

Regione Lombardia

**Legislazione per il
Servizio Ferroviario Regionale.
*Dalla "regionalizzazione" alla fine delle gare***

Giorgio Stagni

Milano, 16.11.2011



Indice

- La ferrovia: attori, ruoli, contratti
- Trasferimento di competenze
- La messa a gara (*competizione per il mercato*)
- Il "pacchetto del monopolista" (*la fine delle gare*)



La ferrovia: attori, ruoli, contratti

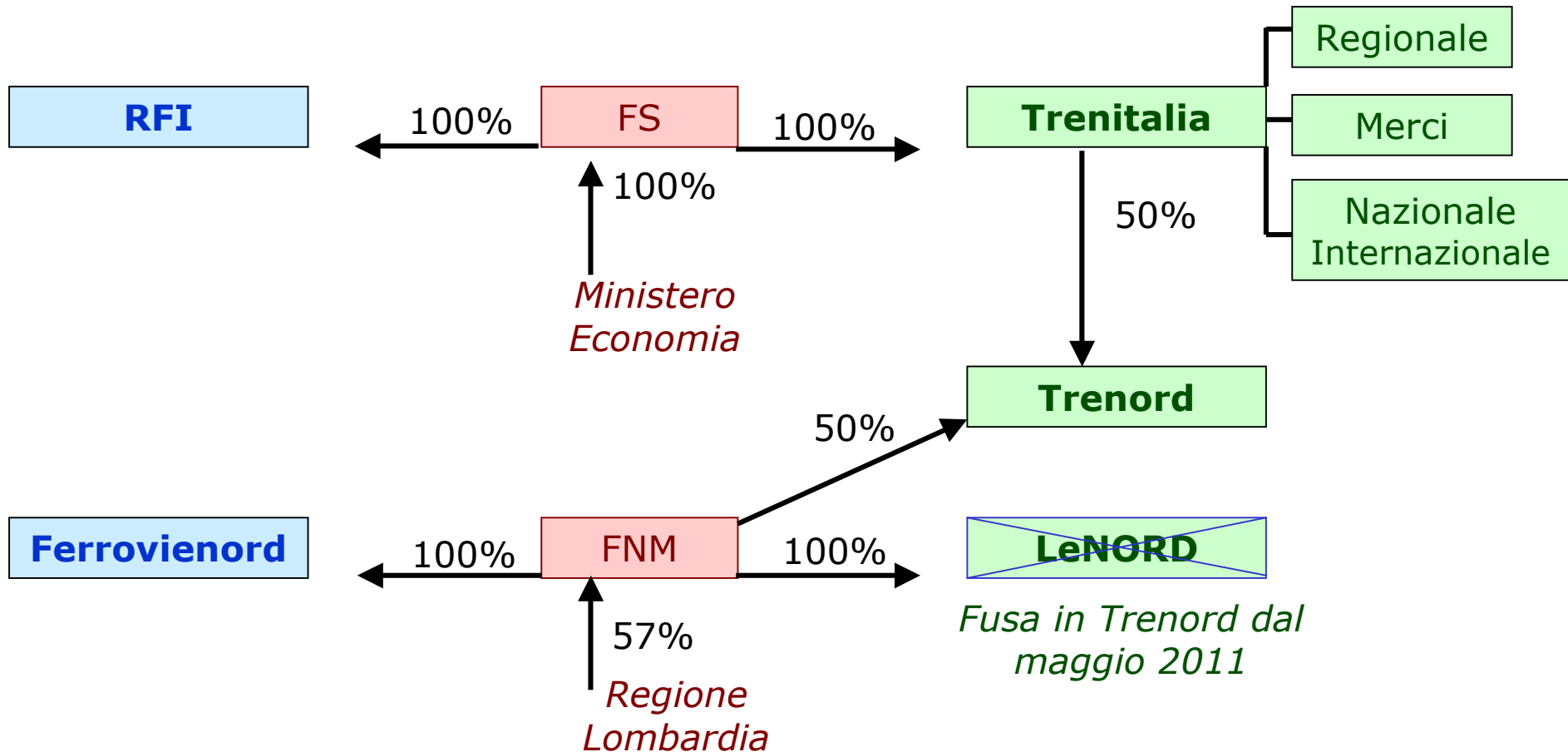


La ferrovia: gli attori e le proprietà

Gestori dell'infrastruttura

Holding

Imprese ferroviarie



La ferrovia: i ruoli

Gestori dell'infrastruttura

- Circolazione (capistazione)
- Manutenzione binari, stazioni, linee elettriche
- Definizione orari
- Informazioni al pubblico
- Pulizia (stazioni)

RFI

Ferrovienord

- Come RFI, più acquisto/noleggio treni

Holding

FS

FNM

Imprese ferroviarie

- Condotta treni (macchinisti, capitreno)
- Manutenzione treni
- Pulizia (treni)

