

IL FINANZIAMENTO DEL MATERIALE ROTABILE NEL TRASPORTO PUBBLICO
LOCALE: QUALI POSSIBILI SOLUZIONI?

Cristina Bargerò¹

SOMMARIO

Il finanziamento del materiale rotabile nel trasporto pubblico locale di trasporto urbano presenta interessanti profili di analisi, sia alla luce delle difficoltà della finanza locale e della scarsità di risorse destinate al settore, sia delle diverse modalità operativo-finanziarie con cui può essere perseguito, in quanto comporta ingenti investimenti relativi sia alla manutenzione che al rinnovo.

Il paper approfondirà gli aspetti riguardanti l'offerta di materiale rotabile, a seconda della tipologia e delle problematiche connesse alla sua disponibilità o meno nell'ambito delle gare per l'affidamento del servizio di trasporto pubblico.

Quindi, dopo una rassegna della letteratura esistente in materia, si proveranno a delineare le diverse soluzioni oggi possibili per il finanziamento del materiale rotabile, anche alla luce di altre esperienze simili in ambito internazionale, tenendo presente che esse richiedono un continuo confronto tra metodologie operative ed esperienze sul campo.

¹ Ires Piemonte, via Nizza 18, 10125 Torino. bargerò@ires.piemonte.it

1. INTRODUZIONE

Le nuove esigenze di mobilità sostenibile, imposte anche dalla Comunità europea, volte alla riduzione dell'inquinamento ambientale ed acustico, richiedono, inevitabilmente investimenti a favore del trasporto pubblico, che si traducono in interventi infrastrutturali sia di potenziamento che di manutenzione e nel rinnovo del materiale rotabile, in modo tale che esso risponda alle esigenze di basse emissioni di CO₂, di sicurezza e di comfort, così da spostare utenti dalla modalità privata a quella pubblica.

Il rinnovo del parco autobus, che nel nostro paese ha un'età media di più di 8 anni, e del materiale ferroviario si rivela sempre ogni giorno più necessario, affinché il trasporto collettivo, raggiungendo più elevati indici di efficacia e di efficienza per quanto riguarda l'offerta, sia posto nelle condizioni di essere competitivo rispetto a quello privato.

Un ulteriore elemento da tenere in considerazione è la liberalizzazione, seppure ancora parziale, del trasporto pubblico locale, che ha imposto la separazione tra la gestione del servizio e l'infrastruttura, sollevando, nel contempo, alcune questioni relative alla natura del materiale rotabile, in sede di predisposizione del bando di gara. Infatti, sebbene il materiale rotabile non sia considerato dall'Antitrust un "essential facility", tuttavia, esso non sempre è facilmente reperibile sul mercato.

Per quanto concerne il trasporto urbano ed extraurbano su gomma, il materiale rotabile è essenzialmente costituito da nuovi autobus, compatibili con le mutate esigenze della mobilità e con i nuovi parametri di efficienza energetica ed ambientale. In tale ambito, negli anni scorsi sono state previste forme di cofinanziamento regionale, rese, oggi, difficilmente praticabili dalla difficile situazione finanziaria delle Regioni stesse.

Passando, invece, al trasporto su ferro, sia in ambito urbano (metro) che regionale, l'acquisto di nuovi locomotori, oltre a comportare investimenti di notevole portata, presenta ulteriori complicazioni anche dal punto di vista dell'offerta, in quanto i produttori non sono così numerosi e i tempi di consegna lunghi.

Nella prima parte del lavoro si procederà ad una disamina sulla natura del materiale rotabile, secondo la legislazione e la giurisprudenza italiana ed europea; il secondo paragrafo delinea le caratteristiche del mercato del materiale rotabile, il terzo si concentrerà sulle modalità di finanziamento per l'acquisto di treni e autobus adottate in altri paesi europei. Nel paragrafo conclusivo, infine, si vorrebbero fornire strumenti utili al decisore pubblico regionale per individuare nuove modalità di finanziamento per il materiale rotabile, in un contesto di scarsità di risorse pubbliche.

2. Aspetti regolatori e di mercato riguardo al materiale rotabile nel trasporto pubblico locale

2.1 *Il materiale rotabile è essential facility?*

Il D.lgs. 422 del 1997, più noto come decreto Burlando, stabilisce che nei programmi triennali regionali siano definite le risorse da destinare agli investimenti. Inoltre con accordi di programma tra il Ministero dei Trasporti e la Regione e tra la Regione e gli Enti locali sono individuati i mezzi di trasporto, incluso il materiale rotabile ferroviario, i tempi di realizzazione, i soggetti coinvolti con le relative competenze le risorse necessarie, le fonti di finanziamento e i tempi di erogazione. Le singole leggi regionali, di attuazione del decreto Burlando, prevedono che all'interno di specifici documenti di programmazione siano definite le risorse da destinare agli investimenti in materiale rotabile.

Gli aspetti più delicati, riguardo al materiale rotabile e alla sua natura sono connessi, però, all'aggiudicazione del servizio di trasporto in sede di gara.

