

Contributo personale

Ing. Patrizio Grillo - Rappresentanza Commissione Europea - D.G. Move (Deputy of Head Unit)

Liberalizzazione del trasporto ferroviario in Italia

Osservazioni preliminari

- Nel corso dell'ultimo decennio l'Unione europea ha sviluppato in modo significativo il proprio strumentario legislativo in materia di trasporto ferroviario. Con "pacchetti" successivi, ha stabilito condizioni quadro di accesso al mercato con l'obiettivo di promuovere la concorrenza, fornendo nel contempo garanzie di sicurezza e qualità del servizio.
- Il primo pacchetto ferroviario del 2001 ha stabilito i seguenti principi fondamentali: condizioni trasparenti e non discriminatorie di accesso all'infrastruttura per tutti gli operatori, separazione tra la gestione dell'infrastruttura e le operazioni di trasporto per quanto riguarda le funzioni essenziali (tariffazione e assegnazione delle capacità), indipendenza di gestione delle imprese ferroviarie, condizioni armonizzate per la concessione delle licenze agli operatori e, *last but not least*, indipendenza dell'organismo di regolamentazione.
- Questi principi fondamentali non sono stati modificati in occasione delle revisioni del 2004 e del 2007 (secondo e terzo pacchetto), che hanno in sostanza esteso l'apertura del mercato alla totalità del trasporto di merci a partire dal 2007 e al trasporto internazionale di passeggeri a partire dal 2010.

Il trasporto ferroviario di merci in Italia

- Qual è stato l'impatto dell'attuazione di queste direttive europee sul mercato ferroviario italiano? Si può innanzitutto osservare che, con una quasi stagnazione tra il 2000 e il 2007 e un calo di un terzo in seguito alla crisi del 2008-2009, l'evoluzione del traffico merci e passeggeri negli ultimi dieci anni risulta assai modesta. Questi dati collocano l'Italia al di sotto della media europea e sono notevolmente inferiori alle prestazioni osservate negli Stati membri che hanno anticipato la liberalizzazione europea, come i Paesi Bassi, il Regno Unito o la Germania.
- Talune decisioni dell'operatore storico, come quella di ritirarsi da segmenti di mercato come il vagone isolato o il trasporto di materiali pericolosi, hanno ovviamente avuto un'incidenza notevole su questi scarsi risultati. Si tratta di decisioni commerciali in cui le autorità pubbliche non devono interferire.
- Tuttavia, ci si può legittimamente interrogare sulla proporzionalità delle decisioni dell'autorità nazionale di sicurezza che ne sono all'origine, decisioni adottate in assenza di notifiche alle autorità europee e che l'Agenzia ferroviaria europea non condivide. Occorre constatare che il posto lasciato libero dall'operatore storico non è stato occupato da nuovi operatori, cosa che purtroppo ha portato ad un trasferimento modale del traffico verso la strada, in contrasto con gli obiettivi fissati dall'Unione europea sin dal 2001.
- Dalle denunce presentate da nuovi entranti alla Commissione, emerge che diversi fattori hanno contribuito a questi sviluppi negativi:

(1) le condizioni di accesso all'infrastruttura rimangono poco attraenti per i nuovi entranti: la politica di tariffazione e gli obblighi imposti da RFI in

materia di locomotori di soccorso, in seguito rimessi in discussione, illustrano le difficoltà che incontrano gli operatori privati che intendano sviluppare un'offerta di servizi sulla rete italiana;

(2) permangono barriere all'accesso ad alcune strutture essenziali e la decisione di trasferire a Trenitalia la proprietà di un numero considerevole di terminali di RFI non può contribuire a risolvere queste difficoltà;

(3) l'organismo di controllo nazionale (URSF), istituito presso il Ministero dei Trasporti, fatica ad affermarsi quale arbitro imparziale e proattivo: è quel che sembra emergere dallo scarto tra il basso numero di interpellanze e di decisioni adottate dall'URSF e il numero elevato di denunce ricevute dalla Commissione relative al mercato ferroviario italiano. Ci auguriamo che la nuova autorità dei trasporti, prevista da un decreto del governo, sia più indipendente ed efficace;

(4) i nuovi entranti lamentano che il ramo merci di Trenitalia offre servizi a prezzi di dumping inferiori ai costi, resi possibili da sovvenzioni incrociate provenienti da altri rami e da contributi statali diretti a favore di Trenitalia Cargo. Se ciò fosse vero, sarebbe ovviamente difficile per i nuovi entranti competere, visto che non ricevono sovvenzioni che permettano loro di abbassare i prezzi.