Trenitalia

Trenord

Treni regionali e suburbani in Lombardia

Treni regionali (sussidiati)

Regionale

Merci

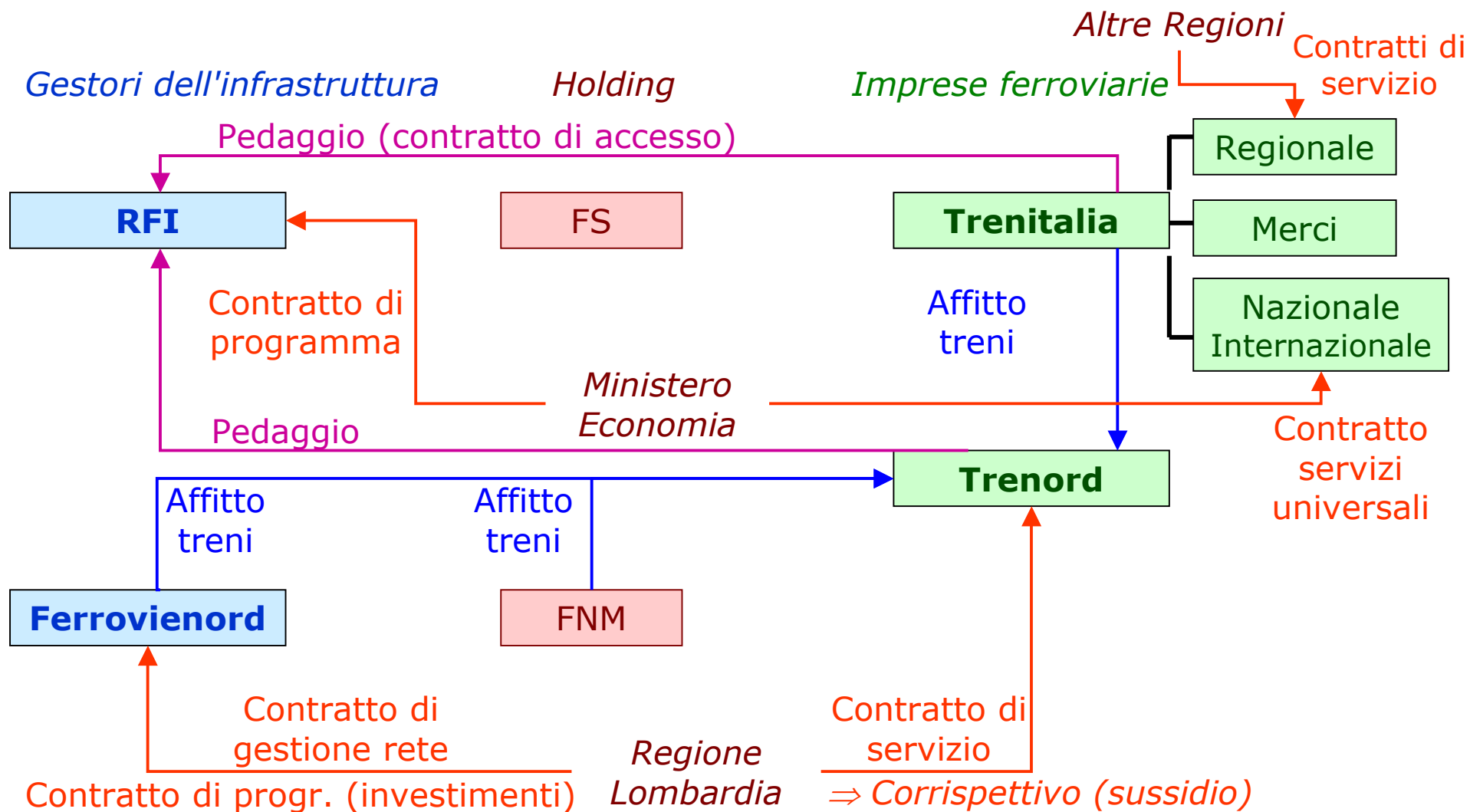
Nazionale Internazionale

Intercity (sussidiati)

Frecciarossa, argento, bianca (di mercato)



