

4. Contratti di servizio e contratti di programma

4.1 Contratti di servizio di trasporto di interesse nazionale

Proprio alla luce dell'esigenza di giungere ad una razionalizzazione dell'utilizzo delle risorse destinate al trasporto ferroviario nazionale, il decreto-legge n. 159 del 2007 ha disposto che tutti i servizi di trasporto ferroviario di interesse nazionale da sottoporre al regime degli obblighi di servizio pubblico siano regolati con contratto di servizio pubblico.

Per l'affidamento del contratto, anche sulla base di quanto previsto dall'articolo 5 del Regolamento CE 1370/2007, relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia, si richiede esclusivamente il rispetto della normativa comunitaria e non più la procedura concorsuale.

Il contratto di servizio pubblico può prevedere la facoltà di revisione annuale delle caratteristiche quantitative e qualitative del servizio e definisce gli obblighi di servizio pubblico, i relativi corrispettivi, nell'ambito delle risorse assegnate, e le compensazioni spettanti alla società fornitrice. Il contratto è sottoscritto dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previo parere del CIPE.

In questo quadro, la legge n. 244 del 2007 (legge finanziaria 2008), all'articolo 2, comma 253, e successive modificazioni, ha demandato al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti il compito di concludere un'indagine conoscitiva — cui si è fatto cenno in precedenza — sul trasporto ferroviario di viaggiatori e merci sulle media — lunga percorrenza, volta a determinare le possibilità di assicurare l'equilibrio tra costi e ricavi dei servizi e le eventuali azioni di miglioramento dell'efficienza.

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

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

Il contratto di servizio che reca la più compiuta disciplina è allo stato attuale quello relativo al trasporto nazionale passeggeri media e lunga percorrenza.

In particolare, il contratto per il periodo 2009-2014 è stato formalmente sottoscritto dai Ministri dell'economia e delle finanze e delle infrastrutture e dei trasporti, con la Società Trenitalia, nel giugno 2011.

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

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

Ai sensi del contratto di servizio, i risultati economici sono oggetto di rendicontazione, sulla base di una contabilità analitica regolatoria stabilita nel contratto stesso, certificati da una società di revisione esterna e messi a disposizione del committente.

Inoltre, gli obiettivi di qualità stabiliti contrattualmente e i relativi rendiconti sono oggetto di apposita relazione comunicata al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti su base trimestrale.

Infine, un complesso meccanismo sanzionatorio con penali è previsto nei casi di inadempimento o mancato raggiungimento degli obiettivi di qualità.

Sotto l'aspetto finanziario, per esigenze di finanza pubblica, il contratto prevede una prima fase regolatoria, relativa al periodo 2009-2011, in cui sono stati individuati i servizi offerti ed i corrispettivi riconosciuti. Per il secondo periodo regolatorio, concernente il periodo 2012-2014, le parti procedono ad aggiornare il contratto con apposito atto aggiuntivo e, ove necessario, può essere rivista l'offerta e possono essere mutate le condizioni di equilibrio economico-finanziario del contratto, sempre tenuto conto delle disponibilità di bilancio.

In sostanza, per garantire l'esercizio dei predetti 182 treni, rispetto ai quali la società non raggiungerebbe l'equilibrio economico, il contratto di servizio assicura la corresponsione di un corrispettivo, calcolato sulla base dei costi.

Nell'ambito dell'aggiornamento del contratto, che avrà luogo con il secondo periodo regolatorio, le parti potranno rivedere l'offerta ed eventualmente considerare se sono mutate le condizioni di equilibrio economico-finanziario, riesaminando la situazione, anche in base alle risorse che si intenderanno assegnare al contratto stesso.

Come accennato in precedenza, le risorse da corrispondere ai sensi del citato contratto di servizio per il triennio 2009-2011 sono pari a 239 milioni di euro nel 2009, a 252 milioni di euro nel 2010 e a 242 milioni di euro nel 2011.

Anche per il trasporto ferroviario merci vi è un interesse pubblico che giustifica la stipulazione di un contratto di servizio pubblico, al fine di incentivare l'utilizzo di forme alternative al trasporto su gomma con evidenti effetti positivi sull'ambiente e sulla sicurezza dei trasporti.

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

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

Le risorse da corrispondere, per il triennio 2009-2011, ai sensi dello schema di contratto sono pari a 110,9 milioni di euro nel 2009 e a 128 milioni di euro per ciascuno degli anni 2010 e 2011.

Come emerso dall'audizione dei dirigenti del Ministero dell'economia e delle finanze, svoltasi il 12 e il 21 luglio 2011, il problema che si pone nei rapporti tra lo Stato e l'erogatore del servizio consiste nel fatto che le risorse stanziare non coprono un arco temporale lungo, mentre vi sarebbe la necessità da parte delle imprese di poter contare su risorse certe e su un orizzonte temporale che permetta loro di far fronte agli oneri finanziari. Da qui l'introduzione nei contratti di meccanismi di flessibilità che tendono a far fronte, almeno in parte, a tale esigenza.

4.2 Trasporto pubblico ferroviario regionale e locale

Quanto al trasporto regionale e locale, il decreto legislativo n. 422 del 1997, come accennato in precedenza, ha disciplinato il conferimento alle regioni e agli enti locali delle funzioni e dei compiti in materia di trasporto pubblico ferroviario regionale e locale, ai sensi della legge n. 59 del 1997 (cosiddetta Bassanini 1).

