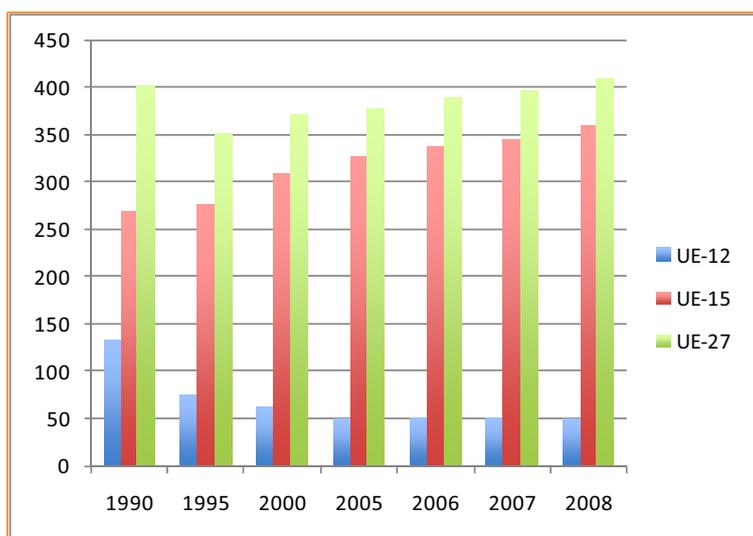


Prima di commentare gli sviluppi delle politiche, però, è utile esaminare quali sono state le principali tendenze del mercato del trasporto ferroviario, passeggeri e merci, a livello europeo, sia con riferimento all'arco temporale interessato dall'implementazione normativa della liberalizzazione, sia 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 stradale². 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.

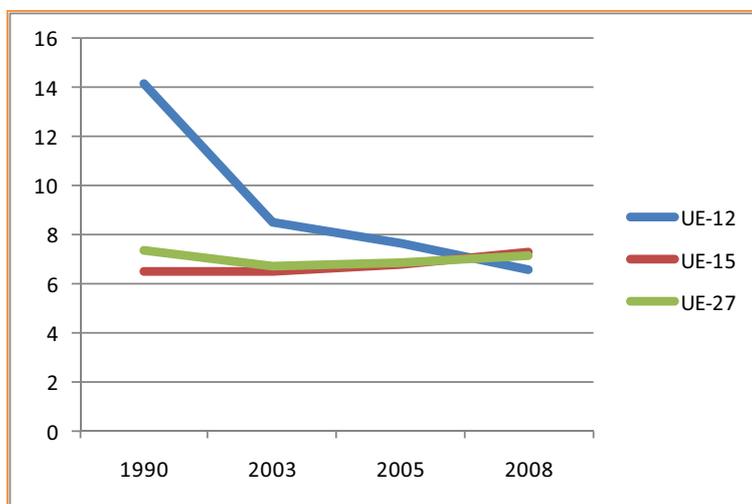
Figura 1: Passeggeri-kilometro (migliaia di ml)



Fonte: elaborazioni CERTeT su dati Statistical Pocketbook 2010

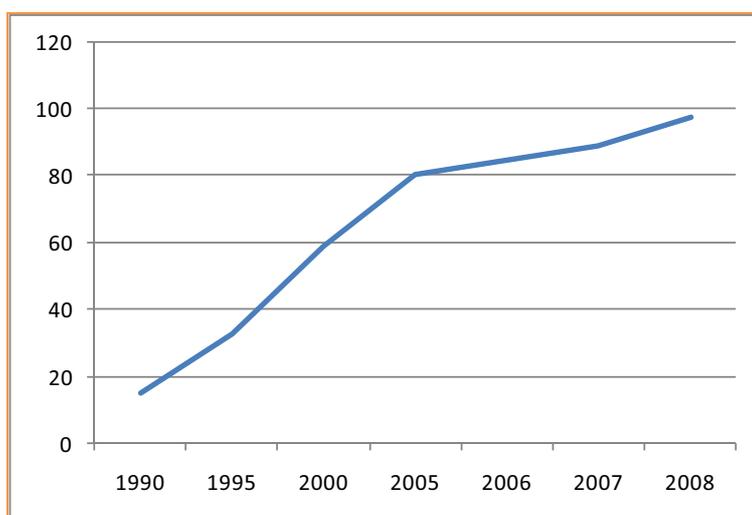
Anche con riferimento alla ripartizione modale, il quadro che si è delineato negli ultimi decenni appare poco incoraggiante per la UE-12. Infatti, la quota di passeggeri-kilometri attribuibili alla ferrovia, tra il 1995 e il 2007, è passato dal 6,6% al 6% ed è poi leggermente risalita nel 2008, anno 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%.

