

Camera dei Deputati

IX Commissione Trasporti, Poste e Telecomunicazioni

Audizione di FerCargo

Giancarlo Laguzzi – Presidente

Atto del Governo sottoposto a parere parlamentare, n. 40 - Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2016/2370/UE che modifica la direttiva 2012/34/UE per quanto riguarda lo spazio unico europeo per il trasporto ferroviario e la governance dell'infrastruttura.

Mercoledì 26 Settembre 2018

Onorevole Presidente, Onorevoli Deputati,

insieme ad Alberto Lacchini, Presidente di FerCargo Rotabili ed a Giuseppe Rizzi, Segretario Generale di entrambe le Associazioni e del Forum, Vi ringrazio per l'audizione sul recepimento della direttiva 2016/2370/UE che, nell'ambito del c.d. IV pacchetto ferroviario, modifica la direttiva 2012/34/UE..

Nel contempo apprezziamo la tempestività con cui questo Governo ha predisposto il recepimento della Direttiva citata, coerentemente all'impegno assunto nell'art.27 sui trasporti del Contratto per il Governo del Cambiamento:

- sul ruolo leader dell'Italia della logistica;
- sullo switch intermodale da gomma a ferro.

Il Forum FerCargo comprende:

- l'Associazione FerCargo che rappresenta la totalità delle imprese ferroviarie merci non appartenenti al Gruppo Fs (17 imprese sia private che pubbliche);
- l'Associazione FerCargo Rotabili che rappresenta la totalità dei costruttori di locomotive merci, sia da linea che da manovra, l'unica impresa italiana di noleggio locomotive e parecchie imprese manutentrici (sia private che pubbliche).
- l'Associazione FerCargo Manovra (oggi non presente per precedenti impegni) che rappresenta le principali imprese di manovre portuali italiane ed alcuni terminal terrestri, tra i quali quello dell'Interporto Verona Quadrante Europa di Verona.

Il sottoscritto Giancarlo Laguzzi è Presidente di FerCargo e coordina il Forum.

FerCargo aderisce a Confetra.

La direttiva 2016/2370/UE completa il disegno del provvedimento di “Recast”, intervento normativo di sintesi tra le precedenti norme europee in materia ferroviaria, allo scopo di attivare lo spazio unico europeo, liberalizzare l’accesso al mercato nazionale anche dei servizi di trasporto passeggeri e completando la riforma della governance dei gestori dell’infrastruttura; le modifiche della governance si applicano però anche al trasporto merci, già liberalizzato precedentemente.

In questa Sede esamineremo quindi solo la governance del gestore dell’infrastruttura perché si applicherà anche al trasporto merci.

Relativamente ai gestori dell’infrastruttura, come noto, per le finalità di liberalizzazione del mercato, la proposta originaria della Commissione europea ne prevedeva la completa autonomia con la separazione strutturale dalle imprese di trasporto.

Essendo poi stata consentita anche solo la separazione societaria, sono state regolate possibili criticità in quegli Stati membri, come l’Italia, in cui il gestore dell’infrastruttura, seppure costituito come entità giuridica distinta, fa parte di una holding che controlla anche imprese ferroviarie di trasporto passeggeri e merci.

Il legislatore europeo intende perseguire:

1. **L’Imparzialità:** ovvero assicurare che alcune funzioni del gestore dell’infrastruttura, in particolare le decisioni relative all’assegnazione delle tracce ferroviarie e all’imposizione dei canoni per l’utilizzo dell’infrastruttura, siano - in quanto funzioni essenziali - esercitate in modo imparziale, così da non generare discriminazioni, compromettendo la concorrenza tra operatori;
2. **La trasparenza finanziaria:** ovvero evitare che gli utili conseguiti dai gestori dell’infrastruttura con i pedaggi pagati anche dalle imprese ferroviarie terze siano utilizzati dalla propria Holding per finanziare attività delle sue imprese a mercato, siano esse passeggeri che merci con un meccanismo di sussidi incrociati;
3. **Lo spazio unico europeo:** ovvero assicurare l’integrazione tra i vari gestori dell’infrastruttura affinché nel loro insieme costituiscano un armonico spazio unico europeo; ed in tale contesto assicurare l’efficienza dei singoli gestori

dell'infrastruttura che sono a servizio del libero mercato dei servizi ferroviari di cui ne determinano l'efficienza.