In particolare, l'articolo 8 del citato decreto legislativo ha delegato alle regioni il servizio di trasporto per le ferrovie in concessione e in gestione commissariale governativa.

Il quadro normativo è stato quindi completato con il D.P.C.M. 16 novembre 2000 che ha recepito gli accordi di programma stipulati fra il Ministero dei trasporti e della navigazione e le regioni interessate all'esercizio delle ferrovie in concessione ed in gestione commissariale governativa, attribuendo alle regioni stesse le risorse finanziarie necessarie a garantire i servizi.

Il trasferimento effettivo delle funzioni e delle risorse è avvenuto a far data dal 1° gennaio 2001, mentre con la legge n. 244 del 2007 (legge finanziaria 2008) è stata prevista la sostituzione del trasferimento delle risorse con una compartecipazione al gettito dell'accisa sul gasolio per autotrazione.

L'articolo 9 del predetto decreto legislativo, invece, ha conferito alle regioni le funzioni e i compiti di programmazione e di amministrazione inerenti ai servizi ferroviari regionali e locali in concessione a Ferrovie dello Stato S.p.A. Con DPCM del 16 novembre 2000 sono state quindi ripartite le risorse pari a 1.181,107 milioni di euro. Inoltre, per effetto degli accordi di programma stipulati con il Ministero dei trasporti e della navigazione, dal 1° gennaio 2001, le regioni a statuto ordinario sono subentrate allo Stato nella stipulazione del contratto di servizio con Ferrovie dello Stato.

L'articolo 52 della legge n. 388 del 2000 (legge finanziaria per il 2001) ha attribuito, poi, ulteriori risorse a regime per 41,318 milioni di euro (fondi per il Giubileo del 2000), portando le risorse a regime a 1.222,42 milioni di euro annui. Tali risorse sono state integrate con uno stanziamento di 430 milioni di euro, per ciascun anno del triennio 2009-2011, a valere su risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate, ai sensi dell'articolo 25, comma 2, del decreto-legge n. 185 del 2008.

Tali stanziamenti sono stati oggetto di sensibili rimodulazioni derivanti soprattutto dalle misure di contenimento della spesa che si sono succedute negli ultimi anni.

Innanzitutto, l'articolo 14, comma 2, del decreto-legge n. 78 del 2010, nell'ottica del contenimento della spesa pubblica, ha previsto per il triennio 2011-2013 riduzioni degli stanziamenti di bilancio destinati alle regioni a statuto ordinario.

Il D.P.C.M. 28 gennaio 2011 — sulla base della proposta di ripartizione dei tagli formulata dalle regioni l'11 novembre 2010 in sede di Conferenza Stato-regioni — ha quindi ridotto per il 2011 le risorse finalizzate al trasporto pubblico locale — *ex* articolo 9 del decreto legislativo n. 422 del 1997 — a 372,1 milioni di euro.

A fronte di tali riduzioni, l'articolo 1, comma 6, della legge n. 220 del 2010 (legge di stabilità per il 2011), in primo luogo, ha previsto che l'erogazione delle risorse di cui all'articolo 25, comma 2, del citato decreto-legge n. 185, pari a 430 milioni di euro per ciascun anno del triennio 2009-2011, sia subordinata alla verifica, entro il primo semestre dell'anno 2011, da parte dei Ministeri delle infrastrutture e dei trasporti e dell'economia e delle finanze, della previsione, nei contratti di servizio, di misure di efficientamento e di razionalizzazione. In secondo luogo, che le risorse previste dal comma 1 del medesimo articolo 25 e dal relativo decreto di attuazione del 22 luglio 2009, pari a 425 milioni di euro, siano ripartite, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, previo parere favorevole della Conferenza unificata, di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, quali contributi per il sostenimento dei costi relativi al materiale rotabile per le regioni a statuto ordinario.

Inoltre, il successivo comma 7 del medesimo articolo 1 della citata legge n. 220 del 2010 ha previsto che le risorse aggiuntive eventualmente disponibili attribuite alle regioni a statuto speciale in virtù dell'articolo 25, comma 2, del decreto-legge n. 185 del 2008, siano destinate per le esigenze delle regioni ordinarie. Ciò nella considerazione che in corso di istruttoria sono emerse possibili risorse, pari a 50 milioni di euro, superiori all'effettivo fabbisogno (7).

Il decreto-legge n. 98 del 2011 ha previsto altresì, all'articolo 21, comma 3, l'istituzione di un fondo, con una dotazione annuale di 400 milioni di euro a decorrere dall'anno 2011, da destinare alle regioni per le esigenze del trasporto pubblico locale anche su ferro. Le relative risorse, sono peraltro escluse dai vincoli del patto di stabilità.

Infine, l'articolo 21, comma 2, dello stesso decreto-legge n. 98 ha previsto la possibilità di destinare al trasporto pubblico locale ferroviario fino a 314 milioni di euro, già presenti su apposita contabilità speciale e da erogare nel rispetto dei vincoli del patto di stabilità, per la realizzazione di investimenti su materiale rotabile.

(7) La legge n. 220 del 2010, all'articolo 1, comma 29, ha inoltre previsto che una quota del fondo per l'occupazione, come rifinanziato dalla stessa legge, possa essere destinata alle regioni per le esigenze del trasporto pubblico locale. Tuttavia, la previsione normativa è risultata di difficile attuazione, tenuto conto del fabbisogno per gli ammortizzatori sociali relativo all'anno 2011 e delle modalità di concorso delle regioni alla relativa spesa, già stabilite negli accordi sottoscritti il 12 febbraio 2009 e l'8 aprile 2009.

