Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti

Gabinetto del Ministro — Sede di Piazza della Croce Rossa

Fax 06 98953 533

09/07/2008

n. pagine 13 più copertina

Da **Segreteria Dott. Silvio Di Virgilio,**
Vice Capo di Gabinetto del
Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti

A:

FILT CGIL	06 44243164
FIT CISL	06 44286361
UIL TRASPORTI	06 86208396
UGL TRASPORTI	06 44361092
ORSA TRASPORTI	06 44104333
FAISA	010 4207980
FAST	06 47307556
FERROVIE DELLO STATO	06 44241389
FEDERTRASPORTO	06 5903987
AGENS	06 5903987
ANAV	06 4821204
ANCP	06 8540292
ASSTRA	06 68603555
CONFETRA	06 8415576
FISE	06 5919955

OGGETTO: in esito all'incontro odierno si trasmette la relazione sottoposta al CIPE del 27.3.2008 concernente l'assetto del Servizio Universale (Servizi di Utilità sociale) sulla media e lunga percorrenza.

Se la presente comunicazione viene ricevuta in maniera imperfetta chiamare:
Tel. 06 98953524

Ministero dei trasporti
DIPARTIMENTO PER I TRASPORTI TERRESTRI
E IL TRASPORTO INTERMODALE
Direzione Generale del Trasporto Ferroviario

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

Allegati: 1

Relazione illustrativa - Servizi di trasporto ferroviario di passeggeri a media e lunga percorrenza: servizio universale.

1. PREMESSA

Nel mese di luglio 2007 è stato elaborato e condiviso in sede NARS, ancorché informalmente, un documento di inquadramento per una nuova regolamentazione del trasporto ferroviario passeggeri a media e lunga percorrenza, relativo in particolare all'individuazione del "servizio universale" (d'ora in avanti: SU). Quest'ultimo è inteso come l'insieme minimo di servizi di qualità predefinita e secondo prezzi controllati dall'autorità pubblica, che si ritiene debbano essere garantiti alla collettività, ancorché economicamente non remunerativi -in presenza di costi efficientati e di una adeguata remunerazione del capitale- per l'operatore che li fornisce. Ad oggi la tipologia di treni MLP oggetto del CDS pubblico nazionale è costituita da un sottoinsieme dei soli servizi notturni (Espressi notte). La relativa erogazione è attualmente disciplinata dalla clausola di continuità del contratto di servizio (d'ora in avanti: CDS) 2004-2005

Nel mese di novembre 2007 (nota 18337 del 16.11.2007) è stata inviata al CIPE/NARS una proposta metodologica sulla regolazione del Servizio SU, elaborata in conformità con il citato documento NARS. In sintesi il documento prevedeva che a regime il sistema ferroviario fosse articolato in

- **concorrenza nel mercato e tariffe libere** per i servizi remunerativi (principalmente ES e AV/AC)
- **contratto di servizio e tariffe regolate** per gli altri servizi, che rivestirebbero carattere di esclusività.

L'onere per il SU sarebbe sostenuto mediante trasferimenti pubblici, ricavi da servizi e contributo (*royalty*) da parte dei soggetti presenti nel mercato. Per

taluni profili, quali il tema della *royalty* o quello della concessione in esclusiva, era evidenziata la necessità di ulteriori approfondimenti in sede NARS.

Successivi approfondimenti ed elaborazioni negli scorsi mesi, oltre a talune modifiche nell'assetto normativo (v. oltre), hanno portato a focalizzare in maggior dettaglio sui contenuti del contratto, di cui si dà conto in questo documento.

Al contempo, lo stanziamento di 104 milioni di euro disposto dalla legge finanziaria per il 2008 (art. 1 comma 252 – v. oltre) ha evidenziato la necessità di regolare fin d'ora l'allocazione di dette risorse, nelle more della definizione e del perfezionamento del CDS 2008-2012.

