

**COMMISSIONE IX**  
**TRASPORTI, POSTE E TELECOMUNICAZIONI**

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

**INDAGINE CONOSCITIVA**

**10.**

**SEDUTA DI GIOVEDÌ 24 MARZO 2011**

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE **LUCA GIORGIO BARBARESCHI**

**INDICE**

	PAG.		PAG.
<b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>		Desiderati Marco (LNP) .....	6
Barbareschi Luca Giorgio, <i>Presidente</i> .....	3	Di Vizia Gian Carlo (LNP) .....	6
<b>INDAGINE CONOSCITIVA SUL SETTORE DEL TRASPORTO FERROVIARIO DI PASSEGGERI E MERCI</b>		Lovelli Mario (PD) .....	5
<b>Audizione di rappresentanti di Federmanager:</b>		Mereu Antonio (UdC) .....	6
Barbareschi Luca Giorgio, <i>Presidente</i> ..	3, 5, 7, 9	Parrilla Paolo, <i>Segretario generale di Assidifer-Federmanager</i> .....	4
Ambrogioni Giorgio, <i>Presidente di Federmanager</i> .....	3, 9	Tosto Nicola, <i>Presidente del Sindacato romano dirigenti industriali</i> .....	7
		<b>ALLEGATO:</b> Documento depositato dai rappresentanti di Federmanager .....	11

**N. B.** Sigle dei gruppi parlamentari: Popolo della Libertà: PdL; Partito Democratico: PD; Lega Nord Padania: LNP; Unione di Centro: UdC; Futuro e Libertà per l'Italia: FLI; Italia dei Valori: IdV; Iniziativa Responsabile (Noi Sud-Libertà ed Autonomia, Popolari d'Italia Domani-PID, Movimento di Responsabilità Nazionale-MRN, Azione Popolare, Alleanza di Centro-AdC, La Discussione): IR; Misto: Misto; Misto-Alleanza per l'Italia: Misto-ApI; Misto-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MpA-Sud; Misto-Liberal Democratici-MAIE: Misto-LD-MAIE; Misto-Minoranze linguistiche: Misto-Min.ling.

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE  
LUCA GIORGIO BARBARESCHI

**La seduta comincia alle 9,05.**

*(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).*

**Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso e la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati.

**Audizione di rappresentanti di Federmanager.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul settore del trasporto ferroviario di passeggeri e merci, l'audizione di rappresentanti di Federmanager.

Do la parola ai rappresentanti di Federmanager per lo svolgimento della relazione.

GIORGIO AMBROGIONI, *Presidente di Federmanager*. Grazie presidente e buon giorno a tutti. Noi abbiamo molto apprezzato l'invito a partecipare alla presente audizione, poiché esso cade in un momento assolutamente critico per il nostro sistema Paese e la nostra economia. A nostro avviso, è in questo contesto che deve essere inquadrata la riflessione che il Parlamento ha avviato sul ruolo del tra-

sporto ferroviario. Noi lo riteniamo un elemento di competitività assoluto e di modernizzazione.

L'incontro di oggi capita, inoltre, in un momento favorevole dal momento che un mese fa noi, come Federmanager, in quanto rappresentanti esclusivi di tutti i dirigenti industriali di questo Paese, insieme all'Università Bocconi abbiamo elaborato una nostra proposta, che ci permettiamo di consegnare alla Presidenza.

Si tratta di un rapporto nel quale abbiamo, insieme al CERTeT della Bocconi, fotografato il nostro pensiero sul settore del trasporto, nel quadro dei processi di liberalizzazione in atto, mettendo in rilievo i punti di forza ma anche i punti di debolezza che, dal nostro punto di vista, debbono essere affrontati. Il collega del settore ferroviario entrerà maggiormente nel dettaglio, ma voglio anticipare che siamo molto preoccupati della situazione in atto. Leggiamo con preoccupazione l'aggressività con cui alcuni sistemi imprenditoriali non italiani stanno facendo « shopping » nel nostro Paese, aggredendo settori che da sempre consideriamo strategici, non soltanto l'agroalimentare, ma anche altri.

Ecco perché pensiamo che questa audizione debba essere letta in un quadro di riflessione sul ruolo del capitalismo in questo Paese. Si tratta di un capitalismo che fa fatica a competere sui mercati globali e che deve assolutamente crescere. Per fare ciò, occorre che la cultura imprenditoriale del nostro Paese subisca un innesto pesante di cultura manageriale. Pensiamo, quindi, che il Parlamento e il Governo debbano fare qualcosa in questo senso.

Noi crediamo che affrontare il tema delle infrastrutture del trasporto ferrovia-

rio debba essere visto in una logica di messa al servizio della competitività delle nostre piccole e medie imprese, per farle crescere, e in un'ottica di sistema. I porti, il trasporto ferroviario, il trasporto aereo e il cabotaggio debbono essere concepiti in una logica di sistema e dal nostro punto di vista, questo purtroppo non avviene. Vorremmo che il Parlamento vedesse in noi, nei dirigenti che rappresentiamo, delle competenze professionali a disposizione, per fornire proposte organiche e per costruire un sistema di logistica e di infrastrutture che sia in grado di modernizzare il nostro Paese, perché siamo abbastanza indietro rispetto ad altri Paesi competitori. Questa è una realtà di cui dobbiamo farci carico assolutamente. Cedo la parola al dottor Parrilla.

PAOLO PARRILLA, *Segretario generale di Assidifer-Federmanager*. Intanto mi presento, sono Paolo Parrilla, segretario generale della Assidifer-Federmanager, organizzazione di settore dei dirigenti delle Ferrovie del Gruppo FS, aggregata alla casa madre della federazione dei dirigenti industriali italiani. Vorrei fare alcune premesse. Anche in occasione del convegno a cui faceva riferimento il presidente Ambrogioni, abbiamo fatto delle riflessioni. Intanto, Federmanager è favorevole all'apertura del mercato del trasporto ferroviario, in quanto la considera un essenziale strumento di efficientamento dei processi produttivi e di miglioramento qualitativo nei confronti della clientela. Come accaduto per altri settori di *public utility*, ciò potrebbe avere un effetto anche sul prezzo di vendita del trasporto.

Tutto questo, però, presuppone una valorizzazione del ruolo manageriale. L'assetto attuale della concorrenza — penso che voi lo sappiate benissimo, poiché questa non è la prima audizione che svolgete nell'ambito di questa indagine conoscitiva — vede attualmente tre linee fondamentali di *business*, ovvero il settore merci, quello passeggeri internazionale e nazionale e infine quello passeggeri regionale e locale. L'Italia e la Gran Bretagna sono gli unici due Paesi ad aver liberalizzato questi bu-

*siness*, per quanto riguarda il trasporto.

Nei Paesi continentali, in particolare dove risiedono i maggiori *competitors* — che nel gergo della concorrenza si chiamano *incumbent* — ovvero Francia e Germania, questi ultimi oppongono in continuazione barriere giuridiche formali e sostanziali all'ingresso di nuove imprese ferroviarie, in particolare a quelle che provengono dagli altri Paesi europei.

Sapete tutti che nel segmento di mercato di maggiore remunerazione, ovvero l'alta velocità, il nostro Paese è l'unico ad aver aperto il proprio mercato. Tra pochi mesi, infatti, entrerà in esercizio una nuova compagnia ferroviaria. Gli altri *incumbent* continuano a creare ostacoli rilevanti, di tipo tecnico ed organizzativo, alla possibilità di effettuare trasporti sul loro territorio. Noi riteniamo che siano necessari alcuni interventi, per creare un ambiente competitivo di *fair competition*. Innanzitutto, è necessario che ci siano identiche condizioni di lavoro, per evitare fenomeni di *dumping* sociale, dovuti a contratti di lavoro differenziati e ad organizzazioni dei processi produttivi che creano costi aggiuntivi rispetto ai nuovi concorrenti, per esempio l'utilizzo di agenti polifunzionali. Chi si affaccia per la prima volta su questo mercato, allo *start up* ovviamente ha la possibilità di creare dei processi produttivi di maggiore efficienza, rispetto alle vecchie compagnie ferroviarie che, come tutti sappiamo, hanno ereditato delle situazioni organizzative consolidate nel tempo.

Ancora, sarebbe opportuno poter eliminare alcune regole di diritto pubblico, che appesantiscono l'operatività quotidiana dell'*incumbent* italiano. In particolare, ad esempio, nei settori a mercato, la possibilità di scegliere i propri fornitori con metodi che non afferiscano alle normative comunitarie sugli appalti.

Occorrerebbe non permettere, inoltre, che le nuove compagnie ferroviarie abbiano la possibilità di entrare solo nei mercati redditizi, lasciando all'operatore pubblico le tratte non remunerative, con evidenti effetti negativi sulla sostenibilità economica complessiva dell'*incumbent*. Si

pone la necessità di un regolatore nazionale indipendente, coordinato da un regolatore comunitario, se si vuole creare un mercato all'interno del vecchio continente, al quale attribuire competenze complesse, agendo in termini di reciprocità sostanziale, anche per evitare — come sottolineato dal presidente Ambrogioni, poco fa — da parte degli *incumbent* stranieri una presa di possesso dei mercati più redditizi all'interno del nostro Paese.

Durante il periodo transitorio — in questo momento è liberalizzato a livello europeo il mercato transnazionale — riteniamo che dovrebbe operare in modo sostanziale il principio di reciprocità. Il successo del trasporto aereo, in effetti, è dovuto al fatto che non esistono regole nazionali che scaturiscono da una sorgente europea, a differenza del settore ferroviario, dove abbiamo invece un'unica sorgente europea per quanto riguarda la regolamentazione, che in realtà si è sostanziata in ventisette regolamentazioni nazionali, che di fatto impediscono l'ingresso all'interno dei singoli mercati del trasporto negli altri Paesi.

In particolare, per quanto riguarda il trasporto merci, la liberalizzazione è in corso da diversi anni e ha già prodotto l'ingresso di numerose altre compagnie ferroviarie. Ne consegue la necessità di un riposizionamento competitivo nel settore cargo dell'*incumbent* Trenitalia, la cui struttura dei costi è attualmente superiore di circa il 30 per cento, rispetto a quella delle nuove compagnie. Esiste tuttora un problema di eccesso di offerta da parte dell'*incumbent*, in particolare rispetto agli impianti in uso, se messi in relazione alla forte contrazione della domanda merci del trasporto ferroviario, che nel territorio dell'Unione europea nel 2009, secondo i dati Eurostat, ha registrato una diminuzione di circa il 17 per cento. Inoltre, sempre con riferimento all'*incumbent*, occorre semplificare il numero di soggetti, spesso con missioni analoghe, che fanno capo ad esso, per gestire sinergicamente trasporto e logistica e concentrarsi sui trasporti di tipo nazionale e internazionale.

Vengo velocemente al tema del trasporto regionale. Il settore — come tutti sapete — è contendibile per il mercato, nel senso che i vari responsabili regionali (assessorati al trasporto e quant'altro) possono fare le gare, di una durata minima di sei anni. Esiste — ed è il problema più grosso — un problema di remunerazione rispetto ai trasferimenti a titolo di contratto di servizio pubblico, decisamente più bassi rispetto a quanto garantiscono, ad esempio, i *land* in Germania e le regioni in Francia. Questa situazione impedisce di fatto a chi gestisce il trasporto ferroviario di aumentare la qualità del servizio, attraverso l'aumento della dotazione della flotta e della qualità stessa della flotta. Quindi, su questo punto — penso che non sia la prima volta che ve lo sentiate dire — occorre da parte della collettività un maggiore sforzo finanziario.

L'ultimo punto riguarda l'infrastruttura ed è una scarsa capacità, storica, del potere politico di fissare una priorità, rispetto alle effettive disponibilità finanziarie relative agli interventi di infrastrutturazione sul territorio. Ciò al fine di evitare i cosiddetti interventi a pioggia, cercando invece di dare priorità agli investimenti, per sfuggire alla dispersione delle risorse.

Per favorire la concorrenza, riteniamo che in questo settore sia necessario armonizzare e semplificare il metodo di pagamento dei pedaggi a livello europeo e garantire certezze finanziarie a medio e lungo termine, che permettano di replicare il risultato di eccellenza che è stato per noi la creazione del sistema di alta velocità, ovvero quello che viene chiamato in gergo « la metropolitana d'Italia ».

PRESIDENTE. Do la parola ai deputati che intendano intervenire per porre domande o formulare osservazioni.

MARIO LOVELLI. Ringrazio i nostri ospiti per il contributo che ci hanno fornito. Io ho avuto l'opportunità di essere presente al convegno della vostra associazione che si è tenuto un mese fa, quindi avevo già approfondito lo studio che oggi

ci avete consegnato. Mi interessa fare, in particolare, due approfondimenti, tenuto conto che subito dopo la fine della vostra audizione proseguiamo la discussione di una proposta di legge volta all'istituzione dell'autorità dei trasporti. Quindi, questo tema è all'ordine del giorno proprio della seduta odierna, e su di esso siamo abbastanza fermi, aspettando di vedere quale sarà lo sviluppo successivo.

Mi interessa, dunque, il passaggio in merito al regolatore nazionale indipendente in quanto, sebbene la presente indagine riguardi il trasporto ferroviario, nel momento di individuare un regolatore, si tratterà di vedere se individuare un organismo specifico per il settore ferroviario, oppure se sia più utile — come io ritengo e come stabilisce il contenuto della proposta di legge — pensare ad un regolatore per tutto il comparto dei trasporti. Su questo argomento, mi piacerebbe avere un chiarimento da parte vostra.

Il secondo approfondimento riguarda l'aspetto della remunerazione del contratto di servizio pubblico. In sostanza, voi ci avete detto che oggi il basso livello di remunerazione impedisce un servizio adeguato e comunque impedisce all'*incumbent*, o a chi volesse entrare nel settore, di fare gli investimenti che servono. Anche su questo vorrei qualche chiarimento e un approfondimento, perché sarebbe utile capire — e voi siete magari in condizione di darci qualche elemento di riflessione ulteriore — come l'eventuale ingresso di operatori privati, fino adesso avvenuto solo per l'alta velocità, possa essere anche favorito con politiche adeguate nel medio e lungo termine. È evidente, infatti, che oggi la legislazione è quella che è, soprattutto a livello regionale. Quindi, si tratta di capire come dare un contributo in questa direzione.

MARCO DESIDERATI. Vi ringrazio anch'io per la vostra relazione, che è pienamente condivisibile. Forse l'unico passaggio opinabile è quello in cui affermate che il successo del trasporto aereo è dovuto al fatto che non esistono regole nazionali. Infatti, quando abbiamo in audizione i

vettori aerei, questi non mostrano di essere poi così entusiasti, ma questa è un'altra questione.

A me interessava chiedervi se, per quanto riguarda il trasporto regionale e locale (TPL) o il servizio universale, che è quello che dobbiamo garantire, siate a conoscenza di esperienze diverse rispetto a quelle di Francia e Germania — che suppongo prevedano un intervento un po' più importante del pubblico, a sostegno di questo trasporto — dove ad esempio la liberalizzazione ha innescato un percorso virtuoso e ha portato, senza maggiori oneri per il pubblico, un miglioramento del servizio pubblico stesso.

ANTONIO MEREU. Io vorrei porre una domanda apparentemente banale, su un tema che mi interessa molto da vicino. Qui voi fate riferimento al fatto che non bisogna permettere che vengano lasciate all'operatore pubblico le tratte meno remunerative. Chiedo, dunque, se abbiate qualche suggerimento nel merito, che non sia ovviamente, solo ed esclusivamente, un finanziamento pubblico, perché questo — ce ne rendiamo conto — è abbastanza semplice.

Potrebbe anche esserci un suggerimento che si sommi ad esso, perché credo che il vero problema della privatizzazione sia proprio questo. Ieri, in un'altra audizione, spiegavo che non è che ci piaccia tanto privatizzare, quanto risolvere i problemi del Paese. Evidentemente, la privatizzazione va incontro ad uno sviluppo del Paese. Quindi, se poteste suggerirci qualcosa in merito, sarebbe molto gradito.

GIAN CARLO DI VIZIA. Io vi faccio i complimenti per questa relazione, soprattutto perché ha centrato uno dei grandi problemi del nostro Paese. Mi riferisco al primo intervento, che ha messo il dito nella piaga, parlando della crescita imprenditoriale del nostro Paese, soprattutto in un campo come quello del trasporto e della logistica, che è fondamentale in un momento di crisi internazionale, che vede il vecchio continente dover reagire ad una situazione concorrenziale pesante. Dob-

biamo fare tesoro anche di un certo spirito di autocritica, perché sappiamo che la nostra economia è stata diretta più che dalla crescita imprenditoriale, dalla politica della Banca d'Italia la quale, agendo sui cambi e soprattutto con diversi interventi sul mercato aperto, è riuscita negli anni passati a creare una situazione di concorrenzialità da parte dell'impresa Italia.

Credo che il Paese debba recuperare il tempo perduto, per far crescere una classe imprenditoriale che ha ricevuto negli anni un sistema di protezione dalla politica svolta dall'istituto di emissione del nostro Paese. Il collega Mereu ha centrato uno dei punti importanti della vostra relazione, ma ce ne sono altri, come ad esempio il riferimento al problema dell'alta velocità. Ebbene, non per fare una critica, ma per segnalare una possibile filosofia futura del piano dei trasporti, dobbiamo renderci conto che quando si danno delle tratte ferroviarie in un mercato libero, occorre cercare non solo di dare i pezzi migliori, ma anche di avere un equilibrio, per evitare poi quel danno che è stato causato al nostro Paese con le partecipazioni. Spesso, infatti, siamo dovuti intervenire come Paese su un settore in rottamazione, e quando invece c'era qualcosa di buono veniva dato a chi doveva fare i propri interessi. Quindi, io credo che la vostra relazione sia molto interessante.

Come diceva il collega Lovelli, voi avete fatto un riferimento anche al tema del regolatore nazionale. Questo è uno dei temi che stiamo discutendo, che vede la nostra posizione favorevole. Il nostro Paese ha troppi vincoli e noi siamo sempre stati per la semplificazione. Voi mettete il dito nella piaga, dicendo che nel settore dei trasporti ci sono delle regolamentazioni nazionali troppo diverse tra loro, per cui è impossibile avere un mercato omogeneo, sul quale l'imprenditore possa avere una visione più agevole per intervenire.

In ultimo, vorrei sapere come mai nel nostro Paese — un altro errore che mi sembra sia nell'animo di tutti, ma che continuiamo a fare — abbiamo sempre

privilegiato il trasporto su gomma, con tutti i problemi che questo settore comporta. Tutti siamo d'accordo, ma poi si vede che c'è qualche marziano nel nostro Paese che continua ad intervenire. Sappiamo che il trasporto ferroviario delle merci può davvero risolvere tanti problemi e rimettere in moto — lei lo aveva accennato — la competitività dei nostri porti. Potremmo, infatti, ottenere dei vantaggi, e invece a causa di una mancata cura della logistica risultiamo essere svantaggiati nei confronti degli altri porti europei, che ci causano dei veri danni.

PRESIDENTE. Do la parola ai rappresentanti di Federmanager per la replica.

NICOLA TOSTO, *Presidente del Sindacato romano dirigenti industriali*. Permettetemi una battuta sull'ultima parte degli interventi. Noi crediamo che liberalizzare non significhi solo creare maggiori opportunità. Liberalizzare il trasporto ferroviario significa creare le condizioni che permettano l'ingresso di altri concorrenti. Agli obiettivi di cui parlava il dottor Parrilla, di una maggiore qualità ad un minor prezzo, io aggiungerei anche una maggiore possibilità per il trasporto ferroviario di aumentare la quota di mercato, proprio nell'ottica cui si faceva riferimento nel dibattito. Maggiore liberalizzazione significa anche maggiori regole e controlli.

Vengo dunque alla domanda sul regolatore. Noi crediamo che ci sia la necessità di un regolatore almeno europeo, perché un regolatore nazionale non basta, proprio alla luce delle considerazioni che il dottor Parrilla faceva. Ben venga un regolatore nazionale dei trasporti, ma noi crediamo che ci sarebbe bisogno di un regolatore europeo; questa è la nostra opinione. Se non ci riusciamo, andiamo pure avanti con un regolatore nazionale, ma questa deve essere la prima tappa verso l'obiettivo finale. In un mercato ormai globalizzato come quello del trasporto, credo non sia più sufficiente creare un regolatore nazionale, ma bisognerebbe andare oltre.

Per quanto riguarda il trasporto regionale, la questione è molto semplice. Ne ha

già parlato il dottor Parrilla. Sarà un caso che le regioni non fanno le gare? In Italia abbiamo un problema in più, poiché il punto non è che le regioni cattive non vogliano, piuttosto non hanno le risorse per mettere in gara un servizio adeguato a tariffe adeguate. Il problema è questo, e allora ci si rivolge all'operatore nazionale disponibile a farlo, ma poi il risultato è quello che vediamo.

Come diceva il dottor Parrilla, non ci sono sufficienti risorse per fare investimenti. Uno dei problemi della qualità del servizio regionale — lo sappiamo tutti — è quello della vetustà del materiale rotabile. I contratti di servizio con gran parte delle regioni prevedono anche da parte di Trenitalia degli investimenti sul rinnovo dei materiali. Qui si innesta un altro problema, quello della capacità dell'industria nazionale di fornire in tempi ragionevoli materiale adeguato. Voi sapete che in Italia abbiamo anche questo problema, e non certo perché le imprese non siano interessate al settore. Stiamo perdendo anche questa capacità e voi sapete che l'industria nazionale del trasporto ferroviario, negli ultimi anni, si è decisamente impoverita. In ogni caso, la mancanza di una continuità ragionevole di investimenti nel settore ha prodotto un ulteriore restringimento di questo mercato, per cui chi ordina materiale rotabile deve aspettare diversi anni prima di averlo.

Per quanto riguarda la questione delle tariffe, ribadisco quanto detto prima dal dottor Parrilla: in Italia il contributo regionale del contratto di servizio per il trasporto regionale prevede tariffe decisamente basse, in qualche caso meno della metà di altri Stati europei. Alla fine, il risultato è che le regioni non riescono a fare le gare, tanto è vero che anche quelle che volevano farle sono partite e poi non ci sono riuscite. Quindi, si finisce per accontentarsi del « meno peggio ». Noi non ci rassegniamo a questo destino, ma vorremmo invece che la comunità si facesse carico anche di questo. I cittadini hanno bisogno di un servizio più adeguato, ma noi crediamo che questo si possa ottenere

soltanto se si investe in questo settore. Se non si investe, non possiamo aspettarci nulla di più.

Per quanto riguarda il trasporto universale, la nostra proposta è molto semplice: si metta in gara anche questo. Il problema, però, è analogo a quello del trasporto regionale. Metterlo in gara vuol dire renderlo competitivo, ovvero renderlo appetibile e quindi investire.

Se si è detto che le Ferrovie dello Stato, e Trenitalia per esse, devono essere una società di trasporto che sta sul mercato, evidentemente non si può addossare a Trenitalia un servizio sociale. Il servizio che essa offre deve essere remunerativo, perché giustamente si pretende un bilancio in ordine. Le due cose però sono un po' in contrasto. Quindi, il primo punto è mettere in gara, l'altro è quello per il quale chi entra in un mercato remunerativo deve farsi in parte carico, attraverso le tariffe o un meccanismo diverso, che voi potrete decidere, anche di finanziare una parte di questo trasporto. Non ci sono poi così tante alternative: intervengono lo Stato e le regioni, oppure si individua un meccanismo di mercato per trovare finanziamenti per questo settore, perché altrimenti evidentemente non ci sono le condizioni per garantire il servizio in tante zone importanti del Paese.

Sul trasporto merci vorrei fare un'ultima battuta. Bisogna mettersi anche qui d'accordo: se si vogliono spostare quote di mercato, bisogna agire — non dico nulla di nuovo, me ne rendo conto — sul versante degli incentivi e dei disincentivi. Non si può continuare ad assicurare incentivi a chiunque, per motivi — ma questa è una mia opinione, non della federazione — che non sono di tipo industriale.

Non si può continuare a consentire che il trasporto di un *container* da Genova a Milano costi meno di quanto costa il trasbordo di un *container* da una nave al treno. In questo modo, non si sposterà mai il trasporto merci dalla strada alle rotaie. Invece, questo Paese — e siamo tutti d'accordo su questo — ne avrebbe tanto bisogno, se è vero che ci sono 6.000 morti



all'anno sulle strade. Mi fermo qui. Non so se ho risposto a tutte le domande, ma siamo comunque a disposizione.

GIORGIO AMBROGIONI, *Presidente di Federmanager*. Ringrazio la Commissione per le domande che ci sono state poste. Evidentemente, siamo riusciti a destare un pizzico di interesse. Noi vorremmo restare a disposizione dei parlamentari, per portare la nostra esperienza. Rappresentiamo dirigenti delle Ferrovie, del trasporto aereo e navale e di tutto il sistema. Vorremmo, dunque, cercare di fare sistema, perché se non facciamo questo non andremo lontani.

Il nostro sistema imprenditoriale e capitalistico è in affanno. Non ci sono soltanto la Parmalat o Bulgari, che vengono acquistate. Noi operiamo nel famoso «quarto capitalismo», ovvero il settore delle medie aziende più evolute, e possiamo dire che esse sono oggetto di uno *shopping* continuo da parte di fondi esteri,

che poi vendono, e non ad imprenditori italiani ma stranieri. Questo è un fenomeno strisciante e pericolosissimo. Non voglio apparire provinciale o non moderno, però sostengo che il nostro sistema corre il rischio di essere eterodiretto in tempi molto brevi.

