

INDICE

L'ITALIA E LA POLITICA COMUNE DEI TRASPORTI

INTRODUZIONE	PAG. 1
1. La politica comune dei trasporti	4
2. E l'Italia?	8
I. IL PROCESSO EVOLUTIVO DELLA NORMATIVA EUROPEA E L'IMPATTO SULLA RICONFIGURAZIONE DELLE FERROVIE	21
1. L'evoluzione della direttiva 91/440	21
2. Le nuove direttive approvate	25
3. Le nuove proposte di regolazione europea in corso di elaborazione	38
4. Le regole emergenti per l'accesso alle infrastrutture ferroviarie e per il funzionamento del mercato	42
5. Le volontà divergenti degli Stati ed i primi effetti della liberalizzazione	66
6. Le possibili conseguenze sull'assetto strategico delle ferrovie italiane	70
<i>Tavola di sintesi degli interventi normativi citati nel testo e breve dizionario delle principali definizioni comunitarie</i>	<i>77</i>

II. L'ATTUAZIONE DELLA NORMATIVA EUROPEA NEL CAMPO DELL'AUTOTRASPORTO DI MERCI PER CONTO TERZI	81
1. L'accesso alla professione	81
2. L'accesso al mercato	83
3. I trasporti combinati	85
4. La disciplina tariffaria	86
5. Il cabotaggio stradale	88
6. Le raccomandazioni dei "Saggi" all'Unione europea	89
7. L'eliminazione dei fattori di distorsione del mercato	90
8. I regolamenti in materia sociale	91
9. L'armonizzazione di pesi e dimensioni dei veicoli	95
10. La sicurezza della circolazione	97
III. IL TRASPORTO TURISTICO SVOLTO MEDIANTE AUTOBUS	101
1. Trasporto e turismo: un legame indissolubile	101
2. La regolazione del mercato	111
IV. LA POLITICA INFRASTRUTTURALE COMUNITARIA	125
1. Introduzione	125
2. Gli orientamenti	130
3. I lavori del gruppo Cristophersen	134
4. Il problema del finanziamento	141

5. La proposta per una rete integrata europea	148
6. Interoperabilità - Alta Velocità Ferroviaria	152

L'ITALIA E LA POLITICA COMUNE DEI TRASPORTI (1)

INTRODUZIONE (2)

Questo numero del Bollettino economico raccoglie i contributi di alcune fra le maggiori realtà associative della Federtrasporto in merito allo stato di attuazione (o di non attuazione) della politica dei trasporti comunitaria nel nostro paese; in particolare viene analizzato lo stato dell'arte nel trasporto ferroviario, nel trasporto merci su strada, nel trasporto turistico su strada e nella politica infrastrutturale.

Alcune questioni comuni e comunque di carattere generale verranno ricordate in questo capitolo di apertura.

Complessivamente il processo di costruzione europea è di nuovo ad un punto di svolta. Dopo un periodo di grande attività (gli anni sessanta), un decennio di semi-ibernazione (gli anni settanta) ed un altro di grandissima spinta (fino al 1992), il progetto Unione europea è di nuovo ad un bivio. C'è oggi maggior incertezza sui tempi e talvolta anche sul percorso.

¹ Il rapporto è stato coordinato da Maurizio Tarquini con la collaborazione di Valeria Battaglia e Flavia Di Castro

² Il primo, il secondo ed il terzo capitolo sono stati curati rispettivamente da Pietro Spirito (FS SpA), da Luigi Sestieri (ANITA - Associazione Nazionale Imprese Trasporti Automobilistici) e da Francesco Fortunato (ENAT - Associazione Nazionale Esercenti Noleggio Autobus e Trasporti Turistici)

Eventi troppo importanti quali la fine della guerra fredda, la disgregazione del mondo sovietico, la unificazione tedesca, la ripresa di spinte nazionalistiche oltre ad una congiuntura economica internazionale sfavorevole non potevano non ripercuotersi sull'Unione Europea.

Ciò nonostante la forza del progetto è tale da apparire inarrestabile: la volontà dei Paesi europei di giocare un ruolo di rilievo nel panorama mondiale del 2000 comporta la necessità di procedere verso l'unificazione e questo va al di là dei singoli interessi nazionali (Francia e Germania in particolare).

Le istituzioni di Bruxelles nel frattempo spingono l'acceleratore su tutte le leve loro assegnate dal Trattato di Maastricht. E, con queste leve, dopo circa trent'anni di immobilismo sostanziale nel settore, la Unione Europea ha progettato una propria ben delineata politica dei trasporti.

Una politica coerente, strutturata e che trova rapida attuazione, fungendo da sprone per le politiche nazionali. Correttamente articolata su due filoni: una politica delle infrastrutture (costruzione di una rete transeuropea interoperabile) per avvicinare, in termini di qualità del viaggio e di tempo, le città d'Europa e una politica per il mercato dei servizi di trasporto (sia persone che merci), orientata al superamento della concezione del trasporto come servizio "quasi non vendibile" controllato e gestito dallo Stato in condizione di monopolio.

Per la gestione, e ove possibile anche per le infrastrutture, la scelta è quella dell'apertura al privato in un mercato caratterizzato da nuove regole che garantiscano lo sviluppo della competizione.

L'obiettivo è quello di creare un settore "industriale", simile nell'architettura organizzativa a quello manifatturiero.

La politica è in una fase operativa. Sono state fissate le scadenze per l'eliminazione delle barriere nazionali: trasporto aereo, 1997; cabotaggio merci su strada, 1998; ferrovie, 1997; trasporto turistico, 1996.

Sono stati approvati i grandi progetti per la costruzione della rete transeuropea, tra questi l'ampliamento di Malpensa e gli assi ferroviari europei ad alta velocità: la linea del Brennero, la linea PBKAL Parigi-Bruxelles-Colonia-Amsterdam, la linea Sud Francia-Spagna, la linea Est Francia-Germania-Lussemburgo-Est europeo, la linea Subalpina Lione-Torino-Milano-Trieste. Parallelamente l'UE lavora per il rilancio dello sviluppo portuale.

A tutto questo gli organismi politici italiani non fanno da contraltare. E non solo per il mancato recepimento o attuazione degli indirizzi normativi comunitari (v. liberalizzazione del trasporto combinato - direttiva 75/130/CEE e 91/224/CEE - e relativa sentenza CE di condanna dell'Italia per mancato recepimento - 7 maggio 1991) che è un atteggiamento, fra inefficienza e miope disattenzione, generalizzabile anche ad altri settori.

Nè solo per l'inadeguata rappresentanza a Bruxelles (v. finanziamenti UE non utilizzati, v. l'incredibile bocciatura del progetto Malpensa da parte del Parlamento europeo).

Ciò che è più grave è la mancata scelta di indirizzo per una strategia coerente nella nuova architettura istituzionale nel settore dei trasporti.

Passi avanti si alternano a passi indietro, dichiarazioni di intenti restano senza conseguenze operative; i progetti di riforma impegnano 4 anni di attività parlamentare e non producono risultati, l'Alta Velocità e tutti i progetti di investimento che troppo spesso vengono bloccati, riforme degli appalti e dei porti che non decollano e sulle quali sono continui i ripensamenti, un continuo tentativo di dilazionare i tempi da parte delle categorie protette, un continuo porre al centro la conflittualità sindacale che di fatto è il fattore che detta l'agenda dei Governi, una difficoltà assoluta ad affrontare il tema delle regole che definiscano i rapporti fra regolatori e regolati, fra proprietà pubblica e management privato.

Questo è il nodo vero: l'assenza di una politica dei trasporti; anche per questa via ci allontaniamo dall'Europa; le imprese, le nostre imprese reagiscono, cercano soluzioni per sopravvivere in Italia e in Europa; le imprese sane chiedono un intervento legislativo che le metta in condizione di esprimere il loro potenziale sul mercato. Se non ci sarà, arriverà il ringraziamento trasversale delle imprese dei Paesi concorrenti.

1. LA POLITICA COMUNE DEI TRASPORTI

1.1. Un cammino lento ed in salita fino al 1985

Anche se la realizzazione del mercato unico dei servizi di trasporto rientra a pieno titolo nei poteri e negli obiettivi della Comunità sin dalle sue origini nel 1957 - l'art.3 del Trattato di Roma sancisce che fra i compiti della Comunità devono rientrare le politiche comuni per il trasporto e l'agricoltura, entrambi

settori dell'economia strategici e specifici avendo, infatti, propri titoli nel Trattato - emersero, già allora, profonde difficoltà al perseguimento di tale obiettivo.

Infatti, i negoziatori del Trattato di Roma non furono capaci, nella pratica, di definire in dettaglio le modalità con le quali integrare il mercato comune dei trasporti.

Le posizioni di alcuni paesi membri, in seguito, hanno a lungo rallentato l'applicazione di una politica comune dei trasporti che secondo la Commissione presupponeva un mercato dei trasporti comune in cui i principi generali della Comunità fossero applicabili, tesi invece fortemente contrastata soprattutto dalla Francia e la Germania.

Ci vollero poi circa venti anni prima che si verificasse il primo passo importante verso la definizione di una politica comune dei trasporti. Infatti, solo nel 1974, nonostante queste posizioni nazionalistiche, la Corte riconobbe che, siccome l'art.74 in cui viene definita una politica di trasporto comune faceva riferimento esplicitamente agli articoli 2 e 3 dei Principi generali, le regole generali si applicavano al trasporto salvo laddove esistesse una norma specifica contraria nel Trattato.

Di conseguenza, le regole generali per il mercato comune non venivano vanificate dagli articoli specifici sul trasporto ma anzi ne costituivano i presupposti.

Malgrado ciò, fino al 1985, gli atti legislativi in materia hanno effetti poco incisivi: si tratta dell'eliminazione delle discriminazioni nazionali, la predisposizione dei strumenti di rilevazione dei dati, l'armonizzazione dei

metodi di contabilizzazione delle spese infrastrutturali, l'applicazione di convenzioni internazionali, l'armonizzazione minimale di requisiti tecnici e professionali e poco più.

1.2. L'accelerazione successiva al 1985

Questo progredire lento ed incerto di una politica comune fu finalmente interrotto, dopo altri dieci anni, nel 1985 grazie, ancora una volta, al parere della Corte che, in seguito ad una interrogazione da parte del Parlamento europeo in cui contestava alla Commissione l'insuccesso di quest'ultima nella creazione di un mercato comune del trasporto³, dichiarò che tale mercato doveva essere un obiettivo da raggiungere entro il 1992.

Per sviluppare il mercato unico del trasporto la Commissione sosteneva che gli obiettivi di una politica comune dei trasporti erano coincidenti con quelli del Trattato stesso.

Questi obiettivi richiedevano alla Commissione, secondo l'art.2 del Trattato di Maastricht, di promuovere uno sviluppo armonioso ed equilibrato delle attività economiche della UE nel rispetto dell'ambiente, una crescita stabile non inflazionistica, un alto livello di convergenza economica, un alto livello di occupazione e di protezione sociale, un miglioramento della qualità della vita ed una maggiore coesione economica e sociale degli Stati membri.

Ne consegue allora che obiettivi primari alla base dello sviluppo di una politica comune dei trasporti siano:

³ L'anno 1985 risulta anche molto importante sia perché viene adottato l'Atto Unico Europeo sia perché viene fatto proprio dal Consiglio il programma legislativo contenuto nel Libro Bianco della Commissione sul completamento del mercato unico europeo

- il riconoscimento del bisogno di un settore dei trasporti efficiente, funzionante nell'ambito del Mercato Unico, poiché gli utenti, in regola generale, pagano gli interi costi delle operazioni, inclusi quelli esterni;
- il riconoscimento dello sfruttamento eccessivo delle risorse naturali e dell'ambiente;
- il riconoscimento del bisogno, come espresso dall'art.130b del Trattato di Maastricht, di rafforzare la coesione economica e sociale della Comunità, attraverso la riduzione delle differenze tra le regioni sviluppate e quelle in via di sviluppo della Comunità.

Per attuare questi obiettivi la Commissione ha sviluppato una linea di politica comune dei trasporti basata sui seguenti punti:

- l'istituzione di un mercato libero da distorsioni in ogni parte della Comunità per il trasporto, sia dei passeggeri che delle merci;
- la rimozione progressiva di barriere artificiali di tipo legale o istituzionale per ottimizzare il funzionamento del mercato;
- il rafforzamento della coesione economica e sociale tramite un programma di infrastrutture progettate per la riduzione delle disparità tra le Regioni della Comunità e per il collegamento delle regioni periferiche o oasi territoriali con le regioni centrali della Comunità;
- lo sviluppo di sistemi di trasporto compatibili con la protezione dell'ambiente;
- lo sviluppo di collegamenti con Paesi terzi dando priorità a quelli dove il trasporto passeggeri e merci risulta importante per la Comunità nel suo complesso.

Fra le azioni concrete previste sono di particolare rilievo per le imprese del settore la libera circolazione dei mezzi di trasporto (omologazione CE, armonizzazione pesi, dimensioni, dispositivi, ecc.), l'eliminazione dei contingenti nazionali all'importazione di mezzi di trasporto, l'armonizzazione delle patenti di guida, la disciplina dell'accesso alla professione ai fini della libera circolazione dei servizi di trasporto, l'armonizzazione fiscale, le misure ambientali (emissioni), l'abolizione dei controlli alle frontiere, la semplificazione della documentazione amministrativa di accompagnamento dei beni trasportati, la liberalizzazione progressiva dei servizi di trasporto (in particolare del cabotaggio), la disciplina degli obblighi di servizio pubblico.

2. E L'ITALIA?

Ogni paese membro si caratterizza, nell'ambito comunitario, da una posizione "propositiva/attiva" e da una "recettiva": propositiva/attiva perché partecipa al dibattito, solleva problemi, difende i propri interessi ed indirizza, o meglio cerca di indirizzare, gli obiettivi e le azioni promosse poi come di interesse comunitario globale, recettiva nel senso che, al di là della propria posizione, accetta ed applica, a volte subisce, le decisioni prese a livello comunitario.

Considerando questo duplice ruolo, l'analisi che segue in questo paragrafo si articola in due parti: nella prima la situazione interna verrà analizzata considerando l'Italia come soggetto "recettivo" mentre nella seconda come soggetto "attivo".

2.1. L'Italia: soggetto recettivo

Il trasporto è un settore in cui gli indirizzi politici giocano un ruolo fondamentale. Oltre alle dinamiche di mercato, infatti, sono le politiche di investimenti in infrastrutture, territoriali, sociali, ambientali e settoriali - e dunque le scelte che ne derivano - ad influenzare l'andamento e l'evoluzione di questo settore.

L'insieme di problematiche e soprattutto di interessi coinvolti in questo settore ha fatto sì che in Italia sia mancato, finora, un disegno strategico globale del settore del trasporto (in termini di indirizzi, di normativa, ecc.) che ha di conseguenza influenzato in modo negativo la partecipazione del nostro paese alla costruzione e realizzazione di un sistema di trasporti integrato a livello europeo.

A questo punto, risulta dunque indispensabile, ed inevitabile per poter efficientemente ed efficacemente intervenire nel dibattito europeo, che l'Italia definisca chiaramente gli indirizzi e gli obiettivi della politica dei trasporti nazionali.

Sarebbe necessario chiarire a quale velocità si procederà verso la liberalizzazione e la competizione (nel trasporto merci su strada, fra i produttori di materiale rotabile, ecc.), quale sarà il ruolo dell'intervento pubblico (gestione delle infrastrutture e gestione del servizio), ecc.

Ed oggi, ancora più di prima, risulta estremamente problematico determinare indirizzi e obiettivi di una politica dei trasporti poiché, oltre alle posizioni, gli interessi e le pressioni dei vari soggetti nazionali che operano in questo settore - e l'esperienza insegna che sono numerosi e spesso contrastanti - da dover conciliare, non è più possibile prescindere dalle indicazioni ed indirizzi

espressi in ambito comunitario (come, per esempio, in materia di sviluppo del trasporto combinato strada-ferrovia, di ricerca scientifica e tecnologica relativa a combustibili ed auto meno inquinanti, di salvaguardia dell'ambiente, ecc.)

Prevedere quale sarà il grado di condizionamento che la Comunità potrà e saprà esercitare in un futuro, anche vicino, nei confronti degli stati membri è difficile, ma è certo che la credibilità del nostro paese passa anche attraverso il ruolo e le posizione che assume all'interno della Comunità.

Da un punto di vista strettamente economico, d'altra parte, non è assolutamente conveniente continuare a porre resistenza ad alcuni indirizzi di politica comunitaria settoriale.

Basti pensare, a questo proposito, al settore del trasporto merci su strada.

Come viene dettagliatamente descritto nel capitolo dedicato a questo comparto, è necessaria una riforma del trasporto merci su strada che recepisca veramente e completamente la normativa comunitaria per consentire alle imprese italiane di poter far fronte alla concorrenza straniera soprattutto considerando che il cabotaggio verrà liberalizzato nel brevissimo periodo.

I ritardi con cui sono state, e sono, recepite le direttive comunitarie, oltre ad una discutibile politica settoriale interna, non hanno fatto altro che impedire, o meglio, rallentare un processo di ristrutturazione e riorganizzazione comunque inevitabile per la sopravvivenza economica degli operatori nazionali.

La questione dei contingentamenti, delle licenze a veicoli, dei vincoli tariffari, per esempio, devono diventare al più presto oggetto di discussione politica

nazionale ma che tenga necessariamente ed assolutamente conto del fatto che l'orizzonte geografico di operatività non è più nazionale ma comunitario, oltre a non trascurare i nuovi mercati che si stanno aprendo (mercati dell'est, ecc.).

Un altro comparto di questo settore che la discussione politica nazionale non può più trascurare, o rimandare, è il trasporto combinato. A livello europeo, infatti, i sistemi di combinato e di intermodalità sono ormai un fatto acquisito: progetti prioritari e forme di finanziamento sono in via di definizione.

In Italia, la situazione si presenta invece ancora particolarmente delicata sia perché manca una strategia del trasporto che coinvolga più modalità sia perché le singole modalità interessate presentano singolarmente notevoli problemi.

In un recente studio dell'IRI si sottolinea la necessità di un preventivo riordino gestionale e normativo di certi segmenti, particolarmente i porti, per poter garantire la redditività degli investimenti da cui dipende la possibilità di sostenere il trend di sviluppo del trasporto combinato⁴, redditività imprescindibile per poter attrarre il necessario capitale privato.

Tale revisione legislativa è inoltre indispensabile considerata l'attenzione che in ambito comunitario viene riservata al trasporto combinato internazionale⁵.

⁴ Negli ultimi 5 anni, il trasporto combinato ha avuto una crescita annua del 20%

⁵ Per esempio, attraverso la direttiva 91/440 (diritto di accesso alle reti ferroviarie per i trasporti internazionali di combinato), il programma PACT (finanziamento di progetti pilota per lo sviluppo del combinato), la possibilità di aiuti pubblici (aiuti temporanei ad investimenti in infrastrutture e attrezzature fisse e mobili per il trasbordo), il dibattito sull'opportunità di un'esenzione delle regole antitrust

Diventa, dunque, imprescindibile per qualunque sviluppo delle strategie intermodali di trasporto un contesto più competitivo ed un aumento di produttività ed efficienza delle imprese di trasporto.

Questo discorso, in particolare, si ricollega a quanto accennato e di seguito sviluppato a proposito dell'autotrasporto, settore caratterizzato in Italia da una parcellizzazione dell'offerta tra molte, o meglio troppe, micro-imprese tecnologicamente poco attrezzate e dunque con la possibilità di fornire servizi di scarsa qualità.

In una prospettiva di breve medio periodo in cui gli operatori italiani saranno obbligati a confrontarsi con quelli stranieri, sarebbe sicuramente preferibile promuovere azioni mirate ad adeguare il mercato nazionale alla concorrenza europea piuttosto che continuare a sovvenzionare una nicchia di operatori destinati comunque a trovarsi orfani di protezione del giro di pochi anni (aiuti all'autotrasporto, peraltro condannati dalla Comunità e tuttavia rifinanziati, blocco delle autorizzazioni all'autotrasporto quando è invece in atto a livello comunitario un processo di liberalizzazione, ecc.).

Sovente, sembra che le istituzioni non riescano a fornire risposte tempestive ai problemi del trasporto limitandosi a sancire situazioni di fatto non sempre favorevoli all'evoluzione ed alla competitività dell'economia italiana.

Il mercato internazionale impone invece una presenza non statica, basata su una moderna "imprenditorialità" della Pubblica Amministrazione, l'unica idonea ad armonizzare e comporre la più volte denunciata divaricazione tra gli obiettivi di gestione e la strategia dei traffici, la cui natura è sempre in continua e profonda mutazione.

Una “moderna Pubblica Amministrazione a carattere imprenditoriale” permetterebbe inoltre di fruttare le numerose occasioni di sviluppo offerte dalle risorse finanziarie messe a disposizione della Comunità. Troppo spesso, infatti, la modesta capacità degli organi pubblici, oltre che alla carenza di risorse finanziarie statali o meglio alle scelte di spesa⁶, hanno di fatto limitato l’impatto delle politiche comunitarie destinate a favorire lo sviluppo delle zone svantaggiate.

Basti ricordare brevemente a questo proposito che dei circa 18 milioni di ECU di investimenti comunitari nel Mezzogiorno d’Italia fra il 1989 ed il 1993, destinati a costruire grandi infrastrutture oltre che a fornire servizi alle piccole e medie imprese ed avviare centri di ricerca, solo circa la metà è stata utilizzata e la maggior parte degli investimenti previsti è stata rimandata. E sono in particolare i progetti nel settore trasporti che non sono stati realizzati.

L’apertura dei mercati dell’est europeo, i possibili e futuri scambi con i paesi EFTA⁷ e le probabili nuove opportunità offerte dalle relazioni con i paesi del bacino mediterraneo hanno inoltre enormemente ampliato l’orizzonte geografico dell’interesse comunitario. Considerata la posizione geografica in cui il nostro paese si trova, diventa sempre più rilevante l’interesse specifico nazionale a potenziare la propria rete di trasporti poiché l’intrecciarsi di tutte queste nuove relazioni/direttrici di traffico offrono una rilevante opportunità di crescita e di sviluppo della nostra economia e dunque di creare nuovo reddito.

⁶ Per poter usufruire dei finanziamenti europei si ricorda che lo stato deve contribuire al 50% della spesa complessiva

⁷ La BEI ha già approvato finanziamenti per progetti in Svezia

Oltre al maggior impegno nella tempestiva realizzazione delle grandi infrastrutture europee che coinvolgono l'Italia - Alta Velocità, lavori del Brennero, potenziamento dei porti nazionali, ecc. - l'Italia deve assolutamente dotarsi al più presto di una politica dei trasporti coerente con quelle europee poiché essendo il trasporto lo strumento privilegiato di queste stesse strategie economiche, solo in questo modo potrà godere dei benefici economici che le vengono offerti.

2.2. L'Italia: soggetto propositivo/attivo

L'inserimento del nostro paese nell'Unione europea non può e non deve avere effetti di solo trascinamento ma piuttosto deve rappresentare un'occasione in più per agevolare il processo di crescita e trasformazione che ogni epoca comporta.

Diventa dunque fondamentale che gli organi nazionali rappresentativi in sede comunitaria giochino un ruolo attivo nei processi decisionali e questo avviene attraverso la presenza continua a livello adeguato nei lavori/dibattiti che si svolgono a Bruxelles.

Non aiuta dunque l'inadeguatezza delle istituzioni nei rapporti con i funzionari comunitari (quando si tratta di rispondere a richieste di informazioni in vista di procedure di infrazione contro lo stato o nella fase di elaborazione di normative nazionali di aiuto settoriale o regionale) così come l'avvicendamento dei rappresentanti di governo - che si verifica, purtroppo,

regolarmente nel nostro paese - e a volte l'assenza degli stessi non agevolano la nostra posizione a livello europeo⁸.

Una maggiore attenzione alla politica comunitaria consentirebbe inoltre all'Italia di risolvere, o per lo meno tentare di risolvere, i problemi che caratterizzano alcune modalità di trasporto in linea con quanto previsto a livello europeo. Ci riferiamo, ancora una volta, al trasporto merci su strada. Infatti, questo settore, sussidiato dallo stato italiano nonostante la condanna comunitaria, potrebbe essere coinvolto in un nuovo, e soprattutto necessario, processo di ristrutturazione senza incorrere nella disapprovazione europea⁹.

Ci sono poi numerosi questioni connesse con l'attività di trasporto di cui si dibatte in sede europea, a volte anche da molti anni, che sono oggetto di discussione anche nel nostro paese. Sarebbe allora corretto, e conveniente, che l'Italia cercasse di far valere e di conciliare i propri obiettivi politici (qualora li definisse) preventivamente con quelli comunitari senza dover invece successivamente rivedere la propria posizione, come è avvenuto, ed avviene in altri campi.

Di particolare rilievo è il dibattito sul processo di recupero di quote di mercato da parte di quelle modalità meno dannose per l'ambiente; posizione che si

⁸ Il ministro dei trasporti, dopo aver richiesto un Consiglio straordinario trasporti in occasione del referendum in Svizzera sul divieto di transito per i Tir, è stato poi assente al successivo Consiglio ordinario in cui era previsto il dibattito a questo proposito

⁹ Benché sinora siano stati esplicitamente ammessi soltanto gli aiuti erogati a compensazione di compiti di servizio pubblico, per lo sviluppo del combinato e, eccezionalmente, per il risanamento del mercato a correzione di situazioni di sovraccapacità, è importante sottolineare il fatto che la Comunità ha ultimamente approvato la possibilità per lo stato spagnoli di erogare aiuti pubblici proprio per questo ultimo motivo nel settore dell'autotrasporto

traduce in particolare in uno spostamento di traffico - passeggeri e merci - verso la struttura ferroviaria.

Particolarmente complessa è, però, la questione della rete ferroviaria. Uno dei temi che vorremmo comunque ricordare in questa sede è il dibattito sulla concorrenza che il nostro paese dovrebbe cercare di indirizzare.

Introdurre la concorrenza in questo mercato non deve significare solo offrire la possibilità a tutti gli operatori ferroviari di accedere e svolgere il servizio sulle rete degli altri paesi sotto determinate condizioni ma piuttosto il concetto di concorrenza dovrebbe essere esteso all'interno del sistema trasporto e non solo all'interno di singole modalità di trasporto, posizione invece tradizionale della Comunità¹⁰.

In questa prospettiva, fissare opportune strategie commerciali/di marketing da parte degli operatori ferroviari sarebbe sicuramente più semplice e meno sanzionabile da parte della Comunità. Infatti, in un mercato monopolistico, quale è in pratica quello ferroviario, è più facile incorrere in posizioni che appaiono dominanti le cui azioni prendono caratteristiche dell'abuso. Se si riuscisse a favorire l'introduzione della concorrenza all'interno del settore trasporto e dunque fra tutte le modalità, lo sviluppo del traffico ferroviario risulterebbe sicuramente agevolato.

I principi di concorrenza in senso lato (autoregolamentazione del mercato) sono invece richiamati attualmente come uno degli strumenti da valorizzare per il riequilibrio tra i modi di trasporto (Libro bianco), dopo che si sia

¹⁰ Posizione sicuramente privilegiata dovuta alla oggettiva difficoltà di valutare la concorrenza intermodale a causa della diverse politiche/misure nazionali di sviluppo delle singole modalità

ristabilito il principio dell'internalizzazione dei costi dell'infrastruttura per tutti i modi.

Particolarmente importante è poi il dibattito, diffuso al livello nazionale e comunitario, sulle esternalità del trasporto. La questione, anche se notevolmente complessa per la difficile valutazione delle esternalità stesse e di come queste debbano essere incluse nei "costi del servizio", investe ed influenza direttamente numerose altre problematiche del settore trasporti.

Basti pensare a questo proposito al tema appena ricordato relativo al trasferimento di traffico dalla strada verso la ferrovia per quanto riguarda il trasporto merci e passeggeri su medie e lunghe distanze oppure alla possibilità di ridurre l'uso delle automobili private nei centri urbani attraverso i tanto discussi strumenti del "road pricing" e del "park pricing"; e, più in generale, al problema ambientale.

Il rispetto e lo sviluppo di un ambiente sostenibile, a cui molto rilievo viene dato in sede comunitaria, sono d'altra parte obiettivi strettamente connessi con il trasporto, con il quale esiste un legame indissolubile.

Partecipare allo studio e alla ricerca delle misure che garantiscano una corretta protezione dell'ambiente (l'introduzione di standard sulle emissioni di sostanze nocive, ricerca di carburanti meno inquinanti, ecc.) e che tengano fra l'altro conto dell'impegno al "congelamento" delle emissioni di CO₂ al livello 1990 preso durante la Conferenza di Rio, risulta oltre che un "dovere comunitario" un'ottima occasione per affrontare un problema nazionale con conoscenze, strumenti e tecnologie europee.

Altro tema di ampia valenza a tutti i livelli é la definizione del finanziamento, pubblico/privato, delle infrastrutture. Anche durante il vertice di Essen, in cui riprendendo quanto raccomandato dal gruppo Christophersen, è stata ribadita l'urgenza di predisporre tutte le misure e gli strumenti al fine di superare barriere finanziarie alla realizzazione dei "progetti definiti prioritari".

Anche in Italia, il dibattito su questo argomento riveste notevole importanza: le infrastrutture sono l'ossatura dello sviluppo economico di un paese e, soprattutto in questo momento in cui le risorse pubbliche sono deficitarie, l'individuazione di norme che regolino la partecipazione di capitale privato in progetti infrastrutturali risulta imprescindibile.

Vi sono ancora numerosi argomenti di ampia valenza sia in Italia che in sede comunitaria che non è possibile trattare in queste pagine introduttive poiché necessiterebbero di una pubblicazione dedicata. Vorremmo però brevemente ricordare:

- l'uso della telematica nei trasporti, di cui si parla diffusamente sia nel nostro paese che a livello comunitario ormai da diverso tempo; come risulta nella Risoluzione del Consiglio dell'Unione Europea del 24 ottobre 1994, il Consiglio "... invita la Commissione e gli Stati membri a:
 - a) adoperarsi per l'introduzione nelle ferrovie europee di un sistema europeo di direzione e controllo;
 - b) scegliere congiuntamente gli assi internazionali transeuropei di trasporto stradale e ferroviario sui quali devono essere applicati in modo ottimale i sistemi telematici attualmente disponibili; per quanto riguarda i trasporti stradali, in particolare definire congiuntamente metodi di valutazione standardizzati per verificare l'interoperabilità a livello

europeo dei servizi di informazione stradale e dei sistemi di scambio di dati, conformemente agli orientamenti stabiliti alla presente risoluzione;

c) discutere con urgenza la comunicazione della Commissione sul sistema di navigazione via satellite e presentare quanto prima raccomandazioni, ...”;

A questa risoluzione, è seguita poi la comunicazione che la Commissione ha inviato al Consiglio ed al Parlamento europei (4 novembre c.a.), oggetto di discussione, fra l’altro, nel vertice di Essen;

- la definizione degli standard di produzione che tanta importanza assume soprattutto in relazione all’interconnessione e l’operabilità delle reti (delle quali si parla invece in dettaglio nel capitolo riservato alle infrastrutture) a livello europeo. La partecipazione attiva in questo settore - definizione ed introduzione di infrastrutture, attrezzature fisse, sistemi logistici, sistemi di segnaletica, linguaggio uomo-macchina universale, reti internazionali di informazione sul traffico - agevolerebbe l’inserimento graduale e “indolore” del trasporto italiano in un sistema di trasporti integrato a livello europeo in grado di favorire l’evoluzione e la competitività dell’economia italiana.

