

Stato siano regolati dall'Atto di concessione (2); ha previsto l'accesso alla infrastruttura ferroviaria da parte delle associazioni internazionali di imprese ferroviarie e delle imprese che effettuano trasporti combinati internazionali di merci; ha fissato i criteri per la determinazione del canone di accesso all'infrastruttura; ha disciplinato il rilascio delle licenze e del certificato di sicurezza alle imprese.

Successivamente, l'articolo 131 della legge n. 388 del 2000 (legge finanziaria per il 2001) ha determinato un'ulteriore apertura alla concorrenza del mercato del trasporto ferroviario nazionale, mediante la sostituzione del regime concessorio con quello autorizzatorio per il servizio del trasporto ferroviario.

L'articolo 38 della legge 166 del 2002 aveva poi stabilito che i servizi di trasporto viaggiatori di interesse nazionale da sottoporre al regime degli obblighi di servizio pubblico siano regolati con contratti di servizio, da affidare mediante procedura di gara. La norma è stata successivamente modificata dall'articolo 9, comma 2-bis, del decreto-legge n. 159 del 2007, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 222 del 2007, il quale ha previsto che tutti i servizi di trasporto ferroviario di interesse nazionale da sottoporre al regime degli obblighi di servizio pubblico, e quindi non solo quelli di trasporto viaggiatori, come precedentemente stabilito, devono essere regolati con contratto di servizio pubblico. Per l'affidamento del contratto si richiede esclusivamente il rispetto della normativa comunitaria e non più la procedura concorsuale. I contratti di servizio sono sottoscritti, per l'amministrazione, dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previo parere del CIPE.

Parte del primo pacchetto ferroviario (direttive 2001/12/CE, 2001/13/CE, 2001/14/CE) è stato recepito con il decreto legislativo n. 188 del 2003. Il provvedimento ha ridefinito aspetti assai rilevanti della disciplina del trasporto ferroviario, con riguardo alle licenze delle imprese ferroviarie, ai diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura, all'ampliamento dell'accesso all'infrastruttura ferroviaria, in particolare definendo in maniera più articolata e dettagliata le caratteristiche e i compiti del gestore dell'infrastruttura, ed individuando nel Ministero delle infrastrutture e dei trasporti l'organismo di regolazione del settore, la cui istituzione è prevista all'articolo 30 della direttiva 2001/14/CE. Ha inoltre introdotto il titolo autorizzatorio, che per le imprese estere può essere concesso a condizione di reciprocità.

Va sottolineato come questo provvedimento abbia sostanzialmente la scelta di estendere l'ambito di apertura del mercato dei servizi ferroviari anche ai servizi di trasporto nazionale di passeggeri e di merci e, quindi, oltre il perimetro definito all'interno del primo pacchetto. Il decreto legislativo n. 188 del 2003 ha infatti reso possibile l'accesso all'intera rete ferroviaria nazionale di imprese ferroviarie in possesso di licenza per l'espletamento dei « servizi di

(2) Il rapporto di concessione è stato trasferito da Ferrovie dello Stato a Rete Ferroviaria Italiana, ai sensi del decreto ministeriale 31 ottobre 2000.

trasporto internazionale nella parte di infrastruttura ferroviaria nazionale, nonché di servizi di trasporto nazionale di passeggeri o di merci », sebbene il trasporto nazionale di merci e di passeggeri non risulti compreso fra quelli oggetto della direttiva 2001/12/CE, che si limita a disciplinare l'accesso al trasporto combinato internazionale merci e, su richiesta, l'accesso alla rete ferroviaria transeuropea per l'esercizio del trasporto internazionale di merci.

Il recepimento del primo pacchetto ferroviario è stato poi completato con il decreto legislativo n. 268 del 2004, che ha dato attuazione alla direttiva 2001/16/CE sull'interoperabilità, volto a stabilire le condizioni che permettono di realizzare l'interoperabilità del sistema ferroviario nazionale convenzionale con il sistema ferroviario transeuropeo convenzionale.

Con riferimento all'organismo di regolazione, esso ha trovato concreta attuazione con l'emanazione del decreto del Presidente della Repubblica n. 184 del 2004, di riorganizzazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, che all'articolo 16, comma 4, ha istituito l'Ufficio per la regolazione dei servizi ferroviari (URSF), posto alle dirette dipendenze del Ministro, e non ricompreso fra gli uffici di diretta collaborazione del Ministro previsti dal decreto del Presidente della Repubblica n. 320 del 2001.

L'attuazione del secondo pacchetto ferroviario è stata invece avviata con il decreto legislativo n. 162 del 2007 che ha dato attuazione, in particolare, alle direttive 2004/49/CE e 2004/51/CE. Il decreto disciplina in particolare le condizioni di sicurezza per l'accesso al mercato dei servizi ferroviari, attribuendo le competenze in materia ad un organismo autonomo di nuova istituzione, l'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie. L'Agenzia, pienamente indipendente dalle imprese ferroviarie, dal gestore dell'infrastruttura, da ogni altro soggetto richiedente la certificazione e dagli enti appaltanti, emana le norme tecniche e gli standard di sicurezza e vigila sulla loro applicazione.

Con riferimento ai gestori dell'infrastruttura e alle imprese ferroviarie, il decreto legislativo afferma la responsabilità di ciascuno di loro per la propria parte di sistema e per il relativo funzionamento sicuro, compresa la fornitura di materiale e l'appalto di servizi, nei confronti di utenti, clienti, lavoratori interessati e terzi.

Il decreto legislativo istituisce infine, presso il Ministero dei trasporti, l'Organismo investigativo permanente, il quale svolge indagini a seguito di incidenti gravi, al fine di fornire eventuali raccomandazioni finalizzate al miglioramento della sicurezza ferroviaria e alla prevenzione di incidenti.

Il recepimento del secondo pacchetto ferroviario è stato completato dal decreto legislativo n. 163 del 2007, che attua la direttiva 2004/50/CE, definendo le condizioni necessarie a realizzare l'interoperabilità dei sistemi ferroviari transeuropei nazionali ad alta velocità e convenzionali con i corrispondenti sistemi ferroviari transeuropei ad alta velocità e convenzionali. Il provvedimento 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.

