

delle sovvenzioni pubbliche, si verifichi invece un maggiore esborso da parte dei cittadini e dei viaggiatori.

Quello che noi vogliamo è che la rete sia terza. Su questo non potremmo quasi mai essere d'accordo con i monopolisti, che vogliono avere la rete e fare il servizio. Quello a cui noi dobbiamo tendere è di avere una rete neutra rispetto all'accesso da parte di tutti, anche del proprietario che vuole fare il servizio. L'importante è che paghi la stessa identica tariffa chi è proprietario della rete e vuole accedervi e chi non è proprietario e vuole ugualmente accedervi. Questo mi sembra il minimo indispensabile perché si possa creare non dico equità, ma un minimo di logica nel mercato.

Non abbiamo avuto dal Piemonte le denunce di cui si parlava durante il dibattito e non abbiamo avuto neanche il ricorso straordinario cui si faceva riferimento. L'ho letto anch'io su una notizia Ansa o su un articolo di giornale e questo mi fa pensare che effettivamente quello che manca è un'autorità di settore. Queste questioni si potrebbero benissimo risolvere con la regolazione all'interno dell'autorità. Purtroppo, ci si rivolge al Presidente della Repubblica, al TAR, perché manca chi può risolvere un problema del genere. Non credo che sia il miglior sistema quello di ricorrere a vertenze giudiziarie, sia per i tempi delle stesse, sia perché le decisioni vengono assunte con criteri squisitamente giuridici, senza considerare l'aspetto economico né l'aspetto che maggiormente ci interessa, quello della liberalizzazione. Sono d'accordo con quanto affermato dall'onorevole Garofalo, cioè che si dovrebbe far fruttare la rete, e ci sarebbe realmente molto da fare in questa direzione.

È vero che la società Ferrovie dello Stato era malridotta. Anche Poste, anche l'azienda di Stato per i servizi telefonici, la vecchia SIP, lo erano. Forse stavano un po' meglio, ma faticavano. Comunque, il rapporto con gli utenti era pessimo. Ricordo che non moltissimi anni fa per avere l'allaccio del telefono si aspettavano mesi e bisognava anche avere la raccomanda-

zione e aspettare che si liberasse un numero. Tutto questo oggi, per fortuna, non si verifica più.

Quanto ha fatto bene, in quel settore, la concorrenza? Quanto sono scese le tariffe? Quanto è migliorato il servizio? Quanti nuovi occupati ci sono stati? E Telecom non ha perso niente, anzi pur perdendo quote di mercato ha incrementato di molto il proprio fatturato. Questo è quello che noi vogliamo succeda, far crescere i fatturati.

Insisto nel dire che in Italia non si sviluppa il trasporto perché se si sviluppasse il trasporto come in altri Stati noi avremmo anche forse meno necessità di fare una distinzione così forte tra regime di mercato e sovvenzioni finalizzate a garantire servizio universale, addirittura forse non ci sarebbe più nemmeno la necessità di avere una sovvenzione specifica per il servizio universale.

Per quanto ci riguarda, siamo favorevoli alle gare per il trasporto integrato. Come abbiamo sempre detto, la cosa migliore è bandire gare che aiutino il trasporto in tutte le modalità. Addirittura si potrebbe mettere a gara il *car sharing* insieme al trasporto pubblico locale. Purtroppo, il sistema è tale per cui alle amministrazioni conviene bandire gare separate.

Relativamente all'idea di un Governo che sia completamente avverso a un'autorità di regolazione, personalmente non ho avuto questa sensazione. Ho avuto colloqui, ultimamente, per « sponsorizzare » la legge sulla concorrenza: è vero, è una legge che stenta ad arrivare sul vostro tavolo perché mi rendo conto che si toccano forti interessi, ma non mi è sembrato di incontrare ostacoli di principio. Spero che non ce ne siano e che la questione si possa risolvere.

Credo di aver detto tutto. Ho anche promesso che invierò degli ulteriori dati. Anticipo che, secondo quanto emerge da uno studio della Commissione europea, in Italia c'è stato, tra il 2000 e il 2007, un aumento medio del 24 per cento della tariffa, nel Regno Unito del 22 per cento dal 1993 al 2007, in Germania dal 1995 al

2007 un aumento del 15,5 per cento per la lunga percorrenza e del 50 per cento per il trasporto locale. Non sono dati completamente confrontabili, ma li ho citati solo per dare un'idea generale del fenomeno.