PRESIDENTE. Ringrazio gli auditi per le loro relazioni e per il documento depositato, di cui autorizzo la pubblicazione in allegato alla seduta odierna (*vedi allegato*).

Dichiaro conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 9,40.**

---

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI  
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. GUGLIELMO ROMANO

---

*Licenziato per la stampa  
il 10 maggio 2011.*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

PAGINA BIANCA

ALLEGATO

**Bocconi**



Università Commerciale  
Luigi Bocconi

**CERTeT**  
Centro di Economia regionale,  
dei Trasporti e del Turismo



## Scenari e prospettive del sistema ferroviario italiano nel contesto di liberalizzazione europea

Ricerca commissionata da



**Autori del Rapporto**

**Oliviero Baccelli** vicedirettore CERTeT - Università Bocconi

**Francesca Cattaneo** ricercatrice CERTeT- Università Bocconi

Il rapporto è aggiornato al febbraio 2011

## Sommario

### INTRODUZIONE

#### 1 I NUMERI DEL TRASPORTO FERROVIARIO IN EUROPA

#### 2 I NUMERI DEL TRASPORTO FERROVIARIO IN ITALIA

#### 3 L'EVOLUZIONE DELLA NORMATIVA IN TEMA DI TRASPORTO FERROVIARIO A LIVELLO EUROPEO

- 3.1 GLI ANNI NOVANTA
- 3.2 IL PRIMO PACCHETTO FERROVIARIO
- 3.3 IL SECONDO PACCHETTO FERROVIARIO
- 3.4 L'AGENZIA FERROVIARIA EUROPEA – EUROPEAN RAILWAY AGENCY (ERA)
- 3.5 IL TERZO PACCHETTO FERROVIARIO
- 3.6 LA NORMATIVA RECENTE

#### 4 IL RECEPIMENTO DELLA NORMATIVA EUROPEA IN ITALIA

- 4.1 IL PRIMO PACCHETTO FERROVIARIO
- 4.2 IL SECONDO PACCHETTO FERROVIARIO
- 4.3 IL TERZO PACCHETTO FERROVIARIO
- 4.4 ALTRI SVILUPPI NORMATIVI RECENTI

#### 5 LE PROSPETTIVE PER IL FUTURO: IL PROCESSO DI “RECAST” PROMOSSO DALLA COMMISSIONE EUROPEA

#### 6 GLI ATTORI E I REGOLATORI DEL MERCATO

- 6.1 L'UFFICIO PER LA REGOLAZIONE DEI SERVIZI FERROVIARI
- 6.2 L'AGENZIA NAZIONALE PER LA SICUREZZA FERROVIARIA
- 6.3 FOCUS: IL PROSPETTO INFORMATIVO DELLA RETE

#### 7 I DIVERSI SEGMENTI DEL MERCATO PASSEGGERI E IL LORO GRADO DI LIBERALIZZAZIONE

- 7.1 IL TRASPORTO A MEDIA LUNGA DISTANZA E OPS
- 7.2 L'ALTA VELOCITÀ
- 7.3 IL TRASPORTO REGIONALE E LOCALE
- 7.4 GLI EFFETTIVI SPAZI PER UNA CONCORRENZA NEL MERCATO NEL SETTORE PASSEGGERI

#### 8 TRASPORTO FERROVIARIO DELLE MERCI IN ITALIA

- 8.1 GLI ATTORI IN GIOCO
- 8.2 I NUOVI ENTRANTI

#### 9 LO STATO DELLA LIBERALIZZAZIONE IN ALTRI PAESI

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

- 10.1 I COSTI SOCIALI NON ANCORA INSERITI PIENAMENTE NELLA POLITICA DEI TRASPORTI (DIRETTIVA “EUROVIGNETTE”)
- 10.2 LO SVILUPPO DELLA LIBERALIZZAZIONE IN MODO ASIMMETRICO FRA STATI
- 10.3 I RAPPORTI FRA IMPRESE FERROVIARIE E GESTORE DELL'INFRASTRUTTURA
- 10.4 LE MODALITÀ DI FINANZIAMENTO DEI TRENI OPERATI CON LOGICA DI SERVIZIO UNIVERSALE SULLE MEDIE E LUNGHE DISTANZE (SERVIZI MINIMI).
- 10.5 LA GESTIONE DELLA COMPETIZIONE NEI TRAFFICI PASSEGGERI INTERNAZIONALI E LA COMPARTIMENTAZIONE DEL MERCATO A LIVELLO NAZIONALE

#### 11 BIBLIOGRAFIA

## INTRODUZIONE

“L’effettiva competizione nel settore ferroviario: una grande sfida”. Questo era il titolo dell’intervento del Commissario Europeo per la Politica Concorrenza dell’epoca Mario Monti al convegno annuale organizzato dall’UNIFE<sup>1</sup> nel Maggio del 2002. Oggi il titolo è ancora valido. Infatti, nonostante le prime direttive europee sul tema dello sviluppo delle ferrovie comunitarie risalgano ormai a venti anni or sono e i progressi in alcuni segmenti del mercato siano evidenti, sebbene con risultati molto differenziati fra Stati UE, la sfida è ancora aperta.

Il presente rapporto si pone, dunque, come obiettivo quello di analizzare e valutare gli aspetti critici ancora in discussione nel processo di evoluzione che il settore ferroviario ha intrapreso sulla spinta dell’emanazione delle direttive europee e del loro recepimento nelle normative nazionali, partendo dalla necessità di sottolineare l’urgenza che questa modalità di trasporto, per evidenti motivi di sostenibilità economica, ambientale e sociale dell’intero settore, recuperi quote di mercato ed evidenziando, attraverso una sintetica ripresa dei principali dati statistici, come questa necessità sia tanto più marcata nel contesto italiano.

Il rapporto è strutturato in tre parti. La prima ha lo scopo di sistematizzare le tappe dell’evoluzione normativa verso la liberalizzazione e l’apertura dei mercati su dimensione europea, evidenziando le difficoltà di natura politica, tecnica ed economica che si sono riscontrate nell’introdurre principi simili a quelli con successo adottati in altri settori del trasporto, quali quello aereo o marittimo.

Le specificità del settore, infatti, non sono legate solo ad aspetti organizzativi riconducibili ai quasi due secoli di storia delle ferrovie, ma anche alle difficoltà a rintracciare nelle normative nazionali, e nelle procedure tecniche necessarie per poter far funzionare un mercato concorrenziale, l’assenza di contraddizione nella valorizzazione reciproca dello sviluppo di servizi liberalizzati e di collegamenti operati in regime di servizio pubblico.

La seconda parte dello studio è dedicata a rimarcare la complessa riorganizzazione dei ruoli e delle funzioni dei principali operatori nel settore, necessaria per poter effettivamente introdurre forme di competizione in grado di permettere innovazioni di tipo tecnico e commerciale. Gli aspetti della separazione fra i gestori delle infrastrutture e le imprese ferroviarie, l’assegnazione delle tracce orarie, le scelte in materia di contratti di servizio sono solo i principali elementi critici che richiedono un’accurata valutazione per poter tecnicamente ipotizzare forme di competizione nel mercato fra le imprese ferroviarie. Questa parte è arricchita dall’evidenziazione di come gli Stati dell’UE abbiano perseguito obiettivi e strategie differenti nel riordino del sistema ferroviario, con un diverso grado di coinvolgimento del settore dei privati.

La terza ed ultima parte riprende i temi lasciati ancora aperti dal processo di evoluzione del settore, fermo restando che allo stato attuale le logiche di liberalizzazione su scala europea sono state circoscritte, dal 2007, al solo settore merci e, dal 2010, a quello dei passeggeri internazionali, mentre a livello italiano si è resa possibile l’attivazione di nuovi servizi in regime di concorrenza sulla media e lunga distanza nazionale anche da parte di imprese europee, con il vincolo di reciprocità fra le normative nazionali. Il mercato del cabotaggio nella maggior parte dei paesi UE è, invece, ancora escluso da questo processo evolutivo.

Il rapporto si chiude rimarcando come a livello italiano, in questo contesto di avvio del processo liberalizzazione, accompagnato da forti innovazioni tecnologiche nel settore del materiale rotabile e dal completamento dell’infrastruttura dedicata all’AV, gli scenari di crescita per il trasporto ferroviario appaiono

---

<sup>1</sup> Il titolo originale dell’intervento era “Effective competition in the railway sector: a big challenge” ed è stato tenuto a Brussels il 21 Maggio del 2002 all’evento annuale organizzato dall’UNIFE- Union of the Railway Industries.

particolarmente interessanti dal punto di vista tecnico e commerciale, sebbene circoscritti a specifiche nicchie di mercato.

L'aspetto cruciale per poter cogliere appieno questi benefici è la chiarezza della ripartizione del mercato fra ciò che viene operato con logiche di oneri di servizio pubblico e, quindi, con valenza sociale, e ciò che può essere disciplinato dalle regole previste dal mercato concorrenziale. Le Regioni e il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti giocano in questo senso un ruolo fondamentale, di indirizzo e di scelta politica nella selezione dei collegamenti da inserire all'interno dei contratti di servizio.

## 1 I NUMERI DEL TRASPORTO FERROVIARIO IN EUROPA

A partire dagli anni Novanta, in Europa il settore del trasporto ferroviario è stato interessato da un processo di liberalizzazione e privatizzazione volto a razionalizzare il mercato e a introdurre elementi di concorrenza in un settore tradizionalmente caratterizzato da assetti monopolistici e da una forte presenza dell'operatore pubblico.

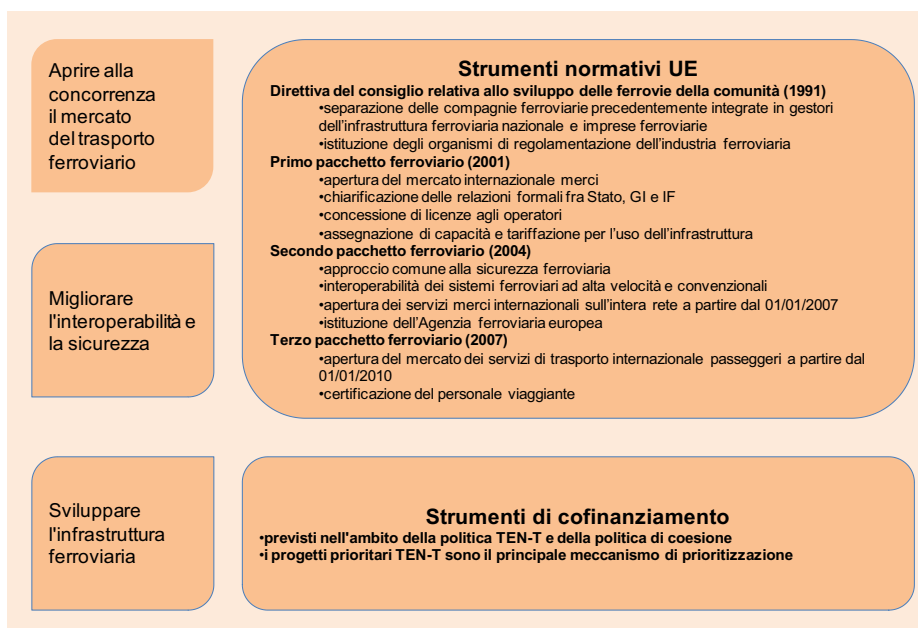
L'incipit deriva dall'azione della Commissione Europea, la quale proprio nei primi anni Novanta avvia un riassetto normativo inteso a superare quelli che, come evidenziato recentemente anche dalla Corte dei Conti Europea (2010), erano stati identificati come i tre maggiori ostacoli allo sviluppo del trasporto ferroviario europeo:

- l'**inadeguatezza dell'infrastruttura** ferroviaria a fornire servizi transeuropei, a causa della carenza di collegamenti fra le reti nazionali (specialmente alle frontiere), delle strozzature sugli assi strategici e della marcata obsolescenza di buona parte dell'infrastruttura.
- l'**assenza di interoperabilità** tra le diverse reti ferroviarie nazionali (la rete europea è composta da un mosaico di reti nazionali storicamente sviluppatasi con caratteristiche tecnico-operative e procedure amministrative simili, ma non identiche).
- l'**assenza**, riconducibile principalmente a ragioni storiche (in Europa i servizi ferroviari sono stati storicamente forniti all'interno dei mercati nazionali), di un **mercato competitivo** dei servizi transeuropei.

L'UE è intervenuta a questo proposito facendo ricorso a due principali strumenti:

- le **misure normative** che mirano ad aprire il mercato ferroviario europeo e a promuovere l'interoperabilità, la sicurezza e i diritti dei passeggeri;
- il **cofinanziamento di infrastrutture** ferroviarie nuove e da potenziare.

Di seguito il focus dell'analisi si concentrerà sul primo dei due approcci pocanzi citati e, in particolare, ne analizzeremo, a livello europeo e nazionale, i principali passaggi evolutivi.



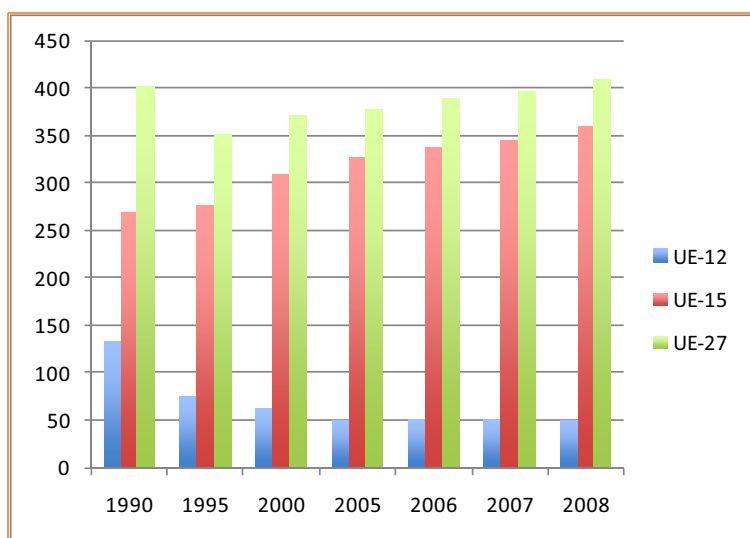


Prima di commentare gli sviluppi delle politiche, però, è utile esaminare quali sono state le principali tendenze del mercato del trasporto ferroviario, passeggeri e merci, a livello europeo, sia con riferimento all'arco temporale interessato dall'implementazione normativa della liberalizzazione, sia nel periodo precedente, per poter inquadrare le politiche adottate in un contesto di più lungo periodo.

A tal scopo faremo riferimento alle statistiche messe a disposizione dallo *Statistical Pocketbook 2010* della Commissione Europea.

Nell'ambito del trasporto ferroviario di **passeggeri**, con riferimento all'UE-15 (Figura 1), è possibile osservare come dal 1990 nel settore ferroviario il dato relativo ai passeggeri-kilometri ha registrato una crescita costante ma modesta, al contrario di altre modalità di trasporto quali quelle aerea e stradale<sup>2</sup>. Esso, infatti, è cresciuto complessivamente del 33,8%, con un incremento, tra il 2000 e il 2008, del 16% e nell'ultimo anno, tra 2007 e 2008, pari al 4,3%. Tuttavia, allo stesso tempo è drammaticamente calato il traffico passeggeri nei nuovi Stati membri (UE-12). Questi, infatti, tra il 1990 e il 2008, hanno registrato una decrescita pari a oltre il 62% (da circa 131,8 mila mio a meno di 50 mila mio di passeggeri-kilometri), con un andamento stabilizzato intorno alla soglia dei 50 mila mio solo a partire dal 2006.

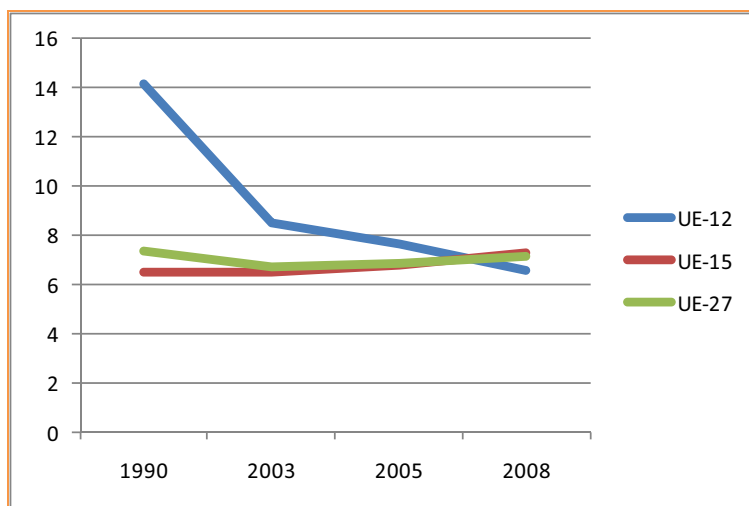
Figura 1: Passeggeri-kilometro (migliaia di ml)



Fonte: elaborazioni CERTeT su dati Statistical Pocketbook 2010

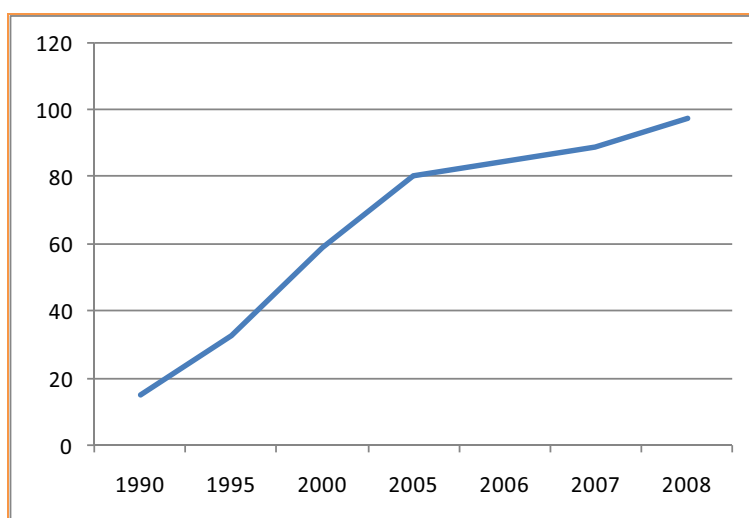
Anche con riferimento alla ripartizione modale, il quadro che si è delineato negli ultimi decenni appare poco incoraggiante per la UE-12. Infatti, la quota di passeggeri-kilometri attribuibile alla ferrovia, tra il 1995 e il 2007, è passato dal 6,6% al 6% ed è poi leggermente risalita nel 2008, anno in cui si è attestata al 6,3%. Tuttavia, le dinamiche di tale valore negli ultimi anni assumono ancor più significato se si considera che la stessa statistica nel 1970 era pari a circa il 10%.

<sup>2</sup> Tra il 1995 e il 2008, il traffico ferroviario passeggeri è cresciuto del 16,7%, quello automobilistico è cresciuto di oltre il 21% e quello aereo del 62%.

**Figura 2: Quota trasporto passeggeri su ferro**

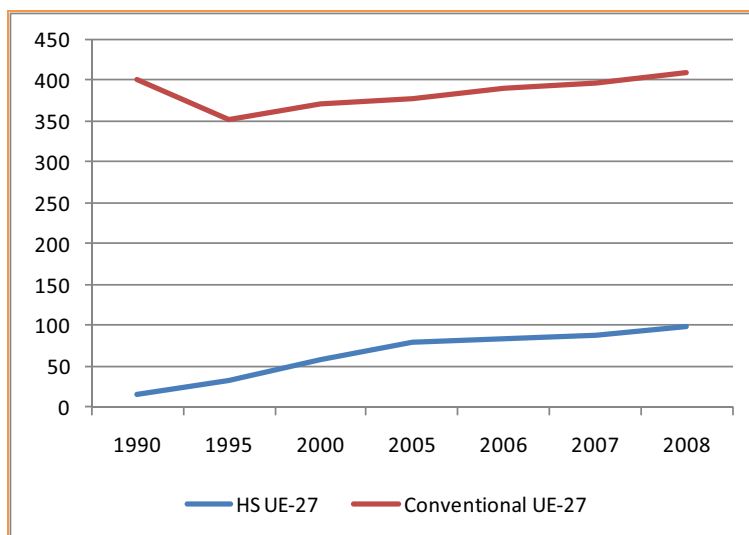
Fonte: elaborazioni CERTeT su dati Everis 2010

Recentemente, alcuni analisti (Preston, 2009) hanno evidenziato come sugli andamenti sopra delineati abbia contribuito in maniera determinante lo sviluppo del trasporto ferroviario ad alta velocità. Esso, infatti, ha costituito negli ultimi anni un ruolo importante nelle dinamiche del settore, essendosi addirittura più che quintuplicato (+540%) in volume tra il 1990 e 2008, anno in cui a tale modalità corrispondeva il 24% dei passeggeri-kilometri riferibili alla modalità ferroviaria dell'UE-27 (Figura 3). È interessante notare come, sebbene ci sia una certa incertezza nella quantificazione, sulle principali direttrici europee l'introduzione dell'alta velocità è stata in grado di generare una nuova domanda di trasporto viaggiatori. Infatti, sulla direttrice Madrid Siviglia è stato calcolato che, oltre ad aver modificato le quote di mercato fra il treno e le altre modalità di trasporto, grazie alla riduzione da 6 ore a circa 2 ore e 30 minuti di viaggi, l'AV abbia generato circa un 30% di viaggiatori aggiuntivi. Un simile risultato è stato riscontrato sulla Londra-Parigi.

**Figura 3: Passeggeri-kilometro Alta Velocità (UE27)**

Fonte: elaborazioni CERTeT su dati Statistical Pocketbook 2010

Figura 4: Trasporto passeggeri: convenzionale vs. AV



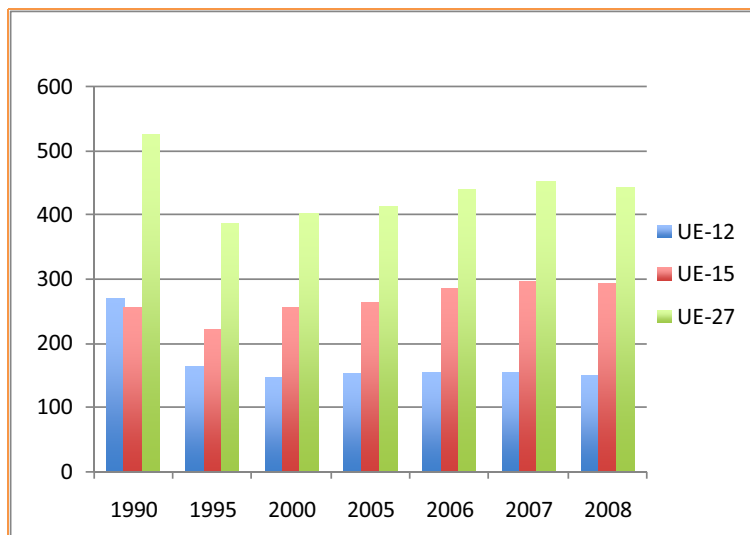
Fonte: Fonte: elaborazioni CERTeT su dati Everis 2010

È inoltre interessante notare come nel mercato europeo dell'alta velocità siano presenti tipologie differenti di operatori sulla base dell'assetto proprietario, come evidenziato dalla tabella successiva

Gli operatori nel settore AV in Europa	
Assetto proprietario	Esempi
Operatori di proprietà statale	Trenitalia, DB, SNCF (è il modello classico che viene adottato in quasi tutti gli Stati UE)
Società controllate da parte degli operatori statali. Sono normalmente create per offrire specifici servizi, con partecipazioni minoritarie di altri azionisti pubblici o privati	TGV Lyra
Joint Venture di operatori statali, sviluppate per operare specifici servizi internazionali	Thalys, e nuova JV fra SNCF e RENFE (ancora senza nome) e JV fra Trenitalia e Veolia
Joint Venture di operatori statali e operatori privati, sviluppate per operare specifici servizi internazionali	Eurostar
Operatori privati	Nuovo Trasporto Viaggiatori (NTV) in Italia, Locomore in Germania e alcune imprese ferroviarie dedicate ai servizi di collegamento veloce fra il centro città e gli aeroporti, come Arlanda Express a Stoccolma o Heathrow Express a Londra

Nell'ambito del trasporto ferroviario di **merci**, la Figura 5 mostra come tale settore abbia attraversato un periodo di declino fino alla metà degli anni Novanta (-13% tra il 1990 e il 1995), momento a partire dal quale, nell'EU-15, il settore ha intrapreso un processo di rivitalizzazione (+31% tra il 1995 e il 2008). La crescita tra il 1995 e il 2008 è stata particolarmente forte nei paesi di transito, come l'Austria (+66%) e i Paesi Bassi. Tuttavia, similmente al caso del traffico passeggeri, il traffico nella UE-12 ha continuato a calare fino all'inizio del 2000 (-46% tra il 1990 e il 2000), momento in cui il settore ha sperimentato un seppur moderato recupero (+6,4% tra il 2000 e il 2007, ma -3,6% tra il 2007 e il 2008).