Per accelerare la liberalizzazione dei servizi ferroviari, l'articolo 2, comma 253, della legge n. 244 del 2007 (legge finanziaria per i 2008),

ha previsto lo svolgimento di un'indagine conoscitiva da parte del Ministero dei trasporti sul trasporto ferroviario di viaggiatori e merci sulla media e lunga percorrenza. L'indagine era volta ad individuare i servizi di collegamento ferroviario in grado di raggiungere condizioni di equilibrio economico, e destinati alla liberalizzazione, ed i servizi da mantenere in esercizio tramite contratti di servizio pubblico, in quanto non in grado di esser forniti in condizioni di equilibrio economico, ma ritenuti di utilità sociale. Le conclusioni dell'indagine sono state approvate dal CIPE con la delibera n. 122 del 17 dicembre 2009.

Quanto al terzo pacchetto ferroviario, il decreto legislativo n. 15 del 2010 (integrato peraltro da alcuni articoli della legge n. 99 del 2009, espressamente richiamati dallo stesso decreto legislativo), ha trasposto la direttiva n. 2007/58/CE, che prevede l'apertura dei servizi internazionali di trasporto passeggeri all'interno della Comunità.

Infine, il decreto legislativo n. 191 del 2010 ha provveduto a recepire le direttive n. 2008/57/CE e 2009/131/CE, in materia di interoperabilità del sistema ferroviario, mentre il decreto legislativo n. 247 del 2010 ha trasposto la normativa dettata dalla direttiva n. 2007/59/CE, in tema di certificazione dei macchinisti addetti ai treni nel sistema ferroviario nazionale.

Ulteriori recenti interventi normativi saranno illustrati nel prosieguo del presente documento: nel paragrafo 2.3 la modifica della normativa in materia di ufficio di regolazione-URSF; nel paragrafo 2.4 alcune disposizioni che presentano profili problematici sotto il profilo del processo di liberalizzazione.

1.3 L'assetto delle Ferrovie dello Stato

Il processo di liberalizzazione del trasporto ferroviario ha comportato una complessiva ridefinizione giuridica ed organizzativa dell'assetto dell'Azienda autonoma delle Ferrovie dello Stato, resasi necessaria anche a seguito della crisi maturata nel corso degli anni '60 e '70, dovuta principalmente alla inefficienza organizzativa e produttiva dell'azienda. L'azienda è stata trasformata con la legge n. 210 del 1985 in Ente Ferrovie dello Stato, ed ha successivamente acquisito l'identità di ente pubblico economico. Successivamente, alla luce dell'evoluzione della disciplina comunitaria, sulla base del decreto-legge n. 333 del 1992, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 359 del 1992, l'azienda è stata quindi trasformata, con delibera CIPE del 12 agosto 1992, in una società per azioni — « Ferrovie dello Stato — Società di trasporti e servizi per azioni » — cui sono state demandate le funzioni relative ai servizi di trasporto ferroviario sulla rete nazionale.

Al Ministro dell'economia e delle finanze è stata attribuita la titolarità delle azioni, al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti la competenza a definire modalità e contenuti delle concessioni intestate alla società.

Per quanto riguarda l'assetto della società, con il contratto di programma 1994-2000 e con le direttive del Presidente del Consiglio dei ministri del 30 gennaio 1997 e del 18 marzo 1999 (cosiddette direttive Prodi e D'Alema) è stata adottata la scelta di procedere verso la separazione delle attività di gestione dell'infrastruttura da quelle di gestione dei servizi di trasporto.

Il processo di separazione societaria è stato completato, dopo la realizzazione del processo di « divisionalizzazione » (3), con la costituzione, il 1° giugno 2000, di una società che svolge l'attività di trasporto (Trenitalia S.p.A.), cui ha fatto seguito, il 1° luglio 2001, la costituzione di un'ulteriore società per la gestione dell'infrastruttura (RFI — Rete Ferroviaria Italiana S.p.A.), entrambe interamente possedute da Ferrovie dello Stato S.p.A.

Lo schema organizzativo delle Ferrovie dello Stato è quindi quello di una holding, FS S.p.A., cui fanno capo sia la società di gestione delle infrastrutture, RFI S.p.A., che l'impresa di trasporto, Trenitalia S.p.A., la cui separazione legale, amministrativa, contabile e gestionale è garantita e vigilata dallo Stato.

Alla società Ferrovie dello Stato S.p.A., in base alla concessione di cui al decreto ministeriale 26 novembre 1993, n. 225/T, era stato attribuito l'esercizio del servizio ferroviario di trasporto pubblico per la durata di settanta anni. Successivamente, sulla base della evoluzione legislativa (4), il decreto ministeriale 31 ottobre 2002, n. 138/T, ha abrogato il precedente decreto, attribuendo la concessione ad RFI ai soli fini della gestione dell'infrastruttura ferroviaria nazionale, per un periodo di sessanta anni. L'esercizio dell'attività di trasporto ferroviario, invece, secondo i principi della disciplina comunitaria, è ora subordinato al rilascio di apposita licenza da parte del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Gli strumenti che regolano i rapporti tra Ferrovie dello Stato S.p.A. e lo Stato sono:

il contratto di programma e il contratto di servizio con il gestore dell'infrastruttura, che individuano, da un lato, gli investimenti necessari allo sviluppo e al mantenimento in efficienza dell'infrastruttura ferroviaria e gli oneri di gestione della medesima posti a carico dello Stato, dall'altro, la manutenzione ordinaria della rete ferroviaria;

il contratto di servizio con l'impresa di trasporto, che individua gli obblighi di servizio pubblico posti a carico di quest'ultima, con riferimento al servizio universale (5).

Il processo di privatizzazione ha contribuito sensibilmente al miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia dell'azienda come dimostrano i dati relativi al personale impiegato e alla sua produttività. In particolare, l'azienda nel 1980 impiegava 219.258 addetti, con una produttività pari a 1.368 treni/km per addetto; nel 2010 il numero degli addetti è sceso a 80.153 unità, con una produttività quasi triplicata, pari a 3.875 treni/km per addetto.

(3) Nel 1998 è stata creata la divisione Infrastruttura; nel maggio 1999 sono state costituite altre tre divisioni per assicurare il trasporto di passeggeri sulla media e lunga distanza, il traffico delle merci e il trasporto in ambito locale.

(4) In proposito, si veda l'articolo 14 del decreto-legge n. 33 del 1992, nonché l'articolo 131 della legge n. 388 del 2000 (legge finanziaria 2001).

(5) Al riguardo si veda l'articolo 4, comma 4, della legge n. 538 del 1993 (legge finanziaria 1994).