MARCO DESIDERATI. Le chiederei, se fosse possibile, di avere anche i dati in valore assoluto.

ANTONIO CATRICALÀ, *Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato*. Invierò i dati che sono in nostro possesso. Ad una prima impressione, mi sembra però che in Italia l'aumento sia più cospicuo rispetto a quello degli altri Stati!

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Catricalà per il suo intervento e per il documento depositato, di cui autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna (*vedi allegato*).

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 15,35.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. GUGLIELMO ROMANO

*Licenziato per la stampa
il 29 novembre 2010.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO

CAMERA DEI DEPUTATI
COMMISSIONE IX TRASPORTI, POSTE E TELECOMUNICAZIONI

INDAGINE CONOSCITIVA
SUL SETTORE DEL TRASPOSTO FERROVIARIO DI PASSEGGERI E MERCI

AUDIZIONE DEL PRESIDENTE
DELL'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

ANTONIO CATRICALÀ

Roma, 27 ottobre 2010

SIGNOR PRESIDENTE, ONOREVOLI DEPUTATI

L'Autorità è grata a codesta Commissione per l'invito a intervenire nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sul settore del trasporto ferroviario di passeggeri e merci.

Per comprendere il ruolo effettivo e le condizioni per lo sviluppo della liberalizzazione nel settore ferroviario occorre muovere da alcune premesse. Il trasporto ferroviario è un'industria caratterizzata dalla necessaria presenza di una rete, di solito non duplicabile fisicamente, che collega le varie destinazioni e sulla quale possono in teoria spostarsi più convogli in fasce orarie diverse.

La gestione della infrastruttura deve rispondere a una logica unitaria di coordinamento degli spostamenti dei vari treni e di piena copertura del territorio. Inoltre, il mantenimento in efficienza della rete e il suo sviluppo spesso richiedono ingenti investimenti che non sempre un operatore privato da solo è in grado di affrontare. Almeno questa è l'esperienza tipica dell'industria ferroviaria sul continente europeo.

Vi sono, dunque, valide ragioni di efficienza perché la rete sia gestita da un solo operatore; vi è spazio per l'intervento dello Stato, quanto meno nella veste di erogatore dei finanziamenti per la realizzazione delle strutture necessarie nell'interesse generale.

L'attività di trasporto merci e passeggeri, invece, si presta più facilmente a una gestione pluralistica. Anche con riferimento all'attività di servizio, tuttavia, si aprono margini non ridotti per il sussidio pubblico allo scopo di garantire qualità a condizioni socialmente accettabili.

Da questo quadro discendono le ragioni per cui in questa industria l'intervento pubblico, diretto e indiretto, e la concorrenza devono stabilmente coesistere e si devono conciliare, secondo logiche chiare e trasparenti, nel rispetto dei diversi ruoli.

Senza una netta definizione delle funzioni degli attori, pubblici e privati, che si muovono su questi mercati il rischio è di alimentare un sistema nel quale si disperdono risorse, si mantiene artificialmente il monopolio di fatto, si depotenzia l'effetto benefico dell'ingresso dei privati e, in ultima analisi, non si garantiscono livelli efficienti e qualitativamente accettabili per gli utenti.

Solo un quadro regolamentare adeguato, coerente e stabile, sorvegliato da un soggetto istituzionale forte è in grado di garantire che la liberalizzazione, promossa dalle direttive comunitarie, possa sortire i benefici effetti in termini di miglioramento dei servizi e di sviluppo industriale del settore.

Si deve rilevare che il più grave ostacolo alle virtuose dinamiche competitive nel nostro Paese è proprio costituito dall'esistenza di un quadro regolamentare ambiguo che, da un lato, delinea in astratto, specialmente nel settore del trasporto merci, un'avanzata liberalizzazione, dall'altro è però costellato di interventi episodici ma dirompenti volti a frenare il processo di apertura alla concorrenza, specialmente nel settore del trasporto passeggeri regionale, e a sussidiarie, in assenza di una chiara definizione degli ambiti di servizio pubblico, l'impresa ferroviaria pubblica. Il tutto si realizza

nell'assenza di un regolatore indipendente che possa in primo luogo verificare gli elementi di fatto sulla base dei quali di volta in volta vengono assunte le decisioni pubbliche di finanziamento o in genere di regolazione del settore. Attualmente, nella sostanza è lo stesso operatore incumbent a fornire il quadro cognitivo di riferimento delle decisioni pubbliche

In ultima analisi, resta non risolta la questione della missione che l'impresa ferroviaria pubblica deve avere nel nostro Paese e del ruolo che si vuole affidare ai privati. Occorre sciogliere il nodo degli oneri di servizio pubblico; di chi deve o può farsene carico e di come questi operatori devono essere individuati.

