



**LA LIBERALIZZAZIONE DEL TRASPORTO
FERROVIARIO A LIVELLO COMUNITARIO E
NAZIONALE**

- Progress report -

Roma, settembre 2008

INDICE

1. Il quadro comunitario della liberalizzazione del trasporto ferroviario	Pag.	1
2. La liberalizzazione del trasporto ferroviario in Italia	“	11

1. *Il quadro comunitario della liberalizzazione del trasporto ferroviario*

A partire dalla seconda metà del ventesimo secolo, ovvero, in concomitanza con l'affermarsi delle condizioni di maggiore competitività da parte delle modalità di trasporto stradale ed aereo, il settore ferroviario è stato caratterizzato da una fase di costante declino. Nel tentativo di risollevarne le sorti di questo comparto di strategica rilevanza non solo sotto il profilo economico-sociale ma anche sotto quello della sostenibilità ambientale, l'Unione Europea, sin dai primi anni novanta, ha avviato un importante processo di riforma che, passando per la liberalizzazione dei singoli mercati ferroviari nazionali, punta alla creazione di un unico grande mercato ferroviario su scala europea.

Il primo e fondamentale intervento di apertura dei mercati ferroviari nazionali è da ricondurre alla Direttiva 91/440/CEE del Consiglio, del 29 luglio 1991, relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie. Tale direttiva, oltre ad incidere in maniera determinante sull'assetto organizzativo delle Imprese Ferroviarie (di seguito IF) dei vari Stati membri¹, ha individuato specifici, anche se limitati, spazi per l'avvio di una effettiva liberalizzazione del trasporto ferroviario, in particolare riconoscendo:

- alle associazioni internazionali di IF²:
 - a) il diritto di accesso e di transito³ negli Stati membri di stabilimento delle IF costituenti l'associazione per la prestazione -tra i medesimi Stati membri- di tutte le tipologie di servizi di trasporto internazionale, ovverosia, trasporto internazionale passeggeri e trasporto internazionale merci tradizionale e combinato;
 - b) il diritto di transito (e non anche l'accesso) negli altri Stati membri per la prestazione di tutte le tipologie di servizi di trasporto internazionale (come specificate al precedente punto a);

¹ Cfr. in particolare: gli art. 4 e 5, intesi alla promozione dell'indipendenza gestionale delle IF dallo Stato; l'art. 6, che impone una separazione, quantomeno sul piano contabile, delle attività inerenti la gestione dell'infrastruttura da quelle inerenti la prestazione dei servizi di trasporto; l'art. 9, finalizzato a perseguire la riduzione dell'indebitamento ed il miglioramento della situazione finanziaria delle IF.

² L'art. 3, della Dir. n. 91/440/CEE definisce l'associazione internazionale come "*qualsiasi associazione comprendente almeno due imprese ferroviarie stabilite in Stati membri diversi che abbia lo scopo di fornire prestazioni di trasporto internazionale tra Stati membri*".

³ Per "transito" deve intendersi l'attraversamento del territorio comunitario effettuato senza caricare né scaricare merci e/o senza far salire né scendere passeggeri.

- alle IF⁴ (singolarmente considerate) stabilite in uno Stato membro (ad eccezione di quelle esercenti esclusivamente servizi di trasporto urbani, extraurbani o regionali), il diritto di accesso all'infrastruttura degli altri Stati membri limitatamente alla prestazione dei servizi di trasporto internazionale merci combinato.

Come meglio chiarito dalle successive Direttive 95/18/CE e 95/19/CE, al fine dell'espletamento dei servizi sopra illustrati ogni IF deve risultare in possesso di:

- una licenza, rilasciata dalla competente autorità di ciascuno Stato membro previa verifica del possesso dei requisiti di onorabilità, capacità professionale e competenza finanziaria, nonché di copertura della propria responsabilità civile; tale licenza è valida su tutto il territorio dell'U.E. con riferimento alle specifiche tipologie di servizi in essa indicate;
- un certificato di sicurezza rilasciato dalla competente autorità di ciascuno Stato membro; a differenza della licenza, il suddetto certificato è valido soltanto nell'ambito dell'infrastruttura ferroviaria dello Stato emittente e limitatamente alle singole linee ferroviarie in esso ricomprese;
- una specifica capacità infrastrutturale, assegnata in forza della conclusione di appositi accordi con il Gestore dell'Infrastruttura (di seguito GI) di ciascuno Stato membro.

In seguito alla Direttiva 91/440/CEE, il processo di apertura dei mercati ferroviari nazionali ha dovuto attendere fino al 1998 prima di poter compiere ulteriori passi in avanti. Solo in quell'anno, infatti, la Commissione ha proposto una serie di modifiche alle Direttive 91/440/CEE, 95/18/CE e 95/19/CE, successivamente concretizzatesi, alla fine del 2000, nell'approvazione del "primo pacchetto ferroviario" (cd. pacchetto infrastruttura). Tale pacchetto, di cui fanno parte le Direttive 2001/12/CE, 2001/13/CE, 2001/14/CE e 2001/16/CE⁵, mira alla introduzione di un complesso di regole comuni a tutti gli Stati membri, fondamentalmente nell'ottica di *i)* ampliare la liberalizzazione del

⁴ L'art. 3, della Dir. n. 91/440/CEE definisce l'IF come "qualsiasi impresa a statuto privato o pubblico la cui attività principale è rappresentata dalla fornitura di prestazioni di trasporto ferroviario di merci e/o di persone e che garantisce obbligatoriamente la trazione".