1.4 Le norme sulla sicurezza ferroviaria

La direttiva 2004/49/CE ha previsto un complesso di misure per accrescere il livello di sicurezza delle ferrovie comunitarie, in considerazione dello sviluppo dell'interoperabilità delle reti, con l'obiettivo di armonizzare la struttura normativa negli Stati membri, ripartire le responsabilità tra i soggetti interessati, sviluppare obiettivi e metodi comuni di sicurezza per armonizzare le norme nazionali, nonché istituire, in ogni Stato membro, un'autorità preposta alla sicurezza e un organismo responsabile delle indagini in caso di incidenti e inconvenienti. La direttiva ha anche stabilito che la responsabilità del funzionamento sicuro del sistema ferroviario e del controllo dei rischi che ne derivano incombe sui gestori dell'infrastruttura e sulle imprese ferroviarie, i quali devono mettere in atto le necessarie misure di controllo del rischio e devono istituire i sistemi di gestione della sicurezza.

La direttiva ha inoltre disposto che per l'accesso all'infrastruttura l'impresa ferroviaria deve essere titolare di un certificato di sicurezza, strumento con il quale viene attestato che l'impresa ferroviaria abbia elaborato un proprio sistema di gestione della sicurezza ed è pertanto in grado di soddisfare i requisiti delle specifiche tecniche di interoperabilità (STI), ai fini del controllo dei rischi e del funzionamento sicuro sulla rete. Per poter gestire e far funzionare un'infrastruttura ferroviaria, il gestore dell'infrastruttura deve a sua volta ottenere un'autorizzazione di sicurezza dall'autorità preposta alla sicurezza. È infine previsto che ciascuno Stato membro istituisca un'autorità preposta alla sicurezza, indipendente sul piano organizzativo, giuridico e decisionale da qualsiasi impresa ferroviaria, dal gestore dell'infrastruttura, dal soggetto richiedente la certificazione e dall'ente appaltante.

Infine la direttiva ha previsto che ciascuno Stato membro provveda affinché, sugli incidenti gravi occorsi nel sistema ferroviario, siano svolte da un organismo permanente indagini finalizzate al miglioramento della sicurezza ferroviaria e alla prevenzione di incidenti.

Il decreto legislativo n. 162 del 2007, di recepimento della direttiva, ha conseguentemente ridefinito la disciplina della sicurezza ferroviaria, trasferendo le competenze esercitate dal gestore dell'infrastruttura nazionale e, in parte, dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, all'Agenzia nazionale per la sicurezza, istituita dall'articolo 4 dello stesso decreto legislativo. Le attribuzioni investigative in materia di incidenti ferroviari sono state invece demandate ad un apposito organismo, costituito presso il Ministero.

All'Agenzia, che ha sede a Firenze, è riconosciuta piena indipendenza sul piano organizzativo, giuridico e decisionale, dalle imprese ferroviarie, dal gestore dell'infrastruttura e da ogni altro soggetto richiedente la certificazione. Essa è preposta alla sicurezza del sistema ferroviario, e svolge i compiti e le funzioni previsti dalla direttiva 2004/49, con l'attribuzione di poteri di regolazione nel settore. In tale ambito, l'Agenzia si conforma alle norme comunitarie ed a quelle emanate dall'Agenzia europea per la sicurezza delle ferrovie, di cui al regolamento CE/881/2004. L'Agenzia provvede affinché le responsa-

bilità della sicurezza del sistema ferroviario sia posta a carico dei gestori dell'infrastruttura.

L'Agenzia presenta al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ed all'Agenzia ferroviaria europea, entro il 30 settembre, un rapporto annuale sulla propria attività. Il Ministero è tenuto a trasmettere al Parlamento, entro il 30 ottobre di ogni anno, un rapporto informativo sull'attività svolta nel corso dell'anno dall'Agenzia.

Il decreto legislativo n. 162 del 2007 ha anche istituito, come già accennato, l'altro organismo che, accanto all'Agenzia, rappresenta il principale strumento individuato dalla direttiva 2004/49/CE per la nuova disciplina della sicurezza ferroviaria. Il nuovo soggetto, denominato Organismo investigativo permanente, è costituito da una nuova Direzione generale incardinata nel Ministero dei trasporti, istituita con regolamento ai sensi dell'articolo 17, comma 4-bis, della legge n. 400 del 1988. Alla nuova direzione generale viene attribuita autonomia funzionale nello svolgimento dei propri compiti. L'Organismo investigativo ha il compito di effettuare indagini sugli incidenti ferroviari, al fine di fornire raccomandazioni per migliorare la sicurezza nella circolazione ferroviaria. Tali indagini, come espressamente disposto dalla direttiva 2004/49/CE, non hanno lo scopo di stabilire responsabilità in merito agli incidenti che formano oggetto delle stesse.

1.5 La proposta di recast della Commissione europea

La disciplina comunitaria in materia di trasporto ferroviario è stata prevalentemente adottata, come si è visto, attraverso lo strumento della direttiva. Tale opzione, sebbene sostenuta dall'esigenza di garantire adeguati tempi di recepimento ai singoli Stati, ha determinato nel corso degli anni l'emergere di problemi connessi alla difformità fra le varie normative interne, a sua volta causata dalle interpretazioni non sempre omogenee di specifici aspetti delle direttive stesse. La questione risulta peraltro particolarmente complessa in relazione all'incremento del numero dei Paesi coinvolti nel processo di liberalizzazione, a seguito dell'allargamento dell'Unione europea.

Proprio al fine di avviare a soluzione i problemi cui si è accennato, la Commissione europea ha approvato nel settembre 2010 la « Comunicazione relativa allo sviluppo di uno Spazio unico ferroviario europeo », che costituisce una proposta di recast o, revisione, della intera normativa vigente in materia.

Nel documento si sottolinea in particolare come la capacità di sviluppo del trasporto ferroviario risulti ancora fortemente frenata da una serie di fattori, quali l'inadeguatezza dei finanziamenti, gli ostacoli alla concorrenza, la carenza di forme adeguate di regolamentazione. Si rileva inoltre come gli organismi di regolazione costituiti nei diversi Stati membri incontrino notevoli difficoltà nell'espletamento delle proprie funzioni, specie quelle relative al rispetto delle regole della concorrenza fra imprese ferroviarie, sia per ragioni strutturali, quali carenza di personale qualificato e di risorse, sia, in altri casi, per le insufficienti garanzie di indipendenza attribuite a tali organismi rispetto ai gestori della infrastruttura ferroviaria, all'incumbent, o al Ministero titolare dei diritti di proprietà su quest'ultimo.

