

secondo standard minimi di qualità di un servizio che dovrebbe garantire, sempre e comunque, la piena soddisfazione degli utenti/clienti.

Negli ultimi 20 anni la strategia comunitaria si è tradotta in una serie di direttive tese a liberalizzare progressivamente il comparto. La Direttiva 440/91, ponendosi l'obiettivo di arrestare il declino dei sistemi nazionali, reso evidente sia dalla continua riduzione delle quote di mercato del trasporto ferroviario, sia dal crescente ricorso a trasferimenti pubblici per coprire i disavanzi delle imprese di trasporto, ha avviato il processo prevedendo, tra l'altro, la separazione societaria tra il gestore dell'infrastruttura nazionale e l'impresa ferroviaria nazionale. Il primo pacchetto ferroviario, con le Direttive n. 2001/12/CE, 2001/13/CE e 2001/14/CE, ha dato ulteriore impulso al processo di liberalizzazione agevolando ulteriormente l'accesso delle imprese all'infrastruttura ferroviaria e consentendo al gestore dell'infrastruttura di immettere sul mercato la capacità di infrastruttura disponibile al fine di utilizzarla in modo ottimale, migliorando il livello di affidabilità del servizio e riducendo, al tempo stesso, i costi che gravano sulla collettività.

In nuovo assetto del trasporto ferroviario ha successivamente imposto al legislatore comunitario la ridefinizione della normativa in materia di sicurezza, attraverso una nuova ripartizione delle competenze tra il gestore dell'infrastruttura e le imprese ferroviarie che si è concretizzata con l'emanazione del c.d. secondo pacchetto ferroviario che ha previsto, in particolare, l'istituzione di un'Agenzia europea per la Sicurezza Ferroviaria e di un'analoga Agenzia nazionale.

L'ultimo atto del processo comunitario è rappresentato dal c.d. terzo pacchetto ferroviario con cui si è tentato di dare maggiore impulso all'apertura del mercato passeggeri, si è istituita la licenza comunitaria dei macchinisti e il regolamento che disciplina i diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario internazionale.

Sotto la spinta delle indicazioni comunitarie, di vincoli di bilancio pubblico sempre più stringenti e delle innovazioni tecnologiche, anche in Italia, come nel resto d'Europa, sono state messe in discussione le tradizionali politiche di gestione dei cosiddetti servizi pubblici, ivi inclusi il settore del trasporto.

Il processo di riforma, peraltro ancora in corso, mira a disegnare nuovi mercati concorrenziali dove una molteplicità di soggetti si confronta nell'offerta di quei servizi tradizionalmente gestiti da imprese pubbliche in regime di monopolio legale.

In via preliminare si vuole però evidenziare come la normativa italiana in materia di trasporti in generale (non solo per quelli ferroviari) non segua uno schema ordinato gerarchicamente come quella comunitaria appena analizzata. Se a livello europeo è infatti possibile individuare i principi di fondo ai quali si ispira la politica della concorrenza e la politica comune dei trasporti, nulla di analogo è rintracciabile nella normativa nazionale che, in assenza di un disegno legislativo programmatico e di lungo termine, si compone principalmente di documenti di recepimento di quanto disposto in

sede comunitaria e di una costellazione di interventi di natura urgente o straordinaria volti a sanare i disequilibri e le perturbazioni che di volta in volta si sono manifestate nel settore dei trasporti.

Gli interventi legislativi in materia si sono rivolti principalmente alla razionalizzazione del settore e alla riorganizzazione del principale operatore pubblico costituito dal Gruppo Ferrovie dello Stato

L'intera materia è stata infine ridisegnata dal Dlgs n. 188/2003, che nel dare attuazione alle direttive 200/12/CE, 2001/13/CE e 2001/14/CE, costituisce oggi il testo unico della normativa vigente in materia di trasporti ferroviari.