⁵ Tali direttive, pubblicate nella G.U.C.E. del 15 marzo 2001, dovevano essere trasposte nelle legislazioni nazionali entro il termine del 15 marzo 2003, per gli Stati già facenti parte della Comunità Europea ed entro il termine del 1 maggio 2004, per i nuovi Stati membri. Secondo quanto riportato in COMMISSIONE EUROPEA, COM(2006) 189 final – *Report from the Commission to the European Parliament, the council, the European and Social Committee and the committee of the Regions on the implementation of the first railway package*, del 3 maggio 2006, al primo gennaio 2006, 24 dei 25 Stati membri avevano già provveduto alla formale trasposizione delle direttive del primo pacchetto nell'ambito delle legislazioni nazionali. Il Lussemburgo, invece, si era impegnato a dar luogo al suddetto recepimento entro la prima metà del 2006.

mercato dei servizi ferroviari, anche se limitatamente al segmento del trasporto merci; *ii*) garantire norme eque e non discriminatorie in tema di accesso, tariffazione e ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria.

Più in particolare, con riguardo al grado di apertura dei mercati ferroviari nazionali, la Direttiva 2001/12/CE (che modifica la Direttiva 91/440/CEE) riconosce ad ogni IF⁶ (singolarmente considerata) avente sede in uno Stato membro:

- il diritto di accedere all'infrastruttura degli altri Stati membri per la prestazione dei servizi di trasporto internazionale merci combinato (già previsto dalla Direttiva 91/440/CEE);
- il diritto di accedere ai circa 50.000 km della "Rete ferroviaria transeuropea per il trasporto di merci" (cd. *Trans European Rail Freight Network* – TERFN) -come individuata dall'art. 10 *bis* e dall'allegato I della medesima Direttiva- per l'effettuazione di tutte le tipologie di servizi di trasporto internazionale merci⁷ (non solo combinato, dunque, ma anche tradizionale);
- il diritto di accedere all'intera rete ferroviaria europea per la prestazione di tutte le tipologie di servizi di trasporto internazionale merci, a partire dal 15 marzo 2008.

Il processo di apertura dei mercati ferroviari delineato dalla Direttiva 2001/12/CE ha subito una forte accelerazione -sotto il duplice profilo temporale e qualitativo- a seguito dell'approvazione, nell'aprile 2004, del "secondo pacchetto ferroviario"⁸. Tale pacchetto,

⁶ L'art. 1, par. 4, lett. a), della Dir. 2001/12/CE, modificando l'art. 3 della Dir. 91/440/CE (*cf.* precedente nota 4), ha qualificato come IF "qualsiasi impresa pubblica o privata titolare di una licenza ai sensi delle Vigenti disposizioni comunitarie e la cui attività principale consiste nella prestazione di servizi per il trasporto di merci e/o di persone per ferrovia e che garantisce obbligatoriamente la trazione; sono comprese anche le imprese che forniscono solo la trazione". Inoltre, mentre la Dir. 91/440/CEE escludeva dal proprio campo di applicazione soltanto "le imprese ferroviarie la cui attività si limita all'esercizio di servizi di trasporto urbani, extraurbani o regionali", la Dir. 2001/12/CE, all'art. 1, par. 3, ha aggiunto all'elenco delle escluse anche "le imprese le cui attività ferroviarie sono limitate alla prestazione unicamente di servizi di navetta per veicoli stradali attraverso il tunnel sotto la Manica" ad eccezione di quanto previsto dagli articoli 6, par. 1, 10 e 10 *bis*.

⁷ L'art. 1, par. 4, lett. b), della Dir. 2001/12/CE specifica il concetto di "servizio di trasporto internazionale di merci" definendolo come il "servizio di trasporto nel quale il treno attraversa almeno una frontiera di uno Stato membro; il treno può essere unito ad un altro convoglio e/o scomposto e le varie sezioni possono avere origini e destinazioni diverse, purché tutti i vagoni attraversino almeno una frontiera".

⁸ I provvedimenti facenti parte del "secondo pacchetto ferroviario" -ovvero le Direttive 2004/49/CE (direttiva sulla sicurezza delle ferrovie), 2004/50/CE (direttiva sull'interoperabilità del sistema ferroviario transeuropeo), 2004/51/CE (direttiva relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie) ed il Regolamento CE 881/2004 (Regolamento sull'Agenzia Ferroviaria Europea)- sono stati pubblicati nella G.U.C.E. del 30 aprile 2004.

La Direttiva 96/48/CE, relativa all'interoperabilità del sistema ferroviario transeuropeo ad alta velocità, e la Direttiva 2001/16/CE, relativa all'interoperabilità del sistema ferroviario convenzionale, hanno subito modifiche sostanziali con la Direttiva 2004/50/CE. Poiché negli ultimi anni sono state inserite nuove modifiche, il Parlamento europeo ed il Consiglio hanno ritenuto opportuno procedere alla rifusione delle direttive in questione per favorirne la chiarezza e riunire le disposizioni in un unico testo (Direttiva 2008/57/CE).

infatti, oltre ad introdurre importanti misure in tema di sicurezza ed interoperabilità dell'intero sistema ferroviario transeuropeo (sia ad alta velocità che convenzionale), ha portato a compimento il quadro della liberalizzazione dei servizi di trasporto merci, riconoscendo a favore di ogni IF (singolarmente considerata) avente sede in uno Stato membro:

- il diritto di accesso all'intera rete ferroviaria europea per la prestazione di tutte le tipologie di servizi di trasporto internazionale merci, a partire dal 1 gennaio 2006 (in anticipo, dunque, sul termine del 15 marzo 2008 previsto dalla Direttiva 2001/12/CE);
- il diritto di accesso all'infrastruttura in tutti gli Stati membri per la prestazione di tutte le tipologie di servizi di trasporto merci (non solo, dunque, trasporto internazionale, ma anche trasporto nazionale e di cabotaggio⁹), a partire dal 1 gennaio 2007¹⁰.