- La Commissione ritiene che una parte di questi problemi sia legata a un'attuazione scorretta della legislazione europea, in particolare: (1) che l'indipendenza del gestore dell'infrastruttura RFI dalla holding Ferrovie dello Stato e dall'operatore di trasporto Trenitalia non sia sufficientemente garantita, (2) che RFI non abbia una padronanza sufficiente della propria politica di tariffazione e (3) che l'organismo di controllo non abbia i mezzi necessari per garantire il controllo della concorrenza sul mercato dei servizi ferroviari. L'Italia viola pertanto tutti

e tre i principali punti oggetto dei procedimenti d'infrazione della Commissione, mentre nella maggior parte degli altri Stati membri la portata delle infrazioni è molto più limitata.

- Sul primo punto, dunque, contrariamente a quanto dichiarato nella “relazione introduttiva” del sig. Rocchi, non è vero che le soluzioni della holding in Italia e Germania sono “compatibili con l’attuale normativa comunitaria”. Il fatto che RFI sia controllata al 100% dalla holding non è compatibile con la necessaria “indipendenza decisionale” da detta holding e dalle società di trasporto che le appartengono.
- Per questo motivo la Commissione ha deciso nel giugno 2010 di adire la Corte di giustizia contro l’Italia (e altri dodici Stati membri).
- Tuttavia, la Commissione ha anche proposto di migliorare l’attuale quadro normativo per affrontare i problemi specifici individuati: la rifusione del primo pacchetto ferroviario presentata nel settembre 2010 mira infatti a migliorare la trasparenza del mercato grazie a documenti di riferimento della rete più completi e dettagliati. Il pacchetto mira inoltre a facilitare l’accesso ai servizi ausiliari attraverso nuove norme in materia di separazione, un’inversione dell’onere della prova circa l’esistenza di alternative valide, maggiori poteri dell’organismo di regolamentazione nell’assegnazione delle capacità e, infine, l’obbligo di mettere in affitto o in vendita le installazioni non utilizzate.
- Sulla questione della separazione della gestione delle infrastrutture e delle attività di trasporto, nel 2010 la Commissione ha annunciato che proporrà una maggiore separazione, al di là del requisito esistente di indipendenza giuridica, organizzativa e decisionale sopra menzionato.

- Sebbene il sig. Rocchi ammetta, a pagina 10 della sua presentazione, che “sull’accesso alla capacità, la terzietà del gestore dell’infrastruttura potrebbe non essere effettivamente garantita dall’appartenenza di questo soggetto ad un gruppo societario comprendente anche attività di trasporto”, egli non sembra cogliere il collegamento tra questa mancanza di obiettività e la questione della separazione/unbundling. In ogni caso, le argomentazioni presentate dal sig. Rocchi nel suo articolo (pagina 5) sulla questione della separazione sono fuorvianti. Esse si riferiscono a presunte esperienze disastrose fatte in Gran Bretagna con la separazione completa, che non trovano alcun fondamento nella realtà dei fatti. Come si può desumere dal recente rapporto di Sir Roy McNulty, la separazione è stata un pieno successo nel sistema ferroviario britannico. I volumi del trasporto merci sono aumentati del 30% e il trasporto di passeggeri è aumentato del 43% dal 2000 a oggi. In confronto, i dati italiani sono molto deludenti: i volumi del trasporto merci sono diminuiti del 22% rispetto al 2000 e i volumi del trasporto passeggeri sono rimasti immutati. Dunque, mentre nel Regno Unito i volumi di merci sono aumentati del 30%, in Italia sono diminuiti del 22%.
- È altresì fuorviante imputare alla separazione gli incidenti verificatisi all’inizio degli anni 2000. La ragione principale di questi incidenti è stata la mancanza di investimenti nelle infrastrutture ferroviarie del Regno Unito, che è durata per decenni. Fare un simile collegamento equivarrebbe ad affermare che l’incidente di Viareggio è stato causato dalla struttura integrata delle ferrovie italiane, il che sarebbe altrettanto insensato.
- È vero che la relazione McNulty ha concluso che i costi del sistema britannico sono superiori rispetto a quello di infrastrutture comparabili. Tuttavia, ad uno sguardo più attento, la relazione rivela che gli aumenti dei costi non sono legati alla separazione, ma sono determinati

