

COMMISSIONE IX
TRASPORTI, POSTE E TELECOMUNICAZIONI

Resoconto stenografico

INDAGINE CONOSCITIVA

Seduta di giovedì 3 novembre 2011

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE MARIO VALDUCCI

ALLEGATO

**Indagine conoscitiva sul settore del trasporto ferroviario di passeggeri e merci.
PROPOSTA DI DOCUMENTO CONCLUSIVO**

INDICE

| | |
|---|----|
| Premessa | 21 |
| 1. Quadro normativo | 24 |
| 1.1 <i>La normativa comunitaria</i> | 24 |
| 1.2 <i>La normativa nazionale</i> | 27 |
| 1.3 <i>L'assetto delle Ferrovie dello Stato</i> | 32 |
| 1.4 <i>Le norme sulla sicurezza ferroviaria</i> | 35 |
| 1.5 <i>La proposta di recast della Commissione europea</i> | 37 |
| 2. Criticità del processo di liberalizzazione | 39 |
| 2.1 <i>Necessità di omogeneità normativa nell'ambito dell'Unione europea e della istituzione di un unico organismo europeo di regolazione</i> | 39 |
| 2.2 <i>Necessità di affidare la gestione della rete ad un soggetto terzo rispetto agli operatori</i> | 42 |
| 2.3 <i>Gli interventi normativi più discussi sotto il profilo della loro coerenza con i principi della concorrenza</i> | 45 |
| 2.4 <i>Necessità dell'istituzione di un regolatore nazionale indipendente</i> | 49 |
| 3. Problemi connessi alla regolazione economica | 53 |
| 3.1 <i>Le compensazioni finanziarie all'autotrasporto</i> | 53 |
| 3.2 <i>La progressiva riduzione delle risorse pubbliche destinate al trasporto ferroviario</i> | 54 |
| 3.3 <i>La ridefinizione del perimetro del servizio universale e del sistema di finanziamento</i> | 56 |
| <hr/> | |
| 4. Contratti di servizio e contratti di programma | 60 |
| 4.1 <i>Contratti di servizio di trasporto di interesse nazionale</i> | 60 |
| 4.2 <i>Trasporto pubblico ferroviario regionale e locale</i> | 64 |
| 4.3 <i>Il contratto di programma tra Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e Rete ferroviaria italiana</i> | 69 |
| 5. Conclusioni | 74 |

Pag. 20

Pag. 21

PREMESSA

Il settore del trasporto ferroviario attraversa una fase di profonde trasformazioni. Le caratteristiche del trasporto ferroviario, sia per quanto concerne le tratte per le quali sussiste una domanda tale da garantirne il finanziamento integrale attraverso il mercato, sia riguardo alle tratte che si configurano come servizio pubblico - e pertanto finanziate in misura determinante da contributi dello Stato o di altri enti pubblici -, saranno profondamente modificate dalla piena attuazione della liberalizzazione del trasporto ferroviario di passeggeri, secondo le modalità disciplinate dalla normativa dell'Unione europea.

Da questo punto di vista, la realizzazione e l'attivazione della rete ad alta velocità/alta capacità, oltre a costituire un risultato fondamentale per il potenziamento della dotazione infrastrutturale del Paese e il miglioramento del sistema dei trasporti, offre la condizione anche per una prima effettiva realizzazione di una situazione concorrenziale sui trasporti ferroviari di passeggeri a lunga percorrenza.

Il tema della liberalizzazione interessa anche le tratte di servizio pubblico. Basti ricordare in proposito il regolamento (CE) n. 1370/2007, che ha disciplinato i servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia, e che è entrato in vigore nel dicembre 2009. D'altra parte la questione del servizio pubblico, e, in particolare, dei servizi regionali e interregionali destinati al trasporto di pendolari, deve essere considerata in primo luogo sotto il profilo dell'adeguatezza e della qualità dei servizi stessi, che sono stati spesso oggetto, anche recentemente, di polemiche e critiche.