I. IL PROCESSO EVOLUTIVO DELLA NORMATIVA EUROPEA E L'IMPATTO SULLA RICONFIGURAZIONE DELLE FERROVIE

1. L'EVOLUZIONE DELLA DIRETTIVA 91/440

La direttiva CEE 91/440¹ ha già determinato una forte innovazione nella configurazione strategica e nei modelli gestionali delle imprese ferroviarie nello spazio unico comunitario². Senza questa direttiva la stessa trasformazione delle FS in spa avrebbe assunto una diversa prospettiva temporale e sarebbe stata con ogni probabilità concepita secondo una differente articolazione strategica³.

A quattro anni di distanza, i principi sanciti in via generale dalla direttiva in questione sono divenuti patrimonio culturale comune delle imprese ferroviarie. In particolare si sono affermati i seguenti principi:

- le ferrovie sono imprese che hanno una identità distinta rispetto alle finalità di politica pubblica e sociale che sono perseguite dagli Stati
- si é avviata la separazione, almeno contabile, tra gestore della infrastruttura e gestori dei servizi commerciali

¹ Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee, N.L237/25, 24 agosto 1991

² “Sebbene la direttiva non ha ancora raggiunto tutti i risultati che si prefiggeva, si sono determinati significativi cambiamenti nella situazione delle imprese ferroviarie nazionali”, in Commissione UE, “Report on the application of directive 91/440 on the development of the Community’s rail and new proposals related to the access to rail infrastructure”, dattiloscritto, giugno 1995, p.1

³ La trasformazione delle FS in spa si iscrive certamente nel più generale processo di mutamento dell’assetto istituzionale delle imprese pubbliche italiane, ma trova una sua specificità proprio nel processo di cambiamento delle regole comunitarie nel settore ferroviario.

- progressivamente l'accesso alle infrastrutture ferroviarie sarà liberalizzato sulla base di un pedaggio le cui regole sono sancite in via generale dagli Stati ed applicate da un "ripartitore della capacità infrastrutturale"

Una direttiva che quindi forniva soltanto il quadro di indirizzo per la liberalizzazione dell'accesso ha impresso una forte accelerazione al processo di cambiamento delle imprese ferroviarie tale da modificare assetti giuridici ed istituzionali che erano statici ormai da decenni⁴.

L'involucro della statalizzazione delle ferrovie é stato messo radicalmente in discussione, anche se l'obiettivo finale della riconfigurazione é ancora difficilmente decifrabile, dal momento che resta ancora impregiudicato il modello di liberalizzazione adottato e la tempificazione per la gestione del periodo transitorio.

L'impatto immediato di liberalizzazione definito dalla direttiva n. 91/440 era estremamente limitato, nei confini stabiliti dall'articolo 10:

1. Le associazioni internazionali godono, negli Stati membri in cui sono stabilite le imprese ferroviarie che costituiscono l'associazione, di diritti di accesso e di transito, nonché di diritti di transito negli altri Stati membri per la prestazione di servizi di trasporto internazionali tra gli stati membri in cui sono stabilite le imprese che costituiscono l'associazione.

⁴ Il cambiamento che si sta determinando nei sistemi ferroviari é parte di un processo più esteso, che riguarda i servizi di pubblica utilità: "Nei servizi di pubblica utilità la tradizionale presenza di un esteso intervento pubblico, attraverso la chiusura degli accessi al mercato e la regolamentazione del comportamento degli operatori, trae principalmente origine dalla particolarità delle condizioni tecniche ed economiche della produzione, a lungo ritenute tali da escludere non solo la possibilità ma l'opportunità stessa di una configurazione concorrenziale dei mercati. Negli ultimi anni l'evoluzione della domanda e soprattutto l'avanzamento del progresso tecnologico hanno però introdotto cambiamenti sostanziali

2. Le imprese ferroviarie contemplate dal campo di applicazione di cui all'art. 2 godono di un diritto di accesso, a condizioni eque, all'infrastruttura degli altri Stati membri, per l'esercizio dei servizi di trasporti combinati internazionali di merci

3. Le associazioni internazionali e le imprese ferroviarie che effettuano trasporti combinati internazionali di merci concludono con i gestori della infrastruttura ferroviaria utilizzata gli accordi amministrativi, tecnici e finanziari necessari per disciplinare gli aspetti di controllo e sicurezza del traffico inerenti ai servizi di trasporti internazionali di cui ai paragrafi 1 e 2. Le condizioni alla base di tali accordi non devono essere discriminatorie.

Sostanzialmente, la liberalizzazione dell'accesso alla infrastruttura ferroviaria era quindi confinata, dalla direttiva n. 91/440, ai servizi di trasporti combinati internazionali di merci, mentre esclusivamente le associazioni internazionali tra imprese ferroviarie potevano godere di diritti di accesso e di transito per l'effettuazione di servizi internazionali.

All'orizzonte, nella prospettiva di breve e di medio periodo, si annunciano altre misure di regolazione, promosse dall'Unione Europea, che stanno introducendo ed introdurranno elementi di forte innovazione rispetto all'attuale assetto normativo, certamente generando modificazioni ancora più radicali sulla configurazione del mercato ferroviario nello spazio economico europeo.

Gli operatori che saranno in grado di decifrare le tendenze emergenti nella regolamentazione europea potranno anticipare i cambiamenti necessari divenendo soggetti "attivi" della trasformazione e non subendo quindi le

relativamente alla tipologia e alle modalità di erogazione dei servizi.", in Autorità Garante per

conseguenze di una modificazione indotta esogenamente dal quadro istituzionale.

In uno scenario di regole in forte evoluzione i soggetti economici possono assumere due atteggiamenti: essere “proattivi”, e quindi anticipare i mutamenti nella legislazione orientandoli rispetto ai propri obiettivi strategici, oppure subire le tendenze del mercato determinate dalla evoluzione del quadro istituzionale.

Nel 1992, con la trasformazione in società per azioni e con le linee contenute nel Piano d’impresa 1993-1995, le ferrovie italiane hanno gestito il cambiamento dell’assetto normativo orientandolo rispetto ad un programma di risanamento e sviluppo.

Oggi la sfida riparte proprio dalla evoluzione del contesto istituzionale determinato da una nuova accelerazione introdotta dalla azione normativa della Unione Europea. É quindi essenziale decifrare le tendenze emergenti per leggere le possibili reazioni sulla configurazione dell’assetto strategico del mercato ferroviario nella prospettiva di medio termine.

Restare in attesa passiva dei mutamenti, oppure resistere attestandosi sulla frontiera della difesa delle posizioni esistenti, implica la rinuncia ad un ruolo attivo nella formazione del nuovo scenario strategico delle ferrovie in Europa. É quindi il tempo di assumere una consapevolezza della evoluzione in corso, per definire una posizione aziendale e per cercare di comprendere gli esiti possibili del processo di liberalizzazione ormai in corso.

la Concorrenza ed il Mercato, “Relazione annuale sull’attività svolta”, aprile 1995, p. 28

La filosofia della Unione Europea può essere espressa sinteticamente dalla seguente affermazione: “Si propone che il prossimo passo debba essere la liberalizzazione dell’accesso per i servizi passeggeri sulla rete transeuropea e per i servizi merci sulla rete comunitaria. Questo passo potrebbe incrementare la competitività ed incoraggiare lo sviluppo del trasporto ferroviario, tenendo in conto le difficoltà per i servizi passeggeri nazionali, oltre a migliorare le comunicazioni a livello comunitario”.⁵

Come si può immediatamente verificare, siamo in presenza di una accelerazione dello scenario di liberalizzazione, capace di imprimere un profondo cambiamento all’assetto di mercato consolidatosi nel corso degli ultimi decenni.

2. LE NUOVE DIRETTIVE APPROVATE

Recentemente sono state approvate dal Consiglio dei Ministri della Unione Europea due direttive sulle ferrovie che possono essere considerate una articolazione logica attuativa della filosofia espressa già dalla direttiva 91/440, entro i confini segnati dall’articolo 10 relativamente ai soggetti ed ai mercati che possono essere aperti alla liberalizzazione.

L’approvazione di questi due provvedimenti normativi costituisce la premessa necessaria per l’avvio operativo della liberalizzazione dell’accesso alle infrastrutture ferroviarie, attraverso la formazione di un mercato contendibile delle tracce orarie.

Tuttavia, come vedremo meglio nel successivo paragrafo, la definizione di dettaglio delle procedure per la liberalizzazione dell’accesso costituisce lo

⁵ Commissione UE, “Report...”, cit. p.1

strumento normativo necessario per poi estendere l'area della liberalizzazione avendo già definito le procedure attraverso le quali assicurare parità di trattamento tra i diversi operatori ammessi al mercato ferroviario.

L'approccio seguito dalla Commissione può essere sintetizzato nei seguenti passi logici:

- definizione del principio della separazione tra gestore della infrastruttura e gestori dei servizi commerciali (imprese ferroviarie), già sancita dalla direttiva 91/440
- requisiti per configurarsi come impresa ferroviaria e articolazione delle procedure per l'assegnazione delle tracce da parte del gestore dell'infrastruttura alle imprese ferroviarie (le due nuove direttive approvate)
- estensione dell'area della liberalizzazione ai mercati del trasporto merci (nazionale ed internazionale) e del trasporto passeggeri di media e lunga distanza sulla rete ferroviaria transeuropea (proposta di modifica dell'art. 10 della direttiva 440/91, recentemente avanzata dalla Commissione)

Non é ovviamente detto che il percorso logico oggi prevalente nella azione della Commissione sia poi effettivamente attuato immediatamente, attraverso una estensione dell'area di applicazione della direttiva 91/440/CEE con una modifica dell'articolo 10. Come vedremo in seguito, le volontà divergenti degli Stati caratterizzeranno negli anni futuri il dibattito sui tempi e sulla applicazione della liberalizzazione ferroviaria, così come é già avvenuto, e

sta ancora avvenendo, per gli altri grandi servizi a rete (telecomunicazioni, energia, trasporto aereo)⁶.

Le due direttive sulla licenza e sulla ripartizione della capacità infrastrutturale costituiscono “due misure di applicazione rigorosa della direttiva 91/440/CEE, in modo da rappresentare un complemento che non vada oltre al suo campo di applicazione”⁷.

Non v'è dubbio, tuttavia, che si sta configurando un percorso di progressiva liberalizzazione del trasporto ferroviario, rispetto al quale la volontà degli Stati membri potrà determinare un effetto dilatorio, senza però mutare il punto di arrivo.

2.1. La definizione dei soggetti e le aree grigie di interpretazione

Le due nuove direttive creano un nuovo “frame” di regolazione, che necessariamente cambierà la platea delle istituzioni di riferimento, a livello dei singoli Stati. Muta anche il linguaggio definitorio dei soggetti, al punto che si è ritenuto utile riportare, in appendice alla presente analisi, un lessico

⁶ L'esperienza di altri settori nei servizi di pubblica utilità però sta a dimostrare che, se è possibile assumere un atteggiamento dilatorio nella attuazione dei percorsi di liberalizzazione, la linea di tendenza è ormai tracciata, ed i soggetti, nazionali ed imprenditoriali, che si richiudono in una posizione difensiva rischiano soltanto di acquisire, nella prospettiva di medio periodo, uno svantaggio competitivo rispetto a chi accetta la logica della liberalizzazione. Occorre poi sottolineare che le imprese ferroviarie non hanno molto da difendere: le posizioni monopolistiche corrispondono ad una crisi economica strutturale, per i vincoli operativi che finora sono stati comunque connessi alla natura pubblica del servizio. In altri casi, le telecomunicazioni o l'energia elettrica, le imprese esercenti tali servizi sono riuscite a tutelare meglio il proprio monopolio di mercato, e la liberalizzazione mette oggi in discussione un montante di ricavi da mercato estremamente più attraente rispetto alla realtà delle imprese ferroviarie, che sono largamente ancora dipendenti dall'afflusso di risorse pubbliche.

⁷ Motivazione del Consiglio, in Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee, N. C354/17, 13 dicembre 1994

delle definizioni principali degli attori del mercato, così come esso emerge dalla lettura congiunta delle due direttive.

Viene innanzitutto definita la nozione di impresa ferroviaria, come quel soggetto economico, di diritto privato o pubblico, la cui attività principale è la fornitura di prestazioni di trasporto ferroviario di merci e/o passeggeri e che garantisce obbligatoriamente la trazione.

È questo il primo snodo concettuale attorno al quale si giocherà la configurazione del mercato: secondo la formulazione delle nuove direttive comunitarie, ***l'impresa ferroviaria deve garantire obbligatoriamente la trazione***; non è specificato se essa debba poter adempiere a questo obbligo in quanto ***direttamente*** proprietaria del trazionismo (uomini e mezzi), ovvero se è sufficiente che essa dimostri di avere gli strumenti negoziali adeguati per garantire ***indirettamente*** la trazione stessa⁸.

La differenza tra i due possibili modelli di impresa ferroviaria è ovviamente radicale; per estremizzare i concetti si possono configurare:

- soggetti imprenditoriali del puro tipo “tour operator”, nel caso in cui si interpreti pienamente la definizione indiretta; le imprese ferroviarie in questo caso agiscono come puri soggetti di commercializzazione, che assemblano nell’offerta al cliente finale sistemi produttivi garantiti

⁸ Il testo della direttiva sulla licenza, per la parte relativa alla trazione ed alla condotta, consente di interpretare la disposizione in modo ambivalente; occorre però evidenziare che nella nota del Segretariato Generale della Commissione al Consiglio è specificato che “il Consiglio e la Commissione dichiarano che il concetto di trazione non implica necessariamente la proprietà del materiale di trazione (ved. possibilità di locazione, leasing, ecc.) e l’utilizzo del proprio personale di guida (ved. servizi di interpenetrazione)”. Sulla base di questa interpretazione, che tuttavia non corrisponde al testo letterale, potrebbe aprirsi un mercato indipendente della trazione e della condotta, in modo tale da formare sostanzialmente tre unità di business all’interno del sistema ferroviario (gestione della rete, servizi commerciali, trazione/condotta).

direttamente da altri soggetti ferroviari (il gestore della infrastruttura per le tracce orarie e per i servizi di terminalizzazione, il gestore del trazionismo per la condotta ed il materiale rotabile, mentre la fornitura di servizi per la scorta ai treni ed i sistemi distributivi sembrano in ogni caso essere interni alla impresa ferroviaria)

- soggetti imprenditoriali pienamente responsabili del ciclo completo della produzione e della commercializzazione, nel caso in cui l'interpretazione vada nella direzione del garantire obbligatoriamente la trazione attraverso propri uomini e mezzi.

La scelta tra le due opzioni é connessa con i profili di una possibile privatizzazione proprietaria delle imprese ferroviarie oggi nella titolarità dei soggetti pubblici.

La valorizzazione del capitale investito dallo Stato nel corso dei passati decenni é evidentemente differente: nel caso in cui infatti prevalga la figura dell'impresa ferroviaria come "tour operator", la privatizzazione del mercato passeggeri di lunga percorrenza e merci si limiterebbe alla gestione del rapporto diretto con il mercato, senza incassare il controvalore dell'investimento nel capitale fisso accumulato nel corso dei decenni, ad esclusione ovviamente del valore di conferimento per l'avviamento, comunque da riconoscere all'azionista pubblico, in termini di capacità prospettica del mercato sviluppato di generare cash-flow.

Nel caso invece in cui la privatizzazione proprietaria riguarderà non solo il sistema soft di commercializzazione, ma anche i mezzi di produzione funzionali alla erogazione del servizio (materiale rotabile, personale di scorta e di condotta), é evidente che il controvalore incorporerebbe non soltanto il

valore dell'avviamento ma anche il capitale fisso strumentale alla produzione del servizio stesso.

Altro tema strategico che emerge dalla analisi definitoria dei soggetti é il ruolo dell'organismo preposto alla ripartizione delle capacità: dopo un dibattito serrato durante la fase preparatoria della direttiva in questione, é prevalsa la linea che gli Stati nazionali conserveranno l'autonomia di decidere se tale organismo deve essere una autorità indipendente o lo stesso gestore della infrastruttura⁹; é evidente che le due soluzioni hanno una differente ricaduta sulla articolazione futura del mercato ferroviario: se l'autorità di allocazione é un soggetto terzo rispetto al gestore della infrastruttura si può determinare un processo di frammentazione delle unità decisionali che può rendere estremamente complesso il meccanismo contrattuale tra gestore della infrastruttura ed imprese ferroviarie, costituendo una barriera alla effettiva realizzazione del mercato¹⁰.

⁹ La questione non può essere affrontata soltanto sotto il profilo delle condizioni per assicurare la concorrenza; emergono almeno due ostacoli alla costituzione di un organismo terzo responsabile della allocazione della capacità. In primo luogo in questo modo si determina una condizione di mancata responsabilizzazione sui risultati per il gestore della infrastruttura, che perde una leva per il governo del mercato delle tracce orarie, in quanto tale responsabilità é nelle mani di un altro soggetto; non si utilizza in questo modo la leva dell'incentivo per la costituzione di un effettivo mercato delle tracce orarie nel quale la qualità del servizio é garantita dall'incontro tra la domanda delle imprese ferroviarie e la risposta produttiva del gestore della infrastruttura. L'esperienza delle ferrovie svedesi é sotto questo profilo illuminante: avere creato una dualità di ruolo tra allocatore (statale) e gestore ha determinato un minore tensionamento sulla qualità delle prestazioni erogate dal gestore della infrastruttura alla impresa ferroviaria. In secondo luogo appare difficile esportare una cultura professionale altamente specifica, oggi interna al gestore della rete, per costituire un nuovo organismo di natura pubblica, inizialmente non dotato di competenze tecniche necessarie per svolgere questa delicata funzione.

¹⁰ Il modello di privatizzazione delle ferrovie inglesi costituisce in questa direzione un esempio emblematico: la formazione di una molteplicità di relazioni contrattuali tra i diversi soggetti rischia di rendere macchinoso il funzionamento dell'intero sistema, determinando un processo involutivo verso una eccessiva regolamentazione, a danno della effettiva liberalizzazione. Questo ovviamente non sta a significare che non serva una ridefinizione delle istituzioni pubbliche per la regolazione del mercato, in presenza di un processo di apertura

La formazione di un mercato, in una condizione originariamente monopolistica, non é operazione che possa essere realizzata applicando schemi astratti di regolamentazione. Si corre infatti il rischio di una fuga in avanti economicamente non sostenibile, che come reazione può provocare un riallineamento alle originarie forme di mercato controllato di natura monopolistica.

Il fallimento del mercato é la premessa per una nuova stagione di intervento pubblico secondo i meccanismi tradizionali, ormai non più proponibili nella logica industriale dei prossimi decenni. Se si vuole invece davvero procedere nella direzione della liberalizzazione occorre misurare gradualmente i processi innovativi rendendoli compatibili con i meccanismi economici.

2.2. La direttiva sulla ripartizione della capacità infrastrutturale

La direttiva riguardante la ripartizione delle capacità di infrastruttura ferroviaria e la riscossione dei diritti per l'utilizzo della rete¹¹ é destinata a regolare l'attività del gestore della infrastruttura, confermando (art. 1, comma 2), l'esplicita esclusione, dal raggio di applicazione della direttiva, dei servizi di trasporto urbani, extraurbani e regionali ed introducendo una eccezione per i servizi di navetta per il trasporto dei veicoli stradali attraverso il tunnel della Manica.

L'articolo 3 stabilisce che l'assegnazione delle tracce alle imprese ferroviarie deve essere ripartita su base equa e non discriminatoria.

alla concorrenza. É piuttosto importante calibrare gli strumenti di controllo pubblico sulla attuazione del mercato senza generare eccessivi burocraticismi dannosi per le stesse finalità del legislatore.

¹¹ Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee, L. 143/75, 27 giugno 1995.

Una clausola di salvaguardia rispetto al processo di allocazione delle tracce é assicurata dagli articoli 4 e 5. L'articolo 4 lascia agli Stati membri facoltà di garantire priorità:

- ai servizi prestati nell'interesse della collettività (servizio pubblico)¹²
- ai “servizi effettuati totalmente o parzialmente su infrastrutture all'uopo costruite o sistemate per tali servizi (linee ad alta velocità o linee specializzate per il trasporto delle merci), fatte salve le disposizioni di cui agli articoli 85, 86 e 90 del trattato”.

L'articolo 5 definisce l'area di possibile applicazione di “diritti speciali” per l'accesso alle infrastrutture ferroviarie: “Fatti salvi gli articoli 85, 86 e 90 del trattato, gli Stati membri possono concedere diritti speciali per quanto riguarda la ripartizione della capacità di infrastruttura su base non discriminatoria alle imprese ferroviarie che forniscono determinati servizi o li forniscono in determinate regioni, se tali diritti sono indispensabili per garantire un buon livello di servizio pubblico o un utilizzo efficace delle capacità di infrastruttura, o per consentire il finanziamento di nuove infrastrutture”.

¹² Questione tutta ancora da definire riguarda proprio la individuazione e la regolazione dei servizi di interesse pubblico, anche se per le ferrovie valgono i regolamenti oggi in vigore sugli obblighi di servizio pubblico. Ancora una volta é interessante verificare l'orientamento emergente in sede comunitaria, anche se ancora non é si é tradotto in nuovi strumenti di regolazione: “É difficile tracciare una linea tra interferenza nella gestione e legittime richieste da parte dello Stato di sovrintendere ad una impresa nazionale di servizi collettivi che assicura fondamentali servizi pubblici”, in Commissione UE “Report...”, cit, in nota 2; da questa affermazione di principio la Commissione deriva la convinzione che occorre intervenire per declinare con maggiore chiarezza l'area dei servizi di interesse pubblico: “I servizi nel pubblico interesse sono abitualmente di breve e media distanza; per i servizi di lunga distanza il principio guida dovrebbe essere l'autonomia gestionale e la competizione, particolarmente nel caso dei servizi lungo le rotte internazionali della rete transeuropea. Lo stesso principio si applica anche al settore merci, nel quale i servizi dovrebbero essere organizzati in base a principi commerciali, sebbene potranno essere previsti temporanei aiuti di Stato fino alla adozione di un sistema comunitario per la armonizzazione dei pedaggi per

Per queste tipologie di servizi (buon livello di servizio pubblico, utilizzo efficace delle capacità dell'infrastruttura e possibilità di finanziamento di nuove infrastrutture), nei quali si esplica un preminente interesse pubblico, gli Stati possono indennizzare il gestore della infrastruttura per le perdite finanziarie conseguenti all'imposizione di destinare una determinata capacità di infrastruttura.

Si pongono in questo modo le premesse per una nuova tipologia di obbligo di esercizio pubblico a carico della infrastruttura, che certamente modificherà nel tempo la struttura dei contributi pubblici per il gestore della rete.

Sarà con ogni probabilità questa una delle leve per governare la competitività delle imprese ferroviarie rispetto alle altre modalità di trasporto, favorendo da un lato i servizi di interesse pubblico e dall'altro lo sviluppo di nuove infrastrutture finanziate con il concorso del capitale privato.

Cardine del sistema per la determinazione del conto economico del gestore della infrastruttura é costituito dall'articolo 6, che stabilisce il principio in base al quale "in condizioni di attività normali, i conti del gestore di un'infrastruttura devono presentare, su un arco di tempo ragionevole, un equilibrio tra il gettito dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ed i contributi statali, da un lato, e i costi dell'infrastruttura, dall'altro".

L'equazione del pareggio di bilancio industriale per il gestore della infrastruttura determina in via implicita anche il montante complessivo dei pedaggi che dovranno essere pagati dalle imprese ferroviarie, in quanto se

l'uso delle infrastrutture, che riguardino tutti i modi di trasporto ed i costi sia diretti sia

$$C = C_p + P$$

dove C = totale dei costi del gestore della infrastruttura

C_p = contributi pubblici

P = pedaggi pagati dalle imprese ferroviarie

allora anche

$$P = C - C_p$$

Emerge allora la necessità di definire:

- il perimetro della infrastruttura che determina le voci di costo (circolazione, manutenzione infrastruttura, servizi terminali), da inserire nel conto economico della rete;
- le tipologie di costo (costi operativi, ammortamenti, rinnovi, oneri finanziari) che rientrano nella determinazione della equazione di equilibrio del gestore della infrastruttura

Soprattutto sulla seconda questione i testi normativi non consentono una univoca determinazione delle voci che devono essere comprese per la formazione del montante dei pedaggi; nella struttura dei costi, in particolare, possono rientrare anche gli ammortamenti della infrastruttura, almeno i nuovi ammortamenti per gli investimenti di potenziamento e sviluppo, e gli oneri finanziari ad essi connessi.

L'articolo 8 stabilisce i criteri in base ai quali vengono ripartiti i diritti di accesso alla infrastruttura. Essi sono, in via generale:

- la natura del servizio

indiretti”, nella stessa fonte già citata, alla p. 9.

- il tempo del servizio
- la situazione di mercato
- il tipo e l'usura della infrastruttura

Si tratta evidentemente di parametri generali di riferimento che dovranno poi trovare declinazione puntuale nel momento nel quale si arriverà alla formazione di un tariffario per la determinazione del pedaggio. Resta ferma la possibilità di stipulare un accordo globale con il gestore della infrastruttura per quanto attiene ai servizi pubblici.

Per il rilascio delle tracce orarie all'impresa ferroviaria é requisito indispensabile il rilascio da parte degli Stati di un *certificato di sicurezza*, che stabilisca gli standard imposti alle imprese ferroviarie in materia di sicurezza, per garantire un servizio sicuro sui percorsi in questione (art. 11).

Sui tempi di attuazione del provvedimento, occorre sottolineare che, se da un lato la direttiva entra in vigore il giorno della pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee (art. 15), gli Stati possono adottare le disposizioni legislative regolamentari ed amministrative necessarie per conformarvisi entro due anni dalla data di entrata in vigore (art. 14, secondo comma).

2.3. La direttiva relativa al rilascio delle licenze alle imprese ferroviarie

La direttiva sul rilascio della licenza alle imprese ferroviarie affida alla Comunità la definizione dei principi generali per la definizione del sistema

delle licenze¹³, lasciando agli Stati membri la responsabilità del rilascio e della gestione delle licenze stesse. Si tratta del provvedimento che rende applicativo il processo di liberalizzazione, nei limiti di quanto previsto dall'articolo 10 della direttiva n. 91/440, precedentemente menzionato.

Viene confermata (art. 1, commi 2 e 3) l'esclusione dal campo di applicazione delle imprese ferroviarie la cui attività si limita all'esercizio di servizi di trasporto urbani, extraurbani e regionali e delle imprese ferroviarie e associazioni internazionali la cui attività è limitata alla fornitura di servizi navetta per il trasporto di veicoli su strada attraverso il tunnel sotto la Manica.

È lo Stato membro (art. 3) che designa l'organismo preposto al rilascio delle licenze in campo ferroviario ed è responsabile dell'adempimento degli obblighi derivanti dalla direttiva stessa.

In base al quarto comma dell'art. 4 “nessuna impresa ferroviaria è autorizzata a prestare i servizi di trasporto rientranti nel campo di applicazione della presente direttiva se non le è stata rilasciata la licenza conforme al tipo di servizi da prestare.

Tuttavia, detta licenza non dà diritto di per se stessa all'accesso all'infrastruttura ferroviaria”.

Se da un lato questa disposizione costituisce una barriera di ingresso per i nuovi operatori che intendono proporsi sul mercato come imprese ferroviarie, dall'altro tale dispositivo normativo riconfigura le modalità operative anche per le imprese ferroviarie esistenti. In particolare, sembra porsi la necessità di

¹³ Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee, L. 243/70, 27 giugno 1995

rivedere l'impianto giuridico della concessione, attualmente vigente nella normativa italiana.

L'istituto concessorio si configura infatti come un atto unilaterale dell'autorità pubblica, che non prevede la presenza simultanea di una pluralità di soggetti autorizzati all'esercizio dello stesso servizio. La licenza, invece, è un requisito per l'esercizio di attività economiche che consente ad una pluralità di soggetti di esercitare in concorrenza una determinata tipologia di servizi.

Siamo in questo caso in presenza di una profonda modificazione di carattere normativo, destinata ad avere un impatto radicale sulla organizzazione del mercato ferroviario.

L'articolo 5 definisce i requisiti che devono essere dimostrati dalle imprese ferroviarie agli Stati per l'ottenimento della licenza:

- onorabilità
- capacità finanziaria
- competenza professionale
- copertura della responsabilità civile

La lettura dell'art. 8 sui requisiti di competenza professionale lascerebbe propendere per un modello di impresa ferroviaria che è direttamente proprietaria delle risorse umane e dei mezzi per la erogazione del servizio, compreso il personale di condotta ed il materiale rotabile, in quanto l'impresa ferroviaria deve assicurare che il personale responsabile della sicurezza, in particolare i macchinisti, è adeguatamente qualificato nel proprio campo di attività e che il personale, il materiale rotabile e l'organizzazione sono tali da garantire un livello appropriato di sicurezza per le operazioni da effettuare.

Qualora una impresa ferroviaria intenda estendere o mutare in modo considerevole le proprie attività, la licenza deve essere sottoposta, per una revisione, all'autorità preposta al rilascio delle licenze (art. 11, comma 6).

L'impresa ferroviaria é tenuta ad osservare, oltre ai requisiti stabiliti dalla direttiva, anche le prescrizioni della legislazione nazionale compatibili con la legislazione comunitaria, stabilite in modo non discriminatorio, in particolare per quanto riguarda:

- i requisiti tecnici e operativi specifici per i servizi ferroviari
- i requisiti di sicurezza che si applicano al personale, al materiale rotabile ed all'organizzazione interna dell'impresa
- le disposizioni generali riguardanti la sanità, la sicurezza, le condizioni sociali e i diritti dei lavoratori e dei consumatori

É accordato un periodo transitorio di dodici mesi alle imprese ferroviarie che gestiscono servizi ferroviari alla data del termine del recepimento della presente direttiva, per consentire loro di conformarsi alle disposizioni di quest'ultima. Il periodo di transizione non riguarda le disposizioni che possono incidere sulla sicurezza dei servizi ferroviari (art. 14).

