

Secondo pacchetto ferroviario viene istituita un'Agenzia ferroviaria europea che fornisce assistenza tecnica ai lavori per lo sviluppo dell'interoperabilità e l'implementazione della sicurezza. E' previsto altresì un quadro di riferimento dettagliato sulla sicurezza ed interoperabilità dei sistemi ferroviari, nonché un ampliamento della concorrenza per quanto concerne il trasporto nazionale delle merci (regolamento (CE) n. 881/2004, dir. nn. 2004/49/CE, 2004/50/CE, 2004/51/CE).

In ambito nazionale il recepimento delle direttive si attua con i d.lgs. nn. 162 e 163 del 2007.

Terzo pacchetto ferroviario completa il quadro legislativo comunitario in materia, con l'obiettivo di creare uno spazio ferroviario europeo integrato e rendere i trasporti per ferrovia più competitivi e attraenti per gli utenti. (dir. nn. 2007/58/CE e 2007/59/CE e reg. 1371/2007).

In ambito nazionale il recepimento delle direttive si attua con i d.lgs. nn. 15 e 247 del 2010.

2. CONTRATTI DI SERVIZIO TRASPORTO FERROVIARIO DI INTERESSE NAZIONALE

Il DL n. 159 del 2007 prevede che tutti i servizi di trasporto ferroviario di interesse nazionale da sottoporre al regime degli obblighi di servizio pubblico siano regolati con contratto di servizio pubblico. Per l'affidamento del contratto si richiede, anche ai sensi dell'articolo 5 del Regolamento 1370/2007, esclusivamente il rispetto della normativa comunitaria e non più la procedura concorsuale.

Il contratto di servizio pubblico può prevedere la facoltà di revisione annuale delle caratteristiche quantitative e qualitative e definisce gli obblighi di servizio pubblico, i relativi corrispettivi, nell'ambito delle risorse assegnate, e le compensazioni spettanti alla società fornitrice.

Il contratto è sottoscritto dal Ministro dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previo parere del CIPE.

Servizio Universale

Successivamente, in linea con l'orientamento del NARS, la legge n. 244 del 2007 (LF 2008), all'articolo 2, comma 253, ha demandato al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti di concludere un'indagine conoscitiva sul trasporto ferroviario di viaggiatori e merci sulle media – lunga percorrenza volta a determinare le possibilità di assicurare l'equilibrio tra costi e ricavi dei servizi e le eventuali azioni di miglioramento dell'efficienza.

Spetta al CIPE individuare, nell'ambito delle relazioni per le quali non è possibile raggiungere l'equilibrio economico, nei limiti delle risorse disponibili, “i servizi di utilità sociale, in termini di frequenza, qualità e tariffazione e che sono mantenuti in esercizio tramite l'affidamento di contratti di servizio pubblico”.

Si perviene pertanto all'individuazione del servizio universale inteso come l'insieme minimo di servizi di qualità predefinita e secondo prezzi controllati dall'autorità pubblica, che si ritiene debbano essere garantiti alla collettività in presenza di costi efficientati e di una adeguata remunerazione del capitale – per l'operatore che li fornisce.

Il contratto di servizio che reca la più compiuta disciplina è allo stato attuale quello relativo al trasporto nazionale passeggeri m/l percorrenza e a cui si ispirano i contratti di servizio in corso di perfezionamento.

3. PASSEGGERI MEDIA E LUNGA PERCORRENZA

Contratto di servizio con Trenitalia

Il contratto relativo ai servizi di trasporto ferroviario passeggeri di interesse nazionale, sottoposti a regime di obbligo di servizio pubblico, per il periodo 2009-2014 è stato formalmente sottoscritto dai Ministri dell'Economia e delle Finanze e delle Infrastrutture e Trasporti, con la Società Trenitalia, nel giugno 2011.

Disciplina del contratto

- a) I **risultati economici** sono oggetto di rendicontazione, sulla base di una **contabilità analitica** regolatoria stabilita nel contratto di servizio pubblico, certificati da una società di revisione esterna e messi a disposizione del Committente.
- b) Gli **obiettivi** di qualità stabiliti contrattualmente e i relativi rendiconti sono oggetto di apposita relazione comunicata al Ministero delle infrastrutture su base trimestrale.
- c) Un complesso **meccanismo sanzionatorio** con penali è previsto nei casi di inadempimento o mancato raggiungimento degli obiettivi di qualità

Il perimetro dei servizi di utilità sociale, approvato dal CIPE, è stato assunto a base del contratto di servizio.