Pag. 22

Il tema della liberalizzazione, infine, investe pienamente il servizio di trasporto ferroviario di merci. In questo ambito, ad un quadro normativo compiutamente definito nel senso dell'apertura del mercato, fa riscontro una situazione in cui stenta ad affermarsi una effettiva parità tra gli operatori. Anche questa è una delle cause delle profonde difficoltà del settore, che potrebbe invece offrire un forte stimolo alla ripresa del sistema economico del Paese nel suo complesso e fornire una valida alternativa agli effetti di congestione e al pesante impatto ambientale del trasporto di merci su gomma.

In questo quadro, la IX Commissione (Trasporti, poste e telecomunicazioni) ha ritenuto di svolgere un'indagine conoscitiva sul settore del trasporto ferroviario di passeggeri e merci, innanzitutto, per verificare se il quadro normativo nazionale, definito attraverso il recepimento della normativa dell'Unione europea - il primo, secondo e, da ultimo, terzo pacchetto ferroviario - risulti idoneo per governare il processo di liberalizzazione e, con specifico riferimento al trasporto di passeggeri, evitare che l'operatore nazionale si trovi in una situazione di svantaggio, o, comunque, di assenza di reciprocità, per quanto riguarda le condizioni di accesso al mercato, nei confronti dei principali operatori degli altri Paesi europei.

In secondo luogo, lo svolgimento dell'indagine conoscitiva è stato motivato dall'esigenza di svolgere un'approfondita riflessione sulle più appropriate modalità di gestione dell'infrastruttura ferroviaria, sia in ordine alle problematiche connesse alla liberalizzazione e all'apertura del mercato, sia rispetto alle possibilità di rafforzamento dello stesso gruppo Ferrovie dello Stato. In relazione alla gestione della rete, tra l'altro, si è inteso verificare quali siano le modalità più appropriate di organizzazione e funzionamento di un organismo di regolazione del settore ferroviario o, più in generale, del settore dei trasporti.

Pag. 23

Inoltre, si è inteso verificare in quali condizioni il gruppo Ferrovie dello Stato si accinga ad affrontare la concorrenza nel settore del trasporto di passeggeri sulle tratte a lunga percorrenza e quali strategie intenda porre in atto.

Per quanto attiene invece alle tratte di servizio pubblico e, in particolare, al trasporto regionale e locale dei pendolari, le considerazioni relative al processo di liberalizzazione sono sviluppate nella prospettiva di valutare l'efficacia degli interventi finora adottati e di individuare ulteriori misure da porre in essere per garantire livelli di servizio adeguati, tenuto conto comunque delle difficoltà di incrementare i contributi a carico degli enti pubblici.

L'indagine conoscitiva, infine, ha dedicato una particolare attenzione all'esame del settore del trasporto ferroviario di merci, per considerare come possa esserne favorita la ripresa e la crescita.

L'indagine conoscitiva è stata deliberata il 5 ottobre 2010 e si è conclusa, dopo la deliberazione di una

proroga e lo svolgimento di ventuno audizioni, il 21 settembre 2011.

Nel corso dell'indagine conoscitiva sono stati auditi: il Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, professor Antonio Catricalà; il Presidente, avv. Luca Cordero di Montezemolo, e l'amministratore delegato, ing. Giuseppe Sciarrone, di Nuovo Trasporto Viaggiatori SpA (NTV); il Direttore dell'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie (ANSF), ing. Alberto Chiovelli; rappresentanti di FerCargo; rappresentanti di ASSOFERR; il Presidente del CER, ing. Mauro Moretti; rappresentanti di Confapi Trasporti; rappresentanti di Arenaways SpA; rappresentanti di ASSTRA; rappresentanti di Federmanager; rappresentanti dell'Ufficio per la regolazione dei servizi ferroviari (URSF); rappresentanti dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori,

Pag. 24

servizi e forniture (AVCP); rappresentanti di Confetra; rappresentanti delle associazioni di tutela dei consumatori; rappresentanti di Ferrovie dello Stato Spa; rappresentanti di Legambiente; rappresentanti di organizzazioni sindacali del settore del trasporto ferroviario; l'ispettore generale capo dell'Ispettorato Generale per gli Affari Economici, dott.ssa Alessandra Dal Verme, il dirigente generale del dipartimento del tesoro del Ministero dell'economia e delle finanze, dott. Antimo Prospero; rappresentanti di Skylogic SpA; rappresentanti di ENEA.

