

La liberalizzazione del sistema ferroviario europeo: un pacchetto tira l'altro

L'Etf ha scelto Berlino, capitale della locomotiva dell'economia Europea, come location per la riunione autunnale della sezione dei ferrovieri europei. Molteplici le motivazioni, non solo simboliche, di tale scelta. Innanzi tutto lo svolgimento di InnoTrans la più grande manifestazione fieristica del mondo specializzata nel trasporto ferroviario. Nella sede espositiva della capitale tedesca, ben oltre 220 imprese internazionali hanno presentato le novità del settore mettendo in vetrina i loro prodotti di punta. Non solo imprese ferroviarie come Ferrovie dello Stato Italiane, che ha colto l'occasione per presentare al mondo degli specialisti il nuovo Etr 1000 o Ntv che si affaccia sul mercato dell'alta velocità ma un'impressionante varietà di aziende specializzate, ma anche costruttori di materiale rotabile, degli apparati di sicurezza e controllo delle linee, delle macchine per la manutenzione dell'armamento, dei pannelli di segnalazione delle informazioni al pubblico, dei sistemi informatici, e chi più ne ha più ne metta, tutti impegnati a mostrare le ultime novità frutto dell'innovazione e della ricerca delle rispettive aziende.

In un periodo in cui, il ruolo dell'Unione Europea è messo in discussione dalla modalità in cui il potere politico sta gestendo la crisi della zona euro e la Germania influenza pesantemente le decisioni che ricadranno su tutti i cittadini europei. Berlino può, a ragion veduta, considerarsi il centro nevralgico di un dibattito che avrà dei riflessi anche sul futuro del settore ferroviario. Un approfondito confronto sulle politiche del trasporto ferroviario volute dalla UE ha avuto luogo dopo la riunione plenaria della sezione dell'Etf, il 19 e il 20 settembre, all'interno di un apposito convegno organizzato EVG (il sindacato tedesco dei trasporti affiliato alla confederazione DGB) con il supporto di EVA, l'Accademia Europea per il trasporto ecologicamente sostenibile, che si batte per promuovere un maggiore utilizzo dei sistemi di trasporto ecocompatibili.

Il 19 si sono tenute tre tavole rotonde che hanno visto la partecipazione di importanti esponenti politici e tecnici. Nella prima, che ha avuto come tema "Le prospettive della politica dei trasporti in Europa" hanno partecipato: per la Commissione Europea Keir Fitch capo del gabinetto del vice-presidente Siim Kallas, Commissario Europeo ai Trasporti che non ha potuto partecipare per altri impegni, per il Governo tedesco il in sostituzione del Ministro dei Trasporti ha parlato Rainer Bomba capo del gabinetto del Ministro, per le ferrovie tedesche il suo presidente Rüdiger Grube, per quelle francesi Guillaume Pepy chairman di SNCF, per le associazioni datoriali Libor Lochman direttore esecutivo della CER.

Tutti gli interventi si sono focalizzati sulle prospettive di modifica al quadro normativo che, dopo l'approvazione del recast del primo pacchetto ferroviario (di cui diremo oltre), si profilano all'interno del progetto di rivisitazione delle direttive Europee che va sotto il nome di quarto pacchetto ferroviario. Innanzi tutto, va detto che i massimi rappresentanti delle DB e di SNCF hanno sottolineato l'eccessiva frenesia legislativa della Commissione europea che in circa 20 anni ha cambiato più volte le regole di un sistema che ha necessità di certezze per potersi sviluppare, considerato la mole di investimenti richiesti e i tempi della loro implementazione.

Il tema principale, quello più scottante è stato quello della definitiva separazione delle imprese di gestione delle infrastrutture da quelle di trasporto, il cosiddetto umbundling.