Alla luce dei predetti interventi, quindi, per l'anno 2010 risultano stanziati risorse per 1.652 milioni di euro e per 1.718 milioni di euro per l'anno 2011 a cui potrebbero aggiungersi risorse fino a 314 milioni di euro ai sensi del citato articolo 21, comma 2, del decreto-legge n. 98 del 2011.

A partire dall'anno 2012, invece, le risorse complessive da trasferire alle regioni a statuto ordinario non sono per il momento quantificabili, posto che non è stata ancora definita l'imputazione dei tagli disposti dall'articolo 14, comma 2, del decreto-legge n. 78 del 2010 — cui andranno aggiunti gli effetti della manovra 2011 — che ha previsto la riduzione delle risorse statali a qualunque titolo spettanti alle regioni a statuto ordinario in misura pari a 4.000 milioni di euro per l'anno 2011 e a 4.500 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2012 (8).

A seguito delle previsioni contenute nell'articolo 25, comma 2, del decreto-legge n. 185 del 2008 e tenuto conto dei maggiori finanziamenti disposti rispetto alla legislazione vigente, sono stati stipulati, tra il 2009 e il 2010, i contratti di servizio con tutte le regioni, ad esclusione della Calabria.

I contratti si basano sul catalogo dei servizi offerti da Trenitalia, che rappresenta la somma dei costi comprensivi di un margine di efficientamento, sia per quanto riguarda le spese variabili (consulenze, rappresentanza ed altro) sia per quanto riguarda i costi del personale (con livelli di produttività elevati).

Il catalogo presentato da Trenitalia, utilizzato per redigere il nuovo contratto, permette al committente regione di conoscere caratteristiche, qualità e costi dei vari servizi proposti dall'azienda di trasporto del gruppo Ferrovie dello Stato, consentendo di individuare e acquistare quelli più confacenti alle esigenze del territorio e dei propri cittadini e alle risorse finanziarie disponibili.

Il contratto, ai sensi dell'articolo 7, comma 3-ter, del decreto-legge n. 5 del 2009, ha durata di sei anni, prorogabile per altri sei, in modo da consentire un'adeguata pianificazione di investimenti e strategie di sviluppo.

Anche per le regioni a statuto speciale, i contratti di servizio per il trasporto ferroviario di interesse regionale e locale, ai sensi dell'articolo 1, comma 7, della predetta legge n. 220 del 2010, devono prevedere criteri di efficientamento e di razionalizzazione, nell'ottica del costante processo di contenimento della spesa pubblica.

Per le esigenze della regione siciliana, della Sardegna e per le linee dei cosiddetti « servizi indivisi » a carico dello Stato delle regioni Friuli-Venezia Giulia e Veneto, lo stanziamento previsto è di circa 232 milioni, comprensivo di 50 milioni di euro da destinare, come detto, alle esigenze delle regioni ordinarie.

Le risorse da considerare pertanto come « stanziamento di bilancio a carattere continuativo allo scopo autorizzato » per le esigenze delle regioni a statuto speciale ammontano a 181,9 milioni di euro.

(8) Le predette riduzioni sono ripartite secondo criteri e modalità stabiliti in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e recepiti con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Per la regione siciliana e per la Sardegna sono in corso di perfezionamento gli schemi di accordo di programma con lo Stato, che prevedono il trasferimento alle predette regioni delle funzioni e dei compiti di programmazione e amministrazione per i servizi in esame, ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo n. 422 del 1997 e delle rispettive norme di attuazione e, contestualmente, il trasferimento delle risorse dello Stato.

Le Valle d'Aosta, dal 2011, il Friuli Venezia Giulia, dal 2008, e le Province autonome di Trento e Bolzano, dal 1° marzo 2010, gestiscono direttamente il servizio di trasporto ferroviario mediante contratti con il gestore. Il trasferimento è avvenuto ai sensi degli statuti e dei correlati decreti di attuazione. I trasferimenti dallo Stato sono stati sostituiti da partecipazioni al gettito.

4.3 Il contratto di programma tra Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e Rete ferroviaria italiana

Analogamente a quanto visto in precedenza per quanto riguarda il servizio di trasporto ferroviario, anche i rapporti tra lo Stato e il gestore della rete sono disciplinati da appositi contratti: il contratto di programma, attraverso il quale si provvede alla programmazione degli investimenti per lo sviluppo, il potenziamento e l'ammodernamento infrastrutturale e tecnologico degli impianti e delle linee ferroviarie, e il contratto di servizio che riguarda la manutenzione ordinaria degli stessi.

Approfondendo l'analisi del contratto di programma, che riveste particolare rilievo sia per l'ammontare delle risorse coinvolte sia per il carattere strategico degli interventi da esso disciplinati, si evidenzia innanzitutto che esso è stipulato tra RFI — in quanto gestore unico dell'infrastruttura ferroviaria nazionale — e Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

Attraverso tale Contratto vengono disciplinati gli interventi e le opere da realizzare, il loro ordine di priorità, il costo degli interventi e delle opere e le risorse finanziarie messe a disposizione dallo Stato. In particolare, il contratto di programma 2007-2011 regola i rapporti tra il Ministero delle infrastrutture e RFI per il medesimo periodo, in ordine agli investimenti da realizzare e alle risorse finanziarie da trasferire dal bilancio dello Stato. Tali risorse sono allocate su capitoli di spesa del Ministero dell'economia e delle finanze gestiti dal Dipartimento del Tesoro, che provvede quindi al pagamento delle somme.

