

L'intervento pubblico nel trasporto ferroviario tra liberalizzazione e esigenze di servizio pubblico*

di Carlo Cambini¹, Giuseppe Catalano² e Alessia Savoldi³

¹ DSPEA, Politecnico di Torino, e-mail: carlo.cambini@polito.it

² DIG, Politecnico di Milano, e-mail: giuseppe.catalano@polimi.it

³ Università degli Studi di Brescia e IMT Lucca, e-mail: a.savoldi@imtlucca.it

Publicato su "Mercato Concorrenza Regole", 2009, vol. 2, 249-281.

Sommario: Recenti disposizioni legislative volte a introdurre forme di liberalizzazione nel settore ferroviario riconoscono l'esistenza di un obbligo di servizio pubblico per quelle tratte non remunerative che in un contesto di mercato non verrebbero più offerte. La normativa nazionale non definisce, però, i criteri con cui specificare l'estensione di tali obblighi, la loro quantificazione finanziaria, nonché le modalità di finanziamento. Il lavoro si prefigge, quindi, di analizzare, da un punto di vista economico-regolatorio e istituzionale, il problema del finanziamento pubblico del servizio ferroviario in un contesto di liberalizzazione del mercato. Dopo un confronto con le altre realtà europee ed un'analisi dei dati relativi al mercato italiano, si delineano alcuni punti di riferimento metodologici per la definizione del livello dell'intervento pubblico e delle sue modalità di erogazione e finanziamento.

* Una versione di questo lavoro è stata presentata alla XIX Riunione Scientifica dell'Associazione Italiana di Ingegneria Gestionale (AIIG), tenutasi a Palermo nell'ottobre dello scorso anno. Gli autori desiderano ringraziare Andrea Giannaccari, Pierfrancesco Riverberi e Carlo Scarpa per gli utili commenti ricevuti. Si ringraziano, altresì, per le discussioni effettuate e la disponibilità dei dati Alberto Chiovelli dell'Agenzia per la Sicurezza Ferroviaria, Enrico Finocchi del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Sergio De Lazzari, Luigi Lenci e Vincenzo Soprano di Trenitalia. La responsabilità per ogni errore rimasto è unicamente degli autori.

1. Introduzione: liberalizzazione e impatto sugli obblighi di servizio pubblico nel settore ferroviario

La volontà e l'esigenza di aprire il settore ferroviario alla concorrenza, secondo quanto indicato nella direttiva europea n. 440/91 e le sue successive integrazioni (direttive n. 12-13-14/01) fa sorgere il problema di valutare quale impatto la liberalizzazione possa generare sul livello di servizi passeggeri offerti. Se in generale la concorrenza beneficia il consumatore, grazie alla riduzione dei prezzi del servizio e alla maggiore efficienza degli operatori presenti nel mercato, è altresì vero che, qualora certi servizi siano forniti in sostanziale perdita da un qualunque operatore (come spesso si osserva nel trasporto ferroviario) l'apertura del mercato potrebbe portare ad una riduzione dei servizi offerti su scala nazionale, anche qualora questi servizi venissero considerati socialmente rilevanti da parte dello Stato.

Come lo stesso Gruppo FS ha evidenziato nel suo Piano Industriale 2007-2011 (FS, 2007, pag. 5) «*occorre disciplinare in modo coerente meccanismi di mercato e obblighi di servizio pubblico (servizio universale)*» e le risorse pubbliche devono, quindi, essere tali da garantire «*l'erogazione del servizio stesso a condizioni sostenibili (di quantità e qualità) da parte dell'impresa ferroviaria*». Dallo stesso Piano si evince che, in assenza di una tale revisione nel criterio di valutazione dei sussidi da erogare a livello di contratto di servizio per le tratte non remunerative, molte tratte a lunga percorrenza, potrebbero essere eliminate.

L'apertura del mercato, come già osservato in molte altre *utilities*, genera la necessità di valutare se esiste un problema di definizione di obblighi di servizio pubblico, ossia di insieme di tratte da inserire in un possibile concetto di servizio universale, nel quale far rientrare quei servizi non remunerativi che il settore pubblico intende, comunque, garantire con un adeguato ed efficiente sistema di sussidiazione. In caso affermativo, è necessario non solo definire l'estensione di tali obbligazioni, ma anche valutare l'impatto che il finanziamento di questi servizi ha in termini di utilizzo di risorse pubbliche, nonché stabilire le modalità della loro erogazione.

Dal punto di vista normativo, ad oggi, in Italia non esiste un quadro economico regolatorio organico in materia, almeno per quanto riguarda il trasporto ferroviario. L'esigenza di definire un quadro più razionale è sempre più importante e riconosciuta anche a livello istituzionale. La stessa legge finanziaria del 24 dicembre 2007, n. 244, prevede, infatti, che (articolo 2, comma 252) «*Per consentire il finanziamento dei servizi pubblici ferroviari di viaggiatori e merci sulla media e lunga percorrenza è autorizzata la spesa di 104 milioni di euro per l'anno 2008*». Allo stesso tempo, è previsto che (articolo 2, comma 253) «*Il Ministero dei Trasporti, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, conclude un'indagine conoscitiva sul trasporto ferroviario di viaggiatori e merci sulla media e lunga percorrenza, volta a determinare la possibilità di assicurare l'equilibrio tra costi e ricavi dei servizi, nonché le eventuali azioni di miglioramento dell'efficienza*». Lo stesso comma poi prosegue evidenziando che «*Il servizio sulle relazioni che presentano o*

sono in grado di raggiungere l'equilibrio economico è assicurato in regime di liberalizzazione» e che, inoltre, spetta al CIPE l'individuazione delle tratte da considerare servizi di utilità sociale in termini di frequenza, copertura territoriale, qualità e tariffazione. Queste tratte saranno oggetto di *contratti di servizio pubblico*.

Se ne deduce che la normativa riconosce l'esistenza di un obbligo di servizio per quelle tratte a media-lunga percorrenza non remunerative senza però che sia stata condotta una specifica analisi economica sull'estensione (quali tratte, esistenza di sostituibilità, copertura territoriale, qualità ecc.) e sulla quantificazione finanziaria di tali obblighi, nonché senza che una qualche forma di regolazione incentivante sia stata messa in atto. Si sostiene, invece, l'opportunità di liberalizzare fin da subito le tratte profittevoli, lasciandole completamente al mercato. Infine, la normativa specifica che l'erogazione dei contributi avverrà solo a seguito di un'opportuna indagine che il Ministero dovrà condurre in materia nel termine, il cui termine di realizzazione è stato prorogato più volte con il decreto cosiddetto «milleproroghe» sino al 30 giugno 2009 (decreto legge 30 dicembre 2008, n. 207, articolo 27). Questo lavoro intende contribuire a tale riflessione.

Mentre la letteratura sugli obblighi di servizio pubblico è estesa sia nel settore delle telecomunicazioni che in quello postale, e rientrante nel concetto specifico di *servizio universale*, nel caso del trasporto ferroviario anche la riflessione economica non è sviluppata. In alcuni studi si effettua un'analisi sulla situazione generale del settore con comparazioni a livello internazionale sui diversi assetti dei mercati (Newbery, 1999; Gomez-Ibanez, 2003; Seabright *et al.*, 2003; Gomez-Ibanez e De Rus, 2006; ORR, 2006; ECMT-OECD, 2007). Per quanto concerne il mercato italiano, la letteratura specializzata non è vasta. Recenti lavori analizzano il delicato passaggio ad una nuova regolazione incentivante per un settore noto per lo scarso livello di efficienza (Celli *et al.* 2006, Peirone, 2007; Macchiati *et al.* 2007; Scarpa, 2007; Ponti e Beria, 2007), ma non analizzano come e se definire eventuali obblighi di servizio pubblico e, in caso affermativo, indicare linee guida per la sua implementazione.

L'obiettivo di questo lavoro è quello di analizzare, sia da un punto di vista economico-regolatorio sia da quello istituzionale, il problema del finanziamento pubblico del servizio ferroviario, soprattutto a media e lunga percorrenza, in un contesto di liberalizzazione del mercato – oggi ancora assente, ma in via di sviluppo in termini prospettici¹. Il lavoro si prefigge, quindi, di considerare e valutare criticamente due aspetti tra loro fortemente collegati. Da una parte, è necessario definire metodologie adeguate per individuare quali tratte siano eventualmente da classificare all'interno di una logica di obblighi di servizio sia nella lunga percorrenza che nelle tratte regionali e quali, invece, devono essere escluse e soggette a concorrenza poiché in grado di conseguire un equilibrio economico. Una tale

¹ Il nuovo operatore NTV (Nuovo Trasporto Viaggiatori) ha dichiarato l'intenzione di entrare in remunerative tratte nazionali, più specificatamente nelle linee ad Alta Velocità che collegano Milano con Roma/Napoli e Venezia con Torino. La sua effettiva presenza è prevista, però, solamente a partire dal 2011 per la necessità di acquisire il materiale rotabile necessario. Nel concedere la licenza nel 2007 il Ministero dei Trasporti ha firmato un accordo nel quale l'operatore si impegna a partecipare agli oneri per il servizio universale sulla base della normativa vigente al momento dell'inizio della sua attività.

valutazione deve necessariamente essere effettuata in un'ottica prospettica, così da definire con precisione quelle tratte che – in assenza di adeguati sussidi – potrebbero essere abbandonate o chiuse. E ciò non può prescindere da una valutazione sulla sostituibilità tra servizi, ossia sulla presenza di servizi intermodali sostitutivi, soprattutto laddove i costi del servizio sono così elevati da risultare ampiamente non economici. Dall'altra parte, se esiste una esigenza di garantire una qualche forma di obbligo di servizio, si devono valutare gli oneri di sistema che da questi derivano, le metodologie di costo da applicare e i criteri di finanziamento che siano in linea con la necessità – sempre più stringente - di razionalizzazione e contenimento della spesa pubblica. Lo Stato è sempre intervenuto come pagatore di ultima istanza nella copertura *ex post* delle perdite del Gruppo FS², ma l'esigenza attuale è di controllare e regolare l'utilizzo *ex ante* di tali risorse in modo più preciso e puntuale, al fine anche di incentivare un miglior uso delle risorse pubbliche da parte della stessa FS o di altri ulteriori operatori. In altre parole, nel caso in cui lo Stato scelga di intervenire, è necessario definire con quali modalità farlo (trasferimenti nazionali e/o attribuzione di risorse dalla fiscalità locale), con quante risorse finanziarie e soprattutto come è necessario rivedere i contenuti dei contratti di servizio al fine di garantire una migliore incentivazione all'efficienza degli operatori di trasporto.

2. Un confronto a livello europeo

Ciascun paese europeo ha scelto una propria organizzazione del settore ferroviario nel rispetto dei criteri definiti dalla normativa europea. Come si vedrà in questo paragrafo, è possibile individuare diverse peculiarità a seconda della nazione che si considera. Tuttavia, una caratteristica accomuna i trasporti ferroviari europei: l'elevato livello di sussidi. Secondo il Community of European Railway and Infrastructure Companies (CER, 2005), nel 2004 gli oneri per la fornitura del servizio pubblico nell'EU-15 erano circa 10 miliardi di euro e coprivano approssimativamente il 70% dei costi operativi. Più in generale, risulta che ben il 90% dei passeggeri-km (p-km) nazionali erano sussidiati.

Tra i motivi che storicamente hanno indotto i governi a sussidiare il settore, vi è innanzitutto la tutela dell'interesse generale di trasporto e mobilità dei cittadini, a cui si aggiunge la necessità di assicurare la possibilità di spostarsi anche a coloro che abitano in zone difficilmente raggiungibili o che vivono in condizioni disagiate. Inoltre, tali sussidi sono stati anche interpretati come strumento di sostegno ad una modalità alternativa rispetto a quella su gomma, che produce costi di congestione e esternalità ambientali negative più elevati rispetto a quello ferroviario.