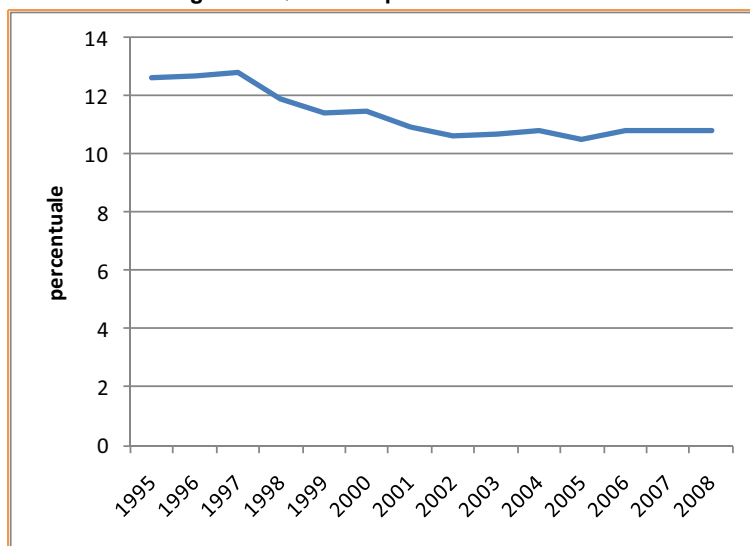
Figura 5: Tonnellate-kilometro (migliaia di ml)



Fonte: elaborazioni CERTeT su dati Statistical Pocketbook 2010

Come raffigurato in Figura 6 osservando l'andamento nel tempo delle tonnellate di merci movimentate su ferro, si rileva un calo importante della quota di mercato ferroviaria, la quale tra il 1995 e il 2008 passa dal 12,6% al 10,8%. Collocando tali dinamiche in un contesto di più lungo periodo, poi, si rileva un calo ancora più importante poiché nel 1970 la quota del settore ferroviario nel trasporto merci in Europa era pari al 20%.

Figura 6: Quota trasporto merci su ferro



Fonte: elaborazioni CERTeT su dati Statistical Pocketbook 2010

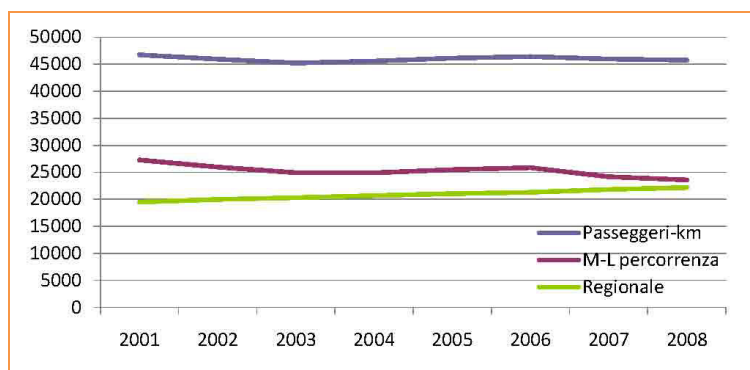
Tra i principali fenomeni che hanno influenzato l'evoluzione del settore si consideri il processo di allargamento ai nuovi Stati membro intrapreso dall'Unione Europea che ha portato a nuove opportunità commerciali. In breve, infatti, sono cresciuti i flussi commerciali e, di conseguenza, anche i volumi di traffico. Dall'altro lato, però, ha giocato un ruolo determinante la crescita del trasporto merci stradale e aereo, in particolare tra i nuovi Stati membri. Queste modalità infatti sembrano essere state in grado di trarre maggior vantaggio dalle opportunità delineatesi con il processo di espansione dei confini dell'UE.

## 2 I NUMERI DEL TRASPORTO FERROVIARIO IN ITALIA

In Italia, nel 2008, la quota di passeggeri-kilometri riconducibili alla modalità su ferro era pari al 5,7%, contro il 7,3% della media UE27. A questo valore, secondo i dati riportati dal CNTI 2009, hanno corrisposto 45,8 miliardi di passeggeri-kilometri trasportati, un valore in calo dello 0,5% rispetto all'anno precedente e del 2,1% rispetto al 2001.

A tale dinamica, come si può osservare dalla Figura 8, hanno contribuito, in maniera differente, i segmenti del trasporto a media lunga distanza e quello regionale. Il primo, con 23,6 miliardi di passeggeri-kilometri nel 2008, è calato del 2,4% rispetto all'anno precedente e del 13,5% rispetto al 2001; il secondo, invece, pari a 22,2 miliardi di passeggeri-kilometri nel 2008, è aumentato dell'1,65% rispetto all'anno precedente e del 13,9% rispetto al 2001.

Figura 7: Passeggeri-km (mln) sul territorio nazionale



Fonte: Elaborazione CERTeT su dati CNTI 2009

Con riferimento al 2009, secondo i dati riportati dal Rapporto Annuale di Bilancio di FS, i passeggeri-kilometri trasportati, in valore assoluto, hanno raggiunto i 44,4 miliardi, dunque in calo del 3% rispetto al 2008. Di questi, circa 22,1 miliardi facevano riferimento al trasporto regionale e locale e 22,2 miliardi erano relativi al segmento dei servizi di media e lunga percorrenza. In generale, quindi, anche i dati di traffico del 2009 evidenziano gli effetti della crisi economica e del conseguente calo di produzione industriale e dell'incremento del tasso di disoccupazione.

Ciò nonostante, nel 2009 è proseguita la dinamica di graduale crescita dei passeggeri dei servizi a mercato (+ 18,1%), a fronte di una riduzione consistente (-14,3%) dell'offerta dei servizi a carattere universale<sup>3</sup>. In linea con gli obiettivi di riequilibrio dichiarati da FS Spa, che non riconosce più i presupposti di economicità, è proseguita la contrazione (-37%) dell'erogazione dei servizi "non contribuiti".

Nel complesso, la produzione del 2009 di Trenitalia, espressa in treni-kilometri, mostra una riduzione dello 0,5%, rispetto all'anno precedente, alla quale contribuiscono principalmente i servizi a media e lunga percorrenza (-1,1%), mentre il trasporto regionale appare stabile.

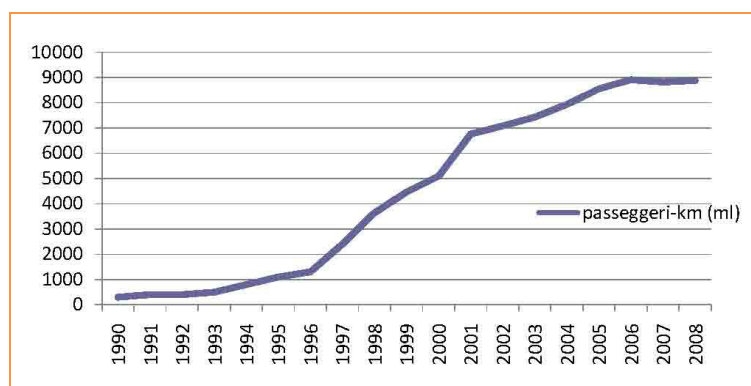
Volendo guardare all'erogazione dell'offerta di Trenitalia anche in termini di treni-kilometri, nel 2009 quelli destinati al trasporto passeggeri sono stati pari a 267 milioni, dei quali 80 milioni relativi al settore della media-lunga percorrenza (+26,4%, nel segmento mercato, -7,4% e - 40%, nei segmenti rispettivamente

<sup>3</sup> Su tale aspetto hanno inciso anche le minori risorse destinate a questo comparto dal committente pubblico.

universale contribuito e non mercato/non contribuito). Nel trasporto regionale e locale il volume di treni-kilometri prodotti da Trenitalia si è mantenuto sopra ai 187 milioni (-0,2% rispetto all'anno precedente). Infine, sempre secondo i dati messi a disposizione dal rapporto annuale di bilancio di FS, nel 2009 il load factor del trasporto di media-lunga percorrenza è stato pari al 49%, mentre quello del trasporto regionale al 31%.

Nell'ambito del trasporto passeggeri sul territorio nazionale merita un'attenzione specifica la dinamica dei dati relativi ai passeggeri-kilometro trasportati dalla rete ad alta velocità. Questi ultimi, infatti, secondo i dati dello Statistical Pocketbook 2010 della Commissione Europea, hanno fatto registrare una crescita molto rilevante tra il 1990 e il 2008 (vedi Figura 8), anno in cui si sono raggiunti gli 8.880 milioni di passeggeri-kilometro, un valore in crescita del 540% rispetto a quello del 1990.

Figura 8: Alta Velocità



Fonte: Elaborazione CERTeT su dati Statistical Pocketbook 2010

Sulla base delle informazioni provenienti dagli annuari statistici dell'ENAC è possibile ricostruire l'andamento delle principali relazioni aeree impattate dallo sviluppo della rete AV, sebbene sia rilevante ricordare come il completamento dell'intero asse con l'apertura della Firenze – Bologna sia avvenuto nel dicembre 2009 e che, quindi, solo i dati del 2010 permetteranno di effettuare una comparazione più corretta. I dati evidenziano come la rotta, con caratteristiche principalmente business, fra Linate e Fiumicino sia stata la direttrice maggiormente coinvolta nella riduzione dei traffici derivante dall'introduzione dei nuovi servizi AV (-30,3% e 780.000 passeggeri in meno). Anche la tratta fra Linate e Napoli ha subito una riduzione del 10,5%, pari a 95.000 passeggeri. Per le altre rotte analizzate, l'effetto è stato praticamente annullato dai nuovi modelli organizzativi delle compagnie aeree e dall'ingresso di vettori low cost.

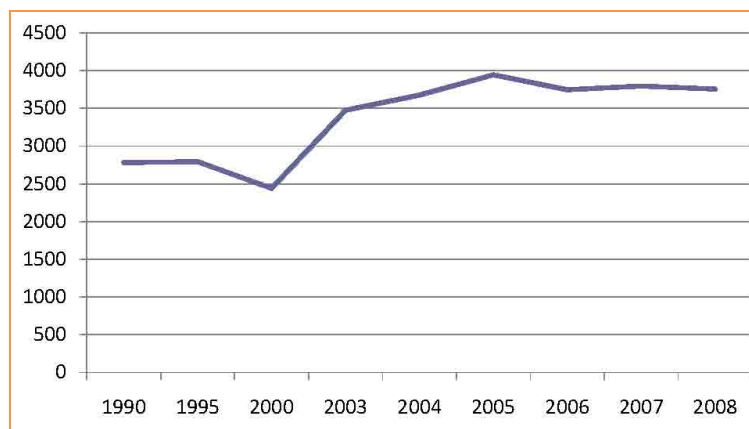
## Numero passeggeri annui (fonte ENAC)

Tratta	2007	2008	2009	2009/2007	2009/2008
Milano Linate - Roma Fiumicino	2.420.106	2.470.676	1.720.951	-28,9%	-30,3%
Milano Malpensa- Roma Fiumicino	740.308	533.845	671.396	-9,3%	25,8%
Bergamo - Roma Ciampino	317.355	335.585	406.331	28,0%	21,1%
Totale sistema Milano - Roma	3.477.769	3.340.106	2.798.678	-19,5%	-16,2%
Venezia- Roma Fiumicino	631.169	712.198	743.470	17,8%	4,4%
Verona - Roma Fiumicino	326.309	321.709	384.104	17,7%	19,4%
Milano Linate - Napoli	824.711	813.630	728.499	-11,7%	-10,5%
Totale traffici nazionali	56.521.504	53.985.749	54.148.212	-4,2%	0,3%

Fonte: Elaborazione CERTeT su dati ENAC 2010

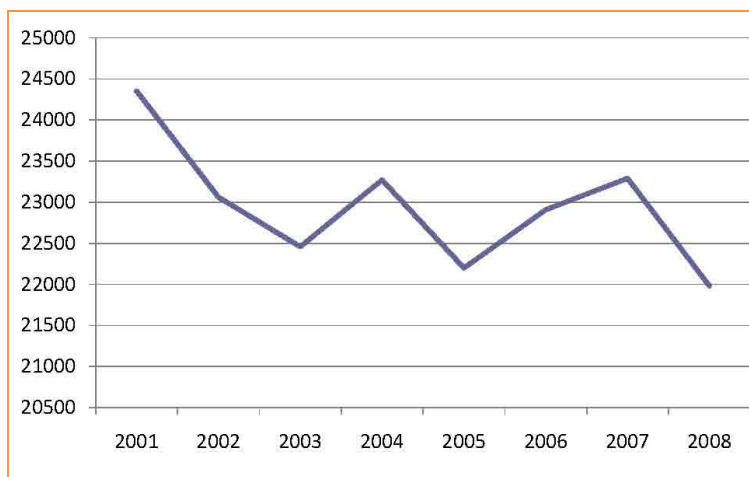
Sulla base dei dati messi a disposizione dal CNTI è poi possibile valutare l'offerta delle imprese di piccole e medie dimensioni (Figura 9), regionali e in possesso di licenza. Secondo la suddetta fonte, nel 2008 è stata prodotta un'offerta, in termini di passeggeri-kilometro, pari a 3.756 ml, in leggero calo rispetto all'anno precedente (3.795 ml di passeggeri-kilometro) ma in netto aumento rispetto ai valori del 2000 (2.792 ml di passeggeri-kilometro).

Figura 9: Passeggeri-km delle imprese regionali medio-piccole



Fonte: Elaborazione CERTeT su dati CNTI 2009

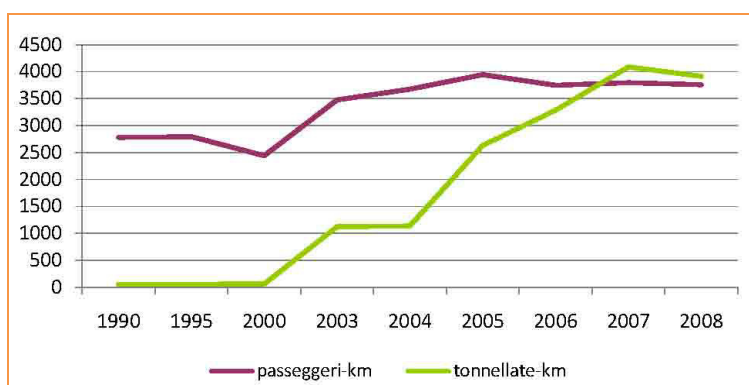
Con riferimento ai volumi di merci trasportate dal Gruppo FS, i dati del 2008 e del 2009 mettono in luce l'impatto che la crisi economica ha esercitato su questo settore. Infatti, secondo i dati messi a disposizione dal CNTI, nel 2008 il traffico ferroviario merci sul territorio nazionale è stato pari a 21,9 miliardi di tonnellate-kilometro, con uno scostamento negativo del 5,6% rispetto al 2007, dinamica che ha caratterizzato sia il trasporto combinato (-5,9%) che quello tradizionale (-5,2%). Nel 2009, poi, l'impatto sui volumi trasportati è stato ancora più drammatico, causando un calo medio, rispetto all'anno precedente, del 30,7% delle tonnellate-kilometro (in particolare, il trasporto combinato è calato 31,8% mentre quello tradizionale 29,9%). Tali valori appaiono ancora più significativi se si considera che, dal 2001 al 2008, il traffico merci svolto sul territorio nazionale (Figura 1), in termini di tonnellate-kilometro, era calato del 9,7% (-16,8 il trasporto tradizionale, +0,6% il trasporto combinato).

**Figura 10: Tonnellate-km (mln) sul territorio nazionale**

Fonte: Elaborazione CERTeT su dati CNTI 2009

Nel 2008 sulla rete del Gestore RFI è stata erogata un'offerta di trasporto pari a 337,8 ml di treni-kilometro; di questi, 326,4 ml sono stati erogati da Trenitalia, mentre 10,7 ml dai operatori terzi, valore pari a quasi il 3% del totale del mercato complessivo (passeggeri e merci). Lo stesso valore, se si considera solo il comparto del trasporto merci, si attesta all'11,8%.

In termini di passeggeri-kilometro e tonnellate-kilometro anche i dati delle piccole e medie imprese ferroviarie (Figura 11) relativi al 2008 accusano gli effetti dell'inizio della crisi economica, registrando un calo rispettivamente del 1% e del 4,2% rispetto all'anno precedente. Tuttavia, se si osserva l'andamento dei volumi trasportati su un arco temporale più ampio, tra il 2000 e il 2008, si registra una dinamica ben più positiva, che ha visto crescere il settore passeggeri e merci rispettivamente del 54% e del 6647%.

**Figura 11: Volumi trasportati delle imprese regionali medio-piccole**

Fonte: Elaborazione CERTeT su dati CNTI 2009

Per avere un quadro della situazione dell'impatto effettivo della liberalizzazione sul mercato ferroviario in Italia è utile analizzare l'elenco delle aziende dotate di licenza e di certificato di sicurezza pubblicato annualmente dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.



A questo proposito, si osservi come la **licenza** sia paragonabile a un generico atto formale che dà lo *status* di impresa ferroviaria, ma non implica necessariamente che l'impresa svolge effettivamente servizi di trasporto. Al contrario, il **certificato di sicurezza** è il documento che dimostra che l'impresa che lo possiede soddisfa tutti i requisiti richiesti dalla legge per svolgere il servizio di trasporto. Poiché tale documento è soggetto a periodico rinnovo, si presume che esso sia posseduto da imprese che esercitano l'attività.

Secondo i dati più recenti del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, al 31 dicembre 2009 erano 49 in Italia le imprese ferroviarie che risultavano in possesso di licenza. Di queste, 31 avevano richiesto e ottenuto il certificato di sicurezza e 30 erano effettivamente operanti con un contratto di accesso alla rete ferroviaria nazionale. Inoltre, 16 di esse operavano sia nel settore passeggeri che nel settore merci, 3 solo nel settore passeggeri e 11 esclusivamente nel settore merci. La seguente tabella visualizza i dati aggiornati al 31/12/2009.

**Tabella 1**

	Licenze			Licenze Revocate
	Operative	Inattive	Con certificato di sicurezza	
Misto	16	4	17	8
Passeggeri	3	7	3	4
Cargo	11	8	11	4

Fonte: Elaborazione CERTeT su dati MIT 2010

I dati esposti in Tabella 1 sono stati definiti dallo stesso Ministero delle Infrastrutture e Trasporti rappresentativi di una situazione in fase di continua evoluzione”.

### 3 L'EVOLUZIONE DELLA NORMATIVA IN TEMA DI TRASPORTO FERROVIARIO A LIVELLO EUROPEO

L'intervento della politica europea ha come obiettivo la riduzione delle barriere tecniche e legali per l'ingresso sul mercato di nuovi operatori e permettere la riorganizzazione degli operatori esistenti in modo da poter incrementare la competitività del settore. In particolare, gli interventi, come dettagliato nei capitoli successivi, hanno principalmente lo scopo di superare, o quantomeno di ridurre la rilevanza di, sei tipi di barriere:

1. Il sistema di licenze e certificazioni di sicurezza ferroviarie;
2. L'assenza di interoperabilità delle reti ferroviarie (sistemi di segnalamento, voltaggi, regole operative ecc.), realizzate principalmente alla fine dell'ottocento per rispondere a esigenze di trasporto principalmente nazionali;
3. Patente dei macchinisti (nell'Europa a 15 sono oltre 200.000 i macchinisti);
4. L'assenza di un mercato del leasing del materiale rotabile;
5. La gestione delle infrastrutture (in situazione di monopolio naturale) in termini di condivisione delle regole di assegnazione delle tracce orarie e del livello di pedaggio;
6. Restrizioni alle operazioni per i traffici di tipo nazionale, dovendo tener conto di logiche derivanti da contratti di servizio in vigore, in molti casi antistorici.

#### 3.1 GLI ANNI NOVANTA

A livello europeo, il processo di liberalizzazione del sistema ferroviario ha avuto inizio nei primi anni Novanta a opera dell'Unione Europea. Le prime azioni di indirizzo dell'UE hanno avuto come obiettivo la garanzia della sicurezza, il potenziamento del trasporto merci su rotaia e la predisposizione dei primi tasselli del quadro della liberalizzazione. I principali atti che hanno segnato il processo di rinnovamento normativo durante gli anni Novanta sono:

- **Direttiva n. 440/1991**, la quale era principalmente volta ad *avviare lo sviluppo e la liberalizzazione* del trasporto internazionale di merci.  
A tal fine essa sanciva:
  - l'indipendenza delle imprese ferroviarie dagli Stati;
  - la separazione, almeno contabile, tra le imprese ferroviarie e il gestore dell'infrastruttura;
  - il diritto all'accesso alle reti ferroviarie degli Stati membri, a condizioni non discriminatorie, per le imprese che effettuano trasporto internazionale di merci;
  - la definizione da parte di ogni Stato membro, mediante anche la consultazione del gestore dell'infrastruttura, del canone di accesso e di utilizzo della rete in maniera tale da non arrecare alcuna discriminazione nei confronti di qualsivoglia impresa ferroviaria.
- **Regolamento n. 1893/1991**, con il quale erano definite le fattispecie nelle quali potevano legittimamente costituirsi i casi di *erogazione dei sussidi*.
- **Direttiva n. 18/1995**, con la quale erano individuate le caratteristiche che le imprese ferroviarie dovevano rispettare per poter ottenere il *rilascio della licenza* a espletare servizi di trasporto ferroviario.
- **Direttiva n. 19/1995**, con la quale la Comunità disciplinava la *ripartizione delle capacità* dell'infrastruttura e la riscossione del diritto di accesso alla rete. In particolare tale Direttiva, poi abrogata da un nuovo atto (2001), prevedeva che ogni Stato designasse un organo preposto alla ripartizione, la quale doveva essere equa, non discriminatoria e tale da consentire un uso ottimale delle linee.

Gli obiettivi dei primi interventi della politica comunitaria erano mirati a introdurre elementi di trasparenza e di verifica dei reali costi del sistema ferroviario, con la convinzione che il settore fosse vittima di asimmetrie informative (fra incumbents e new entrants ma anche fra regolatore e regolato). La tabella successiva sintetizza le diverse tipologie di asimmetrie informative tipiche del settore che possono essere superate o mitigate da una separazione societaria fra gestori delle infrastrutture e imprese ferroviarie, come indicato nella normativa europea<sup>4</sup>.

Le tipiche asimmetrie informative nel settore ferroviario		
Asimmetrie informative	Aspetti infrastrutturali	Aspetti legati all'offerta di servizi
La valutazione dei costi industriali	La possibilità di sussidi incrociati fra gestori dell'infrastruttura e gestori del servizio La possibilità di sussidio incrociato fra reti ad alto utilizzo e reti a scarso utilizzo Difficoltà nella ricostruzione dei costi industriali e nella valutazione degli asset Gestione del sistema dei pedaggi dell'infrastruttura	La possibilità di sussidi incrociati fra servizio operati con oneri di servizio pubblico e servizi commerciali Possibilità di sussidi incrociati fra servizi passeggeri e servizi merci
La conoscenza degli aspetti tecnici e normativi	Il numero molto ristretto di esperti tecnici del settore, concentrati nel gestore delle infrastrutture Possibilità di "cattura del regolatore" ad esempio nella gestione delle tracce	Il numero molto ristretto di esperti tecnici del settore, concentrati nell'impresa ferroviaria incumbent può portare a distorsioni nella scelta dei "servizi universali" Possibilità di "cattura del regolatore" ad esempio nella gestione delle licenze e nella certificazione di sicurezza

### 3.2 IL PRIMO PACCHETTO FERROVIARIO

L'intera normativa concernente la materia è stata modificata nel 2001, con l'approvazione del complesso di norme che vanno sotto il nome di "primo pacchetto ferroviario" (di seguito PPF). Il PPF, oltre a rivedere profondamente la Direttiva n. 440/1991 e abrogare la Direttiva n. 19/1995, era diretto a sviluppare l'apertura del mercato alla concorrenza, a garantire l'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture e l'utilizzo ottimale delle stesse e a promuovere la sicurezza secondo standard e criteri di controllo comuni a livello europeo. Il PPF si componeva, in sintesi, di tre direttive:

- **Direttiva n. 12/2001**, che modifica la Direttiva n. 440/1991 relativa allo *sviluppo delle ferrovie comunitarie*;
- **Direttiva n. 13/2001**, che modifica la Direttiva n. 18/1995 relativa alle licenze delle imprese ferroviarie ridefinendo i criteri per l'assegnazione delle stesse;
- **Direttiva n. 14/2001**, relativa alla *ripartizione della capacità* dell'infrastruttura ferroviaria e all'imposizione dei diritti per il suo utilizzo. Essa disciplina in modo più specifico le modalità di assegnazione della capacità e i criteri di imposizione dei diritti di accesso, prescrivendo per ogni gestore dell'infrastruttura l'obbligo di predisporre il prospetto informativo della rete<sup>5</sup>. Essa definisce anche:
  - i "servizi fondamentali", obbligatoriamente forniti dal gestore;
  - i "servizi complementari", i quali, qualora offerti, devono essere necessariamente erogati a richiesta dell'impresa ferroviaria;
  - i "servizi ausiliari", che il gestore non è obbligato a prestare.

La Direttiva, inoltre, rende note le procedure di assegnazione che i gestori devono seguire e i criteri che devono rispettare nel caso di conflitto nell'attribuzione della capacità e/o nel caso di infrastrutture sature e

<sup>4</sup> La tabella è un adattamento delle indicazioni provenienti dal paper di Di Pierantonio L e Pelkmans J. (2004)

<sup>5</sup> Documento contenente le caratteristiche della rete, le sue modalità di utilizzo, le modalità di richiesta e di allocazione della capacità, i servizi offerti e le tariffe applicate.

prevedeva la possibilità di stipulare accordi quadro tra le imprese ferroviarie e il gestore per l'assegnazione di capacità per periodi superiori all'orario di esercizio. Infine, la Direttiva impone a ogni Stato l'istituzione di un organo di regolazione del settore ferroviario;

- La **Direttiva n. 16/2001** completa il PPF. Essa è relativa all'*interoperabilità* del sistema ferroviario convenzionale, che prevede la soppressione graduale degli ostacoli all'interoperabilità del sistema ferroviario, in particolare provvedendo all'armonizzazione delle norme tecniche.