In relazione a quest'ultimo, fondamentale aspetto, la proposta della Commissione intende rafforzare le garanzie di indipendenza e terzietà del regolatore, e a tal fine l'articolo 55 della proposta, nel configurare un aggiornamento delle norme relative agli organismi di regolamentazione, sancisce che tali organismi devono essere indipendenti da qualsiasi altra autorità pubblica, e in particolare dall'autorità che esercita i diritti di proprietà sull'impresa ferroviaria storica (incumbent).

2. Criticità del processo di liberalizzazione.

2.1 Necessità di omogeneità normativa nell'ambito dell'Unione europea e della istituzione di un unico organismo europeo di regolazione

L'Italia ha dato tempestiva attuazione, più di quanto abbiano fatto la maggior parte dei Paesi dell'Unione europea, ai principi comunitari di apertura alla concorrenza del mercato dei servizi ferroviari, mediante la puntuale trasposizione delle numerose direttive che si sono succedute a partire dai primi anni '90. Apertura al mercato che ha riguardato, è opportuno ricordare, i servizi di trasporto merci e, per il comparto passeggeri, i soli servizi di trasporto internazionale; non sono infatti state adottate normative di liberalizzazione riferite al trasporto passeggeri nazionale, che peraltro in alcuni paesi — fra cui l'Italia — ha conosciuto una parziale apertura sulla base di norme interne.

Proprio l'ingente mole delle norme adottate in sede comunitaria con lo strumento della direttiva, la necessità di un loro recepimento negli Stati membri, con le connesse modalità interpretative — necessariamente rimesse all'autonomia dei singoli legislatori — hanno tuttavia determinato nel corso del tempo un disallineamento di alcuni aspetti della disciplina applicabile ai servizi ferroviari nei vari Paesi dell'Unione.

Su questo punto si è soffermato in particolare, nella sua audizione, il Presidente della Comunità delle ferrovie europee (CER), Mauro Moretti, rilevando come la mancanza di un quadro normativo omogeneo è una delle ragioni che non hanno consentito la definizione di un mercato unico, favorendo piuttosto la creazione di diversi e autonomi mercati nazionali, governati da regole spesso assai difformi da un Paese all'altro, con effetti molto pesanti sulla parità di trattamento fra l'operatore principale (incumbent) e i nuovi entranti.

Si pone quindi un problema fondamentale di ridefinizione di regole comuni, valide per tutti i Paesi, che dovrebbero essere preferibilmente adottate non attraverso direttive, ma con norme regolamentari, che abbiano diretta incidenza innovativa nei singoli ordinamenti.

La CER segnala inoltre i rischi connessi all'«eccesso di regolazione»: nell'arco di un decennio si è già pervenuti al terzo pacchetto ferroviario, e il succedersi degli aggiornamenti normativi, da un lato, non consente al quadro complessivo di acquisire stabilità, e dall'altro aggiunge oneri amministrativi e finanziari che gravano per lo più a carico delle imprese.

Anche nell'audizione svolta in qualità di amministratore delegato di Ferrovie dello Stato, Mauro Moretti, ha ribadito su questo punto la necessità di un ripensamento a livello comunitario della impostazione finora seguita, proponendo l'adozione di regole effettivamente uguali per tutti i Paesi europei, e sottolineando come anche il problema del regolatore indipendente dovrebbe essere affrontato in sede comunitaria. Attualmente infatti sono presenti distinti soggetti regolatori nazionali — peraltro con poteri, funzioni e caratteristiche diverse — ma sembra evidente che, nella prospettiva del completamento dell'apertura del mercato, si ponga piuttosto l'esigenza di individuare un'unica autorità europea regolatrice del settore.

Anche in altre audizioni è stata rilevata la opportunità di istituire un soggetto regolatore europeo, che possa assumere un ruolo di coordinamento generale, anche al fine di garantire un'applicazione omogenea delle norme in tutto il territorio comunitario. Tale orientamento è stato espresso in particolare da Federmanager, che ha posto in rilievo come, nell'attuale mercato globalizzato, il solo regolatore nazionale non sia sufficiente, e se si intende effettivamente unificare tutto il trasporto ferroviario europeo in un unico mercato non si possa prescindere da un regolatore europeo, con competenze complessive, che imponga criteri di reciprocità, evitando che imprese di altri Paesi entrino nel mercato nazionale allo scopo di concorrere nei soli settori più redditizi.

Correlata a questa posizione, è la critica espressa da F.S. e condivisa da Federmanager, circa le modalità di recepimento del diritto comunitario: da un'unica fonte comunitaria sono state create 27 regolamentazioni nazionali differenti, che di fatto impediscono l'ingresso all'interno dei singoli mercati del trasporto negli altri Paesi.

La ricerca CERTeT — Bocconi: Scenari e prospettive del sistema ferroviario italiano nel conteso di liberalizzazione europea — allegata all'audizione svolta da Federmanager — in proposito sottolinea negativamente il fatto che la liberalizzazione non sia stata attuata allo stesso modo in tutti gli Stati. In particolare, è molto pregiudizievole la posizione della Francia, che ha scelto di limitare notevolmente l'apertura del proprio mercato ferroviario: la Francia ha infatti una posizione geografica centrale, ed è il paese principale di riferimento per i traffici sia turistici che commerciali con l'Italia.

Per superare gli effetti deleteri causati dalla disomogeneità della regolazione, si auspica che la Commissione europea — nell'ambito dell'annunciato recast — prenda atto della necessità di privilegiare la scelta di strumenti normativi di diretta applicazione, quali i regolamenti, sottraendo in questo modo ai singoli Stati l'ambito discrezionale di cui hanno finora potuto disporre nella trasposizione della normativa europea.

Con riferimento al recast, il direttore dell'Ufficio per la Regolazione dei Servizi Ferroviari (URSF) ha ricordato che in questo ambito è prevista l'istituzione di un organismo di regolazione europeo, sotto forma di authority. Esistono infatti una pluralità di obblighi europei derivanti dall'appartenenza all'Unione che impongono di costituire in breve tempo un organismo indipendente di regolazione.