Tale decreto ha ribadito e rafforzato i due principi cardine della liberalizzazione: l'autonomia tra le imprese che gestiscono l'infrastruttura ferroviaria e quelle che svolgono l'attività di trasporto ed il diritto per queste ultime di accedere all'infrastruttura ferroviaria a condizioni non discriminatorie. Il provvedimento ha esteso la liberalizzazione anche ai trasporti nazionali prevedendo esplicitamente (articolo 16) che le imprese ferroviarie possono accedere, a condizioni di reciprocità, all'intera rete ferroviaria per l'espletamento anche di servizi di trasporto passeggeri e merci.

Con l'emanazione di tale decreto, l'Italia è stata tra i primi Paesi in Europa ad introdurre norme a garanzia della libera concorrenza tra imprese ferroviarie, unitamente a norme anticipatrici della nuova normativa comunitaria che era ancora in fase di preparazione che hanno consentito a nuovi operatori, in ambito passeggeri e merci, di accedere al mercato italiano

Il decreto, tuttavia, non è perfettamente allineato alla disciplina comunitaria come dimostra, ad esempio, una differenza formale di non poca importanza tra l'articolo 11 del DLgs 188/2003, ai sensi del quale « *il gestore dell'infrastruttura ferroviaria è soggetto autonomo ed indipendente sul piano giuridico, organizzativo o decisionale dalle imprese operanti nel settore dei trasporti* », e il dettato comunitario della Direttiva 14/CE/2001, che sottolinea in più parti « *la necessità di garantire l'indipendenza sul piano giuridico, organizzativo e decisionale* » del gestore dell'infrastruttura dalle imprese ferroviarie. La *ratio* della norma comunitaria è che il gestore dell'infrastruttura e l'impresa di trasporto ferroviario devono essere, sotto il profilo sostanziale, effettivamente separate affinché non vi sia commistione tra le rispettive attività.

Il trasporto ferroviario passeggeri, tuttavia, non è disciplinato esclusivamente dalla normativa brevemente illustrata ma va coordinato con la disciplina dei servizi pubblici locali e, quindi, con il D.Lgs 422/97 ed il Regolamento Comunitario n. 1370/2007 e proprio dall'analisi dell'intera normativa che governa il settore emerge l'ambiguità del legislatore che da un lato aveva auspicato la liberalizzazione del trasporto pubblico locale prevedendo già nel 2007 l'obbligo di aggiudicare i servizi con gara e dall'altro le continue proroghe dei termini per l'indizione delle gare e la possibilità di aggiudicare direttamente i contratti di servizio pubblico di trasporto per ferrovia prevista dal Regolamento comunitario.

A livello nazionale, infatti, dopo una serie di proroghe del periodo transitorio durante il quale era consentito mantenere gli affidamenti diretti si è giunti, con la legge n. 99/2009, in attuazione della

possibilità fornita dal richiamato Regolamento n. 1370/2007, all'eliminazione dell'obbligo di gara e parallelamente, le previsioni contenute nella Legge 33/2009 hanno consentito l'allungamento della durata degli affidi diretti (sei anni rinnovabili per altri sei) e l'erogazione di specifiche risorse statali alle Regioni che, per il triennio 2009-2011, avessero stipulato un contratto di servizio con Trenitalia

Si ritiene doveroso osservare che questa mutevolezza e ambiguità del quadro normativo ha determinato il sostanziale fallimento di apertura del mercato del trasporto pubblico locale ferroviario.

3. LE CRITICITÀ DEL TRASPORTO FERROVIARIO E LA QUESTIONE DEI TAGLI AL TPL

Al fine di definire le criticità del settore si ritiene opportuno premettere che il trasporto ferroviario è caratterizzato dalla presenza di una rete che collega le varie destinazioni e sulla quale possono spostarsi più imprese ferroviarie.

La gestione dell'infrastruttura deve garantire il mantenimento in efficienza della rete, il suo sviluppo, la sua gestione in « sicurezza » attività queste che spesso richiedono importanti investimenti che un operatore privato non è in grado di affrontare.

L'attività di trasporto ferroviario, invece, si presta ad una gestione da parte di molteplici imprese ferroviarie che utilizzano l'infrastruttura ed i servizi da questa erogati per garantire la sicurezza, la qualità e l'efficienza del trasporto.