² 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

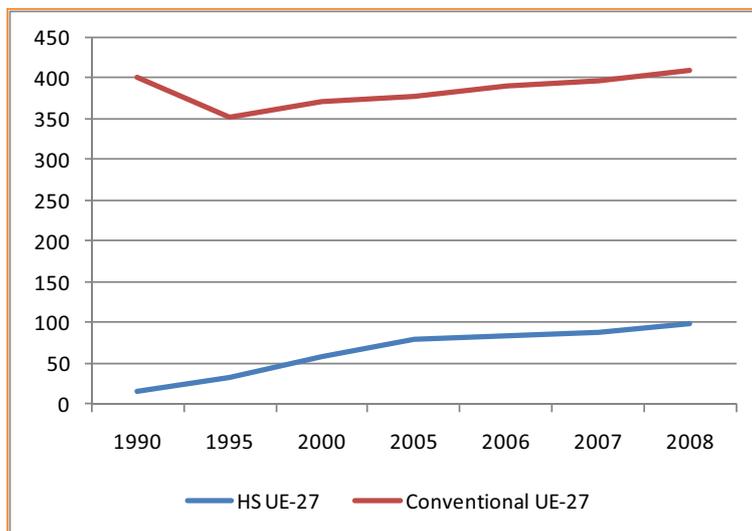
Fonte: elaborazioni CERTeT su dati Everis 2010