2.2 Necessità di affidare la gestione della rete ad un soggetto terzo rispetto agli operatori

Uno degli elementi che in Italia hanno rallentato lo sviluppo della concorrenza nel settore dei servizi di trasporto ferroviario è certamente da individuarsi nella posizione del gestore della infrastruttura — RFI — che, sebbene formalmente distinto dal principale operatore — Trenitalia — risulta appartenente allo stesso gruppo, il cui controllo appartiene al Ministero dell'economia e delle finanze. La necessità di affidare la gestione della rete a un soggetto terzo e indipendente rispetto alle imprese che forniscono i servizi è un punto essenziale del dibattito in corso, la cui rilevanza ha trovato conferma nella maggior parte delle audizioni svolte.

Su questo aspetto si era già soffermata l'Autorità Garante della concorrenza e del mercato nella sua segnalazione al parlamento e al Governo del 9 febbraio 2010. Nell'audizione del 27 ottobre 2010, inoltre, il Presidente dell'Autorità, Antonio Catricalà, ha più dettagliatamente motivato gli orientamenti espressi in tale documento: in primo luogo, sottolineando come la rete ferroviaria rappresenti un monopolio naturale, e, per ragioni di opportunità e di sicurezza, nonché per la necessità di predisporre notevoli investimenti, l'affidamento della rete ad un unico gestore pubblico configuri una scelta sostanzialmente obbligata; in secondo luogo, rilevando la necessità di definire la distinzione dei ruoli fra i soggetti operanti nel settore, e, specificamente, evidenziando con chiarezza la necessità di separare il ruolo del regolatore da quello del proprietario della rete, e quello del proprietario da quello del gestore.

In particolare, il Presidente dell'Antitrust ha posto in rilievo la circostanza per cui la società RFI, pur essendo separata da Trenitalia dal punto di vista societario e della governance, appartiene al Gruppo Ferrovie dello Stato come la stessa Trenitalia, ed entrambe sono sottoposte al controllo del Ministero dell'economia e delle finanze.

Il vice ministro delle infrastrutture e trasporti, a questo proposito, ha rilevato come il fatto che RFI faccia capo alla medesima holding cui fa capo Trenitalia non possa non generare dubbi di parzialità.

Da parte sua, il Presidente dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, ha sottolineato come la situazione attualmente vigente determini un ostacolo ad un effettivo sviluppo della concorrenza, in quanto le nuove imprese non possono utilizzare l'attuale struttura ferroviaria che risulta in concessione esclusiva a Ferrovie dello Stato, che utilizza questa prerogativa per rendere meno agevole l'ingresso di tali operatori nel mercato.

La riconducibilità ad un'unica holding del gestore e dell'operatore ferroviario espone inevitabilmente il sistema a possibili alterazioni dei principi di concorrenza, come può evincersi nella vicenda della direttiva adottata con DPCM del 7 luglio 2009, che ha individuato gli impianti — soprattutto scali merci — destinati a restare nella disponibilità di RFI, prevedendo che gli altri vengano trasferiti ad altre società del settore ferroviario. Le imprese concorrenti hanno di conseguenza dovuto in parte ricollocare le proprie attività, che potevano in precedenza transitare sugli scali resi non più disponibili.

Alcune di queste imprese hanno promosso un ricorso amministrativo, attualmente pendente presso il Consiglio di Stato, nei confronti del decreto, proprio correlato alla possibile violazione della normativa pro-concorrenziale.

Su questo punto, l'amministratore delegato di Ferrovie dello Stato, Mauro Moretti, ha sottolineato che l'80 per cento del traffico nazionale concerne oggi 26 impianti, e il 95 per cento del traffico nazionale riguarda 45 impianti. In questa situazione, non sembra sostenibile la richiesta di mantenere attivi anche tutti gli altri impianti, con costi molto elevati, che nessuno potrebbe remunerare. Si dovrebbe piuttosto decidere quali sono gli impianti fondamentali, che devono rimanere pubblici, e privatizzare gli altri, lasciando ai nuovi proprietari il compito di mantenerli in condizioni di sicurezza ed agibilità.

La questione della insufficiente distinzione dei ruoli fra il gestore e il principale operatore emerge con altrettanta rilevanza quando si faccia riferimento al Prospetto Informativo della Rete (PIR), che, ai sensi dell'articolo 13 del decreto legislativo n. 188 del 2003, viene emanato annualmente da RFI, in qualità di gestore dell'infrastruttura ferroviaria. Si tratta del documento che regola i rapporti con tutti i soggetti interessati a richiedere capacità, in termini generali e in termini di tracce orarie. Nel corso delle audizioni è stato rilevato — da parte, tra gli altri, di FerCargo — come i criteri e le modalità di elaborazione e diffusione del PIR, che ovviamente rappresenta uno strumento essenziale per programmare l'attività delle imprese, non sembrano rispondere a quelle regole di trasparenza e imparzialità che dovrebbero garantire a tutti gli operatori, in un contesto di mercato, le medesime possibilità.

2.3 Gli interventi normativi più discussi sotto il profilo della loro coerenza con i principi della concorrenza

Fra le questioni di natura normativa che sembrano ostacolare il processo di liberalizzazione, è stata segnalata la disposizione introdotta dall'articolo 59 della legge n. 99 del 2009 — cui si è fatto cenno in precedenza — secondo cui lo svolgimento di servizi ferroviari passeggeri in ambito nazionale, compresa la parte di servizi internazionali svolta sul territorio italiano, può essere soggetto a limitazioni nel diritto di far salire e scendere passeggeri in stazioni situate lungo il percorso del servizio, nei casi in cui il loro esercizio possa compromettere l'equilibrio economico di un contratto di servizio pubblico in termini di redditività di tutti i servizi coperti da tale contratto. L'accertamento di tale situazione è di competenza dell'Ufficio di regolazione dei servizi ferroviari, cui possono rivolgersi RFI, Trenitalia, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, o le regioni titolari del contratto di servizio.

Tale aspetto è stato in particolare evidenziato da Arenaways, società che ha avviato la propria attività di trasporto passeggeri nella zona del Nord-Ovest (linea Vercelli-Novara-Milano-Pavia-Alessandria), ed ha poi iniziato — da aprile del 2010 — ad effettuare alcuni collegamenti internazionali, utilizzando come HUB lo scalo di Alessandria. Secondo il rappresentante di Arenaways, la norma di cui al

citato articolo 59 potrebbe compromettere le prospettive della società, rappresentando un'oggettiva alterazione dei meccanismi di mercato (6).