Di seguito l'Associazione FerCargo avanza tre proposte e precisamente una per ognuno dei precedenti tre punti.

Si premette che per il business della logistica il mercato di riferimento è proprio quello europeo, di cui al ripetuto spazio unico.

Come Paese affrontiamo questi nuovi impegni in una situazione con molte ombre e poche luci.

Il trasporto ferroviario merci, a seguito della crisi economica iniziata al termine del primo decennio degli anni 2000, negli anni dal 2007 al 2014 è purtroppo crollato; in tale periodo l'incumbent (ex monopolista) ha più che dimezzato i propri volumi e le imprese ferroviarie associate a FerCargo ne hanno mitigato solo in parte la forte diminuzione, ma il settore per otto anni ha sempre registrato un risultato complessivamente negativo.

Più recentemente, nel triennio 2015-16-17, grazie alla cura del ferro avviata dal precedente Governo, il settore ha registrato un segno positivo del 10% (molto superiore alla crescita del Pil) e tale inversione di tendenza è stata possibile solo perché le imprese ferroviarie associate a FerCargo nel periodo citato sono cresciute di oltre il 30% (quindi il Gruppo FSI è ancora sceso nei volumi).

Oggi le imprese ferroviarie associate a FerCargo rappresentano il 47% del mercato ferroviario merci domestico ed il 65% di quello internazionale.

Siamo fortemente convinti che in tale contesto il pieno recepimento della Direttiva in discussione, sia condizione necessaria, ancorché non sufficiente, per potere raggiungere gli obiettivi di incremento delle quota modale al 30% con orizzonte 2030, che per l'Italia vuole dire quasi triplicare gli attuali volumi della modalità ferroviaria.

Uno spazio unico europeo consentirà l'effettuazione di treni internazionali che attraversano i confini senza fermarsi per cambiare i macchinisti e/o per attaccare o staccare carri, cosa oggi non sempre possibile, ma così come da sempre fa il camion.

Infatti oggi un servizio ferroviario internazionale è la somma di singoli treni nazionali con discontinuità ai transiti e segnatamente proprio in quelli italiani essendo la nostra rete a standard differenti da quelle confinanti, come meglio approfondito alla successiva terza proposta.

Ma l'applicazione della Direttiva in discussione ha in realtà delle ricadute che vanno oltre l'allineamento alle Direttive Europee perché un trasporto efficiente e meno costoso consente:

- una maggiore competitività alle Imprese italiane;
- un migliore posizionamento dei porti italiani rispetto a quelli del Nord Europa;
- la salvaguardia dell'ambiente
- l'incremento della sicurezza dei trasporti e la conseguente diminuzione dei costi sociali legati all'incidentalità stradale.

Poiché un trasporto intermodale è acquistato dai clienti solo se affidabile e resiliente più del tutto gomma e se contestualmente costa meno, ogni azione che migliora tali parametri è uno strumento di crescita della quota ferroviaria con vantaggi per l'industria ed i porti del Paese. Desidero precisare che lo switch modale deve essere fatto con gli autotrasportatori e non contro e con l'occasione ringrazio tutti quelli che in questi anni hanno creduto nelle ns imprese di cui hanno consentito la crescita acquistandone i nuovi servizi.

Per noi la possibilità che ci avete dato di poterVi presentare le nostre proposte è quindi oltremodo importante ed i ringraziamenti iniziali non sono di rito.

Ecco i nostri tre contributi:

1. L'Imparzialità: il vincolo sui responsabili delle funzioni sensibili di Rfi.

In merito facciamo nostro uno stralcio integrale dell'ottima relazione del Presidente Camanzi dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti consegnata recentemente all'8^a Commissione del Senato, stralcio che riportiamo virgolettato ed in corsivo.

“Al riguardo, la direttiva 2016/2370/UE si prefigge la finalità di evitare che responsabili delle decisioni inerenti all'esercizio delle funzioni essenziali del gestore dell'infrastruttura possano, passando alle dipendenze o collaborando con altre entità giuridiche appartenenti al medesimo gruppo verticalmente integrato, esercitare un'influenza determinante sull'indipendenza e l'imparzialità del gestore stesso. A questo fine, prevede che gli Stati membri provvedano affinché la mobilità dei responsabili delle funzioni essenziali - mobilità che deve essere ovviamente consentita - non crei conflitti di interesse (articolo 7 bis, paragrafo 2, lettera c).