La ferrovia: i contratti e i pagamenti



Una riforma a metà

- Nel **2000** i servizi regionali sono "spacchettati" alle Regioni.
- Dal **2001** i **contratti di servizio** sono stipulati tra Regioni e Trenitalia.
- Le Regioni a statuto ordinario si dividono una torta di **1222 M€/anno**, che resta immutata fino al 2008.
- I **bilanci regionali** non aggiungono alcuna risorsa propria, salvo le eccezioni di Toscana, Lombardia e pochi altri casi minori.
- Il *framework* normativo non è stato pensato per una ferrovia "in divenire" e solo poche Regioni (Toscana, Lombardia, Alto Adige) provano realmente a **programmare i servizi**.
- Teoricamente i servizi andrebbero **messi a gara**, ma nessuno risolve la questione del **materiale rotabile** (*barriera all'ingresso* per i nuovi operatori).
- Nel 2009, con tre leggi – il cosiddetto *pacchetto del monopolista* – lo Stato assicura a Trenitalia risorse non destinabili a nessun altro concorrente (L 2/2009), contratti da 6 anni (L 33/2009) e la cancellazione dell'obbligatorietà della gara (L 99/2009).
- A margine, tra le *Regioni a statuto speciale*, solo Trento, Bolzano e Friuli nel 2008/09 hanno ricevuto le competenze ferroviarie. Sicilia, Sardegna e Valle d'Aosta per ora le hanno rifiutate.