Tale atto mette in luce le condizioni necessarie a realizzare nel territorio comunitario l'interoperabilità del sistema ferroviario transeuropeo convenzionale. Esse in particolare riguardano la progettazione, la costruzione, la messa in servizio, la ristrutturazione, il rinnovo, l'esercizio e la manutenzione degli elementi di detto sistema e le qualifiche professionali e le condizioni di salute e di sicurezza del personale che contribuiscono all'esercizio del sistema stesso.

### 3.3 IL SECONDO PACCHETTO FERROVIARIO

Il secondo pacchetto ferroviario (di seguito SPF) è stato approvato in data 29 aprile 2004. Esso ha approvato alcune modifiche alle direttive sull'*interoperabilità*, al fine di rendere le stesse coerenti con le altre misure previste dal medesimo, in particolare quelle sulla *sicurezza* e sulla costituzione dell'Agenzia ferroviaria europea e per rispondere all'esigenza di realizzare l'interoperabilità sull'intera rete in coincidenza con l'ulteriore liberalizzazione del mercato. Il SPF si compone dei seguenti atti normativi comunitari:

- **Regolamento n. 881/2004**, che istituisce un'*Agenzia ferroviaria europea* responsabile di fornire assistenza tecnica ai lavori della Commissione Europea per lo sviluppo dell'interoperabilità e l'implementazione della sicurezza;
- **Direttiva n. 49/2004** che introduce un complesso di misure per accrescere il livello di *sicurezza* delle ferrovie comunitarie, in considerazione dello sviluppo dell'interoperabilità delle reti;
- **Direttiva n. 50/2004** che modifica le precedenti direttive sull'*interoperabilità* in considerazione dell'istituzione dell'Agenzia ferroviaria europea, disposta con il Regolamento n. 881/2004;
- **Direttiva n. 51/2004**, relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie, essa prevede un ampliamento della concorrenza per quanto concerne il *trasporto nazionale delle merci*.

### 3.4 L'AGENZIA FERROVIARIA EUROPEA – EUROPEAN RAILWAY AGENCY (ERA)

L'Agenzia Ferroviaria Europea è stata istituita nel 2004 dal Regolamento 881/2004/CE, come modificato dal Regolamento 1335/2008/CE, che ne descrive le funzioni, la struttura e i metodi di lavoro. Essa, tuttavia, è divenuta di fatto operativa solo nel 2006. Oggi, gli uffici dell'Agenzia hanno sede in Francia, a Valenciennes, mentre le riunioni internazionali si tengono a Lille.

A tale organismo è affidato il compito di rafforzare il livello di **interoperabilità** e **sicurezza** del sistema ferroviario europeo e di gestire l'elaborazione delle specifiche tecniche di interoperabilità (STI). In questo senso, l'obiettivo principale dell'Agenzia è assistere la Commissione e gli Stati membri sul piano tecnico. Infatti, l'Agenzia non dispone di poteri decisionali in quanto tali, ma può solo presentare proposte alla Commissione. Essa, nasce come organismo indipendente, ma è tenuta a lavorare in stretta collaborazione con gruppi di esperti in materia. In particolare, l'Agenzia è tenuta a controllare i gruppi di lavoro incaricati di trovare soluzioni comuni nell'ambito della sicurezza e a trasmettere i principali risultati così ottenuti alla Commissione, la quale adotta le decisioni in merito previo parere dei comitati di rappresentanti degli Stati membri. In questo senso, dunque, l'Agenzia facilita la comunicazione tra le diverse autorità nazionali competenti. I settori di attività dell'Agenzia sono principalmente due: da un lato, è responsabile dello

sviluppo di norme comuni di sicurezza e, dall'altro, è incaricata della gestione del sistema di elaborazione, registrazione e controllo delle specifiche tecniche di interoperabilità (STI).

**In materia di sicurezza**, i principali compiti dell'Agenzia sono:

- elaborare e proporre metodi e obiettivi comuni di sicurezza, anche mediante il confronto con i gruppi di esperti del settore posti sotto la sua responsabilità;
- consultare le parti sociali e le organizzazioni che rappresentano a livello europeo gli attori del trasporto merci e passeggeri;
- assicurare la sorveglianza continua delle prestazioni di sicurezza a livello europeo;
- elaborare una relazione biennale sullo stato di avanzamento del recepimento dei principi di sicurezza stabiliti dal Regolamento;
- sviluppare una banca dati pubblica di documenti relativa alla sicurezza ferroviaria (PPB);
- sostenere le procedure di cooperazione delle autorità nazionali di sicurezza ferroviaria, al fine di favorire gli scambi di esperienza e lo sviluppo di una cultura comune della sicurezza ferroviaria.

In materia di **interoperabilità**, l'Agenzia è responsabile dell'elaborazione e della revisione delle STI, sulla base dei lavori realizzati in seno all'Associazione Europea per l'Interoperabilità Ferroviaria. In questo senso, i principali compiti dell'Agenzia sono:

- concepire e proporre un sistema di certificazione delle aree destinate alla manutenzione del materiale rotabile ferroviario e un sistema di individuazione e registrazione del materiale rotabile ferroviario;
- sostenere la Commissione europea a sviluppare un quadro comune di requisiti minimi e procedure in materia di formazione professionale, valutazione e certificazione delle competenze del personale macchinista.
- recepire i risultati emersi dalle attività dei gruppi di esperti del settore posti sotto la sua responsabilità e consultare le parti sociali e le organizzazioni che rappresentano a livello europeo gli attori del settore del trasporto merci e passeggeri;
- istituire e gestire una banca dati sull'interoperabilità, che andrà ad aggiungersi al modulo già esistente sulla sicurezza. Nascerà così la banca dati di ERA dei documenti sull'interoperabilità e la sicurezza (ERADIS);
- monitorare i progressi in termini di recepimento dei principi relativi all'interoperabilità stabiliti a livello europeo e elaborare a questo proposito una relazione biennale.

Il consiglio di amministrazione dell'Agenzia è composto da un rappresentante di ciascuno Stato membro e da quattro rappresentanti della Commissione, nonché da sei rappresentanti (che non dispongono di diritto di voto) degli operatori del settore: imprese ferroviarie, gestori dell'infrastruttura, industria ferroviaria, sindacati, passeggeri e clienti del trasporto merci.

Il direttore esecutivo è nominato dal consiglio d'amministrazione e il suo mandato è pari a cinque anni, rinnovabile per una sola volta.

### 3.5 IL TERZO PACCHETTO FERROVIARIO

In data 23 ottobre 2007, allo scopo di completare il quadro legislativo comunitario in materia di trasporto ferroviario, è stato approvato il terzo pacchetto di norme (di seguito TPF), inteso a creare uno spazio ferroviario europeo integrato, con trasporti ferroviari competitivi e attraenti. Il TPF si componeva dei seguenti atti:

- **Direttiva n. 58/2007**, che modifica la Direttiva n. 440/1991, relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie, e la Direttiva n. 14/2001, relativa alla ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria e

all'imposizione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria. La Direttiva n. 58/2007 nasce con lo scopo di aprire il mercato dei *servizi internazionali di trasporto passeggeri* all'interno della Comunità;

- **Direttiva n. 59/2007** relativa alla *certificazione dei macchinisti* addetti alla guida di locomotori e treni sul sistema ferroviario comunitario;
- **Regolamento n. 1371/2007** relativo ai *diritti e agli obblighi dei passeggeri* nel trasporto ferroviario.

### 3.6 LA NORMATIVA RECENTE

Il 22 settembre 2010 la Commissione Europea ha emanato il **Regolamento n. 913/2010**. Il Regolamento definisce il concetto di corridoio ferroviario merci europeo e le regole per individuarne le fattispecie nel mercato europeo. Allo stesso tempo il Regolamento istituisce anche nove corridoi ferroviari merci, quattro dei quali interessano l'Italia (tre di essi già appartenenti alla rete TEN-T):

1. Anversa-Rotterdam-Duisburg-Basilea-Milano-Genova;
2. Stoccolma-Malmo-Copenaghen-Amburgo-Innsbruck-Verona-Palermo;
3. Gdynia-Bratislava-Vienna-Klagenfurt-Udine-Venezia-Trieste-Bologna-Ravenna;
4. Almeria-Valencia-Madrid-Barcellona-Marsiglia-Lione-Torino-Milano-Verona-Padova-Venezia-Trieste-Lubiana-Budapest-Zahony.

#### 4 IL RECEPIMENTO DELLA NORMATIVA EUROPEA IN ITALIA

A partire dalla fine degli anni Novanta, la normativa europea è stata progressivamente assorbita nell'ordinamento italiano.

In ambito nazionale, inizialmente un po' in ritardo rispetto ai primi passi mossi a livello europeo, il processo di liberalizzazione è stato avviato con il **D.P.R. 277/1998**, volto a introdurre la separazione tra il gestore dell'infrastruttura e le imprese ferroviarie, e con il **D.P.R. 146/1999**, che recepiva la Direttiva n. 18/1995, relativa alle licenze delle imprese ferroviarie, e la Direttiva n. 19/1995, relativa alla ripartizione della capacità dell'infrastruttura ferroviaria e alla riscossione dei diritti di utilizzo.

L'effetto più rilevante del primo decreto, relativo alla già citata Direttiva 91/440/CEE, è stata la riorganizzazione delle *FS*, avvenuta attraverso un processo insieme di societizzazione e divisionalizzazione. Quest'ultimo in particolare ha permesso di individuare quattro macro aree gestionali, divenute il *core business* di altrettante divisioni:

- la Divisione Infrastruttura;
- la Divisione Passeggeri (a media e lunga percorrenza);
- la Divisione Trasporto Locale e Regionale;
- la Divisione Cargo.

Mentre la prima divisione è rimasta sotto il diretto controllo della  *Holding FS*, le altre tre aree di *business* sono state convogliate in una società di nuova costituzione, *Trenitalia SpA*, che si occuperà di tutte le attività direttamente inerenti il servizio di trasporti, suddiviso secondo la tradizionale distinzione in traffico passeggeri e merci.

*Trenitalia SpA* è dunque una società di capitali completamente scissa dal soggetto responsabile della gestione infrastrutturale e, come tale, dovrebbe in futuro competere su un piano paritario con altri operatori di trasporto ferroviario per l'ottenimento delle tracce necessarie all'espletamento dei servizi di trasporto.

A questi sono poi seguite le modifiche introdotte dall'articolo 131 della **Legge n. 388/2000** (Legge Finanziaria del 2001) che apportava una ulteriore modifica in favore della concorrenza nel mercato del trasporto ferroviario nazionale, mediante l'introduzione del regime autorizzatorio in luogo di quello concessorio (quest'ultimo permane invece per quanto riguarda il rapporto tra Stato, proprietario dell'infrastruttura ferroviaria, e gestore dell'infrastruttura).

Con riferimento a quei servizi non appetibili per il mercato ma ugualmente ritenuti di interesse sociale, interveniva la **Legge 166/2002**, che all'articolo 38 stabiliva che i servizi di trasporto viaggiatori di interesse nazionale da sottoporre al regime degli obblighi di servizio pubblico (con particolare riferimento al trasporto passeggeri notturno e fatti salvi gli obblighi di servizio pubblico consistenti in agevolazioni tariffarie) fossero affidati tramite procedure concorsuali<sup>6</sup>. Al fine di garantire la continuità del servizio e tenuto conto degli assetti del mercato, la norma prevedeva comunque un periodo transitorio, da concludersi entro il 31 dicembre 2005, durante il quale gli obblighi di servizio pubblico, gli oneri a carico dello Stato e le compensazioni dovevano essere definiti con contratto di servizio da stipulare con *Trenitalia SpA*.

<sup>6</sup> Successivamente la portata dell'articolo 38 della Legge 166/2002 viene modificata dall'articolo 9, comma 2-bis, del **D.L. 159/2007**, che prevede che tutti i servizi di trasporto ferroviario di interesse nazionale da sottoporre a regime di OSP siano regolati con contratto di servizio pubblico, in conformità alla normativa comunitaria e non più alla procedura concorsuale.

#### 4.1 IL PRIMO PACCHETTO FERROVIARIO

L'8 luglio 2003, il **D.Lgs. 188/2003** dà attuazione alle tre direttive comunitarie, 2001/12/CE, 2001/13/CE e 2001/14/CE, che compongono il PPF. In particolare, il Decreto definisce aspetti assai rilevanti della disciplina del trasporto ferroviario, con riguardo alle **licenze** alle imprese ferroviarie e ai diritti di **utilizzo** e **accesso** all'infrastruttura. Inoltre, il Decreto – concepito come una sorta di “testo unico” in materia di liberalizzazione del trasporto ferroviario - definisce in maniera più articolata e dettagliata le caratteristiche e i compiti del gestore dell'infrastruttura e individua il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti come **Autorità nazionale di regolazione** del settore. Il decreto specifica come nel caso di imprese estere (o di loro controllate) il titolo autorizzatorio (salvo i casi in cui sia già intervenuta l'apertura del mercato a livello comunitario) potrà essere concesso soltanto a condizione di reciprocità ovvero solo se negli Stati membri di stabilimento delle imprese ferroviarie sia riscontrabile la presenza di un analogo livello di liberalizzazione. Infine, il D.Lgs. 188/2003 abrogava il D.P.R. 277/1998 e il D.P.R. 146/1999.

Il recepimento del PPF è stato completato dall'emanazione del **D.Lgs. 268/2004**, che ha dato attuazione alla Direttiva 2001/16/CE sull'interoperabilità ferroviaria, volta a stabilire le condizioni che permettono di realizzare l'interoperabilità del sistema ferroviario nazionale convenzionale con il sistema ferroviario transeuropeo convenzionale.

#### 4.2 IL SECONDO PACCHETTO FERROVIARIO

Nel 2007 sono state recepite dall'ordinamento nazionale le direttive appartenenti al SPF. Il **D.Lgs. 162/2007**, “Attuazione delle direttive 2004/49/CE e 2004/51/CE relative alla sicurezza e allo sviluppo delle ferrovie comunitarie”, infatti, disciplina le condizioni di **sicurezza** per l'accesso al mercato dei servizi ferroviari, attribuendo le competenze in materia a un organismo autonomo di nuova istituzione, l'**Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie**<sup>7</sup>.

Inoltre, con riferimento ai gestori dell'infrastruttura e alle imprese ferroviarie, il Decreto affermava la responsabilità di ciascuno per la propria parte, compresa la fornitura di materiale e l'appalto di servizi, nei confronti di utenti, clienti, lavoratori interessati e terzi<sup>8</sup>. I gestori dell'infrastruttura e le imprese ferroviarie sono dunque tenuti a elaborare i propri sistemi di gestione della sicurezza.

Infine, con riferimento alla sicurezza, il Decreto istituisce presso il Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti l'**Organismo investigativo permanente**, responsabile di svolgere indagini a seguito di incidenti gravi o potenzialmente tali.

A completare il recepimento del SPF è intervenuto poi il **D.Lgs. 163/2007**, “Attuazione della direttiva 2004/50/CE relativa all'Interoperabilità del Sistema ferroviario Transeuropeo”. Tale decreto definisce le condizioni necessarie a realizzare l'interoperabilità dei sistemi ferroviari transeuropei nazionali ad alta velocità e convenzionali con i corrispondenti sistemi ferroviari transeuropei. In particolare, il provvedimento si esprime in merito alla progettazione, costruzione, messa in servizio, ristrutturazione, rinnovamento, esercizio e manutenzione degli elementi di tali sistemi, nonché relativamente alle qualifiche professionali e alle condizioni di salute e di sicurezza del personale che si occupa dell'esercizio e della manutenzione

<sup>7</sup> Il Decreto prevede che l'Agenzia, pienamente indipendente dalle imprese ferroviarie, dal gestore dell'infrastruttura, da ogni soggetto richiedente la certificazione e dagli enti appaltanti: emani le norme tecniche e gli *standard* di sicurezza e vigili sulla loro applicazione; autorizzi la messa in servizio dei sottosistemi di natura strutturale e del materiale rotabile; emetta il certificato di omologazione di prodotti, applicazioni e componenti; rilasci il certificato di sicurezza alle imprese ferroviarie e l'autorizzazione di sicurezza ai gestori dell'infrastruttura; istituisca e aggiorni il registro di immatricolazione nazionale del materiale rotabile autorizzato; svolga attività di studio, ricerca e approfondimento in materia di sicurezza del trasporto ferroviario; collabori con l'Agenzia ferroviaria europea; qualifichi i Verificatori indipendenti di sicurezza per i processi di omologazione; vigili sull'accesso alle strutture di formazione per i macchinisti, il personale viaggiante e il personale addetto a compiti di sicurezza essenziali.

<sup>8</sup> Resta comunque impregiudicata la responsabilità di fornitori, appaltanti e addetti alla manutenzione di assicurare che il materiale e i servizi forniti siano conformi ai requisiti e alle condizioni di impiego richiesti per essere utilizzati in modo sicuro.



dell'infrastruttura<sup>9</sup>. Il D.Lgs. 163/2007 dunque abroga i decreti legislativi 299/2001 e 268/2004 sull'interoperabilità.

#### 4.3 IL TERZO PACCHETTO FERROVIARIO

Il TPF è stato recepito dall'ordinamento italiano con il **D.Lgs. 15/2010**. Tale decreto ha dato attuazione alla direttiva 2007/58/CE, che modificava le direttive 91/440/CE e 2001/14/CE, relative, la prima, allo sviluppo delle ferrovie comunitarie e, la seconda, alla ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria e all'imposizione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria.

Tale disposizione ha dunque introdotto nel quadro normativo nazionale una parte dei criteri dettati dalla Direttiva 2007/58/CE prevedendo, in particolare, che dal 1° gennaio 2010 le imprese ferroviarie che forniscono servizi di trasporto internazionale di passeggeri avessero il diritto di trasportare passeggeri tra stazioni nazionali situate lungo il percorso del servizio internazionale, fatte salve le limitazioni atte a evitare che tale servizio possa compromettere l'equilibrio economico di un contratto di servizio pubblico (vedi a questo proposito l'articolo 59 - *Limitazioni ai servizi ferroviari passeggeri in ambito nazionale* - della Legge 99/2009, "Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia")<sup>10</sup>.

Il D.Lgs. 15/2010, inoltre, rinvia alla Legge 99/2009 anche con riferimento ai *requisiti per lo svolgimento di servizi ferroviari passeggeri in ambito nazionale* (articolo 58), alle *modifiche al decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422 (articolo 60)* e alle *modifiche al decreto legislativo 8 luglio 2003, n. 188 (articolo 62)*.

Con il **D.Lgs. 191/2010**, l'ordinamento nazionale ha invece recepito le direttive 2008/57/CE e 2009/131/CE relative all'interoperabilità del sistema ferroviario comunitario.

Tale decreto, in sintesi, ha definito le condizioni - in termini di progettazione, costruzione, messa in servizio, ristrutturazione, rinnovamento, esercizio e manutenzione, nonché in termini di qualifiche professionali e condizioni di salute e di sicurezza del personale che contribuisce all'esercizio e alla manutenzione - necessarie a realizzare l'interoperabilità del sistema ferroviario nazionale con il corrispondente sistema ferroviario transeuropeo, stabilite dalla direttiva 2008/57/CE, così come modificata dalla direttiva 2009/131/CE e in modo compatibile con le disposizioni della direttiva 2004/49/CE, così come modificata dalla direttiva 2008/110/CE.

Il 30 dicembre 2010, infine, è stato emanato il **D.Lgs. n. 247/2010** volto a dare attuazione alla direttiva 2007/59/CE. Il recente decreto, entrato in vigore il 22 gennaio scorso, stabilisce le condizioni e le procedure per la certificazione dei macchinisti addetti alla condotta dei locomotori e dei treni nel sistema ferroviario nazionale. A tale scopo il decreto stabilisce i compiti svolti dalle amministrazioni nazionali competenti, dai macchinisti e dagli altri soggetti operanti nel settore, con particolare riferimento alle imprese ferroviarie, dai gestori delle infrastrutture e dai centri di formazione.

<sup>9</sup> Le direttive sull'interoperabilità rappresentano un elemento di una struttura che si compone di tre livelli normativo-regolatori:

- le direttive, in cui vengono indicati gli aspetti normativi e procedurali;
- le specifiche tecniche di interoperabilità (STI), elaborate, su mandato della Commissione europea, dall'Agenzia ferroviaria europea nel quadro stabilito dalla direttiva. Esse contengono i principi tecnici per l'interoperabilità dei componenti e dei sottosistemi;
- le specifiche europee e le norme europee emanate dagli organismi europei di normalizzazione CEN (Comitato Europeo per la Standardizzazione), CENELEC (Comitato Europeo per la Normalizzazione Elettrotecnica) ed ETSI (Istituto Europeo per la Standardizzazione nelle Telecomunicazioni) pertinenti.

I componenti e i sottosistemi interoperabili devono essere sottoposti a valutazioni di conformità alle STI e ai requisiti essenziali, per verificare che siano atti a garantire la circolazione dei treni senza soluzione di continuità e in sicurezza in tutto il territorio comunitario.

<sup>10</sup> La verifica della compatibilità dei nuovi servizi ferroviari passeggeri con l'equilibrio economico dei contratti di servizio pubblico viene svolta dall'Ufficio per la Regolazione dei Servizi Ferroviari del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

Sintesi della principale normativa europea e italiana in materia di ferrovie				
	Normativa europea	Recepimento nazionale	Temi	Note
Anni '90	Direttiva 440/1991	D.P.R. n. 277/1998	<ul style="list-style-type: none"> <li>Separazione tra gestore dell'infrastruttura e imprese ferroviarie</li> <li>Sviluppo delle ferrovie comunitarie.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Principale effetto del recepimento della normativa europea è la riorganizzazione di Ferrovie dello Stato in Holding FS e Trenitalia SpA (al cui interno sono la Divisione Passeggeri, la Divisione Cargo e la Divisione Trasporto Locale e Regionale)</li> </ul>
	Direttiva 18/1995 Direttiva 19/1995	D.P.R. n. 146/1999	<ul style="list-style-type: none"> <li>Licenze delle imprese ferroviarie</li> <li>Capacità dell'infrastruttura</li> <li>Riscossione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura</li> </ul>	
		Legge finanziaria 2001 (Art. 131)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sostituzione del regime concessorio con quello autorizzatorio</li> </ul>	
PPF (2001)	Direttiva 12/2001 Direttiva 13/2001 Direttiva 14/2001 Direttiva 16/2001	D.Lgs. 188/2003 D.Lgs. 268/2004	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ripartizione della capacità dell'infrastruttura</li> <li>Regolamentazione d'accesso all'infrastruttura</li> <li>Rilascio delle licenze ferroviarie</li> <li>Determinazione delle tariffe</li> <li>Certificati di sicurezza</li> <li>Interoperabilità del sistema ferroviario nazionale convenzionale con il sistema ferroviario transeuropeo convenzionale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Procedure di infringement in più Paesi motivate dall'erronea implementazione di alcune componenti della normativa</li> <li>Delibere CIPE n. 173 e 180/1999 e Decreto Ministeriale del 21 marzo 2000 relativi alla determinazione degli algoritmi di calcolo del canone</li> </ul>
SPF (2004)	Direttiva 49/2004 Direttiva 50/2004 Direttiva 51/2004 Regolamento 881/2004	D.Lgs. 162/2007 D.Lgs. 163/2007	Modifiche alle direttive sull'interoperabilità, al fine di rendere le stesse coerenti con le altre misure del SPF. In particolare: <ul style="list-style-type: none"> <li>Sicurezza</li> <li>Costituzione dell'Agenzia Ferroviaria Europea</li> <li>Apertura dell'intero mercato del trasporto ferroviario merci a partire dal 01/01/2007</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Il D.Lgs. 162/2007, disciplina le condizioni di sicurezza per l'accesso al mercato dei servizi ferroviari, attribuendo le competenze in materia a un organismo autonomo di nuova istituzione, l'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie.</li> <li>Il D.Lgs. 163/2007 interviene in merito alla progettazione, costruzione, messa in servizio, ristrutturazione, rinnovamento, esercizio e manutenzione degli elementi di tali sistemi, nonché relativamente alle qualifiche professionali e alle condizioni di salute e di sicurezza del personale che si occupa dell'esercizio e della manutenzione.</li> </ul>
TPF (2007)	Direttiva n. 58/2007 Direttiva n. 59/2007 Regolamento n. 1371/2007	D.Lgs. 15/2010 D.Lgs. 191/2010 D.Lgs. 247/2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>Modifiche alle direttive relative allo sviluppo delle ferrovie comunitarie, alla ripartizione della capacità e all'imposizione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura</li> <li>Certificazione dei macchinisti</li> <li>Diritti e doveri dei passeggeri internazionali</li> <li>Liberalizzazione del trasporto passeggeri internazionale a partire dal 01/01/2010</li> </ul>	La maggiore novità introdotta dalla direttiva 58/2007 è quella di permettere alle imprese dotate di licenza di poter effettuare servizi internazionali di passeggeri, senza l'obbligo dell'associazione di impresa, e con la possibilità di poter effettuare il cabotaggio. In realtà, la Legge 99/2009, all'art. 58, istituisce un nuovo tipo di licenza "nazionale", che sostituisce la preesistente licenza europea per i soli servizi passeggeri.