Un quadro regolamentare coerente e stabile, come illustrato nel paragrafo precedente, è essenziale per garantire che la liberalizzazione promossa dalle direttive comunitarie e dal legislatore nazionale possa realizzarsi e portare quei risultati auspicati in termini di efficienza e qualità del servizio e di sviluppo industriale del settore.

Ciò premesso risulta opportuno evidenziare che si registrano delle criticità specifiche del settore ed altre caratteristiche del comparto passeggeri e merci.

La principale criticità è legata all'accesso all'infrastruttura ferroviaria in generale e al Prospetto Informativo della Rete in particolare. Il documento, come è noto, illustra le regole che disciplina l'accesso all'infrastruttura ferroviaria nazionale e i servizi erogati dal gestore dell'infrastruttura nazionale, RFI S.p.A.

Appare doverosa evidenziare che nel corso degli ultimi anni il PIR non è stato il risultato di una effettiva concertazione ma è stato presentato da RFI pochi giorni prima della sua entrata in vigore con l'ovvio risultato di ridurre al minimo i tempi per la presentazione di eventuali osservazioni da parte degli operatori e per le relative osservazioni e prescrizioni da parte dell'Ufficio per la Regolazione dei Servizi Ferroviari.

La recente edizione del PIR 2010, che ha avuto una particolare eco sugli organi di stampa, aveva previsto l'introduzione di norme molto impattanti sulle imprese ferroviarie che sono state parzialmente eliminate dall'Ufficio di Regolazione o posticipate nell'applicazione o confermate.

Il settore del trasporto ferroviario merci, in particolare, registra un'apertura del mercato e l'ingresso di nuovi operatori che, tuttavia,

non superano nell'insieme il 10% dei treni/km effettuati. In termini di volumi l'intero comparto registra, inoltre, una forte riduzione del traffico a favore di altre modalità di trasporto e in particolare della gomma. Il cargo ferroviario dimostra, tuttavia, di avere potenzialità per rilanciare il settore ed una vitalità delle imprese diverse dal monopolista che può rappresentare una delle leve su cui agire per riattivare il comparto che presenta elevati margini di crescita per tutti gli operatori.

In questo contesto, tuttavia, la Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 7 luglio 2009 ha rappresentato una pesante battuta d'arresto al processo di liberalizzazione e rilancio del settore.

La Direttiva in oggetto, infatti, ha ridotto il numero degli scali merci pubblici da 240 a 71 ed ha contestualmente stabilito che RFI potesse trasferire la proprietà degli scali residui al altre società del gruppo FS e, quindi, anche a Trenitalia S.p.A. Le aziende del Gruppo non sono tenute a mantenere la destinazione d'uso o a garantirne l'accesso a tutti gli operatori. Questo provvedimento, che sembrerebbe trovare una prima attuazione già nel PIR edizione 2010, offre a Trenitalia enormi vantaggi concorrenziali e mina gravemente il processo di liberalizzazione del cargo ferroviario.

Nel trasporto ferroviario regionale e locale, invece, sussiste una forte commistione tra concorrenza e servizi universali per cui, nel caso di queste tipologie di servizio, è possibile ipotizzare esclusivamente un'apertura del mercato attraverso l'introduzione di una concorrenza per il mercato. Questo principio si scontra, tuttavia, con alcune difficoltà quali la disponibilità del materiale rotabile, la possibilità di avvalersi di impianti di manutenzione e deposito, la possibilità delle imprese di non essere vincolate da contratti lavoro dell'incumbent e con una normativa che consente l'affidamento diretto che finiscono per rendere difficile l'apertura di questo mercato.

In questo contesto si è inserito, inoltre, il maxiemendamento alla Legge di stabilità 2011, approvato il 16 novembre u.s., che ha introdotto un articolo relativo al trasporto pubblico regionale ferroviario.

L'articolo dà applicazione all'articolo 25 del decreto-legge 185/2008 che aveva istituito un fondo di 480 milioni di euro per ciascuno degli anni 2009, 2010 e 2011 per la stipula di nuovi contratti di servizio dello Stato e delle Regioni a statuto ordinario con Trenitalia S.p.A. e un ulteriore fondo per gli investimenti del Gruppo Ferrovie dello Stato di 425 milioni di euro per l'anno 2009 destinati all'acquisto di materiale per il trasporto regionale e locale.

