

UNIONE INTERPORTI RIUNITI

Progetto di Relazione

Sulla proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio che istituisce uno spazio ferroviario europeo Unico (rifusione)
(COM (2010)0475-C7-0268/2010- 2010/0253(COD))

Commissione per il trasporto e il turismo
Relatrice: *Debora Serracchiani*

POSITION PAPER

I sistemi ferroviari sono stati a lungo considerati come naturali monopoli organizzati su basi nazionali.

La dimensione troppo geograficamente limitata dei mercati ferroviari ha ostacolato, nel tempo, qualsiasi processo di integrazione transnazionale a livello europeo, che certo rappresenta il primo passo verso la formazione di un mercato ferroviario unico comunitario liberalizzato in grado di garantire politiche di accesso eque, trasparenti e non discriminatorie.

Per gli impatti che è in grado di generare, la creazione di un mercato ferroviario unico europeo è da tempo una delle priorità dell'Unione Europea. La difficoltà di attuazione è fondamentalmente legata alle disomogeneità infrastrutturali e regolamentari degli Stati membri e che di fatto rappresentano delle barriere difficilmente rimovibili se non opportunamente orientate dai Governi di riferimento e dalle istituzioni comunitarie.

In particolare, la liberalizzazione dei mercati ferroviari per il trasporto delle merci, l'armonizzazione delle regole, l'interoperabilità tecnica dei sistemi, la definizione di un corretto sistema di tariffe fra differenti modalità di trasporto e un'adeguata pianificazione di investimenti infrastrutturali costituiscono gli elementi chiave per una rivitalizzazione del mercato ferroviario internazionale da accompagnarsi ad uno schema di attuazione graduale, in grado di superare nel tempo l'inerzia e le resistenze dei principali attori in gioco e delle diverse amministrazioni nazionali¹.

L'Unione Interporti Riuniti, che da sempre lavora per valorizzare il ruolo degli interporti quali soggetti polifunzionali, propulsori del trasporto intermodale delle merci, poli di sviluppo economico, aree di innovazione a sostegno della sostenibilità ambientale, condivide l'impegno della Commissione Europea di strutturare un percorso che porti verso la definitiva liberalizzazione del mercato ferroviario che certo potrebbe consentire agli interporti di sfruttare al meglio i

¹ "La Liberalizzazione del trasporto ferroviario delle merci in Europa – Analisi dello scenario attuale e metodologia di valutazione", ABSTRACT, *Gabriele Grea, Alberto Milotti e Carlo Vaghi, CERTeT, Centro di Economia Regionale, dei Trasporti e del Turismo dell'Università Commerciale L. Bocconi, Anne Greinus, ProgTrans AG.*

marginari di capacità ferroviaria ancora disponibili, ma attualmente congelati a causa della politica dell'operatore ferroviario nazionale che, al momento, non è in grado di operare a condizioni competitive.

In riferimento al Progetto di Relazione sulla proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico, curato dall'On. Debora Serracchiani, l'associazione desidera esprimere la propria posizione soffermandosi su due principali tematiche che riguardano:

- la separazione tra la gestione dell'infrastruttura da quella del servizio
- la creazione di un organismo di regolamentazione.

1. SEPARAZIONE TRA GESTIONE DELL'INFRASTRUTTURA E FORNITURA DEI SERVIZI DI TRASPORTO

Il processo di liberalizzazione del mercato ferroviario inizia nel lontano 1991 con la Direttiva Comunitaria n° 440, che già contemplava l'opportunità di separare la gestione dell'infrastruttura dalla gestione del servizio ferroviario al fine di alimentare dinamiche di competitività sul mercato, difficilmente ipotizzabili in un regime di monopolio.

Questa prima Direttiva, alla quale sono seguite altre iniziative comunitarie, fino ad arrivare al 2001, anno del primo "pacchetto ferroviario"², ha di fatto aperto un dibattito che metteva finalmente in discussione il monopolio pubblico radicatosi nel corso dei decenni precedenti, in un settore, quello del trasporto, determinante per l'economia di ogni singolo paese, sostenendo l'introduzione di un effettivo regime concorrenziale fra operatori.

A distanza di circa 20 anni, l'argomento è ancora sui tavoli comunitari, in attesa di dotarsi di una precisa regolamentazione che scongiuri il pericolo della frammentazione, ma che al contrario ricucia un'unità in grado di ridurre progressivamente quelle barriere che tuttora ostacolano l'efficienza del trasporto ferroviario contenendone gli impatti di efficacia sui territori di riferimento e sul tessuto produttivo.