A livello istituzionale, in tutta Europa convivono due forme di concorrenza. Si ha un modello di tipo *open access*, secondo cui gli operatori alternativi che intendono entrare nelle tratte profittevoli non regolate possono accedere alle infrastrutture di rete preesistenti tramite

² Solo nel 2007 il Gruppo FS ha ottenuto contributi dallo Stato per circa tre miliardi di euro, che divengono circa sei se si considerano anche i contributi per investimenti nelle infrastrutture e nei mezzi di trasporto.

il pagamento di un canone di accesso. In molti contesti, per favorire lo sviluppo competitivo del mercato, si sono affiancate a questi obblighi di accesso anche forme di separazione verticale dell'operatore incumbente in modo da garantire un maggior *level playing field*. A ciò si affianca un modello di concorrenza per il mercato (*competitive tendering*) per la fornitura degli obblighi di servizio pubblico, tipicamente soggetti ad una qualche forma di regolazione tariffaria.

Prima di affrontare il tema dell'organizzazione del trasporto ferroviario nei diversi paesi europei, è interessante inquadrare le dimensioni della domanda del settore, analizzando alcuni indicatori quali la lunghezza della linea, il numero dei passeggeri trasportati ed i p-km³ con riferimento a quattro paesi, ossia Francia, Germania, Italia e Svezia caratterizzate da un assetto di mercato e un contesto istituzionale comparabile.

I dati mostrano che la Deutsche Bahn (DB) opera sulla linea ferroviaria di maggiori dimensioni. Il *network* tedesco è, infatti, più del doppio di quello italiano, tre volte e mezzo quello svedese e circa il 15% in più di quello francese⁴. Il numero dei passeggeri, a partire dal 2004, ha avuto un andamento crescente, anche se non costante, per gli operatori, ad eccezione del 2007, anno in cui DB ha riportato una riduzione del numero dei passeggeri di circa l'1% (tab. 1).

TAB. 1. L'andamento dei passeggeri in alcuni paesi europei
(variazioni rispetto all'anno precedente) 2005-2007

	2005	2006	2007
Trenitalia	2.46%	4.55%	2.17%
SNCF	3.44%	3.92%	4.26%
SJ AB	0.58%	7.16%	2.67%
DB AG	7.17%	2.31%	-1.01%

Fonte: UIC.

Con riferimento ai passeggeri-km (p-km), Trenitalia, dopo una crescita, del 1,25% nel 2005 e dello 0,64% nel 2006, ha segnato una riduzione del 2,6% circa nell'anno successivo. Più regolare è stata, invece, la crescita per SNCF, attorno ai tre punti percentuali, con un

³ Dati UIC (*Union Internationale des Chemins de Fer*) disponibili a luglio 2008. I dati relativi ai passeggeri ed ai passeggeri-km (*p-km*) includono anche quelli internazionali.

⁴ La lunghezza media della rete fra il 2004 e il 2007 è approssimativamente 34.300 km per DB, 9.800 km per SJ, 29.000 km per SNCF e 16.100 km per Trenitalia.

massimo nel 2006 del 3,8%. DB, dopo una crescita del 3,5% nel 2005 e del 3% nel 2006, ha segnato p-km pressoché invariati nel 2007 (Tab. 2)⁵.

TAB. 2. L'andamento dei passeggeri-km in alcuni paesi europei
(variazioni rispetto all'anno precedente) 2005-2007

	2005	2006	2007
Trenitalia	1.27%	0.64%	-2.62%
SNCF	3.44%	3.81%	2.69%
SJ AB	11.24%	8.58%	4.98%
DB AG	3.57%	3.09%	0.00%

Fonte: UIC.

Il traffico misurato in p-km si divide quasi equamente per l'operatore tedesco fra la media/lunga percorrenza e le linee regionali ed in modo simile si divide anche per Trenitalia con rispettivamente il 55% ed il 45% circa. Sulla performance di SNCF, invece, incide in modo maggiore la media e lunga percorrenza, con circa il 67% dei p-km (FS, 2007).

Le differenze sono evidenti anche se si considerano gli aspetti tariffari. Trenitalia incassa un totale di 11,8 € cents per km percorso da un passeggero (3,6 € cents da biglietto più 8,2 € cents da contributi), contro i 19,2 € cents in Germania (7,4 € cents da biglietto più 11,8 € cents da contributi) e i 22 €cents in Francia (11,6€ cents da biglietto più 10,4 € cents da contributi) (tab. 3).

TAB. 3. I ricavi per passeggero-km nel 2007

Ricavi	Trenitalia	DB	SNCF
€ cents per p-km	11,8	19,2	22
da biglietto	3,6	7,4	11,6
da contributi	8,2	11,8	10,4

Fonte: FS (2007).

Il livello di apertura del settore ferroviario in Europa è stato oggetto di studio da parte dell'*IBM Global Business Services* (2007), che ha raccolto e rielaborato informazioni

⁵ In termini assoluti, alla fine del 2007 i passeggeri trasportati sono stati circa 1,8 miliardi per DB, 1,06 miliardi per SNCF, 550 milioni per Trenitalia e 40 milioni per SJ. In termini di passeggeri-km, questi ammontano a circa 45,2 miliardi per Trenitalia, 81,6 miliardi per SNCF, 6,5 miliardi per SJ e 74,7 miliardi per DB.

relative allo stato del mercato del trasporto ferroviario nel 2002, 2004 e 2007. A tal fine, è stato creato un apposito indice, denominato *LIB Index*, che confronta i costi di accesso al mercato, come quelli richiesti dai processi di approvazione (certificato di sicurezza, licenza e omologazione del materiale rotabile), le barriere informative, le condizioni di accesso alla rete, gli aspetti relativi alla regolazione ed altre caratteristiche. Il *LIB Index* si può scomporre in due sotto-indici che sintetizzano i fattori che rappresentano un problema di accesso da parte del nuovo entrante. Il *LEX index* è una misura delle barriere calcolata in base alle previsioni di legge nazionale, mentre l'*ACCESS index* ne dà una misura in termini di *law in action*, ossia di tutte le barriere informative (ad esempio, tempo necessario per ottenere le informazioni, qualità delle informazioni, ecc.), amministrative (licenze, certificati di sicurezza, omologazione del materiale rotabile) ed operative (condizioni e tariffe di accesso alla rete) che un entrante fronteggia qualora decida di entrare nel mercato.

Dallo studio riferito al 2007, emerge che tutti i paesi hanno compiuto progressi nella liberalizzazione del mercato. Nonostante ciò, la distanza tra il gruppo più avanzato e gli altri paesi è considerevole: in alcuni casi, i paesi non hanno nemmeno raggiunto il livello minimo prescritto dalla direttiva e perciò l'Unione Europea ha avviato procedure di infrazione. Gran Bretagna, Germania, Svezia ed Olanda sono i paesi con caratteristiche più avanzate di liberalizzazione e presentano condizioni di trasparenza e di apertura, sebbene il processo non si possa considerare concluso. Inoltre, i paesi appartenenti al gruppo avanzato hanno autorità di regolazione indipendenti che dispongono di una vasta gamma di poteri e di competenze nella gestione di reclami da parte di nuovi entranti.

Con riferimento al solo trasporto passeggeri, come si evince dal confronto tra i risultati ottenuti dallo studio del 2004 del 2007 riportati nella tabella 4⁶, la Germania è il paese più avanzato e questo può essere spiegato dalla quota di trasporto ferroviario accessibile a nuovi entranti che è la maggiore in Europa. Il libero accesso per i servizi forniti su base commerciale⁷ è già attivo, mentre i contratti di servizio pubblico possono essere allocati tramite gara. Nonostante ciò, nel trasporto passeggeri a lunga distanza solo su poche linee si rintraccia l'attività di operatori diversi da DB e con una quota al di sotto del 1%⁸.

In Svezia (Alexandersson e Hultén, 2007), i servizi di trasporto passeggeri puramente commerciali sono assegnati per disposizione di legge all'operatore *incumbent* SJ, mentre il trasporto passeggeri a lunga distanza con contratto di servizio pubblico è posto a gara dall'Autorità per i Trasporti (*Rikstrafiken*) e il trasporto passeggeri regionale è allocato con gare bandite dagli enti locali. Per i servizi a lunga distanza, tra il 1990 ed il 2005 sono state svolte circa novanta gare con un numero medio di partecipanti pari a due-tre operatori. L'ECMT (2007) riporta una riduzione dei sussidi del 20% in occasione della prima assegnazione tramite gara. Per i servizi assegnati tramite gara dallo Stato, una riduzione sostanziale si è raggiunta nei primi due anni, nonostante la mancanza di concorrenti, mentre successivamente i sussidi si sono mantenuti stabili.

⁶ Si vedano anche Nash (2006) e il rapporto NEA (2005).

⁷ Con il termine servizi commerciali si fa riferimento a quelli che l'impresa decide privatamente di fornire in quanto profittevoli.

⁸ Relativamente alla Germania si veda anche Brenck e Peter (2007).

TAB. 4. Il livello di liberalizzazione dei servizi passeggeri ferroviari in Europa nel 2007.

LIB Index 2007 (valori per trasporto passeggeri)				
Germania	809	15	Italia	617
Gran Bretagna	798	16	Slovenia	585
Danimarca	757	17	Lettonia	576
Svezia	742	18	Norvegia	574
Paesi Bassi	732	19	Bulgaria	557
Austria	727	20	Finlandia	540
Polonia	692	21	Ungheria	533
Repubblica Ceca	679	22	Belgio	518
Estonia	667	23	Spagna	486
Svizzera	662	24	Lussemburgo	474
Romania	650	25	Francia	431
Slovacchia	643	26	Grecia	429
Lituania	624	27	Irlanda	205
Portogallo	619			

Fonte: IBM (2007).

In Gran Bretagna la maggioranza delle linee è assegnata tramite concessioni. All'avvio del processo di liberalizzazione del trasporto passeggeri, avvenuto agli inizi degli anni Novanta, sono stati previsti, per le varie zone, venticinque contratti cosiddetti di *franchising* da assegnare attraverso delle gare ad evidenza pubblica.⁹ I criteri principali per l'aggiudicazione delle gare sono stati l'ammontare minimo dei sussidi pubblici richiesti oppure, nel caso di affidamento di servizi di trasporto particolarmente remunerativi, l'ammontare massimo delle somme versate dalle imprese al governo. Tali contratti hanno conferito agli operatori ferroviari, le cosiddette *Train Operating Companies*, una posizione di monopolio su base territoriale per un certo periodo di tempo (dai 7 ai 20 anni, nella maggior parte dei casi meno di 10 anni).

In Olanda (Van Dijk, 2007), invece, l'*incumbent* NS ha concessioni esclusive per trasporto passeggeri puramente commerciale (fino al 2015) e per le nuove linee ad alta velocità (fino al 2022). In molti altri paesi (come Belgio, Spagna, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Lussemburgo e Norvegia) il trasporto passeggeri è completamente chiuso ad altri operatori. Il diverso assetto del mercato e dell'attività di regolazione si riflette inevitabilmente sull'efficienza degli operatori. Le analisi relative all'effetto dei pacchetti di riforma sono ancora poco numerose.