2. QUADRO DI RIFERIMENTO

2.1 Elementi di fatto

I servizi di trasporto ferroviario di passeggeri a media e lunga percorrenza (d'ora in avanti: MLP) costituiscono un'attività svolta in condizioni di **monopolio di fatto**, ancorché dal punto di vista normativo il settore sia aperto alla concorrenza, in quanto l'esercizio dell'attività è subordinato alla titolarità di "licenza" ovvero di "titolo autorizzatorio" (cfr. art. 6 del d. lgs. n. 188/2003). E' opinione concorde, ripresa anche nel citato documento elaborato in sede NARS, che una situazione di monopolio -anche solo di fatto, e pur in assenza di pratiche di abuso di posizione dominante- è socialmente subottimale e richiede un intervento regolatorio poiché:

a. il prezzo non tende ad allinearsi al livello di costo efficiente, dal momento che manca lo stimolo del comportamento di altri operatori concorrenti;

b. l'impresa potrebbe decidere di sopprimere alcuni servizi non redditivi, sulla base esclusivamente di valutazioni aziendali.

In particolare, l'apertura alla concorrenza spinge gli operatori (*recte*: l'operatore) verso le attività più redditizie (servizi AV/AC, collegamenti tra le maggiori aree metropolitane, specifici servizi per il trasporto delle merci); ciò - in assenza di mirati interventi in materia di finanziamento e regolamentazione dei servizi – tende a generare o l'abbandono dei servizi privi di ritorno economico, o il perdurare della gestione dell'*incumbent*, che ne sopporterà le perdite trasferendole successivamente allo Stato.

Questi scenari sono entrambi negativi e poco auspicabili, in quanto comporterebbero il progressivo declino dell'impresa ex-monopolista nazionale che ne risulterebbe o molto ridiminensionata, oppure relegata alla gestione dei servizi "assistiti" di bassa qualità.

2.2 Le norme

In merito alle disposizioni che incidono sulla materia e ne costituiscono la cornice normativa -in aggiunta a quelle sopra accennate relative alla liberalizzazione del settore-, si osserva che:

1. l'articolo 38 commi 2 e 3 della legge 1° agosto 2002 n. 166, che prevedeva l'obbligo di gara per i servizi di trasporto ferroviario di passeggeri MLP "*con particolare riferimento al trasporto di passeggeri notturno*", è stato sostituito ed integrato dall'articolo 9 del **decreto legge 1° ottobre 2007 n. 159** (convertito, con modificazioni, con legge 29 novembre 2007 n. 222). L'attuale formulazione sancisce che:

   c. i servizi in questione da sottoporre al regime degli obblighi di servizio pubblico sono regolati con contratti di servizio, aventi natura programmatica (da sottoscrivere infatti almeno tre mesi prima dell'entrata in vigore) e durata non inferiore a cinque anni, pur con possibilità di revisioni annuali;

   d. il Ministero dei trasporti affida i contratti di servizio "*nel rispetto della normativa comunitaria*" e con essi definisce gli obblighi di servizio ed i relativi corrispettivi. Dunque, con la nuova disposizione **è venuto meno l'obbligo di affidamento con gara**, atteso che esso non è prescritto dalla normativa comunitaria (v. oltre);

   e. in aggiunta alle modifiche all'articolo 38 di cui sopra, la norma prescrive che i contratti di servizio sono sottoscritti dal Ministro dei trasporti di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previo parere del CIPE e senza obbligo di parere delle Commissioni parlamentari *ex* legge n. 238/1993.

   Rispetto al quadro sopra delineato, si osserva che l'eventuale affidamento con gara, nel breve periodo, mal si concilia con la situazione di monopolio di fatto che connota il settore. Infatti l'espletamento della gara senza che siano determinate le condizioni idonee all'efficacia della procedura selettiva rischia semplicemente di consolidare lo *status quo* e di vanificare l'obiettivo dell'effettività della liberalizzazione, senza benefici aggiuntivi per la collettività. Si evidenzia inoltre che l'eventuale affidamento con gara richiede la preventiva definizione dell'assetto regolatorio del settore.

2. Il **Regolamento (CE) n. 1370/2007** del 23 ottobre 2007 dispone (art. 5 § 6) che, ove non sia vietato dalla legislazione nazionale, le autorità competenti hanno facoltà di aggiudicare direttamente i contratti di servizio pubblico di trasporto per ferrovia, che in tal caso non potranno avere durata superiore a 10 anni.