Riepilogando, pertanto, con l'approvazione dei primi due "pacchetti" si è previsto che l'attività di trasporto ferroviario possa essere esercitata o dalle associazioni internazionali di IF o dalle IF singole. Tali soggetti tuttavia non godono di un diritto di accesso di analoga estensione.

Mentre infatti, le associazioni internazionali di IF aventi sede in due o più Stati membri possono:

- a) accedere e transitare negli Stati membri di stabilimento delle IF costituenti l'associazione per la prestazione - tra i medesimi Stati membri - di:
 1. servizi di trasporto internazionale passeggeri;
 2. servizi di trasporto internazionale merci combinato;
 3. servizi di trasporto internazionale merci tradizionale;
- b) transitare negli Stati membri diversi da quelli di stabilimento delle IF costituenti l'associazione per la prestazione di:
 1. servizi di trasporto internazionale passeggeri;
 2. servizi di trasporto internazionale merci combinato;
 3. servizi di trasporto internazionale merci tradizionale;

⁹ Nei servizi di trasporto internazionale merci, per "cabotaggio" deve intendersi la possibilità di effettuare fermate intermedie nell'ambito dell'infrastruttura di uno stesso Stato membro al fine di caricare/scaricare merci.

¹⁰ L'estensione del diritto di accesso delle IF è stata disposta dalla Dir. 2004/51/CE (che ha modificato la Dir. 91/440/CE).

le IF (singolarmente considerate) stabilite in uno Stato membro possono accedere all'infrastruttura ferroviaria in tutti gli Stati membri esclusivamente per la prestazione di:

- a) servizi di trasporto internazionale merci combinato;
- b) servizi di trasporto internazionale merci tradizionale;
- c) servizi di trasporto nazionale merci combinato (anche sotto forma di cabotaggio nell'ambito di un trasporto internazionale);
- d) servizi di trasporto nazionale merci tradizionale (anche sotto forma di cabotaggio nell'ambito di un trasporto internazionale).

Emerge chiaramente quindi come, a fronte di una piena ed effettiva apertura del mercato dei servizi ferroviari nel comparto merci, l'accesso al segmento passeggeri rimaneva ancorato alla formula dell'associazione internazionale di IF che effettuino servizi internazionali.

Anche in considerazione di ciò, in data 23 ottobre 2007, è stato approvato il c.d. "terzo pacchetto ferroviario", composto dalle Direttive 2007/58/CE e 2007/59/CE, nonché dai Regolamenti 2007/1370/CE¹¹, 2007/1371/CE e 2007/1372/CE. Particolare attenzione merita la prima direttiva che, nel modificare le Direttive 91/440CEE e 2001/14/CEE, introduce novità importanti in tema di apertura del mercato dei servizi ferroviari internazionali di trasporto passeggeri all'interno della Comunità¹². Infatti, *alle imprese ferroviarie (...) è accordato, entro il 1° gennaio 2010, il diritto di accesso all'infrastruttura di tutti gli Stati membri per l'esercizio di servizi di trasporto internazionale di passeggeri*. Fondamentale, in termini di liberalizzazione del mercato, appare la previsione della possibilità per le IF di godere del diritto di far salire e scendere passeggeri in stazioni situate lungo il percorso internazionale, anche se ricadenti in uno stesso Stato membro.

Rimangono, tuttavia, ancora alcune limitazioni, oltre a quella insita al significato di

¹¹ Cfr. Isfort "La riforma del Trasporto Pubblico Locale nelle Regioni: lo stato di attuazione e le prospettive", luglio 2008

¹² In sintesi, le altre misure del "terzo pacchetto ferroviario" concernono: a) la certificazione dei macchinisti addetti alla guida di locomotori e treni sul sistema ferroviario; b) la disciplina dei servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia; c) i diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario; d) l'organizzazione di un'indagine per campione sulle forze di lavoro nella Comunità. Inoltre, la Commissione aveva proposto anche un regolamento, respinto dal Parlamento, in cui si proponeva, tra l'altro, di stabilire delle clausole minime obbligatorie nei contratti di trasporto, tra cui un sistema di compensazione in caso di ritardo o di danni alle merci importate.

“servizio di trasporto internazionale di passeggeri”¹³, in particolare:

- negli Stati in cui il trasporto internazionale di passeggeri rappresenta almeno il 50% del fatturato viaggiatori delle imprese ferroviarie l’apertura del mercato può essere rinviata di due anni;
- gli Stati membri possono escludere dall’applicazione della direttiva quei servizi che hanno inizio e termine fuori dalla Comunità;
- gli Stati possono limitare il diritto di accesso ai servizi da origine e destinazione oggetto di uno o più contratti di servizio pubblico¹⁴ (ciò non deve escludere il diritto per le IF di far salire e scendere gli passeggeri nelle stazioni lungo il percorso di un servizio internazionale, salvo il caso in cui l’esercizio di tale diritto comprometti l’equilibrio economico di un contratto di servizio pubblico);
- gli Stati membri possono ancora limitare il diritto di far salire e scendere passeggeri in stazioni situate nel medesimo Stato membro lungo il percorso di un servizio di trasporto internazionale di passeggeri se un’esclusiva per il trasporto di passeggeri tra le stazioni in questione è stata concessa a titolo di un contratto di concessione attribuito prima del 4 dicembre 2007, mediante una procedura di aggiudicazione in concorrenza equa e secondo i pertinenti principi della normativa comunitaria¹⁵;

Inoltre, entro il periodo di transizione vige la c.d. “regola della reciprocità”, secondo cui uno Stato membro può non accordare il diritto di accesso alla IF in possesso di licenza in uno Stato dove non sono concessi diritti di accesso di analoga natura.