Eravamo rimasti sorpresi nell'apprendere che, nonostante quanto già segnalato in occasione dell'emanazione della richiamata disposizione e in considerazione dell'impatto devastante dei tagli operati dalla manovra finanziaria 2011 per l'intero comparto del trasporto, le risorse individuate sarebbero state destinate esclusivamente al Gruppo Ferrovie dello Stato S.p.A.

Attualmente, però, lo scenario è significativamente mutato. Infatti, a seguito del lavoro svolto da tutti i diversi attori del trasporto pubblico locale sono stati siglati, nel corso degli ultimi mesi, alcuni

accordi tra il Governo e le Regioni che hanno permesso di ridurre significativamente l'ammontare dei tagli inizialmente previsti per tutte quante le modalità trasporto.

In primis, nella seduta dell'11 novembre 2010 la Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome ha approvato all'unanimità la ripartizione dei tagli delle risorse previsti dal succitato articolo 14, comma 2, del decreto-legge n. 78/2010 (convertito nella legge 122/2010), ripartizione che, per quanto attiene le risorse ex articolo 9 del D.lgs 422/97(servizi regionali di Trenitalia spa), riduce il taglio delle risorse destinate al trasporto pubblico a livello nazionale **per l'anno 2011 di 372 milioni di Euro**.

Poi, all'articolo 1, comma 6, della Legge n.220/2010 (Legge di stabilità 2011) è stata introdotta da parte del Governo la previsione di **425 milioni di Euro per l'anno 2011** sempre a parziale integrazione della riduzione delle risorse ex articolo 9 del D.lgs 422/97(servizi regionali di Trenitalia spa).

Da ultimo con l'accordo Governo-Regioni del 16 dicembre 2010 il Governo si è impegnato ad assicurare:

oltre ai **425 milioni di Euro** già previsti dall'articolo 1, comma 6, della legge di stabilità 2011 ulteriori **75 milioni per il 2011** per un totale complessivo di **500 milioni di Euro**; tali risorse sono chiaramente destinate a compensare i tagli dei servizi regionali di Trenitalia S.p.A;

400 milioni di Euro derivanti da una quota delle risorse aggiuntive per il Fondo sociale per l'occupazione e la formazione previste dall'articolo 1, comma 29, della Legge di stabilità 2011; **tale importo, contrariamente a quello di cui al punto precedente, è destinato alle esigenze del comparto del trasporto pubblico locale riferito esclusivamente al nostro settore. Pertanto, i predetti 400 milioni di Euro reintegrano interamente il taglio di 148 milioni di Euro in relazione all'IVA sui contratti di servizio e riducono in misura pari a 252 milioni di Euro gli eventuali tagli che le Regioni sono in procinto di apportare in seguito alla riduzione del Fondo comune;**

l'esclusione di tali risorse dal vincolo del Patto di stabilità interno per l'anno 2011;

la fiscalizzazione dei trasferimenti relativi al TPL su ferro a partire dall'anno 2012 come inizialmente previsto dalla L.244/2007 (articolo 1, comma 302, poi abrogato da citato DL 78/2010).

In ogni caso non vi è ancora stata, se non parzialmente e con esclusivo riferimento all'alleggerimento del Patto di stabilità interno delle Regioni, la trasposizione normativa dell'Accordo del 16 dicembre 2010. Pertanto, ad oggi le risorse aggiuntive in argomento, le quali sono indispensabili per ridurre l'entità dei tagli, non sono state ancora sbloccate.

L'auspicio, in attesa che il Governo tenga fede agli impegni assunti, è che le Regioni, a seguito della mutata situazione, rivedano

le politiche di bilancio che, nello scenario finanziario antecedente all'accordo, hanno portato a prefigurare tagli ai capitoli di finanziamento regionale 2011 dei servizi di TPL ed una riduzione dei livelli di servizio erogato, con ricadute drammatiche per la qualità di vita dei cittadini e dei livelli occupazionali.