Gli Stati membri adottano le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva entro un termine di due anni a decorrere dalla sua entrata in vigore (art. 16), che é fissata nel giorno della pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee (art. 17)

3. LE NUOVE PROPOSTE DI REGOLAZIONE EUROPEA IN CORSO DI ELABORAZIONE

Recentemente, all'inizio del mese di aprile del 1995, è stata elaborata una nuova bozza di direttiva sulle ferrovie, che intende estendere l'area della liberalizzazione per l'accesso alle infrastrutture ferroviarie. Per tener conto del quadro evolutivo che comincia ad emergere è opportuno svolgere alcune preliminari riflessioni, nella consapevolezza che il dibattito su questi temi sarà condizionato dalla approvazione recente delle due nuove direttive ferroviarie e dalla attuazione che ad esse verrà data dagli ordinamenti nazionali, che conservano molta flessibilità nelle modalità attuative.

C'è intanto da sottolineare che la Commissione dell'Unione Europea riconosce, per la prima volta, che il processo di liberalizzazione delle ferrovie deve essere realizzato per gradi, per tenere conto delle peculiarità del settore e dell'impatto sul servizio pubblico ancora svolto dalle imprese ferroviarie su committenza degli Stati e delle istituzioni pubbliche.

Ma, se il processo deve essere graduale, esso deve, secondo l'Unione Europea, pur procedere.

Tuttavia, al riconoscimento formale della necessaria gradualità del processo di liberalizzazione ferroviaria, segue, da parte della Commissione UE, una nuova spinta verso l'accelerazione dei processi di de-regulation, senza ancora individuare un percorso realmente capace di contemperare le esigenze specifiche del settore.

E questa é la filosofia della attuale, ulteriore, proposta di direttiva sulle ferrovie, tendente ad assicurare la liberalizzazione per i servizi passeggeri sulla rete transeuropea e per il traffico merci (nazionale ed internazionale) su tutte le rotte ferroviarie, con l'obiettivo di attrarre l'investimento di operatori privati, di stimolare la concorrenza e di introdurre criteri di gestione effettivamente privatistici.

La nuova proposta di direttiva si fonda su una estensione di quanto già stabilito dall'articolo 10 della direttiva 91/440. Essenzialmente viene sancito, nell'ambito della rete transeuropea, il principio della piena liberalizzazione, mentre sulla restante rete la liberalizzazione é applicata soltanto per il trasporto delle merci.

Di seguito si riporta, per completezza di ragionamento, la traduzione della nuova versione proposta per l'articolo 10:

1. Le imprese ferroviarie definite dall'articolo 2 godono di diritti di accesso e di transito alla infrastruttura ferroviaria transeuropea nel loro Stato di stabilimento o in altri Stati membri su basi paritarie, per l'esercizio di servizi di trasporto passeggeri.
2. Le imprese di cui al primo paragrafo godono di diritti di accesso e di transito alla infrastruttura ferroviaria, sotto condizioni paritarie in tutti gli Stati membri, per l'esercizio di servizi di trasporto e di trasporto combinato di beni.
3. Le imprese ferroviarie impegnate nell'offerta di servizi definiti nel primo paragrafo devono concludere i necessari accordi amministrativi, tecnici e finanziari con il gestore della infrastruttura utilizzata, in particolare con riferimento alla regolazione del traffico ed alla sicurezza per i servizi di trasporto definiti nel primo

paragrafo. Le condizioni che regolano questi accordi devono essere definite su basi non discriminatorie.

L'impatto della nuova proposta di direttiva é radicale, come momento di accelerazione nei tempi e nelle aree di applicazione della apertura del mercato ferroviario. Dalla definizione dei principi per la liberalizzazione si passerebbe alla attuazione di un esteso fronte di effettiva apertura dell'accesso alle infrastrutture ferroviarie da parte degli operatori commerciali.

Ciò implicherebbe, per FS ma anche per gli altri operatori ferroviari già presenti sul mercato, il venir meno della possibilità di neutralizzare la potenziale concorrenza sulle principali direttrici di traffico nazionale ed internazionale ricorrendo esclusivamente ad accordi e joint-ventures bilaterali o multilaterali con le altre principali imprese ferroviarie europee. É questo anche il senso, come vedremo successivamente, di alcune decisioni assunte dalla Commissione dell'Unione Europea sulle forme di cooperazione imprenditoriale tra imprese ferroviarie.

Accanto alla estensione della liberalizzazione all'accesso, viene proposta dall'Unione Europea anche una modifica del regolamento 1107/70 sugli aiuti accordati nel settore del trasporto ferroviario, con l'introduzione della possibilità per gli Stati di finanziare il trasporto combinato delle merci, sotto forma di aiuti alle infrastrutture, alle attrezzature di trasbordo nei terminali intermodali, ai materiali del trasporto specializzato per il traffico combinato e utilizzati almeno per cinque anni a tale finalità.

Questo nuovo dispositivo sarebbe valido per quattro anni, allo scopo proprio di consentire un ulteriore sviluppo del trasporto combinato.

Si delinea, quindi, una nuova ondata di regolazione comunitaria, quando ancora non é stata assorbita dalle imprese ferroviarie europee, l'innovazione che si annuncia con l'approvazione delle due direttive sulla licenza e sulla ripartizione della capacità infrastrutturale.

Questi avvenimenti possono determinare implicazioni profonde sulla evoluzione strategica dell'impresa nei prossimi anni, considerato il fatto che la sola direttiva 91/440, che enunciava soltanto principi fondamentalmente astratti, ha già provocato una rivoluzione organizzativa per le imprese ferroviarie in Europa.

La vera chiave di volta per i processi di liberalizzazione in atto nello spazio economico europeo riguarda le regole per l'accesso alle infrastrutture ferroviarie. Tale questione é strettamente connessa anche al disegno di sviluppo della rete ferroviaria su scala transeuropea, che prevede, come vedremo successivamente, il concorso del capitale privato nel finanziamento. Questo elemento, innovativo rispetto alla esperienza degli ultimi decenni, comporta la definizione di regole per l'accesso che da un lato consentano la finanziabilità dei progetti da parte dei privati e dall'altro definiscano le modalità di sfruttamento commerciale delle reti da parte delle imprese ferroviarie.

4. LE REGOLE EMERGENTI PER L'ACCESSO ALLE INFRASTRUTTURE FERROVIARIE E PER IL FUNZIONAMENTO DEL MERCATO

“Fino ad oggi, gli investimenti in infrastrutture ferroviarie sono stati realizzati dalle compagnie ferroviarie nazionali attraverso fondi costituiti dalle stesse,

con la garanzia implicita o esplicita degli Stati, o direttamente attraverso il loro finanziamento”¹⁴.

L’accumulazione del capitale fisso delle infrastrutture e dei mezzi ferroviari è stato reso possibile dagli investimenti pubblici, che nel corso dei decenni hanno disegnato l’attuale modello di rete ed il connesso sfruttamento commerciale.

Dopo la fase pionieristica dell’Ottocento, nella quale era il capitale privato a realizzare le infrastrutture ferroviarie, il “fallimento del mercato”, e l’impossibilità di remunerare il capitale investito, è stato alla base della nazionalizzazione delle ferrovie e del successivo modello di finanziamento esclusivamente pubblico per l’ammodernamento delle reti.

Soltanto da alcuni anni si è aperto il dibattito sul concorso del capitale privato per la realizzazione delle nuove infrastrutture, considerato il fatto che le condizioni di finanza pubblica non consentivano più la persistenza del vecchio modello di finanziamento esclusivamente pubblico degli investimenti ferroviari.

La liberalizzazione dell’accesso alla infrastruttura ferroviaria nello spazio economico europeo apre simultaneamente due fronti concettuali, la cui soluzione sarà determinante per disegnare la futura geografia del mercato ferroviario:

- da un lato dovrà essere definito il criterio di accesso alle nuove infrastrutture, che sono realizzate con il concorso del capitale privato, il quale, evidentemente, richiede garanzie per la remunerazione del capitale

¹⁴ CCFE, Gruppo PANIFIP, “Rapporto finale del gruppo ai direttori generali”, 1995, p. 1

investito che devono essere chiaramente definite per consentire la realizzabilità delle operazioni finanziarie

- dall'altro dovrà essere individuata e definita l'esistenza di quelli che sono stati chiamati "grandfather's rights", intendendo con questa espressione i diritti degli investitori pubblici che hanno reso possibile, con la loro azione di finanziatori esclusivi, la costituzione delle attuali infrastrutture di rete.

Entrambi gli aspetti restano, nell'ambito della regolazione comunitaria in corso di formazione, in un cono d'ombra. Solo sul primo aspetto - diritto di accesso alle nuove infrastrutture finanziate con il concorso del capitale privato - comincia a delinearsi un dibattito, collegato innanzitutto con la formazione di "diritti speciali" per l'accesso alle infrastrutture ferroviarie.

Come si è visto nel paragrafo 2.2, la proposta di direttiva sulla ripartizione delle capacità infrastrutturali collega i diritti speciali sia alla necessità di consentire il finanziamento di nuove infrastrutture, sia alla garanzia di servizi di trasporto adeguati per finalità di pubblico interesse.

Un secondo fronte di analisi sulle modalità di accesso alle infrastrutture e sulle regole di concorrenza è costituito:

- dalle decisioni della Commissione dell'Unione Europea sul caso Allied Continental Intermodal¹⁵, sul caso European Night Services¹⁶ e sul caso Eurotunnel¹⁷

¹⁵ Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee, L. 143/70, 27 giugno 1995

¹⁶ Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee, N. L259/20, 7 ottobre 1994

¹⁷ Decisione della Commissione del 13 dicembre 1994 relativa ad una procedura di applicazione dell'articolo 85 del trattato CE e dell'articolo 53 dell'accordo SEE, Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee, n L354/66

- dal contributo del Gruppo PANIFIP costituito dalla CCFE per analizzare il rapporto tra finanziamento di nuove infrastrutture e diritti speciali di accesso
- dalla proposta di direttiva dell'Unione Europea relativa alla interoperabilità della rete europea di treni ad alta velocità¹⁸.

Le tre decisioni della Commissione dell'Unione Europea, tutte afferenti alla apertura del tunnel sotto la Manica, anche se per aspetti diversi, costituiscono un elemento di prioritaria importanza per comprendere il quadro evolutivo della normativa comunitaria, soprattutto per quanto riguarda le regole di concorrenza tra le imprese ferroviarie e la nozione di mercato implicita nelle citate decisioni comunitarie.

É però evidente che il completamento di una nuova infrastruttura come il tunnel sotto la Manica, realizzata oltretutto con il ricorso a risorse finanziarie private, ha impresso una accelerazione ai processi di riconfigurazione del mercato, soprattutto per quanto riguarda i modelli di sfruttamento commerciale di una rete realizzata con finanziamento privato.

4.1. La decisione della Commissione sul caso Allied Continental Intermodal

Allied Continental Intermodal Services Limited (di seguito ACI) é una società costituita congiuntamente nel settembre del 1992 da British Rail (BR), le ferrovie francesi (SVCF) e Intercontainer¹⁹, che ne detengono rispettivamente il 25%, il 25% ed il 50% del capitale. La società si propone di utilizzare le

¹⁸ Di questa proposta si parlerà nel successivo paragrafo, quando saranno affrontate le questioni relative alla realizzazione della rete transeuropea

¹⁹ Intercontainer é una società cooperativa controllata in comune da 24 imprese ferroviarie, specializzata nel trasporto combinato di merci in Europa

opportunità offerte dall'apertura del tunnel sotto la Manica ai fini del trasporto tra il Regno Unito e l'Europa continentale di merci circolanti in veicoli stradali, container, casse mobili, semirimorchi o altre unità di carico adatte al trasporto intermodale.

L'attività principale di ACI consiste nella vendita di servizi ferroviari di trasporto intermodale da terminale a terminale. L'impresa offre inoltre alcuni servizi accessori, in particolare la fornitura dei carri, le operazioni di manutenzione dei terminali, le pratiche di sdoganamento e la gestione del parco carri merci comune per conto di altre organizzazioni.

La durata dell'accordo ACI é identica a quella dell'accordo stipulato il 29 luglio 1987 tra Eurotunnel, BR ed SNCF relativo alla messa a disposizione di una parte dei segmenti orari disponibili attraverso il tunnel sotto la Manica²⁰.

Il 13 novembre del 1992 la Commissione UE ha ricevuto dalle imprese azioniste di ACI domanda di inapplicabilità dell'art. 2 del regolamento (CEE) n. 1017/68, a norma dell'articolo 5 di detto regolamento²¹.

²⁰ Per una analisi più dettagliata dell'accordo sullo sfruttamento commerciale del tunnel sotto la Manica, cfr. il successivo paragrafo 4.3

²¹ L'articolo 2 del Regolamento CEE n. 1017/68 stabilisce il divieto delle intese: "Fatte salve le disposizioni degli articoli da 3 e 6, sono incompatibili con il mercato comune e vietati, senza che a tale effetto sia necessaria una decisione preventiva, tutti gli accordi tra imprese, tutte le decisioni di associazioni di imprese e tutte le pratiche concordate che possono pregiudicare il commercio tra gli Stati membri e che abbiano per oggetto o per effetto di impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza all'interno del mercato comune". L'articolo 5 del citato Regolamento stabilisce i casi di non applicabilità del divieto: "Il divieto di cui all'articolo 2 può essere dichiarato inapplicabile, con effetto retroattivo, a qualsiasi accordo o categoria di accordi tra imprese, a qualsiasi decisione o categoria di decisioni di associazioni di imprese, a qualsiasi pratica concordata o categoria di pratiche concordate che contribuiscano a migliorare la qualità dei servizi di trasporto o a promuovere, sui mercati soggetti a forti fluttuazioni nel tempo dell'offerta e della domanda, una migliore continuità e stabilità nel soddisfacimento del fabbisogno di trasporto o ad aumentare la produttività delle imprese o a promuovere il progresso tecnico ed economico, prendendo in considerazione nella giusta misura gli interessi degli utenti dei trasporti ed evitando di imporre alle imprese di trasporti interessate restrizioni che non siano indispensabili per raggiungere tali obiettivi o a

Per giungere alla decisione in oggetto la Commissione é partita dall'analisi del settore dei trasporti combinati di merci, nel quale le imprese ferroviarie solo in via eccezionale per grosse spedizioni vendono le loro prestazioni di trasporto direttamente ai caricatori.

Le prestazioni di trasporto combinato sono organizzate e vendute ai caricatori da operatori specializzati, che possono essere società controllate da imprese ferroviarie.

Detti operatori sono imprese di trasporto che dispongono di materiale specifico: apparecchiature di movimentazione, carri ferroviari specializzati; essi stabiliscono i contatti con la clientela, effettuano i trasporti per treni completi o in spedizioni isolate, svolgono le pratiche amministrative e di sdoganamento e provvedono alla ricezione dei carichi in arrivo.

Per effettuare tali prestazioni, gli operatori devono tuttavia acquistare servizi di trazione ferroviaria e l'accesso alle infrastrutture dalle imprese ferroviarie, le uniche in grado di fornirli.

Prima della realizzazione del tunnel sotto la Manica, il trasporto di merci tra il Regno Unito e l'Europa continentale era effettuato tramite autocarri o treni fino ad un porto marittimo e quindi via nave fino alla successiva tratta terrestre. Successivamente alla apertura del tunnel, questi trasporti possono essere effettuati:

- tramite autocarri utilizzando i servizi ferroviari di navetta gestiti da Eurotunnel
- tramite autocarri utilizzando i servizi di un trasportatore marittimo

dare a tali imprese la possibilità di eliminare la concorrenza per una parte sostanziale del mercato dei trasporti di cui trattasi”.

- tramite treni internazionali che colleghino un terminale del Regno Unito ad un terminale dell'Europa continentale

Nella opinione della Commissione, la costituzione di ACI costituisce la formazione di una impresa comune che determina il coordinamento del comportamento concorrenziale di imprese che rimangono indipendenti: “nell'affidare la commercializzazione dei servizi di trasporto combinato delle merci ad un ente comune, BR, SNCF e IC annullano o restringono considerevolmente la concorrenza che potrebbero esercitare reciprocamente prestando individualmente gli stessi servizi.

L'esistenza di relazioni privilegiate tra le società madri e la loro impresa comune rischia quindi di collocare gli altri operatori in una situazione concorrenziale sfavorevole per quanto concerne l'acquisto di servizi ferroviari indispensabili”²².

Tuttavia, la Commissione valuta che la funzione di raggruppamento svolta da ACI costituisce un elemento importante per lo sviluppo del trasporto combinato e, benché non sia ancora stata del tutto assodata l'intercambiabilità tra i modi di trasporto, i servizi offerti dall'ACI, a determinate condizioni, possono aumentare la concorrenza nei confronti dei trasporti marittimi.

Per queste due ragioni la costituzione di ACI é atta a promuovere lo sviluppo economico, offrendo anche agli utenti un vantaggio diretto per l'effettuazione da parte della nuova società di servizi anteriormente inesistenti.

²² Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee, N. L224/31, paragrafi 31 e 33

Sulla base di queste considerazioni, la Commissione giunge alla decisione, in base alla quale le restrizioni di concorrenza che derivano dalla costituzione di ACI vengono ritenute necessarie, per un periodo transitorio di cinque anni, alle seguenti condizioni:

- le imprese ferroviarie parti dell'accordo ACI devono fornire a qualsiasi caricatore od operatore di trasporto combinato gli stessi servizi ferroviari che esse prestano alla loro affiliata ACI, su base non discriminatoria;
- le imprese ferroviarie BR ed SNCF devono cedere in locazione a qualsiasi operatore o caricatore i carri specializzati di cui dispongono per il trasporto di container attraverso il tunnel sotto la Manica, e non utilizzati durante il periodo minimo di sei mesi, nel quadro di contratti di durata minima semestrale. Le parti all'accordo non devono dare la priorità ad imprese affiliate o collegate, ma possono dare la priorità alle imprese che prestano servizi attraverso il tunnel sotto la Manica.

4.2. La decisione della Commissione sul caso *European Night Services*

European Night Services (ENS) é una società per azioni a capitale privato registrata nel Regno Unito, i cui azionisti sono:

- EPS, per il 61,5%²³
- TNT (SNCF), per l'11,5%
- GR UK (DB, le ferrovie tedesche), per il 13,5%

²³Al momento della notificazione dell'intesa alla Commissione UE, la European Passenger Services era controllata al 100% da BR. Dal 10 maggio del 1994 essa é una impresa ferroviaria controllata dallo Stato britannico, che é subentrato a BR per la prestazione di

- Ns (ferrovie olandesi), per il 13,5%.

Scopo sociale DELL'ENS é di organizzare e gestire servizi di trasporto ferroviario notturno di passeggeri tra la Gran Bretagna e l'Europa continentale attraverso il tunnel sotto la Manica. I servizi notturni in questione devono soddisfare le esigenze di tre categorie di viaggiatori:

- gli uomini di affari, che richiedono condizioni di massimo comfort, nonché orari di arrivo e partenza adatti alla loro attività
- i turisti che esigono livelli di comodità identici o analoghi a quelli offerti agli uomini di affari
- i turisti che, più attenti ai prezzi, si accontentano di comodi sedili allungabili progettati per i viaggi notturni

In base agli accordi operativi, ad ENS spetta la responsabilità di emettere biglietti ferroviari a proprio nome per ciascun itinerario, mentre ciascuna delle imprese ferroviarie partecipanti alla intesa accetta di fornire i seguenti servizi:

- trazione sulla rete di sua competenza (fornitura della motrice, del relativo equipaggio e del segmento orario)
- pulizia a bordo (pulizia del materiale rotabile utilizzato, manutenzione dei vagoni letto, operazioni di terminale e personale a bordo)
- manutenzione giornaliera (manutenzione in senso stretto, controlli di sicurezza, riparazioni urgenti del materiale rotabile presso la stazione terminale)
- servizi viaggiatori per i servizi notturni comprendenti, tra l'altro, fermate commerciali presso una stazione situata sulla rete della società ferroviaria,

servizi di trasporto internazionale di passeggeri. Nel contempo la partecipazione di BR in ENS é stata trasferita ad EPS.

- sicurezza dei viaggiatori nei terminali o nei treni, utilizzazione di sistemi di prenotazione, distribuzione di sistemi di prenotazione ai punti di vendita
- servizi commerciali in cooperazione con ENS, esclusa la distribuzione dei biglietti.

Oltre ai servizi finora citati, la EPS e la SNCF accettano di fornire i servizi di trazione ferroviaria attraverso il tunnel sotto la Manica consistenti nel rendere disponibili le locomotive adatte, i relativi equipaggi ed i segmenti orari.

Per l'acquisto di tale materiale rotabile, le imprese ferroviarie partecipanti all'intesa hanno stipulato, tramite ENS, un contratto di leasing che prevede la locazione a ENS di tale materiale per un periodo di venti anni.

ENS si configura quindi come una impresa ferroviaria sul modello precedentemente definito "tour operator", in quanto non possiede direttamente i mezzi di trazione ed acquista dai partecipanti all'iniziativa i servizi ferroviari essenziali alla erogazione della prestazione finale al cliente.

É abbastanza evidente che ENS rappresenta uno strumento di commercializzazione inteso a raccordare gli obiettivi di posizionamento dei partecipanti all'accordo su rotte specifiche dello spazio economico europeo, per poter meglio competere con gli altri vettori non ferroviari.

La fornitura dei servizi ferroviari essenziali ad ENS da parte dei soci é in questo senso direttamente connessa alla natura ed alla fase della iniziativa imprenditoriale (apertura di nuovi mercati precedentemente non competitivi per il vettore ferroviario).

Il 29 gennaio 1993 la Commissione dell'Unione Europea ha ricevuto dalle imprese European Night Services, BR, DB, NS, SNCF ed SNCB (le ferrovie belghe) una domanda di inapplicabilità o, in subordine, di esenzione delle regole di concorrenza per gli accordi per il trasporto ferroviario sotto il tunnel della Manica.

Il processo logico di analisi condotto dalla Commissione parte dalla definizione di mercato, sotto il profilo della concorrenza e della dimensione geografica. Punto di partenza é la consolidata opinione giurisprudenziale della Corte di Giustizia delle Comunità Europee, secondo la quale “la nozione di mercato implica che vi possa essere concorrenza effettiva tra i prodotti che ne fanno parte, il che presuppone un sufficiente grado di interscambiabilità per lo stesso uso fra tutti i prodotti che fanno parte dello stesso mercato”²⁴.

Inoltre, sempre la giurisprudenza della Corte di Giustizia, ha escluso l'esistenza di un mercato globale dei trasporti di viaggiatori²⁵.

Sulla prima questione (esistenza di condizioni di concorrenza) la Commissione valuta che sui tre segmenti di mercato di ENS esistano le possibilità per una surrogabilità tra differenti servizi. Sulla seconda questione (dimensione geografica del mercato), la Commissione é del parere che il mercato geografico di riferimento non comprende l'insieme del Regno Unito,

²⁴ Sentenza del 13.1.1979, Hoffmann La Roche c/Commissione, causa 85/76, Raccolta 1979, p. 461, punto 28 della motivazione

²⁵ La Corte ha affermato che “il criterio da adottare é quello consistente nell'accertare se il volo di linea su una determinata rotta possa essere differenziato, rispetto alle possibilità alternative di trasporto, attraverso le sue caratteristiche particolari da cui discenda che esso sia scarsamente intercambiabile con queste e subisca la loro concorrenza solo in misura scarsamente rilevante”, sentenza dell'11 aprile 1989 Ahmed Saeed Flugreisen, causa 66/86, Raccolta 1989, punto 40 della motivazione, p. 803

della Francia, della Germania e del Benelux, ma deve essere limitato alle linee effettivamente servite da ENS, vale a dire:

- Londra-Amsterdam
- Londra-Francoforte-Dortmund
- Parigi-Glasgow-Swansea
- Bruxelles-Glasgow-Plymouth

ENS viene considerata dalla Commissione una impresa comune avente natura di cooperazione, e per questa ragione gli accordi operativi stipulati tra le parti rientrano nella sfera di influenza dell'articolo 85: "nell'affidare ALL'ENS la gestione e l'immissione in commercio dei servizi, EPS, CNCF, DB ed NS annullano o restringono considerevolmente le possibilità di concorrenza.

Inoltre le società madri DELL'ENS conservano una posizione dominante per la fornitura di servizi ferroviari nel loro Stato di origine, in particolare per le motrici speciali per il tunnel sotto la Manica, mentre L'ENS godrà di accesso diretto a tali servizi conformemente agli accordi operativi stipulati con EPS, SNCF, DB, NS e SNCB.

L'esistenza di relazioni privilegiate tra le società madri e L'ENS rischia quindi di collocare gli altri operatori in una situazione concorrenziale sfavorevole per quanto concerne l'acquisto di servizi ferroviari indispensabili²⁶.

Concetto ancor più gravido di possibili conseguenze future é espresso dalla Commissione circa l'esistenza di reti di imprese comuni tra le parti aderenti all'accordo in questione²⁷ che rappresentano un limite restrittivo ulteriore

²⁶ cfr. i paragrafi 45 e 46 della citata decisione della Commissione

²⁷ BR/EPS, SNCF, DB e NS partecipano in misura diversa ad una rete di imprese comuni per la prestazione di servizi di trasporto di merci e di persone, in particolare attraverso il tunnel

rispetto al corretto funzionamento delle regole di concorrenza. Sulla base del ragionamento condotto dalla Commissione la cooperazione commerciale tra le diverse imprese ferroviarie esistenti costituisce una barriera competitiva che frena il processo di liberalizzazione.

Tuttavia, con riferimento al caso ENS, la Commissione riconosce che, nel quadro della apertura del tunnel sotto la Manica, la costituzione della società promuove l'esercizio di nuovi servizi di trasporto di livello qualitativamente elevato, contribuendo allo sviluppo economico europeo per almeno due aspetti:

- alle persone che viaggiano per motivi professionali ENS offre un servizio surrogabile al trasporto aereo, garantendo una alternativa prima inesistente
- l'accordo, nel promuovere l'espansione del traffico tra il Regno Unito e l'Europa continentale, contribuisce al successo del tunnel sotto la Manica

In considerazione di queste ragioni, la Commissione é del parere che le restrizioni di concorrenza derivanti dalla costituzione di ENS siano necessarie, almeno per un periodo transitorio, tenuto conto della situazione specifica del mercato.

Viene però valutato necessario che la Commissione imponga una condizione per impedire che le restrizioni di concorrenza vadano oltre lo stretto indispensabile e per garantire la presenza sul mercato di operatori di trasporto ferroviario in concorrenza con L'ENS.

sotto la Manica. BR ed SNCF partecipano in tal modo alla costituzione di "Allied Continental Intermodal" per il trasporto combinato di merci e BR partecipa assieme a SNCB alla costituzione di "Autocare Europe" per il trasporto ferroviario di autoveicoli

Il periodo di esenzione é fissato in otto anni, che decorrono però dalla data di notificazione degli accordi, e che quindi scade il 31 dicembre 2002. La condizione definita dalla Commissione per attivare un processo concorrenziale riguarda il fatto che i nuovi concorrenti sul mercato che non siano in grado di fornire essi stessi i servizi ferroviari indispensabili, o parte di essi, devono poter acquistare, presso le imprese ferroviarie parti dell'accordo ENS, gli stessi servizi indispensabili che queste si sono impegnati a vendere alla loro impresa controllata.

Tali servizi comprendono la fornitura della motrice, del relativo equipaggio e del segmento orario sulle singole reti ferroviarie nazionali, nonché nel tunnel sotto la Manica. Le imprese ferroviarie sono tenute a fornire detti servizi sulle rispettive reti alle stesse condizioni tecniche e finanziarie da esse accordate ALL'ENS.

4.3. La decisione della Commissione sul caso Eurotunnel

La recente decisione della Commissione sul caso Eurotunnel é certamente un elemento di riflessione interessante per comprendere le possibili configurazioni del concetto di concorrenza nel processo di liberalizzazione dell'accesso alle infrastrutture ferroviarie.

Mentre la decisione sul caso ENS riguardava sostanzialmente la configurazione delle imprese ferroviarie, ed i limiti della cooperazione imprenditoriale tra imprese ferroviarie come vincolo per l'affermazione di politiche di concorrenza, la decisione Eurotunnel affronta il nodo dell'accesso alle infrastrutture ferroviarie, cercando di contemperare gli interessi della

concorrenza con il presidio della finanziabilità di infrastrutture con il ricorso al capitale dei privati.

Ricostruiamo intanto sinteticamente i fatti.

Con atto in data 14 marzo 1986, Channel Tunnel Group Limited e France Manche SA hanno ottenuto, congiuntamente e in solido, dal segretario di Stato dei trasporti del Regno Unito e dal ministero francese dei trasporti il diritto di procedere alla concezione, al finanziamento, alla costruzione ed all'esercizio di un collegamento fisso sotto la Manica tra il dipartimento del Pas-de-Calais in Francia e la Contea del Kent in Inghilterra.

La durata della concessione, inizialmente fissata a 55 anni, è stata portata a 65 nel 1994. Le due società concessionarie hanno successivamente costituito una società in partecipazione, denominata Eurotunnel, rappresentata da due copresidenti.

Il 29 luglio del 1987 è stata conclusa una convenzione d'uso tra CGT e FM, in qualità di soggetti concessionari, e BR ed SNCF in qualità di imprese ferroviarie utilizzatrici del tunnel. Conformemente all'articolo 6, paragrafo 2 della convenzione, BR ed SNCF avranno il diritto, in qualsiasi momento, per tutta la durata della convenzione, al 50% della capacità del collegamento fisso, per ogni ora ed in ogni senso, per operare treni internazionali di passeggeri e di merci, a meno che non si dichiarino d'accordo a rinunciare ad una parte del proprio diritto, rinuncia che deve essere giustificata.

La restante capacità, sempre sulla base dell'accordo in questione, è riservata alla società Eurotunnel per l'esercizio di servizi di navetta per il trasporto di autoveicoli con i loro passeggeri.

Per quanto riguarda i servizi ferroviari, Eurotunnel si impegna quindi a vendere a BR ed SNCF, per quanto necessario, fino al 50% della capacità del tunnel. BR ed SNCF si impegnano, per parte loro, ad operare servizi di trasporto, ma non si impegnano ad acquistare il 50% della capacità del tunnel.

Nel corso della procedura attivata dalla Commissione, BR ed SNCF hanno dichiarato di stimare che nei prossimi dodici anni la capacità necessaria per effettuare i loro servizi di trasporto rappresenta mediamente il 75% circa della capacità loro riservata dalla convenzione d'uso²⁸.