La disposizione è recepita nello schema di decreto legislativo in esame che dispone (articolo 7, che sostituisce l'articolo 11 del decreto legislativo 15 luglio 2015, n. 112) che i responsabili delle funzioni essenziali del gestore dell'infrastruttura non possano ricoprire, per ventiquattro mesi da quando cessano dalle proprie originarie funzioni, alcun ruolo all'interno di una impresa ferroviaria operante sulla infrastruttura. Tuttavia, ampliando la portata della

direttiva, le norme di recepimento estendono il divieto anche alle imprese che non fanno parte del gruppo verticalmente integrato.

Ebbene, nella prospettiva del regolatore e tenendo conto delle finalità pro-concorrenziali della direttiva, tali conflitti possono assumere rilievo solo allorquando i responsabili delle funzioni essenziali proprie del gestore dell'infrastruttura passino alle dipendenze o collaborino con un'impresa ferroviaria - che, nel caso italiano, sarebbe anche l'impresa incumbent – facente parte del medesimo gruppo verticalmente integrato cui appartiene anche il gestore dell'infrastruttura di provenienza.

In altri termini, l'estensione del vincolo alla mobilità dei responsabili di funzioni essenziali anche verso imprese ferroviarie non appartenenti allo stesso gruppo verticalmente integrato rischia di produrre effetti limitativi della concorrenza, contrari a quelli attesi, in quanto ciò priverebbe le imprese ferroviarie concorrenti dell'operatore dominante della possibilità di acquisire professionalità essenziali molto specialistiche, non comunemente disponibili sul mercato”.

FerCargo, pertanto, propone di modificare l'ambito di applicazione del divieto, stabilendo che esso concerna esclusivamente la mobilità verso imprese ferroviarie dello stesso gruppo verticalmente integrato cui appartiene il gestore dell'infrastruttura, proprio come previsto nella Direttiva 2016/2370/UE.

2. La trasparenza finanziaria: i possibili sussidi incrociati tra Rfi e le Imprese a mercato del Gruppo FSI finanziate con gli utili conseguiti dai pedaggi delle imprese private.

Anche per questo punto facciamo un altro stralcio dell'ottima relazione del Presidente Camanzi, stralcio sempre virgolettato ed in corsivo.

“Per quanto concerne la trasparenza finanziaria del gestore dell'infrastruttura, la direttiva stabilisce che le entrate del gestore dell'infrastruttura derivanti da attività beneficiarie di fondi pubblici, debbano essere utilizzate dal gestore stesso solo per finanziare la propria attività (inclusa la gestione e il rimborso dei prestiti), e precisa che i dividendi derivanti da tali entrate non possano essere distribuiti a imprese ferroviarie verticalmente integrate nello stesso gruppo al quale appartiene il gestore o alla capogruppo che le controlli entrambe (articolo 7-quinquies, paragrafo 1).

In merito, lo schema di decreto legislativo correttamente preclude (articolo 8, nella parte in cui inserisce l'articolo 11-quater al decreto legislativo 15 luglio 2015, n. 112) che il gestore

dell'infrastruttura possa utilizzare gli eventuali utili provenienti dalle attività di gestione della rete che comportano l'uso di fondi pubblici per distribuire dividendi alle imprese appartenenti ad un gruppo verticalmente integrato di cui lo stesso gestore faccia parte, e a quelle che esercitano un controllo contemporaneamente sia su un'impresa ferroviaria sia sul gestore dell'infrastruttura (articolo 11-quater, comma 1).

Tuttavia, subito dopo (articolo 11-quater, comma 3), introduce una ulteriore disposizione, non necessitata dalla direttiva, sul caso speculare degli utili che possono invece essere distribuiti anche alle imprese facenti parte del gruppo verticalmente integrato.