Secondo quanto disposto dell'art. 18 D.Lgs. 422/97 (come modificato dall'art. 45 L.166/02) “il bando di gara deve garantire che la disponibilità a qualunque titolo delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali essenziale per l'effettuazione del servizio non costituisca, in alcun modo, elemento discriminante per la valutazione delle offerte dei concorrenti. Il bando di gara deve altresì assicurare che i beni di cui al periodo precedente siano, indipendentemente da chi ne abbia, a qualunque titolo, la disponibilità, messi a disposizione del gestore risultato aggiudicatario a seguito di procedura ad evidenza pubblica”. In base all'articolo citato, alcune amministrazioni hanno ritenuto che, il materiale rotabile dovesse ritenersi incluso nelle “altre dotazioni patrimoniali” necessarie per l'effettuazione del servizio. In merito è intervenuta l'Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato (AGCM) AS 262/2003, con la “Segnalazione sul materiale rotabile ferroviario necessario per l'espletamento delle gare per l'aggiudicazione dei servizi ferroviari di competenza regionale”, sollecitata dalla Regione Umbria, e reso ai sensi dell'art. 21 della L. n. 287/90, ha sottolineato come l'accesso al materiale rotabile necessario allo svolgimento del trasporto ferroviario “risulta particolarmente difficoltoso, in ragione di una molteplicità di fattori che si possono individuare principalmente nella specificità della domanda, nell'assenza di un mercato secondario e nei tempi richiesti per la produzione di materiale rotabile di nuova produzione”. Peraltro, ha concluso l'Autorità, sebbene il materiale rotabile sia “essenziale per l'esercizio dei servizi di trasporto ferroviario e [...] di difficile reperibilità sul mercato”, non può essere considerato un “essential facility” e non si può quindi, fare obbligo a Trenitalia “di garantirne l'accesso a chiunque ne faccia richiesta” per espletare le gare dei “treni regionali”. L'Autorità ha, quindi, ritenuto che al materiale rotabile manchi uno dei requisiti necessari per applicare l'essential facility doctrine” e cioè la “non duplicabilità” a costi socialmente sostenibili.

Il dibattito sulla natura di essential facility è stato affrontato da dottrina e giurisprudenza sotto molteplici punti di vista: agli aspetti teorici, ai casi di applicazione della normativa antitrust alle essential facilities, alle problematiche legate ai rapporti tra disciplina della concorrenza e regolamentazione settoriale delle condizioni di accesso alle reti, nel settore delle public utilities

La letteratura sviluppata in materia, tuttavia, non è riuscita ad esprimere un'unica posizione su una serie di questioni, quali:

- cosa debba intendersi per essential facility;
- su quali siano i limiti di applicazione dell'obbligo di contrarre;
- quando il rifiuto di contrarre debba considerarsi non giustificato.

In quali condizioni, in primo luogo, si ravvisano caratteristiche tali da definire un'infrastruttura o una dotazione patrimoniale come “essenziale”? Un caso è quello in cui un operatore economico controlli un'infrastruttura in un mercato “a monte” o up-stream e in un mercato a valle (down-stream) e sia in grado di trasferire il potere di mercato dal primo al secondo mercato, non concedendo l'accesso all'infrastruttura ai suoi concorrenti. Le Autorità Antitrust applicano l'essential facility doctrine qualora un'impresa, detentrica di una specifica infrastruttura in un mercato up-stream, possa utilizzare la “leva” del potere di mercato a monte per impedire ai suoi concorrenti di competere con essa sul mercato a valle (leverage theory).

Secondo la giurisprudenza comunitaria, inoltre, si definisce “essenziale” quell'infrastruttura che risulti “di per sé indispensabile per l'accesso dell'attività del soggetto che richiede l'accesso, nel senso che non deve esistere alcuna facility che possa realmente o potenzialmente sostituirsi a quella di cui si valuta l'essenzialità”. Nella decisione Oscar Bronner, la Corte di Giustizia ha sostenuto che l'essential facility doctrine non sia applicabile qualora “non risultino esistere ostacoli di natura tecnica, normativa o anche economica capaci di rendere impossibile o straordinariamente difficile a qualsiasi altro operatore creare, da solo o in collaborazione con altri, una facility idonea a soddisfare le medesime funzioni dell'infrastruttura di cui trattasi”².

La sentenza Oscar Bronner ritiene il requisito della “non duplicabilità” dell'asset, necessario (assieme ai requisiti della divisibilità e della essenzialità) per poter applicare l'essential facility doctrine, debba essere interpretato in modo particolarmente restrittivo. A livello comunitario è consolidato un orientamento dottrinale per cui non sussiste un obbligo generale di condivisione delle infrastrutture, in quanto un'infrastruttura può essere qualificata “essenziale” (ai fini del “duty to deal”), nel caso in cui sia necessaria per l'operare di imprese terze nel mercato a valle e se la presenza di tali imprese sia fondamentale per lo sviluppo di un mercato concorrenziale.

² Corte di Giustizia CE (Sesta Sezione), 26 novembre 1998, C-7/97, Oscar Bronner GmbH & Co. KG contro Mediaprint Zeitungs-und Zeitschriftenverlag GmbH & Co. KG

Per quel che riguarda il settore dei trasporti, sono state presentate alcune procedure antitrust da parte della Commissione Europea. Relativamente al trasporto ferroviario, la questione riguarda il rifiuto da parte di un incumbent ferroviario di fornire materiale rotabile e/o servizi di trazione configurabile o meno come un abuso, in ragione della natura di essential facility della trazione o al materiale rotabile medesimi, ossia se gli assets in questione siano da considerare una risorsa essenziale per poter “entrare” in un nuovo mercato. Ci si chiede, anche, se il rifiuto a concedere trazione a terzi potesse essere giustificato in presenza di tracce già impegnate per la produzione dei propri servizi, non essendovi, quindi, capacità inutilizzate (spare capacity). Il più noto precedente comunitario in materia è rappresentato dalla decisione della Commissione European Night Services che, pur essendo stata resa ai sensi dell'art. 81 del Trattato, ha affrontato questioni tipicamente connesse alle fattispecie di abuso di posizione dominante per rifiuto di concedere un'infrastruttura essenziale

Inoltre, continua la Commissione, “le imprese che decidono di affittare materiale rotabile optano generalmente per contratti a termine; mentre il periodo di ammortamento di tale materiale rado inferiore a 20 anni, quindi poiché l'impresa noleggiatrice deve assumere il rischio residuo i prezzi di locazione sono generalmente proibitivi per i nuovi operatori”.