Il “terzo pacchetto ferroviario” rappresenta quindi un passo significativo verso l’apertura alla piena concorrenza e la realizzazione di un mercato ferroviario integrato a livello comunitario, anche se le limitazioni che ciascun Stato membro può ancora adottare in presenza di determinate ipotesi possono ridurre l’accesso di nuovi operatori, e determinare pertanto livelli di liberalizzazione differenti tra i vari Stati.

¹³ Servizio nel quale il treno attraversa almeno una frontiera di uno Stato membro e la cui finalità principale è trasportare passeggeri tra stazioni situate in Stati membri diversi. Detta previsione si pone il fine di evitare che “il diritto di accesso per i servizi di trasporto internazionale di passeggeri, che include il cabotaggio, porti abusivamente all’apertura del mercato dei servizi di trasporto nazionale di passeggeri” (COM (2006) 516 def.).

¹⁴ Ciò non può quindi limitare il diritto delle IF di far salire e scendere passeggeri in stazioni situate.

¹⁵ Detta limitazione può restare in vigore per la durata iniziale del contratto o per 15 anni, ove la durata sia superiore.

QUADRO DI RIEPILOGO DELLA LIBERALIZZAZIONE A LIVELLO COMUNITARIO

	ASSOCIAZIONE INTERNAZIONALE DI IMPRESE FERROVIARIE (“qualsiasi associazione comprendente almeno due imprese ferroviarie stabilite in Stati membri diversi che abbia lo scopo di fornire prestazioni di trasporto internazionale tra Stati membri”)		IMPRESA FERROVIARIA (“qualsiasi impresa pubblica o privata titolare di una licenza ai sensi delle Vigenti disposizioni comunitarie e la cui attività principale consiste nella prestazione di servizi per il trasporto di merci e/o persone per ferrovia e che garantisce obbligatoriamente la trazione; sono comprese anche le imprese che forniscono solo la trazione”)		
TRASPORTO FERROVIARIO INTERNAZIONALE¹⁶	MERCI		PASSEGGERI		
	Combinato	Tradizionale	SI	Combinato	Tradizionale
	SI tuttavia, negli Stati membri diversi da quelli in cui sono stabilite le imprese ferroviarie costituenti l’associazione è consentito solo il “transito” ¹⁷ e non anche l’“accesso” (Dir 91/440)		tuttavia, negli Stati membri diversi da quelli in cui sono stabilite le imprese ferroviarie costituenti l’associazione è consentito solo il “transito” e non anche l’“accesso” (Dir 91/440)	SI sull’infrastruttura di tutti gli Stati membri (Dir 91/440)	SI sulla rete TERFN (Dir 2001/12) e, a partire dal 1 gennaio 2006, sull’intera rete ferroviaria europea (Dir 2004/51)
TRASPORTO FERROVIARIO NAZIONALE	MERCI		PASSEGGERI (M/L percorrenza)		
	Combinato	Tradizionale	NO	Combinato	Tradizionale
	NO		Può essere però esercitato sotto forma di cabotaggio ¹⁸ nell’ambito di un trasporto internazionale e limitatamente all’infrastruttura degli Stati membri in cui sono stabilite le imprese ferroviarie costituenti l’associazione (Dir 91/440)	SI a partire dal 1 gennaio 2007, sull’infrastruttura di tutti gli Stati membri, anche sotto forma di cabotaggio nell’ambito di un trasporto internazionale (Dir 2004/51)	

¹⁶ Servizio di trasporto nel quale il treno (e tutti i vagoni che lo compongono) attraversa almeno una frontiera di uno Stato membro.

¹⁷ Per “transito” deve intendersi l’attraversamento del territorio comunitario effettuato senza caricare né scaricare merci e/o senza far salire né scendere passeggeri.

¹⁸ Nei servizi di trasporto internazionale, per “cabotaggio” deve intendersi la possibilità di effettuare fermate intermedie nell’ambito dell’infrastruttura di uno stesso Stato membro al fine di caricare/scaricare merci e/o far salire/scendere passeggeri.

COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT

(3.5.2006)

Annexes to the Communication on the implementation of the railway infrastructure package Directives (“First Railways Package”) [COM(2006) 189 final]

ANNEX 2

Rail Transport in the EU: Open Access Rights in the Member States by 1 February 2006

Country	Open access to all EU railway undertakings for international rail freight services (on TERFN) <i>Required by “1st EU rail package” since 15 March 2003 and 1 May 2004 for the New Member States.</i>	Open access to all EU railway undertakings for all kinds of rail freight services <i>Required by “2nd EU rail package” from January 2007 onward</i>	Open access to domestic railway undertakings for rail freight services <i>Based on national legislation</i>	Open access to domestic undertakings for rail passenger services (to be distinguished from access for public service provision) <i>Based on national legislation</i>
BE	YES since March 2003	YES from January 2007	NO	NO
CZ	YES since May 2004	YES since May 2004	YES since 2000	YES since 2000
DK	YES since 2003	YES from January 2007	YES since January 1999	YES since January 1999
DE	YES since January 2006	YES from January 2007	YES since 1994	YES since 1994
EE	YES since April 2004	YES from January 2007	YES since 1999	YES since 1999
EL	YES since May 2005	NO	NO	NO
ES	YES since January 2005	YES from January 2007	YES since January 2005	NO
FR	YES since March 2003	YES from April 2006	NO	NO
IE	YES since November 2003	YES from January 2007	NO	NO
IT	YES since March 2003	YES since 2000 ⁵	YES since 2000	YES since 2000
LV	YES since May 2004	NO	YES since 1998	YES since 1998

⁵ Only on basis of reciprocity.

