



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI UDINE

Corso di Laurea in Scienze giuridiche

Tesi di Laurea in Diritto Amministrativo

La liberalizzazione del trasporto ferroviario con specifico riguardo al trasporto
pubblico locale

Relatore: Prof. Leopoldo Coen

Laureando: Davide Copetti

ANNO ACCADEMICO 2012/2013

4 Servizi ferroviari di trasporto pubblico locale nella Regione Friuli Venezia Giulia. Analisi del servizio Mi.Co.Tra.

Nella Regione Friuli Venezia Giulia (da ora in poi Regione) quotidianamente 20000 persone si spostano utilizzando il treno. Per fornire questo servizio di Trasporto pubblico locale (Tpl) ferroviario, la Regione, si avvale di due aziende l'*incumbent* Trenitalia S.p.A. e l'azienda regionale "Ferrovie Udine Cividale" s.r.l. (FUC)¹, quest'ultima svolgeva servizio unicamente sulla linea Udine – Cividale, ma dal mese di giugno 2012 espleta anche il servizio transfrontaliero Mi.Co.Tra. sulla linea Pontebbana.

Con il D.lgs n. 111/2004 è stato previsto il trasferimento dallo Stato alla Regione Friuli Venezia Giulia di tutte le funzioni di programmazione e amministrazione in materia di servizi pubblici di trasporto di interesse regionale e locale, con qualsiasi modalità di trasporto effettuate.

La competenza regionale nel Tpl ferroviario è divenuta effettiva dal 1° gennaio 2008 (nel 2008 è stato siglato il contratto di servizio Cds con la FUC e nel 2009 con Trenitalia), rimane da completare invece il passaggio delle competenze relativo ai servizi interregionali.

Per ciò che riguarda i trasporti ferroviari internazionali si è assistito nel corso degli ultimi anni ad un impoverimento dell'offerta. Nella Regione Friuli Venezia Giulia sono stati eliminati i collegamenti diretti a Lubiana, Zagabria, e Budapest.

Verso l'Austria è stato eliminato il treno "Romulus" Vienna – Roma, per alcuni anni vennero effettuati collegamenti diurni *eurocity* Venezia – Vienna che però sono stati cancellati nel dicembre 2009. Dopo l'eliminazione le ferrovie austriache OBB hanno sostituito immediatamente i collegamenti ferroviari con un servizio di autopullman con elevati standard qualitativi che, dato la forte attrattiva turistica della tratta, si sono ben presto riempiti. L'unica alternativa ferroviaria per raggiungere l'Austria restava dunque l'*euronight* Venezia – Vienna.

Dall'esigenza di ripristinare i collegamenti ferroviari diurni fra Udine e Villacco nasce il progetto Mi.Co.Tra. il cui significato è appunto Miglioramento dei Collegamenti Transfrontalieri. Il progetto è frutto della collaborazione fra la Regione Friuli Venezia Giulia e il Land della Carinzia, ed è stato inserito nella programmazione INTERREG IV Italia - Austria 2007-2013.

L'iniziativa pone le proprie basi sulle competenze riguardanti il trasporto transfrontaliero che sono state trasferite dallo Stato alla Regione con il D. lgs 111/2004.

¹ <http://www.regione.fvg.it/rafvfg/cms/RAFVG/infrastrutture-lavori-pubblici/infrastrutture-logistica-trasporti/FOGLIA102/>

L'obiettivo del progetto Mi.Co.Tra. è la creazione di un sistema di trasporto di persone nell'area transfrontaliera rivolta agli utenti austriaci e italiani, nonché quello di offrire una risposta alle richieste di mobilità dei turisti attirati dai comprensori sciistici e dalla "Ciclovía Alpe Adria Radweg". La pista ciclabile Alpe Adria collega Salisburgo con Grado, il tracciato corre (in parte) sul vecchio sedime della ferrovia Pontebbana, il treno Mi.Co.Tra. offre quindi un ottimo servizio di spostamento per i numerosi cicloturisti.

Il servizio ha avuto inizio l'11 giugno 2012 e collega Udine e Villacco con due coppie di corse al giorno. Il servizio è sperimentale e originariamente era prevista una durata di un anno². Il materiale utilizzato è composto da un nuovo locomotore politensione della FUC e da tre vetture fornite dalla società austriaca OBB (due per il trasporto passeggeri e una per il trasporto delle bici o degli sci). Il servizio viene svolto dalla FUC nel tratto italiano e dalle OBB nel tratto austriaco. Le caratteristiche della motrice politensione permettono di oltrepassare il confine senza il "cambio trazione" accorciando la durata del viaggio.