È opportuno concentrare l'attenzione sui singoli settori dell'industria.

Il più alto livello di liberalizzazione si ha nel trasporto merci. Ancora una volta evidenti ragioni tecniche, connesse con la maggiore elasticità delle fasce orarie disponibili e la minore necessità di creare una rete di collegamenti, hanno permesso l'accesso di un rilevante numero di nuove imprese a partire dal 2001, con l'ingresso delle Ferrovie Nord Milano. Più recentemente sono entrate anche alcune imprese straniere di rilevanti dimensioni come la tedesca Deutsche Bahn e la svizzera SBB Cargo. Attualmente le imprese operanti nel settore merci dotate di autorizzazione e certificato di sicurezza, oltre a Trenitalia, risultano ¹ 27.

Si stima che gli operatori diversi da Trenitalia cargo sviluppino nel complesso una produzione in termini di treni/Km movimentati di più del 10%. Gli operatori che hanno quote maggiori si attestano sul 3%. Nei segmenti più profittevoli tali quote crescono anche più significativamente.

Questi dati mostrano che c'è ancora uno spazio significativo per migliorare, anche se il trasporto ferroviario merci risente della pressione concorrenziale esercitata dall'autotrasporto anch'esso beneficiario di un ammontare significativo di sussidi pubblici.

In questo settore, essendo la cornice regolamentare nazionale formalmente in linea con il dettato comunitario, il problema maggiore è rappresentato dalla possibilità di comportamenti strategici che l'operatore *incumbent*, ancora sostanzialmente integrato, può più agevolmente porre in essere: come noto RFI, il gestore della rete, è solo societariamente separata da Trenitalia, l'impresa che opera il servizio ed entrambe appartengono al Gruppo FS il cui controllo totalitario spetta al MEF.

Un esempio recente del problema può essere dato dalla questione dei terminali « funzionali ». La Direttiva del 7 luglio 2009, emanata dal Presidente del Consiglio dei Ministri, d'intesa con il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti e con il Ministro dell'Economia e delle Finanze in materia di infrastrutture « funzionali », individua, tra le infrastrutture che rientrano nel patrimonio di RFI, una serie di impianti/scali merci che risultano « funzionali alla operatività del trasporto merci sulla rete ferroviaria italiana » (articolo 1 della Direttiva) e che devono restare nella disponibilità del gestore, RFI (si

1. Fonte Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

tratta in tutto di 71 impianti, 48 a Nord, 14 al Centro e 8 al Sud). Gli impianti/scali merci che non rientrano in tale categoria possono, invece, essere liberamente trasferiti a una qualunque delle società del gruppo FS, secondo la discrezionalità del gestore. Manca l'elenco degli impianti/scali merci cui non spetta la qualifica di « funzionali », che possono essere trasferiti da RFI a una qualunque delle società del gruppo FS. La Direttiva, di fatto, consente al gestore della rete, RFI, di attribuire ad altre società del gruppo FS una serie di infrastrutture, rappresentate nell'immediato da impianti/scali merci e, a breve, da impianti di manutenzione, senza garantire il rispetto della disciplina prevista per i servizi obbligatori (obbligo di garantire l'accesso a condizioni eque e non discriminatorie a tutte le imprese ferroviarie).

In applicazione di questa direttiva sono state assunte decisioni da parte di RFI che hanno dato luogo a rilievi critici da parte dei concorrenti di Trenitalia nel settore merci, esposti anche all'Autorità. Le imprese lamentano che sono state costrette a trasferirsi nei terminali « funzionali », con i conseguenti svantaggi concorrenziali derivanti dal fatto di dover sostenere costi particolarmente rilevanti per ricollocare le proprie attività di logistica.