LT	YES since May 2004	NO	YES since 1996	YES since 1996
LU	YES since March 2003	YES from January 2007	NO	NO
HU	YES since May 2004 ⁶	YES from January 2007	YES since May 2004	NO
NL	YES since January 2005	YES since January 2005	YES since 1998	NO
AT	YES since May 2004	YES from January 2007	YES since 1998	YES since 1998
PL	YES since May 2004 ⁷	YES from January 2007	YES since June 2003	YES since June 2003
PT	YES since November 2003	NO	YES since June 2003	NO
SI	YES since May 2004	NO	YES since 2003	YES since 2003
SK	YES since January 2006	YES from January 2007	YES since January 1994	YES since January 1994
FI	YES since March 2003	NO	NO	NO
SE	YES since July 2004	YES since January 2006 ⁸	YES since 1996	NO
UK	YES since November 2005	YES from January 2007	YES since 1994	YES since 1994

⁶ Open access rights restricted during transitional period until 31.12.2006 limited to 20% of available capacity for international rail freight traffic.

⁷ Open access rights restricted during transitional period until 31.12.2006 limited to 20% of available capacity for international rail freight traffic.

⁸ Only on basis of reciprocity.

ANNEX 9

Licensing of Railway Undertakings

	Until 2003	April 2004	July 2004	December 2004	April 2005	July 2005	Nov 2005	April 2006
BE	4	5	5	5	4	4	4	4
CZ	-	-	9	9	14	15	16	18
DK	19	16	11	11	12	12	12	12
DE	296	303	312	312	321	321	334	338
EE	-	-	0	0	21	21	24	23
EL	0	0	0	0	0	0	0	0
ES	0	0	0	0	0	0	0	4
FR	1	2	3	3	3	3	4	5
IE	0	0	0	0	0	0	0	0
IT	28	33	40	40	36	36	40	39
LV	-	-	9	9	8	8	8	8
LT	-	-	1	1	1	1	1	1
LU	0	0	1	1	1	1	1	1
HU	-	-	5	5	6	6	6	8
NL	3	3	4	4	4	4	12	16
AT	1	2	2	2	2	2	14	14
PL	-	-	0	0	0	50	63	70
PT	0	0	0	0	0	0	0	0
SI	-	-	1	1	1	1	1	1
SK	-	-	0	0	0	0	0	0
FI	1	1	1	1	1	1	1	1
SE	6	4	6	6	9	9	11	14
UK	2	2	2	2	2	2	2	55
Total	361	371	412	412	446	497	554	632

Development of the number of notified and valid licences. Source: Commission data base

2. La liberalizzazione del trasporto ferroviario in Italia

Le Direttive 2001/12/CE, 2001/13/CE e 2001/14/CE sono state recepite in Italia attraverso l'emanazione del Decreto Legislativo 8 luglio 2003, n. 188¹⁹.

Tale decreto, secondo quanto esplicitato nelle "disposizioni generali" (art. 1), si preoccupa di:

- definire le regole per l'utilizzo e la gestione dell'infrastruttura ferroviaria;
- stabilire i principi e le procedure da applicare nella determinazione e nell'imposizione del "pedaggio" (canone corrisposto dalle IF al GI per l'accesso all'infrastruttura ferroviaria nazionale);
- disciplinare l'attività di trasporto per ferrovia ed i criteri per il rilascio, la proroga e la modifica delle licenze;
- delineare i principi e le procedure da seguire nella ripartizione della capacità d'infrastruttura e nella riscossione del pedaggio²⁰.

Con particolare riferimento al tema del diritto di accesso all'infrastruttura, il modello di liberalizzazione attuato in Italia si conforma pienamente ai principi generali affermati a livello comunitario. L'utilizzo della rete ferroviaria nazionale da parte di una IF viene, infatti, subordinato (art. 6):

- al possesso di una licenza, rilasciata dal Ministero dei trasporti, "*che legittima l'espletamento di servizi internazionali di trasporto di merci o di persone per ferrovia*" (in caso di associazione, tutte le IF associate debbono essere titolari di licenza corrispondente al servizio da prestare). Al fine del conseguimento di tale licenza, l'IF deve dimostrare il possesso dei requisiti di onorabilità, capacità finanziaria e competenza professionale di cui all'art. 8; della copertura assicurativa

¹⁹ In realtà, il decreto D.Lgs. n. 188/2003 -concepito come una sorta di "testo "unico" in materia di liberalizzazione del trasporto ferroviario- ha recepito, non solo le direttive del primo pacchetto ferroviario, ma anche gran parte delle disposizioni contenute nel D.P.R. n. 277/1998 (di attuazione della Dir. 91/440/CEE) e nel D.P.R. n. 146/1999 (di attuazione delle Dir. 95/18/CE e 95/19/CE), e che sono state di conseguenza abrogate.