Tra i principali fattori che rendono difficoltoso l'accesso al mercato di produzione e commercializzazione del materiale rotabile ferroviario vi sono la specificità della domanda: a livello europeo gli standard tecnici sono differenti, la presenza di pochi produttori e l'assenza di un mercato secondario(anche a causa della specificità della domanda il materiale rotabile da destinare ad un mercato secondario risulta quantitativamente limitato e presenta caratteristiche tecniche e qualitative generalmente inadeguate).

Per quanto riguarda invece il trasporto urbano, la situazione relativa al materiale rotabile si rivela meno complessa, sia per la sua più facile reperibilità e la presenza di un mercato secondario.

2.2 Il mercato del materiale rotabile: l'offerta

A livello europeo, circa l'80% degli utenti del trasporto pubblico a livello mondiale effettua spostamenti su gomma.

Il mercato dei produttori di autobus, si presenta abbastanza frammentato e concorrenziale, sebbene gruppi come Chrysler, Daimler e Fiat che assieme detengono circa il 73% delle quote di mercato. Occorre, poi, rilevare che esiste un mercato dell'usato.

Tabella 1 . Quote di mercato dei principali produttori di autobus in EU 27

Gruppo	Brand	Quota di mercato
DAF	DAF	1,0%
DAIMLER -	MERCEDES	24,4%
CHRYSLER	Altro	4,3%
	Totale	28,7%
FIAT	FIAT	0,9%
	IVECO	18,4%
	Totale	19,4%
FORD	FORD	8,7%
GM	OPEL	0,1%
JAPAN	Altro	0,1%
MAN	MAN	8,1%
	Altro	1,0%
	Totale	9,2%
PSA	CITROEN	0,1%
	PEUGEOT	0,2%
	Totale	0,3%
RENAULT	RENAULT	1,2%
SCANIA	SCANIA	5,0%
VOLKSWAGEN	VOLKSWAGEN	0,9%
VOLVO TRUCKS	VOLVO	7,2%
ALTRO		18,2%

Fonte: Association Auxiliaire de l'Automobile

Gli autobus non richiedono alcuna infrastruttura, ad eccezione di un deposito e di un'officina; i tempi di consegna sono abbastanza rapidi e, comunque, non superiori all'anno. In caso di aggiudicazione di gara per la gestione del trasporto pubblico locale, quindi, diventa più semplice anche per un gestore non incumbant reperire in tempi utili il parco mezzi, così come richiesto da capitolato.

La situazione cambia, invece, per quanto riguarda il materiale rotabile ferroviario, in quanto il mercato si suddivide tra tre gruppi multinazionali:

- Bombardier, a controllo canadese;
- Siemens, a controllo tedesco;
- Alstom, a controllo francese.

A fianco di questi grandi gruppi industriali si registra un numero relativamente basso di "costruttori nazionali", tra i cui la svizzera Stadler, la spagnola CAF, la polacca Pesa.

I termini di consegna sono, pressoché, pari al doppio rispetto a quelli degli autobus e ad oggi, in Europa, il mercato dell'usato è poco sviluppato anche a causa delle diverse caratteristiche tecniche di linee e locomotori nei diversi paesi, sebbene oggi stia mutando il quadro grazie alla direttiva europea all'interoperabilità del sistema ferroviario comunitario, che non si applica alle metropolitane, tram e altri sistemi di trasporto leggero su rotaia, alle reti che sono isolate, dal punto di vista funzionale, al resto del sistema ferroviario ed adibite unicamente a servizi passeggeri locali, urbani o suburbani nonché le imprese ferroviarie che operano esclusivamente su tali reti.

3. Le modalità di finanziamento per il materiale rotabile

A partire dal dopoguerra, fino ai primi anni 2000 il finanziamento degli investimenti infrastrutturali e del materiale rotabile è sempre stato totalmente a carico delle finanze pubbliche, da un lato per il contributo che tali servizi danno allo sviluppo economico e sociale dei territori, sia per evitare il verificarsi di una posizione dominante da parte di operatori privati. In Italia, gli interventi relativi non solo alle infrastrutture, ma anche al materiale rotabile per il t.p.l., si sono, storicamente, basati su un meccanismo di finanziamento centrale: istruttorie ministeriali e delibere CIPE.

Le diverse modalità di finanziamento sopra descritte e i cenni a quanto accade in alcuni paesi europei mostrano come siano percorribili diverse alternative per il rinnovo del materiale rotabile nel trasporto pubblico locale. La necessità di interventi volti a favorire il riequilibrio tra trasporto pubblico e privato trova il suo fondamento nella Legge 211 del 1992 “Interventi nel settore dei sistemi di trasporto rapido di massa”, modificata e integrata da diversi provvedimenti. Particolarmente rilevanti sono le leggi finanziarie e le manovre correttive degli ultimi anni. La Finanziaria 2007 ha istituito presso il Ministero dei Trasporti, un Fondo per gli investimenti di 100 milioni di euro per gli anni 2007-2009, di cui al massimo il 75% destinato alla concessione di contributi per l'acquisto di veicoli ferroviari da destinare ai servizi di competenza regionale e destinati a servizi su linee metropolitane, tranviarie e filoviarie e da autobus a minor impatto ambientale o ad alimentazione non convenzionale. La successiva Finanziaria 2008 ha previsto un Fondo per la promozione e il sostegno dello sviluppo del trasporto pubblico locale, con una dotazione di 113 milioni di euro per l'anno 2008, di 130 milioni di euro per l'anno 2009 e di 110 milioni di euro per l'anno 2010, destinato per il 50% al finanziamento del materiale rotabile, ma poi azzerato dalla Legge 126 del 2008. Tuttavia, la legge 133 del 2008 ha ripristinato tale fondo, assegnando allo stesso un'ulteriore dotazione di 110 milioni di euro per l'anno 2011, in cui le risorse per il triennio 2008-2010 erano ripartite in pari misura tra le finalità previste. Inoltre nella Legge di Stabilità

2011 sono stati stanziati 425 milioni (fonte Fas) destinati all'acquisto di nuovo materiale rotabile.