Il ciclo delle audizioni è stato concluso quindi con l'audizione del vice ministro delle infrastrutture e dei trasporti, Roberto Castelli.

1. Quadro normativo

1.1 La normativa comunitaria

Il processo di liberalizzazione del trasporto ferroviario in Europa è stato avviato dalla direttiva 91/440/CEE, Direttiva del Consiglio relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie, concernente lo sviluppo e la liberalizzazione del trasporto internazionale delle merci, e con le successive direttive n. 95/18/CE, n. 95/19/CE, e n. 96/48/CE che, rispettivamente, regolamentano i requisiti richiesti alle imprese ferroviarie per ottenere il rilascio della licenza, la ripartizione della capacità dell'infrastruttura e la riscossione del diritto di accesso alla rete, e l'interoperabilità del sistema ferroviario ad alta velocità.

A questa prima serie di atti normativi è seguita l'emanazione del c.d. «primo pacchetto ferroviario», diretto a sviluppare l'apertura del mercato alla concorrenza, a garantire

Pag. 25

l'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture e l'utilizzo ottimale delle stesse, nonché a promuovere la sicurezza secondo standard e criteri di controllo comuni in ambito europeo.

In particolare, il pacchetto è costituito da quattro direttive:

la direttiva 2001/12/CE stabilisce che il diritto di accesso alla rete ferroviaria europea alle imprese titolari di licenza per il trasporto internazionale i merci, e dispone che i singoli stati garantiscano che le funzioni necessarie ad assicurare la gestione equa, trasparente e non discriminatoria dell'accesso all'infrastruttura vengano affidate a soggetti non operanti nel settore del trasporto ferroviario, garantendo la presenza di un organismo di regolazione, per il controllo sul rispetto delle regole della libera concorrenza;

la direttiva 2001/13/CE ridefinisce i criteri di assegnazione delle licenze alle imprese ferroviarie, stabilendo che gli Stati membri attribuiscono le competenze per il rilascio ad un soggetto che non esercita attività di servizio ferroviario;

la direttiva 2001/14/CE disciplina le modalità di assegnazione della capacità e i criteri di imposizione dei diritti di accesso, ponendo a carico del gestore dell'infrastruttura l'obbligo di predisporre il prospetto informativo della rete;

la direttiva 2001/16/CE relativa all'interoperabilità [\(1\)](#) del sistema ferroviario convenzionale, che prevede la soppressione graduale degli ostacoli all'interoperabilità del sistema ferroviario,

Pag. 26

in particolare provvedendo all'armonizzazione delle norme tecniche. Le condizioni per realizzare nel territorio comunitario l'interoperabilità del sistema ferroviario transeuropeo convenzionale riguardano la progettazione, la costruzione, la messa in servizio, la ristrutturazione, il rinnovo, l'esercizio e la manutenzione degli elementi di detto sistema, nonché le qualifiche professionali e le condizioni di salute e di sicurezza del personale che contribuisce all'esercizio del sistema stesso.

Nel corso del 2004 è stato approvato il «secondo pacchetto ferroviario», costituito da un regolamento e tre direttive:

il regolamento n. 881/2004, che istituisce l'Agenzia ferroviaria europea, con il compito di contribuire sul piano tecnico all'attuazione della normativa comunitaria finalizzata a migliorare la posizione concorrenziale del settore ferroviario, potenziando il livello di interoperabilità dei sistemi ferroviari, e a sviluppare un approccio comune in materia di sicurezza del sistema ferroviario europeo, nella prospettiva di concorrere alla realizzazione di uno spazio ferroviario europeo senza frontiere, in grado di garantire un elevato livello di sicurezza;

la direttiva 2004/49/CE, che prevede un complesso di misure per accrescere il livello di sicurezza delle ferrovie comunitarie, in considerazione dello sviluppo dell'interoperabilità delle reti;

la direttiva 2004/50/CE che aggiorna le direttive sull'interoperabilità, ai fini di una maggior armonizzazione dei requisiti tecnici;

la direttiva 2004/51/CE, relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie, che prevede un'estensione della liberalizzazione al trasporto nazionale delle merci.