In contropartita dell'utilizzazione del collegamento fisso, le imprese ferroviarie dovranno pagare ai concessionari tariffe d'uso che comprendono un elemento fisso ed un elemento variabile: nei primi dodici anni di utilizzo, queste tariffe ammonteranno ad un importo minimo, fissato dall'articolo 7 (5) della convenzione.

Rispetto a questo impianto giuridico, la Commissione ha ricevuto osservazioni da parte di terzi interessati, in numero di dieci, che hanno insistito soprattutto su tre aspetti:

- necessità di garantire la piena efficacia delle disposizioni della direttiva 91/440/CEE per quanto riguarda le condizioni di accesso alle infrastrutture

²⁸ Nel corpo della decisione della Commissione é riportata la valutazione espressa da SNCF e BR (110): "Nei prossimi dodici anni, premessi i limiti naturali di queste previsioni, la capacità necessaria per realizzare i trasporti di cui trattasi costituirà in media circa il 75% della capacità riservata a BR ed SNCF dalla convenzione d'uso conclusa con Eurotunnel. Nel determinare tale cifra si è tenuto conto delle caratteristiche differenti, in termini di velocità, dei diversi tipi di circolazione nel traforo. Il tasso medio del 75% potrà inoltre variare intorno a tale valore medio nel corso della giornata: per il momento non sono possibili affermazioni più dettagliate a causa dell'incertezza sulla struttura della domanda", cfr. la citata decisione della Commissione su Eurotunnel.

- necessità di non riservare una percentuale eccessiva dei segmenti a BR ed SNCF, che impedirebbe ad altre imprese di far circolare un numero sufficiente di treni
- necessità di non accordare un'esenzione per un periodo troppo prolungato, considerate le evoluzioni in atto nelle condizioni di funzionamento del mercato.

La Commissione ritiene che l'esercizio dei servizi di trasporto attraverso il tunnel della Manica costituisca "una parte sostanziale del mercato comune" e che "nello stabilire la ripartizione dei mercati tra BR, SNCF ed Eurotunnel la convenzione d'uso ha per oggetto e per effetto di impedire o restringere sensibilmente la concorrenza, in violazione del disposto dell'articolo 85, paragrafo 1, del trattato CE".

Per giungere a questa conclusione la Commissione articola un interessante ragionamento sulla struttura del mercato dei trasporti nello spazio economico europeo.

Si parte anche in questo caso dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee, in base alla quale la nozione di mercato presuppone un sufficiente grado di intercambiabilità per lo stesso uso tra tutti i prodotti che fanno parte dello stesso mercato.

Secondo la Commissione "nel caso dei trasporti, la sostituibilità tecnica dei diversi modi di trasporto non può, da sola, essere sufficiente per dimostrare l'appartenenza di questi ultimi ad uno stesso mercato"²⁹.

²⁹ Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee, N. L354/70, 13 dicembre 1994, paragrafo 59

A partire dalla giurisprudenza consolidata dalla Corte di Giustizia delle Comunità Europee, la Commissione sviluppa un ragionamento in base al quale insistono diverse tipologie di mercato che utilizzano la infrastruttura del tunnel sotto la Manica.

Un primo mercato é quello del trasporto di merci che circolano, senza che la merce venga scaricata, in uno stesso contenitore, che può essere un veicolo stradale, un container o una cassa mobile.

Con l'apertura del tunnel sotto la Manica questi servizi possono essere effettuati:

- da autocarri che si avvalgono dei servizi ferroviari di navetta gestiti da Eurotunnel
- da autocarri che si avvalgono dei servizi dei trasportatori marittimi
- da treni internazionali che collegano un terminale situato nel Regno Unito con un terminale situato nell'Europa continentale

I mercati del trasporto dei passeggeri che viaggiano per motivi professionali e quello dei passeggeri che viaggiano per turismo o per diporto rappresentano due ulteriori mercati distinti, per il tipo di servizi richiesti dai clienti e per le caratteristiche della concorrenza tra i vari modi di trasporto.³⁰.

³⁰ Per il trasporto dei passeggeri, la Commissione individua due mercati differenti, caratterizzati da logiche di scelta modale non omogenee: "Le persone che viaggiano per motivi professionali richiedono un modo di trasporto rapido, che offra un livello di comodità elevato a frequenze ed orari adeguati agli imperativi professionali. Il prezzo del trasporto non costituisce in questo caso un elemento determinante per la scelta del modo di trasporto, che può essere rappresentato dall'aereo, dal treno ad alta velocità o dal treno notturno che garantisca una qualità del servizio elevata. Le persone che viaggiano per turismo o a titolo privato e pagano personalmente il costo del viaggio attribuiscono invece maggiore importanza al prezzo del trasporto. Rapidità, comodità e frequenza non costituiscono qui elementi determinanti: il trasporto ferroviario, il trasporto stradale con utilizzo delle navette ferroviarie

Fermo restando il ragionamento finora espresso sulle limitazioni che la convenzione d'uso determina rispetto al corretto funzionamento della concorrenza, la Commissione "ritiene che la ripartizione della capacità del tunnel tra i servizi di navette e i treni internazionali, date le peculiarità del tunnel, sia tale da promuovere il progresso economico".

Inoltre, la Commissione rileva che "la costruzione del tunnel rappresenta un investimento privato di considerevole portata e che l'impegno assunto da BR e SNCF di operare treni internazionali per tutta la durata della concessione, utilizzando segmenti orari venduti da Eurotunnel, contribuisce manifestamente al successo del progetto.

Va sottolineato anche, a questo proposito, l'impegno di BR e SNCF di versare un importo forfettario di canoni nel corso dei primi dodici anni. Tale impegno contribuisce direttamente all'equilibrio finanziario del progetto"³¹.

Sulla base di queste considerazioni, la Commissione ritiene pertanto, viste le condizioni eccezionali, che nella fattispecie possa essere concessa una esenzione valevole per trenta anni. L'esenzione deve essere tuttavia subordinata a determinate condizioni ed oneri, affinché le restrizioni di concorrenza non vadano al di là dello stretto necessario e l'accordo non lasci alle imprese interessate la possibilità di eliminare la concorrenza.

In particolare, la capacità residua delle tracce per i servizi ferroviari deve essere concessa ad operatori terzi che ne facciano richiesta.

del tunnel sotto la Manica o dei servizi dei trasportatori marittimi e il trasporto aereo in classe economica possono costituire in questo caso modi di trasporto sostituibili", cfr. i paragrafi 65 e 66 della citata decisione Eurotunnel.

Tali imprese ferroviarie devono poter ottenere segmenti orari in qualsiasi ora del giorno ed in particolare nelle ore di punta. É infatti pacifico - sostiene la Commissione - che, per un dato servizio, i segmenti orari non hanno tutti lo stesso valore.

La decisione, affermando quindi l'esenzione trentennale per l'applicazione piena delle regole di concorrenza, tuttavia stabilisce che "BR ed SNCF non possono opporsi a che il gestore della infrastruttura in causa venda ad altre imprese ferroviarie i segmenti orari necessari a prestare servizi internazionali di trasporto passeggeri e merci".

La percentuale dei segmenti orari riservati a BR ed SNCF sarà comunque riesaminata dalla Commissione entro il 31 dicembre 2006.

Inoltre ogni anno, a decorrere dal 1° gennaio 1995, BR ed SNCF comunicheranno alla Commissione il numero medio di segmenti orari utilizzati, per ora ed in ognuno dei due sensi, determinato su base mensile, mentre Channel Tunnel e France Manche informeranno la Commissione circa il numero medio delle richieste di segmenti orari presentati da imprese ferroviarie o associazioni di imprese ferroviarie diverse da BR ed SNCF e non soddisfatte per mancanza di segmenti disponibili³².

Avverso al dispositivo della decisione SNCF e BR hanno recentemente affermato la propria intenzione di adire la Corte di Giustizia delle Comunità Europee per ottenere l'annullamento della decisione della Commissione, dopo

³¹ cfr. i paragrafi 94 e 97 della più volte citata decisione

³²Non sono comprensibili le ragioni in base alle quali il dispositivo della decisione della Commissione non affronta per nulla l'allocazione della capacità per quanto riguarda i servizi di navetta gestiti direttamente da Eurotunnel, che pure rientrano nella definizione della capacità complessiva della infrastruttura.

il rigetto, da parte del tribunale di prima istanza dell'Unione Europea, del ricorso già presentato dalle due imprese ferroviarie contro la decisione stessa³³.

4.4. Il rapporto del Gruppo PANIFIP

Il Gruppo PANIFIP, su mandato della CCFE, ha esaminato la problematica relativa all'accesso alle nuove infrastrutture ferroviarie a finanziamento o cofinanziamento specifico di tipo privato che si basano, tra l'altro, su una garanzia di sfruttamento apportata dalle imprese ferroviarie

Dal documento conclusivo viene espressamente evidenziato che “le ferrovie non hanno alcuna intenzione di sostenere alcuna restrizione alla concorrenza, ma stanno cercando di definire le misure che probabilmente saranno necessarie per garantire il finanziamento privato dei nuovi progetti”.

Occorre infatti sottolineare che gli investitori desiderano ottenere la garanzia che l'infrastruttura che finanzieranno sia durevolmente utilizzata, in modo che il suo gestore percepisca una remunerazione minima in grado di garantirgli il relativo servizio del debito.

D'altra parte, le imprese ferroviarie che esercitano un ruolo di garanzia per la realizzazione finanziaria del progetto, desiderano beneficiare dell'impegno assunto per il lancio del progetto globale, godendo di un'adeguata remunerazione del rischio assunto.

³³ “La SNCF et British Railways partent en guerre contre Bruxelles”, Le Monde, 17 maggio 1995

Il Gruppo PANIFIP sottolinea che “il regime istituito dalla direttiva CEE 440/91 in materia di infrastrutture é senza dubbio ben adatto alle infrastrutture esistenti ma crea grosse difficoltà se applicato alle nuove infrastrutture”³⁴, soprattutto se esse sono realizzate con il ricorso a capitale privato.

É questa la ragione che spinge il Gruppo PANIFIP a sostenere che “le compagnie ferroviarie che accettano di condividere con il gestore della infrastruttura il rischio di sfruttamento commerciale o che si sono impegnate ad apportare una garanzia per gli investitori, possano beneficiare del loro sforzo sotto forma di condizioni di accesso preferenziali”³⁵.

Le contropartite per le imprese ferroviarie che assumono un rischio per assicurare la garanzia finanziaria del progetto per la realizzazione dei nuovi investimenti sono funzionali in particolare per controbilanciare gli investimenti impliciti da parte delle imprese ferroviarie per l’acquisizione di nuovo materiale rotabile (spesso specializzato per la nuova infrastruttura, come avviene nel caso Eurostar).

Le condizioni particolari di accesso, secondo il Rapporto del Gruppo PANIFIP, possono portare:

- all’accesso a periodi di punta
- all’applicazione di una tariffazione degressiva

- ad un plafond di pedaggi per un periodo determinato
- ad un certo volume di capacità riservata per un periodo determinato

³⁴ Rapporto finale del Gruppo PANIFIP, p. 4

Sulla base delle considerazioni finora espresse, il Gruppo PANIFIP “é dell’avviso che le posizioni prese fino ad oggi dalla Commissione europea e la legislazione esistente non rispondano in maniera soddisfacente ai bisogni dei nuovi investitori, delle imprese ferroviarie e anche a quelli dei potenziali nuovi entranti.

La via della negoziazione aperta e trasparente con i principali utilizzatori sulla riservazione della capacità e del prezzo, preservando la possibilità di accesso di terzi, é molto più realistica”³⁶.

Si evidenzia quindi un “gap” di regolazione, parzialmente colmato dall’art. 5 della proposta di direttiva sulla ripartizione della capacità infrastrutturale, che introduce il principio dei “diritti speciali” per l’accesso alle nuove infrastrutture.

Tuttavia, il Gruppo PANIFIP evidenzia che ciascun progetto per la realizzazione di nuove infrastrutture richiede una analisi specifica sulle condizioni di redditività e sui meccanismi di funzionamento per la regolazione dell’accesso e per la definizione dei ruoli dei diversi soggetti partecipanti all’iniziativa (soggetto realizzatore dell’infrastrutture, imprese ferroviarie esistenti, nuove imprese ferroviarie).

4.5. La liberalizzazione dell’accesso alle infrastrutture. Alcune considerazioni di sintesi

³⁵ Rapporto finale del Gruppo PANIFIP, p.6

³⁶ Rapporto finale del Gruppo PANIFIP, p. 9

Nella prospettiva di un mercato liberalizzato per l'accesso alle infrastrutture ferroviarie, si apre la questione delle modalità per l'allocazione delle tracce alle diverse imprese ferroviarie. In astratto, volendo applicare fino in fondo i principi della concorrenza, le tracce dovrebbero essere assegnate all'asta, in un confronto competitivo che massimizza le opportunità di rendimento per il gestore della infrastruttura.

Si è già visto che il processo sarà ovviamente graduale, con aree di eccezioni legate ai diritti speciali, per la finanziabilità delle nuove infrastrutture, per i servizi di interesse pubblico, per la tutela dell'investimento pubblico.

Si è avviata anche una discussione sulla applicabilità dei cosiddetti "grandfather's rights", vale a dire la assegnazione privilegiata di tracce orarie ad operatori già presenti sul mercato, per tutelare gli investimenti in capitale fisso operati dagli Stati nel corso dei passati decenni e per evitare che le nuove imprese entranti sul mercato possano beneficiare, senza pagarli, degli investimenti già operativi, sottraendo ricchezza alle imprese operative ed introducendo per questa via uno squilibrio concorrenziale³⁷.

Ma, anche al di là dell'area di non applicabilità di principi concorrenziali per il mercato delle tracce, emerge sullo sfondo la necessità di regolare attentamente tale questione, per evitare che si possa formare un mercato speculativo delle tracce orarie, con la creazione di posizioni di intermediazione fra il fornitore della traccia (il gestore dell'infrastruttura) e l'utilizzatore finale (l'impresa ferroviaria).

Sui tempi di una piena liberalizzazione dell'accesso alle infrastrutture ferroviarie il dibattito é aperto, ma esiste una convinzione diffusa che tale mercato non possa essere trattato alla stregua di un qualsiasi altro mercato; in questo caso potrebbe determinarsi un effetto negativo per la competitività delle ferrovie rispetto alle altre modalità di trasporto.

Anche nell'ordinamento che attualmente presenta la posizione più estrema verso la liberalizzazione e la privatizzazione, vale a dire nell'ordinamento britannico³⁸, si sostiene ora che “sarebbe irrealistico proporsi di raggiungere risultati efficienti nel funzionamento delle società di franchising premettendo a Railtrack, almeno nel primo periodo di transizione, di vendere le tracce orarie su una base pienamente competitiva”³⁹.

É tuttavia evidente che il miglioramento competitivo delle ferrovie rispetto alle altre modalità di trasporto é strettamente correlato con la possibilità di ridurre l'onere per il pedaggio da pagarsi da parte delle imprese ferroviarie ai gestori della infrastruttura.

É con questa logica che sta operando in Gran Bretagna il Rail Regulator: “Per le imprese di franchising del trasporto passeggeri il monte dei pedaggi sarà, nel 1995-1996, inferiore dell'8% in termini reali rispetto al 1994-1995.

³⁷ Sul tema dei “grandfather's rights”, cfr. di D. Niven Reed, “Grandfather's rights, path allocation rules, and infrastructure charging”, discussion paper, 1995

³⁸ Vale la pena di ricordare che il processo di privatizzazione delle ferrovie inglesi é basato non soltanto sulla formazione di 25 società per il trasporto passeggeri di lunga distanza, di tre società per il trasporto delle merci, di tre società in competizione per la gestione del ciclo completo del materiale rotabile (Roscos), ma anche sulla privatizzazione del gestore della infrastruttura (Railtrack).

³⁹ John Swift, “The regulation of a rail network in the course of privatisation”, dattiloscritto, p. 15

Nei successivi cinque anni tale valore si ridurrà del 2% all'anno in termini reali.

Per gli operatori commerciali questo significherà un risparmio di circa 1,5 miliardi di sterline (circa 3.800 miliardi di lire), rispetto all'attuale ammontare dei pedaggi⁴⁰.

Il processo di applicazione della direttiva 440/91 é comunque in corso, pur se nei limiti e con i vincoli sinora definiti dalla normativa approvata.

5. LE VOLONTÀ DIVERGENTI DEGLI STATI ED I PRIMI EFFETTI DELLA LIBERALIZZAZIONE

Il processo di recepimento della direttiva 91/440 già manifesta una volontà divergente degli Stati, almeno sotto il profilo della attuazione temporale dell'obiettivo della liberalizzazione: “allo stato attuale, Danimarca, Germania, Olanda e Regno Unito (eccetto per il tunnel sotto la Manica) hanno pienamente trasposto la direttiva e la Francia é nel processo di adozione della legislazione. Altri sette Stati hanno parzialmente trasposto la direttiva”⁴¹.

L'Italia non ha ancora pienamente adempiuto alle prescrizioni della direttiva in questione, in quanto, pur avendo recepito formalmente il testo nell'ordinamento nazionale, non ha ancora emanato i criteri per la gestione e l'uso della infrastruttura, così come stabilito dall'articolo 8, comma 2, della 440/91.

⁴⁰ John Swift, op. cit. p. 16

⁴¹ Commissione UE, “Report”, cit (nota 2), p. 3

Anche questo adempimento non é stato compiuto con la stessa impostazione e con le stesse finalità nei diversi ordinamenti nazionali, per cui emerge il rischio di una progressiva divaricazione delle politiche degli Stati nella delicata fase del recepimento delle direttive comunitarie in materia ferroviaria, tanto più critica in quanto le nuove direttive, approvate o in discussione, assegnano agli Stati margini ampi di autonomia nella definizione dei meccanismi di attuazione delle direttive stesse.

Schematicamente possono essere individuati due approcci alternativi estremi, mentre nella fascia intermedia si collocano gli altri Stati membri.

Da un lato si delinea la posizione inglese, largamente favorevole al processo di liberalizzazione al punto da aver predisposto un progetto di privatizzazione delle ferrovie che prevede la frammentazione delle imprese commerciali e la creazione di una concorrenza anche nella fornitura dei servizi ferroviari (le Rosco per la manutenzione del materiale rotabile).

Dall'altro emerge la posizione francese, estremamente prudente e cauta nella adozione dell'indirizzo comunitario verso la liberalizzazione, al punto che non é nemmeno tema di discussione la separazione societaria tra gestore della rete ed imprese commerciali.

La stessa legge francese di recepimento della direttiva 91/440, approvata di recente⁴², stabilisce che l'utilizzazione dell'infrastruttura ferroviaria deve svolgersi entro i rigidi limiti dell'articolo 10 della direttiva 91/440. Inoltre, così' come stabilito dall'articolo 18, "sull'insieme della rete ferroviaria nazionale sono prioritari i servizi nazionali o internazionali che, su tutto o in

⁴²Journal Officiel de la République Française, Décret n. 95-666, 10 mai 1995

parte del loro tracciato, sono effettuati su linee nazionali specificamente costituite” per la effettuazione del servizio stesso.

La stessa priorità può essere accordata ai servizi effettuati nel quadro del contratto di servizio pubblico con lo Stato, con una collettività territoriale o un gruppo di enti locali, conformemente alle disposizioni comunitarie.

In ogni caso sono considerati prioritari quei servizi le cui caratteristiche sono più prossime a quelle che assicurano la migliore utilizzazione della capacità infrastrutturale.

Come si può notare, si tratta di criteri estremamente restrittivi che vincolano il principio di libertà di accesso e che lasciano a SNCF, allo stesso tempo gestore della infrastruttura ed impresa commerciale, un ampio potere discrezionale, dal momento che l’area dei servizi prioritari, in un qualche modo escludibili dal raggio di applicazione dell’accesso, appare estremamente estesa. Significativo é il fatto che le modalità tecniche di utilizzazione della infrastruttura sono rinviate ad un successivo decreto del Ministro dei trasporti, dopo una consultazione con SNCF. Anche questo elemento spinge verso una lettura del provvedimento come uno strumento per pilotare una applicazione molto graduale della liberalizzazione ferroviaria.

L’approccio inglese e quello francese, sinteticamente rappresentati, costituiscono le posizioni estreme all’interno delle quali si situano poi una serie di approcci intermedi, ancora in fase di definizione, il cui esito non é scontato. Le divergenze tra gli Stati rappresentano quindi una criticità emergente, che rischia di determinare una Europa ferroviaria a più velocità,

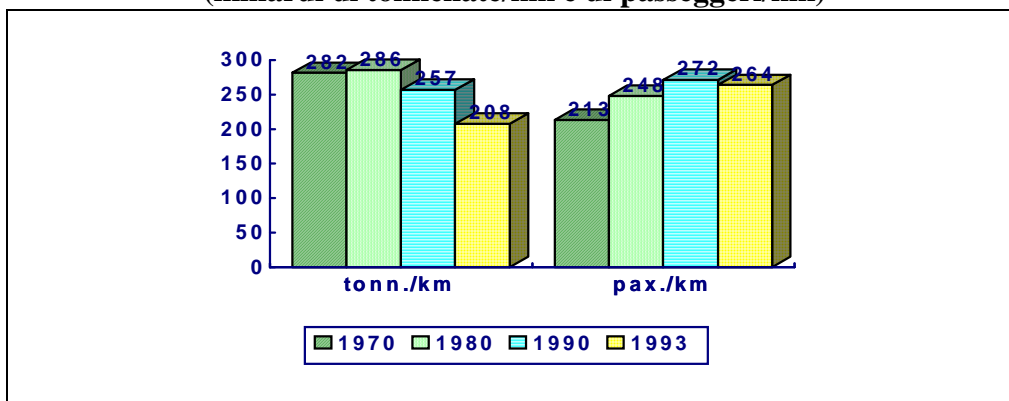
sulla base dei differenti percorsi che saranno stabiliti dalle autorità nazionali nel recepimento delle direttive comunitarie.

5.1. I primi effetti della liberalizzazione ferroviaria

È evidente che è ancora presto per cercare di definire l'impatto della liberalizzazione ferroviaria rispetto alla competitività delle aziende operanti nel settore. Anche perché gli effetti più radicali delle innovazioni istituzionali emergenti saranno visibili nei prossimi anni, con l'applicazione delle direttive sulla licenza e sulla ripartizione della capacità infrastrutturale, e con le successive decisioni che si annunciano per il futuro.

Alla prova dei fatti, almeno sino ad oggi, l'approccio comunitario verso la liberalizzazione non ha determinato un positivo ritorno in termini di competitività del sistema ferroviario rispetto agli altri modi concorrenti. Anche i primi anni novanta segnalano una perdita di mercato, in termini di volumi trasportati, particolarmente visibile nel trasporto ferroviario delle merci.

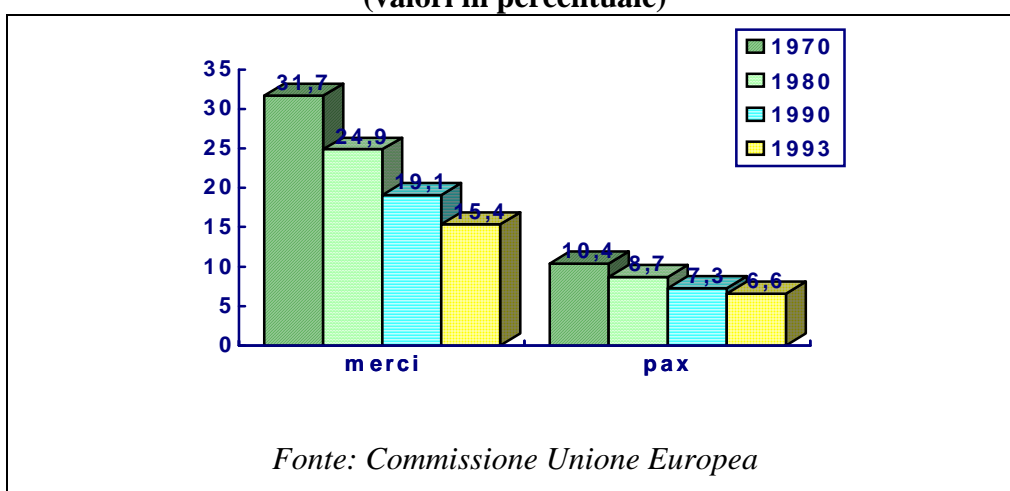
Grafico 1
Volumi di traffico delle ferrovie nell'Unione Europea
(miliardi di tonnellate/km e di passeggeri/km)



Fonte: Commissione Unione Europea

Analogo andamento in drastico e costante calo riguarda la quota di mercato, come si può verificare dal seguente grafico:

Grafico 2
Quota di mercato delle ferrovie nella Unione Europea
(valori in percentuale)



Tuttavia, se dal punto di vista del posizionamento di mercato non si sono ancora determinate inversioni di tendenza rispetto alla situazione degli ultimi decenni, é innegabile che l'opera di riforma istituzionale avviata dalla Commissione dell'Unione Europea ha introdotto elementi di innovazione, almeno organizzativa, nell'assetto delle imprese ferroviarie, inducendo una accelerazione nella riconfigurazione del ruolo strategico delle ferrovie.

6. LE POSSIBILI CONSEGUENZE SULL'ASSETTO STRATEGICO DELLE FERROVIE ITALIANE

La riconfigurazione del mercato ferroviario é strettamente dipendente dal quadro di concorrenza che emergerà a seguito della rottura delle posizioni monopolistiche tradizionali.

Secondo l'opinione della Commissione UE "le caratteristiche economiche e tecniche delle attività di trasporto sono tali da far sorgere necessariamente questioni in merito all'applicazione delle regole della concorrenza. I sistemi di trasporto basati sull'utilizzo di singole reti tendono al monopolio o all'oligopolio. I sistemi integrati, ivi incluso il trasporto combinato, possono richiedere forme di cooperazione mediante accordi tra i diversi operatori economici.

L'obbligo di fornire servizi di pubblico interesse di solito implica la concessione dei relativi diritti speciali od esclusivi.

I trasporti, infine, contano spesso su finanziamenti pubblici, comprese le sovvenzioni, alcune delle quali possono non essere compatibili con il funzionamento del mercato interno.

Da tutte queste tendenze appare chiaro che l'applicazione delle regole della concorrenza ai trasporti é fondamentale per garantire l'efficienza del settore, ma deve tenere conto nel contempo delle sue caratteristiche specifiche"⁴³.

Individuare il raggio di applicazione della concorrenza é quindi operazione preliminare per comprendere quali saranno i soggetti imprenditoriali che si confronteranno sul mercato ferroviario liberalizzato.

⁴³ Commissione UE, "Lo sviluppo futuro della politica comune dei trasporti", COM (92) 494 def., 2 dicembre 1992, p. 27

La concorrenza, secondo l'orientamento emergente, si svolgerà nell'area della commercializzazione, per i servizi passeggeri di media e lunga distanza e per il trasporto delle merci, mentre i servizi di carattere regionale e metropolitano resteranno esclusi dalle regole di concorrenza, in quanto sono intesi come servizi svolti nell'interesse pubblico.

Regolatore della concorrenza sarà il *meccanismo di assegnazione delle tracce orarie*, assegnato alla responsabilità operativa del gestore della infrastruttura, che potrà anche essere allocatore della capacità.

La tendenza emergente porta ad affermare che, nella fase iniziale della liberalizzazione, si formeranno meccanismi di protezione delle industrie esistenti, mediante l'assegnazione di diritti speciali e mediante meccanismi di commercializzazione delle tracce orarie basati, come si è visto nel caso francese, su "offerte di rete" che possono privilegiare le imprese ferroviarie operanti.

Due sono le aree di maggiore criticità che restano nel cono d'ombra della regolazione in fase di discussione.

Innanzitutto, lo si sosteneva in precedenza, restano margini di flessibilità sulla *configurazione dell'impresa ferroviaria*, anche se molti elementi lasciano intendere che l'impresa ferroviaria a regime deve essere direttamente proprietaria degli strumenti fondamentali per la produzione del servizio (materiale rotabile e personale di macchina, oltre che catena di distribuzione e personale di scorta).

La formazione di imprese ferroviarie direttamente proprietarie dei mezzi di produzione per la commercializzazione sembra uno strumento più solido per la creazione di un effettivo mercato concorrenziale dei servizi ferroviari, che non frammenti la responsabilità imprenditoriale conservando aree di protezione e di mancata competizione.

In secondo luogo si aprirà certamente la discussione sul ***governo dei sistemi terminali***, che possono costituire da parte delle imprese ferroviarie una barriera all'accesso verso il mercato.

Così come sta accadendo per il traffico aereo, è presumibile immaginare che i sistemi terminali assumeranno, mano a mano che avanzerà il processo di liberalizzazione, una configurazione terza rispetto alle imprese ferroviarie.

Sulla base di queste premesse, è possibile avanzare alcune congetture sulla riorganizzazione strategica delle ferrovie rispetto al quadro istituzionale emergente in sede europea.

Se si vuole perseguire l'obiettivo, condivisibile e necessario, che la figura del gestore della infrastruttura coincida con quella dell'allocatore della capacità, ***sembra inevitabile immaginare che il gestore della infrastruttura debba configurarsi come un soggetto terzo, anche societariamente, rispetto alle imprese di trasporto***, per assicurare parità di trattamento tra i diversi operatori del mercato.

È questo, tra l'altro, l'orientamento già assunto dal decisore pubblico nazionale, con la recente delibera CIPE del 12 gennaio 1995.

Per quanto riguarda poi la configurazione delle imprese di trasporto, debbono essere tenute nel conto le tendenze emergenti negli altri Paesi, oltre che il dettato della normativa comunitaria, con le sue evoluzioni.

Sembra abbastanza verosimile affermare che scatteranno meccanismi di protezione delle posizioni esistenti, pur nel rispetto delle normative europee che saranno varate, le quali, é bene ricordarlo, concedono agli Stati nazionali margini di flessibilità nella attuazione.

Per quanto riguarda la configurazione dei soggetti imprenditoriali in concorrenza nell'area della commercializzazione, l'ipotesi può essere quella di lavorare per *pilotare strategicamente la formazione di un mercato competitivo delle imprese ferroviarie*. L'orizzonte della concorrenza non può essere eluso.

Possono tuttavia essere introdotte azioni positive tali da preservare il valore aziendale, per creare condizioni compatibili per affrontare un contesto competitivo.

Per giungere a questo risultato occorre innanzitutto affrontare la questione della configurazione della impresa ferroviaria nel suo rapporto con la linea di produzione strumentale alla erogazione del servizio.