Si tratta del primo contratto disciplinato secondo nuove modalità con clausole ben definite in ordine agli impegni delle parti e con la precisa indicazione in apposita tabella delle opere contrattualizzate e finanziate.

Il contratto individua, oltre agli investimenti, gli interventi per la manutenzione straordinaria e per il rinnovo e lo sviluppo della rete, le misure necessarie per migliorare la qualità dei servizi e la sicurezza del trasporto, secondo livelli compatibili con l'evoluzione tecnologica.

Gli investimenti sono distinti per classi, in ordine di priorità, e sono riportati in apposite tabelle allegate, che riportano informazioni

per ciascuna opera sia di carattere tecnico che finanziario. Inoltre, ferma restando la scadenza del contratto al 31 dicembre 2011, vengono indicate le modalità di aggiornamento nel caso di variazioni delle risorse disponibili. Coerentemente sono stati quindi stipulati gli aggiornamenti per gli anni 2008 e 2009.

La regolazione dettagliata degli obblighi del gestore si riferisce sia all'attuazione dei piani di potenziamento e di sviluppo della rete ferroviaria — secondo criteri di efficienza, di compatibilità ambientale e di sicurezza del trasporto — sia agli obblighi di informazione che consentano ai Ministeri vigilanti un adeguato e costante monitoraggio dell'impiego degli stanziamenti pubblici e dei relativi obiettivi conseguiti.

Nel contratto sono disciplinati anche i poteri di controllo e vigilanza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ai fini della verifica dell'esatto adempimento degli obblighi di contratto nonché le modalità per l'applicazione e la quantificazione delle relative sanzioni.

Il pagamento da parte dello Stato in favore di RFI prevede la corresponsione — da parte del Ministero dell'economia e delle finanze — di rate mensili di pari importo, fermo restando che, sulla base della contabilizzazione dei lavori eseguiti, certificati e riscontrati dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, vengono disposti eventuali conguagli.

Il contratto di programma 2007-2011 è stato approvato dal CIPE con delibera n. 63/2007 e i successivi aggiornamenti relativi alle annualità 2008 e 2009 sono stati approvati, rispettivamente, con delibere n. 6/2008 e n. 27/2010.

Il contratto, come detto, si articola in Tabelle in cui vengono rappresentate, le opere in corso e quelle da realizzare, distinte per classi di investimento: manutenzione straordinaria migliorativa ed evolutiva ed obblighi di legge; tecnologie per la sicurezza, la circolazione e l'efficientamento; sviluppo infrastrutturale della rete convenzionale; sviluppo infrastrutturale della rete alta capacità.

La Tabella A — denominata «Opere in corso» — riporta gli interventi in corso di realizzazione cui sono destinate le risorse finalizzate dal contratto in essere e rappresenta sia la quota degli interventi per i quali la copertura finanziaria è assicurata nell'ambito del contratto che quella che necessita di ulteriori finanziamenti da reperire nell'ambito degli aggiornamenti annuali successivi.

Inoltre, prima dell'aggiornamento del 2009, erano presenti ulteriori Tabelle che rappresentavano, per ordine di priorità, gli interventi organizzati nelle medesime classi di investimento, secondo un ordine decrescente di priorità: la Tabella B (Opere prioritarie da avviare); la Tabella C (Altre opere da realizzare) e la Tabella D (Opere previste a completamento del Piano).

Il contratto è anche corredato da apposito prospetto riguardante i fabbisogni finanziari degli interventi in corso, le diverse fonti di copertura per competenza (statali, comunitarie, accordi con enti locali, eccetera) e le previsioni delle esigenze di cassa per gli anni considerati dal contratto.

L'impegno contrattuale da parte dello Stato è limitato, per quanto riguarda le fonti per competenza, alle risorse disponibili a legislazione

vigente, che, appostate su capitoli classificati come rimodulabili, sono soggette a eventuali tagli o riduzioni di spesa disposti da norme di contenimento. Ciò comporta inevitabilmente la necessità di un aggiornamento dei contratti al fine di riprogrammare gli interventi in coerenza con le risorse disponibili.

Con l'aggiornamento 2009 si è deciso di intervenire sulla struttura del contratto di programma, includendo gli investimenti precedentemente ricompresi nelle Tabelle programmatiche B, C e D in un unico documento denominato « Opere programmatiche per lo sviluppo della Rete ferroviaria nazionale ». Nella Tabella A (Opere in corso) continuano invece ad essere considerati interventi distinti nelle seguenti categorie: manutenzione straordinaria, manutenzione migliorativa/evolutiva ed adeguamento agli obblighi di legge (A01); tecnologie per la sicurezza e la circolazione, nonché per l'efficientamento (A02); potenziamento e sviluppo infrastrutturale della rete convenzionale (A03); sviluppo infrastrutturale della rete ad alta capacità (A04); sviluppo infrastrutturale della rete ad alta velocità/alta capacità Torino-Milano-Napoli (A05). Per tutti gli investimenti inclusi in tale tabella sono state stanziare risorse adeguate a coprire le intere opere o fasi funzionali delle stesse.