²⁰ Il D.Lgs. n. 188/2003, inoltre, demanda alla competenza di appositi decreti ministeriali il compito di: *a*) individuare le reti ed i servizi ferroviari disciplinati dal decreto di recepimento e per le quali sono attribuite alle regioni le funzioni e i compiti di programmazione e di amministrazione (in relazione a tali reti il D.M. deve anche identificare i criteri relativi alla determinazione del pedaggio, all'assegnazione della capacità d'infrastruttura, alla gestione delle licenze, nonché le modalità di coordinamento delle funzioni dello Stato e delle regioni. *Cfr.* Decreto Ministero Infrastrutture e Trasporti 5 agosto 2005, pubblicato nella G.U. n. 256 del 3 novembre 2005); *b*) definire il quadro per l'accesso all'infrastruttura, i principi e le procedure per l'assegnazione della capacità e per il calcolo del pedaggio e dei corrispettivi per la fornitura dei servizi di cui all'art. 20 del D.Lgs. n. 188/2003, nonché le linee guida generali di regolazione relative alla produzione dei suddetti servizi (tale decreto ad oggi non è stato ancora emanato).

- per la responsabilità civile in caso di incidenti; della diretta disponibilità di materiale rotabile e di personale incaricato della guida e dell'accompagnamento dei convogli. La licenza ha una validità illimitata, salvo i casi di inattività prolungata o di sopravvenuta perdita dei requisiti che ne hanno consentito il rilascio (art. 9);
- al possesso di un certificato di sicurezza rilasciato dal GI (in Italia, *Rete Ferroviaria Italiana S.p.A.*) previa verifica della rispondenza del personale, dell'organizzazione interna e del materiale rotabile dell'IF “*agli standard in materia di sicurezza della circolazione ed alle disposizioni e prescrizioni emanate per le singole linee e per i singoli servizi*” (art. 10, comma 2);
 - all'avvenuta conclusione con il GI di un contratto per la concessione dei diritti di utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria (cd. contratto di utilizzo) ai sensi dell'art. 25. Tale contratto rappresenta l'atto formale di assegnazione a ciascuna IF - singolarmente o in associazione con altre IF- della capacità di infrastruttura in termini di tracce orario²¹. Le “condizioni generali” di accesso ed utilizzo dell'infrastruttura sono invece contenute in un documento (il Prospetto Informativo della Rete/P.I.R.) redatto dal GI previa consultazione di tutti i soggetti interessati e con la supervisione dell'organismo di regolazione (artt. 13 e 37).

In aggiunta a ciò l'IF, qualora intenda espletare sull'infrastruttura nazionale servizi di trasporto per i quali non sia ancora intervenuta l'apertura del mercato a livello comunitario, è tenuta a richiedere al Ministero dei trasporti il rilascio del “titolo autorizzatorio” di cui all'art. 131, comma 1, della legge n. 388/2000²² (tale previsione, ad oggi, interessa i soli servizi di trasporto internazionale e nazionale passeggeri)²³; nel caso in cui si tratti IF estere (o di loro controllate), comunque, il suddetto titolo potrà essere concesso soltanto a condizione di reciprocità ovvero solo se negli Stati membri di stabilimento delle IF richiedenti sia riscontrabile la presenza di un livello analogo di liberalizzazione.

²¹ Per traccia orario si intende la frazione di capacità dell'infrastruttura ferroviaria necessaria a far viaggiare un convoglio fra due località in un determinato periodo temporale.

²² L'art. 3, comma 1, lett. r), del D.Lgs. n. 188/2003 definisce il “titolo autorizzatorio” come “*il titolo di cui all'articolo 131, comma 1, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, rilasciato dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti su richiesta delle imprese ferroviarie in possesso di licenza, che consente l'espletamento, sulla rete infrastrutturale nazionale, di tutte le tipologie di servizi di trasporto in ambito nazionale ed internazionale, a condizioni di reciprocità qualora si tratti di imprese ferroviarie aventi sede all'estero o loro controllate*”.

²³ L'art. 6, del D.Lgs. n. 188/2003 include ancora, tra i servizi che necessitano del titolo autorizzatorio, i servizi di trasporto nazionale merci. In relazione a tali servizi tuttavia si deve rilevare come l'intervenuta liberalizzazione operata dalla Dir. 2004/51/CE e la diretta applicabilità di questa previsione nelle legislazioni dei vari Stati membri renda ormai superfluo il possesso di qualunque provvedimento amministrativo di autorizzazione ai fini dell'espletamento del servizio.

Quanto al grado di apertura del mercato ferroviario italiano, la normativa vigente (costituita non solo dal D.Lgs. n. 188/2003 ma anche dalle disposizioni delle direttive comunitarie aventi carattere di immediata applicabilità²⁴) riconosce:

- alle associazioni internazionali di IF di cui almeno una abbia la sede principale in Italia, il diritto di accesso e di transito²⁵ sull'infrastruttura ferroviaria nazionale per l'effettuazione -con gli altri Stati membri di stabilimento delle IF associate- di tutte le tipologie di servizi di trasporto internazionale, ed in particolare:
 - a) servizi di trasporto internazionale passeggeri;
 - b) servizi di trasporto internazionale merci combinato;
 - c) servizi di trasporto internazionale merci tradizionale;
- alle associazioni internazionali di IF aventi sede in altri Stati membri, il solo diritto di transito sull'infrastruttura ferroviaria nazionale per l'espletamento di tutte le tipologie di servizi di trasporto internazionale (come sopra specificate) tra gli Stati membri di stabilimento delle IF associate;
- all'IF (singolarmente considerata) stabilita in uno Stato membro, il diritto di accesso all'infrastruttura ferroviaria nazionale per l'espletamento di:
 - a) servizi di trasporto internazionale merci combinato;
 - b) servizi di trasporto internazionale merci tradizionale;
 - c) servizi di trasporto nazionale merci combinato;
 - d) servizi di trasporto nazionale merci tradizionale;
- all'IF (singolarmente considerata) stabilita in uno Stato membro ed in possesso di titolo autorizzatorio (oltre che ovviamente di licenza e di certificato di sicurezza), il diritto di accesso all'infrastruttura ferroviaria nazionale per l'espletamento di:
 - a) servizi di trasporto internazionale passeggeri, nella parte di infrastruttura ferroviaria nazionale;
 - b) servizi di trasporto nazionale passeggeri (media/lunga percorrenza)²⁶;
 - c) servizi di trasporto internazionale merci combinato;
 - d) servizi di trasporto internazionale merci tradizionale;
 - e) servizi di trasporto nazionale merci combinato;
 - f) servizi di trasporto nazionale merci tradizionale.

²⁴ E tale è sicuramente la norma con cui la Dir. 2004/51/CE ha disposto la liberalizzazione di tutte le tipologie di servizi di trasporto merci per ferrovia a partire dal 1 gennaio 2007.

²⁵ Per il concetto di "transito", *cfr.* nota 3 del precedente paragrafo.

²⁶ La norma non riguarda invece i servizi di trasporto ferroviario passeggeri di carattere locale e regionale per i quali il D.Lgs. n. 422/1997 e s.m.i. dispone l'obbligo dell'affidamento tramite gara. *Cfr.* Isfort, *op. cit.*

Da quanto sopra, emerge chiaramente come la normativa italiana di recepimento si sia spinta ben oltre le prescrizioni contenute nelle direttive del primo pacchetto, anticipando in diversi casi le disposizioni poi inserite nel secondo e, in particolare, nel terzo pacchetto ferroviario: attraverso lo strumento del “titolo autorizzatorio” infatti - e sebbene a condizione di reciprocità- il D.Lgs. n. 188/2003²⁷ ha ammesso la possibilità che ogni IF europea acceda all’infrastruttura nazionale per l’espletamento di tutte le tipologie di traffico.

Un’ultima considerazione in merito ai soggetti abilitati a richiedere capacità di infrastruttura. Il D.Lgs. n. 188/2003, nel recepire le indicazioni della Direttiva 2001/14/CE, ha esteso l’ambito dei soggetti abilitati alla presentazione di tali richieste prevedendo, accanto alle IF ed alle associazioni internazionali di IF, anche le persone fisiche o giuridiche con un interesse di pubblico servizio o commerciale, nonché le Regioni e le Province autonome nei limiti dei servizi di propria competenza (art. 3, comma 1, lett. b). Questi ultimi soggetti, tuttavia, possono ottenere capacità d’infrastruttura ai fini dell’effettuazione di un servizio di trasporto ferroviario soltanto a condizione che *i*) sia stipulato con il GI uno specifico “accordo quadro”; *ii*) non venga esercitata attività di intermediazione commerciale sulla capacità acquisita e *iii*) siano comunicate in tempo utile al GI le IF o le associazioni internazionali di IF che effettueranno per loro conto i servizi di trasporto inerenti la capacità acquisita con il medesimo accordo quadro²⁸.

Quanto ai concreti risultati del processo di apertura, possiamo affermare che allo stato attuale²⁹, a fronte del dato formale del rilascio della licenza in favore di ben 46 IF (delle quali, però, solo poco più della metà in possesso di certificato di sicurezza), a cui si aggiungono 6 IF con licenza sospesa ed 1 IF con licenza revocata³⁰, il mercato ferroviario italiano si caratterizza per *i*) la presenza di un *incumbent* nazionale -*Trenitalia S.p.A.*- interamente posseduto da *Ferrovie dello Stato S.p.A.*³¹ ed operante sia nel ramo passeggeri che in quello merci con una quota di mercato che si aggira intorno al 95%; *ii*) l’operatività di un altro grande operatore -*FNM S.p.A.*- controllato dalla Regione

²⁷ Più precisamente il D.Lgs. n. 188/2003 ha ribadito la “completa” liberalizzazione dei servizi internazionali e nazionali già introdotta nel 2000 dall’art. 131, comma 1, della l. n. 388/2000.

²⁸ In coerenza, dunque, con quanto affermato nell’ambito del presente paragrafo, sarà sempre l’IF a dover essere in possesso di una licenza, di un certificato di sicurezza e a dover presentare al GI una richiesta di capacità specifica, sotto forma di tracce orario, finalizzata alla stipula del contratto di utilizzo.

²⁹ Luglio 2008

³⁰ Dati del Ministero dei Trasporti consultabili sul sito <http://www.trasporti.gov.it>.

³¹ *Ferrovie dello Stato S.p.A.*, a sua volta partecipata al 100% dal Ministero dell’Economia, ha il controllo totale anche di *Rete Ferroviaria Italiana S.p.A.*, attuale gestore dell’infrastruttura ferroviaria nazionale.