Si delineano due possibili opzioni:

- costituire una società della trazione (proprietaria dei mezzi di trazione e dei macchinisti), posseduta congiuntamente dalle imprese ferroviarie nazionali, che però dovrà avere la possibilità di concedere gli stessi servizi

alle stesse condizioni anche agli altri soggetti che entreranno sul mercato delle imprese ferroviarie⁴⁴

- assegnare gradualmente la proprietà dei mezzi e dei trazionisti alle imprese ferroviarie, in modo tale da costituire soggetti imprenditoriali proprietari anche dei mezzi di produzione per il governo completo del ciclo della commercializzazione.

Questione essenziale riguarda la *dimensione delle imprese ferroviarie*.

Occorre evidenziare un trade-off possibile tra focalizzazione sui singoli business, che certamente determina il vantaggio di una maggior attenzione alle aree specifiche della commercializzazione, e creazione di imprese ferroviarie che abbiano una massa critica tale da consentire loro di affrontare meglio la concorrenza internazionale.

La seconda opzione é rilevante soprattutto per la possibilità di acquisire dal gestore della infrastruttura tracce orarie secondo offerte di rete, che evidentemente sono più convenienti per bilanciare l'allocazione delle capacità tra i differenti business (trasporto locale, media e lunga percorrenza viaggiatori, merci).

Anche la costituzione di *joint-ventures per la commercializzazione dei servizi internazionali* (di merci e di passeggeri) può costituire una risposta per governare la competizione preservando il valore costituito dall'attuale posizionamento sul mercato.

⁴⁴ É questo il senso che emerge dalle decisioni della Commissione della Unione Europea sui casi legati allo sfruttamento commerciale del tunnel sotto la Manica (cfr. i paragrafi 4.1, 4.2, 4.3)

Tuttavia, come si é visto precedentemente nella descrizione delle decisioni della Commissione UE sul modello di commercializzazione di Eurotunnel, tali accordi debbono comunque tenere nel conto la necessità di garantire parità di condizioni di accesso e di trattamento agli altri operatori ferroviari.

Si tratta quindi di uno strumento che non può essere visto come una elusione delle regole di concorrenza, ma come una opportunità per sviluppare nuovi mercati su scala sovranazionale, dove oggi il vettore ferroviario presenta un posizionamento marginale, soprattutto nell'area dei servizi viaggiatori internazionali.

Resta poi ovviamente aperta l'intersezione tra apertura della concorrenza nei servizi ferroviari e regole di competizione nell'intero sistema dei trasporti.

Le innovazioni introdotte dall'Unione Europea presentano fino ad oggi una direzione monosettoriale, procedendo alla rottura dei monopoli nazionali in ciascuno dei modi di trasporto, senza considerare però la necessità di definire regole concorrenziali che garantiscano parità di condizioni tra i diversi operatori a prescindere dalla modalità utilizzata.

TAVOLA DI SINTESI

FONTE NORMATIVA	ARGOMENTO	STATO DI ATTUAZIONE	IMPATTO PER FS	POSSIBILI AZIONI
Direttiva 440/91	<ul style="list-style-type: none"> • autonomia gestionale delle ferrovie • separazione tra gestione della rete e servizi • accesso alla rete 	operativa	<ul style="list-style-type: none"> • trasformazione in spa • separazione, per ora contabile, tra gestore della rete e imprese commerciali 	definizione dei criteri per la fissazione del pedaggio (da parte dello Stato)
Direttiva 95/19 sulla ripartizione della capacità	criteri per l'allocazione delle tracce (campo di applicazione, diritti speciali, equilibrio dei conti per il gestore della rete)	approvata (giugno 1995)	accelerazione del processo di definizione delle regole per il pedaggio	azione, in fase di recepimento della direttiva, per ottenere la coincidenza tra allocatore delle tracce e gestore della infrastruttura
Direttiva 95/18 sulla licenza	rilascio e gestione della licenza (campo di applicazione, requisiti per l'ottenimento)	approvata (giugno 1995)	accelerazione dei criteri per la formazione delle imprese ferroviarie	verifica dell'impatto della licenza rispetto al quadro normativo nazionale esistente
Proposta di direttiva di modifica dell'art. 10 della 440/91	liberalizzazione del traffico merci e pax sulla rete transeuropea	bozza preliminare di studio da parte della Commissione	drastica accelerazione del processo di liberalizzazione e di concorrenza nel sistema ferroviario europeo	analisi del possibile impatto sulle modalità della liberalizzazione per la riconfigurazione del mercato ferroviario
Proposta di modifica del regolamento 1107/68	agevolazioni statali al traffico merci combinato	bozza preliminare di studio da parte della Commissione	individuazione delle opportunità per FS in termini di agevolazioni da parte dello Stato	stima sui possibili impatti per lo sviluppo del trasporto combinato
Proposta di direttiva sulla interoperabilità	standard per la interoperabilità	bozza in discussione	<ul style="list-style-type: none"> • adeguamento tecnologico; • rapporto con i fornitori 	valutazione delle ricadute per l'esercizio e per i modelli di sviluppo commerciale
Decisione UE sul caso ACI	esenzione condizionata dalle regole di concorrenza per un periodo di 5 anni	operativa	parità di condizioni nella vendita dei servizi ferroviari a tutti gli operatori	verifica dell'impatto della decisione sui profili degli accordi internazionali in corso di esecuzione
Decisione UE sul caso ENS	esenzione condizionata dalle regole di concorrenza per un periodo transitorio di 8 anni, dalla data di notificazione dell'accordo	operativa	parità di condizioni nella vendita dei servizi ferroviari a tutti gli operatori	verifica dell'impatto della decisione sui profili degli accordi internazionali in corso di esecuzione
Decisione UE sul caso Eurotunnel	esenzione di 30 anni dalle regole della concorrenza; possibilità per Eurotunnel di vendere le tracce non utilizzate da BR ed SNCF	operativa	limiti ai diritti speciali di accesso per le nuove infrastrutture	analisi dell'impatto sul modello di commercializzazione dell'alta velocità

DIZIONARIO DELLE PRINCIPALI DEFINIZIONI COMUNITARIE

Associazione internazionale: qualsiasi associazione comprendente almeno due imprese ferroviarie stabilite in Stati membri diversi che abbia lo scopo di fornire prestazioni di trasporto internazionale tra Stati membri

Autorità preposta al rilascio della licenza: l'organismo incaricato dallo Stato membro di rilasciare la licenza

Gestore della infrastruttura: qualsiasi ente pubblico o impresa incaricati soprattutto della creazione o della manutenzione della infrastruttura ferroviaria e della gestione dei sistemi di controllo e di sicurezza

Impresa ferroviaria: qualsiasi impresa, di diritto privato o pubblico, la cui principale attività è la fornitura di prestazioni di trasporto ferroviario di merci e/o passeggeri e che garantisce obbligatoriamente la trazione

Licenza: un'autorizzazione rilasciata da uno Stato membro ad un'impresa cui è riconosciuta la qualità di impresa ferroviaria; tale qualità può essere limitata alla prestazione di determinati tipi di servizi di trasporto

Linea ferroviaria: l'infrastruttura necessaria per far viaggiare un convoglio tra due località in un determinato momento

Organo preposto dalla ripartizione della capacità: l'autorità e/o il gestore della infrastruttura incaricati dagli Stati membri di ripartire le capacità di infrastruttura

Piano economico: una descrizione dettagliata delle attività commerciali che l'impresa ferroviaria intende svolgere nel periodo in questione, in particolare per quanto riguarda gli sviluppi del mercato e gli investimenti da effettuare, comprese le implicazioni economiche e finanziarie di tali attività.

II. L'ATTUAZIONE DELLA NORMATIVA EUROPEA NEL CAMPO DELL'AUTOTRASPORTO DI MERCI PER CONTO DI TERZI

1. L'ACCESSO ALLA PROFESSIONE

L'attuazione delle norme comunitarie in materia di autotrasporto merci, da parte dell'Italia, sconta cronici ritardi fin dalla emanazione della legge n. 298, che nel 1974 ha riformato la disciplina del settore.

Tale legge infatti porta la data del 6 giugno del 1974 e cioè di circa cinque mesi anteriore di quella della direttiva CEE n. 74/561, del 12 novembre 1974, sull'accesso alla professione, nonostante che sia più che probabile che il legislatore fosse a conoscenza delle proposte in via di elaborazione in sede comunitaria.

Ne è conseguito che l'istituzione, con la legge citata, dell'albo degli autotrasportatori, non ha minimamente previsto che le imprese interessate dovessero rispondere ai requisiti richiesti in tutta Europa per l'esercizio dell'attività.

Ciò vale soprattutto per i requisiti della capacità professionale e della capacità finanziaria, poiché, seppure indirettamente, il requisito dell'onorabilità doveva essere rispettato per l'iscrizione all'albo e l'ottenimento delle autorizzazioni al trasporto.

La direttiva in questione è stata recepita soltanto tredici anni dopo con la legge n. 132/87 ed il decreto ministeriale del 5 novembre dello stesso anno.

Ciò ha comportato che per tutte le imprese iscritte all'albo nei tredici anni precedenti i requisiti suddetti sono stati considerati automaticamente soddisfatti, sottoponendo invece all'esame per la dimostrazione della capacità professionale ed alla dimostrazione della capacità finanziaria - tramite affidamento bancario - esclusivamente i soggetti che avessero voluto intraprendere l'attività dopo l'entrata in vigore del D.M. 5 novembre 1987.

Anche l'attuazione della successiva direttiva in materia di accesso alla professione del 21 giugno 1989, n. 438, è stata recepita soltanto con il decreto del 16 maggio 1991, ed in maniera non completa, poiché anche questo decreto ha dovuto operare un compromesso fra le disposizioni della legge n. 298/74 e la normativa comunitaria.

Il risultato di questa situazione è che a tutt'oggi ancora si dibatte circa l'applicazione di alcune norme della direttiva alle imprese già iscritte all'albo anteriormente alla sua attuazione.

Tipico è il caso del riconoscimento della capacità professionale a chi abbia maturato un'esperienza almeno quinquennale nella direzione dell'attività di trasporto di un'impresa che, per effetto della normativa citata, è stata esentata dalla dimostrazione dei requisiti relativi all'accesso alla professione.

Per le società che si trovano in tali condizioni, infatti, ancora si discute se la capacità professionale debba essere riconosciuta a tutti gli amministratori, con almeno cinque anni di anzianità, o soltanto a quelli fra loro che abbiano

deleghe specifiche, e le soluzioni che si prospettano non sempre appaiono conformi alle previsioni del diritto civile.

Resta comunque il fatto che la sovrapposizione delle norme per l'iscrizione all'albo degli autotrasportatori e di quelle sull'accesso alla professione, rendono indispensabile una riforma della disciplina del settore che risponda veramente e completamente alla normativa comunitaria, al fine di consentire alle imprese italiane di liberarsi di inutili obblighi burocratici previsti dalla legge, che le discriminano rispetto alle imprese degli altri Paesi dell'Unione europea, senza peraltro che tali oneri amministrativi garantiscano una maggiore rigidità nell'accertamento della sussistenza dei requisiti per l'accesso alla professione, dovendo invece rilevare che, proprio grazie alla confusione normativa, si verifica l'esatto contrario.

2. L'ACCESSO AL MERCATO

Ai requisiti per l'accesso alla professione sono strettamente collegati quelli relativi all'accesso al mercato. La legge n. 298 prevedeva in origine che le imprese iscritte all'albo dovessero ottenere un'autorizzazione unica - per un dato tonnellaggio globale di portata utile - per l'impresa, ma la pubblica amministrazione non è mai stata in grado di attuare tale norma, rendendo necessaria la proroga delle disposizioni della precedente legge sull'autotrasporto, che risale addirittura al 1935, le quali prevedono che l'autorizzazione sia concessa per ogni singolo veicolo dell'impresa.

Ciò ha portato ad una modifica della legge, nel 1987, che ha definitivamente reintrodotta la vecchia norma, proprio nel periodo in cui la Comunità europea

stava introducendo la "licenza comunitaria" all'impresa, in sostituzione delle preesistenti autorizzazioni per i singoli veicoli, ai fini della effettuazione dei trasporti intracomunitari di merci.

La licenza comunitaria, introdotta con il regolamento CEE n. 881/92 prevede che l'impresa possa utilizzare, senza alcuna limitazione numerica, i propri veicoli per l'effettuazione dei trasporti in ambito CEE, tenuto conto che a monte della concessione della licenza esiste una limitazione qualitativa garantita dalle norme sull'accesso alla professione.

Appare evidente, a questo punto, che la normativa italiana dovrebbe essere profondamente rivisitata, poiché si basa essenzialmente su limitazioni quantitative legate al contingentamento delle autorizzazioni rilasciate per i singoli veicoli.

La soluzione logica dovrebbe essere quella dell'abolizione dell'albo degli autotrasportatori - che, è bene sottolinearlo, non è un albo professionale - sostituendolo con un registro delle imprese di autotrasporto; di una puntuale e severa applicazione delle norme sull'accesso alla professione; di una autorizzazione al trasporto di merci per conto terzi di nuovo prevista a livello aziendale e non di singolo autoveicolo.

Relativamente all'autorizzazione si dovrebbe prevedere una progressiva liberalizzazione per quelle imprese che, oltre a possedere logicamente i requisiti per l'accesso alla professione, abbiano anche maturato una discreta anzianità nell'esercizio dell'attività senza essere incorse in sanzioni disciplinari, le quali verrebbero così messe in condizioni di adeguarsi alle

esigenze del mercato senza doversi sobbarcare l'onere di acquistare (spesso al "mercato nero") le autorizzazioni, come oggi avviene a causa del blocco del loro rilascio, che permane fin dal 1948 per le autorizzazioni senza vincoli e limiti e dal 1985 anche per le autorizzazioni cosiddette "speciali".

3. I TRASPORTI COMBINATI

Questa anomala situazione assume una ancora maggiore gravità se riferita ai trasporti combinati. Infatti, nonostante che fin dal 1975, con la direttiva n. 130 (modificata e sostituita, da ultimo, dalla direttiva 92/106/CEE), il Consiglio delle Comunità europee avesse liberato da ogni contingente o autorizzazione l'immatricolazione dei mezzi destinati a tali servizi, ancora oggi in Italia è necessaria un'autorizzazione, per di più contingentata, per poter utilizzare i veicoli necessari per effettuare le tratte iniziali e terminali dei trasporti combinati.

E' bene ricordare che per questo motivo l'Italia ha subito ben due condanne dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea e, in data 7 giugno 1994, è intervenuta un'ulteriore condanna del Tribunale di Roma nei confronti del Ministro dei trasporti per la mancata attuazione della direttiva.

L'aspetto più importante di quest'ultima sentenza sta nel fatto che il Tribunale ha riconosciuto alle imprese il diritto ad ottenere l'immatricolazione dei veicoli destinati ai trasporti combinati - e non un mero interesse legittimo - derivante dall'immediata applicabilità della direttiva in questione.

Come conseguenza diretta, il Tribunale ha riconosciuto altresì alle imprese il diritto al risarcimento dei danni derivati dalla mancata attuazione della normativa comunitaria.

Ancora non è dato prevedere gli sviluppi di questa situazione, visto il poco tempo trascorso dall'emanazione della sentenza, ma è indubbio che il Ministro dei trasporti non potrà rimanere indifferente alle condanne intervenute dalla Giustizia comunitaria ed italiana, soprattutto in considerazione del fatto che è universalmente riconosciuta l'esigenza di sviluppare l'intermodalità in tutte le sue forme, sia per motivi di razionalizzazione del traffico merci, sia per motivi ambientali, e non da ultimo per motivi di sicurezza della circolazione stradale.

Teniamo a sottolineare che la sentenza del Tribunale di Roma è stata provocata da un ricorso presentato dall'A.N.I.T.A. e da 35 imprese ad essa aderenti, e che la stessa A.N.I.T.A., insieme alle altre associazioni del Comitato di Coordinamento, ha stipulato il 24 giugno 1994 un accordo con le Ferrovie dello Stato per lo sviluppo della intermodalità, che prevede l'avvio di una politica comune per ottenere incentivi all'acquisto di mezzi idonei, modifiche del Codice della strada che favoriscano il trasporto delle casse mobili, la concessione delle agevolazioni fiscali già previste dalla normativa comunitaria e, logicamente, l'attuazione della citata direttiva circa la libera immatricolazione dei veicoli destinati ad effettuare le tratte terminali ed iniziali dei trasporti combinati.

4. LA DISCIPLINA TARIFFARIA

Un altro cronico ritardo della normativa italiana rispetto a quella europea, riguarda il sistema delle tariffe obbligatorie che la legge n. 298/74 prevede per l'autotrasporto merci.

La legge disciplina le tariffe con un sistema obbligatorio "a forcella", ripreso sostanzialmente da quello che era all'epoca previsto per i trasporti tra i Paesi membri della Comunità europea, e che rimase in vigore esclusivamente per i primi sei Paesi che costituirono la Comunità (Italia, Francia, Germania e Benelux) fino al 1983, anno in cui tale sistema fu sostituito da un regime di tariffe di riferimento, essendosi nel frattempo la Comunità allargata a nove ed avendo constatato le difficoltà di applicazione del regime obbligatorio.

Benché la normativa comunitaria non incida direttamente, in questo campo, su quella dei singoli Stati membri per i trasporti effettuati all'interno degli stessi, è interessante rilevare come proprio dal 1° gennaio 1983 in Italia è stata data attuazione alle norme sulle tariffe obbligatorie (quasi dieci anni dopo l'emanazione della legge n. 298/74), contemporaneamente al passaggio da tariffe obbligatorie a tariffe di riferimento nei trasporti intracomunitari (Reg. CEE n. 3568/83).

Il Consiglio delle Comunità europee con un successivo regolamento del 21 dicembre 1989 (n. 4058/89) ha deliberato che a decorrere dal 1° gennaio 1990 i prezzi dei trasporti "sono concordati liberamente tra le parti del contratto di trasporto".

Come abbiamo detto questo vale per i trasporti intracomunitari e non ha un riflesso immediato e diretto sulle normative nazionali relative ai trasporti effettuati all'interno di ciascuno Stato membro.

5. IL CABOTAGGIO STRADALE

La liberalizzazione delle tariffe a livello comunitario va collegata al fatto che contemporaneamente al citato regolamento, nella stessa data del 21 dicembre 1989 il Consiglio delle Comunità europee ha emanato il regolamento n. 4059/89 che istituisce il cabotaggio stradale, con effetto dal 1° luglio 1990.

Per cabotaggio stradale si intende la libertà di accesso al mercato dei trasporti di uno Stato membro da parte di imprese aventi sede negli altri Stati della Comunità; in pratica, si consente ai veicoli di un'impresa italiana di effettuare trasporti con partenza e destinazione all'interno di un altro Stato membro e viceversa.

E' evidente il riflesso che una norma di questo genere può avere sul regime tariffario vigente all'interno di uno Stato membro ed in particolare dell'Italia.

Nel nostro Paese infatti, la pubblica amministrazione non è mai stata in grado di controllare il rispetto della disciplina obbligatoria delle tariffe da parte dei vettori italiani, i quali sono tenuti - secondo la legge - a trasmettere periodicamente le lettere di vettura relative ai trasporti eseguiti agli uffici provinciali della motorizzazione.

E' inimmaginabile che un simile controllo possa essere effettuato sui vettori stranieri che eseguono il cabotaggio stradale.

Di questa impossibilità si sono resi conto gli altri Stati membri nei quali vigeva un regime di tariffe obbligatorie analogo a quello italiano, con la conseguenza che tali regimi sono stati abrogati nei diversi Paesi e da ultimo dalla Germania, dal 1° gennaio 1994, in considerazione che il cabotaggio stradale, attualmente contingentato e soggetto ad autorizzazioni, sarà completamente liberalizzato a far data dal 1° luglio 1998, in virtù del regolamento CEE n. 3118/93.

6. LE RACCOMANDAZIONI DEI "SAGGI" ALL'UNIONE EUROPEA

Da quanto detto appare ancora una volta evidente l'improcrastinabilità di una riforma globale della disciplina dell'autotrasporto di merci per conto di terzi in Italia, tenuto conto di come siano strettamente collegate le disposizioni che regolano l'accesso alla professione, le autorizzazioni al trasporto e le tariffe a livello nazionale, con le normative europee che stanno progressivamente liberalizzando - per quanto attiene l'aspetto quantitativo, insistendo invece sulla regolamentazione dell'aspetto qualitativo - l'attività dell'autotrasporto merci.

Sarebbe assurdo insistere nel mantenere ferma la legislazione nazionale improntata al massimo dirigismo, costringendo in tal modo le imprese italiane a non potersi espandere e ad assistere nel contempo all'accesso al mercato italiano da parte delle imprese degli altri Stati dell'Unione europea.

Tali principi sono stati evidenziati in maniera assai argomentata nella relazione del Comitato di ricerca sul trasporto stradale di merci nel Mercato Unico Europeo, svolta su incarico del Consiglio della Unione europea e recepita dal Consiglio stesso nella Risoluzione del 24 ottobre 1994 nella quale, tra l'altro, si legge: "Occorre proseguire verso la realizzazione del mercato interno nel settore del trasporto stradale di merci, mantenendo in particolare la soppressione delle restrizioni quantitative di accesso al mercato e della normativa in materia di prezzi".

7. L'ELIMINAZIONE DEI FATTORI DI DISTORSIONE DEL MERCATO

Con la direttiva 93/89/CEE del 25 ottobre 1993, il Consiglio delle Comunità europee ha previsto norme tendenti ad eliminare fattori di distorsione del mercato, in vista della liberalizzazione del cabotaggio stradale che, come abbiamo detto, sarà attuata dal 1° luglio 1998.

La direttiva prevede, in particolare, un livello minimo per le tasse automobilistiche applicabili da ciascun Paese per gli autoveicoli immatricolati sul proprio territorio, ed un livello massimo dei diritti d'utenza per l'uso di autostrade, ponti, tunnel e valichi di montagna, applicabili ai veicoli indipendentemente dal Paese di immatricolazione.

Le aliquote minime delle tasse automobilistiche hanno una scarsa rilevanza sulla situazione italiana essendo abbastanza vicine a quelle già applicate, mentre invece effetti rilevanti avrà l'imposizione di pedaggi da parte dei Paesi le cui autostrade sono state finora gratuite per tutti gli utenti.

Dal 1° gennaio prossimo, infatti, sarà obbligatorio il pagamento di un diritto per l'uso delle infrastrutture in Germania, Belgio, Olanda, Lussemburgo e Danimarca, per tutti i veicoli da trasporto merci di peso superiore alle 12 tonnellate.

I Paesi interessati hanno concordato tra di loro di applicare il diritto d'utenza unitariamente, nel senso che il veicolo che entrerà nel territorio di uno dei suddetti Stati sarà tenuto a pagare un'unica volta un pedaggio valido per l'uso delle infrastrutture dei cinque Paesi.

La misura del pedaggio è fissata in relazione a determinati periodi di tempo che vanno da un giorno fino ad un anno ed è prevista, per i veicoli a 4 o più assi, nelle seguenti misure:

- pedaggio annuale 1250 ECU
- pedaggio mensile 125 ECU
- pedaggio settimanale 33 ECU
- pedaggio giornaliero 6 ECU

Benché tale sistema sia di gran lunga meno oneroso di quello applicato in Italia o in Francia con i pedaggi chilometrici, ed anche meno fastidioso, in quanto non prevede caselli di esazione che obbligano ad attese più o meno lunghe, bensì una serie numerosissima di "sportelli" per la vendita dei contrassegni necessari, ciò non toglie che le imprese italiane subiranno un notevole aggravio dei loro costi di esercizio nell'effettuazione dei trasporti internazionali.

Ma questa normativa che dichiaratamente è rivolta ad evitare distorsioni del mercato, in realtà notoriamente tende anche ad indirizzare sempre di più il trasporto verso l'intermodalità, essendo ormai sempre più rilevante l'aspetto ambientale - sia in termini di inquinamento che in termini di impatto delle infrastrutture - nella disciplina dei trasporti a livello comunitario.

8. I REGOLAMENTI IN MATERIA SOCIALE

Un altro aspetto dell'influenza della normativa comunitaria sull'esercizio dell'attività di autotrasporto, che assume notevole rilievo, è quello derivante dai regolamenti in materia sociale, ovvero delle norme che disciplinano i tempi di guida e di riposo dei conducenti dei veicoli industriali.

La normativa europea su questo argomento risale alla fine degli anni 60 e, dopo una serie di modificazioni ed integrazioni è stata riunita in maniera coordinata ed organica nei regolamenti 3820 e 3821 del 1985.

Il primo dei due disciplina propriamente i tempi di guida e di riposo, mentre il secondo detta le disposizioni relative al cronotachigrafo, cioè all'apparecchio che registra tali tempi, nonché la velocità del veicolo.

Benché le norme siano sempre state dettate con regolamenti, e quindi direttamente applicabili in tutti gli Stati membri, la loro applicazione puntuale è ancora in una certa misura discutibile data la estrema polverizzazione delle imprese di autotrasporto italiane.

Mentre, infatti, è evidente che nelle imprese che utilizzano conducenti che sono lavoratori subordinati esiste una maggiore attenzione al rispetto dei regolamenti sociali, sia per il diretto interesse del conducente, sia per la presenza delle rappresentanze dei lavoratori nelle imprese di maggiori dimensioni, la grande massa dei "padroncini", che sono allo stesso tempo imprenditori e conducenti del veicolo, subisce in maniera molto più blanda gli effetti della normativa.

Se a questo si aggiunge che i controlli su strada effettuati nel nostro Paese si limitano sostanzialmente alla verifica della velocità del veicolo e, in rari casi, alla tempestiva sostituzione del disco di registrazione del cronotachigrafo, si vede come il rispetto della disciplina sui tempi di guida e di riposo sia riscontrato soltanto a posteriori, attraverso i controlli che vengono effettuati presso le imprese da parte dell'Ispettorato del lavoro.

E' evidente, però, che tali riscontri vengono eseguiti esclusivamente presso le imprese che hanno dei lavoratori dipendenti, con la conseguenza che la relativa "immunità" concessa ai padroncini determina situazioni di distorsione della concorrenza facilmente intuibili.

Pur essendo senz'altro rilevante l'applicazione ed il rispetto della normativa sociale sulla produttività delle imprese, la contrattazione collettiva ha consentito di utilizzare le disposizioni dei regolamenti comunitari per disciplinare gli orari di lavoro dei conducenti ed è prevedibile che un ulteriore affinamento si raggiunga in occasione del rinnovo del contratto collettivo dell'autotrasporto, a seguito dei negoziati avviati negli ultimi mesi del 1994.

E' assolutamente indiscutibile che le imprese di autotrasporto debbano attenersi scrupolosamente alle regole dettate in materia di tempi di guida e di riposo dei conducenti, ma occorre la massima attenzione affinché si eviti che l'estensione delle norme comunitarie in materia di orari di lavoro - attualmente previste per i settori produttivi, ma non per il trasporto - vengano estese al settore dell'autotrasporto merci, senza tenere conto della peculiarità del lavoro svolto dai conducenti, i quali si trovano necessariamente ad operare il più delle volte per periodi prolungati lontano dalla sede delle imprese, e devono quindi continuare a potersi avvalere delle elasticità di orario oggi previste dal regolamento sui tempi di guida e di riposo.

Di grande importanza, a questo proposito, è la recente proposta di modifica del regolamento CEE n. 3821/85, volta a consentire un controllo dei tempi di guida e di riposo più rapido ed affidabile, mediante l'installazione, su tutti i veicoli immatricolati dopo il 1° gennaio 1990, di un dispositivo elettronico, in aggiunta all'attuale cronotachigrafo.

Se tale proposta verrà approvata, dal 1° gennaio 2000 il nuovo dispositivo elettronico trasferirà i dati registrati dal cronotachigrafo su di una carta a microprocessore, rilasciata al conducente dall'autorità competente dello Stato membro nel quale egli ha la residenza.

Tale carta sarà personalizzata con il nome ed il numero della patente del conducente stesso e dovrà avere una capacità di immagazzinamento dei dati di almeno 28 giorni. I valori registrati sul documento elettronico consentiranno di ricostruire a posteriori, tramite un qualsiasi PC, i tempi di guida, di sosta e

di riposo dei conducenti, agevolando il controllo sia da parte dell'azienda che delle autorità preposte alle verifiche.

La maggiore affidabilità ed accertabilità del nuovo sistema influirà sicuramente sul miglioramento delle condizioni di lavoro dei conducenti e sul rafforzamento della sicurezza della circolazione stradale, ma potrà anche ulteriormente incrementare le distorsioni concorrenziali, poiché la nuova normativa difficilmente potrà essere fatta osservare con sufficiente efficacia dai lavoratori autonomi, mentre sicuramente comporterà una più severa organizzazione limitativa dell'orario di lavoro dei dipendenti.

E' bene rilevare, infine, che su questo argomento la citata relazione del Comitato di ricerca sul trasporto di merci nel Mercato Unico Europeo, prevede addirittura l'impiego, in futuro, di "tachigrafi digitali avanzati" che dovrebbero trasmettere automaticamente i dati relativi al veicolo alle autorità di controllo, consentendo così di ridurre al minimo i controlli presso la sede delle imprese essendo in tal modo disponibili tutti i dati per controllare la loro attività.

Questa soluzione - forse un po' futuribile - se attuata, potrebbe contribuire a limitare gli effetti distorsivi della concorrenza di cui parlavamo sopra.

9. L'ARMONIZZAZIONE DI PESI E DIMENSIONI DEI VEICOLI

Dopo aver esaminato l'influenza della normativa europea sulla disciplina dell'attività dell'autotrasporto di merci, è utile accennare, seppure più

brevemente, alla armonizzazione delle norme di carattere tecnico che interessano le imprese di autotrasporto, tralasciando invece quelle che interessano più propriamente l'industria produttrice dei veicoli.

L'obiettivo dell'armonizzazione è, anche in questo caso, quello di limitare al massimo ogni possibile distorsione del mercato, prevedendo veicoli con uguali caratteristiche dal punto di vista della capacità di carico, sia in termini di portata, che di volume.

A tale fine il 19 dicembre 1984 il Consiglio delle Comunità europee ha emanato la direttiva n. 85/3, che fu all'epoca definita una "direttiva di circolazione", intendendo cioè che essa indicava entro quali pesi ed entro quali dimensioni i veicoli dovessero circolare nell'ambito comunitario, ma non come gli stessi dovessero essere costruiti.

Tale direttiva, in pratica, confermava le dimensioni prevalentemente previste nei diversi Stati membri (altezza di m. 4, larghezza di m. 2,50, lunghezza degli autoarticolati di m. 15,50 e lunghezza degli autotreni di m. 18), mentre imponeva a tutti i veicoli della massima portata di circolare entro il peso complessivo di 40 tonnellate: tale scelta fu un evidente compromesso dovuto al fatto che nessuno Stato membro aveva voluto modificare la propria normativa interna in tema di pesi massimi consentiti.