L'elenco dei treni di servizio universale è allegato al Contratto di Servizio. Per ciascun treno sono esplicitamente riportati gli orari e le fermate assegnate. I treni/giorno inseriti nel contratto di servizio con lo Stato risulterebbero 182.

Sotto l'aspetto finanziario, per esigenze di finanza pubblica, il contratto prevede una prima fase regolatoria, periodo 2009-2011, in cui sono stati individuati i servizi offerti ed i corrispettivi riconosciuti.

Per il secondo periodo regolatorio, periodo 2012-2014, le parti procedono ad aggiornare il contratto con apposito atto aggiuntivo e, ove necessario, può essere rivista l'offerta e possono essere mutate le condizioni di equilibrio economico-finanziario del contratto, sempre tenuto conto delle disponibilità di bilancio.

Prospetto finanziario riepilogativo del contratto periodo 2009-2011

		Anno 2009	Anno 2010	Anno 2011
Corrispettivo annuo previsto dal punto 9.1 del contratto	Valore totale contratto	239.290.000,00	252.992.703,00	242.992.703,00
Copertura	Stanziamenti iniziali bilancio Stato	114.339.293,67	132.992.703,00	132.992.703,00
	Delibera CIPE dell'8 maggio 2009, n. 23	110.000.000,00	110.000.000,00	110.000.000,00
	Delibera CIPE del 6 novembre 2009	15.000.000,00	10.000.000,00	
	Totale copertura	239.339.293,67	252.992.703,00	242.992.703,00

NORMA SOVRAPPREZZO ad integrazione delle risorse a legislazione vigente

La Direttiva 2007/58/CE (terzo pacchetto ferroviario) prevede, all'art. 1, comma 8 sub 3 septies che *“gli Stati membri possono autorizzare...l'autorità competente per i trasporti ferroviari di viaggiatori a riscuotere da imprese ferroviarie che assicurano servizi viaggiatori diritti sull'esercizio di collegamento che sono di competenza di detta Autorità e sono effettuati fra due stazioni di tale Stato membro... I diritti riscossi sono destinati a compensare detta autorità per gli obblighi di servizio pubblico previsti nel quadro di contratti di servizio pubblico aggiudicati in conformità del diritto comunitario. I proventi ottenuti da tali diritti e pagati come compensazione non possono eccedere quanto necessario per coprire tutti o parte dei costi originati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico in questione, tenendo conto degli introiti relativi agli stessi nonché di un margine di utile ragionevole per l'adempimento di detti obblighi”*.

Tale previsione introduce un “principio di solidarietà”, presente già anche nella legislazione francese, nell'ambito dei servizi di trasporto passeggeri conforme alla legislazione comunitaria e

nel rispetto dei principi di equità, trasparenza, non discriminazione e proporzionalità. La Direttiva prevede, altresì, che la totalità dei diritti imposti non deve compromettere la redditività economica del servizio di trasporto su rotaia di passeggeri al quale si applicano.

Al fine di incrementare le risorse disponibili per il finanziamento del contratto di servizio pubblico passeggeri, il d.l. 6 luglio 2011, n. 98 (manovra 2011) prevede all'art.21, comma 4, l'applicazione, dal 13 dicembre 2011, di un sovrapprezzo sui pedaggi dei servizi a più alta redditività (AV), senza compromettere la redditività del servizio trasporto passeggeri, per contribuire al finanziamento del servizio universale di interesse nazionale, andando ad aggiungersi a quanto già stanziato nel bilancio dello Stato.

La definizione del sovrapprezzo è rinviata ad un decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti che dovrà tenere conto di vari parametri quali i costi dei servizi universali di interesse nazionale e l'impatto sulla redditività economica dei servizi AV a cui si applicherà il sovrapprezzo. Il sovrapprezzo viene versato all'entrata del bilancio dello Stato per essere destinato a finanziare i servizi di interesse nazionale.

A valere su tali maggiori risorse potrà eventualmente essere ampliato l'ambito di applicazione del contratto di servizio in relazione a collegamenti ritenuti comunque di interesse per la collettività.

