

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'infra-

(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).

struttura 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.

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,

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

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 responsabilità 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

difficoltà 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

sembrino 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... ».

(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.

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 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'*authority*, 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'*authority* 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-Verona, 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 per la Sicilia e il nord del Paese. Nella direttrice tirrenica sono compresi i collegamenti nord-sud dalla Calabria e dalla Campania verso Piemonte, Lombardia e Veneto. In quella adriatica sono compresi i collegamenti dalla Puglia verso il Friuli, il Veneto, la Lombardia e il Piemonte. Nei collegamenti da e verso la Sicilia sono compresi i servizi verso il Piemonte, la Lombardia e il Veneto.

3.3 La ridefinizione del perimetro del servizio universale e del sistema di finanziamento

Uno degli aspetti sui quali appare opportuno intervenire al fine di razionalizzare l'utilizzo delle risorse è quello che riguarda i contenuti del servizio universale. A questo proposito, ha espresso un orientamento molto preciso l'Autorità Antitrust, proponendo proprio una ridefinizione del perimetro del servizio universale, che consenta

di chiarire quali tratte abbiano necessità della compensazione finanziaria pubblica, e di procedere poi all'apertura al mercato anche per questo tipo di servizio. Si tratterebbe di una concorrenza non « nel mercato » ma « per il mercato », attraverso cioè gare che selezionino le imprese in grado di svolgere con più efficienza i servizi stessi. Per questa via, si potrebbe introdurre un effettivo stimolo al miglioramento degli standard di efficienza e qualità anche nei confronti dell'*incumbent*, che oggi si trova in una oggettiva condizione di monopolista, almeno per quanto attiene al settore passeggeri.

Infatti, dal 2000 ad oggi sono state rilasciate 62 licenze per impresa ferroviaria, 12 delle quali revocate per motivi vari. Delle 50 licenze residue 10 autorizzano al servizio passeggeri, 19 al servizio merci e 21 al servizio misto merci più passeggeri. Alcune di queste imprese operano in modo significativo, sia pure a livello prevalentemente locale. In realtà, nell'ambito del servizio passeggeri, l'unica rilevante prospettiva concorrenziale è rappresentata dalla società di nuova costituzione NTV (Nuovi Treni Veloci), che dovrebbe avviare la propria attività a fine 2011, limitatamente ai servizi su linee dell'Alta Velocità. L'Italia si troverà ad essere l'unico Paese che prevede due competitori su tale segmento di mercato.

L'amministratore delegato di NTV, nel corso della sua audizione, ha peraltro segnalato l'interesse della società ad estendere gradualmente il proprio ambito di attività, non escludendo la possibilità in futuro di partecipare, qualora le regioni decideranno per un'apertura del mercato, a gare per l'affidamento di servizi di trasporto regionale.

L'amministratore delegato di Ferrovie dello Stato ha a sua volta denunciato l'insufficienza dei contributi dello Stato per il servizio universale: complessivamente, Trenitalia investe per questi servizi 115 milioni di euro, aggiuntivi rispetto a quanto versato dallo Stato. F.S. ritiene che, in quanto impresa privata, Trenitalia non dovrebbe essere tenuta a subire perdite finanziarie per coprire i servizi universali; è un problema che deve necessariamente essere risolto dallo Stato. L'amministratore delegato di F.S. giudica peraltro positivamente la recente introduzione di un contributo a carico delle imprese che operano nell'alta velocità, e che sarà destinato a copertura dei costi del servizio universale, ma ha sottolineato che esso andrà a gravare soprattutto su Trenitalia, essendo questa l'azienda che offre ed offrirà, anche in futuro, la maggior parte dei collegamenti ad alta velocità.

Il quadro delle risorse che lo Stato ha reso disponibili nell'ultimo triennio, nell'ambito del contratto di servizio con Trenitalia, è stato fornito dal vice ministro delle infrastrutture e dei trasporti, Roberto Castelli: 239 milioni di euro nel 2009, 252 milioni di euro nel 2010, 242 milioni di euro nel 2011.