Il valore degli investimenti finanziati del contratto di programma, nella Tabella A (Opere in corso) risulta pari a 76.503 milioni di euro (di cui 32.000 milioni riferiti al sistema AV/AC Torino-Milano-Napoli).

La tabella recante le « Opere programmatiche per lo sviluppo della Rete ferroviaria nazionale », invece, riporta un valore complessivo degli investimenti di 105 miliardi di euro, quasi totalmente privi di copertura finanziaria.

Inoltre, con il medesimo aggiornamento 2009, è stata introdotta, nella Tabella A1, la categoria dei progetti infrastrutturali da realizzare attraverso la procedura dei c.d. « lotti costruttivi » ai sensi dell'articolo 2, commi 232-234, della legge n. 191 del 2009, alla quale appartengono esclusivamente alcune opere i cui importi sono stati aggiornati con delibere CIPE. Per tali progetti sono indicati gli impegni programmatici previsti a carico dello Stato a garanzia della completa realizzazione delle opere.

Per quanto concerne le risorse finanziarie, l'aggiornamento 2009 ha tenuto conto della riduzione di risorse pari a 3.677 milioni di euro sugli appositi capitoli del bilancio statale dedicati agli investimenti di RFI, derivanti da alcune misure legislative di rimodulazione della spesa.

Nel contempo, sono stati allocati finanziamenti aggiuntivi pari a 3.779 milioni di euro, di cui 1.432 milioni di euro derivanti da fonti diverse (Unione europea, altri enti finanziatori).

Per gli anni 2010 e 2011 sono state attribuite, con delibera CIPE del 5 maggio 2011, risorse aggiuntive da destinare al contratto di programma RFI per l'importo di 240 milioni a valere sul Fondo infrastrutture per il finanziamento della manutenzione straordinaria.

Tuttavia, i provvedimenti di manovra, recati dal decreto-legge n. 78 del 2010 e dal decreto-legge n. 98 del 2011, hanno disposto riduzioni su tutti gli stanziamenti di bilancio rimodulabili, ivi inclusi quelli destinati agli investimenti di RFI previsti dai contratti di

programma. Tali stanziamenti, peraltro, sono stati altresì oggetto di rimodulazione con la Tabella E della legge di stabilità 2011. Pertanto, si renderà necessaria una revisione del contratto di programma che dovrà tenere conto anche delle riduzioni apportate dai predetti provvedimenti, nonché delle risorse aggiuntive disponibili con aggiornamenti della Tabella A.

Anche con riguardo al contratto di programma, uno dei principali problemi che si pone è quello di poter fare affidamento su risorse certe, riferite ad un periodo sufficientemente ampio, in modo da consentire un'adeguata programmazione degli investimenti.

5. Conclusioni

La liberalizzazione del settore del trasporto ferroviario è stata avviata all'inizio degli anni '90, grazie all'impulso comunitario, con l'adozione di una nutrita serie di direttive, definite come « pacchetti ferroviari », che puntavano alla realizzazione di alcuni qualificanti obiettivi: ampliamento del mercato, definizione di nuove regole per il funzionamento del mercato stesso, interoperabilità attraverso la definizione di standard tecnici, coordinamento e sviluppo delle infrastrutture, revisione della disciplina degli aiuti statali.

L'opzione di disciplinare tale settore attraverso lo strumento della direttiva, sebbene sostenuta dall'esigenza di garantire adeguati tempi di recepimento e sufficienti margini di flessibilità nell'attuazione da parte dei singoli Stati membri, ha tuttavia determinato, nel corso degli anni, l'emergere di problemi connessi alle difformità fra le varie normative interne.

Proprio l'ingente mole delle norme adottate in sede comunitaria con lo strumento della direttiva è una delle ragioni che non hanno consentito la definizione di un mercato unico del trasporto ferroviario a livello europeo, favorendo piuttosto la creazione di diversi e autonomi mercati nazionali, governati da regole spesso assai difformi da un Paese all'altro, soprattutto dopo l'incremento del numero dei Paesi coinvolti nel processo di liberalizzazione a seguito dell'allargamento dell'Unione europea.

Per superare tale criticità, si pone quindi l'esigenza di giungere ad una ridefinizione delle regole comuni, valide per tutti i Paesi dell'Unione europea, non attraverso lo strumento della direttiva, ma con norme regolamentari che abbiano diretta incidenza innovativa sui singoli ordinamenti nazionali.

Anche in Italia, sebbene la normativa nazionale abbia dato attuazione ai principi comunitari di apertura alla concorrenza del mercato dei servizi ferroviari, talvolta anticipandone addirittura i contenuti, il livello di concorrenza raggiunto non può ancora considerarsi soddisfacente.

Infatti, se è vero che l'impulso della disciplina comunitaria ha contribuito alla trasformazione dell'ente ferrovie dello Stato in società per azioni e alla successiva separazione dell'attività di gestione dell'infrastruttura da quelle di gestione dei servizi di trasporto, rendendolo uno dei principali *competitor* a livello internazionale, con

effetti positivi in termini di efficienza e di economicità, è altresì vero che il processo di liberalizzazione presenta ancora aspetti di notevole criticità.