SETTORE MERCI

Quadro economico di riferimento

Per il trasporto di merci si è assistito, all'inizio della prima fase di liberalizzazione, ad un interessante sviluppo del settore con importanti investimenti da parte di operatori privati, italiani e stranieri.

L'apertura del mercato registrava un interessante incremento di traffico ferroviario lungo le direttrici (Nord-Sud), diffuso parzialmente anche su una buona parte del territorio nazionale fuori da questo asse; dal 2004 al 2007 si produceva un aumento costante della quota di tonnellate trasportate e tonnellate per chilometro effettuate.

In base ai dati del Conto Nazionale Trasporti 2008/2009, il trasporto interno di merci evidenzia, per l'anno 2009, un traffico complessivo stimabile in circa 197.091 milioni di tonnellate-km, in calo rispetto all'anno precedente; in base agli ultimi dati disponibili, si conferma una prevalenza del trasporto su strada, che nel 2009 assorbe più del 60% della merce complessivamente trasportata mentre soltanto 18.977 milioni di tonnellate-Km sono trasportati attraverso il mezzo ferroviario.

Pertanto, è opportuno evidenziare che la difficile congiuntura economica ha marcato ulteriormente il *gap* modale, che caratterizza ormai da anni il nostro Paese rispetto alla media europea di collegamenti ferroviari per le merci.

Ciò premesso, la sussistenza di un interesse pubblico che giustifichi i sussidi al settore, è legata alla necessità di incentivare l'utilizzo, da parte degli operatori, di forme alternative al trasporto su gomma, per gli evidenti impatti ambientali e di sicurezza dei trasporti.

In ogni caso, il contratto deve conformarsi ai principi trasversali dell'efficientamento, della razionalizzazione e della trasparenza, per rispondere in modo ottimale alle potenzialità del mercato ed alle relative esigenze.

Contratto di servizio con Trenitalia

Il contratto relativo ai servizi di trasporto ferroviario merci sottoposto a regime di obbligo di servizio pubblico per il periodo 2009-2014 è ancora in corso di perfezionamento.

Come per il settore passeggeri, anche nel caso delle merci il contratto prevede una prima fase regolatoria, periodo 2009-2011, in cui sono stati individuati i servizi offerti ed i corrispettivi riconosciuti. Per il secondo periodo regolatorio, le parti procedono ad aggiornare il contratto con apposito atto aggiuntivo che, ove necessario, rivede l'offerta e le condizioni di equilibrio economico-finanziario del Contratto, in coerenza con gli stanziamenti di bilancio.

Prospetto finanziario riepilogativo

	Anno 2009	Anno 2010	Anno 2011
Schema Contratto corrispettivi omnicomprendivi	110.900.000,00	128.000.000,00	128.000.000,00
Risorse disponibili	110.872.262,75	128.368.205,00	128.368.205,00

ALLEGATO 2

DOCUMENTO DEPOSITATO DAL DOTTOR ANTIMO PROSPERI

Presidente, Onorevoli Membri della Commissione Trasporti,

desidero innanzitutto ringraziarVi per l'invito a partecipare a questa audizione. Vorrei brevemente illustrare, come d'intesa per le vie brevi con il Segretario della Commissione, le principali evoluzioni che si delineano, a livello europeo, con riferimento al regime del settore ferroviario.

Premessa

A partire dagli anni '90, il settore ferroviario è stato oggetto di vari interventi legislativi comunitari, che sono stati orientati a conciliare obiettivi di diversa natura e portata. In particolare, il legislatore europeo è stato chiamato a definire un punto di sintesi fra esigenze economico-sociali assicurando al contempo:

(a) un equilibrato confronto fra diversi modi di trasporto (cd. concorrenza *inter-modale*): ciò essenzialmente nella prospettiva di **rafforzare il trasporto su ferro** rispetto a modalità di trasporto alternative, quali il trasporto su gomma, di maggiore impatto ambientale (e/o incidentalità);

(b) il graduale sviluppo di un **mercato unico europeo ferroviario**, mediante l'apertura graduale alla concorrenza *intra-modale*;

(c) la **salvaguardia e la valorizzazione dei Gruppi ferroviari nazionali**, anche mediante appropriati interventi di efficientamento e razionalizzazione del patrimonio di beni, capacità e risorse delle imprese ferroviarie e dei gestori di infrastruttura dei diversi Stati membri;

(d) lo **sviluppo di una Rete Transeuropea di trasporto (TEN-T)** integrata, che vede la modalità ferroviaria come preminente nel futuro assetto della politica europea dei trasporti.