#### 4.4 ALTRI SVILUPPI NORMATIVI RECENTI

Sulla base di quanto stabilito dal D.Lgs. 422/1997, Regioni ed Enti Locali erano tenuti a ricorrere alle procedure concorsuali per l'affidamento dei servizi di trasporto locale ferroviari e automobilistici. Per l'affidamento di tali servizi, dunque, le Regioni e gli enti locali dovevano garantire il ricorso alle procedure concorsuali per la scelta del gestore del servizio, "allo scopo di incentivare il superamento degli assetti monopolistici e di introdurre regole di concorrenzialità", e la stipula di "contratti di servizio di durata non superiore a nove anni". Inizialmente fu fissato un "periodo transitorio", con scadenza al 31 dicembre 2003 (D.Lgs 400/1999), durante il quale però continuavano a essere consentiti gli affidamenti diretti. Tuttavia, con successivi interventi normativi, il termine di tale periodo fu modificato più volte, divenendo prima il 31 dicembre 2005, con D.L. 355/2003 (art. 23), poi il 31 dicembre 2006, con L. 266/2005 (Finanziaria 2006, art. 1, comma 394) e, infine, il 31 dicembre 2007, con D.L. 300/2006 (art. 6 comma 4 bis). Nel mentre, la Commissione Europea ha emanato il Regolamento 1370/2007 relativo ai "servizi pubblici di trasporto passeggeri su strada e per ferrovia", il quale, tra le altre cose, con riferimento ai servizi ferroviari, riconosceva facoltà a Regioni ed enti locali di aggiudicare *direttamente* i contratti, salvo non fosse vietato dalla legislazione nazionale. Con il nuovo Regolamento, dunque, la scelta di avvalersi delle gare era rimandata alla normativa nazionale.

Il D.L. 112/2008, convertito in Legge 133/2008, all'Art. 23-*bis* (Servizi pubblici locali di rilevanza economica) trattava la questione degli affidamenti per i servizi pubblici locali, inclusi quelli ferroviari, e le relative disposizioni prevalevano sulle "relative discipline di settore con esse incompatibili".

Il testo prevedeva le gare "in via ordinaria", mentre consentiva che, per situazioni che, "a causa di peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento, non permettono un efficace e utile ricorso al mercato", l'affidamento potesse avvenire nel rispetto dei principi della disciplina comunitaria.

Se la ferrovia fosse ricaduta in quest'ultimo caso (cosa peraltro non chiara, ma, come vedremo a breve, tale dubbio è stato poi risolto della Legge 99/2009) si sarebbe avuta una sorta di "richiamo incrociato" tra legislazione nazionale e comunitaria<sup>11</sup>.

Nel corso del 2009 il Governo ha emesso tre provvedimenti di legge che hanno **inciso sul processo** di liberalizzazione nel campo del trasporto ferroviario regionale.

- **Legge 28 gennaio 2009, n. 2**, "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 29 novembre 2008, n. 185, recante misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale".  
L'Art. 25 ("Ferrovie e trasporto pubblico locale"), al comma 2, prevede che "[p]er assicurare i necessari servizi ferroviari di trasporto pubblico, al fine della stipula dei nuovi contratti di servizio dello Stato e delle Regioni a statuto ordinario con Trenitalia s.p.a., è autorizzata la spesa di 480 milioni di euro per ciascuno degli anni 2009, 2010 e 2011".
- **Legge 9 aprile 2009, n. 33**, "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 10 febbraio 2009, n. 5, recante misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi" che, all'art. 7 ("Controlli fiscali", comma 3-ter, prevede che "[a]l comma 1 dell'articolo 18 del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422, è aggiunto il seguente periodo: «Al fine di garantire l'efficace pianificazione del servizio, degli investimenti e del personale, i contratti di servizio relativi all'esercizio dei servizi di trasporto pubblico ferroviario comunque affidati hanno durata minima non inferiore a sei anni rinnovabili di altri sei, nei limiti degli stanziamenti di bilancio allo scopo finalizzati»".
- **Legge 23 luglio 2009, n. 99**, "Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia", che all'art. 61 ("Ulteriori disposizioni in materia di trasporto pubblico locale"), prevede che "[a]l fine di armonizzare il processo di liberalizzazione e di concorrenza nel settore del trasporto pubblico regionale e locale con le norme comunitarie, le autorità competenti all'aggiudicazione di contratti di servizio, anche in deroga alla disciplina di settore, possono avvalersi delle previsioni di cui all'articolo 5, paragrafi 2, 4, 5 e 6, e all'articolo 8, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007"<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Si osservi che il decreto questione prevede che, là dove le gare sono obbligatorie, occorre procedervi entro il **31 dicembre 2010**.

<sup>12</sup> *Articolo 5 - Aggiudicazione di contratti di servizio pubblico*

[...]

2. A meno che non sia vietato dalla legislazione nazionale, le autorità competenti a livello locale, si tratti o meno di un'autorità singola o di un gruppo di autorità che forniscono servizi integrati di trasporto pubblico di passeggeri, hanno facoltà di fornire esse stesse servizi di trasporto pubblico di passeggeri o di procedere all'**aggiudicazione diretta** di contratti di servizio pubblico a un soggetto giuridicamente distinto su cui l'autorità competente a livello locale, o, nel caso di un gruppo di autorità, almeno una di esse, esercita un **controllo analogo** a quello che esercita sulle proprie strutture.

[...]

4. A meno che sia vietato dalla legislazione nazionale, le autorità competenti hanno facoltà di **aggiudicare direttamente** i contratti di servizio pubblico il cui valore annuo medio stimato è inferiore a 1.000.000 EUR oppure che riguardano la fornitura di servizi di trasporto pubblico di passeggeri inferiore a 300.000 chilometri l'anno.

Qualora un contratto di servizio pubblico sia aggiudicato direttamente a una piccola o media impresa che opera con non più di 23 veicoli, dette soglie possono essere aumentate o a un valore annuo medio stimato inferiore a 2.000.000 EUR oppure, qualora il contratto riguardi la fornitura di servizi di trasporto pubblico di passeggeri, inferiore a 600.000 chilometri l'anno.

5. L'autorità competente può prendere **provvedimenti di emergenza** in caso di interruzione del servizio o di pericolo imminente di interruzione. I provvedimenti di emergenza assumono la forma di un'**aggiudicazione diretta** di un contratto di servizio pubblico o di una **proroga consensuale** di un contratto di servizio pubblico oppure di un'**imposizione dell'obbligo** di fornire determinati servizi pubblici. L'operatore di servizio pubblico ha il

Il paragrafo 6 (si veda in nota) consente l'affidamento diretto dei servizi ferroviari. Di conseguenza con la legge 99/2009 in Italia le gare cessano di essere obbligatorie in tutti i casi in cui non lo sono per il Regolamento europeo, vale a dire anche nel caso dei servizi di trasporto ferroviario.

**Sintesi degli interventi normativi più recenti in materia di servizi ferroviari in Italia**

Legge n. 2/2009	"Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, recante misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale"	Per la prima volta dal 2001 sono incrementate le risorse a disposizione delle Regioni per i contratti ferroviari. Queste, però, sono esplicitamente vincolate ai contratti stipulati con Trenitalia Spa.
Legge n. 33/2009	"Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5, recante misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi"	In sede di conversione del Decreto Legge, all'art. 7 è aggiunto il comma 3-ter, riguardante i "controlli fiscali", il quale modifica il D.Lgs. 422/97 in materia di trasporto pubblico locale e relative competenze delle Regioni. In coda al paragrafo che affermava che i servizi di trasporto pubblico locale sono regolati da contratti di servizio, si precisa che tutti i contratti ferroviari hanno durata minima di sei anni, rinnovabili per altri sei. La nuova norma, dunque, con l'inciso «comunque affidati», autorizza la conferma degli affidamenti attualmente in essere fino al 2021.
Legge n. 99/2009	"Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia".	In base all'articolo 61 di tale legge, al fine di armonizzare il processo di liberalizzazione e di concorrenza nel settore del trasporto pubblico regionale e locale con le norme comunitarie, le autorità competenti all'aggiudicazione di contratti di servizio, «anche in deroga alla disciplina di settore», possono avvalersi delle previsioni di cui all'articolo 5, paragrafi 2, 4, 5 e 6, e all'articolo 8, paragrafo 2, del Regolamento 1370/2007. La dicitura «anche in deroga alla disciplina di settore» permette di non dover rispettare l'art. 23-bis della L. 133/2009. Il paragrafo 6 dell'articolo 5 del Regolamento 1370/2007, invece, consente l'affidamento diretto dei servizi ferroviari e rende perciò non obbligatorio il ricorso alle procedure di gara in tutti i casi in cui non lo siano per il Regolamento, quale è in effetti il caso dei servizi ferroviari. Il DLgs 188/2003 aveva previsto l'istituzione di un unico tipo di licenza, valida su tutto il territorio dell'Unione Europea. La Legge n. 99/2009 all'articolo 58 ha invece istituito un nuovo tipo di licenza, nazionale, che sostituisce la preesistente licenza europea per i soli servizi passeggeri.

diritto di impugnare la decisione che impone la fornitura di determinati servizi pubblici. I contratti di servizio pubblico aggiudicati o prorogati con provvedimento di emergenza o le misure che impongono di stipulare un contratto di questo tipo hanno una durata non superiore a **due anni**.

6. A meno che non sia vietato dalla legislazione nazionale, le autorità competenti hanno facoltà di **aggiudicare direttamente i contratti di servizio pubblico di trasporto per ferrovia**, fatta eccezione per altri modi di trasporto su rotaia quali metropolitana o tram. In deroga all'articolo 4, paragrafo 3, la durata di tali contratti non è superiore a **dieci anni**, salvo nei casi in cui si applica l'articolo 4, paragrafo 4.

*Articolo 8 - Transizione*

[...]

2. Fatto salvo il paragrafo 3, l'aggiudicazione di contratti di servizio pubblico di trasporto per ferrovia o su strada si conforma all'articolo 5 **a decorrere dal 3 dicembre 2019**. Durante tale periodo transitorio gli Stati membri adottano misure per conformarsi gradualmente all'articolo 5, al fine di evitare gravi problemi strutturali, in particolare per quanto riguarda la capacità di trasporto.

## 5 LE PROSPETTIVE PER IL FUTURO: IL PROCESSO DI “RECAST” PROMOSSO DALLA COMMISSIONE EUROPEA

**La Comunicazione della Commissione relativa allo sviluppo di uno Spazio unico ferroviario europeo (17/09/2010) è l’approvazione di una proposta di direttiva:** il livello di successo della politica lanciata con il PPF sembra essere dimostrato dalla stabilizzazione della quota modale della ferrovia nel corso dell’ultimo decennio, dopo un lungo periodo di declino. Nonostante ciò, a oggi l’istituzione di un mercato ferroviario unico appare essere ancora un processo fragile e ostacolato da diversi problemi.

La comprensione di tale prospettiva ha fatto sì che la Commissione Europea a settembre 2010 si esprimesse in favore di una politica di “recast” della normativa europea concernente la liberalizzazione del mercato ferroviario. Tale intenzione si è tradotta nell’approvazione di una nuova proposta di direttiva volta a semplificare e consolidare il quadro legislativo in un testo coerente con la fusione delle tre direttive in vigore e le loro successive modifiche. Nelle intenzioni della Commissione la proposta di riformulazione del primo pacchetto ferroviario si offre come:

- un esercizio di semplificazione legislativa e di consolidamento ("codificazione") che intende pervenire alla fusione delle tre direttive in vigore e delle loro successive modificazioni (complessivamente nove direttive, una decisione e due atti di adesione).
- una occasione per modernizzare la legislazione, per risolvere i problemi sorti a seguito di interpretazioni divergenti tra gli Stati membri sull’implementazione della normativa e, infine, per adeguare la stessa al fine di renderla adatta ad affrontare i principali problemi che sono stati identificati negli ultimi 10 anni di liberalizzazione effettiva del mercato, vale a dire:
  1. Un basso livello di concorrenza a causa delle condizioni di accesso al mercato che non sono sufficientemente precise e quindi ancora sbilanciata a favore degli operatori storici.
  2. Una inadeguata vigilanza regolamentare da parte delle autorità nazionali, spesso dotate di scarsa autonomia, competenze e poteri.
  3. I bassi livelli di investimenti, pubblici e privati, e la conseguente decrescente qualità delle infrastrutture dovuta a finanziamenti insufficienti in molti Stati membri.

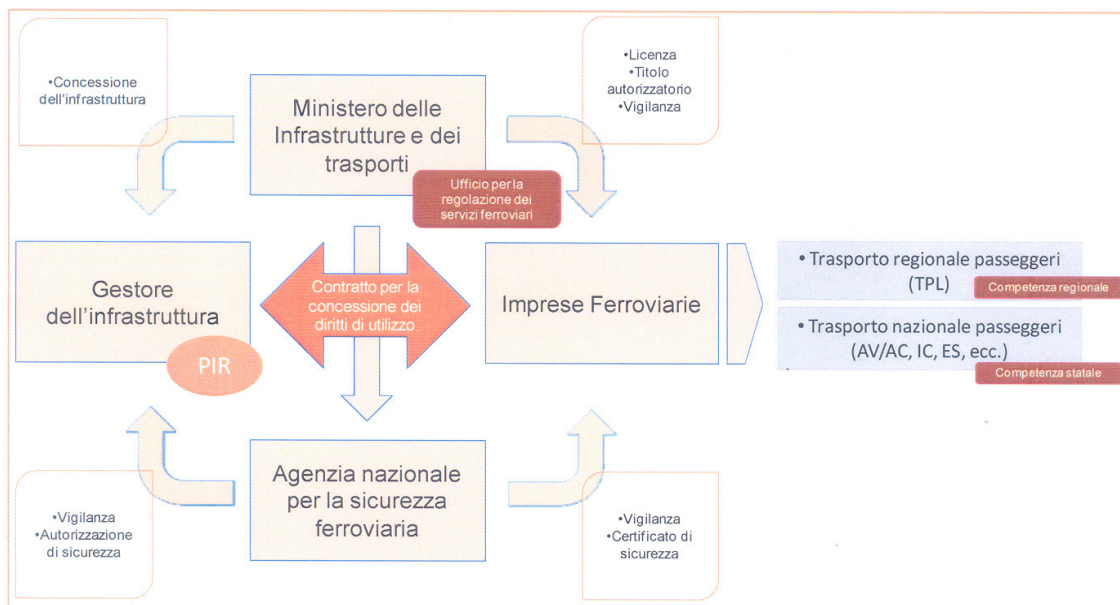
Il permanere di questi problemi è dovuto in parte al recepimento scorretto o incompleto della vigente normativa UE di accesso al mercato ferroviario da parte degli Stati membri. In questo senso, le attuali procedure di infrazione sul recepimento delle direttive del PPF promosse dalla Commissione Europea intendono fare fronte a queste carenze. Tuttavia, la Commissione stessa ha riconosciuto la necessità che alcune parti della normativa europea fossero modernizzate, chiarite e adattate per diventare più efficaci. Per ognuno dei tre problemi sopra identificati la Commissione ha proposto alcune azioni:

1. Incrementare la concorrenza sul mercato ferroviario attraverso condizioni di accesso al mercato più trasparenti e più agevoli, quali per esempio:
  - un accesso migliore, garantito in taluni casi, ai servizi ferroviari quali, tra l’altro, strutture di manutenzione, terminali, informazioni ai passeggeri e sistemi di biglietteria per gli utenti dei servizi merci e passeggeri;
  - regole esplicite sul conflitto di interessi e sulle pratiche discriminatorie nel settore ferroviario;
  - "prospetti informativi" della rete più dettagliati, ossia documenti a pubblicazione annuale che consentono ai potenziali nuovi entranti di avere una visione chiara delle caratteristiche delle infrastrutture disponibili e delle relative condizioni di utilizzo.
2. Rafforzare il potere dei regolatori ferroviari nazionali, tramite:

- l'ampliamento della competenza dei regolatori nazionali dei servizi del settore ferroviario. In precedenza i problemi relativi all'accesso a questi servizi non sempre erano di competenza dei regolatori nazionali;
  - l'indipendenza dei regolatori ferroviari nazionali da altre autorità pubbliche;
  - il rafforzamento dei poteri (in termini di poteri di sanzione, di audit, di procedure d'appello e d'investigazione d'ufficio) dei regolatori ferroviari nazionali, con l'imposizione a tali organismi dell'obbligo di collaborare con le rispettive controparti nelle questioni transfrontaliere.
- 3.** Sviluppo di una "architettura finanziaria" armonizzata in grado di favorire gli investimenti. In particolare, le misure proposte comprendono:
- strategie nazionali di lungo periodo e accordi contrattuali pluriennali fra lo Stato e i gestori delle infrastrutture, in modo da collegare il finanziamento alle prestazioni e ai piani aziendali, per consentire agli attori del mercato una maggiore prevedibilità dello sviluppo delle infrastrutture e offrire ulteriori incentivi per migliorare le proprie prestazioni;
  - norme di imposizione dei diritti per l'utilizzo delle infrastrutture più precise e adeguate. Migliore applicazione dei principi in materia di imposizione contenuti nella legislazione esistente che deve condurre a diritti inferiori per l'accesso alle linee ferroviarie per gli operatori ferroviari di numerosi Stati membri; la nuova regolamentazione dei diritti, con l'introduzione della modulazione acustica in quanto equivalente ferroviario dei costi esterni del trasporto su strada e degli sconti per l'interoperabilità, contribuirà a stimolare gli investimenti privati in tecnologie più verdi e interoperabili.

## 6 GLI ATTORI E I REGOLATORI DEL MERCATO

Il primo effetto della liberalizzazione è stata la necessità di rivedere i ruoli all'interno del settore ferroviario, separando dalla società unica le attività sensibili per l'avvio della concorrenza. Lo schema successivo riepiloga questi cambiamenti ed identifica i rapporti fra gli attori e i regolatori del mercato.



Fonte: Elaborazioni CERTeT

Attore	Funzioni
<b>Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti - DGTF</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Rilascia gli atti di concessione ai GI ed esercita la relativa vigilanza</li> <li>Stabilisce il canone di accesso all'infrastruttura (Art. 17 DLgs 188/2003)</li> <li>Rilascia le licenze alle IF</li> <li>Esercita un potere di indirizzo e vigilanza sulla ANSF</li> </ul>
<b>Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti - URSF</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Svolge attività di vigilanza e monitoraggio sulla concorrenza e sul grado di contendibilità dei mercati di servizio di trasporto ferroviario e dei servizi a essi inerenti</li> <li>Verifica ed esercita potere prescrittivo riguardo al PIR (Art. 13 DLgs 188/2003)</li> <li>Partecipa alle attività di cooperazione e coordinamento su attività, principi e prassi decisionali in ambito internazionale</li> <li>Gestisce le questioni giuridiche e i processi interistituzionali coinvolgenti altri organismi pubblici</li> <li>Decide in relazione ad atti e attività degli operatori del settore (in particolare, GI e IF)</li> </ul>
<b>Agenzia Nazionale per la Sicurezza Ferroviaria</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Definisce il quadro normativo in materia di sicurezza</li> <li>Rilascia il certificato di sicurezza (Art. 10 DLgs 188/2003)</li> <li>Vigila e verifica l'applicazione delle disposizioni emanate nei confronti sia del GI che della IF</li> </ul>
<b>Rete Ferroviaria Italiana</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gestisce l'infrastruttura ferroviaria (RFI gestisce in concessione la rete proprietà dello Stato; altre reti di proprietà non statale sono gestite da altri operatori, es. Ferrovienord)</li> <li>Gestisce l'infrastruttura ferroviaria</li> <li>Conclude con le IF "Contratti di Utilizzo", al fine di assegnare la capacità dell'infrastruttura in termini di tracce orarie</li> </ul>
<b>Imprese Ferroviarie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Esercitano attività di trasporto cargo e passeggeri, una volta acquisiti licenza, titolo autorizzatorio, certificato di sicurezza e dopo aver stipulato il contratto di utilizzo</li> </ul>
<b>Regioni</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Stipulano i contratti di servizio per i trasporti regionali</li> <li>Erogano risorse per il finanziamento dei servizi di trasporto regionale</li> <li>Sviluppano politiche di supporto al settore</li> </ul>
<b>Ministero dell'Economia e delle Finanze</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Corrisponde le somme spettanti all'IF che eroga gli oneri di servizio pubblico nel settore del trasporto ferroviario</li> </ul>
<b>Autorità portuali</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bandiscono le gare per i servizi di manovra specifici in ambito portuale</li> </ul>

Fonte: Elaborazioni CERTeT

### 6.1 L'UFFICIO PER LA REGOLAZIONE DEI SERVIZI FERROVIARI

L'Ufficio per la regolazione dei servizi ferroviari (di seguito URSF) è l'ente deputato a svolgere i compiti di cui all'art. 37 del D.Lgs. 188/2003, con particolare riferimento alla vigilanza sulla concorrenza nei mercati del trasporto ferroviario e alla risoluzione dei relativi contenziosi.

In particolare, in base al Regolamento di organizzazione di secondo livello del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (vedi il Decreto ministeriale 2 aprile 2009, n. 307) le principali competenze del suddetto organismo sono:

- **vigilanza** e monitoraggio **sulla concorrenza** e sul grado di contendibilità dei mercati dei servizi di trasporto ferroviario e dei servizi specificatamente inerenti all'esercizio del sistema dei trasporti ferroviari;
- **verifica** ed esercizio del potere prescrittivo, ai sensi dell'articolo 13, comma 1, del DLgs 8 luglio 2003, n. 188, con riguardo al **prospetto informativo della rete** ferroviaria nazionale;
- esercizio del **potere conoscitivo** di cui all'articolo 37, comma 4, del DLgs 8 luglio 2003, n. 188;
- **partecipazione** alle attività di cooperazione, scambio di informazioni e coordinamento su attività, principi e prassi decisionali previste **in ambito internazionale** per gli **organismi di regolazione** di cui all'articolo 30 della direttiva UE 14/2001.
- **gestione delle questioni giuridiche** e dei processi interistituzionali coinvolgenti altri organismi pubblici competenti in materia di concorrenza nel settore del trasporto ferroviario;
- **decisioni** in relazione ad atti e attività degli operatori del settore, con particolare riferimento al Gestore dell'infrastruttura ferroviaria e alle imprese ferroviarie;
- **attività generali di supporto al Ministro** per la definizione delle linee guida per la regolazione del settore e per lo sviluppo della concorrenza nei mercati dei servizi ferroviari.

Le suddette funzioni all'interno dell'URSF si ripartiscono in due uffici dirigenziali non generali, l'uno - **Divisione 1** - principalmente incaricato delle funzioni di vigilanza e monitoraggio e l'altro - **Divisione 2** - responsabile delle attività di regolazione.

### 6.2 L'AGENZIA NAZIONALE PER LA SICUREZZA FERROVIARIA

In base all'art. 4 del DLgs n. 162/2007, che recepisce la Direttiva 2004/49/CE che, all'articolo 16, prevedeva l'individuazione di un'autorità nazionale preposta alla sicurezza ferroviaria, in Italia il 16 giugno 2008 è stata istituita l'Agenzia Nazionale per la Sicurezza delle Ferrovie, con sede in Firenze. L'Agenzia ha competenza per **l'intero sistema ferroviario nazionale** e svolge i compiti e le funzioni per essa previsti dalla Direttiva 2004/49/CE. Essi sono compiti di natura **normativa, autorizzativa e di controllo** e sono esplicitati all'articolo 6 del decreto che la istituisce.

I principali compiti operativi che l'Agenzia svolge, dunque, sono:

- definire il riordino del **quadro normativo** in materia di **sicurezza** della circolazione ferroviaria;
- verificare l'**applicazione** delle norme adottate;
- validare **processi autorizzativi e omologativi** di sistemi, sottosistemi e componenti;
- rilasciare i **certificati di sicurezza** alle Imprese Ferroviarie e le autorizzazioni di sicurezza ai Gestori dell'Infrastruttura.

Inoltre, l'Agenzia:

- fornisce agli operatori ferroviari i principi informativi delle disposizioni e prescrizioni di loro competenza e vigila affinché siano mantenuti gli attuali livelli di sicurezza;



- promuove il costante miglioramento dei suddetti principi, in relazione allo stato del progresso tecnico e scientifico in materia;
- garantisce un trattamento equo e non discriminatorio a tutti i soggetti interessati alla produzione di trasporti ferroviari;
- contribuisce all'armonizzazione delle norme di sicurezza nazionali e internazionali in favore dell'interoperabilità della rete ferroviaria Europea.

Per quanto riguarda le **infrastrutture ferroviarie transfrontaliere**, le competenze in materia di sicurezza ferroviaria possono essere affidate, a seguito di apposite convenzioni internazionali, all'Agenzia, all'organismo per la sicurezza ferroviaria del Paese limitrofo interessato o ad apposito organismo binazionale cui l'Agenzia stessa può partecipare.

A questo proposito restano ferme, però, le norme vigenti e le conseguenti **competenze attribuite agli altri Organi dello Stato** nelle rispettive materie di competenza inerenti la sicurezza, con particolare riferimento al Ministero dell'interno in materia di prevenzione incendi e soccorso tecnico urgente, al Ministero del lavoro e della previdenza sociale in materia di sicurezza sul lavoro, al Ministero delle infrastrutture in materia di opere civili nelle fasi realizzative delle stesse.

Si osservi infine come l'ANSF **non ha competenza** su metropolitane, tram e altri sistemi di trasporto leggero su rotaia, sulle reti funzionalmente isolate dal resto del sistema ferroviario adibite unicamente a servizi passeggeri locali e sulle infrastrutture private utilizzate esclusivamente dal proprietario per le sue operazioni di trasporto di merci. Sulle reti regionali l'applicazione, invece, del D.Lgs. n. 162/2007 è posticipata di qualche anno, al fine di permettere l'unificazione degli standard, dei regolamenti e delle procedure di sicurezza.