Il rappresentante della Commissione dopo aver confermato la volontà politica di perseguire l'obiettivo di creare un unico spazio ferroviario europeo, per raggiungere gli obiettivi riportati nell'ultimo libro bianco sui trasporti, ha ribadito l'impegno finanziario della UE per gli investimenti nelle infrastrutture ferroviarie, per i quali sono previsti stanziamenti per 50 miliardi di euro da ripartirsi per la costruzione di nuove linee e per il superamento del gap ancora esistente tra i paesi membri. Tutto ciò sarà possibile, ha affermato il rappresentante della Commissione, se sarà incrementata la concorrenza e sarà concesso meno spazio alla sussidiarietà, ovvero alle scelte dei singoli Stati, il tutto all'interno di un quadro regolatorio più stringente. In tale contesto egli vede bene la completa separazione tra i gestori delle infrastrutture e le imprese di trasporto. Dal punto di vista delle tutele sociali la Commissione si dichiara disponibile a trovare delle soluzioni per inserire nella direttiva la cosiddetta clausola sociale, visto che sono a favore dell'estensione del sistema di affidamento dei servizi pubblici tramite gara.

Il rappresentante del Governo tedesco nell'approvare la politica di apertura dei mercati non è d'accordo sul fatto che un umbundling totale sia la risposta giusta per incrementare la fetta del mercato ferroviario all'interno di

quello di tutti i trasporti. A tal proposito ha citato l'esempio delle ferrovie tedesche che pur avendo perso il 30% del mercato a favore di nuovi operatori ha potuto incrementare i volumi di trasporto sia di passeggeri che di merci e produrre utili. Secondo lui, serve solo migliorare il sistema di certificazione che dovrebbe diventare unico a livello europeo per evitare ritardi o blocchi strumentali alla libera concorrenza. Sulla stessa lunghezza d'onda il presidente di DB che forte del sostegno del suo Governo chiede un allungamento dei tempi per l'avvio della discussione sul quarto pacchetto ferroviario. Serve una profonda analisi sui supposti vantaggi economici di una netta separazione delle holding ferroviarie, ha chiosato il numero uno di DB. Anche il presidente di SNCF dubita sull'utilità di una separazione completa della holding ferroviarie. Il suo ragionamento ha avuto un taglio più sociale. Ha fatto presente come l'apertura al mercato senza regole per il lavoro ha messo in crisi anche le grosse imprese che non possono reggere una concorrenza che punta solo a ridurre i costi e le tutele sul versante della manodopera. Anche per lui la via da seguire è quella di rafforzare regole europee su standardizzazione dei materiali, certificazione delle imprese e l'interoperabilità. Lachman, per la CER, si è detto contrario all'umbundling totale ma favorevole alla separazione delle imprese; ha proposto una centralizzazione delle funzioni delle agenzie della sicurezza nazionali all'interno di quella europea. Le attuali, secondo lui, dovrebbero, entro il 2022, diventare degli organismi regionali di ERA.

A seguire si è tenuta una seconda tavola rotonda, in cui è stata data voce alla politica con la partecipazione di onorevoli membri del Parlamento Europeo in rappresentanza dei rispettivi gruppi politici di riferimento, chiamati a fornire una panoramica generale di quale sono gli orientamenti politici all'interno dell'assise Europea, sullo specifico tema delle trasporto ferroviario in Europa. In sintesi possiamo così riassumere la posizioni politiche dei vari gruppi presenti nel parlamento espressi, ricordiamo, da componenti eletti in Germania. Il rappresentante del gruppo socialdemocratico si è detto favore di una separazione ragionata che può consentire anche il mantenimento dei sistemi che prevedono aziende strutturate in holding, focalizzando sulla necessità di incrementare il ruolo di controllo delle regole anche attraverso compiti specifici assegnati all'agenzia europea. Il rappresentante del partito popolare, che essendo stato sindacalista, ha distinto la posizione personale da quella del suo gruppo politico di appartenenza, facendo notare le sfumature all'interno del proprio partito: comunque la maggioranza preferisce una separazione netta delle imprese. Posizione analoga è stata espressa dal deputato dei verdi, che ha argomentato la scelta con degli esempi concreti su come la liberalizzazione e la privatizzazione anche di linee secondarie abbia portato, almeno in Germania, ad un aumento delle persone che utilizzano il treno: obiettivo primario che tutte le politiche dovrebbero perseguire. Su posizioni esattamente opposte, l'esponente dei gruppi della sinistra, che si auspica un ritorno al passato con delle aziende integrate, a completa gestione pubblica, che però collaborino tra loro, sotto una regia di regole comuni, per uno sviluppo del trasporto su ferro.