L'obiettivo di sfruttare in maniera più efficace il potenziale della ferrovia è stato peraltro confermato dalla Commissione Europea nel **Libro Bianco sui Trasporti** adottato lo scorso marzo, che propone le principali linee programmatiche della politica dei trasporti europea fino al 2030-2050.

Come noto, tale processo muove dalla direttiva 91/440, che ha previsto l'indipendenza gestionale delle imprese ferroviarie dagli Stati e la separazione contabile tra attività di trasporto e di gestione dell'infrastruttura; essa è stata il punto di partenza per lo sviluppo della successiva legislazione che si è articolata attraverso i tre successivi « Pacchetti Ferroviari ».

Pacchetti ferroviari

In estrema sintesi, gli elementi salienti dell'evoluzione normativa europea possono essere delineati nei seguenti termini:

nel 2001, il **Primo Pacchetto** Ferroviario ha sancito che alcune funzioni cosiddette « essenziali » per l'accesso equo e non discriminatorio all'infrastruttura (come l'allocazione della capacità e la determinazione del pedaggio) dovessero essere gestite da soggetti che non esercitavano attività di trasporto; al contempo, il Primo Pacchetto ha proseguito lungo il percorso di liberalizzazione — progressiva, ma graduale — del mercato ferroviario, già avviato, in termini embrionali, dalle direttive degli anni novanta;

nel 2004, il **Secondo Pacchetto** Ferroviario ha creato l'Agenzia Ferroviaria Europea ed ha completamente liberalizzato il trasporto merci per ferrovia sia nazionale che internazionale;

infine, il **Terzo Pacchetto** Ferroviario del 2007 ha introdotto la liberalizzazione del trasporto internazionale — ma non del trasporto nazionale, cd. cabotaggio — passeggeri.

Emerge quindi, già da questo brevissimo *excursus*, come il legislatore europeo, nel conciliare le diverse esigenze ed interessi rilevanti, abbia intrapreso un **percorso di liberalizzazione progressivo e graduale**. Analogamente a quanto avvenuto nel caso di altre *public utilities* (poste, telecomunicazioni, energia elettrica e gas) — e forse ancor più di quanto verificatosi in quei casi — Consiglio e Parlamento europeo sono stati particolarmente attenti a conciliare le esigenze proprie della realizzazione del mercato unico europeo dei servizi ferroviari con altre esigenze, egualmente rilevanti, quali segnatamente: la gradualità dei processi di ristrutturazione dei Gruppi nazionali (i *national champions*); la salvaguardia dei livelli occupazionali; la valorizzazione del trasporto su ferro rispetto ad altre modalità di trasporto; la tutela dei servizi pubblici e dei servizi universali, in particolare per quanto riguarda i servizi di trasporto locale.

Recast del Primo Pacchetto

La proposta attualmente in discussione in sede europea, il cd. *Recast* del Primo Pacchetto Ferroviario, costituisce un ulteriore passo avanti in questa direzione.

Essa consolida e racchiude in un testo unico il contenuto di otto Direttive, in particolare la Direttiva 91/440 e quelle del Primo Pacchetto Ferroviario, introducendo al contempo nuove regole circa la definizione e l'accesso ai servizi ferroviari, la definizione dei pedaggi e il funzionamento degli organismi regolatori.

Il Consiglio UE ha raggiunto, lo scorso 16 giugno, un orientamento generale sul testo, che prevede fra l'altro: l'obbligo di separazione organizzativa, decisionale e contabile — ma non giuridica — di alcuni servizi ferroviari dalle imprese ferroviarie *incumbent*; l'accesso non discriminatorio a determinati servizi; il rafforzamento del ruolo dei regolatori e la garanzia della loro indipendenza da enti pubblici o privati. Inoltre, si può ricordare che alcuni servizi, come la manutenzione, non rientrano fra quelli soggetti a separazione, essendo naturale compito delle imprese ferroviarie farsene carico.