Il «Terzo pacchetto ferroviario», varato nel 2007, volto alla creazione di uno spazio ferroviario europeo integrato, è costituito da due direttive e due regolamenti:

la direttiva 2007/58/CE, che prevede l'apertura del mercato dei servizi internazionali di trasporto passeggeri all'interno della Comunità;

la direttiva n. 2007/59/CE, relativa alla certificazione dei macchinisti addetti alla guida di locomotori e treni sul sistema ferroviario della Comunità;

il regolamento n. 1370/2007/CE, relativo ai servizi di trasporto passeggeri su strada e su ferrovia, che definisce i criteri e i limiti di intervento delle autorità competenti nell'ambito del settore del trasporto pubblico di passeggeri, al fine di migliorarne la qualità, la sicurezza e la convenienza, e prevede che le autorità stesse possano aggiudicare direttamente i contratti di servizio ferroviari, salvo espresso divieto della legge nazionale;

il regolamento n. 1371/2007/CE, relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario.

1.2 La normativa nazionale

La trasposizione delle norme comunitarie nell'ordinamento interno ha preso avvio con il decreto del Presidente della Repubblica n. 277 del 1998, che ha recepito la direttiva 91/440/CE, e con il decreto del Presidente della Repubblica n. 146 del 1999, di recepimento delle direttive 95/18/CE e 95/19/CE.

In particolare, il decreto del Presidente della Repubblica n. 277 del 1998 ha introdotto principi di autonomia gestionale e accesso al mercato ferroviario; ha istituito la figura del

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

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

L'articolo 38 della legge 166 del 2002 aveva poi stabilito che i servizi di trasporto viaggiatori di interesse nazionale da sottoporre al regime degli obblighi di servizio pubblico siano regolati con contratti di servizio, da

affidare mediante procedura di gara. La norma è stata successivamente modificata dall'articolo 9, comma 2-bis, del decreto-legge n. 159 del 2007, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 222 del 2007, il quale ha previsto che tutti i servizi di trasporto ferroviario di interesse nazionale da sottoporre al regime degli obblighi di servizio pubblico, e quindi non solo quelli di trasporto viaggiatori, come precedentemente stabilito, devono essere regolati con contratto di servizio pubblico. Per l'affidamento del contratto si richiede esclusivamente il rispetto della normativa comunitaria e non più la procedura concorsuale.

Pag. 29

I contratti di servizio sono sottoscritti, per l'amministrazione, dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previo parere del CIPE.

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

Va sottolineato come questo provvedimento abbia sostanziato la scelta di estendere l'ambito di apertura del mercato dei servizi ferroviari anche ai servizi di trasporto nazionale di passeggeri e di merci e, quindi, oltre il perimetro definito all'interno del primo pacchetto. Il decreto legislativo n. 188 del 2003 ha infatti reso possibile l'accesso all'intera rete ferroviaria nazionale di imprese ferroviarie in possesso di licenza per l'espletamento dei «servizi di trasporto internazionale nella parte di infrastruttura ferroviaria nazionale, nonché di servizi di trasporto nazionale di passeggeri o di merci», sebbene il trasporto nazionale di merci e di passeggeri non risulti compreso fra quelli oggetto della direttiva 2001/12/CE, che si limita a disciplinare l'accesso al trasporto combinato

Pag. 30

internazionale merci e, su richiesta, l'accesso alla rete ferroviaria transeuropea per l'esercizio del trasporto internazionale di merci.

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

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

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

Con riferimento ai gestori dell'infrastruttura e alle imprese ferroviarie, il decreto legislativo afferma la responsabilità di ciascuno di loro per la propria parte di sistema e per il relativo

Pag. 31

funzionamento sicuro, compresa la fornitura di materiale e l'appalto di servizi, nei confronti di utenti, clienti, lavoratori interessati e terzi.