Nel primo anno di esercizio il treno ha riscosso un grande successo: in estate si sono raggiunti picchi di settemila viaggiatori al mese, a cui è seguito un fisiologico calo nei mesi invernali compensato in parte dall'utenza pendolare. Questo è dovuto al fatto che le corse del Mi.Co.Tra. non si accavallano quasi mai all'offerta di Trenitalia, così facendo è stato possibile coprire le fasce non servite dal Tpl, inoltre "sulle tratte interne all'Italia è ammessa la sola clientela munita di biglietto o abbonamento a tariffa regionale (Trenitalia o integrato)"³.

Con l'introduzione del servizio Mi.Co.Tra. l'area di esercizio delle aziende che esercitano il trasporto passeggeri per ferrovia ha subito alcune importanti modifiche. L'azienda FUC prima di svolgere il servizio transfrontaliero si occupava principalmente del Tpl sulla linea ferroviaria Udine – Cividale. L'attivazione del Mi.Co.Tra impegna l'azienda regionale anche sulla tratta Udine – Tarvisio (il gestore della linea è RFI), su tale tratta è però presente il servizio di Tpl svolto da Trenitalia.

Preso atto che i servizi delle due aziende sono entrambi sussidiati dalla Regione (in quanto considerati servizi non a mercato), risulta di particolare interesse capire perché ci si sia rivolti a due

² Al termine del periodo di sperimentazione vi sono state delle proroghe. Il servizio continuerà almeno per tutto il 2014. Va inoltre segnalato che con la vigenza del nuovo orario da dicembre 2013 è stato ripristinato da parte di Obb il collegamento *euocity* Vienna – Venezia.

³ S. Sesta "La normativa rilevante nel trasporto pubblico per ferrovia e la tutela dei diritti del passeggero, anche alla luce della normativa comunitaria", tesi di dottorato anno 2012/2013, 133, 147.

aziende diverse per dei servizi da svolgere sulla stessa linea e soprattutto se il rapporto fra i due operatori possa essere definito concorrenziale.

Il Cds siglato dalla Regione con Trenitalia nel maggio del 2009 all'articolo 3 comma 1 descrive l'oggetto del contratto " La Regione affida, ai sensi e per gli effetti di cui all'art 40, comma 1, della LR 23/2007, a Trenitalia, che accetta, lo svolgimento dei servizi di trasporto ferroviario di persone di interesse regionale come trasferiti ai sensi del DLgs 111/2004 [...] , nonché effettuazione dei servizi connessi al trasporto medesimo, come descritti negli allegati al presente Contratto".

Proseguendo poi nella lettura del Cds l'Articolo 8 riguardante le "Variazioni dei servizi e del catalogo" prevede che "al fine di consentire un adeguamento dei servizi ferroviari e di quelli connessi di cui al presente contratto, a fronte di una diversa pianificazione o programmazione regionale, anche in funzione dell'attivazione di servizi transfrontalieri, Trenitalia si rende disponibile ad un incremento dei servizi contrattualizzati o ad una diversa organizzazione degli stessi, con le modalità definite nel presente articolo, ferma restando la necessità di verificarne operativamente la fattibilità entro due mesi dalla data dell'eventuale richiesta".

Dalla lettura del presente articolo si evince che qual'ora la Regione decidesse di ampliare l'offerta istituendo nuovi servizi anche a carattere transfrontaliero (è questo il caso del Mi.Co.Tra.) Trenitalia sarebbe di fatto obbligata a svolgere tale servizi. Questa deduzione appare rinforzata anche dalla Legge Regionale n. 23/2007 che all'articolo 20 indica "L'affidatario è obbligato a fornire, agli stessi patti e condizioni del contratto di servizio prestazioni aggiuntive entro il limite economico del 20 per cento del corrispettivo determinato dal contratto stesso [...]".

A parere dello scrivente appare ragionevole la previsione del Cds e dell'Art 20, dato che rivolgersi all'azienda titolare del Cds per aumentare l'offerta dei servizi da produrre senza doversi indirizzare verso nuove aziende, sembra la scelta migliore per limitare i costi e semplificare le politiche tariffarie.

Sta però di fatto che il servizio Mi.Co.Tra. non è stato affidato a Trenitalia bensì all'azienda regionale FUC, questa scelta si è resa necessaria visto che Trenitalia (rendendosi inadempiente) non ha ritenuto conveniente assumersi il servizio transfrontaliero (questa decisione risulta in linea con quelle già intraprese dall'*incumbent* che come già citato ha adottato una politica di abbandono dei servizi transfrontalieri e internazionali).