Il testo del Consiglio non intende modificare la **struttura dei Gruppi ferroviari nazionali**, riconoscendo quindi agli Stati membri, in coerenza con il principio di sussidiarietà, ampi margini quanto alla definizione delle relazioni tra *holdings*, imprese ferroviarie e gestori dell'infrastruttura. Il tema forma comunque oggetto di esame e dibattito all'interno dell'altra istituzione europea chiamata a legiferare, il Parlamento Europeo.

Separazione fra impresa ferroviaria e gestore infrastruttura

Con specifico riferimento a quest'ultimo tema — e cioè il modello organizzativo dei Gruppi ferroviari — può essere utile richiamare che la riflessione in corso in sede europea è stata alimentata anche dai risultati delle analisi svolte nel quadro di alcuni recenti studi di settore.

Nel 2010, la Commissione ha presentato uno studio (*Everis Study*) che analizza gli effetti delle politiche nazionali di apertura del mercato in quattro paesi (Regno Unito, Italia, Germania e Svezia) confrontando i dati emergenti a livello europeo. Tra le conclusioni più interessanti dello studio c'è la stima del « costo del sistema » (contributi pubblici più tariffe) dove si evidenzia che nel Regno Unito il costo passeggero chilometro è molto più elevato che negli altri paesi. Ebbene, come è noto, il Regno Unito è l'unico paese dove è stato realizzato un modello totalmente « sepa-

rato » o « *full unbundled* », il quale anziché indurre efficienza economica sembra aver condotto a costi del servizio particolarmente alti (pari a circa il 300% del costo rilevato in Italia).

Un recentissimo studio commissionato dallo stesso governo britannico (*Realising the Potential of GB Rail*, McNulty 2011), sulla valutazione dei costi del proprio sistema ferroviario, ha evidenziato tra le ragioni degli elevati costi e della scarsa innovazione tecnica l'eccessiva frammentazione e la mancanza di coordinamento di tipo verticale tra gestori delle infrastrutture e imprese: circostanze, queste, che comporterebbero una riduzione di sinergie.

Anche alla luce di tali elementi, l'eventuale introduzione — in questa fase — di ulteriori « parcellizzazioni » del sistema ferroviario è questione che va analizzata con cautela ed attenzione, con un'ottica incentrata sulla necessità di contenere ulteriori sovraccarichi normativi e soprattutto economici. La stessa OCSE del resto sembra giunta ad analoghe conclusioni; appare indicativo, infine, che il modello integrato non è privo di riscontri in Paesi, quali USA e Giappone, in cui le ferrovie sono completamente private.

In conclusione, si può rilevare che il tema relativo all'organizzazione ed alla struttura dei Gruppi ferroviari è complesso e delicato, per la sua portata ed implicazioni. Per tale motivo esso ha formato — e forma — oggetto di una attenta riflessione a livello europeo; spetta anzitutto al legislatore di Bruxelles definire un quadro omogeneo ed uniforme di regole di settore, tracciando un punto di sintesi fra le diverse motivazioni ed esigenze ed assicurando che il confronto competitivo fra i diversi *players* europei possa svolgersi ad « armi pari ».

Allo stato, sembra potersi ritenere che il quadro normativo europeo vigente già garantisca, in larga misura, l'indipendenza del gestore e l'accesso non discriminatorio alla rete. In particolare, occorrerebbe che il nostro Paese si muova in modo coerente con le soluzioni prescelte dagli altri Stati membri, in particolare qualora si profili il

rischio di porre le Ferrovie italiane in una situazione di asimmetria sfavorevole rispetto ai principali operatori europei, e in particolare rispetto ai due operatori oggi dominanti a livello continentale. Appare opportuno procedere nella liberalizzazione del trasporto nazionale passeggeri a condizioni eque e con misure di reciprocità.

Procedura di infrazione

L'Italia è sottoposta attualmente ad una procedura di infrazione avviata dalla Commissione Europea per non corretta trasposizione di talune previsioni del Primo Pacchetto. Il procedimento è iniziato nel 2008 ed ha visto numerosi scambi di informazioni e richieste di chiarimenti intercorsi tra la Commissione e le autorità italiane. Nel giugno 2010 la stessa Commissione ha deliberato un ricorso nei confronti dell'Italia innanzi alla Corte di Giustizia UE (allo stato il ricorso non risulta introdotto).