Tale disposizione contrasta con la direttiva se interpretata nel senso di consentire al gestore della infrastruttura di distribuire alle imprese ferroviarie o alla capogruppo gli utili provenienti da entrate derivanti dai canoni per l'utilizzo della infrastruttura ferroviaria o addirittura parte di tali entrate (ad esempio, per prestiti interni). Ciò costituirebbe una palese violazione del principio di non discriminazione fra imprese ferroviarie concorrenti. “

FerCargo, pertanto, propone di eliminare interamente tale ultima disposizione (comma 3), sempre coerentemente al disposto della Direttiva 2016/2370/UE .

3. Lo spazio unico europeo: una rete di Rfi con standard eguali alle altre europee.

La rete del gestore dell'infrastruttura in Italia è ai migliori livelli rispetto alle altre europee per quanto riguarda la tecnologia, ovvero per quello che concerne i sistemi di sicurezza di tipo elettronico che regolano il traffico ferroviario.

Purtroppo così non si può invece dire per gli standard che determinano la competitività del trasporto ferroviario merci verso quello tutto gomma.

Negli altri paesi i treni:

- sono più lunghi: ovvero sono di 750 metri mentre in Italia sono solo di 500 - 600 metri massimo;
- sono più pesanti: ovvero trainano 2.000 ton mentre in Italia trainano solo 1.600 ton;
- possono caricare i trailer: ovvero hanno linee con sagome ammesse di 4 mt mentre in Italia siamo inadeguati sulla maggioranza delle linee principali.

Tutte le limitazioni sopra citate, oltre a costituire un forte limite allo sviluppo economico del trasporto su ferro, rappresenta un freno all'interoperabilità dei treni verso le nazioni confinanti con l'Italia, che nella stragrande maggioranza dei casi non presentano tali limitazioni.

Il precedente Governo ha finanziato gli interventi che consentono ad Rfi di adeguare gran parte della rete a standard europei i cui lavori non consistono in grandi opere ma in adeguamenti diffusi sull'intero territorio.

Nel contempo ha attivato uno sconto pedaggio che ne anticipa in parte gli effetti.

Va dato atto ad Rfi che ne ha pianificato gli interventi in modo trasparente e che ne ha iniziato i lavori con celerità, lavori complessi per la citata capillarità ma soprattutto perché da realizzare in presenza della circolazione e quindi con apposite interruzioni.

Abbiamo affrontato il tema degli standard anche con l'auspicio che il nuovo Governo ne confermi gli obiettivi ed i finanziamenti, perché ciò rappresenta per il trasporto ferroviario merci la condizione basilare di un gestore ferroviario efficiente e, conseguentemente, di servizi ferroviari merci a prezzi minori verso la clientela e quindi più competitivi sul mercato verso il tutto gomma.

Infatti l'attuale gap della rete ferroviaria Italiana **vale dal 25 al 30%** di maggiori costi per la merce rispetto agli altri Paesi e ciò è una delle principali motivazioni della nostra bassa quota modale.

Un altro importante gap, non affrontato fino ad oggi, è costituito dal macchinista che in tutta Europa (e nel mondo) è uno a treno mentre in Italia devono esserci due agenti.

Ciò non è conseguente alla capacità tecnologica del treno di fermarsi automaticamente in caso di malore del macchinista o altro inconveniente, perché gli apparati installati a terra ed a bordo sono ottimi, ma dal dubbio del rispetto dei tempi di soccorso al macchinista in caso di malore da parte del medesimo previsti dalle singole imprese ferroviarie.

E' quindi necessario fissare il tempo di soccorso a standard europeo pari a un'ora (golden hour) e prescrivere al gestore dell'infrastruttura che l'organizzazione assicuri di potere arrivare entro tale tempo a soccorrere il macchinista.

Lo standard della "golden hour" deve quindi essere esplicitamente posto come obiettivo nei protocolli regionali per il soccorso che Rfi ha con la Protezione Civile ed il 118 inserendo anche gli obblighi a cui si devono attenere le imprese ferroviarie che debbono partecipare al soccorso stesso.

E' evidente che ci troviamo di fronte non solo ad una differenza rispetto agli altri paesi ma anche ad un paradosso rispetto alla modalità su gomma. Nell'autotrasporto infatti è da sempre presente un solo conducente anche se nel caso di suo malore il camion non rimane nella sua corsia perché non ha le rotaie e tanto meno si arresta automaticamente perché non ha il sistema di controllo della marcia.

Il doppio macchinista costituisce un ulteriore gap che **vale dal 10 al 15%** dei costi.