La situazione di crisi della finanza pubblica acuitasi negli ultimi anni, anche in seguito alla congiuntura internazionale ha richiesto di ricorrere a nuove modalità di finanziamento.

Il finanziamento pubblico del materiale rotabile nei confronti delle aziende di t.p.l è ancora oggi possibile in quanto non configurabile come aiuto di stato, in quanto il trattato CE prevede all'articolo 73 che gli aiuti sono compatibili con il mercato comune "Se essi soddisfano le esigenze di coordinamento dei trasporti, ovvero per l'adempimento di alcuni obblighi inerenti alla nozione di un servizio pubblico". Devono essere rispettate, inoltre, alcune condizioni, ossia che:

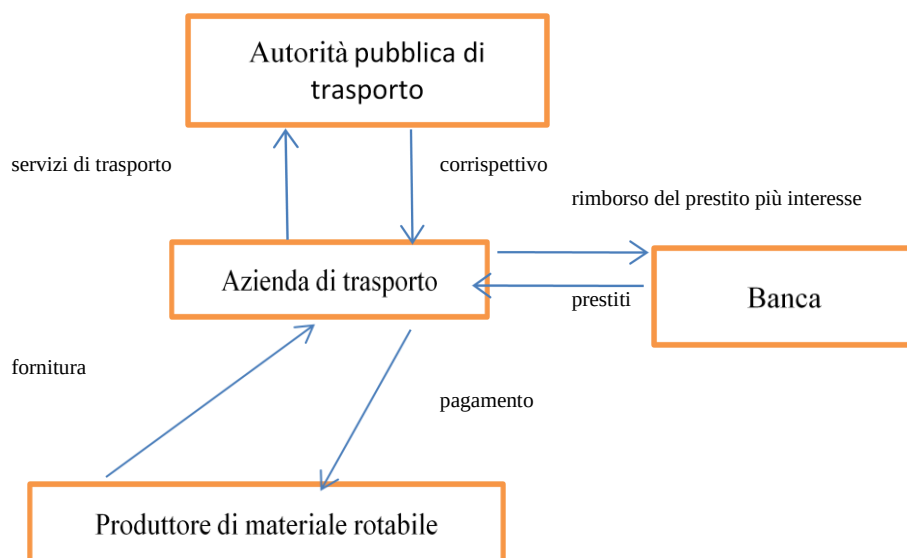
- il materiale rotabile in questione sia attribuito esclusivamente servizi di trasporto passeggeri urbano, suburbano o regionale;
- esso rimanga esclusivamente assegnati per almeno 10 anni per le specifico servizio per cui è stato finanziato;
- la sostituzione del materiale rotabile soddisfi i più recenti criteri ambientali e di interoperabilità e sicurezza;
- lo Stato membro dimostri che il progetto contribuisce a una coerente strategia di sviluppo regionale.

I finanziamenti pubblici possono essere assegnati in diverse forme, a seconda che il denaro pubblico venga speso direttamente (per esempio sotto forma di sussidio) o indirettamente (nell'ipotesi, ad esempio di riutilizzo di garanzia).

In molti paesi europei le autorità pubbliche non finanziano direttamente il materiale rotabile, ma stabiliscono nei contratti di servizio caratteristiche tecniche e tipologia degli investimenti da effettuare. Le modalità più diffuse di finanziamento sono quella tradizionale del ricorso al debito, del project-financing, di nuove forme di agevolazione al credito, del leasing o la formazione di "pool" tra le aziende e le autorità pubbliche di trasporto.

L'utilizzo di capitale di debito è ancor oggi largamente diffuso e viene erogato dalle banche valutando la solidità finanziaria delle imprese. L'ammontare dei prestiti dipende, ovviamente, dalla quantità di veicoli che l'azienda di trasporto intende acquistare.