È opportuno precisare che l'iniziativa della Commissione sembra rispondere essenzialmente ad un disegno di *policy*, come testimoniato dal fatto che analoghe procedure sono state condotte nei confronti di un significativo numero di Stati membri dell'UE. Qualora la Commissione ritenesse, come sembra probabile, di adire la Corte anche nei confronti dell'Italia, il governo italiano presenterà in quella sede i propri argomenti e motivazioni, analogamente del resto agli altri Stati membri coinvolti, confidando che la Corte di giustizia possa riconoscerne la fondatezza.

Precisazioni in ordine ai rilievi formulati dalla Commissione ed alle argomentazioni di risposta delle autorità italiane sono illustrate in sintesi in una Scheda allegata.

Decreto manovra finanziaria

Si segnalano altresì le disposizioni contenute nell'attuale manovra finanziaria approvata dal Governo, riguardanti l'applicazione di un sovrapprezzo al canone

dovuto sulle linee ad alta velocità per il finanziamento dei servizi soggetti a contratti di servizio pubblico ed una maggiore indipendenza dell'Ufficio per la Regolazione dei Servizi Ferroviari.

Queste misure vanno nella direzione di applicare diritti aggiuntivi per i servizi passeggeri svolti sulle linee AV per compensare i servizi soggetti a contratti di servizio pubblico, secondo linee che paiono coerenti anche con indicazioni espresse dal legislatore europeo; naturalmente la misura dovrà essere applicata in maniera corretta e coerente con i principi contenuti nella normativa UE (Direttiva 58/2007/CE e Regolamento CE n. 1370/2007).

Orientamenti sul finanziamento del trasporto ferroviario a livello europeo.

Il settore ferroviario è storicamente caratterizzato da un forte ruolo delle autorità pubbliche sia con riferimento al finanziamento delle infrastrutture che in relazione alla compensazione degli obblighi di servizio pubblico.

Si ritiene, soprattutto in una fase di gravissima difficoltà attraversato dall'economia italiana e europea e, in particolare, le forti tensioni sui bilanci dei Paesi dell'area Euro richiedano una grande attenzione e oculatezza nell'uso delle risorse pubbliche.

Tale attenzione deve riguardare naturalmente anche il settore ferroviario attraverso l'ottimizzazione delle risorse che gli sono attribuite perseguendo continui recuperi di efficienza ed eliminando le sovra-compensazioni che sembrano caratterizzare il finanziamento di taluni servizi pubblici in altri Stati membri dell'UE.

Massimizzazione dell'efficienza interna

La revisione e l'applicazione del quadro normativo europeo non dovrebbero pregiudicare l'efficienza del sistema ferroviario: gli interventi legislativi dovrebbero essere tesi a promuovere le sinergie, la

riduzione dei costi e la costruzione di un sistema che coniughi l'apertura del mercato con bassi costi per la collettività, per i bilanci pubblici e per i cittadini che li finanziano, ed in modo particolare per gli utenti. Tutti i governi europei, e il governo italiano tra questi, nel corso degli ultimi anni hanno chiesto alle loro ferrovie di perseguire la massima efficienza interna ottimizzando le risorse e allocandole in maniera ottimale al fine di ridurre al massimo l'intervento pubblico.

L'allocazione ottimale e dinamica degli *asset* all'interno dei Gruppi ferroviari riveste da questo punto di vista un'importanza fondamentale. Gli unici *asset*, la cui destinazione obbligatoria non può essere modificata, sono quelli identificati dalle Direttive comunitarie come componenti dell'infrastruttura ferroviaria; per il resto dovrebbe essere riconosciuta ampia libertà allocativa, secondo un orientamento che emerge anche nella prassi dei principali Stati membri (come dimostrato dalle operazioni di riorganizzazione industriale attuate dai principali gruppi ferroviari europei).

In Italia, le Ferrovie dello Stato hanno compiuto un grandissimo sforzo di ottimizzazione delle risorse e riduzione dei costi arrivando a raddoppiare la produttività rispetto agli anni '90. Tale sforzo continua e negli ultimi anni ha portato prima al pareggio del conto economico e poi al conseguimento dell'utile di esercizio.

Controllo delle compensazioni pubbliche

I servizi di trasporto ferroviario sono servizi di interesse economico generale caratterizzati da un elevato beneficio sociale e collettivo, che viene promosso dalle autorità attraverso l'individuazione di obblighi di servizio pubblico e l'attribuzione dei relativi contratti.

