

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 proseguiremo 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.