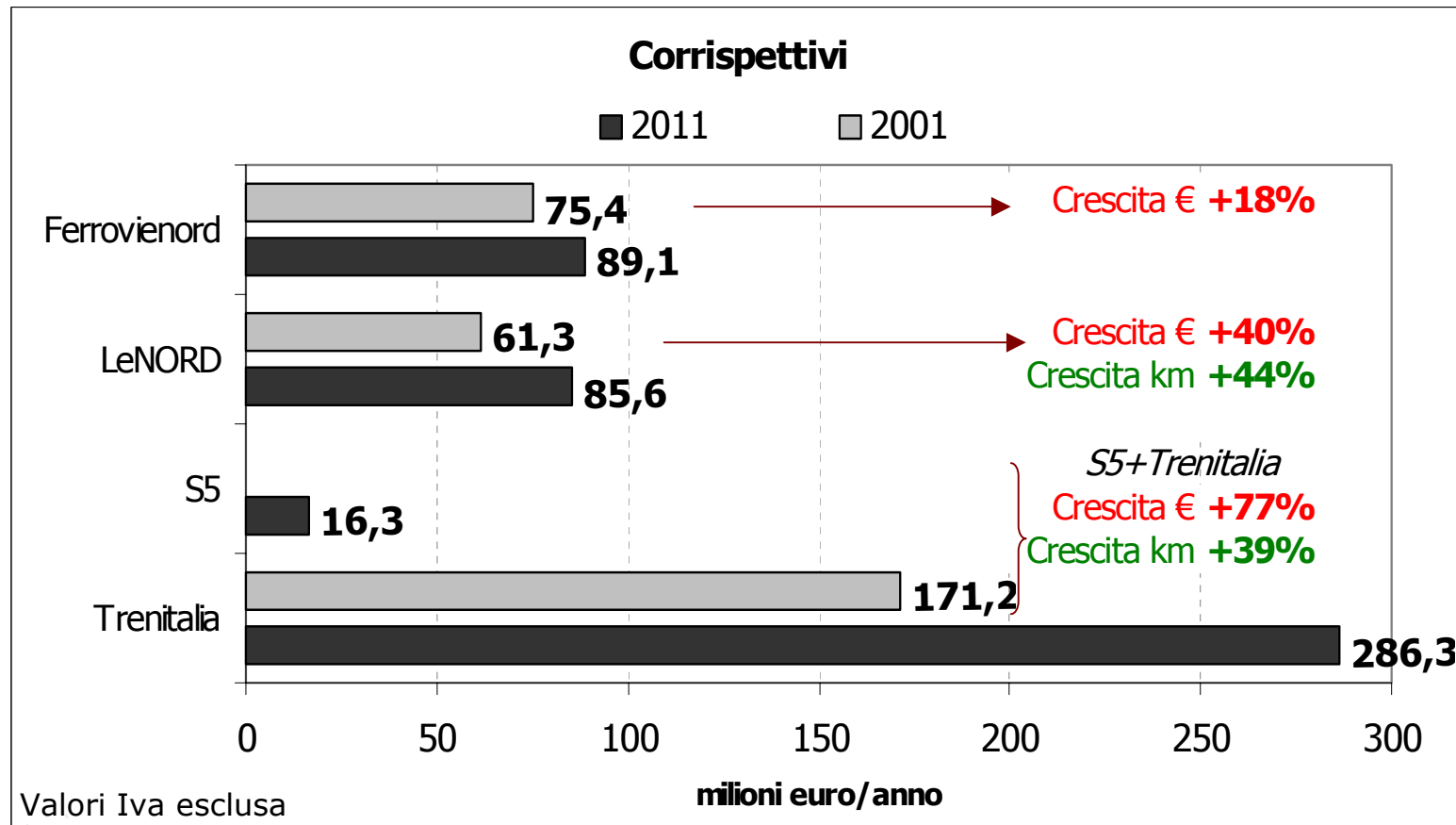
Precariato ferroviario

- La scadenza per la messa a gara dei servizi è fissata via via al 31 dicembre **2003, 2004, 2005 e 2007**.
- Il mancato adeguamento delle risorse statali, l'orizzonte della messa a gara e il modesto apporto dei bilanci regionali contribuiscono a impoverire (drammaticamente) i bilanci Trenitalia.
- Trenitalia attua un progressivo deterioramento dei servizi regionali più remunerativi (in particolare gli *Interregionali* a **fine 2005**) *impoverendo il sistema sussidiato*, a vantaggio di quello a lunga percorrenza.
- A **fine 2007** Trenitalia rivendica più risorse, introducendo un nuovo prezzario obbligatorio, il cosiddetto *Catalogo*.
- Per tutto il **2008**, si vive sotto la minaccia concreta dei **tagli al servizio**, fino all'arrivo dei 480 M€ della L 2/2009.
- Nel **2009**, ad una ad una, tutte le regioni accettano di firmare il contratto a catalogo.
- A **metà 2010** il D.L. 78/2010 taglia 4000 M€ alle Regioni per il 2011 e 4500 dal 2012 e riporta la scure dei **tagli** su **tutto il TPL**.



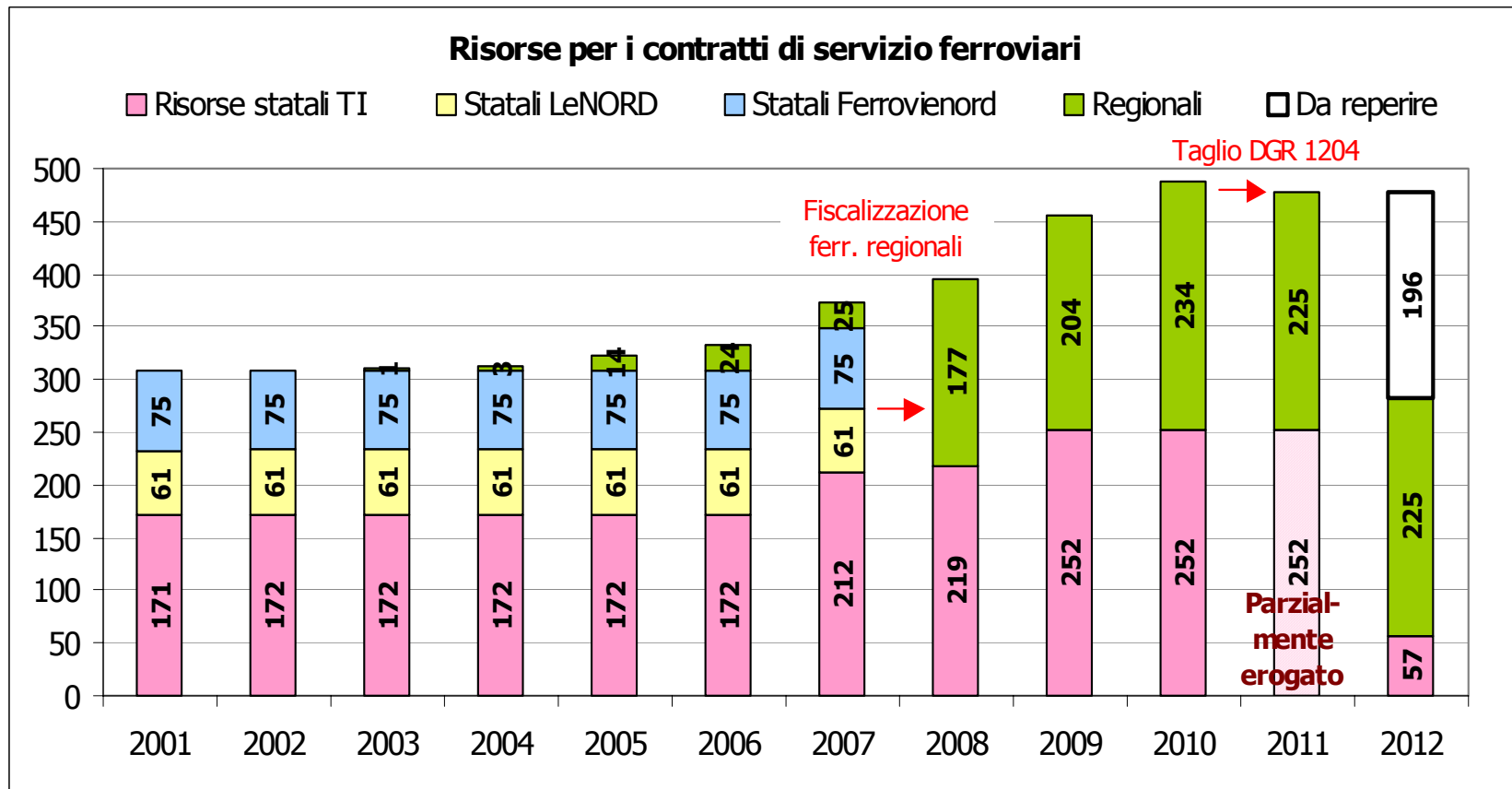
Un esempio: le cifre in gioco in Lombardia

- Quattro contratti con Regione Lombardia (*quello di Ferrovienord riguarda la gestione della rete*)
- **308** M€/anno nel 2001, **477** nel 2011 (la crescita di corrispettivo Trenitalia maggiore della crescita di km prodotti è legata all'aumento di prezzo del "catalogo").