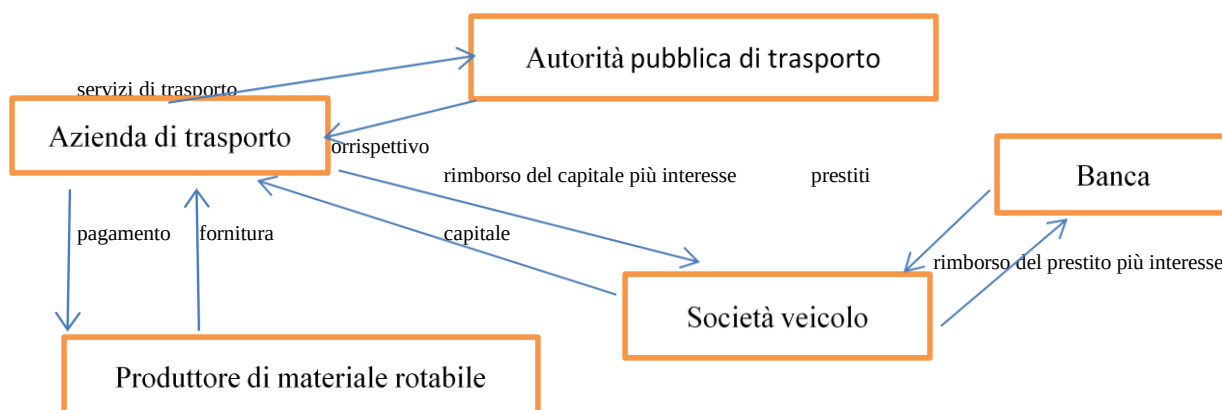
Figura 1 Finanziamento tramite prestito



Fonte Jaspers, European Commission

Anche il ricorso al project financing si basa essenzialmente su capitale di debito, ma in questo caso banche e creditori valutano le performances dell'intero progetto (struttura, redditività) per determinare le condizioni di finanziamento. Tuttavia, essi sono disposti a partecipare al credito, solo se il progetto garantisce un cash flow un reddito sufficiente e costante e titoli aggiuntivi (ad esempio il diritto di intervenire e prendere il contratto gestione in caso di gravi inadempienze). Le imprese, in genere, contribuiscono con capitale proprio, in proporzione al livello di rischio, ma la creazione di una società veicolo permette loro di salvaguardare gli assets aziendali.

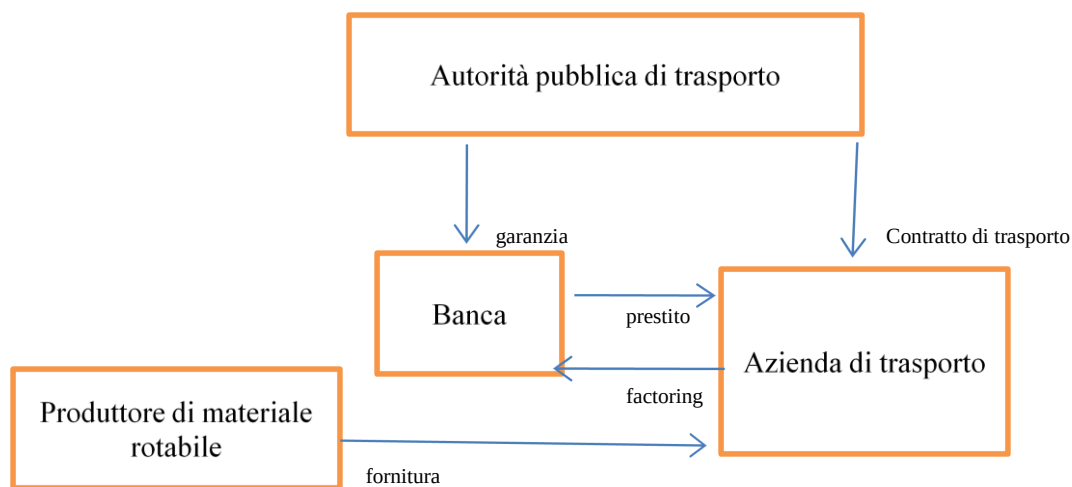
Figura 2 Finanziamento tramite project financing



Fonte Jaspers, European Commission

Il servizio di garanzia del debito, invece, copre gli accordi finanziari per cui l'ente pubblico garantisce che l'operatore riceva sempre una remunerazione a, copertura dei costi relativi al debito per l'acquisto del materiale rotabile. Nel determinare le condizioni finanziarie del credito, si utilizza come garanzia la solvibilità dell'ente pubblico. Il vantaggio di questo tipo di finanziamento, di solito, consiste in tassi di interesse più favorevoli. L'autorità pubblica, in tal modo, si assume il rischio dell'investimento.

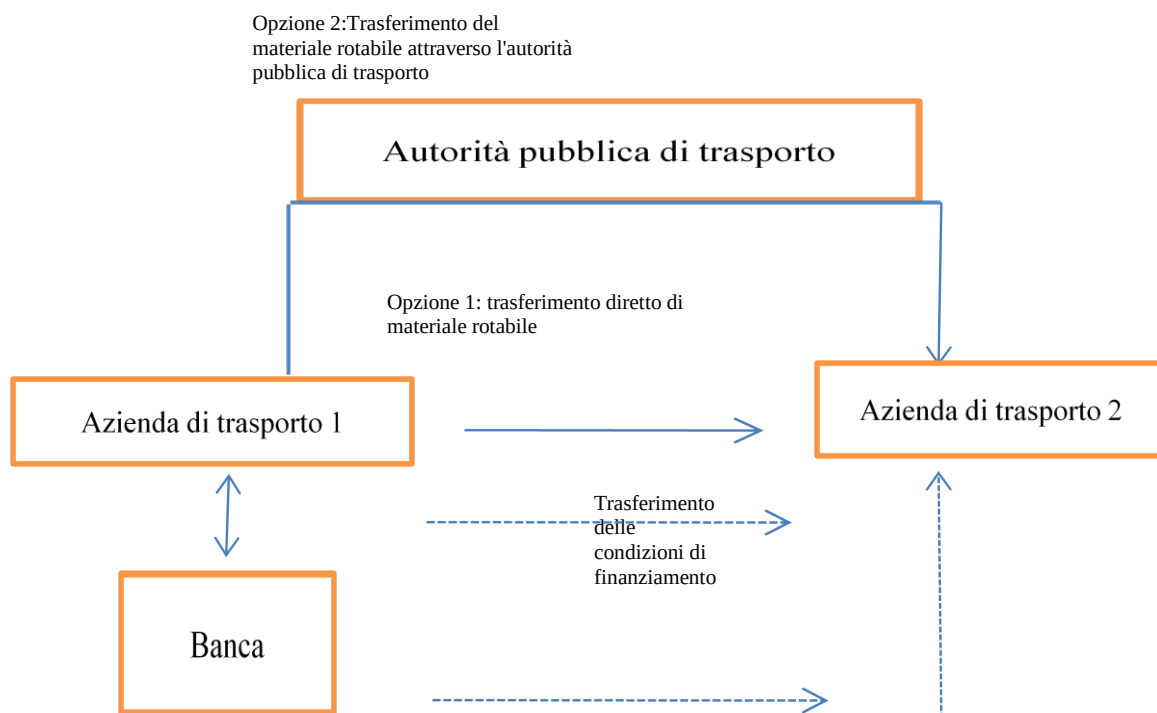
Figura 3 Servizio di garanzia del debito