Il Cds fra Regione e FUC non prevedeva l'espletamento di servizi di Tpl ferroviario all'esterno della linea Udine – Cividale, ma con il nuovo Cds stipulato nel 2012 tale possibilità viene prevista espressamente "La Società può svolgere ulteriori servizi ferroviari di competenza regionale su altre direttrici".

Evidenziato dunque che la Regione ha stipulato due contratti di servizio con due aziende diverse per l'esercizio di trasporto passeggeri sulla stessa linea, resta da capire come questi due contratti "convivano" con particolare riguardo al problema dell'equilibrio economico del Cds Trenitalia.

La valutazione su un eventuale compromissione dell'equilibrio economico del Cds spetta all'Ursf⁴ e viene disciplinata dall'art 59 della Legge n. 99/2009.

Al comma 1 della suddetta Legge è prevista per i le imprese che svolgono servizio di trasporto ferroviario internazionale, la possibilità "di far salire e scendere passeggeri tra le stazioni nazionali situate lungo il percorso del servizio internazionale, [...] a condizione che la finalità principale del servizio sia il trasporto di passeggeri tra stazioni situate in due Stati membri diversi", il rispetto di tale condizione viene valutato dall'Organismo di regolazione (ovvero l'Ursf).

I criteri utilizzati dall'ufficio di regolazione sono previsti dalla direttiva dirigenziale n. 203/1/URSF la quale prescrive che si ha equilibrio economico quando "la differenza fra la remunerazione complessiva di uno specifico Cds e il totale dei costi sostenuti dall'impresa ferroviaria titolare del contratto stesso per la fornitura dei servizi previsti dal contratto è ≥ 0 ".

Si ha invece una compromissione dell'equilibrio economico del Cds quando "il profitto per effetto del nuovo servizio di trasporto passeggeri, subisce una riduzione di oltre il 50%".

Al comma 2 dell'art 59 legge 99/2009 viene attribuito all'organismo di regolazione il potere di limitare il diritto di far salire o scendere passeggeri qualora il servizio comprometta l'equilibrio del Cds⁵.

Questa normativa sembra diretta a rigor di logica ai casi in cui un servizio a mercato va a collidere con un servizio non a mercato disciplinato da un Cds, l'attività di controllo risulta diretta ad evitare un inutile spreco di risorse pubbliche⁶. Come è stato già sottolineato il caso in esame riguarda però la coesistenza di due servizi entrambe sussidiati dalla mano pubblica, anche la Regione adotta la stessa posizione scrivendo all'Ursf "La situazione [...] determina, a parere dell'Assessore regionale un contesto diverso da quello disciplinato dall'art 59 L 99/2009". L'Ursf però non concorda con l'Assessore, e risponde "l'art 59 si applica a tutti i servizi interferenti con un contratto di servizio pubblico anche in ambito nazionale e/o locale, e l'Ursf è l'organismo competente ad esprimersi

⁴ Le funzioni spettanti all'Ursf secondo l'art 37 D.lgs 188/2003 sono state trasferite all'Autorità di Regolazione dei Trasporti.

⁵ A. Boitani, F. Ramella *Arenaways e altre storie ferroviarie (poco edificanti)* in Mercato concorrenza regole 2012, 100, 103.

⁶ G. Stagni *Liberalizzazione del trasporto ferroviario:7 domande semplici*, <http://www.miol.it/stagniweb/ti2011.htm> 2011

sulla compromissione dell'equilibrio economico dei suddetti Cds e a disporre le eventuali limitazioni al servizio richiesto”.

L'Ursf si è espresso sul servizio Mi.Co.Tra. con la decisione n. 586.

Nel valutare l'eventuale compromissione dell'equilibrio del Cds l'Ursf considera i seguenti elementi che formano la motivazione del provvedimento e sono stati comunicati all'ufficio dalla Regione da FUC e da Trenitalia:

- Il progetto transfrontaliero Mi.Co.Tra. rientra nelle competenze trasferite dallo Stato alla Regione.
- Il servizio è rivolto principalmente alle comunità locali, ed ha origine dall'assenza di collegamenti ferroviari diurni tra il Friuli Venezia Giulia e il Land della Carinzia (stante la soppressione dei collegamenti internazionali svolti dalle imprese ferroviarie Trenitalia e OBB sulla relazione Venezia – Vienna).
- Essendo validi (per i nuovi servizi richiesti in territorio italiano) i biglietti emessi da Trenitalia, il numero di biglietti e il relativo ricavo ipotizzato per il traffico nazionale sarà nettamente inferiore rispetto all'introito ipotizzato per il traffico transfrontaliero.
- La composizione del convoglio e gli orari d'esercizio sono diretti a soddisfare un'esigenza di spostamenti con finalità turistica.
- La Regione ha stipulato dei Cds con entrambe le aziende coinvolte nella valutazione.
Viene riportata l'offerta di treni regionali effettuata da Trenitalia lungo la tratta Udine – Tarvisio, e l'offerta Mi.Co.Tra. (indicando anche le fermate intermedie: Udine, Gemona, Venzone, Carnia, Pontebba, Ugovizza, Tarvisio con prosecuzione in Austria nelle stazioni di Thörl-Maglern, Arnoldstein, Villach Warmbad, Villach Westbf). L'offerta Mi.Co.Tra è inoltre strutturata in modo integrarsi nei servizi offerti da Trenitalia senza sovrapporsi.
- Gli esiti della valutazione effettuata dalla Regione con Trenitalia evidenziano la non interferenza del progetto Mi.Co.Tra. con i servizi attualmente eserciti da tale impresa ferroviaria, che potrà giovare per le tratte della sperimentazione svolte in territorio regionale, degli introiti relativi all'accesso su tali nuovi treni da parte dei viaggiatori muniti di titolo di viaggio emesso da Trenitalia stessa.
- La Regione conferma quindi l'assenza di effetti distorsivi sui servizi oggetto di Cds sulla tratta Udine – Tarvisio.

Anche Trenitalia compiute le proprie valutazioni ritiene che il servizio di FUC non pregiudicherebbe l'equilibrio economico del Cds.

Considerati tutti questi elementi l'Ursf ai sensi dell'art 59 comma 3 L n. 99/2009 stabilisce che “lo svolgimento del servizio di trasporto ferroviario passeggeri richiesto dall'impresa FUC sulla tratta Udine – Tarvisio non compromette l'equilibrio economico dei Cds in termini di redditività dell'impresa ferroviaria Trenitalia titolare del Cds con la Regione Friuli Venezia Giulia, e pertanto non dispone alcuna limitazione di cui al comma 2 dell'art 59 L 99/2009”.

Dall'analisi di questo provvedimento si giunge alla conclusione che la politica tariffaria del servizio Mi.Co.Tra. ha due “anime”, bisogna infatti considerare separatamente la possibilità di avvalersi del servizio nella sola tratta nazionale oppure di utilizzarlo per quella che è la sua vera destinazione cioè il trasporto transfrontaliero.

Per utilizzare il Mi.Co.Tra nella sola tratta nazionale (ovvero in regime di cabotaggio secondo la previsione dell'art 59 comma 1 L 99/2009 precedentemente citato) cioè da Udine a Tarvisio, sono validi gli abbonamenti e i biglietti Trenitalia, questo significa che Fuc non ha tariffe diverse da quelle di Trenitalia e che i proventi derivanti dallo trasporto di quegli utenti non spettano a FUC. Questa soluzione permette di evitare la compromissione dell'equilibrio del Cds. In questo caso non si può certamente parlare di concorrenza visto che non esiste una politica tariffaria diversa fra i due operatori, va però segnalato che gli standard qualitativi delle due offerte sono molto diversi e questo va beneficio dell'utenza, che quando ne ha la possibilità preferisce un servizio all'altro tenendo conto della comodità ma soprattutto della puntualità del treno (Mi.Co.Tra). Esiste quindi (per l'utente) una possibilità di scelta fra due aziende che non si manifesta in un risparmio economico ma nel decidere chi lo fa viaggiare meglio.

Nel caso invece si debba percorrere una tratta transfrontaliera con il Mi.Co.Tra. il biglietto valido è solo quello fornito da FUC.

Con l'orario invernale a partire dal 15 dicembre 2013 le ferrovie austriache OBB hanno ripristinato i collegamenti ferroviari diurni fra Venezia e Vienna, inoltre chi vuole viaggiare di notte può avvalersi degli *euronight* Venezia – Vienna offerti da Trenitalia in collaborazione con OBB. Per raggiungere l'Austria sono dunque presenti più tipologie di servizio ferroviario, l'*eurocity* e l'*euronight* che però non fanno fermate intermedie (non servono le stazioni minori situate fra Udine e Villacco) questo per raggiungere più velocemente le destinazioni finali, oppure il Mi.Co.Tra che ferma nelle stazioni minori (infatti il servizio è diretto a servire le comunità locali) ma percorre solo la tratta Udine – Villacco non raggiungendo Vienna o Venezia. In conclusione il rapporto fra il servizio offerto da FUC e dagli altri operatori presenti è Concorrenziale almeno riguardo all'offerta transfrontaliera? Non è semplice rispondere dato che il Mi.Co.Tra. è sussidiato dalla Regione quindi

di per se non è a mercato, però è anche vero che ci sono più operatori presenti che tuttavia offrono servizi di natura diversa, il confronto quindi potrebbe non aver senso.