Per l'Autorità *antitrust* ad oggi in questi casi è assai difficile agire in quanto non è tecnicamente possibile definire il singolo scalo o terminale come *essential facility* non duplicabile — è tale solo la rete ferroviaria — qualificazione da cui scaturirebbe, ai sensi dell'articolo 102 del Trattato UE, l'obbligo per il titolare, chiunque esso sia, di dare accesso alle imprese terze a condizioni eque, trasparenti e non discriminatorie. L'eventuale intervento sanzionatorio sarebbe esposto a un elevato rischio di vanificazione in sede giudiziaria.

Ben più incisivo potrebbe essere l'intervento di un'apposita autorità dotata di idonei poteri: questa, prima ancora di reprimere e sanzionare, potrebbe più opportunamente disciplinare la materia, tenendo nel dovuto conto i legittimi interessi dell'impresa *incumbent* e delle imprese nuove entranti e degli utenti del servizio.

Nel settore del trasporto passeggeri regionale e locale si è manifestata in modo evidente quella ambiguità della regolazione segnalata all'inizio.

È un ambito nel quale per ragioni di servizio pubblico si richiedono alcune precise caratteristiche dei servizi che sono compatibili con una gestione monopolistica sussidiata (frequenze particolari, bassi livelli dei prezzi del biglietto). L'apertura del settore in questo caso può realizzarsi solo nella forma di concorrenza per il mercato, cioè mediante la selezione concorsuale dell'impresa di trasporto. Gare ben congegnate potrebbero condurre all'individuazione dell'impresa più efficiente, in grado quindi di minimizzare l'entità del sussidio pubblico a parità di qualità, frequenze e delle altre caratteristiche del servizio richieste. Questo in linea teorica.

In pratica la realizzazione di un simile schema comporta una serie di problemi tra cui: la disponibilità del materiale rotabile, degli impianti di manutenzione o dei depositi, la possibilità delle imprese ferroviarie di non essere vincolate ai contratti di lavoro dell'*incumbent*, la perfetta conoscenza delle specifiche tecniche per operare nella sede.

Per questi problemi l'Autorità ha tentato di indicare alcune soluzioni. A esempio, nel 2003² ha suggerito che, poiché il materiale rotabile non integra i requisiti di un'*essential facility* (è sì essenziale ma duplicabile in tempi e costi «ragionevoli»), anche sulla base della positiva esperienza tedesca, le gare potrebbero essere realizzate in tempi rapidi, permettendo che l'attività dell'aggiudicatario abbia inizio solo dopo il tempo sufficiente a reperire (*leasing*, affitto da Trenitalia o acquisto) il materiale rotabile (24-30 mesi tra l'aggiudicazione e l'inizio della nuova gestione). In questo modo si eviterebbero, infatti, sia i problemi derivanti da condotte opportunistiche del vecchio gestore (che, «costretto» a mettere a disposizione del nuovo aggiudicatario il materiale rotabile, potrebbe condizionarne le performance fornendo materiale di qualità inferiore) sia i problemi derivanti da entrate «parassitarie» (i.e. di operatori con una scarsa propensione all'investimento).

Con riferimento ai depositi l'Autorità³ ha ritenuto che dall'attuale quadro normativo (articolo 18, comma 2, lettera a), del D.Lgs. n. 422/97, l'articolo 5 e l'allegato II, sub 2) della Direttiva comunitaria 2001/14/CE, l'articolo 20 del D.Lgs. n. 188/2003 di attuazione della citata Direttiva), si possa evincere che il bando di gara deve assicurare la disponibilità delle dotazioni essenziali all'espletamento del servizio e che, tra tali dotazioni, possono farsi rientrare gli impianti di manutenzione o deposito fisicamente e funzionalmente collegati ai servizi di trasporto oggetto di gara, in relazione ai quali le imprese ferroviarie dispongono di un diritto di accesso a condizioni eque, trasparenti e non discriminatorie. Solo qualora esistano valide alternative a condizioni di mercato che, in linea di principio, possono collocarsi anche fuori dal territorio regionale, il gestore dell'infrastruttura può rifiutare la richiesta di accesso.

Questi suggerimenti sono rimasti sulla carta.

Inoltre, la più recente normativa nazionale ha introdotto altri rilevanti ostacoli alla realizzazione delle gare.