Fonte Jaspers, European Commission

Con la garanzia di riuso, invece l'operatore pubblico promette di prendersi carico del materiale rotabile alla cessazione del contratto di servizio e trasferirlo al nuovo aggiudicatario. Infatti, se i tempi di ammortamento di un treno sono di circa 30 anni, la durata degli affidamenti è di circa 6/7 anni.

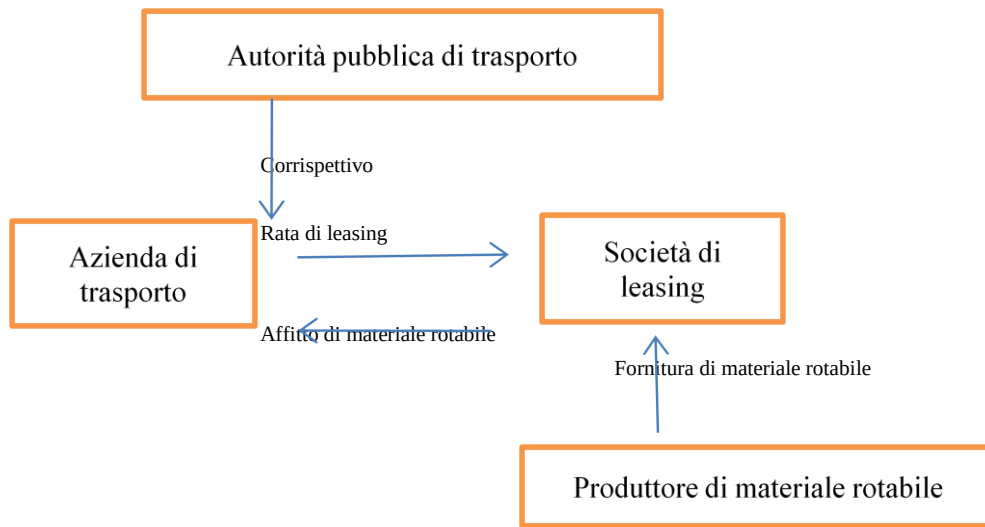
Figura 4 Garanzia di riutilizzo



Fonte Jaspers, European Commission

Il leasing si configura come un contratto di locazione a medio-lungo periodo. Il locatore (solitamente una società controllata dalla una banca) acquista, al posto dell'ente locale, attraverso un prestito, il materiale rotabile e lo mette a disposizione in cambio di un canone per tutta la durata del contratto. Nel leasing operativo, il locatario, alla fine del contratto, può avere la possibilità di acquistare il materiale rotabile. Il leasing facilita l'accesso al mercato di nuovi operatori, in quanto riduce l'ammontare di investimenti iniziali per disporre del materiale rotabile necessario per l'esercizio del trasporto pubblico. Il locatore, inoltre si assume il rischio dell'investimento ed è anche responsabile per la manutenzione del materiale rotabile. Con un contratto di leasing finanziario, invece, il locatario si assume il rischio di investimento mentre il locatore solo quelli legati al prestito.