In sintesi, la nascita dell'ANSF ha rappresentato la più importante modifica introdotta negli ultimi anni, agli assetti istituzionali di presidio della sicurezza ferroviaria del Paese, dovendo assolvere ai compiti normativi, autorizzativi e di controllo per l'intero sistema ferroviario nazionale e così inglobando molte delle funzioni precedentemente svolte, in tale settore, dalle società del Gruppo Ferrovie dello Stato.

### 6.3 FOCUS: IL PROSPETTO INFORMATIVO DELLA RETE

Il **Prospetto Informativo della Rete** (di seguito **PIR**) è un documento che nasce con la funzione di regolare i rapporti tra le imprese ferroviarie e il gestore dell'infrastruttura. La sua introduzione, dunque, è strettamente connessa al processo di liberalizzazione così come ha avuto luogo negli ultimi dieci anni in Italia.

Incaricata dell'elaborazione del PIR è Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. (di seguito RFI)<sup>13</sup>, la quale, ai sensi dell'art.13 del DLgs n. 188/03 che recepisce, *inter alia*, la Direttiva 2001/14/CE relativa alla ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria, all'imposizione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria e alla certificazione di sicurezza, in qualità di Gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale redige il documento ai fini della commercializzazione della capacità dell'infrastruttura della cui gestione è responsabile.

Dunque, in conformità a quanto previsto dal DLgs n. 188/2003, il PIR espone dettagliatamente i diritti e gli obblighi del GI e dei richiedenti, con riguardo alla richiesta/assegnazione della capacità/tracce, all'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria e all'erogazione dei servizi a essa connessi, nonché i canoni e i corrispettivi dovuti.

A tal fine, esso fornisce un'esposizione de:

<sup>13</sup> RFI, nata dal processo di riorganizzazione del Gruppo FS conclusosi il 1° luglio 2001, opera in qualità di Gestore dell'Infrastruttura nazionale in forza dell'Atto di Concessione rilasciato dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (D.M. 138/T del 31 ottobre 2000).

- le caratteristiche dell'infrastruttura disponibile e le condizioni di accesso alla stessa;
- i principi, i criteri, le procedure, le modalità e i termini di calcolo e riscossione relativi al canone di pedaggio e i corrispettivi dovuti al Gestore dell'infrastruttura per la prestazione di servizi forniti;
- i criteri, le procedure, le modalità e i termini relativi al sistema di assegnazione della capacità di infrastruttura e all'erogazione dei servizi offerti;
- le regole per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria e dei servizi a essa connessi.

Il Prospetto Informativo della Rete assume, anche ai fini di quanto previsto dagli artt. 6, comma 1, lett. c), 13 e 25 del D.Lgs. n. 188/2003, valenza di regole e condizioni generali a disciplina dei singoli rapporti contrattuali posti in essere tra il GI e coloro che sottoscriveranno sia i singoli Accordi Quadro sia i singoli Contratti di Utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria.

Il PIR costituisce, quindi, parte integrante e sostanziale dei singoli Contratti di Utilizzo e dei singoli Accordi Quadro e a tali fini il GI deve consegnarne copia a coloro che sottoscrivono i contratti. Questi ultimi, con la sottoscrizione dei medesimi contratti, dovranno attestarne ricevuta e piena e incondizionata accettazione delle disposizioni in esso contenute<sup>14</sup>.

Il processo di elaborazione del Prospetto Informativo della Rete prevede il coinvolgimento di vari soggetti. Il PIR è, infatti, redatto dal GI «previa consultazione delle parti interessate e informativa dell'Organismo di Regolazione (Ufficio per la Regolazione dei Servizi Ferroviari- URSF)». Esso è poi pubblicato con Disposizione dell'Amministratore Delegato di RFI nei termini prescritti dall'art. 13, comma 4, D.Lgs. n. 188/2003. Il PIR è dunque il risultato di un lungo processo di confronto e consultazione interno ed esterno al gestore dell'infrastruttura. Alla definizione dei suoi contenuti, in particolare, contribuiscono:

- l'esperienza derivante dal continuo rapporto tra GI e IF;
- l'analisi della evoluzione degli scenari infrastrutturali e delle potenziali opportunità che ne conseguono;
- l'analisi delle evoluzioni organizzative del GI in rapporto alle dinamiche economiche e industriali;
- l'acquisizione di eventuali prescrizioni dell'Ufficio di Regolazione del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti;
- la consultazione con i soggetti interessati (Regioni, Province autonome, Imprese Ferroviarie titolari di licenza e Richiedenti che hanno manifestato interesse alla sottoscrizione di Accordo Quadro), previa trasmissione di una prima bozza del documento;
- l'istruttoria dell'Ufficio per la Regolazione dei Servizi Ferroviari del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, con relative eventuali ulteriori indicazioni/prescrizioni.

Riguardo a quest'ultimo contributo si ritiene utile porre in evidenza la valenza e la tipologia di apporto che tale organo è in grado di offrire all'elaborazione e stesura dei contenuti.

Basta, a titolo esemplificativo, fare riferimento alla comunicazione che l'URSF, nel mese di dicembre 2010, ha indirizzato al Gestore dell'infrastruttura, RFI Spa. Con tale documento, l'Ufficio per la Regolazione dei Servizi Ferroviari ha commentato in termini positivi la validità del processo di aggiornamento del Prospetto informativo della rete svolto da RFI Spa, ma ha altresì rinvenuto che, da un lato, le modifiche comportanti un rilevante impatto economico e organizzativo sulle imprese ferroviarie, e per le quali era indispensabile acquisire ulteriori elementi, fosse necessario approvarle con un aggiornamento straordinario del Prospetto e, dall'altro, che fossero accolte da parte di RFI Spa alcune indicazioni e prescrizioni avanzate dallo stesso URSF ed elaborate sulla base delle osservazioni formulate dai soggetti interessati dal processo di stesura della prima bozza del documento. Tra queste indicazioni/prescrizioni ricade, ad esempio, la scelta dell'organo regolatore di imporre al Gestore dell'infrastruttura di eliminare dalla bozza del PIR le modifiche

<sup>14</sup> In conformità a quanto previsto nell'art. 37, comma 3, d.lgs. n.188/2003, ai richiedenti è concessa la possibilità di adire l'Organismo di Regolazione (Ufficio per la Regolazione dei Servizi Ferroviari - URSF) per eventuali controversie inerenti l'interpretazione e/o l'applicazione del Prospetto Informativo della Rete.

in tema sgombero dell'infrastruttura al di fuori dei binari di stazionamento (si fa qui riferimento al paragrafo 2.4.7 del PIR) e di ripristinare il testo vigente. A tale prescrizione, l'URSF ha poi aggiunto che RFI era a quel punto tenuta a predisporre, entro il mese di gennaio 2011, una nuova formulazione del suddetto paragrafo, anche mediante consultazione dell'Ufficio medesimo.

Con la Disposizione n. 18 del 10 dicembre 2010, l'Amministratore Delegato di RFI ha emanato il PIR - edizione dicembre 2010, valido dal 12 dicembre 2010 per disciplinare le attività gestionali riferite all'orario 12 dicembre 2010 - 10 dicembre 2011 e le attività di programmazione che si svolgono nell'anno 2011 relativamente all'orario 11 dicembre 2011 - 8 dicembre 2012.

Il Prospetto Informativo di Rete pubblicato a dicembre 2010 è strutturato in sei capitoli così organizzati:

- *Capitolo 1 – Informazioni generali* sulle caratteristiche del documento;
- *Capitolo 2 – Condizioni di accesso all'infrastruttura*, ove sono descritte le modalità di accesso e di utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria e di gestione del contratto, secondo la normativa nazionale vigente e le condizioni contrattuali definite dal GI;
- *Capitolo 2 – parte speciale - Condizioni di accesso all'infrastruttura AV/AC*, ove sono descritte le modalità di accesso e di utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria AV/AC, secondo la normativa nazionale vigente e le condizioni contrattuali definite dal GI;
- *Capitolo 3 – Caratteristiche dell'infrastruttura*, ove sono descritte, attraverso cartografie e tabelle, le caratteristiche infrastrutturali necessarie a una corretta pianificazione delle richieste di capacità;
- *Capitolo 4 – Allocazione della capacità*, ove è descritto il processo di richiesta e allocazione della capacità in termini di tempistica, criteri di priorità e tipologia della richiesta;
- *Capitolo 5 – Servizi*, ove sono descritti i servizi compresi nel canone di utilizzo dell'infrastruttura, nonché quelli che il gestore fornisce all'impresa dietro pagamento di ulteriori corrispettivi;
- *Capitolo 6 – Tariffe*, ove sono descritte le regole di rendicontazione applicate in fase di gestione del contratto di utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria e il sistema di calcolo e riscossione dei diritti connessi all'utilizzo della stessa, ivi compresi i servizi non inclusi nel canone di utilizzo.

Il Prospetto Informativo di Rete è aggiornato di norma annualmente, nel mese di dicembre. La pubblicazione in tale periodo anticipa di 4 mesi la data di avvio delle attività per l'assegnazione delle tracce orarie (aprile successivo), in modo da consentire alle Imprese Ferroviarie di divenire pienamente consapevoli degli scenari e delle regole che è necessario rispettare per formulare efficacemente le richieste di tracce al Gestore dell'infrastruttura.

## 7 I DIVERSI SEGMENTI DEL MERCATO PASSEGGERI E IL LORO GRADO DI LIBERALIZZAZIONE

Il processo di liberalizzazione del trasporto ferroviario voluto dall'UE per rilanciare il settore mediante il superamento del vecchio sistema incentrato sul monopolio delle aziende di Stato ha avuto inizio negli anni Novanta. Da allora, seppur all'interno di specifiche linee guida delineatesi a livello europeo, ogni Stato ha intrapreso il proprio percorso verso la liberalizzazione del mercato, raggiungendo gradi di apertura differenti. Ogni paese ha scelto il modello di concorrenza che riteneva più opportuno per raggiungere un duplice obiettivo. Da un lato, rilanciare il settore in termini di volumi trasportati, efficienza e qualità dei servizi offerti e, dall'altro, continuare a soddisfare la domanda di servizi a elevato contenuto sociale ma non appetibili per il *libero mercato*.

Sulla base del livello di competizione e del grado di regolamentazione introdotti, è possibile ricondurre a due modelli principali i diversi approcci sviluppati:

- la *competizione nel mercato*, meccanismo per il quale qualunque impresa ferroviaria dotata di licenza e certificato di sicurezza può operare un servizio di trasporto ferroviario nel segmento di riferimento;
- la *competizione per il mercato*, meccanismo basato sul sistema della *gara*, strumento mediante il quale il confronto fra i potenziali operatori è anticipato alla fase di affidamento del contratto di servizio.

In Italia, per i diversi segmenti del trasporto ferroviario passeggeri sono state adottate soluzioni diverse, a seconda delle caratteristiche tecniche, economiche e politiche prevalenti.

### 7.1 IL TRASPORTO A MEDIA LUNGA DISTANZA E OPS

Nel segmento della media e lunga percorrenza, più profittevole rispetto al trasporto pubblico locale e dunque più attrattivo per imprese ferroviarie e investimenti privati, si è realizzato un sistema di competizione nel mercato. Tale considerazione è valida fatti salvi gli obblighi di servizio pubblico, vale a dire gli obblighi definiti o individuati da un'autorità competente al fine di garantire la prestazione di servizi di trasporto pubblico di passeggeri di interesse generale<sup>15</sup> che un operatore, ove considerasse il proprio interesse commerciale, non si assumerebbe o non si assumerebbe nella stessa misura o alle stesse condizioni senza compenso<sup>16</sup>.

Di fatto gli OPS incidono fortemente sulle caratteristiche del settore. Infatti, a oggi, una parte ancora rilevante dei servizi di lunga percorrenza nazionali è oggetto del contratto di servizio pubblico affidato attraverso negoziazione diretta dallo Stato a Trenitalia SpA<sup>17</sup>. È utile sottolineare come nel Decreto "Milleproroghe" approvato in Parlamento nel febbraio 2011 è stato prorogato al 31 marzo 2011 il termine per la stipula dei contratti di servizio per i treni a media e lunga percorrenza di interesse nazionale.

Il perimetro che dovrebbe definire l'area di competenza di tale tipologia di servizi, tuttavia, è incerto. Infatti, l'attuale quadro regolamentare, nazionale ed europeo, non definisce il confine tra servizi di interesse pubblico e servizi in concorrenza, né indica l'ampiezza del servizio pubblico e le obbligazioni a carico del soggetto regolato<sup>18</sup>.

<sup>15</sup> L'articolo 2 del Regolamento CE n. 1370/2007 li definisce come i servizi di trasporto di passeggeri di interesse economico generale offerti al pubblico senza discriminazione e in maniera continuativa.

<sup>16</sup> Regolamento CE n. 1370/2007, Art.2

<sup>17</sup> In questo settore, Trenitalia Spa opera oggi in virtù del contratto di servizio stipulato direttamente con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti a marzo del 2010.

<sup>18</sup> A questo riguardo, sia la normativa europea che quella italiana concedono margine d'azione. La prima lascia ampia accessibilità sulla definizione di servizio universale, sulle modalità di soddisfacimento dei relativi obblighi e sulle modalità di finanziamento degli stessi. La seconda, invece, all'art 2

In merito a tale incertezza normativa si è recentemente espressa anche l'Antitrust, la quale ha per l'appunto osservato «l'esistenza di un'area di servizio ferroviario passeggeri a media e lunga percorrenza oggetto di corrispettivi che non risulta precisamente delineata, allo stato, né con riferimento alla sua ampiezza né con riferimento alle obbligazioni a carico del soggetto regolato»<sup>19</sup>. La stessa Autorità ha poi osservato come tali incertezze generino «rilevanti implicazioni con riferimento ai rapporti fra servizi aperti alla concorrenza e servizi sussidiati, ma anche fra ambiti dello stesso servizio universale [...], nella particolare situazione in cui Trenitalia, società che opera indistintamente in tutti i settori del trasporto ferroviario, risulta sostanzialmente ancora monopolista di fatto in tutti i mercati».<sup>20</sup>

Al fine di individuare l'area di applicazione del concetto di servizio universale nell'ambito del trasporto ferroviario è necessaria la conoscenza dei costi e dei ricavi effettivi e potenziali per linea e tipo di servizio. Ad oggi, tuttavia, non è ancora stata condotta un'analisi economica volta a definire l'estensione di tale obbligo e del relativo impegno economico<sup>21</sup>.

L'AGCM ha individuato quattro momenti fondamentali per pervenire a una corretta elaborazione del meccanismo di imposizione degli oneri di servizio pubblico:

1. l'**identificazione del livello dei servizi** di trasporto reputati «sufficienti» per la collettività sulla base del concetto di interesse generale e tendo conto della possibilità di ricorrere ad altre tecniche di trasporto altrettanto idonee alla soddisfazione di detto interesse;
2. la **regolazione dei prezzi** e delle condizioni di trasporto che si vuole siano offerti agli utenti;
3. la scelta della soluzione che comporta il **minimo costo** per la collettività al fine di fornire i servizi di trasporto identificati come sufficienti alle condizioni prefissate;
4. la stipula di un **contratto di servizio pubblico** tra il soggetto pubblico, che impone l'onere, e l'impresa ferroviaria individuata per l'erogazione dei servizi «sufficienti».

Come osservato dall'Autorità, la risoluzione di questi aspetti, *nella loro sequenzialità*, inciderebbe significativamente sulle successive dinamiche di fornitura del servizio, «contribuendo a configurare un insieme di incentivi, per l'ente regolatore e per l'impresa regolata, che [produrrebbero] effetti principalmente nei confronti degli utenti ma anche nei confronti dei concorrenti, laddove l'impresa sottoposta a oneri di servizio pubblico operi anche in mercati contigui aperti alla concorrenza».<sup>22</sup>

Nel frattempo, in data 31 dicembre 2010 il CIPE, subordinatamente all'inserimento di alcune modifiche (nello specifico, quelle necessarie alla soluzione della problematica inerente il collegamento Torino - Bari, con eventuale estensione fino a Lecce), si è espresso favorevolmente in ordine allo schema di contratto di servizio pubblico 2009-2014 da stipularsi tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, e Trenitalia Spa.

È interessante notare come agli inizi del 2011 sia nato un nuovo player sul mercato ferroviario europeo, con target sia l'Alta Velocità sia il traffico dei servizi passeggeri di lunga distanza, transfrontalieri e regionali attraverso una partnership paritetica fra Trenitalia e la francese Veolia Transport (presente in 28 paesi con oltre 77 mila dipendenti, è parte del Gruppo Veolia Environment). L'obiettivo è la creazione di una società per azioni di diritto francese, con capitale superiore a un milione e mezzo di euro, che entro il 2011 inizierà a

---

della Legge Finanziaria del 24 dicembre 2007, n. 244, si limita a riconoscere l'esistenza generica di un obbligo di servizio per le tratte a media lunga percorrenza *non remunerative*.

<sup>19</sup> AGCM (2009), Segnalazioni dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ai sensi degli artt. 21 e 22 della legge n. 287/90 trasmesse ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza, p. 12.

<sup>20</sup> Tale aspetto è stato ripreso dall'Autorità nella Segnalazione (AGCM, 2010) relativa alla *Legge Annuale per il Mercato e la Concorrenza* introdotta (vedi art. 47 legge 99/2009).

<sup>21</sup> Un comunicato stampa del CIPE relativo alla seduta del 17 dicembre 2009, in realtà, ha annunciato che è stato «individuato, sulla base dell'indagine conoscitiva predisposta dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il perimetro dei servizi di utilità sociale relativi al trasporto ferroviario passeggeri sulla media e lunga percorrenza per i quali non è possibile aggiungere l'equilibrio economico», ma non è stato reso pubblico.

<sup>22</sup> AGCM (2009), Segnalazioni dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ai sensi degli artt. 21 e 22 della legge n. 287/90 trasmesse ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza, p. 10.

svolgere la propria attività con servizi notturni sulle rotte Parigi – Venezia e Parigi – Roma. Per mantenere una struttura snella ed efficiente, il materiale rotabile sarà noleggiato, a condizioni di mercato, direttamente da Trenitalia o sul mercato internazionale. Sulla base del Business Plan presentato, le altre rotte su cui la nuova compagnia sta studiando l'opportunità di avviare propri servizi sono la Torino - Lione, linea convenzionale e, in seguito, la Parigi – Bruxelles e la Parigi - Milano ad Alta Velocità, oltre la possibile partecipazione alle gare per i servizi ferroviari in Europa, fra cui quelle per i servizi Intercity West Coast attualmente gestite da Virgin Trains e per i servizi regionali e intercity in Greater Anglia.

## 7.2 L'ALTA VELOCITÀ

Il segmento del trasporto passeggeri ad alta velocità è soggetto a un meccanismo di concorrenza nel mercato. Ciò significa che gli operatori forniscono servizi di trasporto passeggeri che fanno riferimento a un mercato aperto alla libera concorrenza, ove le prestazioni offerte non sono regolate sotto il profilo tariffario e non sono esplicitamente sussidiate. In particolare questo è il segmento del mercato ferroviario dove possono essere valorizzati al massimo i benefici derivanti dalla competizione in termini di differenziazione del servizio:

1. i differenti livelli tariffari, ad esempio attraverso una targetizzazione della clientela o una differenziazione oraria dei prezzi dei biglietti;
2. la frequenza e le scelte in merito alle stazioni di origine e destinazione e le fermate intermedie;
3. il livello del confort di bordo
4. i servizi di bordo (catering ecc.)
5. i servizi ancillari offerti (assicurazioni, servizi di trasporto da e per le stazioni, iniziative di fidelizzazione ecc.)

A livello UE-15 la quota percentuale dei passeggeri-kilometro che utilizzano sistemi ad Alta velocità è molto differente fra Stati. Infatti, rispetto a una media di circa il 26% relativa al 2008, in Francia i passeggeri-kilometro sui servizi AV sono oltre il 60% del totale, in Germania circa il 32%, in Spagna circa il 24% e in Italia il 17%.

È interessante notare come nei mercati europei dove il sistema AV ha raggiunto i maggiori livelli di sofisticazione, legati sia all'estensione del network e ai volumi di traffico, ma anche dall'esperienze (in Francia i TGV circolano dal 1981 e in Spagna dal 1992), siano attivi servizi AV su distanze inferiori ai 150 km e dedicati esplicitamente ai pendolari.

I casi più interessanti, che forniscono spunti di assoluto rilievo per gli scenari di sviluppo della realtà italiana caratterizzata da una forte frammentazione dei traffici, sono i seguenti:

- TERGV nella Nord-Pas de Calais Region, con baricentro la città di Lille in Francia;
- HST in Belgio che mette in rapida connessione tutte le città del Paese (Brussels, Anversa e Liegi), sovrapponendo i traffici regionali, nazionali e internazionali sulle direttrici facenti parte della PBKAL (Parigi – Brussels – Koln - Amsterdam – Londra);
- Eurostar nel Sud Est dell'Inghilterra, con quattro stazioni coinvolte lungo i 109 km dell'unica linea AV in Gran Bretagna: St Pancras, Stratford, Ebbsleet e Ashford;
- Ave Lanzadera, un tipo di servizio AV dedicato ai pendolari nell'area di Madrid, con fermate fra i 40 e 150km di distanza rispetto al centro della capitale e materiale rotabile specifico (massima velocità 250 km/h e 237 posti) che coinvolge, ad esempio, le città di Ciudad Real, Puertolano.

Ad oggi, in questo segmento opera Trenitalia Spa, attraverso i servizi programmati e gestiti dalla Divisione Passeggeri Nazionale/Internazionale, responsabile dell'organizzazione delle attività di trasporto, della manutenzione e della pulizia dei treni. Secondo lo Statistical Pocketbook 2010 della Commissione

Europea, l'offerta complessiva della rete italiana ad alta velocità alla fine del 2008 è stata pari a 876 km di infrastruttura, sulla quale sono stati effettuati 8.880 milioni di viaggiatori-kilometri, pari a il 17,8% del totale afferente alla modalità ferroviaria.

Nel corso del biennio 2009-2010, poi, l'offerta ha registrato un forte incremento, poiché grazie al completamento della nuova rete AV sono stati incrementati i collegamenti tra Roma e Milano con estensioni del servizio da/verso Torino e Napoli/Salerno. Come si è detto, il segmento è soggetto a un meccanismo di concorrenza nel mercato.

Proprio con riferimento a questo aspetto, l'Italia costituisce oggi una best practice a livello internazionale, in quanto è il primo paese in cui, a seguito della liberalizzazione del mercato passeggeri, un operatore interamente privato, Nuovo Trasporto Viaggiatori Spa, ha deciso di entrare ed erogare servizi di trasporto ad alta velocità in concorrenza con l'offerta dell'ex incumbent.

NTV, nata nel 2006 dall'idea imprenditoriale di quattro investitori italiani, ha poi modificato il suo assetto societario facendo entrare prima Banca Intesa San Paolo (gennaio 2008) e successivamente la società di trasporto ferroviario francese SNFC (maggio 2008). Essa costituisce dunque il primo operatore ferroviario privato che eroga servizi ad alta velocità dell'Unione europea. NTV diverrà operativa sulla rete nazionale a fine 2011, con 25 treni che faranno servizio lungo le tratte Torino-Salerno e Roma-Venezia, entrando dunque in concorrenza con l'unico operatore a oggi esistente in questo segmento, Trenitalia Spa.

In Germania, sulla direttrice fra Amburgo e Colonia, a partire dalla seconda metà del 2011 farà il suo ingresso sul mercato un nuovo operatore in grado di offrire un servizio simile ai treni ICE della DB, con nove fermate intermedie e un tempo di percorrenza di circa 4 ore. Il servizio sarà offerto da Hamburg-Köln-Express GmbH (HKX), una società fondata nell'ottobre del 2009 da RDC Deutschland GmbH (75%), affiliata della statunitense Railroad Development Corp. Già attiva in contesti ferroviari americani, latino americani e africani, da Locomore rail GmbH & CO. KG (17,5%) e dall'investitore inglese Michael Schabas (7,5%).

### **7.3 IL TRASPORTO REGIONALE E LOCALE**

Nel trasporto ferroviario regionale e locale passeggeri, ove per ragioni di servizio pubblico si impongono caratteristiche del servizio, in termini di frequenze, copertura del territorio e livelli di prezzo, tali da renderlo compatibile con una gestione monopolistica sussidiata, la normativa ha introdotto un meccanismo di competizione per il mercato, cioè mediante la selezione dell'impresa ferroviaria destinata a erogare il servizio a monte dell'ingresso nel mercato. In linea a tale impostazione, il D.Lgs. n. 422/1997, tappa fondamentale dell'evoluzione dell'assetto del settore del trasporto ferroviario in Italia, oltre ad attribuire alle Regioni la competenza in materia di trasporto pubblico locale, ha posto l'obbligo di stipulare contratti di servizio pubblici attraverso il ricorso a procedure concorsuali.

Tuttavia, a fronte del percorso di apertura che si era perseguito nel corso degli ultimi dieci anni, il recente intervento della legge 99/2009 ha posto un freno al recepimento dei fondamenti della liberalizzazione a livello di trasporto regionale. Infatti, tra le diverse previsioni in tema di trasporto ferroviario, il legislatore ha accordato la facoltà, nel caso in cui la Regione abbia il controllo dell'impresa ferroviaria, di non ricorrere alle procedure concorsuali per l'affidamento dei servizi.