Lo sviluppo del trasporto ferroviario è insito nella natura degli Interporti, che in Italia soffrono le scelte strategiche dell'impresa *incumbent*, che, se da un lato non ritiene il cargo un business profittevole su cui investire, dall'altro ostacola i tentativi di altri operatori privati, di servire quote di mercato non più presidiate. Questo avviene in quanto, nonostante la trasposizione di tutte le Direttive Comunitarie elaborate nella legislazione nazionale, il Gruppo Ferrovie dello Stato continua a configurarsi, per l'assetto organizzativo che lo caratterizza, come un unico soggetto in grado di definire o comunque di influenzare le politiche di impresa di RFI e di Trenitalia, entrambi Società della holding FS.

L'Unione Interporti Riuniti non può che sostenere l'opportunità di addivenire ad un'effettiva separazione di ruoli e funzioni tra chi gestisce le infrastrutture e chi gestisce i servizi ferroviari, che

² Direttive 2001/12/CE, Direttive 2001/13/CE, Direttive 2001/14/CE, Direttive 2001/16/CE.

in Italia porti gradualmente, non solo alla separazione contabile e societaria, ma anche e soprattutto alla **separazione proprietaria** dei due soggetti, consentendo così ai *newcomer* di operare in condizioni eque e non discriminatorie, eliminando definitivamente un conflitto di interessi improduttivo e nocivo per la crescita della qualità dell'offerta logistica del Paese³.

La separazione proprietaria è il punto di partenza da cui a cascata disciplinare ex novo, sulla base di indicazioni comunitarie e nell'ottica di un mercato ferroviario unico, la determinazione di principi e criteri per l'accesso alla rete e per l'assegnazione delle tracce, la fissazione di pedaggi compatibili con lo sviluppo dei servizi ferroviari, le procedure per il rilascio delle licenze ferroviarie, valide sul territorio europeo, ad operatori che non siano poi costretti a confinare la loro attività a vere e proprie nicchie di mercato, la definizione di standard ben precisi atti a garantire la sicurezza e livelli di qualità adeguati del servizio di trasporto.

Sulle regole comuni di sicurezza per l'esercizio ferroviario interoperabile su scala comunitaria c'è ancora lavoro di armonizzazione tecnica, per definire regole comuni sulla manutenzione dei rotabili e delle infrastrutture, e per allineare le normative nazionali ad uno scenario unificato di regole.

L'Associazione è più che mai convinta dell'opportunità di separare il gestore delle infrastrutture da quello dei servizi per gli impatti che questo avrebbe sul livello di qualità dei servizi ferroviari offerti e relativi costi contribuendo a rendere più attrattivo una modalità di trasporto che in Europa stenta ad affermarsi con percentuali a due cifre.

E' pur vero, però, che la creazione di un'entità indipendente dedicata alla gestione delle infrastrutture ferroviarie, non allontanerebbe completamente il rischio di operare in uno scenario monopolistico lì dove il soggetto pubblico sarebbe, comunque, proprietario/gestore di una parte importante di infrastrutture nazionali.

I ipotesi differenti possono essere adottate per la gestione dei terminali, delle stazioni e degli scali merci. In questo settore potrebbe essere un'opportunità valutare la creazione di **partnership pubblico-private** a cui vendere la proprietà o a cui dare in concessione, per esempio aree terminali sensibili dell'ossatura infrastrutturale nazionale, tali da alimentare sani fenomeni di imprenditorialità e di promozione, garantire adeguati livelli di investimenti infrastrutturali, limitare fortemente la politica dei sussidi pubblici spesso legata a scelte avulse dal contesto economico e dalle effettive necessità del mercato.

Questo snellirebbe l'attuale apparato societario attualmente dedicato in Italia al trasporto ferroviario rendendo possibile l'eliminazione di rami malati improduttivi generatori di costi importanti per l'intera collettività così come sgraverebbe gli attuali soggetti preposti, da tutta una serie di decisioni che riguardano anche le strategie di sviluppo futuro per le quali non si sono registrati, soprattutto nel corso degli ultimi anni, ampi margini di successo.

³ "La Liberalizzazione del trasporto ferroviario" – di Paolo Polimanti, *Amministrazione in Cammino* (Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet").

Gli Interporti italiani sono un esempio vincente di partnership pubblico-private, riconosciuto a livello internazionale, lì dove la mano pubblica supporta, assicura, preserva e tutela il beneficio della collettività, quella privata presidia interessi più squisitamente commerciali e di profitto suggeriti dalle dinamiche di mercato.

La creazione, in prospettiva, di uno spazio ferroviario dei trasporti unico europeo, così come auspicato dalle più recenti politiche comunitarie, che privilegi un approccio di corridoio multimodale nella gestione dei flussi di traffico, completerebbe il quadro e valorizzerebbe ancor di più il processo di separazione di cui sopra.