Chi paga?

- **Regione Lombardia: 308** M€ statali iniziali, mai strutturalmente adeguati.
- Risorse per le ferrovie regionali (LeNORD+Ferrovienord) fiscalizzate dal 2008 come *compartecipazione all'accisa sul gasolio*, diventano formalmente regionali.
- Risorse per Trenitalia incrementate dal 2007 con provvedimenti statali *ad hoc* (L 296/2006, DL 60/2008, DL 112/2008, L 2/2009). Situazione incerta dal 2011.



Valori Iva esclusa



Trasferimento di competenze



Il trasferimento di competenze alle Regioni

Nel **2001**, in attuazione del DLgs. 422/1997 (Legge Bassanini), le competenze e le risorse relative al trasporto ferroviario regionale sono state trasferite alle singole Regioni.

- **1222 mln Euro/anno** in tutta Italia
(più altri 250 per le Regioni a statuto speciale e altri 670 per ferrovie concesse e loro reti)
- tutto il trasporto regionale
- dal punto di vista di produzione (trenikm) e risorse (corrispettivo) viene "congelato" lo stato di fatto dell'anno 2001, in realtà calcolato un paio di anni prima e quindi già "scarso" in partenza
- **processo statico**, che ignora lo sviluppo dei servizi



DLgs 422/1997: il trasferimento di competenze

D.Lgs. 19-11-1997 n. 422

Conferimento alle regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, a norma dell'articolo 4, comma 4, della L. 15 marzo 1997, n. 59.

Art. 8. Servizi ferroviari di interesse regionale e locale non in concessione a F.S. S.p.a.

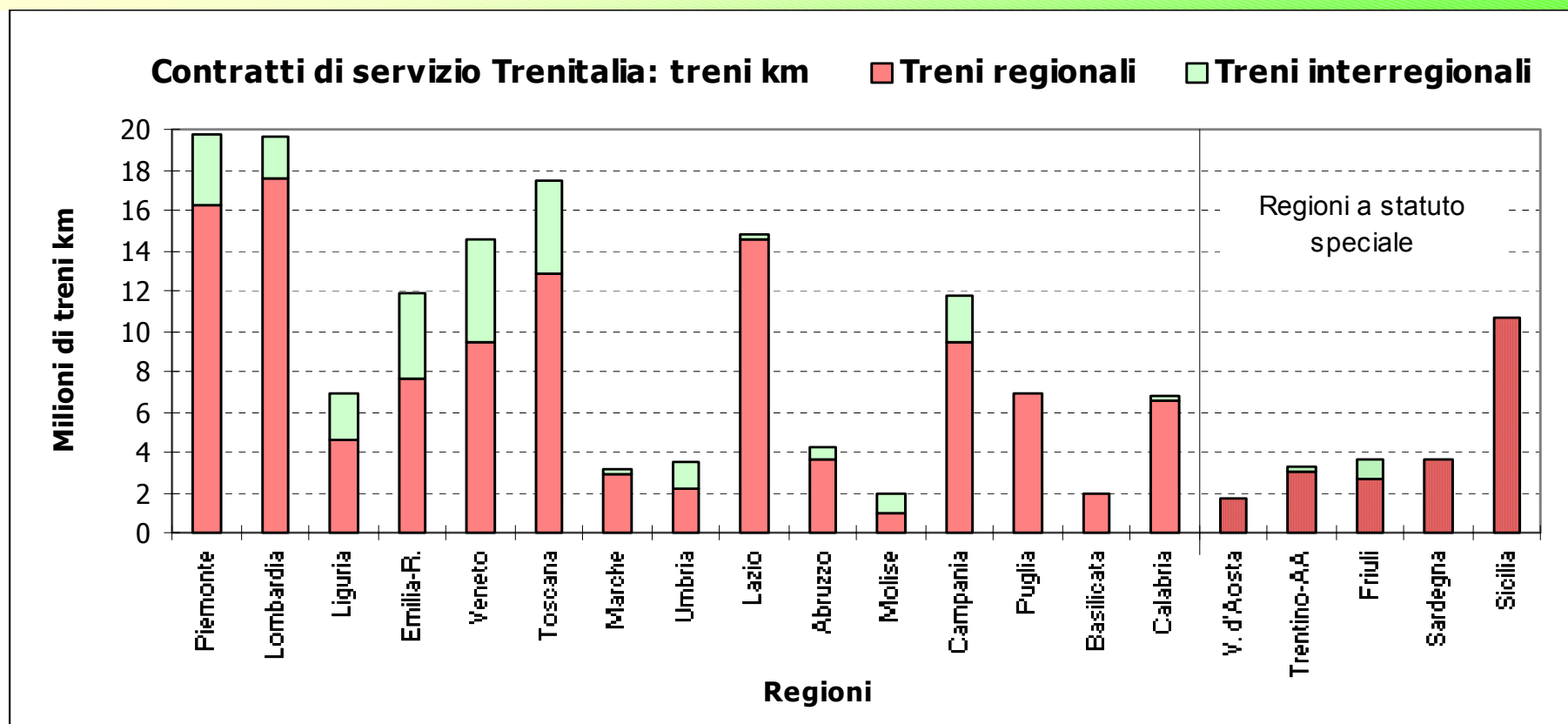
1. Sono **delegati** alle regioni le funzioni e i compiti di **programmazione** e di amministrazione inerenti:
 - a) le ferrovie in gestione commissariale governativa, affidate per la ristrutturazione alla società Ferrovie dello Stato S.p.a. dalla legge 23 dicembre 1996, n. 662;
 - b) le **ferrovie in concessione** a soggetti diversi dalle Ferrovie dello Stato S.p.a.