Occorre anzi, per non vanificare lo sforzo compiuto, che le Regioni non distolgano dal settore le risorse aggiuntive rinvenienti dalla compartecipazione all'accisa sul gasolio per autotrazione introdotta dalla finanziaria del 2008 (legge 244/07) e destinata in maniera diretta ed esclusiva ad assicurare il finanziamento strutturale del trasporto pubblico regionale e locale.

Si ritiene opportuno evidenziare, inoltre, che il DM 18 marzo 2008, n. 81/T ha imposto ai gestori dell'infrastruttura regionale di attrezzare le linee ferroviarie regionali interconnesse con l'infrastruttura nazionale, ed il materiale rotabile che vi circola, con adeguati sistemi di protezione della marcia del treno entro marzo 2011. Nell'esprimere vivo apprezzamento per la Direttiva in oggetto, che ha riconosciuto la necessità di garantire la sicurezza su tutta l'infrastruttura ferroviaria, si ritiene opportuno evidenziare che le reti ferroviarie c.d. isolate non rientrano nell'ambito di applicazione per cui si è nel paradosso per cui vi sono linee per cui sono prescritti determinati standard di sicurezza ed altre reti, su cui in alcuni casi si registrano livelli di traffico elevatissimi, per cui non sono ritenuti necessari e che lo Stato non ha provveduto ad erogare, a differenza di quanto è avvenuto per l'attrezzaggio dell'infrastruttura regionale, le necessarie risorse per attuare la direttiva.

LE PROPOSTE PER LA RISOLUZIONE DELLE CRITICITÀ

In conclusione emerge che il mercato del trasporto ferroviario è in una situazione di ambiguità regolatoria poiché non è stato individuato un modello da realizzare per cui da un lato si è data formale attuazione al diritto comunitario aprendo il mercato ma non si sono recepiti totalmente i principi comunitari per cui è stata aperta una procedura d'infrazione nella quale si contesta, tra l'altro, l'indipendenza e i poteri attribuiti all'organismo di regolazione e, dall'altro, dopo una prima apertura del mercato del trasporto pubblico locale si è registrata una sostanziale chiusura del mercato.

In questo contesto si ritiene che sia prioritario individuare un organismo regolatore indipendente dotato di idonei poteri tesi a reprimere e sanzionare ma, soprattutto, disciplinare la materia.

Si ritiene, inoltre, che sia essenziale che il fondo istituito dall'articolo 25 della Legge Finanziaria sia reso accessibile a tutte le imprese che svolgono servizi di trasporto ferroviario coperti da contratti di servizio al fine di rendere evidente l'imparzialità dello Stato ed evitare di dare applicazione ad una norma che presenta caratteri di illegittimità.

Al fine di rilanciare il comparto merci, infine, si ritiene che sia necessario attivare una specifica strategia per il comparto che preveda l'adozione di misure urgenti e concrete quali:

la garanzia di accesso equo all'infrastruttura, agli scali merci e ai raccordi da attuarsi anche attraverso una piena indipendenza del

gestore dell'infrastruttura nazionale, nel suo ruolo di concessionario pubblico della rete. In aperto contrasto con questa politica è la Direttiva del Presidente del Consiglio 7 luglio 2009 che, nell'individuare i punti di accesso alla rete, senza una concertazione con il settore, non ha tenuto conto delle reali esigenze degli operatori;

la ridefinizione dei servizi che il gestore dell'infrastruttura deve erogare agli operatori (officine, energia, manovra,...);

ridefinizione del contratto di servizio per l'erogazione dei servizi universali merci, tra cui il trasporto a traffico diffuso, secondo criteri di trasparenza e concorrenzialità;

l'individuazione di specifiche misure di sostegno al comparto quali, ad esempio, incentivi al trasporto ferroviario merci e agevolazioni fiscali per l'acquisto di materiale rotabile;

la costituzione di un tavolo di analisi e concertazione del settore, presso la Direzione Generale per il trasporto ferroviario del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, cui intervengano le istituzioni, l'ANSF, il gestore dell'infrastruttura nazionale e le associazioni di categoria.