3. La **legge finanziaria per il 2008** all'articolo 2 **comma 253** dispone che, a seguito di specifica indagine conoscitiva sul settore, "*il servizio sulle relazioni che presentano o sono in grado di raggiungere l'equilibrio economico è assicurato in regime di liberalizzazione*". Per il resto, la legge fa carico al CIPE di individuare "*i servizi di utilità sociale, in termini di frequenza, copertura territoriale, qualità e tariffazione, e che sono mantenuti in esercizio tramite l'affidamento di contratti di servizio pubblico*". La norma

non è peraltro vigente, poiché l'art. 17 del **d.l. 31 dicembre 2007 n. 248** ne ha prorogato l'entrata in vigore al 15 dicembre 2008.

2.3 Il piano industriale: le risorse

Il **Piano Industriale FS 2007-2011** prevede una estensione sia dell'oggetto (e delle correlate risorse pubbliche) che della durata dei contratti di servizio per Trenitalia.

Per quanto riguarda le risorse finanziarie pubbliche, si riportano gli stanziamenti che necessiterebbero in coerenza con le previsioni del Piano nonché quelli relativi al 2007 e al 2008:

SERVIZI	**STANZIAMENTI 2007 (*) - milioni di € - IVA inclusa**	**STANZIAMENTI 2008 - milioni di € - IVA inclusa**	**PREVISIONI 2008 - PIANO INDUSTRIALE 2007-2001 - milioni di € - IVA inclusa**
Pass. - ExpN	214.6	260.5 (***)	147.4
Pass. - ICN	(**)		66
Pass. – serv. un. Giorno (IC)	(**)		66
TOT. SERVIZI MLP	***214.6***	***260.5***	***279.4***
Servizi merci	171.5	107.6	178.8

(*) Ad oggi (febbraio 2008) non è pervenuto il Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze che attribuisce per il 2007 gli importi ex art. articolo 1 comma 15 della legge finanziaria per il 2006. Informazioni comunicate in via non ufficiale dal Ministero dell'economia contengono la cifra indicata in tabella, di cui peraltro 7,129 M € (relativi al riparto ex art. 43 del d.l. n. 248/2007) saranno disponibili a partire da aprile 2008, in esito alla procedura di verifica delle somme affluite per le finalità del TFR. Tali valori sono drasticamente superiori rispetto alle cifre poste a budget in sede di rimodulazione dell'offerta, che recepivano la proposta di Trenitalia e pari a 147 M € per i servizi MLP e 101 M € per i servizi merci. Il pagamento delle somme stanziate è inoltre disposto in via definitiva ex lege (art. 9 del d.l. 159/07).

(**) Nel 2007 il CDS passeggeri include i soli Espressi notte.

(***) Nel 2008, oltre all'importo iscritto sullo stato di previsione del MEF (cap. 1542 – 156.5 M €), sono stanziati 104 M € sullo stato di previsione del Ministero dei trasporti (cap. 1371 – art. 2 comma 252 della legge finanziaria 2008). Nella tabella tali importi sono imputati alla generalità degli obblighi di servizio MLP (v. paragrafo successivo).

2.4 – Stanziamenti per il 2008

La tabella soprastante riepiloga il complesso di risorse destinate al sostegno finanziario pubblico per i servizi di trasporto ferroviario di passeggeri (oltre che, per completezza informativa, di merci).

Tuttavia va specificato che per il 2008:

- la **legge finanziaria** (art. 2 **comma 252**) stanzia 104 M € *"per consentire il finanziamento dei servizi pubblici ferroviari di passeggeri e di merci sulla media e lunga percorrenza"*. Si tratta, dal punto di vista contabile, di

contributi in conto esercizio, da impegnare entro il prossimo mese di dicembre;

- al **comma 254**, la medesima legge autorizza il Ministero dell'economia e delle finanze, nelle more della stipula di nuovi contratti di servizio, a corrispondere a Trenitalia S.p.A. gli importi stanziati in relazione agli obblighi di servizio pubblico;
- il **Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 28 dicembre 2007**, recante la ripartizione in capitoli delle Unità previsionali di base relative al bilancio di previsione 2008, attribuisce la gestione dei 104 M € al Ministero dei trasporti (cap. 1351).