In particolare, l'Italia non volle costringere tutte le imprese di trasporto e tutti i titolari di licenza per trasporti in conto proprio, a rinnovare completamente il proprio parco veicolare, il cui peso massimo consentito è notoriamente di 44 tonnellate.

In questo modo le imprese italiane hanno potuto continuare ad effettuare trasporti nazionali sfruttando appieno la portata di 28 tonnellate dei veicoli, mentre hanno continuato ad eseguire i trasporti internazionali al limite delle 25 tonnellate di portata, che già erano tenuti ad osservare, in considerazione del fatto che il peso massimo ammesso nella maggior parte degli altri Paesi era di 38 tonnellate.

La direttiva ha consentito inoltre di evitare l'assoggettamento dei veicoli italiani al pagamento di tasse o altri tipi di diritti, per sfruttare la tolleranza precedentemente concessa da 38 a 40 tonnellate di peso.

Anche l'Austria, la quale prevedeva l'obbligo del pagamento di una tassa per usufruire della suddetta tolleranza, dovrà rimuovere questo ostacolo con il suo ingresso nell'Unione europea, dal 1° gennaio 1995, benché permarranno le limitazioni relative al transito previste dall'accordo stipulato a livello comunitario, che rimarrà in vigore almeno fino al 1998.

La direttiva 85/3/CEE ha subito negli anni diverse modificazioni che, a differenza dell'impostazione iniziale, hanno influito anche sui criteri di costruzione dei veicoli, prevedendo dapprima la possibilità di una larghezza di m. 2,60 per i veicoli frigoriferi (direttiva 86/360) e poi la lunghezza di m. 16,50 per gli autoarticolati con la direttiva 89/461, mentre la successiva n. 91/60 ha consentito l'immatricolazione di autotreni di lunghezza di m. 18,35.

Una nuova proposta di direttiva ha riaperto invece la discussione sui pesi massimi consentiti, poiché prevede la possibilità di immatricolare al limite del

peso delle 40 tonnellate i veicoli a 5 assi e soltanto quelli a 6 assi al limite delle 44 tonnellate.

Poiché questa direttiva non sarebbe come la precedente una "direttiva di circolazione", bensì una vera e propria armonizzazione dei criteri costruttivi dei veicoli, andrebbe a penalizzare esclusivamente l'industria produttrice e le imprese di trasporto italiane, e perciò trova la ferma opposizione sia del nostro Governo che della categoria, poiché si ripresenterebbe la necessità di rinnovare l'intero parco circolante.

10. LA SICUREZZA DELLA CIRCOLAZIONE

Un ultimo cenno merita la direttiva 92/6/CEE relativa al montaggio ed all'impiego dei limitatori di velocità per i veicoli pesanti.

La direttiva, emanata dal Consiglio delle Comunità europee il 10 febbraio 1992, prevede che i veicoli pesanti per trasporto merci siano muniti di un limitatore di velocità che impedisca agli stessi di superare i 90 chilometri orari.

La norma si applica dal 1° gennaio 1994 ai veicoli di prima immatricolazione, dal 1° gennaio 1995 agli autoveicoli immatricolati tra il 1° gennaio 1988 ed il 1° gennaio 1994, e dal 1° gennaio 1996 esclusivamente per i veicoli utilizzati soltanto nei trasporti nazionali.

La direttiva, pubblicata sulla Gazzetta ufficiale C.E. del 2 marzo 1992 è stata recepita nell'ordinamento italiano, con due anni abbondanti di ritardo, soltanto con il decreto ministeriale 30 marzo 1994, pubblicato ancora un mese dopo, il 30 aprile scorso.

La conseguenza è che la Direzione generale della Motorizzazione Civile ha potuto emanare la circolare applicativa soltanto il 21 giugno 1994, e solo dopo tale data è stato dato il via alle procedure per l'autorizzazione alle officine specializzate per il montaggio del dispositivo.

I veicoli immatricolati anteriormente al 1994 non sono, ovviamente, omologati per quanto riguarda tale apparecchiatura, per cui dopo il montaggio della stessa, le carte di circolazione di tali veicoli necessitano di un aggiornamento che ne prevede la riemissione, a seguito di una "visita e prova" del veicolo stesso, da parte degli uffici della Motorizzazione.

La complessità di queste procedure ha determinato un accumularsi delle pratiche relative all'installazione dei limitatori di velocità per tutti i veicoli immatricolati prima del 1994, destinati ai trasporti internazionali, i quali si possono stimare nel numero di alcune decine di migliaia, con la conseguenza che a causa dell'ennesimo ritardo con cui il Governo italiano recepisce le direttive comunitarie, migliaia di imprese che operano nel trasporto intracomunitario subiranno danni rilevanti per non essere state messe nelle condizioni di operare nel rispetto delle regole imposte dall'Unione europea.

III. IL TRASPORTO TURISTICO SVOLTO MEDIANTE AUTOBUS

1. TRASPORTO E TURISMO: UN LEGAME INDISSOLUBILE

1.1. Introduzione

Il turismo è un fenomeno itinerante per eccellenza, il suo sviluppo è, quindi, indissolubilmente legato allo sviluppo dei trasporti. E' sufficiente considerare il ruolo svolto dai trasporti nello sviluppo turistico di alcune aree geografiche: le isole tropicali, ad esempio, grazie ai trasporti aerei, e il mezzogiorno d'Italia, grazie ai collegamenti autostradali, che hanno avvicinato le località turistiche meridionali.

Nel secondo dopoguerra lo sviluppo del turismo di massa è avvenuto esclusivamente grazie ai modi di trasporto aereo e terrestre, che hanno sostenuto la crescita impetuosa dei flussi turistici fino agli anni del boom economico, quando, cioè, la domanda turistica veniva espressa in modo omogeneo e standardizzato.

Col passare del tempo il turista ha sempre più ricercato spazi di vacanza personalizzati e ha cercato di attuare comportamenti turistici individuali, ormai lontani dall'inevitabile scenario: "tutti al mare". Sulla base di queste nuove tendenze hanno avuto sviluppo la nave da crociera, la nautica da diporto, il charter nautico.

In sostanza, i trasporti marittimi, che avevano una sola funzione di traghettamento da costa a costa e verso le isole, sono stati anch'essi coinvolti dall'evoluzione della domanda turistica.

Lo sviluppo delle attività turistiche è inoltre avvenuto in relazione all'abbattimento delle distanze, ma il controllo di tali attività è sempre stato nelle mani dei paesi che hanno originato i flussi turistici piuttosto che in quelle dei paesi di destinazione, i cosiddetti paesi ricettivi.

Ciò è dovuto ad una motivazione essenzialmente economica. I paesi più progrediti hanno dato più importanza al momento del viaggio (approccio alla domanda), i paesi di destinazione di flussi turistici hanno privilegiato, invece, il momento del soggiorno (approccio da offerta).

I viaggi organizzati e i cosiddetti inclusive tours costituiscono il momento tipico della sintesi tra trasporto e soggiorno, in contrapposizione ai viaggi individuali, che lasciano più momenti di libertà e che possono essere visti come la forma più appropriata del fare turismo.

I pacchetti di offerta che si sono sviluppati a causa dello sviluppo dei trasporti aerei caratterizzano ormai anche tutte le altre modalità di trasporto. Sono nati così i "pacchetti turistici integrati" che comprendono diverse tipologie di mezzi di trasporto, che vedono l'utilizzo di autobus di linea o autobus turistici per spostamenti a medio e lungo raggio, il noleggio di un'auto una volta giunti negli aeroporti o nei porti, ecc.

Il nostro paese, che è ricettivo per eccellenza in considerazione delle numerose opere d'arte e bellezze naturali presenti, ha una formazione

geografica che consente agli stranieri di entrare attraverso una gamma di frontiere e di avvalersi, quindi, di tutti i mezzi di trasporto, pubblici e privati. Inoltre, l'Italia presenta un sistema di collegamenti con tutte le aree geografiche dalle quali pervengono flussi turistici, anche se tali collegamenti risentono della grave crisi che investe il trasporto pubblico di persone, sia sul versante del traffico aereo, sia sul versante del sistema aeroportuale, sia sul versante, in particolare, dei trasporti terrestri.

Non si intende in questa sede soffermarsi sulle difficoltà del sistema dei trasporti e sui suoi fattori di criticità. Tuttavia va opportunamente segnalato che per potenziare i flussi turistici occorre organizzare una politica che preveda la programmazione e il coordinamento di tutta la rete dei trasporti esistente: sia con riferimento ai corridoi plurimodali, rete ferroviaria, rete stradale, rete autostradale, rete di cabotaggio e di idrovie, rete aerea, rete per condotta, sia con riferimento ai sistemi strutturali (valichi, porti, aeroporti e interporti) sia con riferimento ai sistemi organizzativi (FS, aziende stradali ed autostradali, flotta marittima) nonché con riferimento ai servizi di trasporto pubblico locale.

Inoltre, quanto più articolate diventano le scelte del turista tanto più si complica il rapporto tra turismo e trasporti, diventandone così difficile la generalizzazione di alcune regole. Infine, ai fini dell'interpretazione funzionale del movimento dei flussi turistici, sembra molto opportuna una distinzione che segua un criterio di lontananza che ridefinisca il rapporto tra soggiorno e viaggio turistico a corto, medio e lungo raggio.

La logica è quella di favorire la mobilità turistica che deve svilupparsi senza avvertire gli ostacoli conseguenti a una mobilità inefficiente e carente sul piano strutturale.

1.2. Le modalità di trasporto ed il turismo

Gli elementi che caratterizzano la preferenza verso un determinato mezzo di trasporto sono in genere:

- la velocità: il turista vuole raggiungere al più presto la località turistica per godere appieno del suo periodo di vacanza;
- la libertà di spostamento: il turista vuol godere al meglio il percorso turistico prescelto;
- l'economicità: il turista tende ad attribuire ai suoi spostamenti un costo residuale rispetto a quello che ha deciso di sopportare per la vacanza;
- svago e relax: gli ambienti di trasporto confortevoli consentono di raggiungere le località turistiche con maggiore soddisfazione.

In relazione a ciò, i viaggi in aereo sono tipicamente viaggi a medio e a lungo raggio effettuati verso destinazioni lontane, altrimenti irraggiungibili. Tra tutte le esigenze di mobilità non c'è dubbio che l'elemento "velocità" caratterizza questo tipo di segmento trasporto-turismo. I voli charter, inoltre, soddisfano l'elemento economicità. Tutte le altre esigenze di trasporto vengono soddisfatte una volta arrivati all'aeroporto di destinazione, magari utilizzando gli altri mezzi di trasporto, ferroviari e stradali.

Una ottima combinazione è data da aereo/autobus utilizzata, in particolare, da turisti extraeuropei che per lo più giungono in Italia a mezzo autobus dopo essere atterrati in aeroporti non italiani. L'autobus rappresenta per questi il mezzo di trasporto perfetto per il loro caratteristico turismo itinerante: il loro visitare più località turistiche in tempi brevissimi può essere definito un viaggio autoreferente, finalizzato non al confronto con altri luoghi o con altre realtà sociali, ma solo a verificare le immagini già appartenenti al loro patrimonio culturale.

Lo sviluppo del trasporto turistico per ferrovia è legato alla ristrutturazione e al riammodernamento della rete, specie per avvicinare il sud al nord d'Italia, con relazioni di lunga e lunghissima percorrenza, mentre i servizi ferroviari locali possono considerarsi alternativi al traffico stradale sulle aree metropolitane più congestionate. Con il sistema dell'alta velocità i margini per un miglioramento di efficienza, anche sui servizi collegati, sono notevoli.

L'importanza dei trasporti marittimi ai fini dei movimenti turistici è in gran parte limitata al sistema di servizi traghetto con le Isole e alle crociere tutto compreso.

A parte devono essere considerati i problemi del turismo nautico, che si è abbastanza incrementato negli ultimi anni e che, per potersi ulteriormente sviluppare, necessita di un efficiente sistema di porti e approdi turistici.

La necessità di una rete di porti attrezzati in funzione ricreativa nelle grandi aree per il tempo libero e di un sub sistema di porti per il vero e proprio

turismo nautico può avere una grande valenza in particolare per il mezzogiorno d'Italia.

All'interno della nautica da diporto si sta sviluppando, anche se molto lentamente, il sistema dei viaggi charter.

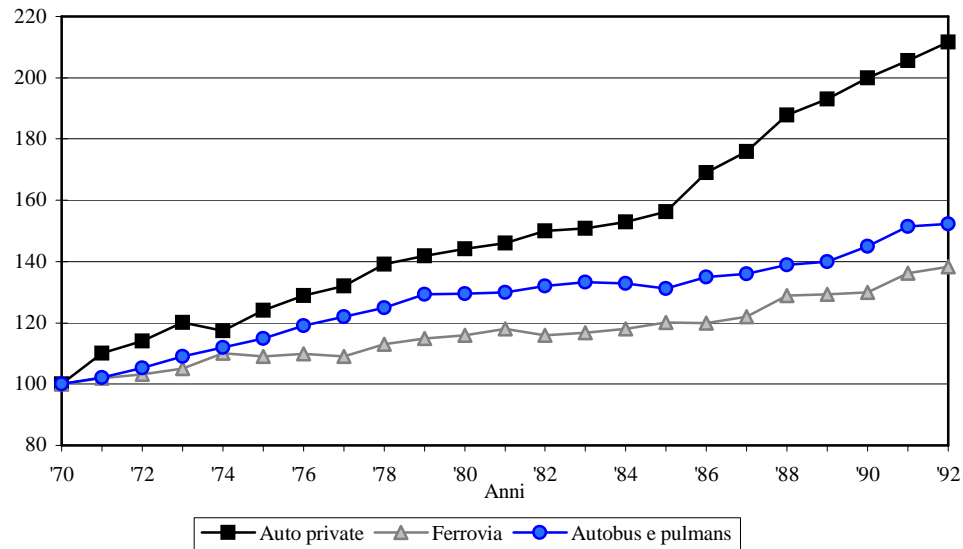
1.3. Il trasporto turistico ferroviario e stradale in alcuni paesi dell'Unione Europea

Complessivamente nel campo dei trasporti ferroviari e stradali la situazione dell'Italia è migliore, per strutture e infrastrutture, rispetto a quella di tutti gli altri paesi dell'area mediterranea; è peggiore, invece, in confronto agli altri paesi centroeuropei.

Si può senz'altro affermare che il trasporto turistico svolto mediante autobus è quello che in Europa si è sviluppato in misura più marcata negli ultimi venti anni.

L'evoluzione del trasporto passeggeri posto il 1970 uguale a cento, è quella di cui al seguente grafico n.1.:

Graf.1. Traffico passeggeri per alcune modalità di trasporto
(Anni 1970-1992 - Pkm) 1970=100



Auto private: 14 paesi A, B, CH, D, DK, E, F, FIN, I, N, NL, P, S, UK

Autobus e pulman: 15 paesi A, B, CH, D, DK, E, F, FIN, GR, I, N, NL, P, S, UK

Ferrovia: 18 paesi A, B, CH, D, DK, E, F, FIN, GR, I, IRL, L, N, NL, P, S, TR, UK

La situazione è diversa nei singoli stati membri. Anche senza delineare un quadro completo, la situazione delle ferrovie e dei trasporti effettuati con autobus in Spagna, in Germania, in Francia e nei Paesi Bassi, presenta sensibili differenze.

In Spagna il numero di passeggeri/chilometri trasportati con autobus nel 1992 è due volte quello delle ferrovie. Lo stesso rapporto può essere constatato anche in Grecia e in Danimarca.

In Germania nel 1991 l'autobus ha assorbito un volume di trasporti, passeggeri/chilometri, superiore del 30% a quello delle ferrovie.

In Francia per l'anno 1992 le ferrovie hanno assorbito un volume di trasporti, passeggeri/chilometri, superiore al 52% a quello dell'autobus.

Nei Paesi Bassi la relazione tra questi due mezzi di trasporto è molto simile: 15,35 miliardi di passeggeri/chilometri per il trasporto ferroviario, 14,50 per i trasporti effettuati con autobus (tab.2).

In Italia, nel 1993, la distribuzione dei flussi su medie e lunghe distanze per mezzo di trasporto è stata la seguente: Fs 11,3%, ferrovie concesse 0,7%, autobus 14,8%, autovetture 71,0%, cabotaggio 0,5%, aereo 1,7%.

La mobilità turistica nel nostro paese investe l'intera rete dei trasporti, che andrebbe, invero, coordinata ed integrata in un'ottica di complementarità.

Fra il 1970 e il 1993, il traffico viaggiatori su medie e lunghe distanze (escluso quindi il traffico in ambito urbano), ovvero quel tipo di mobilità turistica, sia degli italiani che degli stranieri verso i nostri luoghi di vacanza, si è più che raddoppiato a causa soprattutto delle autovetture private e degli autobus.

Il traffico automobilistico in tale segmento è sei volte quello su ferrovia e cinque volte quello in autobus.

1.4. Il successo di questo vettore

Il trasporto turistico svolto mediante autobus rappresenta, innanzitutto, una funzione essenziale di supporto nei collegamenti tra i luoghi di arrivo del flusso turistico che si serve di altri sistemi di trasporto e le località di destinazione, così che può affermarsi che non esiste viaggio organizzato che non utilizzi in qualche modo l'autobus come veicolo di locomozione.

Il trasporto turistico a mezzo autobus passa da una domanda prevalentemente individuale e raggruppata da singoli intermediari (agenzie di viaggio) e dallo stesso vettore, ad una domanda motivata e stimolata dalla predisposizione di offerta di viaggio da parte di tour operators.

C'è quindi uno stretto collegamento tra il vettore e il tour operator; inoltre, la possibilità di crescita e di sviluppo del trasporto turistico a mezzo autobus è legata alle molteplici variabili esterne al settore, quali ad esempio il miglioramento della ricettività alberghiera, la qualità della ristorazione, la fruizione di musei, ecc.

Il turismo a corto e medio raggio si adatta molto all'autobus data la sua facilità di penetrazione nel territorio e nelle sue ramificazioni naturali: mare, monti, terme, città d'arte, tipiche dell'area mediterranea.

Inoltre, i servizi a lungo raggio destano sempre maggiore interesse da parte dell'utenza turista grazie alle sostanziali modifiche apportate all'autobus sul piano tecnico, del comfort, e grazie allo sviluppo della rete autostradale.

Dal canto loro, le imprese di trasporto sono in grado di fornire servizi "non stop" e tariffe concorrenziali rispetto a quelle degli altri modi di trasporto.

I motivi del successo, però, non sono solo dovuti all'elemento "economicità" ma anche alla qualità, al comfort ed alla sicurezza dell'autobus quale mezzo di trasporto. L'autobus è infatti il mezzo di trasporto ottimale per godere il paesaggio superando, da questa angolazione, qualsiasi altro modo di trasporto. Rispetto alla vettura privata, l'autobus libera il viaggiatore da tutte le difficoltà determinate dalla circolazione e dal parcheggio e, a parità di comfort, offre il vantaggio di poter esaminare il paesaggio senza l'impegno della guida. E' l'unico mezzo, inoltre, che garantisce il cosiddetto trasferimento "porta a porta".

La possibilità, poi, di svolgere il trasporto in regime di reciprocità o attraverso organizzazioni, rende possibile l'assistenza a terra dei viaggiatori in aree opportunamente attrezzate.

Per rendere più trasparenti i rapporti fra i vettori, le agenzie di viaggio e i tours operators, e per perseguire l'obiettivo di un miglioramento dell'offerta per un maggiore comfort dell'utenza turistica trasportata, attraverso garanzie trasparenti di qualità, facilmente identificabili e controllabili, in Italia la società PROMOBUS, società di servizi dell'ANAC e dell'ENAT, ha adottato un sistema di classificazione per "stelle" sulla base di una metodologia già adottata in campo internazionale dall'IRU (International Road Transport Union). Si tratta in sostanza di distinguere gli autobus turistici sulla base di un sistema di classificazione analogo a quello operato per la struttura turistico-ricettiva come gli alberghi.

Infine l'ANCIS, associazione costituita dall'ANAC, l'ENAT, l'AUSITRA e l'ASSOLOMBARDA, allo scopo di rilasciare certificati dei sistemi di qualità sulla base delle norme europee della serie 29.000 per le aziende che producono servizi nell'ambito del trasporto di persone, contribuirà a migliorare la qualità

totale dell'impresa di trasporto. L'ANCIS utilizzerà, ai fini della certificazione delle imprese, anche il sistema "stelle" sviluppando all'uopo la necessaria collaborazione con la PROMOBUS.

2. LA REGOLAZIONE DEL MERCATO

2.1. L'accesso alla professione e l'accesso al mercato in Italia

L'accesso alla professione di trasportatore di viaggiatori su strada nel settore dei trasporti nazionali ed internazionali è regolato dal decreto ministeriale 20 dicembre 1991 n. 448 che ha dato attuazione, ai sensi dell'articolo 14 della legge 828/90, alla direttiva CEE 562/74, così come modificata dalla direttiva CEE 438/89, nonché dalla circolare del Ministero dei trasporti n. 1101 del 22 giugno 1992, che ha impartito disposizioni per rendere concretamente operativo il decreto ministeriale 448/91.

Le finalità e gli obiettivi dell'accesso alla professione di trasportatore di viaggiatori su strada sono strumentali all'attuazione della politica comune dei trasporti, di cui al trattato istitutivo della CEE, e si propongono il coordinamento delle condizioni di accesso a questa professione in modo da favorire l'effettivo esercizio del diritto alla libertà di stabilimento ed a migliorare la qualifica del trasportatore al fine del risanamento del mercato, di una migliore qualità del servizio e di una maggiore sicurezza stradale.

A tal fine le fonti appena richiamate pongono una minuziosa regolamentazione non già del semplice trasportatore ma dell'imprenditore-trasportatore, imponendogli la conoscenza di base per una corretta gestione

imprenditoriale e dettando le caratteristiche specifiche di idoneità morale, finanziaria e professionale.

Quest'ultimo requisito viene accertato da una commissione di esame a tal uopo istituita, mediante esame scritto su un elenco di materie indicate dalle direttive comunitarie e allegate al decreto ministeriale 448/91.

Nella definizione dell'attività svolta dal trasportatore di viaggiatori su strada rientra sia l'esercizio dei servizi pubblici di linea sia l'attività di noleggio autobus con conducente. Nel campo di applicazione delle norme di accesso alla professione, rientrano, quindi, sia le imprese titolari di concessioni o autorizzazioni per l'esercizio di autoservizi pubblici di linea sia i titolari di licenze comunali per l'esercizio dell'attività di noleggio autobus con conducente.

Per accedere al mercato del trasporto di persone occorre, quindi, essere in possesso dei rispettivi titoli abilitanti: concessione per i servizi pubblici di trasporto espletati nel territorio nazionale, autorizzazione per l'espletamento di servizi regolari internazionali, licenza comunale di noleggio autobus con conducente, autorizzazione per corse cosiddette "fuori linea".

La legge 1822/1939 sulla "disciplina degli autoservizi di linea", definisce all'articolo 12, i servizi automobilistici di gran turismo, individuati in quelli aventi "lo scopo di valorizzare le caratteristiche artistiche, panoramiche, storiche, od altri particolari attrattive dei luoghi da esse collegate".

In sostanza, secondo la legge istitutiva delle autolinee, queste potevano solo distinguersi nelle due classi: autolinee ordinarie e autolinee di gran turismo.

C'è da dire che in materia di autolinee turistiche, la competenza è ancora vincolata ad un rigido principio di carattere territoriale: le autolinee di gran turismo a carattere interregionale, anche solo se toccano due regioni, sono di competenza statale. Tale principio si ricava dal testo letterale dell'articolo 85, secondo comma del DPR 616/77.

Le autolinee di gran turismo si differenziano normalmente da quelle ordinarie, oltre che per la loro finalità, anche per le più elevate tariffe che vengono applicate e per il materiale rotabile impiegato, che ha caratteristiche di maggiore comodità. Il veicolo immatricolato per l'effettuazione di linee di gran turismo deve essere infatti attrezzato per viaggi a grande distanza, allestito in modo da assicurare una particolare confortevolezza ai passeggeri e in modo da non trasportare passeggeri in piedi.

Per la concessione di un servizio di gran turismo hanno titolo di preferenza nell'ordine:

- i concessionari di ferrovie, tramvie, linee di navigazione interna o di altri servizi di trasporto a impianti fissi, quando si tratti di autolinee concorrenti o che costituiscano un'importante e diretta integrazione di detti servizi;
- chi abbia esercitato regolarmente negli anni precedenti il servizio stesso;
- chi esercitando servizi pubblici automobilistici in zona finitima, può essere in grado di soddisfare maggiormente le finalità turistiche del servizio stesso.

La finitimità è una condizione necessaria, non già per il riconoscimento di un titolo di preferenza ma per concorrere al miglior soddisfacimento del servizio

di gran turismo che si intende istituire, inquadrato con i servizi pubblici automobilistici gestiti.

I servizi automobilistici di gran turismo sono soggetti a concessione annuale e comportano, di conseguenza, una diversa istruttoria rispetto ai servizi automobilistici ordinari.

Il procedimento istruttorio, che ha cadenza annuale, viene indetto in una pubblica riunione per discutere tutte le domande di concessione di linee di gran turismo che si distinguono in domande di nuova istituzione ovvero, se esercitate negli anni precedenti, di rinnovo. Queste ultime possono essere con modifiche o senza modifiche.

Le riunioni istruttorie sono denominate "conferenze nazionali per l'istituzione di autolinee di gran turismo". Nelle conferenze in parola viene in sostanza valutato da parte del Ministero dei trasporti se la finalità dell'autolinea è quella di valorizzare le caratteristiche artistiche, panoramiche storiche o altre attrattive particolari dei luoghi che si intendono collegare. La discussione si conclude con un giudizio di ammissibilità o inammissibilità.

Le autolinee di gran turismo sono soggette a obblighi di esercizio di cui al regolamento CEE 1191/69, così come modificato dal regolamento CEE 1893/1991.

Il trasporto turistico viene svolto anche attraverso "l'attività di noleggio autobus con conducente". Mentre nel primo caso il titolo abilitativo all'esercizio è costituito dalla concessione, in questo caso il titolo abilitativo, rilasciato dal Comune, è costituito dalla licenza.

In relazione alla destinazione e all'uso dei veicoli, il servizio di noleggio con conducente per il trasporto di persone, rientra nell'uso di terzi di cui

all'articolo 82 del codice della strada. Inoltre, il servizio di noleggio con conducente per trasporto di persone, ai sensi dell'articolo 85 del codice della strada, è disciplinato dalle leggi specifiche che regolano la materia.

Ora, mentre il servizio di noleggio con conducente svolto mediante autovettura è stato disciplinato dalla legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea (legge 15 gennaio 1992, n. 21), l'attività di noleggio autobus con conducente è attualmente priva di alcuna disciplina. Infatti, l'articolo 231 del nuovo codice della strada, ha abrogato l'articolo 113 del testo unico delle norme per la tutela delle strade e per la circolazione, approvato con regio decreto 8 dicembre 1933, n. 1740, rimasto in vigore ai sensi dell'articolo 145 del testo unico, approvato con DPR 15 giugno 1959, n. 393, anch'esso abrogato, che statuiva la facoltà dei comuni di dettare prescrizioni per quanto concerne il numero, il tipo e le caratteristiche degli autoveicoli destinati a servizi pubblici di noleggio, i cui esercenti abbiano la rimessa nell'ambito del proprio territorio.

D'altra parte, l'articolo 85 del DPR 24 luglio 1977, n. 616 ha trasferito alle regioni specifiche attribuzioni in materia. Inoltre, la legge n. 142 dell'8 giugno 1990, in materia di autonomie locali, attribuisce alle provincie, funzioni amministrative relative al territorio, fra cui la viabilità e i trasporti in genere.

In mancanza di una legge quadro, che è assolutamente necessaria, dato lo sviluppo del trasporto turistico con autobus, solo poche regioni hanno disciplinato l'attività di noleggio autobus con conducente, fissando i criteri per la regolamentazione degli stessi da parte dei comuni per il rilascio delle licenze da noleggio.

In tutti i casi tra gli elementi a base della determinazione del numero di autoveicoli da adibire al servizio di noleggio figurano la frequenza stagionale di gite collettive, le attività turistiche, sportive e culturali che si svolgono nei propri territori. E' il caso delle regioni Veneto, Piemonte, Sardegna, Abruzzo, Lombardia, Molise, Calabria e Puglia.

Inoltre, alcune Regioni, in forza dell'articolo 85 del DPR 14 luglio 1977 n. 616 hanno incluso le imprese di noleggio autobus con conducente nella accezione di "operatori turistici".

Il trasporto turistico può essere esercitato infine, mediante le autorizzazioni previste agli articoli 82, 6 comma e 87, 4 comma del Codice della strada, cosiddette "**corse fuori linea**".

Il 4 comma dell'articolo 82 del Codice della strada prevede la possibilità del rilascio, da parte della Direzione generale della MCTC, di apposita autorizzazione al cambio di destinazione degli autobus adibiti in servizio di linea, in servizio di noleggio e viceversa, in via eccezionale e secondo direttive emanate dal Ministero dei trasporti con decreti ministeriali.

L'articolo 87 del Codice della strada, che disciplina il "servizio di linea per trasporto di persone" prevede che l'ente concedente la linea può autorizzare l'utilizzo di veicoli destinati al servizio di linea per quello di noleggio da rimessa, purché non sia pregiudicata la regolarità del servizio.

Il Ministero dei trasporti con decreto 4 luglio 1994, ha dato attuazione al disposto di cui al 4 comma del citato articolo 82, disponendo una serie di condizioni per il cambio di destinazione.

2.2. La legislazione comunitaria

Relativamente all'autotrasporto di persone su strada la legislazione comunitaria prevede tre categorie di servizi di trasporto internazionali con autobus:

- i servizi di linea, cosiddetti servizi regolari;
- i servizi a navetta;
- i servizi occasionali.