Va peraltro rilevato come la norma citata debba essere collocata all'interno di una generale ridefinizione di alcuni aspetti del processo di liberalizzazione a livello europeo; la disposizione costituisce infatti trasposizione nell'ordinamento interno della norma di cui all'articolo 10, paragrafo 3-ter, della direttiva 91/440/CE, come modificata dall'articolo 1 della direttiva 2007/58/CE, che fa parte del terzo pacchetto ferroviario.

La ratio della norma si ricava dai considerata della direttiva 2007/57/CE, in particolare dal punto 10, ove si rileva come « l'apertura alla concorrenza dei servizi di trasporto internazionale di passeggeri, compreso il diritto di far salire e scendere passeggeri in stazioni situate lungo il percorso di un servizio internazionale, tra cui stazioni situate nel medesimo Stato membro, può ripercuotersi sull'organizzazione e il finanziamento dei servizi di trasporto passeggeri per ferrovia prestati a titolo di un contratto di servizio pubblico. Gli Stati membri dovrebbero poter limitare il diritto d'accesso al mercato qualora questo compromettesse l'equilibrio economico di detti contratti di servizio pubblico... ».

La questione del trasporto locale, e in particolare di quello di competenza delle regioni, è stata chiamata in causa da molti dei soggetti auditi. Ciò anche in relazione alle notevoli difficoltà che in questo settore ha incontrato il processo di liberalizzazione.

I contratti di servizio che regolano il trasporto regionale sono stati stipulati, nella pressoché totalità dei casi, con Trenitalia, che ha tradizionalmente gestito il servizio pubblico e che recentemente ha potuto contare su una legislazione che ha favorito la prosecuzione dei suoi rapporti contrattuali. In particolare, si fa riferimento all'articolo 25 del decreto-legge n. 185 del 2008, che ha assegnato, per la stipula dei nuovi contratti di servizio dello Stato e delle regioni con Trenitalia, 480 milioni di euro per ciascuno degli anni 2009, 2010 e 2011, purché rispondenti a criteri di efficientamento e razionalizzazione, nonché all'articolo 7, comma 3-ter, del decreto-legge n. 5 del 2009, come convertito dalla legge n. 33 del 2009, che ha previsto per i contratti di servizio concernenti il trasporto pubblico locale una durata minima di sei anni, rinnovabili per ulteriori sei anni, e, infine, all'articolo 61 della legge n. 99 del 2009, che ha di fatto soppresso l'obbligo di gara per l'affidamento dei predetti servizi, consentendone l'assegnazione diretta.

L'Autorità Antitrust ha rilevato come questo recente orientamento — che si potrebbe definire 'protezionistico' — rappresenti un serio ostacolo al processo di liberalizzazione, ed ha ricordato l'esperienza di altri paesi, come la Germania, dove le imprese concorrenti dell'operatore principale hanno acquisito circa il 20 per cento del

(6) Va segnalato che la società ha interrotto il servizio sulla linea Milano-Torino nel mese di agosto 2011. In data 1° agosto 2011, a seguito della presentazione di istanza fallimentare da parte di alcuni soci, il tribunale di Torino ha nominato un curatore fallimentare per la società Arenaways.

mercato in treni/km e dispongono di sovvenzioni pubbliche, che peraltro si riducono laddove i servizi vengono affidati mediante gara pubblica.

Va d'altronde precisato che la questione del trasporto regionale e locale è fortemente condizionata dalla scarsa remunerazione dei servizi, che riduce notevolmente le prospettive di ingresso di nuove imprese.

Tra le disposizioni che possono suscitare dubbi in ordine ai principi di liberalizzazione, occorre ancora ricordare, la recente disposizione di cui all'articolo 21, comma 4, lettera b), del citato decreto-legge n. 111 del 2011 che ha istituito un sovrapprezzo al canone dovuto dalle imprese ferroviarie per l'accesso alle infrastrutture costruite o adattate appositamente per l'alta velocità con il vincolo di destinare i relativi introiti al finanziamento degli oneri dei servizi universali di trasporto ferroviario di interesse nazionale.

A tale riguardo, occorre peraltro sottolineare come la direttiva 2007/58/CE preveda che gli Stati membri possano autorizzare l'autorità competente per i trasporti ferroviari di viaggiatori a riscuotere da imprese ferroviarie, che assicurano servizi viaggiatori, diritti sull'esercizio di collegamenti effettuati fra due stazioni dello Stato membro.

Da ultimo, l'articolo 8 del decreto-legge n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, che ha previsto l'obbligo per tutte le imprese ferroviarie di applicare i contratti collettivi nazionali di settore.

In relazione a questa norma, l'Autorità Garante della concorrenza e del mercato ha inviato, in data 14 settembre 2011, una segnalazione al Parlamento e al Governo, nella quale osserva in primo luogo che, « se da un lato la necessità di un contratto nazionale del settore ferroviario appare fuori discussione, dall'altro, la modifica in questione presenta profili critici sotto il profilo concorrenziale, sui quali l'Autorità in passato si è già espressa ». Infatti, a parere dell'Antitrust, valgono in proposito le considerazioni svolte in una precedente segnalazione, in base alle quali « l'imposizione per legge dell'adozione di un determinato tipo di CCNL appare eventualmente più appropriata per i soli aspetti del contratto che producono effetti sulla sicurezza dei trasporti, piuttosto che anche a quelli meramente economici » anche perché « i lavoratori dei settori con forti barriere legali all'ingresso godono di un trattamento più favorevole della media grazie alla rendita monopolistica delle imprese ivi operanti ».

2.4 Necessità dell'istituzione di un regolatore nazionale indipendente

Alla luce delle considerazioni e dei problemi evidenziati appare pienamente motivata la scelta del legislatore comunitario, il quale ha stabilito — con l'articolo 30 della direttiva 2001/14/CE — che la funzione di regolazione del processo di liberalizzazione dei servizi di trasporto ferroviario debba essere affidata ad organismi nazionali, che possono essere individuati nel ministero competente in materia di trasporti o in altro organismo, ma che devono essere indipendenti sul piano organizzativo, giuridico, decisionale e della strategia finanziaria, dai gestori dell'infrastruttura, dagli organismi preposti alla determinazione dei diritti, dagli organismi preposti all'assegnazione e dai richiedenti.