Uno degli studi disponibili più recenti è quello di Friebel *et al.* (2008), che utilizzando i dati della Banca Mondiale fra il 1980 ed il 2003 relativi a dodici paesi europei, stima i risultati prodotti dall'introduzione dell'accesso a terzi alla rete, della regolazione indipendente e della

⁹ Per un'analisi degli esiti delle gare in Gran Bretagna, si rimanda al recente documento dell'ECMT-OECD (2007).

separazione verticale sulla performance del settore ferroviario. Dallo studio emerge che i vari pacchetti di riforma hanno avuto un effetto positivo sull'efficienza tecnica, pari a circa lo 0,5% annuo e si evidenzia, inoltre, l'importanza dell'adozione sequenziale delle riforme, che consente un incremento della produttività maggiore rispetto all'implementazione simultanea di più pacchetti. Tale risultato non è sorprendente e sembra essere ragionevole se si considera che l'introduzione per stadi delle riforme consente agli stati di meglio adattarli alle proprie esigenze.

Con riferimento all'evoluzione dell'efficienza dei paesi nel tempo, il lavoro di Friebe *et al.* (2008) mostra che in termini assoluti tutti i paesi hanno avuto una crescita di efficienza nel periodo considerato. Da un punto di vista di efficienza relativa, il *ranking* dei paesi vede la presenza dell'Olanda al primo posto per tutto il periodo considerato. L'Italia appartiene, insieme a Olanda, Francia, Danimarca e Spagna, al gruppo di paesi che ha mantenuto per tutto il periodo considerato una posizione elevata. Essa si colloca quasi sempre solo dietro Olanda e Francia e al di sopra della Danimarca e della Spagna.

Quinet (2006) effettua un'analisi simile a quella di Friebe *et al.* (2008), tenendo conto anche delle variazioni intervenute nel settore relativamente all'introduzione dell'alta velocità, ottenendo comunque risultati simili. La produttività totale dei fattori è cresciuta in Francia più velocemente rispetto a Germania, Spagna ed Italia negli anni Settanta ed Ottanta, per rallentare negli anni successivi. La Germania ha una produttività totale dei fattori più elevata rispetto agli altri paesi fino al 2000 circa, dove conosce una flessione ed un recupero nell'anno successivo. Al contrario, l'Italia si mantiene su livelli inferiori per il periodo 1980–2000, dopo il quale si allinea con gli altri paesi.

3. Obblighi di servizio e concorrenza: un confronto tra le esperienze nelle diverse *utilities*

Il concetto di servizio universale¹⁰ si rintraccia nell'ambito dei servizi di interesse generale ed in modo più specifico dei servizi di interesse economico generale, cioè di «*servizi forniti dietro retribuzione, che assolvono missioni d'interesse generale e sono quindi assoggettati dagli Stati membri a specifici obblighi di servizio pubblico. Tale concetto si applica in generale ai servizi resi dalle reti di trasporto, di energia e di comunicazione*» (Commissione Europea, 2001). Si tratta, quindi, di servizi che le autorità pubbliche ritengono di interesse generale e che se affidati al mercato, potrebbero non essere garantiti.

Il riconoscimento di un'attività come di interesse economico generale comporta il suo assoggettamento ad una disciplina eccezionale rispetto alle regole del mercato concorrenziale, non in senso assoluto, ma in modo strettamente correlato e proporzionale all'obiettivo che l'autorità pubblica le ha assegnato.

¹⁰ Per brevità di trattazione non è possibile effettuare uno studio giuridico puntuale sul concetto di servizio universale. Un'analisi approfondita dei riferimenti normativi in materia di servizio universale si può trovare in Cartei (2002).

Ciascuno Stato membro può decidere come raggiungere l'obiettivo che il servizio di interesse generale si prefigge, sulla base di criteri qualitativi di alto livello e di massima efficacia. Si devono considerare le caratteristiche tecniche ed economiche del servizio in questione, delle specifiche richieste degli utenti e delle specificità dello Stato. Pertanto, la scelta di modalità diverse per settori/servizi differenti o per il medesimo servizio fra paesi diversi è un fattore essenziale di efficienza.

Per garantire la fornitura del servizio di interesse generale, le autorità pubbliche possono stabilire obblighi di servizio pubblico. Il servizio pubblico «*sembra essere una prestazione particolare o una particolare modalità (regolarità, continuità, qualità, sicurezza, ecc.) della prestazione di un'impresa con caratteristiche corrispondenti a quanto i pubblici poteri ritengono nell'interesse pubblico*» (Sorace, 1999).

Un possibile strumento è l'obbligo di servizio universale¹¹, che consiste nell'obbligo «*di prestare un determinato servizio su tutto il territorio nazionale a prezzi accessibili e a condizioni qualitative simili, indipendentemente dalla redditività delle singole operazioni*» (Commissione Europea, 2001). Proprio in virtù della discrezionalità affidata a ciascuno Stato membro, come per i servizi di interesse generale, non esiste una definizione univoca di servizio universale fra settori e/o fra paesi. Tuttavia, la nozione di servizio universale è presente esplicitamente solo nella disciplina del settore delle telecomunicazioni e del servizio postale.

In sintesi, ciò che giustifica la presenza degli obblighi di servizio universale sono innanzitutto ragioni di equità, al fine di consentire a tutti i cittadini l'accesso a servizi di pubblica utilità, ad un livello necessariamente disponibile a tutti, indipendentemente dal reddito o dalle condizioni sociali. In questo senso, il set minimo garantito di servizi ha un ruolo redistributivo a favore dei gruppi a basso reddito e di promozione della crescita di un paese.

Il settore delle TLC, quello postale e del trasporto sono stati sottoposti, o stanno per esserlo, ad un percorso di liberalizzazione che ha richiesto – per i primi due - una specifica trattazione del concetto di servizio universale. In tutta Europa tradizionalmente i servizi erano forniti da un unico soggetto e la liberalizzazione ha richiesto un'apposita disciplina specifica, che tenga conto dei servizi offerti attraverso obblighi di servizio universale¹².

Nelle telecomunicazioni, la direttiva n. 97/33 relativa all'interconnessione nel settore delle comunicazioni¹³, definisce il servizio universale l'«*insieme minimo definito di servizi¹⁴ di determinata qualità disponibile a tutti gli utenti a prescindere dalla loro ubicazione*» ad un «*prezzo abbordabile*». In Italia la direttiva europea è stata recepita con il DPR del 19

¹¹ I concetti di obblighi di servizio pubblico e di servizio universale presentano elementi di differenza ed alcuni di similarità (Cartei, 2002).

¹² Per un quadro teorico si rimanda a Cremer *et al.* (1998a, 1998b) e Panzar (2000).

¹³ Per ulteriori dettagli sul servizio universale nelle telecomunicazioni, si rimanda a Cambini *et al.* (2003).

¹⁴ La normativa europea definisce le componenti essenziali del pacchetto di servizi nel rispetto del principio di sussidiarietà, prevedendo la possibilità che ciascuno Stato possa aggiungere elementi secondari imponendo però in finanziamento dei relativi oneri con meccanismi diversi da quello finalizzato a finanziare il servizio universale.

settembre 1997, n. 318. Dal 1° gennaio 1998 possono essere incaricati della fornitura del servizio universale tutti gli operatori che garantiscano la fornitura dei servizi citati su tutto il territorio nazionale o su parte di esso, a condizioni economiche accessibili e non discriminatorie rispetto alla localizzazione geografica dell'utente¹⁵. Il relativo costo netto è ripartito tra le imprese che gestiscono reti pubbliche di telecomunicazioni, solo se rappresenta un onere iniquo per il fornitore. Presso il Ministero delle Comunicazioni è stato istituito un apposito fondo cui sono tenuti a contribuire tutti gli operatori (con alcune eccezioni) che forniscono al pubblico servizi di telefonia vocale e di comunicazioni mobili e personali in ambito nazionale, in proporzione al fatturato netto realizzato.

Con riferimento al settore postale¹⁶, la direttiva n. 97/67 per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari stabilisce che ciascuno Stato membro deve garantire *«un'offerta di servizi postali di qualità determinata forniti permanentemente in tutti i punti del territorio a prezzi accessibili a tutti gli utenti»*. Nel settore postale, gli obblighi di servizio universale consistono in un'offerta ubiqua ed uniforme sul territorio nazionale, unita al vincolo di fissazione di un prezzo geograficamente uniforme. L'obiettivo è consentire a tutti gli utenti l'accesso alla rete postale offrendo, in particolare, un numero sufficiente di punti di accesso e garantendo condizioni soddisfacenti per la frequenza della raccolta e della distribuzione. La medesima direttiva stabilisce anche i criteri in base ai quali alcuni servizi possono essere riservati, in quanto necessari a consentire il funzionamento del servizio universale. Il recepimento della direttiva nell'ordinamento italiano è stato realizzato nel 1999 con il D.lgs. 22 luglio 1999, n. 261, che riprende gli obiettivi del servizio universale definito dalla normativa comunitaria ed individua i contenuti del servizio universale, nonché l'area riservata. All'Autorità di regolamentazione spetta l'amministrazione del fondo di compensazione degli oneri connessi a tale servizio. Questo fondo è istituito e alimentato nel caso e nella misura in cui i servizi riservati non siano sufficienti a coprire gli oneri del servizio universale ed è finanziato dai contributi che sono tenuti a versare i titolari delle licenze nei limiti del 10% del fatturato delle attività autorizzate.

Il servizio di trasporto ferroviario, sebbene sia un servizio a rete e nonostante sia sottoposto ad un processo di liberalizzazione, non presenta una disciplina del servizio universale. Gli interventi comunitari attuati hanno mirato soprattutto ad eliminare gli elementi che potevano falsare la concorrenza, ma non si sono occupati di definire un'eventuale concetto di servizio universale¹⁷.

L'obbligo di servizio pubblico individuato nell'ambito del settore dei trasporti dal regolamento n. 1191/69 (e successive modifiche) ha come scopo quello di *«garantire la prestazione di servizi di trasporto pubblico di passeggeri di interesse generale che un operatore, qualora considerasse il proprio interesse commerciale, non si assumerebbe o non*

¹⁵ Almeno questo è il contenuto della norma. Nella realtà è stato sempre chiesto a Telecom Italia di fornire il servizio universale agli utenti italiani, ferma restando la possibilità di recuperare gli oneri sostenuti dagli altri operatori telefonici.

¹⁶ Per una trattazione del settore postale si veda Visco Comandini (2006).

¹⁷ Tuttavia, secondo alcuni autori (ad esempio, Cartei, 2002) i riferimenti ai «servizi sufficienti», alle «particolari condizioni tariffarie» e a «determinate categorie di passeggeri» possono determinare i presupposti per la disciplina del servizio universale anche per il trasporto ferroviario.

si assumerebbe nella stessa misura o alle stesse condizioni». Il medesimo regolamento stabilisce che gli obblighi di servizio pubblico includono l'obbligo di operare, l'obbligo di trasportare e obblighi tariffari. L'obbligo di operare consiste nell'imposizione a carico dell'operatore di assicurare la fornitura del servizio di trasporto in base a standard di continuità, regolarità e capacità, unitamente all'obbligo di effettuare servizi aggiuntivi e di mantenere in buone condizioni le rotte, le attrezzature, ecc. L'obbligo di trasporto consiste nell'obbligo di accettare e trasportare passeggeri in base a specifiche condizioni. Infine, gli obblighi tariffari prevedono l'applicazione per certe categorie di passeggeri o per alcune tratte, tariffe fisse o approvate dall'autorità pubblica.

È interessante notare che la nozione di servizio universale individuata per le telecomunicazioni assume certamente un concetto dinamico, poiché la Commissione Europea stabilisce che essa deve *«procedere di pari passo con il progresso tecnologico, l'evoluzione del mercato e il mutare della domanda degli utenti»*. Similmente ciò è quanto viene stabilito per il settore postale, laddove la Commissione, pur definendo in modo preciso quali servizi sono inclusi nel servizio universale, sia per il servizio nazionale, sia per quello internazionale, stabilisce che il servizio universale deve adattarsi alle necessità degli utenti. Anche per il trasporto ferroviario, quindi, si deve prevedere che l'obbligo di servizio pubblico possa essere rivisto, prevedendo l'eventuale soppressione anche parziale qualora venga introdotto, in condizioni di continuità, un servizio intermodale alternativo. Su questo punto, si tornerà nelle sezioni successive.