Pertanto l'impegno e il pagamento di tale ultima cifra (104 M €) non appaiono sottoposti al regime del comma 254, da riferirsi agli stanziamenti iscritti sullo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze. In ragione del dettato normativo, la possibilità di utilizzo di dette risorse è subordinato alla definizione di uno strumento che ne regoli l'allocazione.

3. LA PROPOSTA: L'ASSETTO DEL SETTORE E IL PERIMETRO DEL SERVIZIO UNIVERSALE

Al fine di rendere gli elementi di cui sopra reciprocamente coerenti, e di delineare un assetto realistico e funzionale ad una più ampia ed efficace tutela dell'interesse generale, sembra opportuno procedere ad una ridefinizione (ampliamento) del perimetro del CDS e prevedere un primo affidamento temporalmente congruo a Trenitalia, con modalità tali da creare le condizioni per non escludere il successivo affidamento dei servizi con gara.

In tal senso, appare plausibile proporre un assetto regolatorio sostanzialmente in linea con la precedente proposta (nota 18337 del 16.11.2007), peraltro ulteriormente declinata e mirata in ragione degli approfondimenti effettuati negli ultimi mesi.

Pertanto nel **breve periodo** occorre procedere alla definizione del nuovo perimetro del SU, più ampio rispetto all'attuale, e conseguentemente del nuovo CDS che ne regola l'erogazione, in modo funzionale all'**assetto finale** del settore (nel medio-lungo periodo) che sarà caratterizzato da:

1. servizi ferroviari remunerativi, demandati alle autonome scelte imprenditoriali e per i quali prevedere una **concorrenza nel mercato** (principalmente servizi AV/AC ed ES);
2. servizi ferroviari oggetto di **obbligo di servizio pubblico**, essenzialmente IC giorno e assimilabili, e treni notturni.

Quanto alla *ratio* che porta all'**individuazione del nuovo perimetro**, in primo luogo appare necessario **evitare di procedere a un mero elenco dei servizi non remunerativi**. Infatti il principio della non auto-sostenibilità economica – quale leva di intervento da parte del decisore pubblico - va adeguatamente

mediato con l'esigenza di omogeneità e autonoma qualificazione dei servizi da includere nel perimetro. Seguire il solo criterio della mancanza di redditività porterebbe lo Stato più che a commissionare dei servizi all'impresa ferroviaria semplicemente a ripianare i disavanzi di esercizio con il duplice effetto negativo che vi sarebbe un perimetro del servizio universale disomogeneo (sia per tipologia di servizio che per fascia oraria) e che sarebbe ben difficile individuare meccanismi virtuosi mirati ad efficientare i servizi in perdita.

In secondo luogo, appare funzionale a una soddisfacente tutela del diritto alla mobilità che il servizio pubblico abbia **natura sufficientemente capillare**, tale cioè da assicurare - in linea di massima - collegamenti tra capoluoghi di provincia ed anche di raggio inferiore (ad esempio, in stazioni sede di diramazione con origine o destinazione di treni).

Ciò posto, è necessario procedere alla definizione di **ulteriori elementi che definiscano tali servizi**, anche per qualificarli rispetto alla possibilità di interferenza con altre tipologie di servizi sia MLP (soggetti ad autonomia commerciale) che di competenza regionale, e gestiti sia dall'impresa storica che da eventuali futuri operatori. Rispondono a tale finalità indicatori quali la tipologia del materiale rotabile e la velocità commerciale (quest'ultima, ad esempio, ricompresa in media tra i 70 km/h ed i 100 km/h, ovvero superiore rispetto ai servizi regionali ed inferiore rispetto ai servizi tipo ES e AV).

Partendo, realisticamente, dalla struttura attuale dell'offerta dal punto di vista tecnico e commerciale, in prima battuta il nuovo perimetro dovrà includere gli **Intercity** (IC), gli **IC *Plus*** e i servizi notturni (**ICN e Espressi notte**), mentre andranno a costituire servizi in autonomia commerciale quelli internazionali e quelli commercializzati con i *brand* Eurostar (ES), ES/AV e T-biz. Potranno tuttavia essere inclusi nel SU, in ragione di uno o più dei criteri sopra esposti (segnatamente, capillarità dei collegamenti e velocità commerciale), anche taluni treni ad oggi commercializzati come Eurostar ma che risultano assimilabili a servizi IC (sulle direttrici Puglia-Roma, Perugia-Roma e Calabria-Roma).