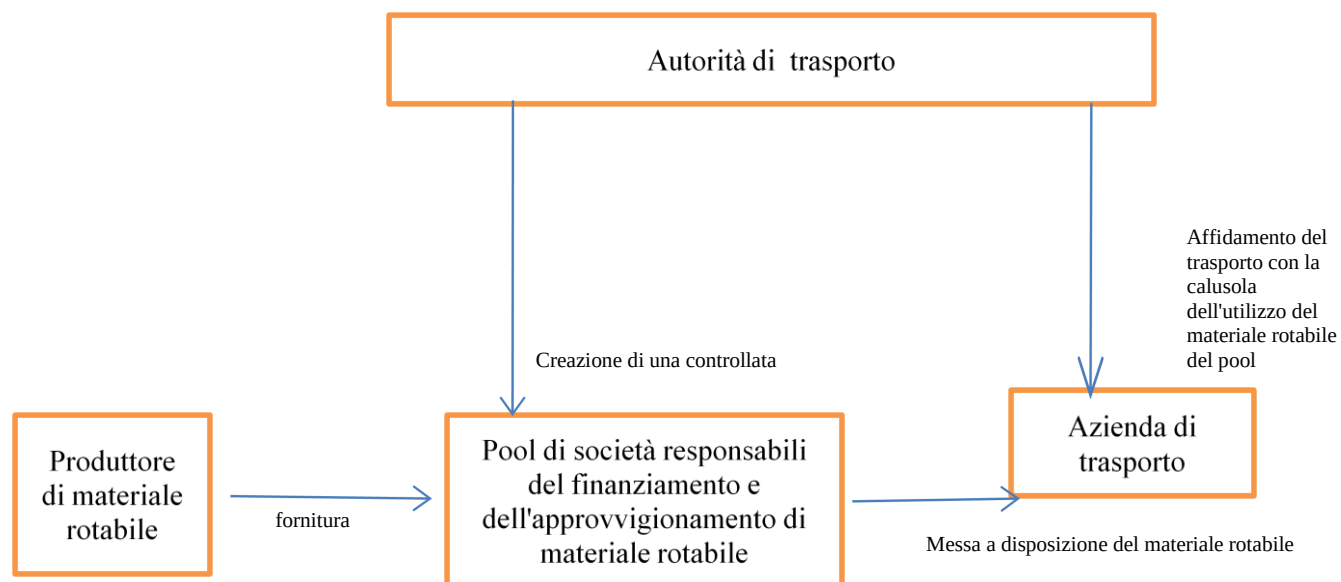
Figura 5 Leasing



Fonte Jaspers, European Commission

Un'altra opzione, per le amministrazioni pubbliche, utilizzata, in particolare in Svezia e Germania, è quella di creare dei consorzi ("pool") di autorità di trasporto pubblico (PTA) detentori del materiale rotabile. Attraverso la creazione di un consorzio, l'amministrazione pubblica finanzia direttamente il materiale rotabile e lo rende disponibile agli operatori nell'area di sua competenza, permettendo, da un lato, alle piccole imprese di competere nell'assegnazione del servizio, dall'altro sfruttando economie di scala, nell'approvvigionamento di quantità maggiori di materiale rotabile, e ottenendo, quindi, un prezzo più basso.

Figura 6 Pool o consorzio



Fonte Jaspers, European Commission

4. Il finanziamento del materiale rotabile in Europa

Le esperienze straniere in tal senso sono molteplici e vanno dalla fissazione di imposte di scopo destinate ai trasporti, al ricorso a capitali privati o a forme di partecipazione pubblico-privata. Le diverse scelte effettuate dipendono in larga parte sia dal contesto amministrativo di riferimento sia dal grado di apertura dei mercati nel settore del trasporto pubblico locale. Ne discende, quindi, che, secondo il tipo di regolazione, mutano sia i confini dell'intervento privato, sia la decisione di includere il finanziamento del materiale rotabile con quello delle infrastrutture.

In seguito alla privatizzazione del trasporto pubblico, risalente a metà degli anni '90, Gran Bretagna il finanziamento del materiale rotabile è totalmente a carico dei privati. Gli autobus sono di proprietà delle aziende di trasporto; il materiale rotabile ferroviario è di proprietà delle Roscos (Rolling Stock Companies) che lo affittano ai Tocs, *Train Operators Companies*, ovvero i franchisors, gestori del servizio ordinario passeggeri, concessionari delle linee, che hanno concessioni di una durata variabile tra i sette anni e quindici. Il mercato delle Roscos è abbastanza concentrato nelle mani di tre operatori Angel, Porterbrook e HSBC Rail.

In Francia, il parco mezzi è quasi interamente (87%) di proprietà delle autorità organizzatrici di trasporto (AOUTU), mentre il restante 13% è in mano alle imprese. A Parigi, invece, la totalità dei mezzi è di Ratp. Negli ultimi anni, inoltre, vi è stata una politica di rinnovo del parco autobus, con una graduale sostituzione dei veicoli Euro 0 e Euro 1. Per il finanziamento del trasporto pubblico, in generale, e , quindi, anche del materiale rotabile, è istituita un'imposta di scopo, le Versement Transports (VT), che grava sulle imprese pubbliche e private con più di 9 dipendenti, localizzate lungo il perimetro dei trasporti urbani. Oggi il VT rappresenta il 45% delle fonti di finanziamento per le autorità organizzatrici del trasporto urbano. In particolare, per il finanziamento del materiale rotabile, in Francia, come in altri paesi (Spagna, Gran Bretagna e Germania) si sta diffondendo l'utilizzo di una forma di leasing operativo . Si tratta di un leasing senza opzione di acquisto, che si esaurisce in un periodo di tempo relativamente breve, permettendo all'azienda che gestisce il servizio o agli enti locali di rinnovare rapidamente il materiale rotabile, senza sopportare i rischi legati all'investimento. Il nuovo contesto giuridico e fiscale francese ha reso il leasing più conveniente sotto due aspetti, grazie alla possibilità di recuperare l'IVA sui canoni e all'estensione della possibilità di formare gruppi di interesse economico utilizzati nel settore aereo e da SNCF.

Nell'ultimo periodo sono stati effettuati diversi tipi di leasing, finalizzati all'acquisto di diversi tipi di materiale rotabile: dai treni regionali ai tram e ai bus. Grazie alla legislazione francese, attraverso il leasing si ottiene un bonus fiscale che permette all'ente pubblico di risparmiare dal 5 al 20% sul totale dell'investimento. La società veicolo dell'investimento deve ammortizzare il costo degli interessi verso la banca, attraverso le entrate dei canoni di locazione

Durante la prima fase detta deficitaria, si generano delle perdite a carico del locatore, che permettono un beneficio fiscale. Durante la seconda fase detta di eccesso, invece, si paga un eccesso di imposta.

Il leasing non è, quindi, un meccanismo di elusione fiscale, quanto piuttosto un differimento di imposta, assimilabile ad un sussidio statale indiretto, che permette di finanziare completamente il progetto dalla fase di pre-finanziamento, momenti in cui devono essere anticipate risorse ai costruttori, ma anche di integrare nel canone i costi di expertise tecnico-finanziarie necessarie. Vi sono, inoltre, dei rischi strutturali che si accollano le banche.