Ecco dunque che, oggi, il settore del trasporto ferroviario passeggeri regionale e locale, a causa delle caratteristiche del quadro normativo e della riluttanza al cambiamento insita tra gli operatori storici, riscontra le maggiori difficoltà nel percorso di liberalizzazione. Infatti, benché in linea teorica gare ben concepite siano in grado di condurre all'individuazione dell'impresa più efficiente, capace di minimizzare l'entità del

sussidio pubblico a parità di qualità offerta, di fatto la realizzazione di tale scenario è ostacolata da una serie di criticità, tra le quali:

- la disponibilità del materiale rotabile, degli impianti di manutenzione e dei depositi;
- la possibilità per le nuove imprese ferroviarie di non essere vincolate ai contratti di lavoro dell'incumbent;
- la piena conoscenza delle specifiche tecniche da parte delle nuove imprese ferroviarie per operare nella sede<sup>23</sup>.

Di fatto, dunque, oggi i servizi di *trasporto ferroviario regionale* sono regolati e sussidiati nell'ambito di contratti di servizio stipulati tra le singole Regioni e Trenitalia, il principale operatore di servizi di trasporto passeggeri anche in ambito regionale. Al costituirsi di tale condizione ha contribuito il combinato disposto delle norme che, nel 2009, pur in presenza dell'obbligo di indire entro il 31 dicembre 2010 procedure competitive per i servizi pubblici locali non affidati *in house*, hanno subordinato per il triennio 2009-2011 il finanziamento dello Stato alle Regioni alla stipula di nuovi contratti di servizio con Trenitalia, nonché le disposizioni vigenti in materia di durata minima degli affidamenti nel settore, stabilita in sei anni rinnovabili per altri sei.

Trenitalia gestisce i servizi di trasporto ferroviario regionale mediante la Divisione Passeggeri Regionale. Per ogni regione le caratteristiche del servizio sono stabilite sulla base dell'offerta resa disponibile tramite il catalogo di Trenitalia e le caratteristiche quali-quantitative espresse dalle Regioni. Poiché i ricavi derivanti dalla vendita di biglietti e abbonamenti copre mediamente un terzo dei costi del trasporto ferroviario regionale, è necessario l'intervento pubblico per garantire la sostenibilità economica del servizio di trasporto regionale. Al finanziamento di tali contributi partecipano lo Stato, che finanzia parte dei servizi regionali mediante gli stanziamenti alle Regioni, e le Regioni stesse, che hanno la facoltà di mettere a disposizione risorse proprie qualora queste siano ritenute necessarie per raggiungere i livelli quali-quantitativi stabiliti.

Tra il 2009 e il 2011, le Regioni hanno stipulato buona parte dei contratti di servizio ricorrendo all'affidamento diretto a Trenitalia Spa ovvero a società miste a cui partecipa anche Trenitalia (è questo, ad esempio, il caso della Regione Lombardia, dove la gestione del servizio è stata attribuita mediante affidamento diretto alla società mista TLN, Trenitalia LeNord).

Marginali, dunque, sono i casi in cui si è deciso di fare ricorso a procedure concorsuali, come nel caso dell'Emilia Romagna, che ha indetto una gara per l'affidamento di tutti i servizi gestiti dalla Regione, che ha condotto all'aggiudicazione dei servizi al Consorzio Trasporti Integrati, al quale partecipano Trenitalia, FER e altri operatori regionali. Anche in Piemonte si è stati molto vicini all'indizione delle gare per individuare operatori alternativi a Trenitalia nell'erogazione dei servizi di trasporto regionale. Tuttavia, a seguito del cambio di governo avvenuto nella primavera del 2010, la Regione ha fatto un passo indietro e ha deciso di riconfermare l'operatore storico.

In generale, ha osservato recentemente l'AGCM, nei pochi casi in cui è stato utilizzato lo strumento della selezione competitiva per l'affidamento dei suddetti servizi si sono registrate numerose difficoltà attuative (vedi a questo proposito l'esito dell'attività consultiva svolta dall'AGCM resa pubblica con il Bollettino n. 3 dell'8 febbraio 2010, in cui si risponde all'interrogazione della Regione Piemonte in merito ai quesiti da quest'ultima sollevati relativi alla necessaria disponibilità di taluni beni immobili, quali depositi e officine, e dell'utilizzo di informazioni in possesso di Trenitalia per procedere efficacemente con le procedure concorsuali) così come, in un contesto in cui sugli esiti della gara pesa fortemente la scarsa disponibilità del materiale rotabile, spesso le modalità prescelte nella predisposizione di bandi hanno favorito il precedente gestore.

La Commissione Europea dall'ottobre 2007<sup>24</sup> ha messo al vaglio i rapporti fra le imprese ferroviarie e le

<sup>23</sup> AGCOM 2010



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.

<sup>24</sup> 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"> <li>• da produzioni basate su economie di scala e grandi volumi a produzioni just in time con magazzini limitati e continui rifornimenti di approvvigionamenti</li> <li>• crescente sbilanciamento dei traffici nazionali fra Nord e Sud</li> <li>• declino delle produzioni con filiera logistica a vocazione ferroviaria: siderurgia, chimica e auto nuove</li> </ul>
Endogeni al settore	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abbandono dei traffici a carro diffuso da parte di Trenitalia e dei principali new entrants nel settore</li> <li>• 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</li> <li>• Riduzione del numero di terminali attivi e mancato adeguamento degli impianti per poter incrementare la produttività dei servizi (allungamento moduli ed elettrificazione dei raccordi)</li> <li>• Riduzione del valore degli incentivi derivanti dal ferro bonus</li> <li>• Mancato adeguamento di linee ferroviarie dedicate al settore merci o con pedaggi congrui alla disponibilità a pagare del settore</li> <li>• Impossibilità di incrementare il numero di treni merci nelle aree metropolitane a causa della sovrapposizione con i traffici passeggeri</li> <li>• Impossibilità di utilizzare la linea AV/AC per restrizioni orarie e livello dei pedaggi</li> <li>• Incertezze normative nella riorganizzazione dei servizi ferroviari di manovra in ambito portuale</li> </ul>

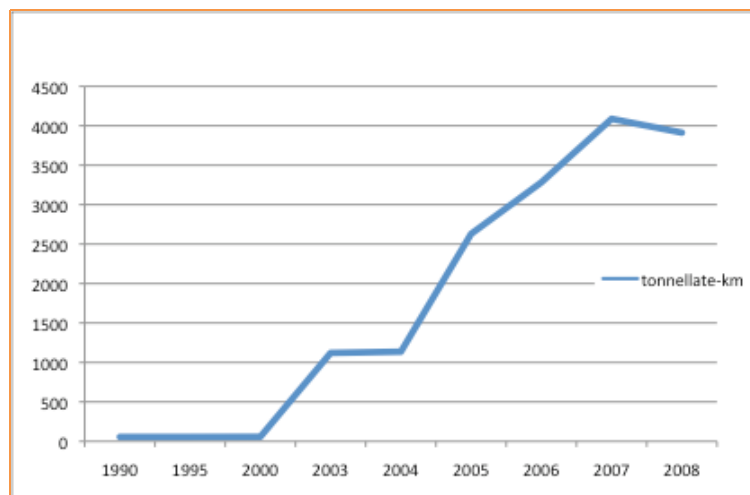
Secondo i dati più recenti messi a disposizione dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (31/12/2009), attualmente le licenze rilasciate a imprese ferroviarie operanti nel settore merci sono 39. Di queste, 12 sono inattive, ma 27 sono dotate di certificato di sicurezza e risultano operative (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.<sup>25</sup> 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%.

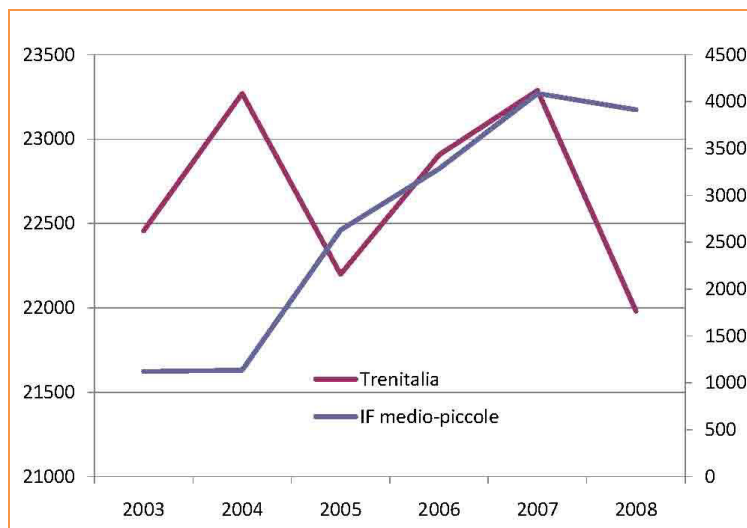
Figura 12: Imprese ferroviarie di piccole e medie dimensioni



Fonte: Elaborazione CERTeT su dati CNTI 2009

<sup>25</sup> 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»<sup>26</sup>.

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.

<sup>26</sup> 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

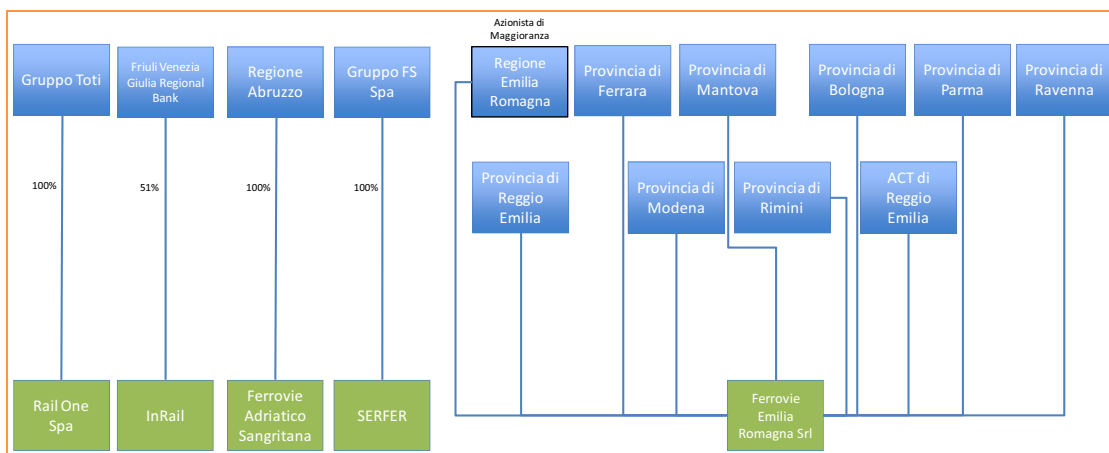
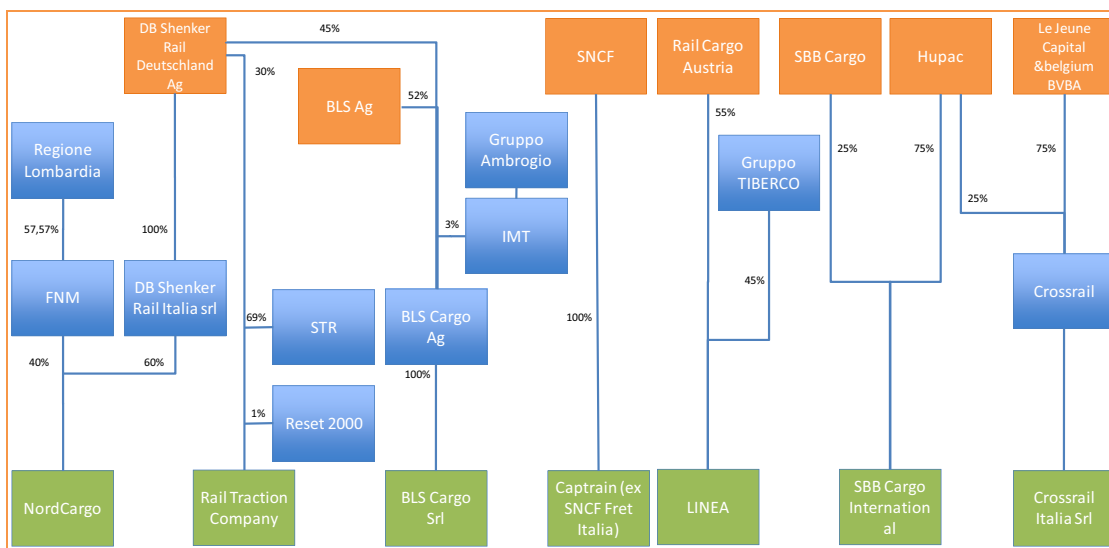
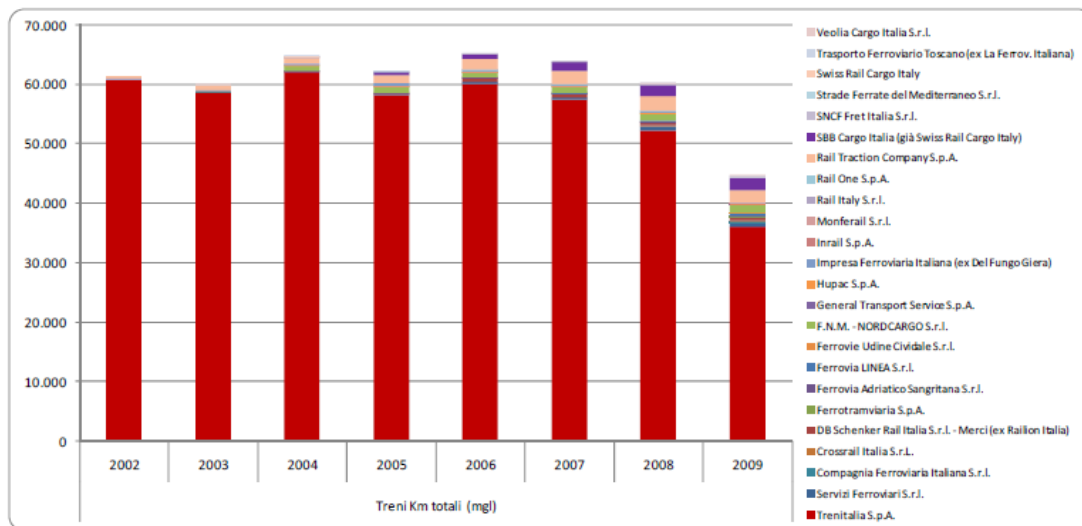
Oltre a Trenitalia – Divisione Cargo, attualmente le aziende maggiormente attive in Italia nel trasporto merci su rotaia sono:

- 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 Lokomotion 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.

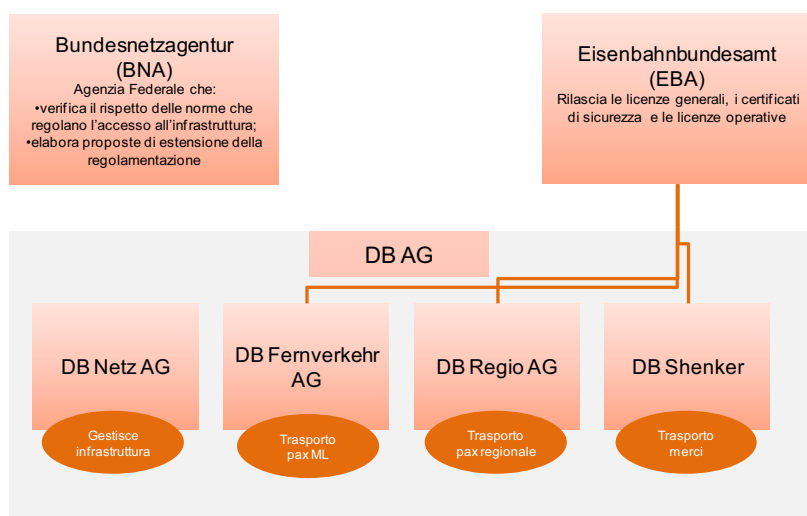
In **Germania** nel 1999 Deutsche Bahn Aktien Gesellschaft – DB AG è stata trasformata in una holding company ed è stata interessata da un processo di societizzazione delle sue divisioni operative. Oggi, nell'ambito del gruppo DB AG le società più importanti sono: la DB Netz AG, incaricata della gestione 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.

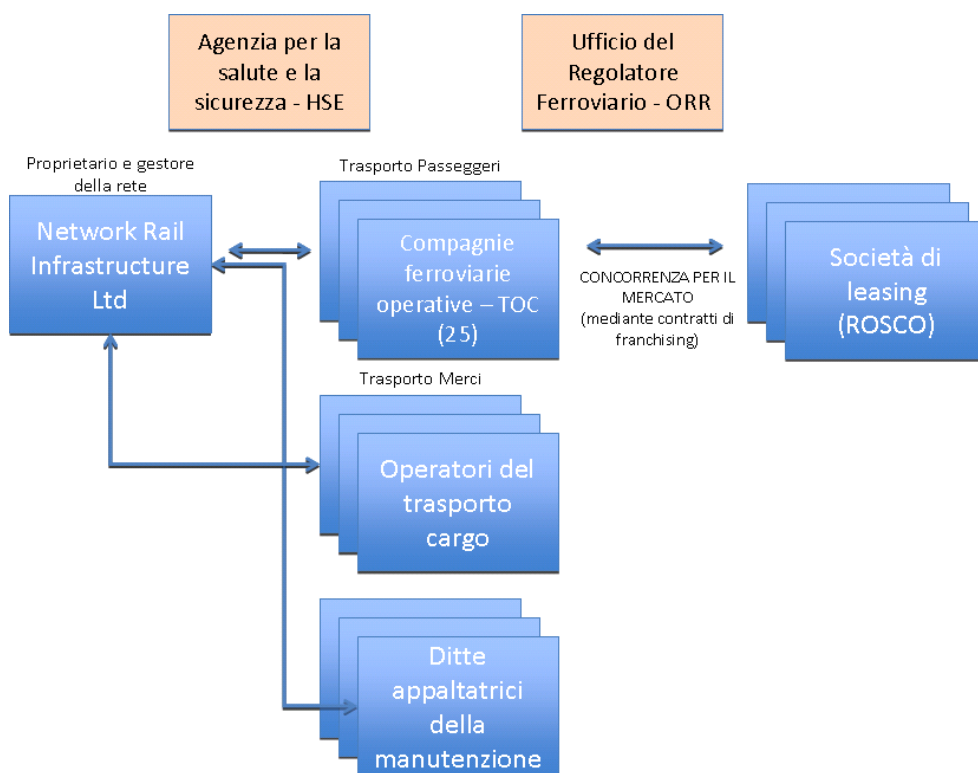
Dal punto di vista dei requisiti necessari per l'espletamento dell'attività di trasporto, il sistema britannico si conforma ai principi affermati dalle direttive comunitarie. L'accesso all'infrastruttura da parte di una IF è consentito a condizione che la stessa:

- 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:

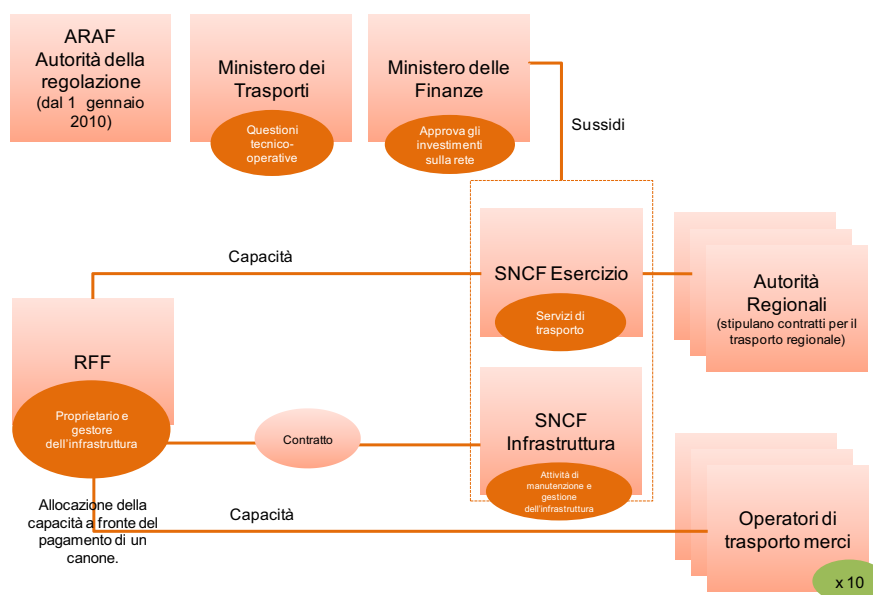
- alle associazioni internazionali di IF, di cui almeno una abbia la sede principale in Francia, il diritto di accesso all'infrastruttura nazionale per l'erogazione tra gli Stati membri di stabilimento delle IF associate di servizi di trasporto merci, nazionali e internazionali, e servizi di trasporto 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*<sup>27</sup>. 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.



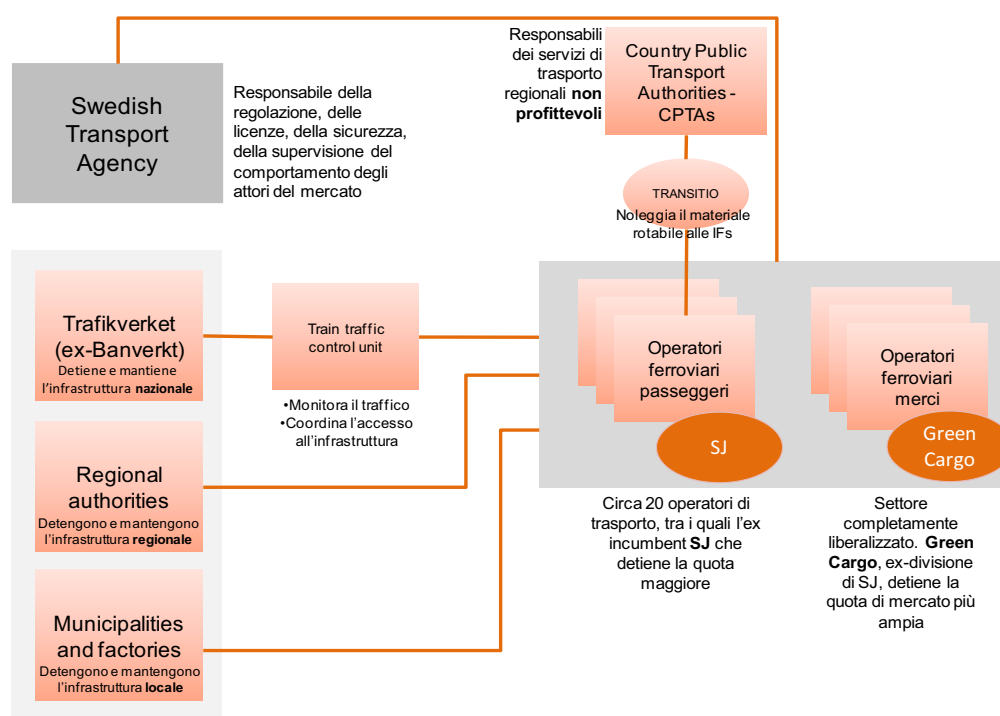
In *Svezia*, a seguito dell'emanazione del Transport Policy Act del 1988, che introduceva la separazione verticale tra l'ente proprietario della rete ferroviaria e la gestione dei servizi, prende avvio la stagione che, con passaggi graduali, porta alla liberalizzazione del mercato ferroviario delle merci 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".

<sup>27</sup> 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, 2006<sup>28</sup>). 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

<sup>28</sup> 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"



dell'infrastruttura, specialmente sugli assi transfrontalieri. La Direttiva “Eurovignette” è la direttiva comunitaria 2006/38/CE che modifica la Direttiva 1999/62/CE relativa alla “tassazione a carico d'autoveicoli pesanti adibiti al trasporto merci su strada per l'uso d'alcune infrastrutture”, si prefigge di favorire “l'istituzione di meccanismi equi d'imputazione dei costi connessi all'utilizzo delle infrastrutture alle imprese di trasporto”. Ciò, non solo al fine di eliminare le distorsioni della concorrenza tra le imprese di trasporto degli Stati membri, ma anche di introdurre “una più equa tariffazione per l'utilizzo dell'infrastruttura stradale, basata sul principio «chi usa paga» e «chi inquina paga»”. La direttiva 2006/38/CE non ammette la pratica del sussidio incrociato, bensì il solo prelievo dalla modalità stradale di quella parte di costi che non vengono attualmente incorporati nel prezzo, in quanto costituiti da esternalità negative prevalentemente di natura ambientale: per questo motivo la destinazione delle somme così raccolte viene circoscritta agli interventi in grado di ridurre nel tempo tali esternalità. La corretta interpretazione di questo principio è fondamentale al fine di fissare un giusto limite alla possibilità di prelevare risorse dal settore del trasporto stradale per destinarlo a quello ferroviario.

In Italia la Direttiva comunitaria 2006/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 maggio 2006, è stata dapprima richiamata dalla Legge Finanziaria 2007 (Legge 296/06) al comma 1017; anche il comma 1022 regola una materia che deve essere analizzata alla luce della suddetta direttiva. Con il comma 1017, “nelle more dell'organico recepimento nell'ordinamento delle disposizioni”, il Governo italiano s'impegna a “individuare le tratte della rete stradale di rilievo nazionale e autostradale nelle quali sono attuate le disposizioni recate dalla Direttiva 2006/38/CE.