In considerazione della grande rilevanza economica delle compensazioni accordate in Europa, quale contributo finanziario pubblico all'assolvimento di obblighi di servizio pubblico, la Commissione dovrebbe prestare la massima attenzione

nell'esercizio dei suoi poteri di controllo, evitando che si creino ingiustificate asimmetrie fra i singoli Paesi europei. In effetti, in diversi Stati membri — come in Italia — questi servizi registrano livelli di compensazione rigorosamente « plaffonati » e certo non tali da generare sovra-compensazioni; e ciò a fronte di altre situazioni nazionali in cui, viceversa, sembra profilarsi un rischio di sovra-compensazione finanziaria che — ove confermata — potrebbe dar luogo a significative distorsioni del confronto competitivo fra le aziende (da talune recenti elaborazioni emergerebbe, ad esempio, che in Germania il ricavo operativo medio di DB Regio, sia di circa 19,5 €cent per passeggero/km, di cui 11,8 quali corrispettivi pubblici, pari al doppio rispetto alla media italiana; allo stato, in assenza di precisi riscontri — che dovrebbero emergere da verifiche attualmente svolte a livello europeo dalla Commissione — non può escludersi che tali flussi finanziari abbiano potuto agevolare importanti acquisizioni avviate negli ultimi anni, soprattutto nel settore merci).

SCHEDA

Oggetto: Procedura di infrazione n. 2008/2097 sul cd. primo pacchetto ferroviario

La procedura

La procedura di infrazione in oggetto è stata avviata ai sensi dell'articolo 226 del Trattato CE (oggi articolo 258 TFUE) con la **lettera di messa in mora del 26 giugno 2008**. Con tale atto la Commissione europea ha segnalato alcuni elementi della legislazione italiana in materia di trasporto ferroviario che, a suo avviso, non risultano conformi a quanto previsto dal cd. Primo pacchetto ferroviario, vale a dire le direttive 2001/12/CE, 2001/13/CE e 2001/14/CE. Gli addebiti della Commissione si incentravano sostanzialmente sui seguenti profili: indipendenza delle fun-

zioni essenziali, imposizione di diritti per l'accesso ferroviario e regime ed indipendenza dell'organismo di regolamentazione del settore ferroviario.

Le autorità italiane hanno **replicato** alla lettera di messa in mora in data **13 agosto 2008** ed hanno successivamente tenuto una serie di incontri con i Servizi della Commissione al fine di illustrare gli adeguamenti normativi e regolamentari volti a porre il quadro legislativo nazionale in linea con talune prescrizioni del primo pacchetto ferroviario.

In data **8 ottobre 2009** la Commissione europea ha adottato un **primo Parere Motivato** (analoga *démarche* è stata intrapresa nei confronti di una pluralità di Stati membri) in cui venivano precisati gli addebiti d'anziché richiamati.

Le autorità italiane, dopo aver notificato alla Commissione, il 2 dicembre 2009, talune modifiche legislative per venire incontro alle obiezioni formulate dalla Commissione, hanno presentato il **23 dicembre 2009** osservazioni in risposta al primo Parere Motivato.

In data **24 novembre 2010**, la Commissione ha trasmesso alle autorità italiane un **Parere Motivato Complementare**, reso « *necessario al fine di prendere in considerazione queste modifiche legislative [i.e. le modifiche introdotte dalle autorità italiane nel settore ferroviario] ed in ragione di alcuni [non precisati] errori di trascrizione nel parere motivato del 9 ottobre* ».

Gli addebiti

I rilievi della Commissione si incentrano essenzialmente su tre aspetti:

(i) Non sufficiente indipendenza dell'ente incaricato delle funzioni essenziali: al riguardo, la Commissione non ritiene sufficienti le garanzie di indipendenza del Gestore dell'Infrastruttura nel quadro della struttura societaria di gruppo cd. ad holding;

(ii) Imposizione di diritti per l'accesso alla rete ferroviaria da parte del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti: la

Commissione essenzialmente ritiene che detto compito spetti al Gestore dell'Infrastruttura e che debba essere monitorato dall'Organismo di Regolazione;

(iii) Non sufficiente indipendenza dell'Organismo di Regolamentazione: la Commissione considera in sostanza che la carenza di risorse finanziarie e la circostanza che i membri dell'Organismo siano funzionari ministeriali possa condizionare, limitandola, l'indipendenza dell'Organismo.