4. Intervento pubblico e aspetti regolamentari in Italia: una sintesi

La copertura degli obblighi di servizio pubblico avviene in parte tramite contributi diretti ed in parte dai ricavi tariffari. La definizione delle due componenti incide in modo significativo sulla prestazione del servizio e sul beneficio pubblico che esso comporta. Un adeguato livello di copertura è, infatti, indispensabile per consentire all'operatore di effettuare un servizio adeguato alle esigenze che ne hanno richiesto la prestazione, sia in termini quantitativi, sia in termini qualitativi.

Tuttavia, poiché i contributi pubblici implicano un costo, soprattutto in fasi economiche in cui le risorse pubbliche sono sempre più scarse, l'obiettivo è certamente il loro contenimento. D'altra parte una riduzione dei contributi diretti comporta, a parità di copertura, un incremento delle tariffe, che gravano direttamente sul passeggero che intende o che deve usufruire del servizio. Perciò, individuare la giusta combinazione e l'adeguato criterio di definizione delle due componenti è particolarmente rilevante.

In questo paragrafo, si intende presentare una sintesi sul meccanismo di regolazione dei prezzi e sulla dinamica tariffaria adottata in Italia nel servizio ferroviario e successivamente si presenta una analisi sull'ammontare dei contributi ricevuti da Trenitalia per la fornitura dei servizi rientranti all'interno dei contratti di servizio sottoscritti con lo Stato e le Regioni.

4.1. *La regolazione dei prezzi e la dinamica tariffaria in Italia*

I meccanismi di controllo tariffario nel settore del trasporto ferroviario si applicano essenzialmente alle tratte a media-lunga percorrenza. Nelle tratte regionali infatti, dove sono previste gare per l'attribuzione del servizio¹⁸, le tariffe sono fissate tramite negoziazione con gli enti locali e, quindi, sono al di fuori di ogni controllo a livello centrale. In alcune regioni, le tariffe vengono indicizzate al tasso di inflazione nazionale, ma ciò non rappresenta la regola. A livello regionale, le tariffe variano tipicamente in base al chilometraggio.

Per quanto concerne il traffico passeggeri a media-lunga distanza, con la delibera del CIPE n. 173/99 è stata stabilita la regolazione delle tariffe ferroviarie tramite *price-cap*. La nuova regolazione prevedeva una rottura rispetto al precedente ancoraggio al vincolo chilometrico ed un maggiore orientamento al mercato, derivante dalla maggiore flessibilità delle tariffe. Tale scelta derivava dalla necessità di ovviare allo squilibrio gestionale dell'azienda e di contenere i trasferimenti a carico dello Stato, intraprendendo azioni per la riduzione dei costi (che erano superiori alla media europea) e per la realizzazione di un percorso di graduale avvicinamento ai valori medi europei che tenga conto delle condizioni del mercato, della relazione origine/destinazione del viaggio e della qualità del servizio. Dal 2000, le Ferrovie dello Stato sono state autorizzate a praticare, per i servizi di trasporto ferroviario di media e lunga percorrenza un sistema di prezzi differenziati per relazione, in funzione del livello di servizio reso.

La delibera stabiliva che la ristrutturazione tariffaria fosse da attuare su tutti i servizi di media-lunga percorrenza indicati da FS (e trasmessi al Ministero dei Trasporti, al NARS ed all'ISTAT) inclusi e non inclusi negli obblighi di servizio pubblico (Eurostar (ES), Intercity (IC) ed Espressi) con pesi specificati in base ai volumi di traffico. Ciò è effettivamente accaduto per i primi quattro anni di validità della delibera CIPE¹⁹. Alla sua scadenza, i vincoli tariffari si sono poi applicati esclusivamente a specifiche tratte, ossia agli Espressi Notte, mentre per tutti gli altri servizi gli adeguamenti tariffari sono stati oggetto di negoziazione tra Trenitalia e il Ministero dei Trasporti²⁰.

Dalla scadenza del primo contratto di servizio (2005), infatti, tutti i nuovi contratti di servizio hanno sempre avuto cadenza annuale; Trenitalia e il Ministero definiscono congiuntamente gli incrementi tariffari annuali da applicare ai singoli servizi. Ad oggi, le tratte oggetto di contratto di servizio comprendono non solo gli Espressi Notte, ma anche IC e ICplus.

Dopo aver sintetizzato l'approccio regolatorio utilizzato²¹, è ora opportuno valutare l'impatto che il processo ha avuto sulla dinamica dei prezzi. Tale analisi è particolarmente importante

¹⁸ Come è ben noto, in realtà le gare per l'affidamento dei servizi di trasporto ferroviario hanno avuto al momento un esito alquanto modesto; si rimanda a Cambini (2008) per un'indagine quantitativa.

¹⁹ Per il periodo 2000–2003 (Boitani, 2002), la *X* del *price cap* è stata posta uguale a zero, affinché gli incrementi di produttività restassero a beneficio dell'azienda con progressiva riduzione dei trasferimenti pubblici, mentre è stato definito un incremento annuo del 3,5% come incentivo al miglioramento della qualità del servizio.

²⁰ Si osservi che la completa libertà tariffaria su ES e AV dovrebbe essere sancita solo a valle dell'indagine conoscitiva prevista dal comma 253 della legge finanziaria per il 2008 (legge 24 dicembre 2007, n. 244).

²¹ Per un quadro più dettagliato si veda Boitani (2002).

quando si vogliono valutare gli oneri di eventuali obblighi sociali di un servizio. Infatti, un modo per comprimere il costo complessivo del servizio universale è quello di aumentare le tariffe finali così da permettere all'erogatore del servizio ricavi più elevati. Ma è altrettanto chiaro che trattandosi di servizi di pubblica utilità, gli incrementi tariffari non possono che essere regolati, soprattutto in un contesto in cui – come nel settore ferroviario – la domanda del servizio è sostanzialmente bassa.

Dai dati disponibili dal Conto Nazionale dei Trasporti 2008 si osserva che fra il 1995 e il 2007, l'indice di settore è aumentato del 37,7%, con una crescita molto forte fra il 2004 ed il 2007, periodo caratterizzato da ripetuti rialzi dei prezzi delle materie prime energetiche. L'indice generale dei prezzi per l'intera collettività è rimasto per buona parte degli anni Novanta al di sopra di quello settoriale dei trasporti, per poi recuperare progressivamente tale divario e ridursi nuovamente a cause della forte crescita delle spese di esercizio e dei servizi di trasporto (Conto Nazionale dei Trasporti, 2007).

Per ricostruire la dinamica dei prezzi del settore ferroviario, nella tabella 5 sono riportati i numeri indice di dicembre di ogni anno per il periodo 1997–2007, relativi specificatamente al trasporto ferroviario. L'indice dei prezzi del trasporto ferroviario è dato dalla media pesata dei prezzi dei servizi di trasporto passeggeri, trasporto auto, trasporto bagaglio, vagoni letto e cuccetta, aventi come base il mese di dicembre del 1995. Il trasporto passeggeri è misurato fino al 2005 dall'omonima voce, mentre per gli anni 2006 e 2007 è rilevato da Trasporti Nazionali + Regionali.

TAB. 5. L'andamento dei prezzi dei trasporti ferroviari, dei trasporti ferroviari passeggeri e dei prezzi al consumo 1997-2007 (numeri indice, base: dicembre 1995 = 100)

	dic-97	dic-98	Dic-99	dic-00	dic-01	dic-02	dic-03	dic-04	dic-05	dic-06	dic-07
TRASPORTI FERROVIARI	109.04	109.04	110.23	113.13	116.65	117.95	120.40	120.97	121.20	121.83	131
Trasporti ferroviari naz. + reg. (dal 2005)	-	-	-	-	-	-	-	-	121.4	121.9	131.22
Trasporto passeggeri (fino al 2005)	104	104	104.9	108.5	112.7	114.4	117.6	118.2	118.4	-	-
Indice dei prezzi al consumo		108.8	111.1	114.1	116.8	120.1	123.1	125.6	128.1	130.5	133.9

Fonte: Conto Nazionale dei Trasporti (2007) e MEF.

L'indice dei prezzi del trasporto ferroviario ha seguito l'andamento dell'indice generale dei prezzi al consumo fino al 2000, mentre fra il 2001 e il 2006 è cresciuto in modo più contenuto.

A gennaio 2007, l'indice registra una forte crescita, derivante dall'incremento dei prezzi del trasporto passeggeri (5,9% in più rispetto al mese di dicembre 2006). Un'ulteriore sensibile revisione delle tariffe si è avuta a gennaio 2008. In aggregato, considerando i dati fino a giugno 2008, si osserva una crescita dei prezzi su base annua costante al 6,5% .

L'andamento dei prezzi dei servizi di trasporto ferroviari in Italia, rispetto a quello europeo, è illustrato dalla relazione del Ministero dello Sviluppo Economico (2008). Se confrontato

con l'andamento dei prezzi in altri paesi, quello italiano risulta il più sostenuto tra i principali paesi europei. Nel mese di gennaio 2008, le tariffe dei trasporti ferroviari sono cresciute (su base annua) del 4,7% in Spagna, del 4,3% nel Regno Unito (+4,3%) e del 3,9% in Germania. Tuttavia, le tariffe italiane rimangono al di sotto dei valori medi europei.

E' interessante distinguere la dinamica delle tariffe dei trasporti regionali da quella dei trasporti di media e lunga percorrenza, categorie per le quali l'ISTAT fornisce dal 2006 il relativo indice²². Analizzando le due voci si nota che la crescita registrata da gennaio 2007 è determinata da un aumento delle tariffe dei trasporti ferroviari nazionali, ben più elevato rispetto all'inflazione generale. Le tariffe del trasporto regionale presentano, invece, una crescita minore rispetto a quella media generale fra gennaio e giugno 2008.

Le variazioni dei prezzi dei servizi a media-lunga percorrenza sono principalmente dovute ad una manovra tariffaria entrata in vigore il 1° gennaio 2007, richiesta da Trenitalia, ed approvata dal Ministero dei Trasporti e dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, necessaria a recuperare incrementi tariffari applicati in modo sporadico nel periodo 2000-2005 in poi. Gli incrementi medi principali sono stati:

- per i servizi commerciali, esclusi quindi i servizi regolati con contratto di servizio (treni notturni), pari a circa il 10%;
- per singole tratte e per i prodotti di alta gamma (ES e AV) del 10-15%; in particolare, l'incremento è stato del 4,1% sulla tratta AV Roma-Napoli e del 29,7% sulla tratta Torino-Milano, aumento che si riduce all'11,9% se si considera l'introduzione dell'offerta tariffaria «Amica»;
- per le tratte meno competitive come quelle al Sud e per alcune trasversali fino al 3-4%;
- per i servizi a media-lunga percorrenza, inclusi nel contratto di servizio nazionale (Espressi Notte), pari a circa 4,15%.

Infine, a partire dal 1° novembre 2008 sono stati introdotti nuovi tipi di abbonamenti per i treni ad Alta velocità, ES ed ES City, che hanno comportato una variazione media ponderata di circa il 6%.