principalmente da un aumento degli investimenti nelle infrastrutture (in particolare dopo gli incidenti). È interessante notare che una parte degli aumenti dei costi è connessa a un innalzamento delle retribuzioni, in particolare dei macchinisti. Questo dimostra l'infondatezza dei timori espressi dal sig. Rocchi che la liberalizzazione e la separazione comportino un degrado dei diritti sociali. Al contrario, liberalizzazione e separazione hanno condotto a volumi di trasporto più elevati, il che si traduce in posti di lavoro più numerosi e meglio retribuiti per i lavoratori delle ferrovie.

- I cosiddetti costi di transazione, per i quali il sig. Rocchi cita una ricerca CERTeT-Bocconi, sono notevolmente esagerati. Secondo lo studio McNulty, nel Regno Unito tali costi sono stati solo del 2% e non del 20% o più come indicato nello studio italiano. Non è chiaro da dove si potrebbero ricavare percentuali così elevate confrontando la struttura della holding italiana con il sistema separato del Regno Unito. Nella struttura di una holding, in cui le aziende di trasporto sono società giuridicamente separate, dovrebbero di norma sorgere gli stessi costi per i contratti riguardanti l'assegnazione delle linee tra il gestore dell'infrastruttura e le società di trasporto della holding, e per i contratti tra il gestore dell'infrastruttura e i nuovi entranti.

Il trasporto internazionale di passeggeri

- In termini di trasporto internazionale di passeggeri, è certamente troppo presto per fare un bilancio definitivo degli effetti dell'apertura del mercato. Il clima economico sfavorevole, ma anche le procedure amministrative farraginose e gli ingenti investimenti necessari possono in parte spiegare il basso numero di servizi internazionali sviluppati in questo quadro.

- Tuttavia, l'Italia offre già un esempio delle potenzialità di questo processo e degli ostacoli che si possono presentare: l'offerta dei servizi Monaco-Bologna/Venezia/Milano, DB-OBB-LeNord, ha infatti svolto un ruolo di pioniere sin dal dicembre 2009. Stando alle lettere pervenute alla Commissione, questo servizio risponde indubbiamente a una domanda reale dei consumatori e delle autorità regionali in Italia.
- Le difficoltà di avvio di nuovi servizi internazionali di trasporto passeggeri sono di varia natura. In primo luogo, l'accesso ad alcune "strutture" essenziali per i servizi, quali i terminali passeggeri, ma anche certi servizi in stazione, come i tabelloni o la pulizia dei treni, non è sempre garantito in condizioni ottimali. Ancora una volta la proposta di rifusione del primo pacchetto ferroviario presentata dalla Commissione dovrebbe permettere di migliorare la situazione.
- D'altro lato, le misure di recepimento della direttiva del 2007 che prevede l'apertura del mercato del trasporto internazionale di passeggeri hanno talvolta paradossalmente condotto a una chiusura del mercato. Pertanto, i criteri definiti dall'URSF sono attualmente oggetto di un esame di conformità con la normativa europea da parte della Commissione.
- In generale, due punti sono particolarmente problematici. In primo luogo, i servizi internazionali sono definiti come servizi la cui finalità principale è il trasporto di passeggeri tra stazioni situate in Stati membri diversi. Abbiamo invece osservato che i criteri adottati per stabilire se un servizio corrisponda a tale definizione tendono ad essere troppo restrittivi. In secondo luogo, i servizi internazionali non devono compromettere l'equilibrio economico di un contratto di servizio pubblico esistente sulla stessa linea (o parte di essa). Anche in questo caso, il metodo di

valutazione dell'impatto di un nuovo servizio sui contratti esistenti è particolarmente critico e fonte potenziale di abusi.