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

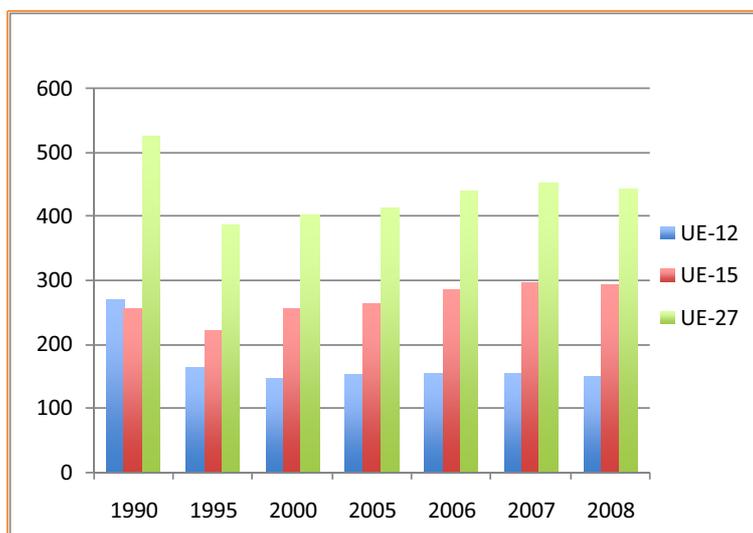


Fonte: Fonte: elaborazioni CERTeT su dati Everis 2010

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

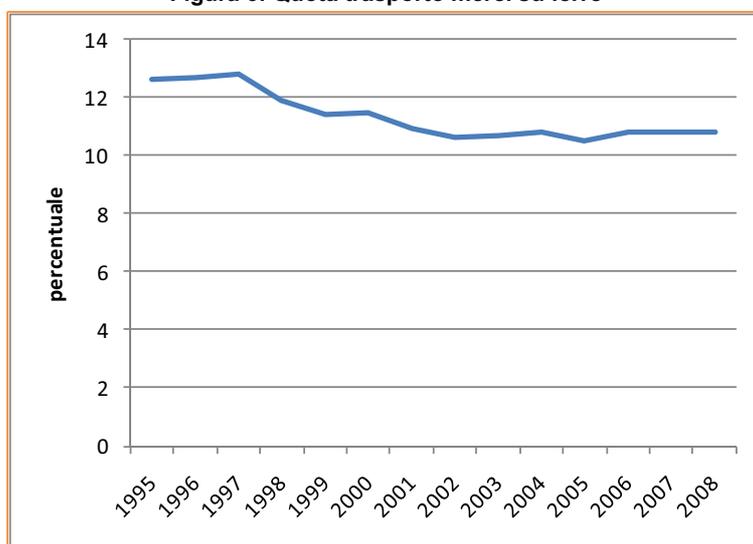
| Gli operatori nel settore AV in Europa | |
|---|---|
| Assetto proprietario | Esempi |
| Operatori di proprietà statale | Trenitalia, DB, SNCF (è il modello classico che viene adottato in quasi tutti gli Stati UE) |
| Società controllate da parte degli operatori statali. Sono normalmente create per 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

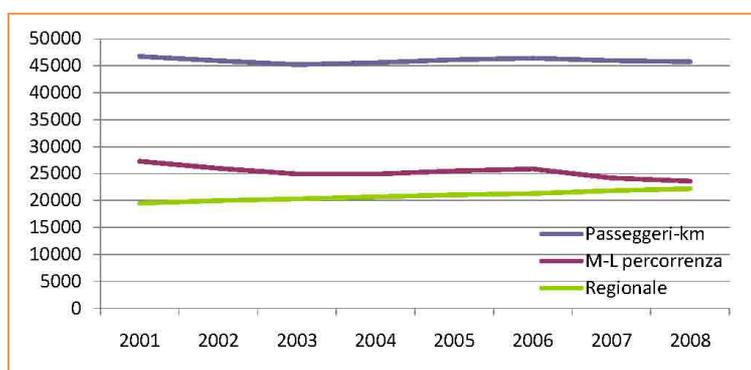
Tra i principali fenomeni che hanno influenzato l'evoluzione del settore si consideri il processo di allargamento ai nuovi Stati membro intrapreso dall'Unione Europea che ha portato a nuove opportunità commerciali. In breve, infatti, sono cresciuti i flussi commerciali e, di conseguenza, anche i volumi 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 universale³. 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.

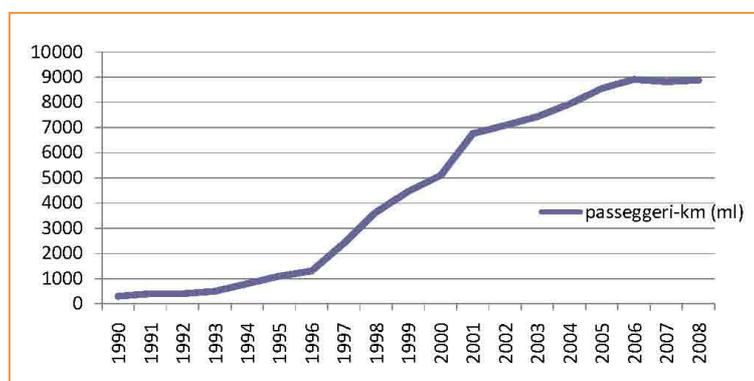
Volendo guardare all'erogazione dell'offerta di Trenitalia anche in termini di treni-kilometri, nel 2009 quelli destinati al trasporto passeggeri sono stati pari a 267 milioni, dei quali 80 milioni relativi al settore della media-lunga percorrenza (+26,4%, nel segmento mercato, -7,4% e - 40%, nei segmenti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

³ 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.