Il Regolamento CEE 684/92, che abroga i precedenti regolamenti comunitari 117/66, 516/72 e 517/72, attua il principio di politica comune dei trasporti previsto nell'articolo 75, paragrafo 2, lettera a) del trattato che istituisce la CEE fissando norme comuni per i trasporti internazionali di viaggiatori effettuati con autobus. Il regolamento definisce:

1. servizi regolari quelli che assicurano il trasporto di viaggiatori con una frequenza e su itinerari determinati e che possono prendere a bordo e deporre i viaggiatori alle fermate preventivamente stabilite;
2. servizi a navetta quelli organizzati per trasportare gruppi di viaggiatori costituiti in precedenza dalla stessa zona di partenza alla stessa zona di destinazione con ripetuti viaggi di andata e ritorno. I servizi a navetta possono essere con o senza alloggio; i servizi a navetta con alloggio assicurano, oltre al trasporto, l'alloggio con o senza pasti al luogo di destinazione o all'occorrenza durante il viaggio di almeno l'80% dei viaggiatori. La durata del soggiorno dei viaggiatori nel luogo di destinazione è di almeno due notti;
3. servizi occasionali quelli che non rispondono sia alla definizione di servizio regolare che a quella di servizio di navetta. Sono quindi indicati come servizi occasionali:

a) i circuiti, cioè i servizi effettuati mediante lo stesso veicolo che trasporta uno o più gruppi di viaggiatori, riconducendo ciascun gruppo al luogo di partenza;

b) i servizi effettuati per gruppi di viaggiatori costituiti in precedenza, senza che i viaggiatori siano ricondotti al luogo di partenza nello stesso viaggio e i servizi che comportino, nel caso in cui sia effettuato un soggiorno nel luogo di destinazione, anche l'alloggio o altri servizi turistici non accessori al trasporto o all'alloggio;

c) i servizi organizzati in occasione di eventi speciali, quali seminari, conferenze o manifestazioni culturali e sportive che non rispondono alla definizione di cui alle lettere a) e b);

d) altri servizi e cioè :

- i circuiti a porte chiuse, che sono quei servizi effettuati mediante lo stesso veicolo lungo tutto il percorso con lo stesso gruppo di viaggiatori che lo riconduce al luogo di partenza;

- i servizi che comportano un trasferimento a veicolo carico da un luogo di partenza ad un luogo di destinazione, seguito da un trasferimento a veicolo vuoto fino alla località di partenza del veicolo;

- i servizi preceduti da un trasferimento a veicolo vuoto da uno Stato membro ad un altro Stato membro sul cui territorio i viaggiatori sono presi a bordo;

e) i servizi che non soddisfano i criteri di cui alle lettere a), b), c), e d), denominati "restanti servizi".

Ci sono, infine, i servizi denominati servizi regolari specializzati che sono quelli che garantiscono il trasporto dei lavoratori al posto di lavoro e degli

scolari al luogo scolastico. Nelle zone di frontiera, i servizi regolari specializzati assicurano i trasporti frontalieri.

Il regolamento CEE n. 684 del 16/3/1992 ha liberalizzato i servizi a navetta con alloggio, i servizi regolari specializzati, a condizione che vi sia un contratto stipulato tra organizzatore e vettore, e alcuni servizi occasionali (circuiti, circuiti a porte chiuse, servizi per gruppi, senza ricondurli al luogo di partenza, servizi per seminari, conferenze, manifestazioni sportive e culturali, servizi con ritorno a vuoto, servizi con andata a vuoto) e ha introdotto una maggiore flessibilità alle procedure di autorizzazione per i servizi non ancora liberalizzati e cioè per i servizi regolari e per i servizi a navetta senza alloggio svolti nel territorio della Comunità.

Qualsiasi vettore per conto di terzi è autorizzato ad effettuare i suddetti servizi di trasporto senza discriminazione motivata dalla sua nazionalità o dal suo luogo di stabilimento.

Per i servizi non liberalizzati è prevista un'apposita procedura di autorizzazione prevedendo una casistica, non certamente esaustiva, per la quale lo Stato membro, al quale sia stata inviata la domanda di autorizzazione, può respingere la domanda stessa.

La domanda è presentata alla competente autorità dello Stato membro sul cui territorio si trova il punto di partenza del servizio e cioè sul cui territorio si trova uno dei capolinea del servizio.

All'articolo 12, il regolamento ha introdotto una nuova disposizione secondo la quale il vettore che si trova in uno Stato membro diverso da quello in cui è

stabilito, perché sta effettuando un servizio a navetta internazionale con alloggio e/o un servizio occasionale internazionale, può effettuare escursioni locali trasportando, anche con un veicolo dello stesso vettore o di gruppo di vettori, viaggiatori non residenti trasportati precedentemente dallo stesso vettore con un servizio a navetta con alloggio o con un servizio occasionale.

Inoltre il Consiglio dei Ministri della Comunità ha approvato il regolamento CEE n. 2454/92 in vigore dal 1 gennaio 1993 che applica il principio di politica comune dei trasporti previsto nell'art. 75, paragrafo 1, lettera b) del trattato che istituisce la CEE, dettando le "condizioni per l'ammissione dei vettori non residenti ai trasporti nazionali su strada di persone in uno Stato membro."

Il regolamento, nel disporre che i vettori di viaggiatori su strada stabiliti in uno Stato membro che esercitano la professione di trasportatore nel settore dei trasporti internazionali, possono essere autorizzati, alle condizioni previste dal regolamento medesimo, ad effettuare, a titolo temporaneo, trasporti nazionali in un altro Stato membro, senza disporvi di una sede o di altro stabilimento, prevede che tali trasporti - che vengono definiti trasporti di cabotaggio - siano ammessi: dal 1 gennaio 1993, per i servizi occasionali a circuiti a porte chiuse e per i servizi regolari specializzati frontalieri; dal 1 gennaio 1996, per tutti gli altri servizi occasionali.

Per i trasporti di cabotaggio si applicano le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative in vigore nello Stato membro ospitante in materia di prezzi e condizioni che disciplinano il contratto di trasporto, pesi e dimensioni dei veicoli, disposizioni relative al trasporto di talune categorie di

viaggiatori (scolari, persone con ridotte capacità motorie ecc.), durata della guida e del riposo, Iva.

Il regolamento prevede che la Commissione, a decorrere dal 1 gennaio 1996, possa intervenire con misure di salvaguardia nei confronti dei trasportatori residenti nei casi in cui si verificano alterazioni dei trasporti nazionali all'interno di una zona geografica determinata.

Per "alterazioni" si intende il presentarsi sul mercato di gravi eccedenze dell'offerta rispetto alla domanda di trasporto, tali da minacciare l'equilibrio finanziario e la sopravvivenza delle aziende. Le predette misure avranno validità temporanea.

Il primo giugno 1994 la Corte di giustizia ha annullato il regolamento CEE 2454/92 in seguito ad un ricorso presentato dal Parlamento europeo perché il Consiglio non aveva nuovamente consultato il Parlamento sul testo adottato, in considerazione che lo stesso testo era sostanzialmente diverso, sul quale il Parlamento aveva espresso il suo parere il 10 marzo 1988.

Tuttavia la Corte ha mantenuto gli effetti del regolamento fino all'adozione da parte del Consiglio di un nuovo regolamento, dopo regolare consultazione del Parlamento europeo. Infatti, un semplice annullamento del regolamento in questione rimetterebbe in discussione il grado di liberalizzazione che con il regolamento si è inteso raggiungere.

2.3. Le Eurolines

La normativa comunitaria sulla progressiva liberalizzazione dei servizi di trasporto è stata in parte anticipata dall'**Eurolines Organisation** che è l'equivalente dei **Greyhound** per gli Stati Uniti. L'Eurolines, fondata nel 1985, conta oggi 42 fra le più importanti imprese private di 14 paesi europei (Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Paesi Bassi, Portogallo, Gran Bretagna, Spagna, Svezia, Svizzera, e Turchia), con servizi di linea internazionali regolari effettuati in "pool".

L'Eurolines, che è membro dell'IRU (International Road Transport Union) a Ginevra, ha la finalità di rafforzare la collaborazione tra i partners, allo scopo di armonizzare le condizioni di esercizio, tecniche, commerciali e giuridiche, e di creare una rete europea integrata e coordinata di linee internazionali regolari, evidenziandone la qualità, l'affidabilità e la confortevolezza. Attualmente l'Eurolines vanta 76 milioni di km percorsi, 3.500.000 passeggeri trasportati ogni anno e un parco di 1.000 veicoli di qualità superiore costantemente rinnovati. Effettua con regolarità partenze giornaliere tutto l'anno dalle città principali dei 14 paesi europei. Dispone di una vasta rete di agenzie di viaggi e di uffici di prenotazione.

2.4. L'offerta in alcuni paesi dell'Unione Europea

La struttura e la dimensione delle imprese di trasporto è molto diversa nei paesi membri.

Nel 1992, la Spagna contava 5.115 imprese: il 34% con un solo autobus, il 41% con due-cinque autobus, il 19% con sei autobus e il 5% con più di venti autobus.

Nei Paesi bassi, nel 1991, operavano 545 imprese di trasporto: il 5% aveva un autobus, il 30% ne aveva da due a cinque, il 45% delle imprese da sei a venti ed il 19% più di venti.

In Francia non vi sono imprese di grandi dimensioni, bensì numerose piccole imprese: 2.500 imprese private e pubbliche (regies) che effettuano trasporti non urbani con 37.000 veicoli, di cui 11.000 su linee regolari, 13.000 per il trasporto di studenti e scolari, 4.000 per i lavoratori, 9.000 per i servizi occasionali e turistici.

In Italia vi sono circa 2500 imprese private che esercitano il noleggio autobus con conducente, con un parco autobus di circa 6.500 unità e con un numero di addetti di circa 10.000 unità.

Anche se non tutto il movimento determinato è imputabile al turismo, la distribuzione regionale dei bus da noleggio indica che il 53% circa si concentrano in tre regioni: Campania, Lombardia e Lazio, che l'utilizzazione giorni/anno massima si verifica nel Lazio (275 giorni all'anno) e quella minima nel Molise (85 giorni) per una stima generale di 170 giorni.

Il numero totale di autobus è praticamente raddoppiato nel periodo 1970-'90 in Grecia, Francia, Irlanda e in Italia mentre è rimasto stabile nel Regno Unito ed è leggermente diminuito in Belgio (tab.3).

Tab. 3.

Numero di autobus per paese - Vari anni

Paesi	1970	1975	1980	1985	1988	1989	1990	1991	1992
EUR 12	---	---	382509	402063	412908	416909	423870	---	---
BELGIO	16159	19553	19560	16817	15811	15831	15544	15378	14930
DANIMARCA	5039	6061	7351	8010	8093	8031	8109	9929	11261
GERMANIA	47253	59957	70458	69388	70183	70181	70370	69590	69917
GRECIA	10546	13352	18011	18237	19173	20653	21430	22080	22674
SPAGNA	---	---	42531	41593	43991	45168	45767	46604	47180
FRANCIA	41000	52000	65000	71000	72000	72000	75000	77000	76000
IRLANDA	2012	2413	2722	3295	3701	3834	4047	---	---
ITALIA	32899	43825	58149	76295	75820	76313	77731	77700	77650
LUSSEMBURGO	550	682	647	695	705	734	760	777	814
OLANDA	9500	9800	11200	11550	11700	11892	12113	12427	12341
PORTOGALLO	---	---	8489	10439	11031	11572	12099	12348	12827
GRAN BRETAGNA	79240	82190	78300	74700	80700	80700	80800	79800	80900

Fonte: Eurostat

IV. LA POLITICA INFRASTRUTTURALE COMUNITARIA

1. INTRODUZIONE

Gli argomenti sul ruolo strategico di reti infrastrutturali europee per il rilancio competitivo dell'economia europea nel contesto internazionale sono stati oggetto di ampio confronto negli ultimi anni e raccolgono ormai un riconoscimento politico generale. La convergenza sul punto ha trovato espressione nella conferenza intergovernativa che ha preparato la stesura del Trattato di Maastricht, nell'attribuzione all'Unione europea di una competenza nuova in materia di "Reti transeuropee" con il Trattato di Maastricht (Titolo XII), nel successivo Libro Bianco della Commissione CE sulla crescita, la competitività e l'occupazione voluto da Jacques Delors, e nelle molte e autorevoli adesioni che esso ha raccolto. Su quei presupposti, il Libro Bianco di Delors delinea già una piattaforma propositiva e strutturata per l'avvio di un programma d'azione in campo infrastrutturale e individua una lista di 26 progetti prioritari e maturi di rilevante interesse europeo.

L'assunzione delle reti di comunicazione *à la une* dell'agenda comunitaria negli stessi mesi in cui si affronta la realizzazione dell'unione economica e monetaria e la revisione del Trattato di Maastricht (Conferenza Intergovernativa - 1996) è segno del passaggio che vive l'Europa da spazio economico a Unione politica. Non è un caso che in più occasioni si sia fatto riferimento alla rete viaria dell'Impero Romano o all'importanza della

penetrazione ferroviaria verso il Far West nel processo di coesione degli Stati Uniti d'America.

Gli Stati europei e l'Unione sono oggi impegnati nell'impostazione - altamente problematica - della fase operativa, a partire da un'interpretazione non pacifica delle nuove regole e procedure indicate dal Trattato di Maastricht, in vigore dal 1° novembre 1993. Il capitolo infrastrutturale va dunque affrontato in chiave di prospettiva, allo scopo di individuarne il quadro evolutivo.

Con accelerazione crescente, perde terreno l'approccio tradizionale alla pianificazione infrastrutturale nel trasporto, su base nazionale e modale, a vantaggio di una logica di sistema senza frontiere nazionali, su scala europea e nelle sue proiezioni verso le aree limitrofe dell'Est e del Sud. Nessuno giudica oggi il Libro Bianco di Delors, come è accaduto in Italia solo un anno fa, il "Libro dei Sogni".

Non sfugge del resto la visibilità connessa con la realizzazione di grandi progetti, che li rende fortemente "sensibili" sul piano politico, oltretutto su quello tecnico-finanziario.

La posta in gioco è evidentemente alta: si tratta ormai di condividere con la Comunità e con gli altri Stati membri competenze che toccano il cuore della sovranità statale (pianificazione del territorio, salvaguardia delle frontiere nazionali, politica di bilancio, servizi pubblici, competitività dei sistemi nazionali) e di mettere mano ad un'armonizzazione degli strumenti e dei livelli decisionali interni, se non addirittura a formule istituzionali nuove e comuni.

Vi si aggiunge l'accelerazione che un'effettiva integrazione infrastrutturale è in grado di dare alla concorrenza nei servizi, prima ancora che il quadro regolamentare comunitario per un mercato "libero" del trasporto sia stato completato (specie nel segmento ferroviario).

Nell'ottica della connessione mercati-infrastrutture, è forse opportuno ricordare che gli interventi comunitari di deregolamentazione dei trasporti terrestri, marittimi e aerei hanno subito una forte accelerazione nell'ultimo decennio e si ispirano a due principi cardine:

- l'orientamento al mercato del settore trasporti, che implica il riesame critico dei costi e delle sovvenzioni ai diversi segmenti del settore, per arrivare nel tempo alla libera scelta della forma di trasporto da parte dell'utilizzatore, in prospettiva multimodale, sulla base di strutture tariffarie orientate ai costi reali, aziendali ed esterni;
- l'imputazione di principio dei costi infrastrutturali all'utenza, al fine di stabilire una concorrenza "equa" tra i diversi modi e servizi di trasporto; non è escluso, anzi la Comunità lo spera, che ciò contribuisca al passaggio di quote di mercato dall'una all'altra modalità nello sviluppo della complementarità modale.

Tali orientamenti tendono a spostare sul terreno fiscale eventuali obiettivi di sostegno al reddito o di redistribuzione a fini sociali, e a creare strumenti di trasparenza nelle relazioni Stato-aziende (es. separazione contabile e, in prospettiva, organica dell'infrastruttura ferroviaria dal servizio di trasporto, contratto di servizio per il ripiano degli oneri di servizio pubblico).

La liberalizzazione ha avviato un processo di ristrutturazione e di sviluppo della capacità competitiva del settore (almeno su scala europea), che tuttavia presenta forti squilibri modali e regionali, favoriti anche dalle resistenze e dai ritardi che incontra l'adeguamento dei sistemi regolamentari di alcuni Stati alle prescrizioni di Bruxelles e dalla difficoltà -comune agli Stati del Sud- di assorbire i finanziamenti richiesti.

L'alleggerimento dai vincoli regolamentari, amministrativi, tariffari ha un riflesso diretto sull'impostazione di una politica infrastrutturale, se non altro perché muta le condizioni di concorrenza interne al settore e conseguentemente

- rischia di scatenare effetti di destabilizzazione dei mercati modali (e in ogni caso di non tradursi affatto nello sviluppo della intermodalità) se non si provvede in parallelo a superare la obiettiva discontinuità e incompletezza della rete europea dei trasporti mediante la costruzione degli anelli mancanti, la pianificazione dei punti di interscambio e dei collegamenti transfrontalieri, la definizione delle condizioni di interoperabilità delle reti nazionali e delle opportune soluzioni regolamentari, amministrative e fisiche ai problemi del transito attraverso Paesi terzi (regione alpina, Balcani),
- tende a modificare il rapporto tra la crescita degli investimenti infrastrutturali stradali e quelli per altre modalità,
- toglie spazio a politiche nazionali autonome o dirigistiche.

Sul piano dei finanziamenti all'infrastruttura, inoltre, l'orientamento al mercato contribuisce alla trasparenza dei costi e del mercato e favorisce le previsioni

di redditività dei singoli progetti in vista di una più ampia partecipazione del settore privato.

La necessità di una politica infrastrutturale comune trova dunque una ragione forte e condivisa anche nel completamento del processo di integrazione del mercato europeo, a garanzia di condizioni eque di concorrenza tra servizi complementari e relativamente fungibili. L'attenzione europea agli aspetti infrastrutturali precede infatti la firma del Trattato di Maastricht, pur in assenza di una competenza specifica, e trova una prima espressione nello schema di rete europea per l'alta velocità, elaborato nel 1990 e successivamente aggiornato.

Maastricht allarga il campo d'azione della Comunità sul solco di un processo di integrazione già avanzato e definisce i termini e i limiti di una competenza *sussidiaria* di *orientamento* e *sostegno finanziario* dell'Unione, tesa a "favorire l'interconnessione e l'interoperabilità delle reti nazionali, nonché l'accesso a tali reti" nel "quadro di un sistema di mercati aperti e concorrenziali" (art. 129 B). Il nesso mercati/infrastrutture è qui ribadito, con l'effetto di legittimare l'intervento comunitario in materia infrastrutturale anche in funzione di obiettivi -tipicamente comunitari- di tutela delle condizioni di equa concorrenza tra modi e tra operatori.

Il Trattato di Maastricht impegna inoltre gli Stati membri a "coordinare tra loro, in collegamento con la Commissione, le politiche svolte a livello nazionale che possano avere un impatto rilevante sulla realizzazione degli obiettivi di cui all'articolo 129 B".

Lo stesso Trattato stabilisce i passaggi necessari all'attuazione della nuova politica:

- definizione di "orientamenti" generali, mediante il normale iter legislativo, relativi a obiettivi, priorità e principali linee di azione per la realizzazione di reti transeuropee interconnesse e interoperabili,
- individuazione di progetti prioritari nell'ambito degli orientamenti,
- sostegno diretto e indiretto agli Stati membri per il reperimento di risorse finanziarie per progetti rispondenti agli orientamenti e concessione di garanzie comunitarie agli investimenti,
- cooperazione con i Paesi terzi su progetti di interesse comune e segnatamente a sostegno dell'interoperabilità delle reti.

2. GLI ORIENTAMENTI

L'intervento della Comunità in materia infrastrutturale ha assunto la forma di iniziative legislative specifiche relative a "schemi direttivi", inizialmente concepiti come schemi di sviluppo di reti modali europee a validità temporanea (fino al 31.6.1995 per gli schemi già adottati relativi alle reti stradale, per via navigabile e di trasporto combinato), poi confluiti in unico schema integrato e multimodale, allargato alle reti di trasporto ferroviario (convenzionale e veloce), aereo e marittimo, proiettato all'orizzonte del 2010 (v. infra). Esso si trova attualmente all'esame del Parlamento europeo e del Consiglio dei ministri dell'Unione e se ne prevede l'adozione nel corso del 1995.

Gli schemi direttivi saranno il testo programmatico di riferimento per la successiva azione amministrativa e legislativa di attuazione: stanziamenti di

bilancio, selezione dei progetti di “interesse europeo”, predisposizione di strumenti e sportelli finanziari ad hoc, studi previsionali e di fattibilità, azioni di ricerca finalizzata, costituzione di gruppi di lavoro e comitati di esperti nazionali, ed altro.

Come è emerso nel corso dei lavori relativi allo schema di rete multimodale europea, il meccanismo istituzionale e decisionale disegnato dal Trattato di Maastricht riflette l'inevitabile contraddizione insita nel concorrere di competenze comunitarie sussidiarie e nazionali primarie in una materia cui si riconosce un orizzonte transnazionale. Il testo di Maastricht tenta una procedura che, attraverso la definizione di "orientamenti" comuni non meglio definiti e strumenti di sostegno finanziario anch'essi da precisare, attragga alla prospettiva comune europea scelte e risorse che restano essenzialmente nazionali. Molto è lasciato alla mediazione politica successiva.

Gli schemi direttivi di rete europea -in attuazione del principio di sussidiarietà- dovrebbero comporre un disegno complessivo di mobilità efficiente e sostenibile sui grandi assi del territorio europeo, a partire dalle reti nazionali esistenti. La composizione degli schemi nazionali dovrebbe agevolare l'identificazione degli anelli mancanti e degli elementi di discontinuità, specie in prossimità delle frontiere interne, le prospettive reali della multimodalità, nonché la valutazione dell'impatto complessivo della rete sulle regioni periferiche d'Europa e la proiezione della rete stessa verso i Paesi terzi. Su queste basi verranno identificati i nodi di primario interesse europeo, eleggibili al finanziamento comunitario.

I tracciati di rete che oggi figurano in allegato alla proposta sono però poco diversi dalla mera somma dei progetti di sviluppo tradizionale delle singole reti modali che ogni Stato membro è attualmente in grado di proporre: essi necessariamente riflettono in larga misura l'esistente, scontano l'approccio essenzialmente modale e nazionale seguito sinora da tutti gli Stati e sono fortemente carenti sul piano della pianificazione intermodale. Manca la mappa della rete portuale, nonché la pianificazione dei nodi di interscambio.

Lo scarto emerso tra l'approccio modale e domestico preminente negli schemi di rete proposti dagli Stati e gli obiettivi comuni serviti da Maastricht ostacola i lavori di pianificazione di una rete multimodale europea altamente integrata.

Ulteriori impedimenti rallentano i lavori: l'inclusione dei porti e degli aeroporti negli schemi direttivi è contestata da alcuni Stati con l'argomento che, trattandosi di settori commerciali in larga misura privatizzati, non sarebbe ammissibile per essi l'approccio selettivo implicito negli schemi direttivi né il relativo finanziamento comunitario. L'obiezione, posta in termini di principio, sembra piuttosto nascondere la difficoltà interna -tutta nazionale (e anche italiana)- a disegnare un piano selettivo di sviluppo portuale nazionale.

La Comunità non ha competenza né mezzi per sostituirsi agli Stati membri nel progettare il sistema europeo multimodale del trasporto; la Commissione anzi si preoccupa che la convergenza dell'interesse di molti gruppi alla realizzazione delle reti, unita all'esplicita investitura di Maastricht, non induca a sopravvalutare la funzione della Comunità. Il suo ruolo non può che essere quello di provocare la convergenza e coerenza delle politiche e degli investimenti nazionali, in funzione di un disegno globale che essa non ha

potere di imporre, e che tenta perciò di costruire a più mani con gli Stati membri al livello politico più elevato e con il supporto di studi analitici e previsionali finanziati dal IV Programma quadro di ricerca 1994-1998 (programma specifico Trasporti).

Nel frattempo, con o senza l'apporto costruttivo di tutti gli Stati, la Commissione europea fa i suoi passi: sul corridoio Patrasso-Monaco, ad esempio, da tempo essa lavora per rendere operabile un collegamento adriatico alternativo alla via dei Balcani, nel duplice senso del potenziamento dei porti adriatici italiani e della linea ferroviaria del Brennero, da un lato, e della promozione di servizi marittimi commerciali sempre meno subordinati alla domanda passeggeri (a carattere stagionale) dall'altro.

Nella necessità di superare lo scarto tra la prospettiva nazionale oggi dominante e gli obiettivi europei attraverso un intervento politico dall'alto (e non dal basso, cioè dagli Stati) sta il senso dell'investitura di un Gruppo di lavoro ad alto livello, guidato da Henning Christophersen, Vicepresidente della Commissione Ce, ma composto di rappresentanti personali dei 12 Capi di Stato e di governo, incaricato dal Consiglio europeo nel dicembre 1993 di assistere la Commissione nei lavori per l'identificazione e l'accelerazione dei progetti di prioritario interesse europeo.

Il Gruppo ha una forte connotazione intergovernativa, e assicura -con una formula mista che non ha precedenti nella Comunità- già in fase di studio preliminare un confronto e una mediazione di natura politica che vincolano le successive prese di posizione delle delegazioni nazionali in seno al Consiglio dei Ministri.

Il Gruppo Christophersen è forse la prima esperienza di quella architettura istituzionale innovativa che viene da più parti invocata per creare le condizioni politiche, amministrative e procedurali di una politica infrastrutturale comune praticabile.

Non è un caso che le conclusioni politico/operative del Gruppo di lavoro siano state integralmente riprese dal Vertice di Corfù di giugno 1994 e da quello di Essen del 9 e 10 dicembre scorsi, come espressione del necessario accordo al massimo livello politico tra i soggetti titolari di competenze concorrenti in materia.

3. I LAVORI DEL GRUPPO CHRISTOPHERSEN

Il Libro Bianco di Delors del dicembre 1993 avvia l'analisi delle prospettive infrastrutturali e pone le basi di un programma operativo, attraverso la selezione di un primo gruppo indicativo di 26 progetti considerati prioritari per ragioni di:

- interesse europeo, ossia il contributo specifico al superamento dei punti di discontinuità della rete europea, specie in prossimità delle frontiere interne,
- potenziale di finanziamento, valutato anche in riferimento alle risorse già stanziare dai bilanci nazionali e al potenziale di attrazione di capitali privati,
- grado di maturità dei progetti, intesa almeno come stadio di valutazione tecnico-finanziaria sufficiente ad individuare con precisione gli ostacoli alla realizzazione,
- rilevanza economica, impatto occupazionale e industriale/tecnologico,

- compatibilità ambientale.

L'importanza dei criteri di selezione emerge con chiarezza da una recente analisi comparativa della BEI, che rileva negli USA e in Giappone un maggior contributo degli investimenti infrastrutturali alla crescita economica rispetto all'Europa, a fronte di investimenti proporzionalmente inferiori.

Il Libro Bianco pone in evidenza anche la dimensione finanziaria del programma, stimata in 220 miliardi di Ecu entro il 1999 (di cui solo 90 attivabili dalla Comunità, comprensivi del cofinanziamento nazionale), a fronte di deficit pubblici rilevanti. Si sollecita una riflessione allargata sulle possibilità di partnership pubblico/privato, a partire dalla rapida messa in opera dei progetti che presentano un maggiore potenziale di mobilitazione di risorse private, secondo un approccio progetto per progetto.

Nel dicembre 1993 viene affidato al Gruppo Christophersen il compito di approfondire l'analisi dei grandi progetti prioritari -escluso a priori il settore portuale-, dei relativi fabbisogni finanziari reali e degli strumenti attivabili allo scopo di accelerare significativamente la loro messa in cantiere. Sono stati omessi gli interventi infrastrutturali che non trovano impedimenti gravi alla realizzazione (in genere le infrastrutture stradali) e i cosiddetti elefanti bianchi, ossia i progetti giudicati allo stato "irrealistici".

Le conclusioni dei lavori sono state presentate a fine novembre 1994 e hanno raccolto al Vertice di Essen (dicembre 1994) la piena adesione del Consiglio europeo. Sulla base di oltre 40 seminari e tavole rotonde progetto per progetto, il Gruppo è approdato all'estensione della lista di progetti prioritari

da 26 a 35, ripartiti per ordini di maturità decrescente (TAB. 1), di cui si raccomanda la revisione annuale ad opera del Consiglio europeo:

- progetti avviati o da avviare entro il 1996, di cui 5 relativi all'alta velocità ferroviaria (costo stimato 91 miliardi di Ecu),
- progetti realisticamente suscettibili di accelerazione in modo da avviare i lavori in circa due anni,
- progetti che richiedono approfondimenti ulteriori (costo stimato per i 9+12 progetti 45 miliardi di Ecu).

TAB.1 - ELENCO DEI PROGETTI DI TRASPORTO PRIORITARI

PROGETTI	STATI MEMBRI INTERESSATI
Progetti i cui lavori sono già in corso o che potrebbero essere avviati entro 2 anni	
1. Treno alta velocità / Trasporto combinato Nord-Sud (asse del Brennero)	Italia, Austria, Germania
2. Treno alta velocità / Trasporto combinato PBKAL (Parigi)-Bruxelles-Colonia-Amsterdam-Londra)	Belgio, Gran Bretagna, Olanda, Germania
3. Treno alta velocità Sud (Madrid-Barcellona-Perpignan-Montpellier e Madrid-Vitoria-Dax)	Spagna, Francia
4. Treno alta velocità Est (Parigi-Metz-Strasburgo-Karlsruhe, Metz-Sarrebruck-Mannheim, Metz-Lussemburgo)	Francia, Germania, Lussemburgo
5. Linea Betuwe: ferrovia tradizionale / Trasporto combinato (Rotterdam-Reno/Ruhr)	Olanda, Germania
6. Treno alta velocità / Trasporto combinato (Torino-Lione, Torino-Milano-Venezia-Trieste)	Francia, Italia
7. Autostrada Patrasso-frontiera bulgara	Grecia

8. Autostrada Lisbona.Valladolid	Portogallo, Spagna
9. Collegamento ferroviario Cork-Dublino-Belfast-Larne-Stranraer	Irlanda, Gran Bretagna
10. Aeroporto della Malpensa	Italia
11. Collegamento fisso strada-ferrovia dell'Oresund	Danimarca, Svezia
12. Collegamento ferroviario e stradale tra le capitali scandinave (triangolo nordico)	Finlandia, Svezia (Norvegia)
13. Collegamento stradale Irlanda-Gran Bretagna-Benelux	Gran Bretagna (Irlanda)
14. Linea ferroviaria occidentale	Gran Bretagna

(segue tab. 1)

PROGETTI	STATI MEMBRI INTERESSATI
Progetti suscettibili di accelerazione in modo da essere avviati entro 2 anni	
15. Trasporto combinato (sistema di interventi)	Ue
16. Aeroporto di Spata (Atene)	Grecia
17. Aeroporto di Berlino	Germania
18. Autostrada della Maurienne	Francia
19. Autostrada Marateca-Elvas	Portogallo
20. Treno alta velocità in Danimarca	Danimarca
21. Autostrada di valico Bologna-Firenze	Italia
22. Treno alta velocità / Trasporto combinato (asse del Danubio) Monaco/Norimberga-Vienna- (Budapest-Bratislava)	Austria, Germania
23. Autostrada Nizza-Cuneo	Italia, Francia
Progetti da esaminare ulteriormente	
24. Collegamento fisso Danimarca-Germania (Fehmarn Belt)	Danimarca, Germania
25. Autostrada Bari-Otranto	Italia
26. Canale Reno-Rodano	Francia
27. Canale Senna-Schelda	Francia
28. Canale Elba-Oder	Germania
29. Miglioramento del tratto del Danubio tra Straubing e Vilshofen	Germania
30. Treno alta velocità Randstad-Reno/Ruhr-Amsterdam-Arnheim-(Colonia)	Olanda
31. Corridoio stradale Valencia-Saragozza-Somport	Spagna
32. Treno alta velocità (Brennero-) Milano-Roma-Napoli	Italia
33. Treno a levitazione magnetica Transrapid	Germania
34. Collegamento treno alta velocità Lussemburgo-Bruxelles	Belgio, Lussemburgo
35. Corridoio stradale Napoli-Reggio C.	Italia

I primi 14 progetti sono stati ulteriormente raggruppati in funzione delle caratteristiche dei piani di finanziamento (TAB. 2), che denunciano il permanere di incertezze sulla definizione dei piani finanziari di alcuni tra essi, e in particolare dei due progetti per l'alta velocità/trasporto combinato che interessano il transito alpino (Torino-Lione e Brennero).