Prima della terza tavola rotonda, c'è stata la presentazione di uno studio comparato su alcuni dei sistemi ferroviari europei che ha messo a confronto l'efficienza delle strutture e delle imprese ferroviarie focalizzandosi su degli indicatori specifici, quali lo sviluppo del sistema di trasporto, la qualità del prodotto e del lavoro nonché le tendenze dell'andamento della produttività. Il lavoro è stato l'oggetto delle osservazioni e della discussione che ha visto protagonisti sia i sindacalisti che dei responsabili di imprese ferroviarie di alcuni paesi europei.

Il secondo giorno, si è aperto con un ulteriore approfondimento sul tema dell'umbundling con delle esposizioni di taglio prettamente tecnico dei luminari tedeschi: i professori Bottger e Kirchner. Sono stati presentati due studi che hanno fatto un'attenta disamina attenta dei costi e dei benefici di un ipotetico sistema ferroviario che preveda la completa separazione prendendo a riferimento l'attuale struttura di DB. Pur avendo dimostrato delle evidenze sostanziali che il sistema delle DB sta funzionando senza impedire lo sviluppo della concorrenza e l'ampliamento del mercato uno dei due relatori ha concluso che l'umbundling va fatto ugualmente. Il prof. Kirchner (che è di parere diverso, favorevole al sistema integrato) ha avanzato una ipotesi ardita sulla smania della Commissione di spingere verso la separazione, ma che potrebbe avere qualche fondamento. Secondo lui, la Commissione europea spinge veementemente per l'umbundling perché si possa arrivare, in un periodo di tempo medio lungo, ad un'unica entità preposta alla gestione delle infrastrutture delle reti ferroviarie europee, togliendole dal controllo nazionale in modo da provvedere direttamente agli investimenti e alla creazione di un mercato ferroviario integrato al livello continentale. Una questione di potere, quindi.

E' stata poi la volta del confronto sindacale tra Etf e Cer sui punti di vista delle parti sociali rispetto relativamente al loro ruolo e alle aspettative su quelli delle istituzioni politiche dell'UE. Prima delle conclusioni del presidente di Evg, c'è stato lo spazio per un confronto, tra aziende e sindacati sugli effetti delle politiche per il settore ferroviario messe in campo dall'Ue e le prospettive del dialogo sociale nelle singole nazioni.

Questi importanti appuntamenti hanno dato la possibilità ai componenti della sezione del trasporto ferroviario dell'Etf, che hanno partecipato attivamente ai dibattiti, di ribadire le proprie contrarietà alle politiche, fin qui

adottate dalla Commissione Europea, avvalendosi anche del supporto di studi comparativi che hanno messo in evidenza il fallimento di una liberalizzazione basata solo su convinzioni ideologiche.

L'evento sopra descritto era stato preparato anche in sede di plenaria della sezione dei ferrovieri dell'Etf, tenutasi il 18 settembre, nella sala dell'edificio della DGB dedicata a Wilhelm Leuschner, un sindacalista antinazista ucciso per le proprie idee e l'impegno contro la tirannia. All'ordine del giorno della riunione della sezione ferrovieri oltre alla presa d'atto dello stato di avanzamento dell'iter legislativo del "recast" (rifusione, è il brutto termine che compare nelle traduzioni in italiano dei documenti ufficiali) del primo pacchetto ferroviario, ci sono stati: l'adozione delle posizioni politiche e delle azioni che l'ETF dovrà adottare per contrastare il percorso del quarto pacchetto ferroviario, la cui bozza dovrebbe vedere la luce l'11 dicembre di quest'anno; la discussione di una bozza di lavoro per esplicitare le posizioni sindacali in merito al ruolo dell'Agenzia Europea sulla Sicurezza; l'approvazione di un documento comune Etf-Cer per promuovere azioni mirate ad incrementare la sicurezza e contrastare gli episodi di violenza a cui è sottoposto il personale mobile.