Il comma asserisce poi che “gli introiti derivanti dall'applicazione della direttiva 2006/38/CE sono utilizzati per investimenti ferroviari”. Con il comma 1022, pur non citando la Direttiva, la legge 296/06 stabilisce l'istituzione di un fondo “per contribuire al finanziamento di investimenti in infrastrutture ferroviarie” che dovrà essere alimentato da “sovrapprezzi sui pedaggi autostradali, da istituire per specifiche tratte della rete”.

È evidente il richiamo a quanto disposto dalla direttiva in materia di “maggiorazione dei pedaggi”. Si potrebbe quindi identificare la parte di rete stradale, facente parte o meno della rete transeuropea, che può essere assoggettata a una maggiorazione di pedaggio. Considerate le percentuali massime concesse dalla direttiva, anche questa eventualità potrebbe essere in grado di produrre un rilevante incremento degli introiti.

La direttiva comunitaria 2006/38/CE è stata poi recepita dal Decreto Legislativo 25 gennaio 2010, n° 7, il quale “detta disposizioni sui pedaggi e i diritti di utenza gravanti sugli autoveicoli pesanti, adibiti al trasporto di merci su strada” per l'uso di infrastrutture appartenenti alla rete stradale trans europea. Il Decreto, pienamente in linea con la direttiva, ribadisce che i pedaggi devono fondarsi sul solo recupero dei costi di infrastruttura, prendendo quindi posizione contro l'ipotesi di una loro fissazione a livelli superiori al fine di consentire l'attivazione di sussidi incrociati.

Il Decreto recepisce anche la possibilità di raccogliere, per il tramite di una maggiorazione del pedaggio, somme destinate a “lottare contro i danni ambientali e la congestione, ridurre al minimo i danni alle infrastrutture, ottimizzare l'uso dell'infrastruttura interessata o promuovere la sicurezza stradale”. Anche questo passaggio lascia chiaramente intendere che la giustificazione del maggior prelievo è da ricercarsi nella presenza di esternalità negative e, cioè, di costi che attualmente non vengono imputati a coloro che li determinano ma rimangono a carico della collettività.

L'art. 3, ai punti 13 e 14, riprendendo fedelmente la direttiva europea, introducono norme speciali per i “specifici progetti di rilevante interesse europeo”, e in particolare, come meglio definito al punto 14, per “i progetti di interesse europeo identificati nell'Allegato II della decisione 884/2004/CE”<sup>29</sup>. Lungo questi

<sup>29</sup> Asse ferroviario Berlino-Verona/Milano-Bologna-Napoli-Messina-Palermo  
• Halle/Lipsia-Norimberga (2015);

corridoi, previa comunicazione alla Commissione Europea e nell'ambito di ben precisi limiti, è possibile applicare una maggiorazione dei pedaggi medi ponderati che non superi il 15%, percentuale che può raggiungere il 25% “quando gli introiti siano investiti in sezioni transfrontaliere di progetti prioritari di interesse comunitario riguardanti infrastrutture in regioni montane”. Questo impianto normativo pone quindi le basi per ipotizzare la costituzione di società di corridoio come veicolo giuridico per la gestione di questi importanti flussi finanziari, che possono interessare un arco temporale anche lungo, purché “circoscritto anticipatamente” e corrispondente alle esigenze definite dai piani finanziari che ne motivano la necessità e ne definiscono l'utilizzo.

La proposta originale della Commissione sul tema “Eurovignette”, inserita nell'ambito del pacchetto legislativo «Greening Transport», ha delineato l'obiettivo di creare un quadro regolamentare europeo che conceda agli Stati Membri la possibilità di «tassare» i veicoli pesanti per le esternalità prodotte, in particolare per l'inquinamento atmosferico, il rumore e la congestione. In seguito alla prima lettura effettuata dal Parlamento Europeo nel 2009 - che ha sostanzialmente confermato i principi proposti dalla stesura originale della Commissione Europea - il Consiglio non è stato in grado di raggiungere un accordo politico sul testo, a causa delle profonde divergenze delle posizioni esistenti tra le delegazioni (in particolare sull'inclusione di alcune esternalità come la congestione e sull'uso dei proventi generati dal trasporto stradale).

Il dossier è stato bloccato per 18 mesi in Consiglio: le Presidenze ceca, svedese e spagnola non sono riuscite a ottenere progressi significativi. La Presidenza belga ha riaperto il negoziato nel secondo semestre del 2010 e ha presentato al Consiglio Trasporti dello scorso 15 ottobre un testo di compromesso da sottoporre all'approvazione delle delegazioni.

L'accordo politico è stato raggiunto, a maggioranza qualificata e con il voto negativo di alcune delegazioni, tra cui l'Italia. Il testo approvato dal Consiglio verrà inviato al Parlamento Europeo – dopo le necessarie procedure interne di finalizzazione linguistica – per la fase di seconda lettura, che inizierà nei primi mesi del 2011. Il testo del Consiglio è indubbiamente un accordo al «ribasso» rispetto a quanto proposto dalla Commissione Europea e a quanto votato dal Parlamento Europeo nel 2009. In particolare, il testo prevede:

- l'esclusione dell'internalizzazione del costo esterno della congestione, ma l'introduzione di una variazione massima dei pedaggi per ridurre la congestione nelle ore di punta pari al 175% del valore medio; la durata massima del periodo di punta è fissato a cinque ore/giorno;
- l'esenzione dei veicoli EURO V (fino al termine del 2013) e EURO VI (fino al termine del 2017) dagli oneri sull'inquinamento atmosferico, che è un costo esterno internalizzato dalla proposta;
- la piena discrezionalità degli Stati membri nell'applicare la Direttiva ai veicoli di peso compreso tra le 3,5 e le 12 ton;
- l'eliminazione dell'earmarking obbligatorio a favore dei trasporti; i proventi generati potranno essere utilizzati anche in altri settori;
- l'eliminazione della destinazione dei pedaggi maggiorati nelle zone di montagna a favore della

---

• Norimberga-Monaco di Baviera (2006);  
• Monaco di Baviera -Kufstein (2015);  
• Kufstein-Innsbruck (2009);  
• Galleria del Brennero (2015), sezione transfrontaliera;  
• Verona-Napoli (2007);  
• Milano-Bologna (2006);  
• Ponte ferroviario/stradale sullo stretto di Messina-Palermo (2015).  
Asse ferroviario Lione-Trieste-Divača/Koper-Divača-Lubiana-Budapest-frontiera ucraina I  
• Lione-St Jean de Maurienne (2015);  
• Galleria del Moncenisio (2015-2017), sezione transfrontaliera;  
• Bussoleno-Torino (2011);  
• Torino-Venezia (2010);  
• Venezia-Ronchi Sud-Trieste-Divača (2015);  
• Koper-Divača-Lubiana (2015);  
• Lubiana-Budapest (2015).

realizzazione dei Progetti Prioritari TEN (mini earmarking);

- la limitazione del campo di applicazione della Direttiva alla rete TEN; costi esterni internalizzati solo per inquinamento atmosferico e rumore.

È possibile che in sede di negoziato comunitario fra le istituzioni si possa arrivare a una procedura di conciliazione tra Consiglio e Parlamento Europeo, viste le posizioni divergenti.

## **10.2 LO SVILUPPO DELLA LIBERALIZZAZIONE IN MODO ASIMMETRICO FRA STATI**

Le economie di scala e di rete sono fondamentali per poter permettere una riduzione dei costi nel settore e cogliere le opportunità derivanti dal raggiungimento dell'obiettivo del Mercato Unico su scala europea.

In questo contesto, ad esempio, l'atteggiamento ostruzionistico di RFF e del sistema francese ha ripercussioni su vasta scala perché il ruolo della Francia è centrale sia per la posizione geografica (per lo sviluppo delle direttrici verso la Spagna, Benelux e Gran Bretagna) sia per le dimensioni del mercato passeggeri (Parigi è la principale meta turistica per gli italiani) sia per le merci (la Francia è il secondo Paese per rilevanza dell'export italiano). Aspetti come l'accesso ai centri di manutenzione e i servizi in stazione nell'attuale assetto organizzativo francese (in cui SNCF fornisce attraverso una propria controllata denominata Gares e Connexions) sono elementi di possibile discriminazione di imprese ferroviarie concorrenti, come sottolineato dall'Autorità per la concorrenza francese nel novembre del 2009<sup>30</sup>.

## **10.3 I RAPPORTI FRA IMPRESE FERROVIARIE E GESTORE DELL'INFRASTRUTTURA**

La garanzia che i gestori dell'infrastruttura svolgano il proprio ruolo con indipendenza è richiesta dalla direttiva 2001/14/CE in modo molto chiaro, in quanto è un elemento centrale per poter offrire un equo, trasparente e non discriminatorio accesso alla capacità di infrastruttura a tutti i richiedenti tramite la ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria e l'imposizione dei pedaggi e la certificazione di sicurezza. A livello italiano gli aspetti di riorganizzazione dei ruoli, attraverso la creazione dell'ANSF e dell'URSF, sono già stati completati. I ricorsi amministrativi delle nuove imprese ferroviarie e gli interventi dell'Autorità Garante della concorrenza e del Mercato hanno, comunque sottolineato la necessità di approfondimenti tecnici chiarificatori.

In particolare le procedure per l'approvazione del Prospetto Informativo di Rete (PIR) e il ruolo dell'URSF sono i due temi aperti che oggettivamente necessitano ulteriori chiarimenti per poter ridurre le barriere all'entrata per i nuovi entranti.

Nel processo di approvazione del PIR edizione dicembre 2010, ad esempio, l'Ursf ha accolto i rilievi avanzati dai competitor di Trenitalia Cargo, richiedendo di apportare modifiche sostanziali al Piano informativo di rete. Il Piano conteneva alcune norme ritenute troppo onerose per i concorrenti di Trenitalia Cargo, quali quella che imponeva agli operatori l'obbligo di mantenere quasi in ogni scalo una "locomotiva soccorso" per i casi di guasto e quella che prevedeva il raddoppio secco delle coperture assicurative e l'introduzione del concetto di "scalo congestionato", in base al quale sarebbero potute essere rifiutate le tracce orarie agli altri operatori. Un altro aspetto problematico, riconducibile al grado di separazione tra gestore dell'infrastruttura e Trenitalia, è legato alle scelte di ripartizione degli asset della rete. Si fa riferimento in particolare alla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 7 luglio 2009, con la quale si prescrive il trasferimento da RFI a Trenitalia della proprietà di 160 dei complessivi 240 scali merci presenti sulla rete nazionale, senza tuttavia specificare l'obbligo per il gestore dell'infrastruttura di concedere l'accesso ai nuovi operatori a condizioni non discriminatorie. Di recente, alcune imprese hanno presentato ricorso al Consiglio di Stato in merito al suddetto decreto. Il principale timore dei concorrenti di Trenitalia è che questa decida di vendere o di chiudere alcuni di questi scali. In questo contesto è opportuno sottolineare come RFI abbia come strategia industriale, indicata dalla normativa comunitaria (Dir. 91/440) e nazionale di

<sup>30</sup> Avis n09-A55 del 4 novembre 2009

riferimento (D.lgs 188/03), quella di focalizzare le proprie attività solo sugli aspetti di realizzazione e manutenzione dell'infrastruttura ferroviaria, pertanto è prevedibile ipotizzare come tutte le attività non strumentali (come gli impianti/terminal merci) saranno ceduti a terzi.

#### **10.4 LE MODALITÀ DI FINANZIAMENTO DEI TRENI OPERATI CON LOGICA DI SERVIZIO UNIVERSALE SULLE MEDIE E LUNGHE DISTANZE (SERVIZI MINIMI).**

La scelta prevede tre opportunità: fiscalità generale, fondo perequativo e diritti di riserva a vantaggio dell'incumbent nei segmenti profittevoli (AV), in modo da finanziare i servizi minimi attraverso sussidi incrociati. Questo tema risulta centrale per lo sviluppo del settore e per la corretta allocazione delle risorse economiche ed organizzative rispetto alle esigenze espresse dalla domanda, differenziata fra domanda "di mercato" e "domanda per servizi minimi".

Infatti, i dati forniti da Trenitalia<sup>31</sup> in merito ai circa 600 treni passeggeri operati sulle medie e lunghe distanze sottolineano come circa il 60% dei servizi sono strutturalmente in perdita. Su questa problematica le scelte politiche dovranno essere chiare e di lungo periodo per poter permettere alle imprese ferroviarie di organizzarsi dal punto di vista degli investimenti e delle certificazioni per poter fornire il servizio, con logica di concorrenza "sui binari" o "per i binari".

Queste scelte dovranno essere effettuate attraverso un diretto coinvolgimento delle Regioni sia per l'individuazione dei collegamenti sia per il finanziamento degli stessi in modo che l'imposizione del contratto di servizio pubblico avvenga in modo condiviso e trasparente, ma soprattutto coordinato con i contratti regionali e valutando anche possibili alternative sia di tipo modale sia di tipo organizzativo.

#### **10.5 LA GESTIONE DELLA COMPETIZIONE NEI TRAFFICI PASSEGGERI INTERNAZIONALI E LA COMPARTIMENTAZIONE DEL MERCATO A LIVELLO NAZIONALE**

La gestione dei traffici nazionali da parte di nuovi operatori genera criticità derivanti dall'applicazione dell'art.59 della legge 99/2009<sup>32</sup>. Infatti, la Direttiva 2007/58/CE, che è parte del terzo pacchetto ferroviario, prevede che a partire dal 1.1.2010 le imprese ferroviarie abbiano il diritto di far salire e scendere passeggeri nelle stazioni situate lungo il percorso internazionale, ivi comprese le stazioni situate nel medesimo Stato membro. La Direttiva, in realtà, consente in determinate circostanze, agli Stati membri di limitare tale diritto di accesso sui servizi "da origine a destinazione" che sono oggetto di contratti di servizio pubblico.

In particolare, il comma 2 dell'art.59 della legge 99 del 2009 che recepisce la Direttiva nella normativa italiana sottolinea come la redditività debba intendersi come redditività di tutti i servizi coperti da tale

<sup>31</sup> Audizione dei vertici del Gruppo Ferrovie dello Stato al Senato il 16 novembre 2010.

<sup>32</sup> Art. 59. *(Limitazioni ai servizi ferroviari passeggeri in ambito nazionale)*

1. Dal 1° gennaio 2010, le imprese ferroviarie che forniscono servizi di trasporto internazionale di passeggeri hanno il diritto di far salire e scendere passeggeri tra stazioni nazionali situate lungo il percorso del servizio internazionale, senza il possesso della licenza nazionale di cui all'articolo 58, a condizione che la finalità principale del servizio sia il trasporto di passeggeri tra stazioni situate in Stati membri diversi. Il rispetto di tale condizione è valutato in base a criteri, determinati con provvedimento dell'Organismo di regolazione di cui all'articolo 37 del decreto legislativo 8 luglio 2003, n. 188, quali la percentuale del volume di affari e di carico, rappresentata rispettivamente dai passeggeri sulle tratte nazionali e sulle tratte internazionali, nonché la percorrenza coperta dal servizio.
2. Lo svolgimento di servizi ferroviari passeggeri in ambito nazionale, ivi compresa la parte di servizi internazionali svolta sul territorio italiano, può essere soggetto a limitazioni nel diritto di far salire e scendere passeggeri in stazioni situate lungo il percorso del servizio, nei casi in cui il loro esercizio possa compromettere l'equilibrio economico di un contratto di servizio pubblico in termini di redditività di tutti i servizi coperti da tale contratto, incluse le ripercussioni sul costo netto per le competenti autorità pubbliche titolari del contratto, domanda dei passeggeri, determinazione dei prezzi dei biglietti e relative modalità di emissione, ubicazione e numero delle fermate, orario e frequenza del nuovo servizio proposto.
3. L'Organismo di regolazione di cui al comma 1, entro due mesi dal ricevimento di tutte le informazioni necessarie, stabilisce se un servizio ferroviario rispetta le condizioni e i requisiti di cui ai commi 1 e 2 e, se del caso, dispone le eventuali limitazioni al servizio, in base a un'analisi economica oggettiva e a criteri prestabiliti, previa richiesta:
  - a) del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti;
  - b) del gestore dell'infrastruttura;
  - c) della o delle regioni titolari del contratto di servizio pubblico;
  - d) della impresa ferroviaria che fornisce il servizio pubblico.
4. L'Organismo di regolazione motiva la sua decisione e ne informa tutte le parti interessate, precisando il termine entro il quale le medesime possono richiedere il riesame della decisione e le relative condizioni cui questo è assoggettato.

contratto, incluse le ripercussioni sul costo netto per le competenti autorità pubbliche titolari del contratto, domanda dei passeggeri, determinazione dei prezzi dei biglietti e relative modalità di emissione, ubicazione e numero delle fermate, orario e frequenza del nuovo servizio proposto.

Nel corso del 2010, l'organismo di regolazione (URSF) ha emanato il decreto dirigenziale<sup>33</sup> in cui indica i criteri con cui valutare che la finalità principale del servizio sia il trasporto internazionale passeggeri e i criteri con cui disporre al diritto di far salire e scendere passeggeri in ambito nazionale, nei casi in cui l'esercizio di tale diritto possa compromettere l'equilibrio economico di un contratto di servizio pubblico. In particolare, il decreto prevede i criteri con cui stabilire se l'equilibrio economico di un contratto di servizio pubblico esistente è compromesso da un nuovo servizio di trasporto passeggeri nazionale o internazionale.

Sulla base della Direttiva 2007/58/CE, dell'art. 59 della Legge 99/2009 e dei decreti dirigenziali dell'URSF, sono state imposte le seguenti limitazioni:

- lo svolgimento del servizio trasporto di Arenaways sulla tratta Torino – Milano viene definito come di carattere “regionale” e non di “media e lunga percorrenza” e le tracce richieste vengono limitate alle sole fermate nei capoluoghi di Regione, in quanto compromette l'equilibrio economico del contratto di servizio pubblico in termini di redditività dell'impresa ferroviaria Trenitalia, titolare dei contratti di servizio con le Regioni Piemonte e Lombardia<sup>34</sup>.
- le tracce richieste da Deutsche Bahn AG, OBB Austrian Rail e Le Nord devono essere limitate e, in particolare la tratta Innsbruck – Bologna viene considerata nazionale e le relazioni Monaco - Bologna, Monaco – Venezia, Monaco – Verona, Monaco – Milano, Milano – Venezia S.L., Verona – Venezia S.L. e Verona – Milano devono essere limitate alle sole fermate terminali, in quanto compromette l'equilibrio economico del contratto di servizio pubblico in termini di redditività dell'impresa ferroviaria Trenitalia, titolare dei contratti di servizio con le Regioni Lombardia, Veneto, Emilia Romagna e con la Provincia Autonoma di Trento. Non viene compromesso il contratto di servizio stipulato con la Provincia autonoma di Bolzano, in quanto in questo caso Trenitalia si vede riconosciuto un prezzo/km di tipo “gross cost” in cui gli introiti tariffari non sono dell'IF cui è affidato il servizio, ma di competenza della Provincia medesima<sup>35</sup>. Questa decisione è stata poi sospesa per tre mesi e con successiva decisione del 17 febbraio questa sospensione è stata prorogata sino all'adozione del provvedimento di riesame.

L'art 59 della Legge 99 del 2009 e il decreto dirigenziale dell'URSF n.231 sono oggetto di un'istruttoria da parte dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato<sup>36</sup> per verificare se sono compatibili con i Trattati CE e in particolare gli artt. 101 e 102 del TFEU. Infatti, in presenza di comportamenti di imprese in contrasto con gli articoli del Trattato CE citati, che sono imposti o favoriti da una normativa che ne legittima o rafforza gli effetti, un'autorità nazionale preposta alla tutela della concorrenza cui sia stato affidato il compito di vigilare sul rispetto di tali disposizioni ha l'obbligo di disapplicare la normativa nazionale<sup>37</sup>.

Gli esiti di questa istruttoria da parte dell'AGCM, così come gli esiti delle procedure di infrazione della Commissione Europea presentata nei confronti dell'Italia per la mancata piena attuazione dei tre pacchetti ferroviari, così come gli esiti della procedura di verifica degli aiuti di stato che vede coinvolta DB Regio, costituiranno, insieme alla Direttiva RECAST in corso di approvazione, gli elementi fondamentali per l'evoluzione del settore ferroviario in Italia e in Europa. L'effettiva apertura alla competizione è, quindi, una sfida che vede coinvolti tutti gli attori del mercato ed è una sfida ancora aperta.

<sup>33</sup> Decreto Dirigenziale prot. 203/1/URSF del 6 Maggio 2010.

<sup>34</sup> Decisione n.589 del 9 Novembre 2010 resa pubblica solo pochi giorni prima dell'avvio del servizio da parte di Arenaways, che aveva previsto un modello di esercizio totalmente diverso rispetto a quanto imposto, apportando così un grave danno economico all'impresa ferroviaria.

<sup>35</sup> Decisione n.659 del 6 Dicembre 2010 e Decisione n.671 del 10 Dicembre 2010

<sup>36</sup> A436 del 21 dicembre 2010.

<sup>37</sup> Si veda la sentenza della Corte di Giustizia della CE del 9 settembre 2003, in causa C-198/01 Consorzio Industrie Fiammiferi /AGCM.

## 11 BIBLIOGRAFIA

- AGCM (2008), A389 – Rail Traction Company/RFI, Provvedimento n. 19116
- AGCM (2008), AS453 – Considerazioni e proposte per una regolazione pro concorrenziale dei mercati a sostegno della crescita economica, Roma, 11 giugno 2008
- AGCM (2009), AS528 – Oneri di servizio pubblico nel settore del trasporto ferroviario, Roma, 1 giugno 2009
- AGCM (2009), Segnalazioni dell’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ai sensi degli artt. 21 e 22 della legge n. 287/90 trasmesse ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza
- AGCM (2010), AS659 – Proposte di riforma concorrenziale ai fini della Legge annuale per il mercato e la concorrenza, Roma, 9 febbraio 2010
- AGCM (2010), Attività di segnalazione e consultiva 64 AS658 – Regione Piemonte: gare per l’affidamento di servizi ferroviari regionali, in Bollettino Settimanale, Anno XX - n. 3
- AGCM (2010), Indagine conoscitiva sul settore del trasporto ferroviario di passeggeri e merci, Audizione del Presidente dell’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, Roma, 27 ottobre 2010
- Baccelli O., (2001), La mobilità delle merci in Europa. Potenzialità del trasporto intermodale, EGEA, Milano
- Baccelli O. (1999), L’offerta di servizi di trasporto ferroviario merci in Europa. Analisi delle prospettive nel settore, in “Trasporti Europei”, rivista quadrimestrale di diritto economia e ingegneria dei trasporti, anno V n°13 ISTIEE - Università di Trieste
- Boitani A (2010), Ferrovie: il lato oscuro delle riforme in Mercato, Concorrenza e Regole, n.2
- Bracalini P. e R. Melini (2010), Merci: la concorrenza è sul binario morto, Istituto Bruno Leoni Focus
- Cantos P., Pastor J.M., Serrano L. (2010), Vertical and horizontal separation in the European Railway sector and its effects on productivity, Journal of Transport Economics and Policy, volume 44, part.2, pp 139-160
- CER (2009), European Transport Policy Progress and Prospects
- CER (2011), Reforming Europe’s Railways – Learning from Experience, the Community of European Railway and Infrastructure Companies
- Corte dei Conti Europea (2010), Migliorare le prestazioni di trasporto lungo gli assi ferroviari transeuropei: gli investimenti dell’UE nel settore delle infrastrutture ferroviarie sono stati efficaci? relazione speciale n. 8 2010
- Deutsche Bahn AG (2010), Competition Report
- Di Pierantonio L, Pelkmans J. (2004), “The economics of EU Railway Reform, Bruges European Economic Policy Briefings
- European School of Management and Technology of Berlin, (2010), ESMT – White paper. Railway Alliances in EC Long Distance Passenger transport: a competitive assessment post-liberalisation 2010
- European Commission (2010), Statistical Pocketbook 2010: Energy and Transport in figures
- Eurostat (2010), Eurostat yearbook 2010: Europe in figures
- Everis (2010), Study on Regulatory Options Further Market Opening Rail Passenger Transport

Freight Leader Council (2010), Le condizioni per il rilancio del trasporto merci su ferro – Liberalizzazione e Innovazione, Freight Leader Council Quaderni – N. 20

FS (2009), Rapporto annuale di bilancio 2009

Grea G., Milotti A. e Vaghi C., (2007), Le Liberalizzazioni del trasporto ferroviario delle merci in Europa – Analisi dello scenario attuale e metodologia di valutazione, CERTeT

ISFORT (2008), La Liberalizzazione del trasporto ferroviario a livello comunitario e nazionale, Progress Report

Merkert R., Nash C., Smith A.S.J. (2008), Looking beyond separation – A comparative analysis of British, German and Swedish Railways from a new institutional perspective, paper presentato alla European Transport Conference

MERCINTRENO (2009), Il trasporto ferroviario delle merci in Italia e in Europa. Intermodalità e mercato, Istantbook

Monti, M. (2002), Effective competition in the railway sector: a big challenge Discorso tenuto all'UNIFE Annual Reception il 21 Maggio a Brussels.

Nash, C.A. (2006), Alternative approaches to railway reform- European experience, The Besley Lectures, IEA London

Tochin F., Grilly D. (2008), High speed for regional transport: case studies in European countries, paper presentato alla European Transport Conference

Unioncamere (2008), Giornata dell'Economia 2008: Lo stato dell'arte delle infrastrutture in Italia

€ 4,40



\*16STC0012920\*