Quanto alle relazioni da includere nel SU si osserva quanto segue. Al fine di garantire un soddisfacente livello di mobilità su tutto il territorio, la scelta che appare più coerente consiste nell'includere tutte le principali direttrici del Paese, ovvero la dorsale appenninica (Milano-Napoli), la Bologna – Venezia e la Torino-Venezia, la dorsale adriatica (servizi dalla Puglia per Torino/Milano e Triveneto), le trasversali centro (Ancona – Roma e Pescara – Roma), la trasversale sud (Puglia – Roma e Puglia – Napoli), la tirrenica nord (Napoli/Roma - Liguria/Piemonte), la tirrenica sud e Basilicata (collegamenti con Calabria, Sicilia e Basilicata).

Tuttavia può essere ipotizzato un insieme di relazioni inferiore, in particolare escludendo la "rete forte" (Milano-Napoli, Bologna – Venezia e Torino-Venezia). Ciò, tenuto conto delle alternative di trasporto esistenti –sia ferroviarie sia di altri modi- rispetto ad altre aree del Paese, e semprechè le risorse erogabili –

pur tenendo conto della *royalty*- non siano compatibili con l'inclusione di tutte le direttrici negli obblighi di servizio.

4. LA COPERTURA DEGLI ONERI DEL SERVIZIO UNIVERSALE

Le fonti finanziarie per la copertura degli oneri derivanti dal CDS pubblico potrebbero essere individuate come segue:

1. **trasferimenti pubblici** diretti, ovvero le risorse iscritte nel bilancio dello Stato (v. tabella soprastante);
2. **ricavi dei servizi remunerativi** inclusi nel servizio universale;
3. il terzo meccanismo del quale si propone l'introduzione, sempre per ridurre l'onere a carico dello Stato, è quello di un **contributo (*royalty*)** che i soggetti presenti nel settore **"in autonomia commerciale"** MLP devono versare per sostenere il SU, peraltro in coerenza con le conclusioni di cui al già citato documento elaborato in sede NARS.

Tale ultimo sistema a regime (non prima del 2011) coinvolgerà più soggetti mentre, in prima applicazione, non può non interessare da subito il monopolista che per di più per i servizi in "autonomia commerciale" beneficerà, secondo quanto previsto nel Piano industriale, di notevoli aumenti tariffari fino al 2011.

Quanto al criterio di commisurazione della *royalty*, esso potrebbe consistere in una quota da corrispondere in funzione della produzione di servizi (treni*km) non inclusi nel SU: rispetto ad altri criteri (ad esempio, pagamento di una percentuale del monte ricavi detratti i costi di accesso all'infrastruttura), quello indicato appare di più facile accertamento e non correlato alla variabilità dei ricavi e/o della domanda.

In sede di prima determinazione della misura della *royalty*, risulta ragionevole attenersi ad un valore piuttosto cautelativo; al solo fine di consentire una valutazione di massima sul dimensionamento dell'importo, tale valore è posto a confronto con il costo operativo e con il costo di accesso all'infrastruttura.

Per il 2008 il costo operativo per treno*km, pedaggio escluso, per la media dei servizi passeggeri MLP è pari a 17,3 € (dati tratti dal Piano d'impresa 2007-2011).

Il costo del pedaggio è mediamente pari, per l'insieme dei servizi di trasporto passeggeri, a circa 2,5 € a treno*km (dati desunti dal Piano d'Impresa 2007-2011). Peraltro tale valore medio presenta un'ampia variazione, in coerenza con la *ratio* di cui all'articolo 17 del D. Lgs. n. 188/2003: ad esempio, per il trasporto notturno attualmente contrattualizzato esso è pari a 2,34 € per treno*km (dati di rendiconto certificato – 2006), mentre per i servizi AV ammonta a circa 13 € per treno*km. Per quanto riguarda tali ultimi trasporti

(AV), l'incidenza sull'offerta complessiva dei servizi MLP è prevista in notevole incremento (da 1,6 M di treni*km nel 2007 a 19 nel 2011, secondo il Piano d'Impresa).