Dopo una serie di proroghe legislative del termine del periodo transitorio durante il quale era consentito mantenere gli affidamenti diretti (l'ultima è quella di cui all'articolo 6, comma 4-*bis*, del DL 28 dicembre 2006, n. 300) si è giunti con la legge n. 99/2009 all'eliminazione dell'obbligo di gara. L'Autorità ha già segnalato il problema⁴. Inoltre, sono parse ingiustificatamente restrittive le previsioni della legge n. 33/2009 relative all'allungamento della durata degli affidamenti diretti (6 anni rinnovabili per altri 6) e all'erogazione di risorse statali alle Regioni che, per il triennio 2009-2011, è stata condizionata alla stipula di contratti di servizio con Trenitalia (480 milioni l'anno, in parte destinati al miglioramento del materiale rotabile e in parte al contenimento delle tariffe).

Si è trattato di una serie di misure che, anche se non impongono alle amministrazioni regionali l'affidamento diretto, di fatto scoraggiano fortemente ad aprire il mercato. Del resto lo stesso Regolamento

2. AS 262 in Bollettino 26/2003.

3. Segnalazione AS 658 in Bollettino 3/2010.

4. Segnalazione AS 528, in Bollettino n. 21/2009.

comunitario n. 1370/2007, relativo ai servizi pubblici di trasporto passeggeri su strada e per ferrovia dà facoltà agli Stati di aggiudicare direttamente i contratti di servizio pubblico di trasporto per ferrovia (articolo 5, §6), salvo che non sia vietato dalla legislazione nazionale, con ciò confermando implicitamente una sorta di specificità del trasporto ferroviario.

Questa mutevolezza e ambiguità del quadro regolatorio ha determinato il sostanziale fallimento delle poche esperienze pur nel frattempo tentate, che hanno visto l'aggiudicazione del contratto in capo a raggruppamenti nei quali c'era sempre Trenitalia. Per le stesse ragioni, le imprese straniere non si sono dimostrate finora interessate a questi primi e perplessi tentativi di apertura dei mercati.

Prova ne è che nel corso del 2009 sono stati da Trenitalia firmati i contratti di servizio, con durata sei anni più sei, con 13 regioni (Friuli Venezia Giulia, Campania, Lombardia, Marche, Toscana, Abruzzo, Basilicata, Liguria, Molise, Puglia, Umbria, Veneto e Lazio, quest'ultimo contratto è stato firmato nel febbraio 2010) e con la provincia autonoma di Bolzano. A questi si aggiungono i contratti con la regione Emilia Romagna e con la Provincia Autonoma di Trento formalizzati nel 2008⁵.

Eppure l'Europa conosce esperienze significative di apertura dei mercati del trasporto locale come in Germania. In questo paese il trasporto locale è pressoché interamente organizzato tramite contratti di servizio pubblico caratterizzati da massicce sovvenzioni pubbliche, assegnate anche tramite procedure competitive. Il dato rilevante è che ove si è svolta la gara, i costi dei finanziamenti pubblici risultano minori.

In quel Paese effettivamente qualsiasi operatore può accedere ai contratti di servizio per il trasporto locale, tanto che i nuovi entranti hanno conseguito quasi il 20% del mercato (in treni/km)⁶.

L'esempio dimostra che la via della concorrenza per il mercato nel trasporto locale è praticabile e può essere anche foriera di vantaggi per le finanze pubbliche e per il miglioramento della qualità del servizio.

In ogni caso, l'eventuale incremento delle risorse pubbliche da destinare a questi servizi imporrebbe, a maggior ragione, di selezionare tramite gara l'impresa.

Veniamo ora ai servizi di lunga percorrenza.

In teoria è questo il settore dove potenzialmente potrebbe svilupparsi maggiormente la concorrenza, in quanto di solito non è gravato da oneri di servizio pubblico. Tuttavia, l'attuale quadro regolamentare non definisce il confine tra servizi di interesse pubblico e servizi in concorrenza; non è delineata l'ampiezza del servizio pubblico (quali tipologie di treni), né le obbligazioni a carico del soggetto regolato (es. frequenze, fermate, tempi di percorrenza). Parte dei servizi di lunga percorrenza sono oggetto di un Contratto di

5. Fonte: bilancio Trenitalia per l'esercizio 2009.

6. Fonte: rapporto per la Commissione Europea dal titolo « *Study on Regulatory Options on Further Market Opening in Rail Passenger Transport* », annex 7, settembre 2010.

Servizio Pubblico dello Stato con Trenitalia, affidato attraverso negoziazione diretta per sei anni con validità dal marzo 2010⁷.