TAB. 2 - PROFILI FINANZIARI DEI 14 PROGETTI PRIORITARI

Profilo finanziario	Progetti
1. Partnership matura pubblico/privato	PBKAL-(NL), Betuwe, PBKAL-(UK), Malpensa, Corridoio stradale IRL-UK-Benelux
2. Progetti maturi finanziati sulla base dei diritti d'uso (pedaggi) con garanzie governative	Oresund
3. Progetti ferroviari con piani finanziari tradizionali	PBKAL-(B), AltaVelocità-Est, Alta Velocità-Germania (Berlino-Norimberga, collegamenti con il TAV-Est), Alta Velocità-Sud (Barcellona-frontiera francese), Brennero (vie di accesso)
4. Progetti che usufruiscono di sostanziali contributi Ue per ragioni di coesione	Autostrada greca (PATHE, Via Egnatia), autostrada Lisbona-Valladolid, collegamento ferroviario Belfast-Cork
5. Progetti con piani finanziari ancora aperti	Brennero (tunnel), AltaVelocità Francia-Italia, Alta Velocità-Sud (Madrid-Barcellona; frontiera Spagna-Francia-Montpellier; Madrid-Vitoria-Dax), PBKAL-D (Colonia, Reno/Meno), Triangolo nordico, Linea ferroviaria occidentale (UK)

Anche per il Brennero si registra comunque un passo formale: il 21 novembre scorso i ministri dei trasporti di Italia, Austria, Germania e la Commissione europea hanno firmato un memorandum che, in attuazione degli impegni assunti con la firma del trattato di adesione dell'Austria alla Ue, prevede la costituzione di una commissione trilaterale (I, A, D) ad hoc. L'accordo prefigura l'istituzione di un organo speciale per la realizzazione dei lavori.

E' invece prossimo a partire l'ampliamento dell'aeroporto della Malpensa, destinato a portare da 6 a 18 milioni/anno, e fino a 24 in una seconda fase, la capacità passeggeri dell'aeroporto alleggerendo il traffico su Linate. La BEI ha annunciato un finanziamento di 103,6 milioni di Ecu a favore del progetto, mediante il nuovo sportello "reti" della banca.

Sul versante Est, lentamente si delinea il quadro della cooperazione tra l'Italia e gli altri Paesi interessati al potenziamento del "corridoio di Creta" Trieste-Lubiana-Budapest (-Bratislava-Kiev), anch'esso incluso tra le priorità europee.

Come elemento costitutivo della rete infrastrutturale, il Gruppo raccomanda in parallelo l'avvio di progetti pilota relativi alla gestione del traffico aereo, del traffico stradale (centri di controllo del traffico e Radio Data System-Traffic Massage Channel), del traffico marittimo (sistema europeo di monitoraggio) e del traffico ferroviario (sistema di controllo-comando su alcune tratte ad alta velocità) e azioni pilota per un sistema di localizzazione multimodale satellitare (attraverso Inmarsat).

Sul fronte esterno, sulla scorta delle indicazioni emerse dalle conferenze pan-europee dei trasporti (l'ultima risale al marzo 1994, a Creta), il rapporto conclusivo individua alcune linee di sviluppo dei collegamenti terrestri verso l'est (TAB. 3), e sollecita la raccolta di informazioni sui flussi marittimi mediterranei che consenta alla Commissione di elaborare specifici progetti di sviluppo portuale e di presentare a fine 1995 un piano portuale complessivo, integrato alla rete multimodale europea.

TAB.3 - COLLEGAMENTI CON LE RETI DI PAESI TERZI: PRIORITÀ

Collegamenti da avviare entro il 1996
1. Berlino-Varsavia-Minsk-Mosca (ferrovia e strada)
Collegamenti da avviare entro il 2000
2. Dresda-Praga (strada e ferrovia)
3. Norimberga-Praga (strada)
4. Ponte sul Danubio (strada e ferrovia) tra Bulgaria e Romania
5. Helsinki-S.Pietroburgo-Mosca (strada e ferrovia)
6. Trieste-Lubjana-Budapest-Lvov-Kiev (strada e ferrovia)
7. Piattaforma telematica del Mar Baltico

Al di là dei 34 progetti prioritari, la relazione Christophersen indica quali siano gli elementi critici ricorrenti nello sviluppo degli interventi infrastrutturali:

- scarsa redditività e alto rischio,
- diversa definizione delle priorità tra Stati in progetti transfrontalieri,
- difficoltà nel coagulare l'accordo e l'impegno di tutte le autorità coinvolte in relazione alla tempistica, agli aspetti tecnici e operativi,
- qualità delle procedure amministrative e tecniche relative alle diverse fasi della progettazione, costruzione e gestione,
- difficoltà di inquadramento giuridico nei diversi ordinamenti legislativi,
- tradizioni diverse di finanziamento dell'infrastruttura di trasporto, riluttanza a sposare schemi di partnership finanziaria pubblico/privato, insufficienza o non dinamica accessibilità dei fondi pubblici
- difficoltà nella definizione di piani finanziari sostenibili a copertura di tutte le fasi del progetto.

4. IL PROBLEMA DEL FINANZIAMENTO

Il reperimento dei 400 miliardi di Ecu indicati nel Libro Bianco di Delors come necessari per la realizzazione di una rete transeuropea di trasporto di cui al 2010 non costituisce, secondo le valutazioni degli ambienti economici, un problema economico: si tratta infatti dell'1 ‰ del PIL comunitario, una percentuale teoricamente sostenibile. Il problema si pone invece in termini finanziari per la scarsità delle risorse reperibili nei bilanci nazionali e per il carattere transnazionale di molti degli investimenti necessari.

Ne emerge la necessità di un ripensamento globale delle modalità di finanziamento della politica infrastrutturale, nel senso della creazione delle condizioni di attrazione di capitali privati a titolo di finanziamento o di rischio, recuperabili anche in funzione della redditività degli investimenti, attraverso una selezione mirata dei progetti e la definizione di piani finanziari innovativi e migliori strumenti decisionali e regolamentari.

Il problema viene posto prioritariamente per gli interventi di dimensione straordinaria e/o a carattere transfrontaliero nel quadro della rete transeuropea: per essi la complessità dell'architettura finanziaria necessaria e dei relativi rischi, le discrasie tra tradizioni e procedure amministrative su progetti multinazionali esigono sedi decisionali e regole adeguate, probabilmente nuove, con l'obiettivo ulteriore della sperimentazione di modelli innovativi che possano aprire prospettive nuove anche alle singole politiche nazionali

La qualità e la completezza dei dati analitici e previsionali disponibili per ogni progetto, unita alle capacità degli interlocutori pubblici e privati incaricati di

sviluppare ipotesi di investimento e partnership, diventa essenziale ad una proficua negoziazione col settore privato e alla conseguente valutazione della "maturità" di un progetto ai fini dell'assunzione alla lista delle priorità europee. Su questo terreno, e sulla rapidità dei tempi di realizzazione, si gioca una parte essenziale della competizione tra sistemi nazionali sulle risorse disponibili sul mercato degli operatori finanziari specializzati.

Per i grandi progetti, si pensa oggi a forme societarie miste pubblico-private che consentano di capitalizzare sin dalle fasi iniziali l'apporto privato in termini di progettazione innovativa e orientata ai costi, controllo dei costi e ottimale combinazione degli interessi, rovesciando il processo tradizionale di coinvolgimento del settore privato e agevolando il corso delle successive fasi di realizzazione ed esercizio. Sotto osservazione è l'esperienza, giudicata interessante ma da questo punto di vista ancora imperfetta, della società costituita per la costruzione del ponte sull'Øresund dai ministeri dei trasporti dei due Paesi interessati (Danimarca e Svezia) e dalle rispettive compagnie ferroviarie. Da soluzioni miste di questa natura ci si attende un livello di trasparenza utile sia sul piano politico sia su quello privato e una reciproca garanzia.

Si pensa altresì a formule istituzionali regionali transfrontaliere che concentrino su un unico soggetto la responsabilità dell'avanzamento di progetti plurinazionali, ma la riflessione sul punto e la concreta articolazione delle ipotesi è ancora ai primi passi. L'istituzione di un "organismo speciale" è adombrata anche nel recente memorandum trilaterale per la linea del Brennero.

Quel che è certo è che occorre una forte e continua concertazione tra tutti i soggetti interessati, e la mobilitazione mirata di ciascuno nella propria sfera di azione. Interessante in proposito è quanto dichiara l'autorità regionale Rhône-Alpes sull'alta velocità Torino-Lione: un'articolata campagna di informazione durata un intero anno ha consentito di trasformare l'opposizione locale alla linea per l'alta velocità merci nel sostegno alla stessa proprio in ragione della destinazione del progetto al trasporto combinato, di fronte a previsioni di raddoppio del traffico merci nella regione in 15-20 anni.

Sul piano regolamentare, è in corso di approfondimento il tema cruciale del rapporto tra regole di concorrenza e politica infrastrutturale, data la necessità di assicurare garanzie di redditività dell'investimento mediante concessione di diritti esclusivi di gestione e d'uso dell'infrastruttura stessa. La questione è totalmente aperta.

Gravi interrogativi solleva, a questo riguardo, la recente riapertura dell'esame antitrust comunitario sulla convenzione conclusa nel 1987 -allora approvata dalle autorità di Bruxelles- tra i concessionari del tunnel sotto la Manica e le compagnie ferroviarie inglese (BR) e francese (SNCF) per l'esercizio dei servizi navetta e di servizi ferroviari internazionali, per 65 anni. La riapertura della procedura mirava a riconsiderare l'accordo alla luce della direttiva 91/440, intanto adottata, che liberalizza l'accesso alle infrastrutture per determinati servizi internazionali, in contrasto con la convenzione che riserva a BR e SCNF il 100% della capacità di accesso al tunnel per tali servizi. Le perplessità attengono all'incertezza che si viene a creare sulla stabilità nel tempo delle condizioni di legittimità di accordi complessi su cui si costruisce

la compartecipazione di molti soggetti alla realizzazione di grandi strutture (il consorzio per Eurotunnel conta 225 banche).

La decisione finale, resa il 13 dicembre scorso, riconosce che “la costruzione del tunnel rappresenta un investimento privato di considerevole portata e che l’impegno assunto da BR e SNCF di operare treni internazionali per tutta la durata della concessione, utilizzando segmenti orari venduti da Eurotunnel, contribuisce manifestamente al successo del progetto” e che “l’impegno di BR e SNCF di versare un importo forfettario di canoni nel corso dei primi 12 anni contribuisce direttamente all’equilibrio finanziario del progetto” (par. 97 della decisione), e tuttavia, a protezione del diritto di accesso alle reti introdotto dalla direttiva 91/440, riduce al 75% la quota riservata a BR e SNCF, da riesaminare dopo 12 anni, e limita la validità dell’esenzione a 30 anni, contro i 65 iniziali.

Se si considera che gli accordi giudicati (dalla Commissione) contrari alle regole antitrust sono nulli di diritto, risulta chiaro il rischio connesso all’incertezza del quadro di riferimento e dunque all’eventualità di *dover* rinegoziare un accordo già operativo e ricostruire un equilibrio finanziario tra partner, sulla base di condizioni negoziali intanto mutate.

Per la realizzazione dei megaprogetti, necessariamente ci si orienta verso schemi di finanziamento a base diversificata:

- sovvenzioni a valere sui bilanci nazionali, stimate attualmente in 15-20 Mrd Ecu, pari al 25-33 % degli investimenti complessivi,
- contributi comunitari per studi di fattibilità, abbuoni di interesse e garanzie su prestiti, a valere sull’apposita linea di bilancio TEN dell’Ue, e contributi

erogati dagli ordinari fondi a finalità strutturale (FESR per le regioni in ritardo di sviluppo e Fondo di Coesione per Spagna, Portogallo, Irlanda e Grecia),

- prestiti BEI -Banca Europea degli Investimenti,
- contributi del FEI (Fondo europeo per gli investimenti), costituito nel giugno 1994 dalla BEI (40% del capitale nominale), dalla Comunità (30%) e da 58 organismi finanziari dei Paesi membri, destinato ad agevolare la raccolta di capitali attraverso garanzie a lungo termine sui prestiti e, in un secondo tempo, ad acquisire partecipazioni nel capitale di imprese specializzate nella progettazione e costruzione di infrastrutture di trasporto transeuropee.

Di rilievo la decisione della BEI, presentata al Vertice di Essen, di attivare uno sportello speciale per le reti "RTE". Il nuovo sportello consente alla Banca di erogare prestiti con termini superiori ai 20 anni e con pagamento differito degli interessi, nonché prestiti senza interessi o a tasso ridotto per progetti europei "prioritari", indipendentemente dalla localizzazione in zone assistite, e altresì sulle reti scandinave, del bacino mediterraneo e per i collegamenti transalpini. I prestiti BEI interverranno a favore delle iniziative che già godano di una solida base finanziaria, dopo che le altre possibilità di finanziamento siano state sondate, per garantire un rimborso del credito più aderente al cash-flow dei progetti.

L'RTE finanzia, come sopra accennato, i lavori per l'ammodernamento dell'aeroporto Malpensa per 103,6 milioni di Ecu.

Individuate le possibili fonti, restano i problemi della concreta articolazione dei piani finanziari. Le esperienze recentemente maturate, e in particolare l'avventura del tunnel della Manica, hanno chiarito alcuni nodi.

A tutela del mantenimento dell'equilibrio finanziario degli investimenti su megaprogetti, e salva la necessità di un approccio caso per caso, gli operatori finanziari richiamano l'attenzione su alcuni elementi essenziali:

- necessità di separare le fasi di progettazione, costruzione ed esercizio;
- progettazione: occorre progettare nel minimo tempo e nel massimo dettaglio, il secondo fattore rimanendo preminente. Deve riconoscersi alla fase di pianificazione tutto il tempo necessario a minimizzare i rischi di natura politica, amministrativa e ambientale. Si suggerisce pertanto perfezionare prima il contratto di progettazione, che il pubblico dovrebbe piuttosto finanziare, e poi quello di costruzione, per il quale è immaginabile una partecipazione privata. In ogni caso, si raccomanda l'associazione di esperti finanziari sin dalle prime fasi, ed una corretta valutazione di tutti i rischi connessi con la realizzazione dell'opera, per la successiva attribuzione dei diversi rischi ai diversi intervenienti in funzione della loro specifica vocazione/capacità a sostenerli e gestirli.
- costruzione: rischio tipico -e proprio- di questa fase è lo slittamento di costi e tempi, per imprevisti della più varia natura (es. rischio geologico), che possono minare l'equilibrio finanziario del progetto. Occorre che il committente ottenga dal costruttore garanzie sufficienti per ripartire i rischi in misura sostenibile.
- esercizio: rischi tipici di questa fase sono:
 - - *rischio commerciale*, per errori di previsione sul traffico e sulle tariffe. Esso incombe integralmente sul concessionario e non c'è modo di limitarlo.

Nel caso esso si verifichi solo l'autorità pubblica può intervenire con misure di accompagnamento a sostegno del traffico e delle tariffe;

- - *rischio amministrativo*, per variazione delle condizioni di esercizio, e dunque della redditività, per volontà popolare (es. referendum) o per intervento autoritativo (es. nuova normativa ambientale). Trattandosi di rischio improprio, si suggerisce che sia il concedente pubblico a coprire i costi aggiuntivi.
- - *rischio macroeconomico*, ad es. variazioni dei tassi di interesse. Spetta agli istituti finanziari coinvolti sorvegliare con continuità, dalla fase di studio a quella di esercizio, la rispondenza al piano finanziario e prevedere tutte le clausole necessarie a far fronte a tali eventualità. In alternativa, essi subiscono il rischio.

Solo con il riconoscimento del ruolo tecnico e dell'interesse specifico del promotore finanziario, diverso e distinto da quello del concessionario/gestore si può arrivare ad un montaggio del tipo Eurotunnel, cioè con trasferimento reale di rischio sull'intermediario finanziario.

In ogni caso non si può chiedere al promotore di investire al di là del ritorno previsto. L'analisi economica offre tuttavia indicazioni positive: è valutata intorno al 6% in termini reali la remunerazione che si può attendere da investimenti sulle tratte ferroviarie commerciali suscettibili di miglioramenti significativi, se accompagnati da lievi ritocchi delle tariffe -comunque inferiori all'incremento di qualità del servizio. Si stima realizzabile un ulteriore 6% se a quegli stessi investimenti partecipi il contribuente effettivo beneficiario dell'opera (gestore, collettività locali, insediamenti industriali,

organismi portuali collegati, abitanti delle zone la cui qualità ambientale migliora, etc.).

Per ottenere una partecipazione allargata a soggetti diversi, in misura in qualche modo proporzionata al beneficio che ne traggono, occorre sviluppare metodi avanzati di analisi previsionale, che rendano trasparenti e misurabili costi e benefici del singolo progetto, nel quadro di un piano di mobilità che ne evidenzi anche gli effetti geograficamente remoti.

Le regole dell'affidamento in gestione dell'infrastruttura finanziabile giocano anch'esse un ruolo non neutro: se da un lato solleva preoccupazione l'effetto di privatizzazione di nodi vitali dell'infrastruttura dovuto ad urgenze di natura finanziaria, in assenza di un'opzione politica condivisa, dall'altro la possibilità di computare nel piano di investimento i redditi attesi da previsioni di potenziamento del traffico e dei prezzi allarga le possibilità di attrazione di investitori privati/concessionari (a rischio), ad esempio le compagnie ferroviarie.

Con riferimento specifico alle misure autoritative di sostegno pubblico successivo astrattamente immaginabili, si ricorda la vicenda del raccordo intermodale per il trasporto di autoarticolati su rotaia, attivato tra Dresda e Lovosice (Rep. Ceca) alla tariffa di 45 Ecu (contro costi pari a 105 Ecu): il Ministro dei trasporti della Sassonia, Kajo Schommer ha chiesto al governo federale di sostenere la concorrenzialità del servizio rispetto alle tariffe stradali correnti -specie dall'Est- destinando alla copertura parziale dello scarto tra entrate e costi una quota del gettito della tassa sul trasporto stradale di merci pesanti (Eurovignette). In alternativa, Schommer "minaccia" di

intervenire d'autorità, rendendo in qualche modo obbligatorio l'uso della ferrovia su quella tratta, pur in contrasto con l'orientamento comunitario per la libera scelta della modalità da parte del cliente.

5. LA PROPOSTA PER UNA RETE INTEGRATA EUROPEA

Al di là dei problemi di pianificazione e finanziamento di grandi progetti "sensibili", le linee di una politica infrastrutturale generale a livello dell'Unione occupano in questi mesi le istituzioni comunitarie. Gli orientamenti figurano nella proposta presentata in aprile, ora all'esame del Parlamento Europeo e del Consiglio dei 15 Ministri dei trasporti Ue.

Gli orientamenti fissano:

- i tracciati attuali delle reti europee (strade, ferrovie, vie navigabili, trasporto combinato, aeroporti) e le integrazioni previste per completare almeno le reti modali terrestri entro il 2010. Gli schemi direttivi, distinti per modalità, includono gli assi (tracciati, linee), i nodi (collegamenti intra e inter-modali) e i servizi complementari considerati necessari allo sviluppo di una rete interoperabile (sistemi di gestione e regolazione del traffico); i tracciati sono rappresentati graficamente in carte geografiche di immediata visibilità,
- gli obiettivi: uso ottimale delle capacità esistenti in funzione dei vantaggi comparativi delle diverse modalità, in prospettiva integrata e interoperabile, mobilità durevole, sicura ed economicamente sostenibile, qualità delle infrastrutture, coesione geografica (zone periferiche e insulari),

- le grandi linee di azione e le priorità in funzione dello sviluppo previsto del mercato dei trasporti: eliminazione delle strozzature e degli elementi di discontinuità, realizzazione delle condizioni di interoperabilità, efficiente pianificazione dei punti nevralgici di interconnessione tra reti modali, compatibilità ambientale,
- i criteri e le procedure per la selezione dei progetti di interesse comune, ai fini dell'eleggibilità ai finanziamenti comunitari per le reti.

E' solo l'avvio di un processo di coordinamento a tutto campo, a partire da una sommaria ricognizione dell'esistente: sono inclusi solo i porti principali già collegati con le reti di terra, non appaiono i punti di connessione delle reti, non sono individuate le strutture intermodali merci (interporti, piattaforme intermodali, e simili). Le carte allegate sono poco più di una bozza di rete, utili a dare una prima idea dei grandi corridoi e delle possibili direttrici di sviluppo dei traffici, anche verso le aree limitrofe. Le carte sono destinate a definirsi per approssimazioni successive, come strumento -se non addirittura come obiettivo- di una politica comune.

La dialettica che in tutto l'arco dell'anno 1994 e oltre si è sviluppata tra il Consiglio dei Ministri e la Commissione intorno agli schemi proposti ha evidenziato alcuni punti di frizione, in relazione non tanto ai dettagli inclusi o omessi, quanto all'impianto istituzionale e procedurale proposto, che nell'attuale formulazione non prevede la possibilità di revisioni e affida alla Commissione il potere di individuare i progetti di interesse comune.

Il contenuto concreto che verrà riconosciuto alle nozioni di "orientamento", "interconnessione" e "interoperabilità" delle reti nazionali, le procedure che

saranno decise per la revisione nel tempo degli orientamenti e le condizioni di eleggibilità ai finanziamenti europei determineranno il ruolo e la capacità reale di intervento in materia della Comunità e, specularmente, l'autonomia decisionale dei singoli Stati membri.

Gli Stati membri rifiutano di forzare entro schemi, priorità e calendari ravvicinati decisi a Bruxelles (a maggioranza qualificata) in via quasi definitiva le connesse decisioni di pianificazione dei sistemi nazionali di trasporto e le relative implicazioni di bilancio, per le quali gli Stati stessi restano gli unici responsabili.

Le Presidenza tedesca del Consiglio Ue (II semestre 1994) ha posto il chiarimento di questi nodi tra i suoi impegni prioritari, e in questa ottica ha condotto i lavori del Consiglio sulla proposta di rete transeuropea, e sulle altre due attualmente in discussione: quella relativa all'interoperabilità delle reti ferroviarie ad alta velocità, e l'altra sui finanziamenti comunitari ai progetti infrastrutturali di interesse europeo.

In particolare, il Consiglio Trasporti è orientato a porre una serie di condizioni: che gli "orientamenti" ed eventuali calendari mantengano un valore indicativo, che le componenti nazionali della rete europea siano suscettibili di revisione almeno quinquennale, che siano precisati i criteri di identificazione dei progetti di interesse europeo, e -last but not least- che la valutazione della rispondenza di singoli progetti infrastrutturali a tali criteri e la definizione delle priorità operative (ai fini dell'eleggibilità al sostegno finanziario comunitario) non siano affidate all'insindacabile giudizio della Commissione CE.

Questo è il punto di arrivo dei dibattiti in seno al Consiglio dei 15 Ministri europei dei Trasporti. Un accordo sulla posizione comune è stato raggiunto nella seduta del Consiglio del giugno scorso. E' attesa per settembre la seconda lettura del Parlamento Europeo per la definitiva adozione entro l'anno 1995.

La polemica aperta dal Parlamento Europeo, con la presentazione nella seduta di maggio di centinaia di emendamenti al testo e la proposta di sostituire il progetto Malpensa con interventi minori e distribuiti sul territorio, va letta nel quadro dell'imperfetto equilibrio istituzionale europeo. Il Parlamento lamenta innanzi tutto una tardiva associazione ai lavori su temi di tale rilievo e chiede che la definizione delle priorità europee non porti ad accelerare i divari di un'Europa a due velocità. La proposta cancellazione di Malpensa dalla lista delle priorità non costituisce certo un irrilevante incidente di percorso, tuttavia essa non potrà essere accolta dal Consiglio e dalla Commissione: tutti i 14 progetti selezionati hanno una forte connotazione strategica, e sono frutto di un negoziato globale. Solo impedimenti specifici alla realizzazione, ad esempio la debolezza del piano finanziario o lo slittamento dell'iter decisionale nazionale, potrebbero determinare la "declassazione" di uno o di alcuni tra essi.

6. INTEROPERABILITÀ - ALTA VELOCITÀ FERROVIARIA

Altro tema critico è la definizione di "interoperabilità" delle reti, obiettivo posto senza ulteriori precisazioni dal Trattato di Maastricht, e ripreso tra le priorità di azione della proposta di rete europea multimodale.

Offre utili spunti di riflessione la proposta di direttiva per l'interoperabilità della rete ferroviaria veloce (Com 94 107, del 15.4.1994). Essa nasce dalla necessità di far convergere verso tecnologie compatibili lo sviluppo dei tre sistemi europei ad alta velocità, l'ETR 500 italiano, l'ICE tedesco e il TGV francese, naturalmente destinati a servire sempre più spesso rotte internazionali. Il fine è di ampia portata:

- allargare il mercato di sbocco delle industrie fornitrici, oggi monopoliste in patria ma costrette a ridefinire il materiale in relazione a ciascun appalto (i costi dei treni variano da 310 milioni di Ecu per l'AVE spagnolo, di derivazione francese, a 720 per l'ETR 500 a 1460 per l'ICE tedesco),
- consentire importanti economie di scala e promuovere la competitività e la cooperazione dell'industria europea sui mercati internazionali dell'alta velocità, in forte espansione nel nord America e in Asia, per battere l'offerta giapponese.
- guadagnare un miglior equilibrio tra costi e utili: la Commissione europea stima in cifre che vanno da 25.000 a 52.000 Ecu (secondo il tipo di treno) il costo della non interoperabilità per singolo posto a sedere.

Segni dell'avvio di un'Europa comune ferroviaria si ritrovano del resto nella tendenza a costituire Gruppi europei di interesse economico (Geie) tra operatori interessati a singoli progetti transfrontalieri, primo fra tutti il Geie "Torino-Lione" tra la FS S.p.A. e le ferrovie francesi per lo sviluppo dell'alta velocità transalpina, che prelude ad un ulteriore accordo tra le società di ingegneria delle due aziende e della compagnia tedesca per lo sviluppo di una segnaletica comune europea.

La proposta di direttiva va però oltre la semplice compatibilità tecnica delle infrastrutture, dei relativi impianti, del materiale rotabile e delle interfaccia essenziali a consentire tecnicamente la circolazione sull'intera rete europea; essa dà una definizione estesa dell'interoperabilità, frutto di un laborioso confronto tra amministrazioni, fornitori e aziende ferroviarie nell'ambito di un gruppo di lavoro ad alto livello costituito presso la Commissione:

"L'interoperabilità si riferisce all'insieme delle condizioni di tipo regolamentare, tecnico e operativo che devono essere soddisfatte per assicurare, senza soluzioni di continuità, la circolazione dei treni ad alta velocità sulle strutture di questa rete offrendo le prestazioni specificate".

L'interoperabilità tende a diventare la porta di accesso per l'armonizzazione dei servizi.

La proposta ora in discussione prevede e disciplina infatti la definizione di Specifiche Tecniche di Interoperabilità (STI) non solo di natura tecnica (infrastrutture, energia, manutenzione, controllo-comando e segnalamento, materiale rotabile) ma anche funzionale e commerciale (ambiente, esercizio, utenti). In assenza di *fiches* UIC per l'alta velocità e dato il permanere di obiezioni al riconoscimento delle *fiches* UIC come norme tecniche europee per ragioni connesse con le procedure di elaborazione, la proposta affida la definizione delle STI ad un nuovo organismo, rappresentativo dei gestori dell'infrastruttura, delle aziende ferroviarie e dell'industria.

Sull'estensione agli aspetti funzionali e commerciali le posizioni sono tutt'altro che concordi.

I gruppi progressisti al Parlamento europeo tendono ad appoggiare il taglio attuale della proposta della Commissione, la quale -senza però approfondire il nodo dei costi e della formazione del personale- include tra i parametri di interoperabilità anche standard comuni di servizio (es. servizi minimi a bordo, sistema di condizionamento, ristoro, accessibilità per disabili, sistema di informazione e prenotazione, alloggiamenti per i bagagli), laddove gli Stati rappresentati dal Consiglio e componenti del centro e della destra del Parlamento europeo ammettono l'introduzione progressiva di standard tecnici "necessari" alla compatibilità di reti e mezzi (tenendo conto dell'esistente e del rapporto costi/benefici, con il minor numero possibile di specifiche tecniche nuove), ma intendono lasciare al mercato lo sviluppo concorrenziale dei servizi e mantenere la libertà di sperimentare tecnologie o requisiti di servizio più avanzati sui mercati nazionali.

Sul solco di questi dibattiti, proseguono i lavori per l'interoperabilità delle reti ferroviarie tradizionali. Diversi gruppi tecnici stanno lavorando allo sviluppo di interfaccia uniformi a bordo, che consentano in un primo tempo di leggere i messaggi dei diversi sistemi installati sulle reti, per arrivare progressivamente ad un sistema unico di segnalazione e controllo-comando. A questo proposito, le compagnie ferroviarie europee hanno sollevato il problema dei costi: il costo dell'interoperabilità potrà essere caricato alle aziende solo in funzione della loro capacità di recuperarlo sul mercato, e dunque solo a condizione che siano rapidamente predisposte misure di correzione dello svantaggio competitivo del sistema ferroviario rispetto a quello stradale (es. equivalente imputazione dei costi infrastrutturali, promozione della capacità commerciale delle imprese ferroviarie).

E' attesa la pubblicazione di un documento di discussione della Commissione sulla interoperabilità delle ferrovie convenzionali. Il confronto che si aprirà su tale documento darà un contributo sostanziale alla definizione delle linee di sviluppo dell'integrazione delle reti di comunicazione in Europa.