Recast del Primo pacchetto Ferroviario

Il percorso legislativo di questa nuova direttiva, che avrà come titolo "Direttiva sulla costituzione di uno spazio ferroviario europeo unico", dopo il compromesso raggiunto, il 19 giugno 2012, tra il Consiglio dei Ministri e il Parlamento Europeo e la votazione (in seconda lettura, fatta il 3 luglio dal Parlamento Europeo) sta giungendo al termine. La larga maggioranza con cui è stato accolto il nuovo testo fa sì che la procedura si concluderà, con buona approssimazione, nel mese di ottobre del 2012 senza ulteriori necessità di altre riunioni degli organi legislativi. Dopo di che diverrà ufficiale non appena sarà pubblicata sulla gazzetta ufficiale dell'UE, molto probabilmente entro la fine di quest'anno. Successivamente i Paesi membri avranno a disposizione 30 mesi per recepirli nell'ordinamento nazionale.

Prima di ricordare brevemente alcuni dei punti cruciali i che la nuova direttiva andrà a modificare, è interessante far notare le argomentazioni dell'avvocato generale della Corte di Giustizia Europea Jääskinen, riportate nelle proprie raccomandazioni relative ai ricorsi per inadempimento della direttiva europea n.91/440, proposti dalla Commissione Europea, avverso Austria e Germania. Contro le accuse di violazione della direttiva avanzate dalla Commissione Europea che ritiene che le direttive non consentano agli stati membri di integrare il gestore indipendente nell'ambito di una holding cui appartengono anche le imprese ferroviarie, a meno che non si prevedano misure supplementari per garantire l'indipendenza del gestore, così come non avrebbero fatto Austria e Germania in quanto hanno integrato i loro rispettivi gestori dell'infrastruttura in una holding, l'avvocato generale sottolinea che il ricorso della Commissione non verte sulla scorretta applicazione delle direttive ma unicamente sulla loro trasposizione errata o incompleta.

Secondo Jääskinen la direttiva 91/440 non obbliga gli Stati membri a effettuare una separazione istituzionale tra il gestore indipendente e l'operatore storico. Al contrario, detta direttiva consente a tali Stati di integrarli nella medesima holding. Pertanto, l'avvocato generale rileva che le misure supplementari invocate dalla Commissione non sono menzionate nelle direttive di cui trattasi, per cui la loro adozione non può essere imposta agli Stati membri. Egli, infine, respinge parimenti gli argomenti della Commissione secondo cui la Germania sarebbe venuta meno agli obblighi in materia di fissazione delle tariffe e di predisposizione di un meccanismo diretto a limitare i costi legati al servizio di infrastruttura e a ridurre il livello dei diritti di accesso. Ciò considerato l'avvocato generale ritiene che i ricorsi della Commissione debbano essere respinti.

La sentenza della Corte di Giustizia dovrebbe essere emessa tra breve e sicuramente non mancherà di infiammare il dibattito sulla stesura del testo del quarto pacchetto ferroviario.

Lasciamo per un momento il futuro remoto e torniamo a quello prossimo. Dicevamo che la direttiva sul recast del primo pacchetto ferroviario dovrà essere trasportata nelle singole nazioni entro 30 mesi, vediamo in breve quali sono le novità.

Il recast non è solo un testo unico delle direttive precedenti ma aggiunge nuovi elementi. Innanzitutto rafforza il concetto di separazione, anche se non totale e definitivo, per le imprese integrate che hanno una posizione dominante nel mercato ferroviario affinché non ostacolino la concorrenza, l'articolo 13 e l'allegato n.2 declinano esattamente i termini di come ciò debba avvenire.

Gli articoli 55 e 56 rafforzano il ruolo e l'indipendenza degli organismi nazionali di regolazione, mentre l'articolo 57 pone le basi per una rete di cooperazione tra gli stessi sotto la regia diretta della Commissione, che con l'articolo 63 si riserva di valutare i risultati di tale cooperazione e di legiferare: in pratica si gettano le basi per un organismo unico.

Vengono introdotti nuovi elementi per il calcolo dei canoni di utilizzo dell'infrastruttura, articoli 31 e 32. Per quanto riguarda la concessione delle tracce ora potranno essere richieste anche da soggetti terzi che però dovranno servirsi di una impresa di trasporto per concludere l'accordo con il gestore dell'infrastruttura (art.41). Inoltre le tracce una volta assegnate ad un richiedente non potranno essere trasferite dal beneficiario ad un'altra impresa o servizio. Qualsiasi forma di transizione avente per oggetto la capacità di infrastruttura è vietata e ha come conseguenza l'esclusione da un'ulteriore assegnazione di capacità. (art.38)

Oltre all'articolato la direttiva presenta ben 8 allegati in cui si dettano scrupolosamente tutti gli elementi necessari alla sua implementazione. Inoltre è previsto che la Commissione possa emanare altre norme per garantire l'uniformità dell'implementazione in ogni singolo Stato membro.