L'Unione Interporti Riuniti lancia in tal senso il concetto innovativo dei territori dell'intermodalità, elaborato dal CENSIS per l'Italia e sposato dall'associazione, che suggerisce possa essere ampliato anche a livello europeo considerando che la loro identificazione, fondata su un'analisi incrociata di fattori geografici, economico/produttivi e dotazioni infrastrutturali, potrebbe finalizzare meglio e in via prioritaria, in un momento di contrazione di risorse finanziarie, le politiche di sostegno, non solo in termini finanziari, ma soprattutto di razionalizzazione e di pianificazione.

L'individuazione dei territori a maggiore vocazione intermodale ben si combina tra l'altro con il doppio layer su cui sta lavorando la Commissione, core e comprehensive network, che degli stessi potrebbe rappresentare un approfondimento.

Diventerebbe allora ancor più indispensabile rafforzare i livelli di integrazione della rete interportuale attraverso l'implementazione e la messa a punto di servizi logistici complessi e integrati. Strategia che non inficia certo i livelli di produttività dei singoli, ma al contrario permette di incrementarne i livelli di attrattività/competitività nei confronti di un mercato al quale si è in grado di proporre un'offerta completa.

Il processo di liberalizzazione del mercato ferroviario che chiama a sé la creazione di uno spazio ferroviario dei trasporti unico europeo, vedrebbe comunque circoscritti i propri effetti se lo stesso non fosse accompagnato dalla definizione e a seguire, dall'implementazione e dall'applicazione di tutte le condizioni complementari che influenzano le operazioni di trasporto quali: standard tecnici infrastrutturali, questioni doganali, fiscali e legali. Così come, dovendo ragionare in termini europei, sarebbe sbagliato procedere senza la messa a punto di un piano strutturato di azioni che tenga conto anche delle profonde differenze tuttora esistenti tra i Paesi della vecchia Europa e i membri più recenti.

2. ORGANISMO DI REGOLAMENTAZIONE

Dovendo effettuare una così importante ristrutturazione del settore ferroviario, l'Unione Interporti Riuniti ritiene opportuna la scelta di costituire un "organismo di regolamentazione" nazionale super partes, indispensabile per disciplinare e coordinare un mercato (e relativi attori) sul quale rischierebbero di prendere il sopravvento deleteri e ingovernabili fenomeni di anarchia e che soprattutto abbia chiari margini decisionali e quindi impositivi.

Per la creazione di questo organismo, l'associazione auspica una strutturazione semplice e snella che scongiuri sin da subito il rischio di riprodurre entità pubbliche dalle competenze vaghe e di difficile comprensione e di duplicare funzioni, a volte anche inutili e diseconomiche per il Paese, di enti già esistenti.

Disposizioni chiare devono giungere sin da subito in merito:

- alla strutturazione dello stesso: unità, ruoli, mansioni e poteri;
- al dimensionamento di risorse;
- ai criteri di nomina e durata dei mandati; lì dove la nomina, soprattutto di soggetti con poteri decisionali, sia imprescindibilmente legata ad un background tecnico/scientifico attinente l'area di attività, e quindi non soltanto condizionata da eventuali interessi o relazioni di affari con le imprese regolamentate.

L'Unione Interporti Riuniti concorda con la nomina del Presidente da parte del Parlamento nazionale, ma suggerisce meccanismi alternativi per la nomina dei componenti il Consiglio Direttivo che garantiscano l'indipendenza di giudizio e di azione da commistioni di natura politica.

Nell'esercizio delle sue funzioni che prevedono fondamentalmente la tutela delle condizioni di equità dell'offerta ferroviaria a tutto tondo, l'organismo di regolamentazione, dovrebbe periodicamente adire le rappresentanze di tutte le parti interessate (precedentemente individuate) per verificare il corretto andamento del suo operato ed eventualmente correggere eventuali distorsioni.

CONCLUSIONI

L'Unione Interporti Riuniti non ritiene opportuno soffermarsi sui dettagli e sulle specificità di quanto contenuto nel progetto di relazione dell'On. Serracchiani. Ritiene, però, che gli spunti sommariamente evidenziati nel presente elaborato rappresentino la base di nuovi ragionamenti che soprattutto per gli interporti potrebbero rappresentare una svolta decisiva per un miglioramento importante della rispettiva operatività.

L'Associazione si rende altresì conto che nessuna nuova azione possa prescindere da un piano strategico di sviluppo nazionale a medio termine condiviso e sensato, che in parallelo con le direttive Comunitarie, guidi l'azione di qualsiasi braccio operativo.