In particolare, nel corso dell'indagine conoscitiva, è stata posta particolare attenzione soprattutto su due aspetti. Il primo riguarda i rapporti tra il gestore della rete — Rete ferroviaria italiana — e il principale operatore dei servizi di trasporto — Trenitalia — che, sebbene giuridicamente distinti, sono entrambi riconducibili, sotto l'aspetto economico **e organizzativo**, attraverso la holding Ferrovie dello Stato, al controllo del Ministero dell'economia e delle finanze.

L'affidamento della gestione della rete a un soggetto non solo giuridicamente, ma anche **dal punto di vista economico e organizzativo** terzo e indipendente rispetto alle imprese che forniscono i servizi di trasporto, appare infatti essenziale per il pieno sviluppo della concorrenza, al fine di escludere eventuali dubbi di parzialità nel comportamento del gestore della rete.

Tale problematica risulta accentuata dal fatto che il secondo aspetto di criticità a cui dianzi si è fatto cenno riguarda il tema dell'istituzione di un'autorità di regolazione indipendente del mercato ferroviario. Infatti, in mancanza dell'istituzione di una siffatta autorità e di una netta distinzione dei ruoli fra il gestore della rete e il principale operatore del mercato, i compiti di regolazione finiscono con l'essere sensibilmente influenzati dal medesimo soggetto, l'operatore pubblico, che controlla economicamente, **attraverso il medesimo gruppo**, sia la gestione dell'infrastruttura sia il principale fornitore del servizio.

Al fine di escludere tale situazione, la disciplina comunitaria prevede che la funzione di regolazione sia affidata ad organismi nazionali, che, pur potendo essere individuati nel ministero competente in materia di trasporti o in altro organismo, devono essere comunque indipendenti, sul piano organizzativo, giuridico, decisionale e della strategia finanziaria, da tutti i soggetti operanti sul mercato, tra cui il gestore dell'infrastruttura.

In Italia, invece, pur in presenza di un gestore della rete in mano pubblica, tale organismo è stato individuato nel Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, nel cui ambito è stato istituito l'Ufficio per la regolazione dei servizi ferroviari (URSF) che è posto alle dirette dipendenze del Ministro. Tale ufficio è stato dotato recentemente di una maggiore autonomia funzionale e organizzativa rispetto al citato dicastero, essendo stata affidata la sua guida ad un soggetto nominato dal Governo, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, tra persone dotate di indiscusse moralità e indipendenza, alta e riconosciuta professionalità e competenza nel settore dei servizi ferroviari. Ciò, tuttavia, non appare ancora sufficiente a garantire all'organismo di regolazione quell'indipendenza richiesta dall'Unione europea, che è stata invece realizzata, ad esempio, in occasione delle due grandi privatizzazioni verificatesi negli ultimi anni nei settori dell'energia e delle telecomunicazioni.

Per porre rimedio a tale situazione si dovrebbe operare una duplice separazione. In primo luogo, si dovrebbe separare sostanzialmente — e non solo formalmente — il ruolo del fornitore del servizio

di trasporto da quello del gestore della rete. Tale operazione si potrebbe realizzare, **previa puntuale verifica della sua economicità, collocando il gestore della rete al di fuori del gruppo Ferrovie dello Stato, mantenendone comunque il controllo in mano pubblica**; in secondo luogo, si dovrebbe distinguere nettamente la posizione del proprietario della rete da quella dell'autorità di regolazione, rendendo quest'ultima effettivamente indipendente dalle strutture ministeriali.

Quest'ultimo obiettivo potrebbe essere perseguito istituendo una nuova autorità indipendente ovvero ampliando le funzioni di autorità già istituite in altri settori con il compito di garantire condizioni eque di concorrenza *ex ante*, cioè prima che il confronto di mercato abbia inizio — come ad esempio nel caso dell'autorità per l'energia elettrica e il gas — e non con compiti di controllo *ex post* rispetto al verificarsi di anomalie nel corretto svolgimento delle dinamiche di mercato, come ad esempio nel caso dell'autorità antitrust.

Pertanto, la necessità della presenza di un'autorità di regolazione effettivamente indipendente risulta particolarmente avvertita adesso, alla luce di recenti interventi legislativi, che, per quanto ricollegabili alla disciplina comunitaria — senza un adeguato coinvolgimento, in sede di attuazione, di una autorità di regolazione riconosciuta da tutti gli operatori quale autorità *super partes* — possono rischiare di alterare il processo di liberalizzazione in corso, proprio nel momento in cui nuovi importanti operatori privati si stanno affacciando sul mercato del trasporto ferroviario passeggeri.

Si pensi ad esempio, alla disposizione secondo cui lo svolgimento di servizi ferroviari passeggeri in ambito nazionale 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, oppure alla disposizione che, come meglio si dirà in seguito, ha istituito un sovrapprezzo del canone dovuto dalle imprese ferroviarie per l'accesso alle infrastrutture costruite o adattate appositamente per l'alta velocità.

Pertanto, ciò non escluderebbe la necessità, in alcuni casi, di intervenire a livello legislativo, sia per prevedere il citato coinvolgimento dell'autorità di regolazione, sia per abrogare disposizioni di rango primario che appaiono inconciliabili con le regole della libera concorrenza.

Va peraltro sottolineato che, se si intende effettivamente unificare il trasporto ferroviario europeo in un unico mercato, non è neppure sufficiente l'istituzione di un regolatore nazionale indipendente, non potendosi prescindere dall'istituzione di un regolatore europeo, con competenze complessive, che imponga criteri di reciprocità tra i diversi Paesi. In altri termini, il tema dell'autorità di regolazione dovrebbe essere affrontato anche dall'Unione europea attraverso l'istituzione di un'unica autorità europea regolatrice del settore, che possa assumere un ruolo di coordinamento generale, anche al fine di garantire un'applicazione omogenea delle norme in tutta l'Unione.

