

dell'infrastruttura⁹. 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")¹⁰.

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.

⁹ 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.

¹⁰ 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"> Separazione tra gestore dell'infrastruttura e imprese ferroviarie Sviluppo delle ferrovie comunitarie. 	<ul style="list-style-type: none"> 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)
	Direttiva 18/1995 Direttiva 19/1995	D.P.R. n. 146/1999	<ul style="list-style-type: none"> Licenze delle imprese ferroviarie Capacità dell'infrastruttura Riscossione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura 	
		Legge finanziaria 2001 (Art. 131)	<ul style="list-style-type: none"> Sostituzione del regime concessorio con quello autorizzatorio 	
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"> Ripartizione della capacità dell'infrastruttura Regolamentazione d'accesso all'infrastruttura Rilascio delle licenze ferroviarie Determinazione delle tariffe Certificati di sicurezza Interoperabilità del sistema ferroviario nazionale convenzionale con il sistema ferroviario transeuropeo convenzionale 	<ul style="list-style-type: none"> Procedure di infringement in più Paesi motivate dall'erronea implementazione di alcune componenti della normativa Delibere CIPE n. 173 e 180/1999 e Decreto Ministeriale del 21 marzo 2000 relativi alla determinazione degli algoritmi di calcolo del canone
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"> Sicurezza Costituzione dell'Agenzia Ferroviaria Europea Apertura dell'intero mercato del trasporto ferroviario merci a partire dal 01/01/2007 	<ul style="list-style-type: none"> 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. 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.
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"> Modifiche alle direttive relative allo sviluppo delle ferrovie comunitarie, alla ripartizione della capacità e all'imposizione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura Certificazione dei macchinisti Diritti e doveri dei passeggeri internazionali Liberalizzazione del trasporto passeggeri internazionale a partire dal 01/01/2010 	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 comunitaria¹¹.

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"¹².

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

¹² *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.

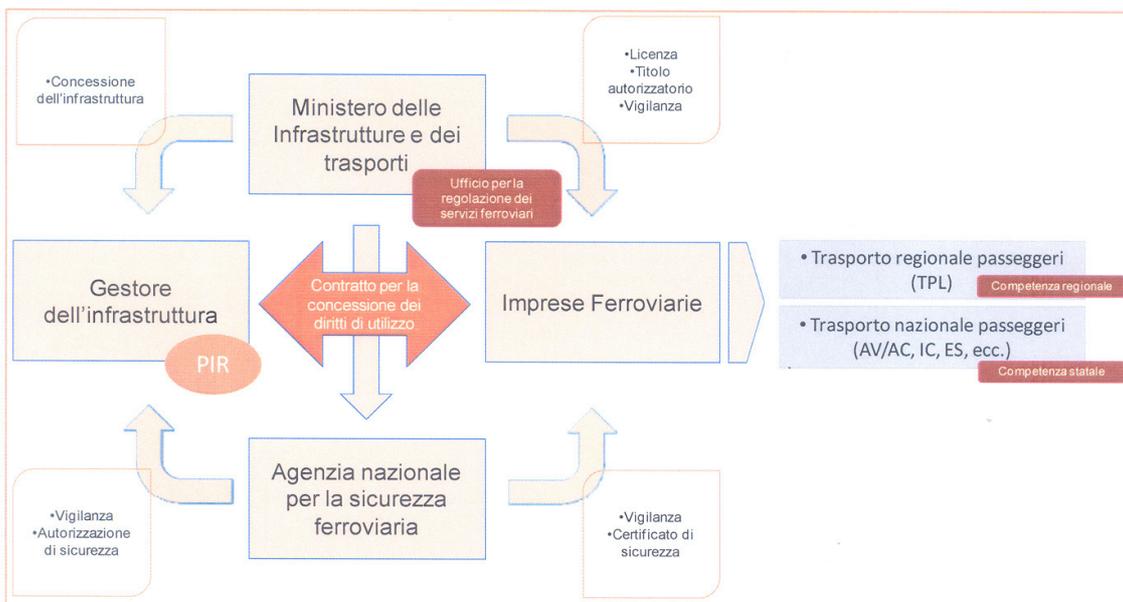
Il permanere di questi problemi è dovuto in parte al recepimento scorretto o incompleto della vigente normativa UE di accesso al mercato ferroviario da parte degli Stati membri. In questo senso, le attuali procedure di infrazione sul recepimento delle direttive del PPF promosse dalla Commissione Europea 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
Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti - DGTF	<ul style="list-style-type: none"> Rilascia gli atti di concessione ai GI ed esercita la relativa vigilanza Stabilisce il canone di accesso all'infrastruttura (Art. 17 DLgs 188/2003) Rilascia le licenze alle IF Esercita un potere di indirizzo e vigilanza sulla ANSF
Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti - URSF	<ul style="list-style-type: none"> 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 Verifica ed esercita potere prescrittivo riguardo al PIR (Art. 13 DLgs 188/2003) Partecipa alle attività di cooperazione e coordinamento su attività, principi e prassi decisionali in ambito internazionale Gestisce le questioni giuridiche e i processi interistituzionali coinvolgenti altri organismi pubblici Decide in relazione ad atti e attività degli operatori del settore (in particolare, GI e IF)
Agenzia Nazionale per la Sicurezza Ferroviaria	<ul style="list-style-type: none"> Definisce il quadro normativo in materia di sicurezza Rilascia il certificato di sicurezza (Art. 10 DLgs 188/2003) Vigila e verifica l'applicazione delle disposizioni emanate nei confronti sia del GI che della IF
Rete Ferroviaria Italiana	<ul style="list-style-type: none"> 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) Gestisce l'infrastruttura ferroviaria Conclude con le IF "Contratti di Utilizzo", al fine di assegnare la capacità dell'infrastruttura in termini di tracce orarie
Imprese Ferroviarie	<ul style="list-style-type: none"> Esercitano attività di trasporto cargo e passeggeri, una volta acquisiti licenza, titolo autorizzatorio, certificato di sicurezza e dopo aver stipulato il contratto di utilizzo
Regioni	<ul style="list-style-type: none"> Stipulano i contratti di servizio per i trasporti regionali Erogano risorse per il finanziamento dei servizi di trasporto regionale Sviluppano politiche di supporto al settore
Ministero dell'Economia e delle Finanze	<ul style="list-style-type: none"> Corrisponde le somme spettanti all'IF che eroga gli oneri di servizio pubblico nel settore del trasporto ferroviario
Autorità portuali	<ul style="list-style-type: none"> Bandiscono le gare per i servizi di manovra specifici in ambito portuale

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)¹³, 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:

¹³ 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 contenute¹⁴.

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

¹⁴ 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 orario (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 generale¹⁵ che un operatore, ove considerasse il proprio interesse commerciale, non si assumerebbe o non si assumerebbe nella stessa misura o alle stesse condizioni senza compenso¹⁶.

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 SpA¹⁷. 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 regolato¹⁸.

¹⁵ 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.

¹⁶ Regolamento CE n. 1370/2007, Art.2

¹⁷ 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.

¹⁸ 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»¹⁹. 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».²⁰

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 economico²¹.

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».²²

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*.

¹⁹ 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.

²⁰ 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).

²¹ 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.

²² 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 sede²³.

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 2007²⁴ ha messo al vaglio i rapporti fra le imprese ferroviarie e le

²³ AGCOM 2010