Quanto sopra esposto consente di concretizzare lo spazio unico europeo ma anche di rendere più competitiva la ferrovia **riducendone i costi dal 35 al 45%** (di cui un 10% sono stati anticipati con lo sconto pedaggio) e, quindi, i prezzi di trasporto all'industria ed ai porti del Paese.

E' quindi necessario che ciascun Paese, nel recepimento della Direttiva 2016/2370/UE (4^o pacchetto) affronti il superamento delle proprie specificità nel rispetto del citato obiettivo che, come detto precedentemente, consentirà che i treni internazionali attraversino i confini senza soluzione di continuità ma per farlo devono essere di lunghezza, peso, sagoma e con equipaggi uguali in tutti i Paesi.

In parallelo sarà necessario allineare altra normativa italiana delle quali citiamo quella digitale per il trasporto dei rifiuti e le check list per le merci pericolose nonché presidiare l'implementazione del nuovo segnalamento europeo, tecnicamente denominato EtcS.

Il Forum FerCargo è attualmente l'unico soggetto che racchiude tutte le competenze e professionalità della filiera, dal momento che comprende:

- le imprese ferroviarie;
- i costruttori, noleggiatori e manutentori delle locomotive;
- le manovre dell'ultimo miglio.

Per tale motivo, oltre a metterci a disposizione per fornire il nostro contributo - trattandosi di problematiche tecniche ma con impatto sulla piena efficacia dell'implementazione dello spazio unico – intendiamo proporre l'apertura di tavoli tecnici dedicati con le varie strutture del Ministero al fine di perseguire l'obiettivo comune della crescita di un trasporto sostenibile, sicuro, economicamente e sostenibile dal punto di vista ambientale e sociale.

FerCargo, pertanto, propone con riferimento all'articolo 7 della Direttiva 2016/2370/UE di integrare il testo dello schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva stessa con un nuovo articolo relativo agli standard a cui si deve allineare la rete italiana del gestore dell'infrastruttura a quella degli altri paesi e precisamente:

- **treni lunghi 750 metri;**
- **treni di 2.000 tonnellate di capacità di traino;**
- **sagome delle linee h= 4 mt;**
- **tempi di soccorso entro la “golden hour”;**
- **una commissione tecnica presso il Ministero dei Trasporti ed Infrastrutture per armonizzare tutta la normativa necessaria.**

Prima di concludere, essendo le nostre Associazioni rappresentanti di interesse, ritengo corretto esplicitare quanto sotteso alle tre proposte di cui sopra.

L'interesse non è specifico dei nostri Associati ma è di sistema e vale per tutte le imprese ferroviarie che, se messe nelle condizioni di rendere il settore più competitivo, potranno organizzarsi per crescere contribuendo in modo sostanziale all'incremento dello switch intermodale, incrementando quindi i loro traffici e conseguentemente il loro fatturato, creando quindi lavoro per molti giovani; ovviamente crescerà di più chi saprà meglio competere nel mercato liberalizzato (sia esso associato e FerCargo o non).

Si sottolinea inoltre che i maggiori benefici si avranno per l'industria italiana, in particolare quella esportatrice e per i porti perché in tale contesto i prezzi unitari di trasporto scenderanno significativamente; inoltre nei trasporti internazionali la fluidità ai valichi, resa possibile dal transito del treno che non si ferma più, ne aumenta velocità ed affidabilità. Il tutto a vantaggio del "sistema-paese", dell'ambiente e della sicurezza dei trasporti.

E tutto ciò è giusto perché il trasporto è infatti a servizio dell'industria manifatturiera e di distribuzione ed in un mercato liberalizzato e competitivo il vero vantaggio dei minori costi della logistica sono ad appannaggio del cliente.

Consegno quindi alla Commissione la nostra relazione.

Desidero infine ringraziare, anche a nome dei Colleghi, il Presidente e gli Onorevoli componenti della Commissione per l'attenzione che ci hanno riservato.

Le Associazioni FerCargo, FerCargo Rotabili e FerCargo Manovra restano ovviamente a disposizione della Commissione per rispondere alle richieste di chiarimenti ed integrazioni.

Presidente FerCargo
Giancarlo Laguzzi

Camera dei Deputati, 26 settembre 2018