A tale disposizione l'Italia ha dato attuazione, dapprima, con l'articolo 37 del decreto legislativo n. 188 del 2003, il quale ha individuato l'organismo di regolazione nel Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. In seguito, l'articolo 16 del decreto del Presidente della Repubblica 184 del 2004, di riorganizzazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, ha istituito l'Ufficio per la regolazione dei servizi ferroviari che, al fine di garantirne indipendenza e autonomia di carattere organizzativo, giuridico e decisionale, è stato posto alle dirette dipendenze del Ministro.

Con riguardo a tale questione, la Commissione europea ha avviato una procedura di infrazione (n. 2008/2097), in cui si rileva « la non corretta trasposizione dell'articolo 30 della direttiva 2001/14/CE in base al quale l'organismo di regolamentazione è indipendente, sul piano organizzativo, giuridico, decisionale e della strategia finanziaria, dai gestori dell'infrastruttura, dagli organismi preposti alla determinazione dei diritti e da quelli preposti all'assegnazione nonché dai richiedenti ».

Nelle fasi conclusive della presente indagine conoscitiva, è intervenuto l'articolo 21, comma 4, del decreto-legge n. 98 del 2011, che proprio al fine di superare i rilievi della Commissione europea, prevede che, all'ufficio di regolazione (URSF) venga preposto un soggetto scelto tra persone dotate di indiscusse moralità e indipendenza, alta e riconosciuta professionalità e competenza nel settore dei servizi ferroviari, nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, previamente sottoposta al parere delle competenti Commissioni parlamentari.

A prescindere da tale ultima modifica normativa — i cui effetti dovranno essere valutati anche in sede UE — la necessità di affidare le funzioni di regolazione ad un'autorità indipendente è stata sottolineata da molti dei soggetti auditi.

Il presidente dell'AGCM, in particolare, ha rilevato che l'attuale soggetto di regolazione non è forte perché non è indipendente, e quindi non dispone della necessaria credibilità nei confronti del mercato e degli operatori. La soluzione, a suo avviso, anche considerando l'esigenza di non determinare oneri per le finanze pubbliche, potrebbe essere quella di affidare le funzioni di regolazione alla stessa Autorità Antitrust. Essa infatti, secondo il suo presidente, avrebbe la possibilità di organizzare una sezione autonoma, che, avvalendosi di personale comandato dalle amministrazioni competenti in materia (Ferrovie, ENAC, ANAS), si occuperebbe di tutto il comparto del trasporto, dettando le regole essenziali a garantirne l'accesso.

In proposito, i rappresentanti di NTV (Nuovo Trasporto Viaggiatori) hanno sottolineato che, mentre in occasione delle due grandi privatizzazioni degli ultimi dieci anni in Italia (energia e telecomunicazioni) è stata creata un'apposita Authority, ciò non è avvenuto per il settore ferroviario, ove i compiti di regolazione del mercato sono affidati al gestore dell'infrastruttura. Oltre alla separazione societaria tra Trenitalia e RFI sarebbe necessaria una separazione proprietaria. L'Autorità dei trasporti potrebbe anche essere un soggetto che già esiste, come ad esempio l'AGCM, ma va considerato che questa garantisce la concorrenza ex post, mentre la missione del regolatore è quella di garantire condizioni eque di concorrenza alle imprese prima che il confronto di mercato abbia inizio.

Una posizione sostanzialmente analoga è stata sostenuta su questo aspetto dai rappresentanti di ASSTRA, secondo cui occorre affidare ad un'autorità, non necessariamente da creare ex novo, il compito di disciplinare l'intero settore, a partire dal sistema tariffario e di vigilare sull'intero processo di progressiva liberalizzazione del trasporto pubblico locale, e da FerCargo, che ha segnalato come l'urgenza di risolvere il problema potrebbe consigliare di affidare la supervisione a un soggetto già esistente, che potrebbe essere proprio l'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

Federmanager ha a sua volta evidenziato la necessità di un regolatore nazionale indipendente, peraltro coordinato da un regolatore comunitario, se si intende creare un mercato europeo, al quale attribuire competenze complessive, agendo in termini di reciprocità sostanziale, anche per evitare da parte degli incumbent stranieri una presa di possesso dei mercati più redditizi all'interno dei singoli paesi.

Su questo argomento, l'amministratore delegato di Ferrovie dello Stato ha rilevato invece che, in una prospettiva di mercato unico, occorre dotarsi di autorità che riescano, sulla base di regole comuni, a esprimere la propria valutazione e azione a livello europeo. In sostanza, il ruolo del regolatore nazionale dovrebbe essere destinato a perdere peso e funzioni, in favore di una nuova autorità europea di regolazione.

Il direttore dell'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie, Alberto Chiovelli, sullo stesso tema, ha messo in rilievo che, per lo sviluppo dei processi di liberalizzazione è fondamentale il ruolo del gestore della rete, in quanto denominatore comune di tutte le imprese ferroviarie che entrano nel sistema; lo sviluppo del trasporto passa quindi attraverso le politiche poste in essere dal gestore della rete. Occorre quindi valutare come lo Stato, che è il concedente del gestore della rete, intenda mettere in atto questo tipo di indicazioni nei confronti del gestore stesso, e con quali strumenti; fra questi, si potrebbe anche considerare l'istituzione di un'autorità di regolazione.

Il direttore generale dell'Ufficio per la regolazione dei servizi ferroviari ha ricordato che la proposta di recast della normativa ferroviaria, in corso di dibattito al Consiglio europeo e al Parlamento, prevede fra l'altro — e non vi è nessuna obiezione da parte degli Stati membri — che l'organismo di regolazione debba diventare un'autority, e molti Paesi, tra cui la Francia, si sono già adeguati a questo. A prescindere, pertanto, da qualsiasi considerazione sull'indipendenza dell'URSF, l'evoluzione naturale sarà la creazione anche nel nostro paese di un'autorità indipendente. Qualora, invece, non si intenda procedere alla istituzione di una nuova autorità, ma alla costituzione di una sezione all'interno di una già esistente, secondo l'esperienza europea più consolidata, essa si potrebbe collocare in un'autority per le reti anziché all'interno dell'AGCM, giacché quest'ultima ha funzioni più generaliste e giurisdizionali, mentre le authority per le reti (acqua, luce, gas) hanno competenze specifiche in termini di regolazione di monopoli naturali e di mercati protetti.