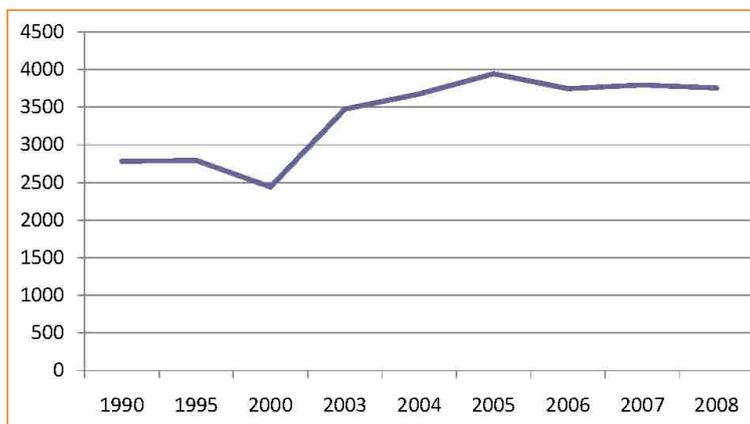
Numero passeggeri annui (fonte ENAC)

| 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

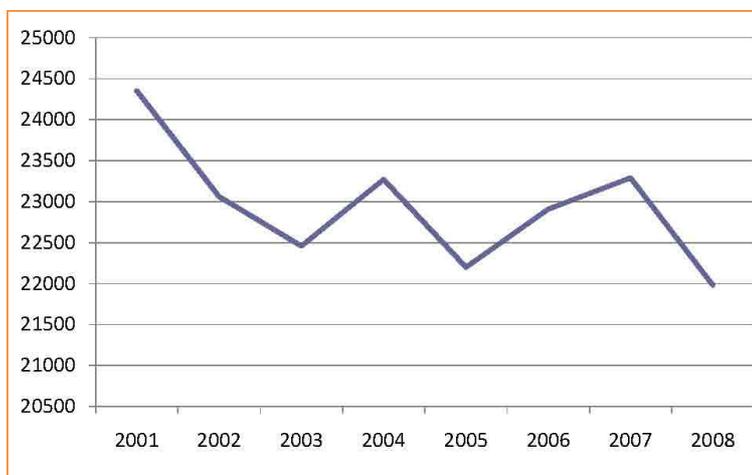
Sulla base dei dati messi a disposizione dal CNTI è poi possibile valutare l'offerta delle imprese di piccole e medie dimensioni (Figura 9), regionali e in possesso di licenza. Secondo la suddetta fonte, nel 2008 è stata prodotta un'offerta, in termini di passeggeri-kilometro, pari a 3.756 ml, in leggero 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

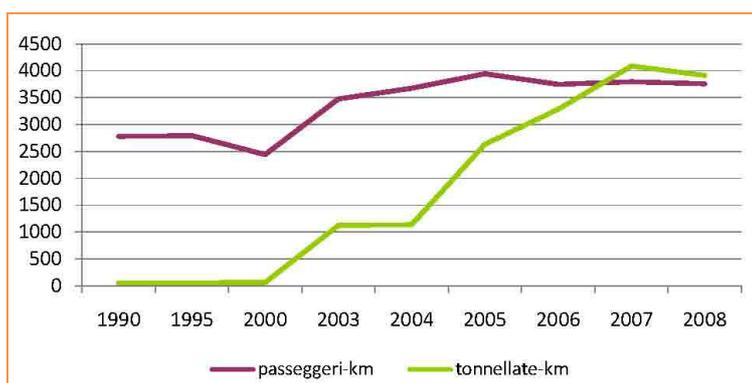
Con riferimento ai volumi di merci trasportate dal Gruppo FS, i dati del 2008 e del 2009 mettono in luce l'impatto che la crisi economica ha esercitato su questo settore. Infatti, secondo i dati messi a disposizione dal CNTI, nel 2008 il traffico ferroviario merci sul territorio nazionale è stato pari 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 europea⁴.

| 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 rete⁵. 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

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

⁵ 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 concorsuali⁶. 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*.

⁶ 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**⁷.

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 terzi⁸. 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

⁷ 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.

⁸ 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.