Il quarto pacchetto ferroviario

Le valutazioni negative che l'Etf dà sulla direttiva di recast possono considerarsi un unicum con le critiche avanzate sulla proposta del quarto pacchetto ferroviario, che come sopra riportato, sono state ampiamente manifestate durante l'importante meeting berlinese.

La sezione ferrovieri dell'Etf è della convinzione che le imprese ferroviarie integrate siano la migliore soluzione per l'incremento e lo sviluppo del trasporto ferroviario in Europa. Un'impresa integrata è più adatta per sostenere gli investimenti necessari a lungo termine consentendo di promuovere l'innovazione dei prodotti in quadro sinergico di esperienze per il miglioramento sia del materiale rotabile che dei sistemi di sicurezza delle reti. L'ulteriore iniezione di concorrenza, normalmente sleale, indurrà le aziende ferroviarie a ridurre ulteriormente i costi influenzando negativamente l'occupazione e le condizioni di lavoro, aumentando l'outsourcing, l'occupazione precaria; si incrementeranno i carichi di lavoro e si ridurranno gli investimenti in formazione e salute e sicurezza sul lavoro. L'Etf denuncia inoltre il tentativo della Commissione di modificare il regolamento n.1370/2007 nel senso di limitare o addirittura rimuovere il principio di libertà di scelta (obbligare tutti a fare le gare di appalto), da parte delle autorità pubbliche dei singoli Paesi che decidono su come affidare i servizi di trasporto pubblico, così come è garantita dal protocollo n. 26 sottoscritto a Lisbona. Le forzature della Commissione per raggiungere la concorrenza aperta sull'affidamento delle tracce avrà come conseguenza il cherry picking delle tratte più redditizie da parte degli operatori più forti sul mercato che non si cureranno, oppure lasceranno agli Stati, la gestione delle linee meno redditizie che potrebbero anche essere chiuse. L'Etf insiste nel sostenere come le esperienze di liberalizzazione mostrino un deterioramento dei servizi per i cittadini ed un aumento dei costi per le casse degli Stati. Nei prossimi mesi in tutta Europa saranno promosse delle iniziative per informare e denunciare le conseguenze che potrebbero esserci a seguito della riforma prevista nel quarto pacchetto ferroviario. Di tutto ciò avremo tempo di parlarne, in quanto i tempi dovrebbero essere questi: dicembre 2012 presentazione del pacchetto, entro la primavera del 2013 designazione del relatore del provvedimento e avvio del processo legislativo, circa un anno di discussione; da tenere presente che nel 2014 ci saranno le elezioni per il rinnovo del Parlamento Europeo e quindi delle possibili ripercussioni sul percorso indicato.

Anche per quanto riguarda le posizioni sindacali sul futuro dell'ERA le rinviamo a un prossimo approfondimento, in quanto anche qui c'è il tempo per fare delle proposte ragionate e condivise, che al momento sono soltanto in fase embrionale.

L'ultimo punto all'ordine del giorno della sezione è stato dedicato alla discussione della bozza di avviso comune tra CER/EIM/ETF per promuovere azioni concrete che aiutino a contrastare l'inquietante fenomeno della violenza contro il personale di bordo. Il fenomeno è dilagante in tutta Europa, tant'è che alcune imprese ferroviarie stanno valutando la possibilità di dotare di armi il personale di bordo. Gli obiettivi del documento sono quelle di dare un quadro di riferimento comune per supportare gli affiliati, nelle negoziazioni a livello locale, ad individuare adeguate misure di sicurezza per il personale esposto ad attacchi violenti da parte di terzi.

I lavori della sezione si sono conclusi con l'invito del rappresentante dell'ITF Mac Urata a partecipare al congresso che si terrà a Toronto nel prossimo mese di novembre.

Osvaldo Marinig
FIT CISL
ETF Sezione Ferrovieri