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

Il recepimento del secondo pacchetto ferroviario è stato completato dal decreto legislativo n. 163 del 2007, che attua la direttiva 2004/50/CE, definendo le condizioni necessarie a realizzare l'interoperabilità dei sistemi ferroviari transeuropei nazionali ad alta velocità e convenzionali con i corrispondenti sistemi ferroviari transeuropei ad alta velocità e convenzionali. Il provvedimento interviene in merito alla progettazione, costruzione, messa in servizio, ristrutturazione, rinnovamento, esercizio e manutenzione degli elementi di tali sistemi, nonché relativamente alle qualifiche professionali e alle condizioni di salute e di sicurezza del personale che si occupa dell'esercizio e della manutenzione.

Per accelerare la liberalizzazione dei servizi ferroviari, l'articolo 2, comma 253, della legge n. 244 del 2007 (legge finanziaria per il 2008), ha previsto lo svolgimento di un'indagine conoscitiva da parte del Ministero dei trasporti sul trasporto ferroviario di viaggiatori e merci sulla media e lunga percorrenza. L'indagine era volta ad individuare i servizi di collegamento ferroviario in grado di raggiungere condizioni di equilibrio economico, e destinati alla liberalizzazione, ed i servizi da mantenere in esercizio tramite contratti di servizio pubblico, in quanto non in grado di essere forniti in condizioni di equilibrio economico, ma ritenuti di utilità sociale. Le conclusioni dell'indagine sono state approvate dal CIPE con la delibera n. 122 del 17 dicembre 2009.

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

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

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

1.3 L'assetto delle Ferrovie dello Stato

Il processo di liberalizzazione del trasporto ferroviario ha comportato una complessiva ridefinizione giuridica ed organizzativa dell'assetto dell'Azienda autonoma delle Ferrovie dello Stato, resasi necessaria anche a seguito della crisi maturata nel corso degli anni '60 e '70, dovuta principalmente alla inefficienza organizzativa e produttiva dell'azienda. L'azienda è stata trasformata con la legge n. 210 del 1985 in Ente Ferrovie dello Stato, ed ha successivamente acquisito l'identità di ente pubblico economico.

Successivamente, alla luce dell'evoluzione della disciplina comunitaria, sulla base del decreto-legge n. 333 del 1992, convertito, con modificazioni,

dalla legge n. 359 del 1992, l'azienda è stata quindi trasformata, con delibera CIPE del 12 agosto 1992, in una società per azioni - «Ferrovie dello Stato - Società di trasporti e servizi per azioni» - cui sono state demandate le funzioni relative ai servizi di trasporto ferroviario sulla rete nazionale.

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

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

dell'infrastruttura da quelle di gestione dei servizi di trasporto.

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

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

contabile e gestionale è garantita e vigilata dallo Stato.

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

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

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

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

Il processo di privatizzazione ha contribuito sensibilmente al miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia dell'azienda

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

1.4 Le norme sulla sicurezza ferroviaria

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

La direttiva ha inoltre disposto che per l'accesso all'infrastruttura l'impresa ferroviaria deve essere titolare di un certificato di sicurezza, strumento con il quale viene attestato che l'impresa ferroviaria abbia elaborato un proprio sistema di gestione della sicurezza ed è pertanto in grado di soddisfare i requisiti delle specifiche tecniche di interoperabilità (STI), ai fini del controllo dei rischi e del funzionamento sicuro sulla rete. Per poter gestire e far funzionare un'infrastruttura

ferroviaria, il gestore dell'infrastruttura deve a sua volta ottenere un'autorizzazione di sicurezza dall'autorità preposta alla sicurezza. È infine previsto che ciascuno Stato membro istituisca un'autorità preposta alla sicurezza, indipendente sul piano organizzativo, giuridico e decisionale da qualsiasi impresa ferroviaria, dal gestore dell'infrastruttura, dal soggetto richiedente la certificazione e dall'ente appaltante.