3. Problemi connessi alla regolazione economica

3.1 Le compensazioni finanziarie all'autotrasporto

Le difficoltà del trasporto ferroviario italiano sono testimoniate da alcuni dati: il volume dei passeggeri trasportati in Italia è aumentato del 2-3 per cento tra il 2003 e 2008, mentre negli altri Stati è aumentato in misura maggiore: in Germania del 14 per cento, nel Regno Unito del 28 per cento, in Svezia del 24,7 per cento e in Francia del 18,5 per cento.

La percentuale di merci trasportate per ferrovia è passata dal 12 per cento del 2007 all'8 per cento del 2010, in controtendenza con l'esigenza rilevata da molti anni sia in Italia che in Europa di orientarsi verso modalità di trasporto delle merci alternative rispetto a quella stradale, che resta invece nel nostro paese di gran lunga la più utilizzata.

Il trasporto ferroviario sconta del resto, in questo settore, la concorrenza dell'autotrasporto, che, come ha sottolineato l'amministratore delegato di Ferrovie dello Stato, ha beneficiato negli anni scorsi di rilevanti compensazioni finanziarie pubbliche, e, più in generale, di una legislazione orientata a favorire tale modalità di trasporto. Tale impostazione, secondo F.S., dovrebbe essere rivista, anche alla luce del nuovo Libro bianco dei trasporti della Commissione europea, nel quale si segnalano i costi ambientali e sociali connessi all'incremento del trasporto stradale e la conseguente necessità di incentivare il ricorso a soluzioni intermodali alternative, basate sui trasporti ferroviari e marittimi, al fine di trasferire su ferrovia, entro il 2050, la maggior parte del trasporto di passeggeri sulle medie distanze.

In questa direzione, l'amministratore delegato di F.S. ha fatto anche presente la necessità di promuovere una internalizzazione di costi esterni, basata sul principio del polluter pays (chi inquina paga), comprendendo tra le attività inquinanti tutte le esternalità oggi esistenti, da quelle fisiche a quelle chimiche. Un principio che trova applicazione nella direttiva Eurovignette (2006/38/CE) — la cui versione aggiornata è stata approvata il 12 settembre 2011 dal Consiglio — che prevede per gli Stati la facoltà — che lo Stato italiano non ha ancora esercitato — di introdurre una tassa per l'utilizzo delle strade da parte dei veicoli pesanti, e la possibilità di destinare gli introiti dei pedaggi al finanziamento di sistemi di trasporto più efficienti e meno inquinanti.

3.2 La progressiva riduzione delle risorse pubbliche destinate al trasporto ferroviario

Il tema della crisi del trasporto ferroviario va anche ricondotto a ragioni interne, e, in particolare, alla progressiva riduzione delle risorse pubbliche di cui esso ha potuto disporre.

L'efficienza e qualità dei servizi di trasporto ferroviario sono infatti in larga misura condizionate dalla disponibilità delle risorse pubbliche necessarie a sostenere gli investimenti per la manutenzione e il rinnovo delle infrastrutture. Il quadro dei finanziamenti erogati in

questa direzione viene predisposto nell'ambito del Contratto di programma tra RFI — in quanto gestore unico dell'infrastruttura ferroviaria nazionale — e Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il quale, come meglio verrà illustrato in seguito, definisce gli interventi e le opere da realizzare, il loro ordine di priorità, il costo degli interventi e delle opere complessive programmate, e le relative risorse finanziarie rese disponibili.

Le scelte di politica dei trasporti sono necessariamente condizionate da questi vincoli economici, ma risentono d'altra parte anche dell'orientamento al mercato che l'operatore ferroviario nazionale ha dovuto assumere dopo la privatizzazione dell'azienda. In particolare, il progetto Alta Velocità, che rappresenta un indiscutibile successo non solo per l'azienda ma per tutto il Paese, come dimostrano le performance di assoluta eccellenza delle linee già operative, ha certamente 'drenato' una quota importante di risorse che solo nel lungo periodo potranno essere compensate dai risultati di gestione. È noto infatti, anche sulla base dell'esperienza di altri paesi europei, che gli investimenti iniziali per la progettazione, costruzione e messa in funzionamento di tale sistema risultano assai ingenti e non possono che determinare ricadute sul settore ordinario del trasporto ferroviario, con particolare riguardo ai segmenti meno redditizi.

In tale contesto, è emersa nel corso della indagine conoscitiva la questione della ridefinizione del servizio universale passeggeri, che appare in questa fase fortemente in crisi, sia per l'inadeguatezza delle risorse che lo Stato è in grado di fornire per la copertura degli oneri del servizio assolto da Trenitalia, sia per le indubbie carenze di qualità, puntualità ed efficienza, che gli utenti, soprattutto i pendolari, hanno modo di riscontrare quotidianamente.

Secondo i dati forniti dal vice ministro delle infrastrutture e dei trasporti, Roberto Castelli, i servizi di media e lunga percorrenza si basano su un'offerta complessiva di circa 80 milioni di treni/km. In termini di treno/km, il servizio diurno, ad esclusione del servizio pubblico locale, occupa circa il 65 per cento dell'offerta complessiva, laddove il servizio notturno presenta un peso complessivo pari al 25 per cento. Il restante 10 per cento è costituito da servizi internazionali e servizi charter e religiosi, che vengono sostanzialmente gestiti direttamente dalle imprese e quindi non hanno interesse in questo ambito. Da un lato, emerge la presenza di una rete forte, che si sostiene economicamente ed è appetibile dal punto di vista commerciale, composta dalle tratte Milano-Napoli, Torino-Venezia, Bologna-Venezia, Bologna-Venezia, dall'altro c'è una rete a redditività negativa, che tuttavia l'incumbent ritiene di poter mantenere, in quanto si tratta di servizi che gravitano sulla rete forte, ma hanno origini e destinazione sulla rete complementare, quindi servizi la cui scarsa remunerazione Trenitalia ritiene di poter gestire (le tratte Torino-Milano-Venezia-Trieste-Udine e Milano-Bologna-Rimini-Ancona-Pescara).

In relazione a questa parte della rete, il vice ministro delle infrastrutture e dei trasporti, Roberto Castelli, ha peraltro sottolineato come si ponga senz'altro il problema di definire alcuni criteri che consentano di garantire un livello di mobilità soddisfacente, imperniata sui collegamenti ferroviari delle due grandi direttrici, tirrenica e adriatica, la trasversale sud tra Caserta e Bari, i collegamenti da e