Si osservi, infine, che l'articolo 309 della legge finanziaria per il 2008 (legge 24 dicembre 2007, n. 244) ha introdotto per la prima volta nel nostro paese, a titolo sperimentale, la detraibilità del 19% delle spese sostenute per l'acquisto di abbonamenti per il trasporto pubblico regionale ed interregionale effettuato con qualsiasi modalità, per un importo delle spese stesse non superiore a 250 euro annui. Tale norma, che interessa anche la forma più costosa degli abbonamenti, quella ferroviaria, è stata prorogata anche per il 2009, sulla base della disposizione dell'articolo 2, comma 7, della legge 22 dicembre 2008, n. 203. Questo approccio consente di guardare con maggiore attenzione alla prospettiva di

²² L'incidenza dei trasporti ferroviari sull'indice NIC è pari allo 0,34% e all'interno della voce trasporto ferroviario, i trasporti ferroviari nazionali pesano per il 65%, mentre i trasporti regionali per il 35%.

aumenti tariffari che in parte potranno essere compensati dalla detrazione fiscale (sia pure con i noti limiti relativi all'incapienza).

4.2. *I contributi per servizi passeggeri*

La seconda componente da analizzare è l'evoluzione temporale dei contributi ricevuti da Trenitalia per tipologia di servizio erogato. A tal fine, si è effettuata una ricognizione sui valori dei corrispettivi incassati dalla società Trenitalia Spa in relazione ai contratti di servizio sottoscritti con lo Stato, le Regioni e le Province Autonome. Le informazioni della tabella 6 tengono conto dell'ottica privatistica/aziendale di Trenitalia e, quindi, considerano tutti i contributi (regionali, statali, ma anche di altri enti territoriali) incassati per l'erogazione di servizi di trasporto in convenzione, al netto dell'IVA laddove dovuta. In particolare, i dati si riferiscono per quanto concerne il periodo 2002-2007 ai valori ottenuti direttamente dai bilanci stessi di Trenitalia; le previsioni per il 2008 sono state ottenute direttamente da fonti ministeriali, mentre per gli anni successivi dal Piano Industriale di FS (2007)²³.

I dati mostrano come i contributi dalle Regioni e le Province Autonome siano in aggregato aumentati nel periodo 2002-2006 ad un tasso medio annuo di circa l'1%. Tale crescita non riguarda però tutte le voci relative ai contributi regionali ottenuti da Trenitalia. Più in dettaglio, la voce «Contratti di Servizio Pubblico in convenzione con le Regioni» è costituita sostanzialmente corrispettivi delle regioni a statuto ordinario per i servizi di trasporto resi da Trenitalia, in relazione ai contratti di servizio sottoscritti con le singole regioni secondo quanto previsto dal D.Lgs 19 novembre 1997, n. 422, e dal DPCM del 16 novembre del 2000. Questi contributi sono rimasti costanti in valore nominale a partire dal 2000 fino al 2006 e risultano pari a 1.221,8 milioni di euro IVA inclusa²⁴. La crescita dell'1% annuo dei contributi fino al 2006 è quindi dovuta principalmente all'aumento nel tempo dei contributi per i servizi aggiuntivi, ossia alle nuove tratte attivate in relazione a nuovi investimenti statali (ad esempio, il passante ferroviario di Milano), o richieste specificatamente dalle singole regioni a Trenitalia. Negli ultimi due anni, invece, i contributi derivanti dalle convenzioni con le regioni sono considerevolmente aumentati. Infatti, a causa del mancato adeguamento dei contributi, previsto dalla normativa, e le richieste avanzate da Trenitalia, nel 2007 è stato concesso dal Governo un contributo *una tantum* (pari a 311 milioni di €) per l'adeguamento all'inflazione dei corrispettivi per il periodo 2000-2006.

I contributi erogati dallo Stato per il trasporto passeggeri (Regioni a Statuto Speciale e servizi notte) e per il trasporto merci sono stati costanti nell'intero arco 2002-2005. I contributi sono, infatti, iscritti in base a quanto stanziato con legge del 24 dicembre 2003 n.

²³ Il Gruppo FS ha predisposto a maggio dello scorso anno un aggiornamento del Piano nel quale le richieste per il servizio universale con lo Stato e per l'effettuazione dei servizi regionali non sono state incrementate, mentre è attualmente in fase di predisposizione il nuovo piano 2009-2013, la cui presentazione è prevista per la metà del 2009.

²⁴ I dati di bilancio di Trenitalia mostrano nel 2005 una riduzione dei corrispettivi compensata da un aumento quasi proporzionale nel 2006. Ciò dovrebbe essere dovuto esclusivamente a motivi contabili, considerando che il valore medio dei contributi rimane, comunque, in linea con quanto previsto dai decreti citati.

351, nei rispettivi capitoli di spesa del Ministero dell'Economia e delle Finanze per gli obblighi tariffari e di servizio (pari a 480,563 milioni di euro). In particolare, i contributi per il trasporto viaggiatori includono 218 milioni di € relativi al Contratto di Servizio Pubblico con le regioni a statuto speciale, che rimangono fuori dal disposto del DPCM del 16 novembre 2000, e 143,57 milioni di euro per servizio viaggiatori notturno e per agevolazioni e gratuità tariffarie per determinate categorie di viaggiatori. Il contributo per il servizio di trasporto merci si attesta invece a 118,7 milioni di euro.

I contributi dallo Stato per i Contratti di servizio pubblico subiscono, invece, una evidente flessione nel 2006, pari a circa il 25% in base a quanto previsto dall'articolo 1, comma 16, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria per il 2006). Dal 2006, si osserva altresì una contrazione della voce Contributi da Stato, Enti pubblici territoriali che mostra una riduzione di circa 7 milioni di euro rispetto al 2005, dovuta – secondo le risultanze derivate dal bilancio aziendale di Trenitalia del 2006 - alla mancata iscrizione dei contributi, di cui all'articolo 38, comma 7, della legge 1° agosto 2002, n. 166, maturati a fronte dei progetti per lo sviluppo del trasporto combinato realizzati nell'anno.

I contributi per i Contratti di servizio pubblico sottoscritti dallo Stato iniziano nuovamente a salire nel 2007, grazie ai maggiori stanziamenti richiesti dal Ministero dei Trasporti e concessi dal Ministero dell'Economia. In particolare, gli aumenti rispetto al 2006 ammontano a circa il 55% portando ad una erogazione complessiva ben superiore rispetto a quella relativa al periodo 2002-2005. Tali incrementi sono così articolati: i contributi per il trasporto passeggeri sono mediamente cresciuti del 60%; nel dettaglio, questo aumento è dovuto ad un incremento pari al 51% dei contributi erogati alle Regioni a Statuto Speciale e pari al 71% per i servizi notte; i contributi per i servizi di trasporto merci sono mediamente aumentati del 42%.

Nel 2008, così come previsto dalla legge finanziaria per il 2008 (articolo 62), è stato altresì previsto un contributo addizionale pari a 94,5 milioni di euro (104 milioni di euro IVA inclusa) per la fornitura del cosiddetto servizio universale, ossia *«per consentire il finanziamento dei servizi pubblici ferroviari di viaggiatori e merci sulla media e lunga percorrenza»*.

Per il periodo 2009-2011, le richieste di Trenitalia evidenziano un aumento in tutte le voci rilevanti. Tali aumenti ammontano a circa il 30% per i corrispettivi per i contratti di servizio con le Regioni, e di circa il 2% per i contratti di servizio con lo Stato, inclusivi però della nuova quota relativa al servizio universale ancora in fase di determinazione.

TAB. 6: I contributi pubblici a Trenitalia 2002-2007, le previsioni di spesa per il 2008 e le richieste di Trenitalia per il 2009-2011 (dati in migliaia di euro, IVA esclusa)

	Richieste Trenitalia da «Piano Industriale 2007-2011»			Valori da Bilancio Trenitalia						
	Piano 2011	Piano 2010	Piano 2009	2008 (ex LF)	2007	2006	2005	2004	2003	2002
Convenzioni con le Regioni	2.350.000	2.013.000	1.805.000		1.851.498	1.273.007	1.258.249	1.238.598	1.225.063	1.223.246
• <i>Regioni a Statuto Ordinario</i>				<i>1.800.000</i>	<i>1.500.911</i>	<i>1.215.086</i>	<i>1.205.420</i>	<i>1.209.174</i>	<i>1.209.174</i>	<i>1.209.174</i>
• <i>Contratti per servizi aggiuntivi</i>					59.587	57.921	52.829	29.424	15.889	14.072
• <i>Contributi una-tantum</i>				282.272*		-	-	-	-	-
Ricavi da Stato e da altri Enti					567.721	366.990	487.537	480.693	480.928	480.720
• <i>Contratto di servizio pubblico</i>	598.000	592.000	586.000	568.470	567.721	366.934	480.563	480.563	480.563	480.563
- <i>per il Trasporto Viaggiatori</i>	441.000	438.000	435.000	478.810	428.576	269.232	361.778	361.778	361.778	361.778
<i>Regioni Stat. Spec.</i>	187.000	184.000	181.000	242.000	239.944	158.809	218.203	218.203	218.203	218.203
<i>Servizio Notte</i>	134.000	134.000	134.000	142.270	188.632	110.423	143.575	143.575	143.575	143.575
<i>ML Distanza – Serv.</i>										
<i>Universale</i>	120.000	120.000	120.000	94.540	-	-	-	-	-	-
- <i>per il Trasporto Merci</i>	157.000	154.000	151.000	89.660	139.145	97.701	118.785	118.785	118.785	118.785
• <i>Altri contrib. in c/esercizio da Stato o Altri Enti Territoriali</i>					-	56	6.974	130	365	157
Totale Ricavi da PA	2.948.000	2.605.000	2.391.000	-	-	1.640.053	1.752.760	1.719.421	1.706.356	1.704.123

* Contributi straordinari *una tantum* IVA esclusa (pari a 311 milioni di € IVA inclusa) per adeguamento dei contributi regionali all'inflazione programmata

Fonte: elaborazione degli autori sui dati di bilancio Trenitalia e su FS (2007).

5. Linee guida per la definizione degli obblighi di servizio pubblico nel trasporto passeggeri a media-lunga distanza

Alla luce dell'analisi fin qui effettuata, nel prosieguo si delineano possibili linee guida utili al decisore pubblico per la definizione di eventuali obblighi di servizio pubblico e del loro perimetro, delle modalità di finanziamento degli oneri sociali e dei principi regolatori che dovrebbero essere adottati per la realizzazione di un assetto istituzionale efficace e in linea con l'obiettivo di garantire la fornitura di un servizio di trasporto passeggeri ferroviario nel modo più efficiente possibile.

5.1. La tipologia del servizio ed il perimetro delle obbligazioni

In primo luogo, occorre stabilire quali servizi dovrebbero essere compresi nella definizione di un eventuale servizio universale per il trasporto ferroviario. Per quelli di trasporto passeggeri occorre così verificare se includere solamente le tratte a media e lunga distanza oppure anche le tratte regionali. Più in generale, il servizio universale nel trasporto ferroviario può essere definito come *«insieme minimo di servizi di qualità predefinita e secondo prezzi controllati dall'autorità pubblica, che si ritiene debbano essere garantiti alla collettività, ancorché economicamente non remunerativi – in presenza di costi efficientati e di una adeguata remunerazione del capitale – per l'operatore che li fornisce»* (NARS, 2007).