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

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

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

regolamento CE/881/2004. L'Agenzia provvede affinché le 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 difformità fra le varie normative interne, a sua volta causata dalle interpretazioni non sempre omogenee di specifici aspetti delle direttive stesse. La questione risulta peraltro particolarmente complessa in relazione all'incremento del numero dei Paesi coinvolti nel processo di liberalizzazione, a seguito dell'allargamento dell'Unione europea. Proprio al fine di avviare a soluzione i problemi cui si è accennato, la Commissione europea ha approvato nel settembre 2010 la «Comunicazione relativa allo sviluppo di uno Spazio unico ferroviario europeo», che costituisce una proposta di recast o, revisione, della intera normativa vigente in materia.

Nel documento si sottolinea in particolare come la capacità di sviluppo del trasporto ferroviario risulti ancora fortemente frenata da una serie di fattori, quali l'inadeguatezza dei finanziamenti, gli ostacoli alla concorrenza, la carenza di forme adeguate di regolamentazione. Si rileva inoltre come gli organismi di

regolazione costituiti nei diversi Stati membri incontrino notevoli difficoltà nell'espletamento delle proprie funzioni, specie quelle relative al rispetto delle regole della concorrenza fra imprese ferroviarie, sia per ragioni strutturali, quali carenza di personale qualificato e di risorse, sia, in altri casi, per le insufficienti garanzie di indipendenza attribuite a tali organismi rispetto ai gestori della infrastruttura ferroviaria, all'incumbent, o al Ministero titolare dei diritti di proprietà su quest'ultimo. In relazione a quest'ultimo, fondamentale aspetto, la proposta della Commissione intende rafforzare le garanzie di indipendenza e terzietà del regolatore, e a tal fine l'articolo 55 della proposta, nel configurare un aggiornamento delle norme

Pag. 39

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

Pag. 40

(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

Pag. 44

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

Pag. 45

essenziale per programmare l'attività delle imprese, non sembrano rispondere a quelle regole di trasparenza e imparzialità che dovrebbero garantire a tutti gli operatori, in un contesto di mercato, le medesime possibilità.

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

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

Tale aspetto è stato in particolare evidenziato da Arenaways, società che ha avviato la propria attività di trasporto passeggeri nella zona del Nord-Ovest (linea Vercelli-Novara-Milano-Pavia-Alessandria), ed ha poi

iniziato - da aprile del 2010 - ad effettuare alcuni collegamenti internazionali, utilizzando come HUB lo scalo di Alessandria. Secondo il rappresentante di Arenaways, la norma di cui al citato articolo 59 potrebbe compromettere le prospettive della società, rappresentando

Pag. 46

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

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

I contratti di servizio che regolano il trasporto regionale sono stati stipulati, nella pressoché totalità dei casi, con

Pag. 47

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

Pag. 48

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

Pag. 51

(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

Pag. 52

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.

Pag. 53

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 contesto 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.

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

Pag. 61

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.

Pag. 62

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

Pag. 63

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

Pag. 64

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.

Pag. 65

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.

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

Pag. 68

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.

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

Pag. 69

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 compartecipazioni 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

Pag. 73

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

Pag. 74

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

Pag. 75

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.

Pag. 76

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, 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 economicamente 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 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.

Pag. 77

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 proprietario (l'operatore pubblico) da quello del gestore della rete e, conseguentemente, quello del fornitore del servizio di trasporto da quello dal gestore della rete stessa. Tale operazione si potrebbe realizzare mettendo sul mercato il pacchetto azionario di controllo della società che gestisce la rete, destinando i relativi introiti all'ulteriore rafforzamento economico-finanziario del gruppo Ferrovie dello Stato; 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.

Peraltro, 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.

Peraltro, 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

Pag. 80

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,

Pag. 81

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

Pag. 82

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

Pag. 83

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

Pag. 84

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.

(1) L'interoperabilità è la capacità dei sistemi ferroviari di consentire la circolazione sicura e senza soluzione di continuità dei treni su tutta la rete, garantendo il livello di prestazioni richiesto per le linee; tale capacità si fonda sull'insieme delle prescrizioni regolamentari, tecniche ed operative che debbono essere soddisfatte per ottemperare ai requisiti essenziali.

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

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

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

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

(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.

(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.

(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.