In assenza di una stabile e tecnicamente adeguata forma di controllo, queste negoziazioni possono avvenire sulla base di un quadro conoscitivo incompleto e sostanzialmente dipendente dalle informazioni fornite dallo stesso operatore dominante. Inoltre, diviene più attuale il rischio di un possibile utilizzo dei sussidi nel contiguo mercato concorrenziale. In ogni caso, oggi non si dispone di attendibili modalità di controllo su come vengano poi effettivamente utilizzate le risorse pubbliche conferite per migliorare i servizi sussidiati (trasporto regionale incluso).

La sfida che nel settore si sta profilando all'orizzonte è quella delle tratte ad alta velocità. Si tratta di una novità a livello globale che andrà attentamente monitorata. È previsto dal prossimo anno l'ingresso di un nuovo operatore, NTV il quale però ha già denunciato ostacoli, sui quali l'Autorità ha avviato un'istruttoria nei confronti del Gruppo FS e della controllata RFI, gestore della rete. Nel provvedimento di avvio, sulla base della considerazione che il gruppo Ferrovie dello Stato, per il tramite delle controllate RFI e Trenitalia, detiene una posizione dominante nei mercati nazionali dell'accesso alle infrastrutture ferroviarie necessarie allo svolgimento dei servizi di trasporto e del trasporto ferroviario di passeggeri (con particolare riferimento al trasporto ad alta velocità), si è contestato un presunto comportamento di RFI volto a ritardare ingiustificatamente l'accesso di NTV alle predette infrastrutture.

Il Gruppo FS, ancor prima che fosse accertata la portata effettivamente restrittiva delle condotte contestate, ha proposto impegni che l'Autorità ha valutato come idonei a superare le criticità emerse e che sta attualmente monitorando (A 409 del 22 ottobre 2009, in Bollettino 42/2009). Quindi l'istruttoria si è conclusa senza alcun accertamento di responsabilità a carico di FS.

Gli effetti benefici della liberalizzazione (controllata) dei servizi ferroviari possono essere meglio apprezzati esaminando quanto avvenuto in altri paesi europei.

Esempi di paesi molto avanti nel processo di liberalizzazione sono costituiti da Germania, Regno Unito e Svezia; all'opposto, più indietro è la Francia.

In Germania, l'infrastruttura e il servizio fornito da Deutsche Bahn sono verticalmente integrati. L'accesso al mercato è libero sia per il trasporto passeggeri, locale e a lunga percorrenza, che per le merci. Il trasporto locale è pressoché interamente organizzato tramite contratti di servizio pubblico caratterizzati da massicce sovvenzioni pubbliche, assegnati in misura minoritaria tramite procedure competitive. Tuttavia, come accennato, i costi dei finanziamenti pubblici risultano minori ove si è svolta la gara.

Nel Regno Unito, circa il 98% del trasporto passeggeri è svolto da imprese cui è stato aggiudicato tramite gara per un periodo temporale

7. Fonte: bilancio Trenitalia per l'esercizio 2009.

determinato. La concorrenza è dunque per il mercato. Per il trasporto merci l'accesso al mercato è libero. La rete è gestita da un soggetto indipendente.

In Svezia, i concorrenti dell'*incumbent* possono partecipare alle gare per l'assegnazione del trasporto passeggeri locale, e possono offrire servizi di trasporto a lunga percorrenza notturno e nei fine settimana. La rete è separata dagli operatori.

In Francia, l'accesso al mercato passeggeri è precluso agli operatori esteri, e la rete è collegata all'impresa ex monopolista.

Ebbene, in Italia il volume dei passeggeri trasportati (in passeggeri/km) è aumentato solo del 2,3% tra il 2003 e il 2008. In Germania, esso è aumentato del 14,7%, nel Regno Unito del 28% e in Svezia del 24,7%. Anche in Francia si riscontra un incremento, pari al 18,5%⁸.

Il peso della modalità « ferrovia » sul totale dei passeggeri che si spostano (in superficie con altri mezzi) è rimasto nel medesimo periodo 2003-2008, 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% e in Svezia dal 7,6% al 9,15%. In Francia è cresciuto dall'8,3% al 9,8%⁹.

Nel settore merci, in Italia il volume trasportato (in tonnellate/km) è aumentato del 10,8% tra il 2000 e il 2007. In Germania, esso è aumentato del 38,6%, nel Regno Unito del 45,7% e in Svezia del 19,4%. In Francia si registra un decremento, pari al 26,2%¹⁰.