In un'ottica europea, la regolazione del servizio universale appare fortemente condizionata dalla scarsa disponibilità di risorse pubbliche che molti paesi europei — soprattutto fra i nuovi entranti dell'Europa dell'est — possono destinare a tale servizio.

Si determinano pertanto disparità molto ampie, con relative ricadute sulle imprese dei Paesi che stipulano i relativi contratti di servizio. Chi ha maggiori disponibilità derivanti dal proprio contratto di servizio universale ha anche maggiori possibilità di poter entrare

in mercati diversi dal proprio, soprattutto nel caso di partecipazioni a gare inerenti ai servizi universali dove c'è più probabilità di ottenere utili. Una migliore architettura finanziaria permetterebbe di evitare il rischio della sottocompensazione dei servizi soggetti a contratto di servizio universale che va a discapito dell'impresa ferroviaria e della qualità offerta dalla stessa. Per poter migliorare il trasporto è infatti necessario disporre di asset corrispondenti a materiale rotabile nuovo, soprattutto con riferimento al trasporto pendolare. La mancanza di un supporto finanziario potrebbe avere ripercussioni che rischiano di trasferirsi dai contratti di servizio universale al gestore dell'infrastruttura nazionale.

Il vice ministro delle infrastrutture e trasporti, Roberto Castelli, ha sottolineato come l'Italia, dopo la Polonia, è il Paese europeo con i più bassi ricavi passeggero/km nel settore del trasporto regionale: Trenitalia ricava mediamente dai contratti regionali 0,129 euro per passeggero/km, contro gli 0,195 della Germania, gli 0,224 della Francia, fino ad arrivare agli 0,380 di alcune regioni del Regno Unito.

In questo contesto, la ridefinizione del servizio universale — nazionale e regionale — appare evidentemente una tappa ineludibile.

In proposito, la ricerca CERTeT — Bocconi: *Scenari e prospettive del sistema ferroviario italiano nel conteso di liberalizzazione europea*, rileva, proprio con riferimento al servizio universale, la necessità di chiarire in modo netto quali debbano esserne le modalità di finanziamento (fiscalità generale; fondo perequativo; finanziamento attraverso la concessione all'*incumbent* di diritti di riserva sui segmenti profittevoli). Un preciso orientamento in tal senso consentirebbe alle imprese di determinare la propria strategia.

Con riguardo al trasporto regionale e locale, è stato sottolineato nel corso delle audizioni (in particolare da Federmanager), che il maggior problema di questo settore riguarda proprio le risorse: la remunerazione, assicurata dal contratto di servizio, è molto inferiore di quella garantita per gli stessi servizi in Francia e in Germania. Una remunerazione scarsa non consente di fornire un servizio di buona qualità, né di adeguare e ammodernare il materiale rotabile. Ulteriore conseguenza è la difficoltà di attirare imprese interessate ad assumere gli oneri del servizio e quindi a partecipare alle gare; l'unico operatore disposto a svolgere il servizio resta Trenitalia, che peraltro, in conseguenza degli importi previsti dal contratto, offre un servizio di non buona qualità. Il quadro va completato sottolineando che il livello delle tariffe risulta inferiore alla media dei principali paesi europei, in alcuni casi del 50 per cento.

L'ipotesi di integrare il finanziamento di questo settore attraverso un aumento delle accise sul carburante, destinato all'acquisto di treni — già oggetto di una proposta di legge esaminata nell'attuale legislatura dalla IX Commissione — è stata giudicata favorevolmente dall'amministratore delegato di Ferrovie dello Stato, specie se si dovessero orientare tali risorse sui trasporti nelle grandi aree urbane, ove si rilevano attualmente le maggiori difficoltà, in quanto si riscontra una domanda elevatissima di trasporto pendolare dalle periferie verso il centro, concentrata in poche ore.