Art. 9. Servizi ferroviari di interesse regionale e locale in concessione a F.S. S.p.a.

1. Con decorrenza 1° giugno 1999 sono **delegati** alle regioni le funzioni e i compiti di programmazione e di amministrazione inerenti ai servizi ferroviari **in concessione alle Ferrovie dello Stato S.p.a.** di interesse regionale e locale.



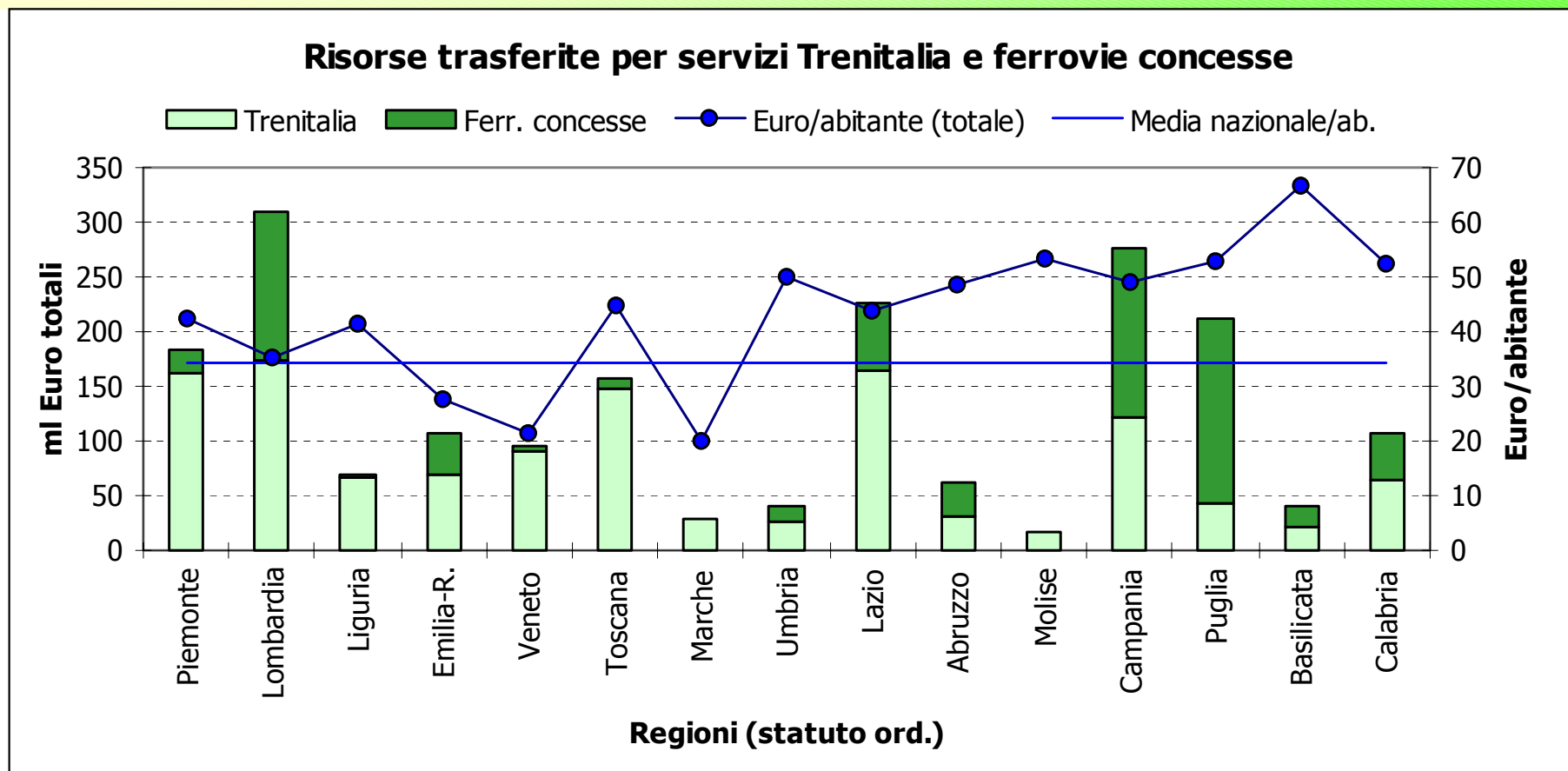
Produzione (trenikm) trasferita alle Regioni nel 2001