Le repliche italiane

I rilievi formulati dalla Commissione hanno trovato puntuale replica nelle diverse risposte presentate a Bruxelles dalle autorità italiane. In tali documenti, con riguardo all'indipendenza delle funzioni essenziali, si è tra l'altro evidenziato che:

gli addebiti della Commissione non trovano riscontro nel testo e nella *ratio* dell'articolo 6 della Direttiva 91/440/CEE;

l'evoluzione del mercato — come si evince da dati oggettivi ed incontrovertibili e come riconosciuto anche da importanti imprese ferroviarie che si sono avvalse delle possibilità offerte dal quadro regolamentare esistente in Italia — conferma chiaramente che non sussiste alcun rischio di ostacolo o discriminazione nell'accesso di terzi concorrenti;

nel caso dell'Italia, l'organizzazione del Gruppo Ferrovie dello Stato soddisfa pienamente i requisiti di cui all'articolo 14, par. 2, della direttiva 2001/14/CE. Posto infatti che il gestore dell'infrastruttura, RFI, è separato dall'impresa di trasporto dal punto di vista giuridico, oltre che organizzativo: tale separazione già risponde pienamente alle disposizioni ed alle finalità della norma; peraltro, RFI risulta indipendente anche sul piano decisionale.

In tale quadro, le autorità italiane hanno altresì contestato la *démarche* della Commissione su di un piano sistemico, e

ciò nella misura in cui questa pretende di derivare talune « salvaguardie » da una interpretazione, unilaterale, di una norma di direttiva che non le prevede. Si è in particolare evidenziato al riguardo che con tale *modus procedendi* la Commissione:

cerca di imporre requisiti di separazione ed indipendenza secondo modalità che il legislatore non ha ipotizzato e che alterano nella sostanza il punto di equilibrio stabilito da Consiglio e Parlamento all'atto della definizione del primo pacchetto ferroviario;

sembra utilizzare la procedura di infrazione ex articolo 258 TFUE per un fine che non le appartiene, rischiando di snaturare l'equilibrio istituzionale all'interno dell'Unione e, incorrendo in un *détournement de procédure*.

Parimenti, con riguardo alla imposizione dei diritti per l'accesso, le autorità italiane hanno ribadito che il quadro normativo nazionale risulta coerente con le conferenti disposizioni europee. Ciò in quanto contempla un procedimento incentrato sul documento predisposto dal Gestore, in merito al quale l'intervento del Ministero competente si limita alla verifica che la proposta formulata sia conforme ai criteri indicati nel decreto che definisce il quadro per l'accesso all'infrastruttura ed i principi e le procedure per l'assegnazione della capacità (articolo 4, paragrafo 1 della direttiva 2001/14/CE) e rispetti i principi di equità e non discriminazione, nonché sia garantita la corrispondenza fra costi del Gestore ed i ricavi da canone. Tale verifica si conclude con l'adozione di un provvedimento ministeriale che rende pubblico, e quindi conoscibile a tutti gli operatori del settore, la determinazione del canone dovuto per l'accesso all'infrastruttura ferroviaria. Al riguardo, si è poi precisato che — coerentemente con le previsioni del Primo pacchetto — l'Organismo di regolazione esplica la sua azione sia nella fase preventiva relativa alla definizione del canone, che successivamente

nella fase di verifica della corretta applicazione del canone stesso operata dal Gestore alle imprese ferroviarie.

Infine, con riferimento agli addebiti concernenti l'Organismo di regolamentazione, le autorità italiane hanno rilevato come l'assetto istituzionale italiano è in grado di garantire l'indipendenza dell'organismo di regolamentazione, in coerenza con il testo e le finalità dell'articolo 30,

par. 1, della direttiva 2001/14/CE. Ciò tenuto conto anche della distinzione di prerogative fra i due Ministeri rispettivamente interessati alla regolamentazione e alla proprietà/controllo dell'operatore ferroviario, oltre che della precisa ripartizione di responsabilità e compiti, all'interno del MIT fra il Ministro e la dirigenza cui compete l'esercizio delle prerogative regolatorie nel settore.