Il peso della modalità « ferrovia » sul totale dei trasporti terrestri di merci è cresciuto, nello stesso periodo 2000-2007, in Italia dal 10,5% all'11,1%, mentre in Germania è passato 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 è diminuito dal 19,7% al 14,6%¹¹.

Nei Paesi esaminati, la quota di mercato dei nuovi operatori non è irrilevante: per quanto riguarda il trasporto passeggeri, essa è del 10,1% in Germania e del 100% nel Regno Unito (grazie al sistema di assegnazione delle tratte per gara). In Svezia esistono 12 concorrenti dell'operatore storico con una quota del 35%, in Francia il monopolista pubblico serve ancora l'intero mercato¹².

Per le merci, la quota dei concorrenti è del 22% in Germania, del 100% nel Regno Unito e del 26% in Svezia. In Francia tale quota ammonta al 10%¹³.

Si è ben consapevoli che gli esempi richiamati riguardano situazioni tra loro molto diverse per tipi di regolazione e assetti del territorio.

8. Fonte: rapporto per la Commissione Europea dal titolo « *Study on Regulatory Options on Further Market Opening in Rail Passenger Transport* », settembre 2010.

9. Fonte: vedi nota precedente.

10. Fonte: elaborazione su dati tratti dal documento di lavoro della Commissione Europea che accompagna il « *Report from the Commission to the Council and the European Parliament on Monitoring Development of the Rail market* », dicembre 2009.

11. Fonte: elaborazione su dati tratti da « *Energy and Transport in Figures* », a cura della Direzione Generale Energia e Trasporti della Commissione Europea, ed. 2009.

12. Fonte: rapporto per la Commissione Europea dal titolo « *Study on Regulatory Options on Further Market Opening in Rail Passenger Transport* », settembre 2010, annex vari.

13. Fonte: documento di lavoro della Commissione Europea che accompagna il « *Report from the Commission to the Council and the European Parliament on Monitoring Development of the Rail market* », dicembre 2009.

È però da notare anche come in Svezia e Germania i finanziamenti pubblici al sistema ferroviario, intesi come somma di investimenti nella rete più sussidi per le imprese incaricate del trasporto locale, siano ben inferiori alla media europea: in Svezia nel periodo 2002-2006 sono stati meno della metà del dato europeo (in termini di euro/km) e in Germania inferiori di quasi il 30%¹⁴.

In conclusione, i mercati del trasporto ferroviario versano allo stato in una situazione di ambiguità regolatoria. La politica negli ultimi dieci anni non ha scelto un modello coerente da realizzare: per un verso si è data solo formale attuazione al diritto comunitario, con particolare riferimento al problema dell'individuazione di un regolatore indipendente, questione sulla quale è stata aperta una procedura di infrazione; per altro verso, dopo un'originaria e meritoria posizione di apertura nel settore del trasporto pubblico locale, il legislatore si è via via contraddetto. L'incumbent, che resta a tutt'oggi un'azienda interamente pubblica, deve essere il gestore del servizio pubblico in strutturale perdita e dunque giustamente sovvenzionato e, allo stesso tempo, deve ricercare il profitto in quanto operante in regime di reale concorrenza, anche se per una parte assai esigua del complesso dei servizi.

In questa situazione, il sistema nel suo complesso non trae i benefici della concorrenza, perché questa è gravemente ostacolata per la ragioni viste.

È dunque necessario superare l'ambiguità. E poiché non è pensabile un ritorno tout court alla gestione pubblica monopolistica, occorre muoversi lungo i percorsi virtuosi già altrove seguiti.

In primo luogo, si dovrebbe individuare un regolatore di settore indipendente e tecnicamente qualificato così come ci chiede l'Europa; in secondo luogo si dovrebbero adottare tutti quegli accorgimenti necessari a distinguere attività in concorrenza effettiva, in relazione alle quali dovrebbe operare una società formalmente distinta da Trenitalia, da attività di servizio pubblico sussidiate. Queste ultime non devono essere attribuite necessariamente a Trenitalia, ma è concretamente possibile e doveroso aprire il mercato a gare effettive.

14. Fonte: «*Towards a common market for rail services: the next steps*», presentazione del direttore esecutivo della Community or European Railway and Infrastructure Companies (associazione di categoria degli operatori ferroviari europei), gennaio 2010.