



UNIVERSITÀ EUROPEA DI ROMA

Dipartimento di Didattica e di Ricerca in Scienze Umane
Ambito Giuridico

L'accesso alle infrastrutture ferroviarie in Europa: soggetti, mercati e regole

Avv. Lucio Lanucara, LL.M.

24 maggio 2010

Peculiarità dell'infrastruttura ferroviaria

L'importanza economico-militare dell'infrastruttura ferroviaria non ha consentito, sino al termine della “Guerra Fredda”, un effettivo impulso di armonizzazione e liberalizzazione (la prima direttiva, la 91/440/CEE, é di due anni successiva alla caduta del “Muro di Berlino”)

L'assetto tradizionale é stato, perciò, incentrato su monopoli nazionali tecnicamente incompatibili, con punti di congiunzione delle infrastrutture gestiti sulla base di convenzioni internazionali con obbligo dell'accettazione al trasporto (COTIF) e trattati bilaterali (c.d. Stazioni Comuni, oltre a specifiche linee transfrontaliere)

Peculiarità dell'infrastruttura ferroviaria

Ciò ha comportato la necessità di accompagnare, alla disciplina di liberalizzazione e di separazione fra i diversi livelli della filiera (gestione dell'infrastruttura, rilascio delle licenze ferroviarie e dei certificati di sicurezza, esercizio del trasporto ferroviario), una dettagliata normativa su interoperabilità e sicurezza, adottando

normativa su:

- elaborazione di *standard* comuni per i componenti dei servizi ferroviari ad alta velocità e tradizionali (specifiche tecniche di interoperabilità)
- armonizzazione dei criteri per il rilascio dei certificati di sicurezza e dei relativi poteri delle agenzie nazionali sulla sicurezza ferroviaria
- ruolo e responsabilità delle imprese ferroviarie, dei detentori di carri merci e dei manutentori nel trasporto merci
 - istituzione di una Agenzia ferroviaria europea
 - rilascio delle patenti dei macchinisti

Evoluzione del corpo normativo

Nel decennio 1991-2000 lo sviluppo normativo é stato lento, con l'adozione della direttiva "di base" su separazione ed autonomia dallo Stato di gestore e impresa ferroviaria e primi principi di liberalizzazione (91/440/CEE), alla quale hanno fatto seguito regole per il rilascio di licenze ferroviarie (superamento del regime di concessione) e per l'assegnazione della capacità dell'infrastruttura (95/18/CE e 95/19/CE), nonché sull'interoperabilità dei sistemi ad alta velocità (96/48/CE)

Il successivo decennio ha visto una produzione normativa imponente, con tre pacchetti ferroviari (2001, 2004, e 2007) e l'adozione di ulteriore normativa di sicurezza ed interoperabilità nel 2008 (per un complesso di ulteriori 11 direttive e 3 regolamenti)

La revisione normativa delle direttive sull'accesso all'infrastruttura (Primo Pacchetto, del 2001) é di imminente adozione da parte della Commissione Europea

Evoluzione del corpo normativo

Malgrado l'imponente produzione normativa, solo nel 2007 é stato possibile per il legislatore comunitario raggiungere uno sviluppo normativo tale da potersi concentrare su elementi "accessori", quali i diritti dei passeggeri (Regolamento (CE) 1370/2007) e la revisione della disciplina dei contratti di servizio pubblico (Regolamento (CE) 1371/2007)

Non si sono, invece, ancora verificate le condizioni politiche per una piena liberalizzazione dei servizi sia merci che passeggeri. In particolare:

- Mentre i servizi merci sono stati liberalizzati nell'ambito del Primo (internazionali) e del Secondo (nazionali) Pacchetto ferroviario, solo nel 2007 (Terzo Pacchetto ferroviario) si é arrivati, con vari *caveat*, alla liberalizzazione del trasporto internazionale di passeggeri
- Al momento, non vi é alcuna chiara prospettiva di liberalizzazione del trasporto nazionale di passeggeri

Asimmetrie normative e reciprocità

Il settore ferroviario, a seguito del processo di (parziale) liberalizzazione, é caratterizzato da:

- Continuata presenza prevalente dell'*incumbent* pubblico, in ragione delle caratteristiche del settore, altamente profittevole solo per alcuni servizi/tratte e che pertanto vede i *newcomer* concentrarsi su queste, senza tentare di sviluppare una rete di servizi sull'intero territorio (c.d. *cherry-picking*)
- Elevata presenza di servizi sostenuti dall'intervento pubblico, nell'ambito di contratti di servizio, in un contesto in cui solo raramente si ricorre a gare per l'affidamento (lo stesso legislatore comunitario ha riconosciuto la difficoltà di approntare gare nel settore ferroviario, escluso esplicitamente da tale obbligo nel 2007)

Asimmetrie normative e reciprocità

Una simile struttura di mercato ha spesso portato a politiche di difesa del “campione nazionale” che, in un contesto di liberalizzazione incompleta e di crescente concorrenza internazionale, compromettono il *level playing field*, fondamento del corretto gioco della concorrenza.

- Regno Unito: liberalizzazione caratterizzata dall’assenza di un campione nazionale e dall’affidamento di *franchise* (concorrenza “per il mercato”)
- Francia: forte protezione giuridica e di fatto di SNCF, liberalizzazione solo nei limiti in cui strettamente imposto dalla normativa comunitaria (perdurante monopolio legale nel trasporto nazionale di passeggeri)
- Danimarca: contratto di servizio con l’impresa pubblica per tutti i trasporti passeggeri nazionali
- Germania: piena liberalizzazione, con principio di reciprocità
- Italia: piena liberalizzazione (dal 2000), con principio di reciprocità

Asimmetrie normative e reciprocità

In linea generale, nella maggioranza degli Stati membri si é dato seguito alla liberalizzazione nell'accesso all'infrastruttura solo nei limiti e tempi imposti di volta in volta dalle direttive comunitarie

Secondo la Commissione Europea, anche nell'implementare le direttive comunitarie, spesso non si é pienamente garantita la parità di condizioni di accesso fra impresa pubblica ex-monopolista e nuovi entranti (da cui un'istruttoria nei confronti di quasi tutti i Paesi)

I paesi, come l'Italia e la Germania, che hanno ritenuto di andare oltre le previsioni normative, hanno perciò ritenuto di limitare gli effetti deleteri di tali asimmetrie vietando l'accesso alla propria infrastruttura a imprese di Paesi che non garantissero gli stessi diritti

Il legislatore comunitario ha riconosciuto la bontà di tale impostazione nell'ambito del Terzo Pacchetto ferroviario, nel 2007 (Direttiva 2007/58/CE)

Ruolo delle Autorità di regolazione

Il settore ferroviario é caratterizzato dalla presenza di un “organismo di regolazione” previsto dalla normativa comunitaria (URSF) e dall’incisivo intervento delle Autorità di tutela della concorrenza (AGCM, Commissione Europea)

L’URSF e gli analoghi organismi istituiti negli altri Paesi europei regolano con procedure snelle problematiche relative all’accesso all’infrastruttura ferroviaria ed ai servizi accessori

La Autorità di tutela della concorrenza agiscono spesso in maniera “creativa”, facendo leva soprattutto sulla disciplina degli abusi di posizione dominante, portando a volte ad una produzione normativa di fatto “dal basso”, che può finire con il “riempire” il quadro normativo con principi non previsti o voluti dal legislatore comunitario

Prospettive

I tempi sembrano maturi perché venga completata la piena liberalizzazione dell'accesso all'infrastruttura ferroviaria in Europa:

- nel 2008 é stato completato il panorama della normativa di sicurezza e di interoperabilità
- nel 2007 é stata disciplinata l'interazione fra concorrenza nel mercato e servizi pubblici
- é in corso di definizione l'interazione con le preesistenti convenzioni internazionali (COTIF)
- é in corso di definizione l'aggiornamento della normativa del 2001 relativa alle modalità di accesso all'infrastruttura ed ai servizi accessori

Il settore ferroviario resterà in ogni caso, per le proprie caratteristiche, caratterizzato dalla necessità di trovare un equilibrio fra servizi universali, per i quali la concorrenza esiste al più "per il mercato" e servizi a mercato, per i quali vanno garantite trasparenza ed uguali possibilità a livello comunitario

Per domande ed approfondimenti:

I.lanucara@trenitalia.it