Lombardia con una quota pari al 57,5% del capitale sociale (Ferrovie dello Stato è il secondo socio per importanza con una quota del 14,5%) e focalizzato in modo principale sulla fornitura di servizi di trasporto ferroviario nel comparto passeggeri; *iii*) l'esistenza di una pluralità di *incumbent* regionali -di proprietà dei rispettivi Enti locali- che effettuano attività di trasporto passeggeri in forza di contratti di servizio con le Regioni; *iv*) la presenza di una pluralità di operatori -effettivamente qualificabili come *new entrants*- che esercitano attività di trasporto ferroviario nel comparto merci (comparto in cui, con maggiore evidenza, si sono manifestati gli effetti della liberalizzazione)³²; *v*) il recente ingresso, infine, della società “Nuovo Trasporto Viaggiatori”, primo operatore privato che a partire dalla prima metà del 2011 offrirà servizi di trasporto passeggeri lungo le principali linee dell'alta velocità.

Per ultimo, occorre evidenziare come nella seconda parte del 2007 l'Italia, attraverso l'emanazione di due decreti legislativi (n. 162 e 163) e dopo l'avvio di una procedura di infrazione da parte della Commissione europea, ha adottato le disposizioni previste dalle direttive facenti parte del “secondo pacchetto ferroviario”. Nello specifico, il D.Lgs. 162/2007, nel disciplinare le condizioni di sicurezza per l'accesso al mercato dei servizi ferroviari, istituisce l'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie i cui compiti spaziano dalla definizione del quadro normativo in materia di sicurezza, al controllo e promozione delle disposizioni e dell'emanazione delle prescrizioni di esercizio da parte dei Gestori delle infrastrutture e delle IF, alla verifica dell'applicazione delle disposizioni e delle prescrizioni tecniche relative al funzionamento e alla manutenzione ecc.

Il D.Lgs. n. 163/2007, infine, introduce alcune novità nella definizione delle condizioni necessarie (progettazione, costruzione, messa in esercizio ecc.) a realizzare l'interoperabilità dei sistemi ferroviari transeuropei nazionali ad alta velocità e convenzionali con i corrispondenti sistemi ferroviari transeuropei³³.

³² Sul punto vedi Steer Davies Gleave, Railimplement – *Implementation of the EU Directives 2001/12/EC, 2001/13/EC and 2001/14/EC – Country Report (Italy)*, novembre 2005.

³³ Come già indicato nella nota a piè di pagina n. 8, il tema dell'interoperabilità del sistema ferroviario comunitario è oggetto di disciplina di una recente direttiva (n. 2008/57/CE).

QUADRO DI RIEPILOGO DELLA LIBERALIZZAZIONE IN ITALIA

	ASSOCIAZIONE INTERNAZIONALE DI IMPRESE FERROVIARIE		IMPRESA FERROVIARIA SENZA TITOLO AUTORIZZATORIO		IMPRESA FERROVIARIA IN POSSESSO DI TITOLO AUTORIZZATORIO ³⁴			
TRASPORTO FERROVIARIO INTERNAZIONALE	MERCİ		PASSEGGERI		MERCİ		PASSEGGERI	
	Combinato	Tradizionale	SI	NO	SI	NO	SI	NO
	<p align="center">SI</p> <p>tuttavia, se nessuna delle IF associate ha la sede principale in Italia è consentito solo il “transito” e non anche l’“accesso” all’infrastruttura nazionale</p>		<p>tuttavia, se nessuna delle IF associate ha la sede principale in Italia è consentito solo il “transito” e non anche l’“accesso” all’infrastruttura nazionale</p>	<p align="center">SI</p>	<p align="center">NO</p> <p>(attualmente) A partire dal 1 gennaio 2010, se vengono approvate le misure del cd. “terzo pacchetto”</p>	<p align="center">SI</p>	<p align="center">SI</p>	
TRASPORTO FERROVIARIO NAZIONALE	MERCİ		PASSEGGERI (M/L percorrenza)		MERCİ ³⁵		PASSEGGERI (M/L percorrenza)	
	Combinato	Tradizionale	NO	SI	NO	SI	NO	SI
	<p align="center">NO</p>		<p>Può essere però esercitato sotto forma di cabotaggio nell’ambito di un trasporto internazionale nel caso in cui almeno una delle IF associate abbia la sede principale in Italia</p>	<p align="center">SI</p> <p>anche sotto forma di cabotaggio nell’ambito di un trasporto internazionale</p>	<p align="center">NO</p> <p>Eventualmente, a partire dal 1 gennaio 2010 e solo sotto forma di cabotaggio nell’ambito di un trasporto internazionale, se vengono approvate le misure del cd. “terzo pacchetto”</p>	<p align="center">SI</p> <p>anche sotto forma di cabotaggio nell’ambito di un trasporto internazionale</p>	<p align="center">SI</p> <p>anche sotto forma di cabotaggio nell’ambito di un trasporto internazionale</p>	

³⁴ L’art. 3, comma 1, del D.Lgs. n. 188/2003 definisce il titolo autorizzatorio come “il titolo di cui all’articolo 131, comma 1, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, rilasciato dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti su richiesta delle imprese ferroviarie in possesso di licenza, che consente l’espletamento, sulla rete infrastrutturale nazionale, di tutte le tipologie di servizi di trasporto in ambito nazionale ed internazionale, a condizioni di reciprocità qualora si tratti di imprese ferroviarie aventi sede all’estero o loro controllate”.

³⁵ I servizi di trasporto ferroviario merci in ambito nazionale possono essere effettuati anche da IF prive di titolo autorizzatorio per effetto della diretta applicabilità dell’art. 1, par. 2, lett. a), della Dir. 2004/51/CE che ha previsto, a partire dal 1 gennaio 2007, la piena liberalizzazione di tutte le tipologie di servizi di trasporto merci.