Il tema del pieno sviluppo della concorrenza, ovviamente, non rappresenta un obiettivo in sé, ma un obiettivo strumentale al miglioramento della quantità e della qualità dei servizi offerti. È

evidente, infatti, che una maggiore concorrenza non possa che incidere positivamente, in presenza di una efficace attività di regolazione, anche sul livello quantitativo e qualitativo dei servizi erogati.

In questa prospettiva, non va tuttavia trascurato che l'erogazione dei servizi di trasporto ferroviario è fortemente condizionata non solo dal livello di concorrenza, ma anche dall'ammontare delle risorse pubbliche ad esso destinate nonché dall'utilizzo più o meno efficiente delle risorse stesse.

Sotto il primo profilo, non vi è dubbio che le risorse destinate al trasporto ferroviario abbiano risentito negli ultimi anni, da un lato, della crisi economica internazionale e delle conseguenti manovre di contenimento della spesa pubblica, dall'altro, di una legislazione nazionale che ha concesso rilevanti incentivi pubblici all'autotrasporto, determinando un ingiustificato svantaggio competitivo a scapito del trasporto ferroviario merci. Ciò ha contribuito all'involuzione dei volumi trasportati « su ferro » che sono passati dal 12 per cento del 2007 all'8 per cento del 2010.

Nel corso dell'indagine conoscitiva, è emersa quindi la necessità di rivedere tale impostazione, anche alla luce del nuovo Libro bianco dei trasporti della Commissione europea, che ha evidenziato come, a fronte dei costi ambientali e sociali connessi all'incremento del trasporto stradale, sarebbe necessario incentivare il ricorso a soluzioni intermodali alternative, basate sui trasporti ferroviari e marittimi. In particolare, sarebbe opportuno 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. Si tratterebbe di un approccio innovativo per il nostro Paese che, peraltro, già trova applicazione nella direttiva Eurovignette che riconosce agli Stati membri la facoltà — di cui però l'Italia non si è ancora avvalsa — 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.

Sotto il secondo profilo, invece, si può ritenere, innanzitutto, che l'utilizzo delle risorse destinate al trasporto ferroviario sia stato sensibilmente influenzato dall'orientamento al mercato assunto dall'operatore ferroviario nazionale a seguito del processo di privatizzazione, che ha spinto gli investimenti verso il progetto « alta velocità ». Tale progetto, infatti, se da un lato ha rappresentato un indiscutibile successo non solo per Ferrovie dello Stato ma per tutto il Paese, come dimostrano le *performance* di assoluta eccellenza delle linee già operative, dall'altro ha drenato, a scapito dei segmenti meno redditizi del trasporto ferroviario, una quota importante di risorse, che solo nel lungo periodo potranno essere compensate dai risultati di gestione.

In questo quadro, fermo restando quanto detto in precedenza a proposito della necessità di istituire un'autorità di regolazione indipendente, va considerata come un opportuno intervento di riequilibrio la recente disposizione che ha istituito un sovrapprezzo del canone dovuto dalle imprese ferroviarie per l'accesso alle infrastrutture costruite o adattate appositamente per l'alta velocità, vincolando la

destinazione dei relativi introiti al finanziamento degli oneri del servizio universale di trasporto ferroviario di interesse nazionale.

Allo stesso modo, meritano apprezzamento le iniziative adottate dal gruppo Ferrovie dello Stato per mettere a frutto sui mercati internazionali il patrimonio di risorse tecnologiche e di conoscenze acquisite nel settore dell'alta velocità, attraverso iniziative congiunte con operatori stranieri, come ad esempio nel caso della società Tvt (Trenitalia-Veolia Transdev) la prima società ferroviaria privata autorizzata a operare in Francia nel trasporto passeggeri, nata dalla *partnership* recentemente siglata fra il gruppo Ferrovie dello Stato e la Veolia Transdev. Più in generale, vanno comunque considerate molto positivamente le iniziative imprenditoriali promosse in Paesi esteri dal gruppo Ferrovie dello Stato per la fornitura del servizio di trasporto e per la realizzazione di infrastrutture ferroviarie, che possono costituire un eccezionale traino per l'industria nazionale a cominciare dai comparti che producono materiale rotabile.

Al di là del settore dell'alta velocità, si pone, comunque, un problema di carattere generale che riguarda il servizio universale passeggeri e il trasporto pubblico locale che appaiono fortemente in crisi, sia per l'inadeguatezza delle risorse che lo Stato e le regioni sono in grado di fornire per la copertura degli oneri del servizio assolto, sia per le indubbie carenze di qualità, puntualità ed efficienza, che gli utenti, in particolar modo i pendolari, hanno modo di riscontrare quotidianamente, come dimostrano i dati relativi al volume dei passeggeri trasportati tra il 2003 e 2008, che è aumentato in Italia solo del 2-3 per cento, contro il 28 per cento del Regno Unito, il 24,7 per cento della Svezia, il 18,5 per cento della Francia e il 14 per cento della Germania.