- A ciascuna regione viene assegnato un quantitativo di **trenikm** e un corrispondente quantitativo di **risorse** (tali da garantire l'equilibrio economico dei contratti, al momento del trasferimento).
- I **treni interregionali** (per chi ne dispone) rappresentano l'"offerta di pregio" del trasporto regionale, con il maggior introito da biglietti.



Risorse trasferite alle Regioni nel 2001



- Le risorse per le **ferrovie concesse** (poi "ferrovie regionali") coprono anche il sussidio dell'infrastruttura.
- Quelle per **Trenitalia** includono il *pedaggio* che Trenitalia paga a RFI ma non gli ulteriori costi dell'infrastruttura (pagati dallo Stato a RFI).



La messa a gara (competizione per il mercato)



DLgs 422/1997: la messa a gara

DLgs. 19-11-1997 n. 422

Conferimento alle regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, a norma dell'articolo 4, comma 4, della L. 15 marzo 1997, n. 59.

Art. 18. Organizzazione dei servizi di trasporto pubblico regionale e locale.

1. L'esercizio dei servizi di trasporto pubblico regionale e locale, **con qualsiasi modalità effettuati** e in qualsiasi forma affidati, è regolato, a norma dell'articolo 19, mediante **contratti di servizio** di durata non superiore a **nove anni**.
2. Allo scopo di incentivare il superamento degli assetti monopolistici e di introdurre regole di concorrenzialità [...], per l'affidamento dei servizi le regioni e gli enti locali si attengono ai principi dell'articolo 2 della legge 14 novembre 1995, n. 481, garantendo in particolare:
 - a) *[DLgs 400/1999 e L 166/2002]* il ricorso alle **procedure concorsuali per la scelta del gestore del servizio** sulla base degli elementi del contratto di servizio di cui all'articolo 19 e in conformità alla normativa comunitaria e nazionale sugli appalti pubblici di servizio.

La **gara** è l'**unico strumento** previsto dalla Legge per l'assegnazione dei servizi (ferrovia e autolinee sono trattate insieme).



Il periodo transitorio

In attesa della messa a regime delle gare (ferrovia+autolinee) è stato dapprima introdotto un *periodo transitorio*: la sua scadenza è stata posta al **31 dicembre 2003** (DLgs 400/1999).

Con la L. 1 agosto 2002, n. 166 si è disposto che tale termine fosse prorogabile per un biennio. Successivamente il termine è stato esplicitamente **prorogato**:

- al **31 dicembre 2005** con D-L 24/2003, n. 355 (art. 23)
- al **31 dicembre 2006** con L 266/2005 (art. 1, comma 394)
- al **31 dicembre 2007** con D-L 300/2006 (art. 6 comma 4-bis)

Dopo il 31 dicembre 2007, contrariamente agli anni precedenti, **non vi è stata più alcuna proroga**.

La **messa a gara** dei servizi non si è dimostrata una soluzione praticabile con efficacia:

- esistono forti **barriere all'ingresso** di nuovi operatori (soprattutto per il materiale rotabile)
- il monopolista attua strategie di **difesa** delle proprie posizioni
- la ferrovia è un "**monopolio naturale**"



Gli esiti delle gare ferroviarie

Durante il periodo transitorio si sono svolte **4 gare** in Italia, con esiti non incoraggianti:

- **Liguria**, annullata
- **Veneto** (circa metà dei servizi), aggiudicata a Trenitalia
- **Emilia** (tutti i servizi), aggiudicata a Trenitalia + operatori locali
- **Linea S5 in Lombardia**, aggiudicata ad un raggruppamento composto da Trenitalia, LeNORD e ATM

La gara della S5 (2005) era l'unica che risolveva il problema del **materiale rotabile**, che veniva messo a disposizione gratuitamente dalla Regione (investimento **108 mln** per 15 treni). Ciò nonostante, l'unica offerta valida è stata il cartello degli operatori preesistenti.