Come evidenziato in precedenza, il problema della fornitura di eventuali servizi a valenza sociale rientranti nel concetto di servizio universale dipende in massima parte dalla tipologia di concorrenza nel mercato che si prevede si sviluppi nei prossimi anni. L'esperienza delle altre *utilities* evidenzia che la pressione competitiva si concentrerà principalmente nelle tratte profittevoli del mercato, quelle AV, e ciò potrebbe portare a indurre l'operatore incumbente ad abbandonare tratte oggi sussidiate e non profittevoli, seppur socialmente rilevanti. Almeno per le tratte a media e lunga percorrenza, vi sono, quindi, problemi di possibili fallimenti del mercato, perché se è pur vero che alcune tratte potrebbero essere sostituite con altre forme di trasporto (voli aerei *low cost* o servizi pubblici su gomma), non su tutte ciò è possibile. Infatti, molte tratte (o sotto-tratte) sono relativamente brevi e in questi casi il trasporto aereo è quasi sempre più costoso e più lento a causa dei tempi di collegamento e attesa con gli aeroporti; talvolta, soprattutto su tratte extra-regionali il trasporto pubblico su gomma non è presente; infine, il trasporto privato non necessariamente rappresenta l'alternativa migliore, visti i costi che esso genera, spesso tali da escludere le classi più povere dal diritto alla mobilità o quanto meno limitarne l'esercizio.

E' ragionevole, quindi, pensare che vi possano essere esigenze sociali che richiedono la necessità di garantire servizi a media-lunga percorrenza non di fascia alta (ad esempio, non più di servizi IC) per la gran parte dei cittadini, al fine di soddisfare così l'esigenza di mobilità di tutti. Tutto questo ovviamente tenendo conto della sostituibilità intermodale e dei corrispondenti oneri sociali soprattutto in contesti di risorse pubbliche limitate. Infine, si consideri che il trasporto a media-lunga percorrenza ha anche effetti positivi sul trasporto

locale, ossia esternalità positive legate al possibile feederaggio locale. Da questo punto di vista appare opportuno separare con chiarezza a regime la gestione delle tratte definite di servizio universale da quelle «commerciali» gestite dall'operatore *incumbent* per evitare forme di sussidio incrociato (dalle tratte profittevoli a quelle in perdita).

Con riferimento ai servizi di trasporto ferroviario locale, certamente esistono esigenze di servizio pubblico. Ma è altrettanto vero che a livello locale non vi sono al momento aspetti concreti di concorrenza *nel* mercato, ma solo *per* il mercato. Ciò implica che l'ente locale che bandisce la gara può disegnare *ex ante* la tipologia di servizio che richiede, sostituendo qualora lo ritenga opportuno tratte in ferro con tratte su gomma. Quindi, si mette a gara uno specifico contratto di servizio che contiene gli obblighi sociali. Non sembrano esserci problemi di chiusura di linee; se anche venissero chiuse specifiche tratte, l'ente locale (data la limitata distanza) può comunque provvedere a coprire le tratte soppresse con servizi sostitutivi. Tuttavia, anche nel caso dei servizi ferroviari di interesse regionale occorre distinguere dalle linee che presentano espressamente le caratteristiche di essenzialità sociale, secondo le modalità illustrate nei precedenti paragrafi, e quelle che sono destinatarie di un sussidio pubblico per ragioni di esternalità ambientali (ad esempio, per l'accesso alle grandi metropoli urbane) o per ragioni di equità legate alla tariffazione particolarmente agevolata del traffico pendolare.

Detto ciò, sembra quindi plausibile ritenere che è possibile parlare di servizio universale principalmente per le tratte non remunerative dei servizi a media e lunga percorrenza, essendo queste le tratte che potrebbero subire forti ristrutturazioni a seguito dello sviluppo della concorrenza *nel* mercato nei segmenti profittevoli, come l'Alta Velocità.

Tuttavia, per la definizione del perimetro delle obbligazioni sociali, non basta ricorrere semplicemente all'elenco dei servizi attualmente non remunerativi, poiché in questo modo si avrebbe un mero intervento di ripianamento dei disavanzi dell'operatore storico. L'obiettivo è, invece, individuare le tipologie di servizi da includere nel servizio universale ed utilizzare i treni remunerativi per compensare parte dell'onere a carico dello Stato per il servizio universale nel suo complesso.

L'insieme di servizi per la media e lunga percorrenza che dovrebbe essere incluso all'interno di un apposito contratto di servizio con lo Stato è costituito dai treni notturni e gli IC diurni (e specifici ICplus) al di fuori della rete definita dalla «Y» Bologna – Padova – Venezia e dalla «T», ossia la tratta verticale Milano- Napoli via Roma e quella orizzontale da Torino a Venezia passando per Milano. Sono, invece, da escludere tutti quei servizi remunerativi e, quindi, potenzialmente competitivi verso i quali è presumibile che la concorrenza si concentri a partire dal 2011 in avanti. Pertanto, tutti i servizi AV/AC e i treni ES non devono essere considerati nel perimetro degli obbligazioni sociali.

Secondo i primi calcoli realizzati dal Ministero dei Trasporti (2007), lo Stato dovrebbe acquistare circa 17 milioni di treni-km di IC diurni, di circa 1,6 milioni di treni-km di ES e di circa 20,7 milioni di treni-km di treni notturni, per un totale di 39,3 milioni di treni-km. In termini di corrispettivi, l'onere sarebbe di circa € 262 milioni annui, superiori di circa €128 milioni rispetto all'attuale contratto.

Un punto importante è quello di verificare se, anche all'interno delle tratte remunerative, vi possano essere eventuali esigenze di servizio universale. Se, ad esempio, si prende la tratta Milano–Roma, è possibile pensare che sia ritenuto socialmente utile garantire dei trasporti di fascia non alta (ossia non ES o AV), come ad esempio treni IC, o prevedere ulteriori fermate che garantiscano un più ampia fruibilità della rete, così da includerli tra gli oneri del servizio universale. Tuttavia, se sulla tratta sono presenti servizi altamente sostitutivi, anche se di fascia qualitativa superiore (ES o AV), ma soprattutto se la domanda di traffico è particolarmente sostenuta, il contributo eventualmente da erogare dovrebbe risultare particolarmente limitato.

Occorre tuttavia evitare, almeno nella fase attuale, che l'*incumbent* possa ridurre selettivamente anche alcuni servizi remunerativi, al fine di indirizzare i passeggeri su un numero di treni inferiore e/o a più elevata tariffazione.

5.2. *Aspetti economici del servizio universale*

A causa dei vincoli di fornitura del servizio a valenza sociale, imposti dal regolatore, l'operatore soggetto alle obbligazioni sociali sostiene un costo, la cui entità dipende dalle caratteristiche del mercato di riferimento. In particolare, su di esso influiscono la struttura tariffaria, l'ampiezza dell'insieme dei servizi inclusi nelle obbligazioni sociali e il livello di efficienza operativa raggiunto dall'impresa di trasporto. Il *costo netto* del servizio universale va inteso come onere evitabile, cioè come differenza fra il costo derivante dalle obbligazioni sociali rispetto alla situazione in cui l'operatore non sia tenuto a fornire tale servizio. Si devono pertanto prevedere gli elementi di ricavo e di costo di lungo periodo ed un rendimento ragionevole sul capitale impiegato per la fornitura dei servizi ai clienti non remunerativi, cioè i consumatori che l'operatore non servirebbe, qualora non fosse soggetto all'obbligo di fornitura.

L'importanza nel classificare servizi come rientranti nel novero del cosiddetto servizio universale risiede in particolare nel fatto che, come previsto in tutti i settori regolati, ciò permette di richiedere a tutti gli operatori in concorrenza tra loro una contribuzione agli oneri sociali così derivanti. Non solo. Ciò permette di definire la totalità dei servizi a valenza sociale la cui fornitura deve rientrare all'interno di un contratto di servizio pubblico. Ne consegue che, essendo questi servizi ritenuti socialmente rilevanti e oggetto di specifico contratto, il Ministero o, laddove verrà creata, un'Autorità dei Trasporti può altresì prevedere vincoli specifici sulla dinamica dei prezzi dei servizi inclusi nel contratto di servizio, adottando ad esempio meccanismi di tipo *price cap* a tutela del consumatore.

La definizione delle tratte da inserire nel servizio universale comporta due ordini di problemi dal punto di vista strettamente economico. In primo luogo, è necessario vedere come valutare il *trade off* tra esigenze di risorse pubbliche e valenza sociale dei medesimi. In secondo luogo, è necessario definire con quale meccanismo finanziare tali oneri e come eventualmente prevedere forme di contribuzione da parte dei vari operatori del mercato.

Il controllo del costo delle obbligazioni sociali è fondamentale, soprattutto in un contesto di risorse pubbliche scarse. Si potrebbe così pensare di costruire una sorta di matrice *load*

factor/costo p-km per verificare se è opportuno o meno fornire una certa tratta. Onere del regolatore sarebbe la definizione delle soglie per l'una e l'altra dimensione oltre le quali non garantire il servizio: se il *load factor* fosse limitato, ossia se la domanda di servizio in una certa tratta è bassa e, quindi, presumibilmente poco rilevante da un punto di vista sociale, e allo stesso tempo il costo per treno-km sulla stessa tratta risultasse troppo alto, essa potrebbe essere esclusa dall'insieme delle obbligazioni sociali.

In questa analisi, il ruolo della concorrenza intermodale (soprattutto servizi di trasporto pubblico su gomma) è molto importante da valutare, così da evitare che certe tratte risultino prive di servizi di trasporto pubblico. La definizione dell'estensione delle obbligazioni sociali non è, quindi, un concetto statico: il perimetro può mutare sia a seguito di eventuali cambiamenti tecnologici e nello specifico di modalità di trasporto alternativo (concorrenza intermodale) sia per nuove e non previste condizioni competitive su specifiche linee. In linea teorica, quindi, l'ottica dovrebbe essere quella di valutare i costi sostenuti per la fornitura di servizi su specifiche tratte, ma valutare altresì se esistono soluzioni alternative che garantiscono la medesima soddisfazione del bisogno di trasporto nel cittadino, come ad esempio i voli aerei *low cost*. Lo stesso management di FS ha osservato come il traffico su molte tratte a lunga percorrenza sia notevolmente diminuito grazie ai minori costi (sia in termini di spesa sia in termini di tempo di trasporto) sostenuti con voli per i collegamenti a lunga-lunghissima distanza. Ne consegue che, in questi casi, alcuni collegamenti (soprattutto diurni) potrebbero non essere più inseriti nel computo degli obblighi di servizio se scarsamente utilizzati e sostituiti da altre forme di trasporto²⁵.

Allo stesso modo, il grado di concorrenza intra-modale può modificare l'estensione delle obbligazioni. Se, a titolo esemplificativo, si inserisse all'intero del perimetro dei servizi a rilevanza sociale la tratta IC Torino–Roma lungo la dorsale tirrenica, ma in seguito all'entrata di nuovi vettori iniziasse a svilupparsi una qualche forma di concorrenza sulla medesima tratta, essa potrebbe uscire dall'insieme delle obbligazioni sociali in quanto è presumibile ritenere che le condizioni di traffico e/o di servizio siano in qualche modo mutate (ad esempio, in termini di costi al km inferiori a quelli attualmente sostenuti dall'*incumbent*) e tali da garantire la remuneratività del servizio.

5.3. *Il finanziamento del servizio universale ferroviario e le gare*

Il problema successivo è quello di definire le modalità di finanziamento del servizio da parte della finanza pubblica. A tal fine, occorre tener conto anche del fatto che la gestione dei servizi da parte dell'*incumbent* presenta significativi margini di recupero di produttività (peraltro in parte già attuati negli ultimi anni). Di conseguenza occorre riflettere anche sulle modalità di definizione del livello di sussidio per non tener semplicemente conto a piè di lista dell'attuale livello e costosità della capacità produttiva di Trenitalia, ad esempio adottando forme di *cap* che stimolino l'operatore ad una crescita della produttività.