Un ammontare pari a 0,30 € per treno*km appare un valore ragionevole, in rapporto alle voci di costo sopra evidenziate. Peraltro l'incidenza sul montante complessivo del costo per l'accesso all'infrastruttura dei servizi "a mercato" andrà a decrescere man mano che aumenterà la quota di servizi AV. Considerato che, dei circa 81 M di treni*km annui ad oggi prodotti, circa 46 sono esclusi dal perimetro del SU, l'applicazione di tale importo unitario corrisponde a un ammontare complessivo pari a poco oltre 13,5 M €.

Sul punto si osserva che, poiché la *royalty* è commisurata ai treni*km, essa potrebbe essere gestita per il tramite di RFI che, per le funzioni cui è preposta, ha diretta ed immediata cognizione dei treni (nella fattispecie, ricadenti nelle autonome scelte commerciali delle imprese ferroviarie) circolati sulla rete. La *royalty* sarà quindi corrisposta dalle imprese ferroviarie, in relazione ai treni*km dei servizi "a mercato" effettivamente circolati sulla rete.

Inoltre si evidenzia che opportunamente potrebbe essere previsto un meccanismo di revisione della quantificazione della *royalty*, dopo una prima fase di *test* e tenendo conto del previsto ingresso, su tale segmento, di ulteriori operatori non prima del 2010.

Fatta salva la valutazione sull'opportunità o necessità che la materia venga regolata con disposizioni di legge *ad hoc*, la corresponsione della *royalty* da parte del monopolista troverà specifica previsione nel CDS 2008-2012. Per i *new entrant*, essa dovrà essere prevista nel titolo autorizzatorio rilasciato per l'espletamento di servizi di trasporto ferroviario di passeggeri MLP ai sensi dell'art. 131 comma 1 della legge finanziaria per il 2001 (l. 23 dicembre 2000, n. 388), che al riguardo fa riferimento all'obiettivo di "*garantire il contenimento delle tariffe e il risanamento finanziario delle attivita' di trasporto ferroviario*".

4. CONTENUTO DEL CONTRATTO DI SERVIZIO

Il CDS dovrà regolare l'erogazione del SU delimitato individuato secondo quanto sopra esposto.

In via preliminare, appare necessario assumere una determinazione in ordine alla **esclusività dei servizi contrattualizzati**. Si osserva che dare l'esclusiva comporta:

- evitare che vi siano servizi in concorrenza con quelli pagati dallo Stato e quindi, a parità di altre condizioni, non aggravarne lo sbilancio;
- una maggiore responsabilizzazione per Trenitalia che non sarebbe solo una parte contrattuale ma sarebbe titolare di un CDS per concessione.

L'affidamento mediante diritto di esclusiva risulta compatibile con il Regolamento comunitario 1370/2007, che contempla tale possibilità. A tale fine potrebbe essere utilizzata la Concessione di servizi, strumento previsto dal Testo Unico sugli appalti pubblici (d. lgs. 143/2006).

In merito, poi, ai contenuti salienti dello schema di contratto può osservarsi quanto segue.

Va premesso che i servizi di interesse regionale erogati nelle Regioni a statuto speciale e Province autonome saranno esclusi dal prossimo contratto e, nelle more della completa attuazione del D. Lgs. 422/1997, continueranno ad essere regolati dal CDS 2004-2005. Infatti il processo di decentramento dovrebbe essere ormai in fase conclusiva ed ha già trovato compiuta attuazione, dallo scorso 1° gennaio, per i servizi relativi alla Regione Friuli Venezia Giulia.

Inoltre i contenuti del contratto dovranno mirare:

1. a rendere più puntuali e cogenti le prescrizioni a carico dell'impresa ferroviaria (sotto il profilo degli obiettivi di qualità e della spinta all'efficienza);
2. a meglio individuare processi, modalità e condizioni per le variazioni e la (ri)determinazione dell'offerta;
3. a garantire certezza e regolarità delle erogazioni e, più in generale, una più stretta correlazione tra prestazione del servizio e commisurazione e disponibilità delle risorse pubbliche.

La previsione di sistemi di adeguamento della compensazione spettante, subordinatamente al conseguimento di determinati obiettivi di efficientamento, andrà a costituire elemento di congruenza tra il primo e l'ultimo punto sopra citati.