Nel 2007-2008, Regione Lombardia ha ricevuto offerte di rilevare parte del servizio dalle **Ferrovie Tedesche** (DB), a prezzi allineati a quelli della gara S5, ma la cosa non si è concretizzata, per scelta politica della Regione.

Nel 2009 Regione Lombardia ha scelto di assumere un ruolo di maggior governo delle proprie ferrovie, creando un **nuovo operatore unico regionale (Trenord)** partecipato al 50% da Trenitalia e da FNM, quale realistica via alternativa alla sostanziale impossibilità di eliminare il monopolio.



Regolamento europeo sulla messa a gara dei servizi ferroviari

Regolamento (CE) n. 1370/2007

del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23/10/07 relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 1191/69 e (CEE) n. 1107/70

Articolo 5 - Aggiudicazione di contratti di servizio pubblico

2. [in house o controllo analogo] ...
4. [sotto 1 M€] ...
5. [casi di emergenza] ...
6. **[contratti ferroviari] A meno che non sia vietato dalla legislazione nazionale, le autorità competenti hanno facoltà di aggiudicare direttamente i contratti di servizio pubblico di trasporto per ferrovia**, fatta eccezione per altri modi di trasporto su rotaia quali metropolitana o tram. [...]

- Per il regolamento europeo, la **gara** per i servizi ferroviari **non è obbligatoria**, a meno che non lo sia per le singole leggi nazionali
- Quest'ultimo era però il caso dell'Italia, quando il regolamento è nato.



Il "pacchetto del monopolista" (la fine delle gare)



1. Finanziamento aggiuntivo a Trenitalia

Legge 28 gennaio 2009, n. 2

"Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, recante misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale"

Art. 25. Ferrovie e trasporto pubblico locale

2. Per assicurare i necessari servizi ferroviari di trasporto pubblico, al fine della **stipula dei nuovi contratti di servizio** dello Stato e delle Regioni a statuto ordinario **con Trenitalia s.p.a.**, e' autorizzata la spesa di **480 milioni di euro per ciascuno degli anni 2009, 2010 e 2011**. L'erogazione delle risorse è subordinata alla stipula dei nuovi contratti di servizio che devono rispondere a criteri di efficientamento e razionalizzazione [...], nonché per garantire che, **per l'anno 2009, non vi siano aumenti tariffari** nei servizi di trasporto pubblico regionale e locale. [...]

- In un contesto di scarsità di risorse, lo Stato destina alle Regioni un **budget aggiuntivo** (circa il 35% in più) ma lo vincola alla sottoscrizione di contratti con il monopolista.



2. Contratti di servizio da 12 anni

Legge 9 aprile 2009, n. 33

"Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5, recante misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi"

Art. 7. Controlli fiscali [?!? ndr]

- [...]
- *Comma aggiunto in sede di conversione*
- 3-ter. Al comma 1 dell'articolo 18 del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422, e' aggiunto, in fine, il seguente periodo:
«Al fine di garantire l'efficace pianificazione del servizio, degli investimenti e del personale, i **contratti di servizio** relativi all'esercizio dei servizi di **trasporto pubblico ferroviario** **comunque affidati** hanno durata minima non inferiore a sei **anni rinnovabili di altri sei**, nei limiti degli stanziamenti di bilancio allo scopo finalizzati».

- Indipendentemente da qualunque altra legge, viene dato il "permesso" di sottoscrivere **contratti da 12 anni** (sottinteso con Trenitalia) e cioè dal 2009 fino al 2021.



3. Cancellazione dell'obbligatorietà delle gare ferroviarie

Legge 23 luglio 2009, n. 99

"Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia"

Art. 61. (Ulteriori disposizioni in materia di trasporto pubblico locale)

- 1. Al fine di armonizzare il processo di liberalizzazione e di concorrenza (*sic*) nel settore del trasporto pubblico regionale e locale con le norme comunitarie, le autorità competenti all'aggiudicazione di contratti di servizio, **anche in deroga alla disciplina di settore**, possono avvalersi delle previsioni di cui all'**articolo 5**, paragrafi 2, 4, 5 e **6**, e all'articolo 8, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007.

La dicitura "anche in deroga alla disciplina di settore" permette di non dover rispettare il DLgs 422/97, l'art. 23-bis della L 133/2009 o altre sue varianti che venissero elaborate in seguito.

In particolare il paragrafo 6 citato è quello che dà il permesso dell'affidamento diretto dei servizi ferroviari. Di conseguenza **le gare cessano di essere obbligatorie in Italia in tutti i casi in cui non lo sono per il Regolamento europeo, e le ferrovie rientrano tra questi casi.**



Grazie dell'attenzione **e... buon viaggio!**

Per saperne di più:



www.miol.it/stagniweb