²⁵ Di contro, è altrettanto ovvio che la presenza di questa forma di concorrenza intermodale e, quindi, la presenza di sostituibilità dal lato dell'offerta dovrebbe avere effetti anche sulla regolazione dei servizi di trasporto alternativi, come i sistemi aeroportuali.

Dal punto di vista generale appare opportuno che il finanziamento pubblico degli obblighi di servizio pubblico (per la parte non coperta dalle tariffe e dalle sue dinamiche) debba essere duplice: ai ricavi da traffico, dovrebbero affiancarsi quelli derivanti da un fondo di compensazione (il cosiddetto fondo comune).

Vista la forte sostituibilità tra le molteplici tipologie di servizi di trasporto, se si ritenesse opportuno che il servizio di trasporto ferroviario venisse in qualche modo sussidiato dal sistema economico a causa della sua rilevanza sociale e del suo (presunto) minore impatto ambientale, allora si potrebbe pensare di adottare una soluzione sistemica più generale, definendo un fondo comune per l'intero settore dei trasporti. Tale fondo può essere concepito come costituito dai contributi derivanti da tutti gli operatori del settore del trasporto, indipendentemente dalla modalità con cui esso avviene (gomma, ferro, aereo), in ragione dell'esternalità ambientale negativa che essi producono nello svolgimento dell'attività. Sebbene dal punto di vista logico, questa potrebbe sembrare la soluzione più naturale in quanto ciascun tipo di vettore contribuirebbe al risanamento del gap costi-benefici generato, è altrettanto immediato comprendere che l'elevato numero di *stakeholders* coinvolti e la loro natura eterogenea rende tale idea difficilmente attuabile, soprattutto sul piano politico.

Pertanto, seppur in linea generale sia sostenibile l'idea di un fondo comune di sistema, è più realistico pensare ad un'idea di un fondo di compensazione (fondo comune) specifico per il settore ferroviario, alimentato dai ricavi di tutti gli operatori che effettuano trasporto ferroviario sulle tratte profittevoli. Il criterio di ripartizione dell'onere complessivo potrebbe essere quello di adottare *i ricavi da traffico dei servizi remunerativi al netto dei costi di accesso all'infrastruttura ferroviaria*, in modo da tener conto anche del diverso grado di integrazione verticale dei diversi operatori ferroviari.

Nella realizzazione di tale mix di finanziamenti occorre essere consapevoli che il costo delle tratte in esame (sulla media e lunga percorrenza) si aggira intorno ai 300-350 milioni di euro mentre i ricavi delle tratte profittevoli sembrano molto inferiori a queste cifre. Ne consegue che è necessario porre dei limiti di contribuzione per i singoli operatori. Se le tratte remunerative sono tassate in modo eccessivo, la riduzione della redditività potrebbe deprimerne lo sviluppo e determinare la trasformazione di alcune di queste tratte da profittevoli a non profittevoli. In altre parole, non è possibile fissare una contribuzione tale da eliminare ogni incentivo sia per l'operatore incumbente sia per i nuovi entranti alla fornitura di adeguati servizi nelle tratte in concorrenza, soprattutto considerando che tali tratte saranno tipicamente le tratte ad AV che hanno richiesto enormi investimenti pubblici e che rappresentano comunque servizi di primaria importanza per il sistema di trasporto italiano nel prossimo futuro.

A tale proposito non va dimenticato che le tariffe italiane del servizio ferroviario (anche sulle tratte commerciali) appaiono ancora distanti dai livelli europei, nonostante gli incrementi più recenti. La completa liberalizzazione dei prezzi sulle tratte escluse dal servizio universale, che dovrebbe essere anche esclusa anche dai rituali blocchi anti inflazionistici, appare una condizione necessaria sia per lo sviluppo ulteriore degli investimenti nel settore che per

l'avvio del fondo comune. Allo stesso modo appare possibile riflettere su un incremento (più limitato) delle tariffe dei servizi sussidiati, in particolare operato attraverso le autonome scelte delle regioni e delle province autonome magari legato ad un miglioramento della qualità dei servizi (puntualità, pulizia e qualità del materiale rotabile ecc.).

Parte degli oneri potrebbero essere coperti anche tramite maggiorazioni sulle tariffe di accesso all'infrastruttura ferroviaria, ma in questo modo si danneggerebbe la competitività degli operatori nuovi entranti che si troverebbero a pagare di più l'accesso ad un asset essenziale²⁶. Fermo restando tale problema, appare comunque necessario dare attuazione alle disposizioni, emanate in attuazione delle direttive europee, di ridefinizione dei canoni per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria stabilite dal D.lgs 8 luglio 2003, n. 188, più volte prorogate sino al 31 dicembre 2009 (articolo 25 del decreto legge 30 dicembre 2008, n. 207).

Per questo motivo, si ritiene che la via del fondo comune è, quindi, più neutrale dal punto di vista competitivo e, quindi, da preferire. Innanzitutto, la procedura è trasparente, poiché sia le classi di operatori chiamati a contribuire, sia le modalità di contribuzione sono fissate a priori. Inoltre, rappresenta un metodo equo e non discriminatorio, se tutte le imprese di trasporto passeggeri sono chiamati a contribuire proporzionalmente ai ricavi conseguiti da ciascuno. Non va però dimenticato che un trasferimento dai servizi remunerativi a quelli universali si attaglia perfettamente a situazioni in cui il processo di liberalizzazione è consolidato, mentre nella fase di avvio, come nel caso italiano, può essere individuata una soluzione transitoria a carico della fiscalità generale proprio con l'obiettivo di promuovere l'entrata nel settore di nuovi soggetti.

E' anche interessante osservare che in linea prospettica anche operatori alternativi a Trenitalia potrebbero, almeno in parte, fornire servizi su specifiche tratte in servizio universale. In tal caso, se più operatori si suddividono il costo del servizio universale, ciascuno può ottenere un sussidio proporzionale all'ammontare dei costi sostenuti. La logica sarebbe quella di organizzare *gare*, per lotti o anche *tratta per tratta*, così da dare l'opportunità di partecipare anche a nuovi operatori di dimensione più ridotta. In aggiunta a tale meccanismo, denominato *play or pay* (partecipa o paga), la letteratura economica ha recentemente suggerito nuovi approcci al problema del finanziamento del servizio universale, che possano favorire la minimizzazione dei costi relativi. Secondo l'approccio *yardstick*, la valutazione dell'onere connesso agli obblighi sociali è effettuata utilizzando stime del costo di fornitura del servizio di base in aree con caratteristiche simili, incentivando così l'efficienza (Panzer, 2000). La presenza di una pluralità di operatori che forniscono servizi a media-lunga percorrenza potrebbe permettere al Ministero dei Trasporti di ottenere maggiori indicazioni sui reali costi sottostanti il servizio e così utilizzare queste informazioni per rendere sempre più incentivante l'erogazione dei contributi pubblici e minimizzare allo stesso tempo l'utilizzo di risorse pubbliche. Lo sviluppo di un «mercato» del servizio universale ferroviario appare giustificato anche dalla evoluzione tecnologica delle modalità di erogazione di tale servizio che appaiono progressivamente sempre più

²⁶ E' comunque prevista una maggiorazione (limitata) delle attuali tariffe di accesso all'infrastruttura per il finanziamento della neo-istituita Agenzia per la Sicurezza Ferroviaria.

differenziate da quelle dei servizi commerciali per tipologia dei mezzi utilizzati e conseguentemente del personale specializzato necessario.

Per quanto concerne le gare per le tratte oggetto di servizio universale, uno degli aspetti più importanti è definire l'ampiezza del servizio da mettere a gara. È infatti assai probabile che i concorrenti, almeno in una prima fase, saranno numericamente limitati. Per cui, più grandi saranno tali lotti, minori saranno i potenziali partecipanti e quindi minore sarà l'effetto competitivo della gara e viceversa. E' ovvio però che la gestione di gare per singole tratte è molto più complessa e dovrebbe essere gestita da un organismo specifico (come un'Autorità dei trasporti) non solo per gli aspetti della gara in sé ma anche per le problematiche di pianificazione del servizio. Di conseguenza, si potrebbe pensare di effettuare gare per singole tratte a media o lunga percorrenza così da ottenere dalla stessa procedura ad evidenza pubblica indicazioni più precise sugli effettivi costi del servizio. Man a mano che il grado di concorrenza si sviluppa, allora si potrà passare ad eventuali gare per lotti composti da più tratte.

5.4. *Aspetti regolatori*

A livello regolatorio sorge la necessità di adottare opportune forme di separazione (almeno a livello contabile/amministrativo) e di imporre l'adozione di una vera e propria contabilità regolatoria tale da permettere di enucleare le attività soggette a sussidiazione pubblica, da quelle più strettamente commerciali per le quali Trenitalia dovrà competere non solo con i privati, ma anche con gli altri mezzi di trasporto, quali l'aereo e i mezzi privati. Senza questi dati è, infatti, impossibile calcolare il costo del servizio e i potenziali ricavi da traffico che permettono di definire l'onere complessivo delle obbligazioni sociali. E quindi, dato il forte vantaggio informativo di cui gode Trenitalia, ogni ulteriore intervento in merito non sarebbe che un intervento di ripianamento delle spese sostenute da Trenitalia, con il rischio di compensare quindi eventuali inefficienze dello stesso operatore.

Le attuali indicazioni sui costi per macro-aggregati di tratte fornite da Trenitalia non sono in grado di poter permettere al decisore pubblico di determinare costi chilometrici per tipologia di servizio (ES, ICplus, IC, Espresso) articolate per fascia temporale (diurno e notturno) con gravi problemi di trasparenza e di calcolo. L'assenza di informazioni di questo tipo sarebbe tale da inficiare qualunque processo di razionalizzazione e efficientamento che il *policy maker* può essere intenzionato a perseguire²⁷.

²⁷ In questa prospettiva appare indispensabile anche l'attivazione presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti dell'Osservatorio nazionale sulle politiche del trasporto pubblico locale, istituito dall'articolo 2, comma 300 della legge 23 dicembre 2007, n. 244, «.. al fine di creare una banca dati e un sistema informativo pubblico...».

6. Conclusioni

L'apertura alla concorrenza del settore ferroviario, auspicata non solo per il presumibile effetto positivo in termini tariffari e soprattutto qualitativi del servizio, ma anche come meccanismo che spinga l'operatore incumbente Trenitalia ad una maggiore efficienza operativa, nasconde un lato oscuro, tipico di tutti i processi di liberalizzazione, ossia la possibilità che certe tratte di servizio, soprattutto se non remunerative, possano essere non più servite se non adeguatamente sussidiate. Ne consegue che appare condizione necessaria che lo Stato definisca il livello quantitativo dell'intervento pubblico per i servizi aventi valenza sociale sia a livello nazionale, sia nei confronti delle Regioni e delle Province Autonome.

Da un lato si tratta di definire *ex ante* ed in modo adeguato le risorse disponibili per la definizione di un contratto di servizio da parte del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti per la media e lunga percorrenza, finanziando l'attuale gap tra risorse disponibili e necessarie anche attraverso l'utilizzo delle risorse attualmente destinate alle merci e alle Regioni a statuto speciale.

Dall'altro, si tratta di stabilire il livello di contributo dello Stato al finanziamento del trasporto pubblico locale su ferro, evitando l'intervento annuale a copertura delle perdite previste dall'operatore e a compensazione *una tantum* dei mancati adeguamenti storici dei costi. La definizione di un livello di risorse condiviso con le Regioni e le Province Autonome e Trenitalia, l'applicazione di regole che vincolano nel tempo la dinamica dei sussidi (*subsidy-cap*) e la loro erogazione alle Regioni e alle Province Autonome attraverso la compartecipazione al gettito dell'accisa sul gasolio (come è già avvenuto per i servizi su gomma e per le ferrovie ex-concesse) costituisce la indispensabile premessa per la definizione di un quadro regolatorio responsabile ed efficace per la definizione degli oneri sociali di servizio pubblico nel trasporto ferroviario locale.