Per quanto riguarda il trasporto ferroviario nazionale, uno degli aspetti sui quali appare opportuno intervenire, al fine di razionalizzare l'utilizzo delle risorse aumentandone il rendimento, è quello che riguarda i contenuti e l'assegnazione del servizio universale, inteso come l'insieme minimo di servizi di qualità predefinita, per i quali non sia possibile raggiungere l'equilibrio economico, che si ritiene tuttavia necessario garantire alla collettività, secondo prezzi controllati dall'autorità pubblica. In particolare, con riferimento a tale servizio appare necessario non solo ridefinirne il perimetro, chiarendo cioè quali tratte abbiano necessità della compensazione finanziaria pubblica, ma anche procedere all'apertura del mercato, attraverso una concorrenza tra le imprese che dovrebbe manifestarsi non « nel mercato » ma « per il mercato », ossia selezionando, mediante gara, le imprese in grado di svolgere con più efficienza i servizi stessi.

Sotto il profilo dei contenuti del servizio universale, negli ultimi anni, sono stati compiuti molti passi avanti, nel senso che i servizi di trasporto ferroviario di interesse nazionale da sottoporre al regime degli obblighi di servizio pubblico, sia passeggeri che merci, sono ormai regolati con contratti di servizio pubblico, che prevedono la rendicontazione dei risultati economici e un complesso meccanismo sanzionatorio con penali nei casi di inadempimento o mancato raggiungimento degli obiettivi di qualità. Molto, invece, resta ancora

da fare per quanto riguarda l'apertura del mercato, dal momento che il servizio universale continua ad essere appannaggio esclusivo di Trenitalia.

Anzi, nel settore del trasporto pubblico locale si è operato addirittura in direzione opposta a quella dianzi auspicata, nel senso che i contratti di servizio che regolano il trasporto regionale sono stati stipulati, quasi nella totalità dei casi, con Trenitalia, grazie ad alcuni incentivi previsti da recenti disposizioni legislative. In particolare, tali disposizioni, in primo luogo, hanno riservato un apposito stanziamento di 480 milioni di euro annui per il triennio 2009-2011 ai fini della stipulazione di nuovi contratti di servizio dello Stato e delle regioni con Trenitalia, rispondenti a criteri di efficientamento e razionalizzazione della spesa; in secondo luogo, le predette disposizioni hanno soppresso l'obbligo di gara, consentendo l'affidamento diretto del servizio con contratti della durata di sei anni, prorogabili di ulteriori sei anni.

In altri paesi, invece, come ad esempio la Germania, si è operato diversamente, come dimostra il fatto che le imprese concorrenti dell'operatore principale, attraverso l'affidamento del servizio mediante gara pubblica, hanno acquisito circa il 20 per cento del mercato in treni/km, consentendo una diminuzione delle risorse pubbliche erogate, a parità di servizi resi, grazie al funzionamento dei meccanismi di aggiudicazione.

Va tuttavia sottolineato come l'affidamento del trasporto regionale e locale tramite procedure competitive richieda lo stanziamento di adeguate risorse finanziarie, in mancanza delle quali, si riduce sensibilmente la remunerazione dei servizi e, con essa, le stesse prospettive di ingresso di nuove imprese sul mercato. Sotto il profilo della remunerazione e della qualità dei servizi, vanno quindi valutate positivamente le recenti disposizioni normative che hanno destinato 425 milioni di euro all'acquisto di materiale rotabile per il trasporto regionale e locale, erogabili negli anni 2010 e 2011.

Tuttavia, occorre rimarcare come le risorse destinate tanto al trasporto nazionale quanto al trasporto pubblico locale, a prescindere dalla congruità del loro ammontare iniziale, presentino un sensibile grado di instabilità, in quanto iscritte nel bilancio dello Stato come stanziamenti rimodulabili, ossia suscettibili di riduzione a seguito di misure di contenimento della spesa. Tutto ciò espone i contratti di servizio a frequenti aggiornamenti, mediante la ridefinizione dei servizi da erogare in funzione delle minori risorse disponibili, rendendo oltremodo difficile la pianificazione degli impegni finanziari da parte delle imprese. Una misura importante da adottare a questo riguardo, quindi, potrebbe essere quella di prevedere che tali stanziamenti debbano essere esclusi dal novero delle risorse rimodulabili, in modo da garantirne la stabilità e una tempestiva erogazione nel corso del tempo.

Lo stanziamento di risorse stabili nel tempo risulterebbe, altresì, particolarmente importante con riferimento al contratto di programma che disciplina i rapporti tra lo Stato e il gestore della rete, definendo la programmazione degli investimenti per lo sviluppo, il potenziamento e l'ammodernamento infrastrutturale e tecnologico

degli impianti e delle linee ferroviarie. Il contratto di programma, infatti, grazie all'allocazione di siffatte risorse, congiuntamente all'adozione di opportune iniziative da adottare in sede comunitaria per riaffermare la priorità degli investimenti infrastrutturali nelle aree sottoutilizzate, potrebbe rappresentare lo strumento idoneo per rilanciare gli investimenti in quelle aree del territorio nazionale, quali il Mezzogiorno e le isole, che soffrono del maggior divario infrastrutturale rispetto al resto del Paese.

Si può ritenere, quindi, che, attuando in modo organico il complesso degli interventi dianzi prospettati, si possa accelerare il processo di liberalizzazione in corso, contribuendo a migliorare sensibilmente il livello qualitativo e quantitativo dei servizi ferroviari del nostro Paese.