La durata del contratto sarà pari a cinque anni, come disposto dall'articolo 9 del d.l. 159/2007 ed in modo peraltro coerente con quanto previsto dal Piano industriale.

Il perimetro dei servizi acquistati dallo Stato sarà infatti strutturato secondo una **suddivisione (anche contabile) in lotti**, articolati per macro-direttrici. In tal modo ne risulteranno accresciute la trasparenza e la portata informativa dei dati riferiti ai servizi, in ottica di contabilità regolatoria. Inoltre la suddivisione in lotti è funzionale ad una più supportata valutazione dei servizi che effettivamente è utile o necessario commissionare e potrebbe consentire, ove al termine della vigenza del CDS venga valutata l'opportunità dell'affidamento con gara, anche procedure limitate solo ad alcuni segmenti.

Per quanto attiene alla definizione dell'offerta (oltre che degli obiettivi di qualità), sarà prevista la possibilità di rimodulazioni annuali, tanto più che l'articolo 38 comma 2 della legge n. 166/2002, come modificato dall'art. 9 del d.l. n. 159/2007, sancisce la possibilità di "*revisioni annuali delle*

caratteristiche quantitative e qualitative dei servizi senza necessità di procedere a modifiche contrattuali". E' cioè necessario introdurre alcuni elementi di flessibilità nel dimensionamento dell'offerta, che quanto meno dovrà essere riconciliata con le risorse stanziate annualmente nel bilancio dello Stato.

Il sistema di qualità sarà basato su fattori, indicatori e standard rimodulabili annualmente dalle Parti, e correlato a un sistema di penalità (per il mancato raggiungimento degli standard) e premi (per risultati che eccedano i *target* fissati).

Il sistema di qualità dovrebbe avere, segnatamente, due ambiti di finalizzazione:

- di impatto diretto ed immediato sulle caratteristiche dei servizi erogati, tenendo conto della qualità sia erogata che percepita;
- di determinazione di una quota del tasso di variazione tariffaria autorizzabile.

La rilevazione dei dati di qualità sarà svolta a carico dell'impresa ferroviaria, mediante affidamento a soggetto esterno scelto con procedura ad evidenza pubblica oppure con sistemi interni all'impresa ferroviaria, purché certificati da soggetto esterno riconosciuto. In entrambi i casi, metodi e criteri saranno concordati con il Ministero dei trasporti che provvederà inoltre ad effettuare verifiche e controlli.

Il contratto potrà inoltre contenere disposizioni in merito ai servizi commerciali e di assistenza alla clientela attualmente gestiti o organizzati da Trenitalia, inclusa la rete di vendita che oggi è unica per tutti i servizi erogati e comprende le biglietterie delle stazioni, le agenzie di viaggio, il sito *internet* e la biglietteria telefonica. Si tratta, com'è evidente, di un aspetto cruciale dal punto di vista della capillarità, accessibilità, orario di apertura al pubblico ecc.

Il CDS dovrà inoltre contenere prescrizioni in merito alla metodologia di determinazione degli aumenti tariffari autorizzabili, da correlare anche alla qualità.

Al riguardo si propone di introdurre un sistema del tipo "*price cap*" globale o *revenue cap*, basato cioè sulla determinazione di un tetto alla variazione del ricavo unitario medio per viaggiatore*km, così da estendere la regolazione anche ad introiti complementari o accessori ai servizi MLP (es. supplementi, oneri per prenotazioni, cambio treni ecc.) che, invece, non erano intercettati dal sistema *ex* Delibera CIPE 173/1999.

Il meccanismo di calcolo del price cap globale prevede che la tariffa media di riferimento dell'anno t - ossia il ricavo medio per viaggiatore chilometro scaturente dal quadro tariffario posto in essere da Trenitalia - verrebbe determinata applicando il *cap* al ricavo unitario per viaggiatore chilometro *dell'anno precedente*. Il *cap*, a sua volta, potrebbe tenere conto di alcune

variabili (inflazione, produttività, qualità), secondo criteri e valori che saranno definiti nell'ambito del CDS 2008-2012 e dunque sottoposti al CIPE.