Appare, inoltre, fondamentale passare da un approccio in cui si interviene *ex post* di anno in anno a ripianare le perdite di Trenitalia ad un assetto strutturale in cui si definiscono *ex ante* per un periodo pluriennale le risorse statali per il finanziamento dei servizi ferroviari. Infatti, la legge finanziaria per il 2008 ha risolto per un solo anno il problema della copertura finanziaria del contratto di servizio con lo Stato, stanziando 104 milioni di euro aggiuntivi, destinandoli per la prima volta al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (cioè il soggetto che stipula il contratto di servizio e non al Ministero dell'Economia, cioè l'azionista). Ma è evidente che ciò non consente di stipulare un contratto di servizio quinquennale, né tanto meno di bandire gare per l'affidamento delle tratte non remunerative. La legge finanziaria per il 2008 non ha, invece, individuato *ex-ante* le risorse per i servizi ferroviari regionali. Tale approccio ha impedito di effettuare una riforma strutturale del finanziamento, continuando a procedere sulla base dell'emergenza contingente. Infatti, al fine di proseguire l'erogazione dei servizi attuali, il decreto legge 8 aprile n. 60, convertito nella legge 6 giugno 2008, n. 102 ha autorizzato la spesa di 80 milioni di euro da

corrispondere direttamente a Trenitalia : «[...] *nelle more della stipula dei nuovi contratti di servizio, previa definizione del fabbisogno effettivo per la realizzazione dei servizi di trasporto regionale di cui all'articolo 9 del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422, e della rideterminazione dei criteri di ripartizione di cui all'articolo 20, comma 7, dello stesso decreto legislativo*». Per consentire la prosecuzione di tali servizi sino alla fine dell'anno, l'articolo 63 della legge 6 agosto 2008, n. 133, al comma 4, ha autorizzato l'ulteriore spesa di 300 milioni di euro per *«far fronte alle esigenze del Gruppo Ferrovie dello Stato*». Tali risorse hanno consentito di integrare le risorse relative al contratto di servizio merci, rinviando ad un decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze, di concerto con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, la specifica destinazione del contributo.

Un intervento con caratteristiche più ampie, anche se emanato per far fronte all'emergenza, è previsto dall'articolo 25 del decreto legge 29 novembre 2008, n. 185, che stanziava 960 milioni di euro per investimenti (prevalentemente destinati al rinnovo del materiale rotabile) e 480 milioni annui per il triennio 2009-2011 *«per assicurare i necessari servizi ferroviari di trasporto pubblico, al fine della stipula dei nuovi contratti di servizio dello stato e delle Regioni a statuto ordinario con Trenitalia spa*». Si tratta di una buona occasione per ridefinire i livelli di intervento pubblico per il servizio universale a livello nazionale, stipulando il nuovo contratto di servizio con lo Stato, ma anche per la riforma del finanziamento pubblico del servizio ferroviario di interesse regionale. Infatti attribuite le risorse alle Regioni ed alle Province Autonome sulla base di un meccanismo permanente di federalismo fiscale (la partecipazione al gettito dell'accisa sul gasolio per autotrazione)²⁸, si potranno definire innovativi criteri di riparto a livello territoriale che tengano conto sia di esigenze di perequazione rispetto alla spesa storica che ai livelli essenziali delle prestazioni, ma anche con caratteristiche premiali rispetto allo sviluppo di meccanismi concorrenziali, di razionalizzazione dei servizi (attraverso la soppressione di quelli particolarmente inefficienti) e di miglioramento degli standard prestazionali²⁹.

Infine, coerentemente con queste scelte e subordinatamente ad esse, il Ministero dell'Economia e delle Finanze, in qualità di azionista del gruppo FS, dovrebbe discutere ed approvare con atti formali il previsto Piano Industriale 2009-2013, fornendo al management aziendale indicazioni strategiche chiare ed un quadro attendibile delle risorse finanziarie disponibili³⁰.

In conclusione, come evidenziato in precedenza, gli aspetti di dettaglio necessari a definire un quadro economico-regolatorio organico ed efficace, sono molteplici e complessi, ma è prioritario non farsi trovare, almeno per una volta, impreparati a questa nuova fase di

²⁸ Tale riforma strutturale è stata già introdotta, a decorrere dal 2011, dall'articolo 1, comma 302, della legge 24 dicembre 2007, n. 244.

²⁹ A tal fine, la tempestività dell'intervento è indispensabile, al fine di promuovere una effettiva incentivazione della razionalizzazione dei costi, già avviata, da Trenitalia ed un'adeguata capacità di programmazione e valutazione del servizio da parte delle Regioni. A tal fine non appare coerente con il disegno riformatore il vincoli derivante dalle modalità di copertura finanziaria delle nuove risorse (a carico del Fondo per le aree sottoutilizzate), che impone la destinazione delle risorse in misura pari al 15% al nord ed all'85% al sud del paese.

³⁰ Va sottolineato che, invece, l'attuale Piano Industriale del Gruppo FS, più volte discusso dal Governo e dal Parlamento non è mai stato ufficialmente condiviso dall'esecutivo.

sviluppo del mercato del trasporto passeggeri su ferro. Con questo lavoro si è cercato di contribuire a questo importante tema.

Riferimenti bibliografici

- Alexandersson G. e Hultén S. (2007), *Competitive tendering of regional and interregional rail services in Sweden*, in ECMT-OECD (2007), *Competitive tendering of rail services*, Paris.
- Boitani A. (2002), *Liberalizzazione e regolazione dei servizi ferroviari*, in «Economia Pubblica», n. 4, pp. 41-65.
- Boitani A. e Cambini C. (2002), *Regolazione incentivante per i trasporti pubblici locali*, in «Politica Economica», n. 2, pp. 193-225.
- Brenck A. e Peter B. (2007), *Experience with competitive tendering in Germany*, in ECMT-OECD (2007), *Competitive tendering of rail services*, Paris.
- Cambini C. (2008), *Concorrenza e regolazione nel settore ferroviario: l'importanza del materiale rotabile*, in «Economia e Politica Industriale», n. 4, in corso di pubblicazione.
- Cambini, C., Ravazzi P. e Valletti T. (2003), *Il mercato delle telecomunicazioni*, Il Mulino, Bologna.
- Cartei G. (2002), *Il servizio universale*, Giuffrè, Milano.
- Celli E., Pettinari L. e Piazza R. (2008), *La liberalizzazione del trasporto ferroviario*, Giappichelli, Torino.
- CER (2005), *Public service rail transport in the European Union: an overview*, Bruxelles.
- Commissione Europea (2001), *Comunicazione sui servizi di interesse generale*, Bruxelles.
- Cremer H., F. Gasmi, A.F. Grimaud e Laffont J.J. (1998a), *The Economics of Universal Service: Theory*, The Economic Development Institute of the World Bank, Washington (DC).
- Cremer H., F. Gasmi, A.F. Grimaud e Laffont J.J. (1998b), *The Economics of Universal Service: Practice*, The Economic Development Institute of the World Bank, Washington (DC).
- ECMT-OECD (2007), *Competitive tendering of rail services*, Paris.
- Friebel G., Ivaldi M., Vibes C. (2008), *Railway Deregulation. A European efficiency comparison*, in «Economica», in corso di pubblicazione.
- FS (2007), *Piano Industriale 2007-2011*, Roma.
- Gomez-Ibanez J.A. (2003), *Regulating Infrastructure: Monopoly, Contracts and Discretion*, Harvard University Press, Boston.
- Gomez-Ibanez J.A. e G. De Rus (2006), *Competition in the Railway Industry: An International Comparison*, Edward Elgar Publishing, MA.
- IBM Global Business Service (2002), *Rail Liberalisation Index 2002*, Bruxelles.
- IBM Global Business Service (2004), *Rail Liberalisation Index 2004*, Bruxelles.

- IBM Global Business Service (2006), *Rail Regulation in Europe*, Bruxelles.
- IBM Global Business Service (2007), *Rail Liberalisation Index 2007*, Bruxelles.
- Macchiati A., Cesarini A., Mallus A. e Massimiano M. (2007), *Concorrenza e privatizzazione nel settore ferroviario in Europa. Problemi aperti e prospettive*, in «Mercato Concorrenza Regole», n. 1, pp. 13-50.
- Ministero dei Trasporti (2007), *Servizi di trasporto ferroviario di passeggeri a media e lunga percorrenza: servizio universale*, 24 settembre, Roma.
- Ministero dello Sviluppo Economico, Dipartimento per la Regolazione del Mercato (2008), *La dinamica delle tariffe dei trasporti ferroviari*, 21 luglio, Roma.
- NARS (2007), *La nuova regolamentazione del sistema ferroviario: il trasporto ferroviario passeggeri a media e lunga percorrenza*, 16 luglio, Roma.
- Nash C. (2006), *Europe: alternative models for restructuring*, in Gomez-Ibanez J.A. e De Rus G. (2006), *Competition in the Railway Industry: An International Comparison*, Edward Elgar Publishing, MA.
- NEA Transport Research and Training (2005), *Final Report. Country Monographs*, prepared for the European Commission and DG Tren, ERAIL – European Railways Administrations Institutions and Legislation, Bruxelles.
- Newbery, D.M.G. (1999), *Privatization, Restructuring and Regulation of Network Utilities*, MIT Press, Cambridge (MA).
- Office of the Rail Regulator - ORR (2006), *Passenger Rolling Stock Leasing Markets*, London.
- Panzar J. C. (2000), *A methodology for measuring the costs of universal service obligations*, in «Information Economics and Policy», n. 12(3), pp. 211-220.
- Peirone D. (2007), *The Governance of Complex System: the case of British Railways*, in «Economia e Politica Industriale», n. 4.
- Ponti M. e Beria P. (2007), *La rotaia arrugginita e il vagone del futuro*, in «Osservatorio Italiano», pp. 1028-1040.
- Quinet E. (2006), *France: avoiding competition*, in Gomez-Ibanez J.A. e De Rus G. (2006), *Competition in the Railway Industry: An International Comparison*, Edward Elgar Publishing, MA.
- Scarpa C. (2007), *Il trasporto ferroviario: l'alba di una riforma*, in Pammolli F., Cambini C. e Giannaccari A. (a cura di), *Politiche di liberalizzazione e concorrenza in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- Seabright P. et al. (2003), *The Economics of Passenger Rail Transport. A Survey*, IDEI Report, Toulouse School of Economics.
- Sorace D. (1999), *Servizi pubblici e servizi (economici) di pubblica utilità*, in «Diritto Pubblico», pp. 371-425.
- Van Dijk H. (2007), *Tendering and decentralization of regional rail passenger services in the Netherlands*, in ECMT-OECD (2007) *Competitive tendering of rail services*, Paris.
- Visco Comandini V. (2006), *Economia e regolazione delle reti postali*, Carocci, Roma.

ABSTRACT: Recent EU legal provisions, aimed at introducing the liberalisation of the railway sector, acknowledge the existence of a public service obligation for non profitable routes, which would otherwise not be offered in the case of liberalised market. Italian national law does not give detailed explanations on how to define the extent of the obligations, their financial value and their funding. The aim of this paper is to analyze the issue of public funding of railway service in the context of a liberalized market from an economic, regulatory and institutional point of view. After comparing the organizational structures of the railways sector in different European countries, we define some methodological guidelines to define the level of public intervention and its allocation and to determine the more efficient funding mechanism to apply.

J.E.L.: L51 - L52 - L92

Keywords: Regulation; Competition; Rail Transport; Public Intervention, Institutional Design.