- Di conseguenza, il 22 dicembre 2010 la Commissione ha adottato ulteriori orientamenti su questi punti critici, per consentire alle autorità nazionali competenti di stabilire pratiche armonizzate conformi allo spirito e alla lettera della direttiva. Su questa base la Commissione deciderà nei prossimi mesi se aprire nuovi procedimenti di infrazione relativi all'attuazione del terzo pacchetto ferroviario da parte degli Stati membri.

Il trasporto passeggeri a livello nazionale: la via da seguire

- Lo spazio ferroviario unico europeo non sarà reale fino a quando le compagnie ferroviarie europee non avranno il diritto di offrire servizi nazionali di trasporto passeggeri in tutto il territorio dell'Unione.
- Attualmente il mercato è aperto alla concorrenza solo in alcuni Stati membri, come in Italia, dove Arenaways o NTV hanno cercato di lanciare, con alterno successo, nuovi servizi in *open access*. In questa fase si tratta di decisioni puramente nazionali che non spetta alla Commissione commentare.
- Questa situazione variegata dà adito, tuttavia, a recriminazioni da parte di talune imprese ferroviarie, come Trenitalia, che si trovano ad affrontare la concorrenza di operatori di altri paesi, dove il mercato continua ad essere chiuso.
- Tale situazione non è accettabile ed esiste una forte domanda di reciprocità, il che è comprensibile: ma la reciprocità non è un criterio che trova posto nell'Unione dove la legge deve essere uguale per tutti e dove è vietata qualsiasi discriminazione fondata sulla nazionalità. In altre parole, a termine tutti devono essere soggetti a una legislazione identica. Per

questo motivo la Commissione ha annunciato ufficialmente nel settembre 2010 l'intenzione di presentare una valutazione complessiva dei costi e dei benefici della concorrenza nel trasporto nazionale di passeggeri e di adottare, entro la fine del 2012, una nuova iniziativa mirata ad ampliare l'apertura del mercato al trasporto nazionale di passeggeri.

- In generale, la questione della liberalizzazione del trasporto nazionale di passeggeri è strettamente legata a quella dei trasporti pubblici e degli obblighi di servizio pubblico, che riguardano la maggior parte del traffico nazionale di passeggeri in Europa – se non la sua totalità in molti Stati membri.
- Tale questione è stata risolta da un regolamento entrato in vigore nel dicembre 2009, solo un anno e mezzo fa. Questo regolamento relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri negli Stati membri prevede come regola generale che i contratti di servizio pubblico siano aggiudicati mediante procedura di gara. Tuttavia, per quanto riguarda in particolare il trasporto ferroviario, le autorità nazionali o regionali competenti possono anche decidere di aggiudicare il contratto direttamente ad un operatore, a meno che tale procedura non sia vietata dalla legislazione nazionale. In altri termini, il regolamento dell'UE prevede già per le autorità nazionali o locali responsabili dell'attribuzione dei contratti di servizio pubblico la possibilità di optare per procedure di gara. La legislazione nazionale può vietare solo l'aggiudicazione diretta.
- A partire dal dicembre 2019 deve essere assicurato il pieno rispetto delle disposizioni del regolamento, ma in questo lungo periodo di transizione, gli Stati membri sono già tenuti ad adottare le misure necessarie per conformarsi gradualmente al regolamento. In ogni caso essi non possono adottare norme nazionali che vietino l'aggiudicazione dei contratti

mediante procedura di gara, poiché ciò sarebbe contrario alla legislazione europea.

- La Commissione sta seguendo con attenzione l'attuazione del regolamento sui servizi pubblici di trasporto di passeggeri. In Italia l'obbligo di ricorrere a procedure di gara esiste già, ma la sua attuazione non risulta pienamente soddisfacente. Il fatto di introdurre restrizioni come la protezione dell'equilibrio economico del servizio pubblico ha certamente contribuito a rallentare l'apertura di questo mercato, come sembra testimoniare il caso di Arenaways, che ha dovuto dichiarare fallimento. Inoltre, una legislazione che riserva i fondi pubblici a contratti di servizio pubblico stipulati con la società storica sembra escludere a priori qualsiasi concorrenza, dato che l'efficienza economica del trasporto passeggeri dipende da sovvenzioni pubbliche.