4. *L'ACCORDO PER L'IMPEGNO DEI FONDI DI CUI ALL'ART. 2, COMMA 252, DELLA LEGGE N. 244/2007*

Più sopra si è evidenziata la peculiarità dell'assetto normativo-contabile dei fondi stanziati per il 2008, iscritti in parte sullo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze – e per questa quota, fin d'ora erogabili (art. 2 comma 254 della legge finanziaria per il 2008) - e in parte (104 M € - art. 2 comma 252 l.f. 2008) su quello del Ministero dei trasporti, da allocare invece con apposito strumento di regolazione.

Per consentire l'utilizzo di detti fondi, e nelle more della stipula del CDS, è stato predisposto, d'intesa con Trenitalia S.p.A., uno schema di accordo (***ALLEGATO 1***) che finalizza le risorse in parola all'erogazione di servizi ulteriori e diversi rispetto a quanto contenuto nel CDS ad oggi vigente in forza della clausola di continuità.

L'accordo dunque disciplina, per il solo 2008, i rapporti tra Ministero e Trenitalia in riferimento alle stesse tipologie di treni proposte per il nuovo perimetro del SU e per un sotto-insieme delle relazioni ivi ricomprese (segnatamente, esclusa la "rete forte"). Né l'accordo disciplina alcuni rilevanti profili (es. le variazioni tariffarie). Esso trova fondamento nella necessità e urgenza di allocare le risorse di cui all'articolo 2 comma 252 della legge finanziaria 2008 e naturalmente non pregiudica nè condiziona i contenuti del CDS, la cui definizione è subordinata alle preventive determinazioni del CIPE.

5. *NODI DA SCIOGLIERE*

A riepilogo e conclusione di quanto sopra esposto, rispetto all'approccio proposto sussistono gli aspetti di seguito elencati sui quali appare necessario acquisire le valutazioni e le determinazioni del CIPE, per la portata che essi presentano e/o perché non sussiste, ad oggi, una visione definitivamente condivisa tra il Ministero e l'impresa ferroviaria.

La necessità di determinazioni del CIPE, rinviando al maggior dettaglio contenuto nei paragrafi precedenti, si riferisce dunque alle seguenti questioni:

1. **assetto regolatorio** del settore del trasporto ferroviario di passeggeri di media e lunga percorrenza (concorrenza nel mercato ed autonomia di *pricing* per i servizi remunerativi – ad oggi essenzialmente Eurostar e AV/AC; CDS, con regolazione anche tariffaria, per gli altri servizi);
2. definizione del **perimetro del servizio universale da includere nel CDS**, da individuarsi –sulla base dei *brand* ad oggi in uso - essenzialmente nei trasporti notturni e nei servizi Intercity e assimilabili, e valutando quale sia l'insieme di relazioni da sottoporre a obbligo di servizio;

3. sistema di co-finanziamento degli oneri per il servizio universale mediante corresponsione di una **royalty** sui servizi remunerativi, con conseguente definizione:
   i. della fonte che ne disciplina l'applicazione (CDS 2008-2012 per Trenitalia S.p.A., titolo autorizzatorio per i *new comer*), salva la valutazione sull'opportunità o necessità che la materia venga regolata con disposizioni di legge *ad hoc*;
   ii. della metodologia di determinazione (secondo la proposta: ammontare fisso per treno*km);
   iii. delle modalità di gestione (tramite RFI);
   iv. della misura unitaria (0,30 €);
4. contenuti del **contratto di servizio** e questioni collegate (fermo restando che per il 2008 è necessario procedere fin d'ora mediante regolazione "stralcio", come da schema di accordo allegato), ed in particolare:
   i. eventuale attribuzione dell'**esclusività dei servizi da contrattualizzare**, valutando – qualora si convenga sulla opportunità di conferire detto diritto di esclusiva - quale strumento debba essere utilizzato (es. concessione di servizi);
   ii. **assetto tariffario** dei servizi da contrattualizzare (individuazione della metodologia, es. *revenue cap*, quantificazione dei limiti degli aumenti e delle variabili che li condizionano), le cui specifiche modalità di declinazione saranno contenute nel CDS 2008-2012 e in tale ambito saranno sottoposte al CIPE.