In Svezia, il finanziamento degli autobus è a carico delle aziende, quello di tram e treni spetta alle Autorità organizzatrici di trasporto, cui è affidata la regolazione del servizio. A Stoccolma, invece, l'Autorità organizzatrice Storstockholms Lokaltrafik (SL) finanzia anche l'acquisto degli autobus: nel 2007 su un totale di 1897 veicoli, il 52% è di SL. Per quanto riguarda il materiale rotabile ferroviario, esso è di proprietà dell'azienda pubblica. In Svezia un mercato del materiale rotabile sia nuovo, sia usato funzionante. Il materiale rotabile ferroviario è in mano ad un organismo pubblico che le attribuisce ai vincitori delle gare. Il

leasing è diffuso da anni, accompagnato da dei pool tra le PTA (Public Transport Authority): 18 delle 21 PTA svedesi hanno, infatti, creato Transitio AB, un consorzio responsabile per l'acquisto e la manutenzione del materiale rotabile, permettendo , così, ai diversi operatori su gomma e su ferro di concorrere sul mercato.

Anche, in Germania , dove per anni il materiale rotabile ferroviario, è stato acquistato grazie a finanziamenti pubblici, le autorità pubbliche di alcuni land hanno creato due con (Fahma e LNVG), che acquistano i veicoli e li mettono a disposizione degli operatori in sede di aggiudicazione del bando di gara.

5. Conclusioni

Il finanziamento totalmente pubblico, oggi, non pare percorribile per tre principali motivi, ossia la disciplina degli aiuti di stato e, soprattutto, dalla mancanza di certezza e dal taglio delle risorse destinate al trasporto pubblico locale.

Per poter utilizzare alcuni degli strumenti descritti nei paragrafi precedenti e già diffusi in alcuni paesi europei, sono necessari un quadro regolatorio certo e un nuovo sistema di governance.

La messa a disposizione del materiale rotabile potrebbero finalmente contribuire al processo di liberalizzazione del settore, che pare essere in una fase di stallo, come sottolinea l'Antitrust: “il più grave ostacolo alle virtuose dinamiche competitive nel nostro Paese è proprio costituito dall'esistenza di un quadro regolamentare ambiguo che, da un lato, delinea in astratto, specialmente nel settore del trasporto merci, un'avanzata liberalizzazione; dall'altro, è costellato di interventi episodici, ma dirompenti, volti a frenare il processo di apertura alla concorrenza, specialmente nel settore del trasporto passeggeri regionale, e a sussidiare, in assenza di una chiara definizione degli ambiti di servizio pubblico, l'impresa ferroviaria pubblica. Il tutto in assenza di un regolatore indipendente che possa, in primo luogo, verificare gli elementi di fatto sulla base dei quali di volta in volta vengono assunte le decisioni pubbliche di finanziamento o, in generale, di regolazione del settore. In conseguenza di ciò, attualmente, nella sostanza, è lo stesso operatore *incumbent* a fornire il quadro”³.

Se, per quanto riguarda il trasporto su gomma, sono ormai state espletate le gare su pressoché tutto il territorio nazionale e per i molteplici operatori il parco mezzi è facilmente reperibile, il trasporto regionale su ferro continua a configurarsi come un monopolio, anche a causa della difficoltà di reperimento del materiale rotabile.

Pare necessario un nuovo assetto della governance, sulla falsariga dei modelli svedese (Public Transport Authority,PTA) o francese, con la creazione di autorità organizzatrici di trasporto, cui attribuire, oltre alle funzioni di regolazione, eventualmente, anche la proprietà del materiale rotabile, così da poter riproporre, più agevolmente, anche nel nostro paese, tipologie

³ Agcm, Relazione annuale 2011

di finanziamento quali la garanzia di riuso⁴ o il “pool” di società partecipate dalle diverse autorità organizzatrici. Un tentativo in tal senso è stato compiuto con le Agenzie per la mobilità dell’Emilia Romagna, cui “può essere affidata direttamente la gestione delle reti e delle dotazioni essenziali al trasporto pubblico e conferita anche la proprietà dei beni”. Inoltre, solo un mercato liberalizzato può favorire lo svilupparsi di un mercato di leasing del materiale rotabile.

Bibliografia

Allain J.P , Bonnet G.(2004), EUROPE : Organisation et financement des transports publics terrestres de voyageurs, Certu

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (2003), “Segnalazione sul materiale rotabile ferroviario necessario per l’espletamento delle gare per l’aggiudicazione dei servizi ferroviari di competenza regionale” AS 262/2003

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (2011), Relazione annuale

Corte di Giustizia CE (1998), Oscar Bronner GmbH & Co. KG contro Mediaprint Zeitungs- und Zeitschriftenverlag GmbH & Co. KG, 26 novembre 1998, C-7/97

Gart (2009), Le financement des transports collectifs urbains en Europe

Jaspers (2004), Funding Regional Passenger Rail Rolling Stock, Example of the Czech Republic

Isfort (2011) , Il trasporto urbano rotaia in Italia. Situazione e linee di sviluppo

Nicita A. (2001), “La nozione di essential facility tra regolamentazione e antitrust”, in Mercato, Concorrenza, Regole, n.2 2001, Il Mulino

ABSTRACT

⁴ La garanzia di riuso può essere stabilita anche attraverso la previsione di uno specifico obbligo, contenuto nel bando di gara, verso l’aggiudicatario di acquisire il materiale rotabile del gestore precedente

This paper presents an overview of rolling stock financing schemes in local public transport, considering actual fiscal budget restraints and European legislation about State aid. In fact, public funding is therefore subject to state aid rules and has to be based on appropriate procurement procedures and contractual forms. The second part gives a short account of the application of the doctrine of essential facilities in Italy and in Europe and it describes market's supply of rolling stock, depending on mode of transport. The third part presents some relevant European case in financing rolling stocks. Finally, we will try to outline the possible solutions to financing rolling stock in Italy, especially in light of other similar experiences in international level.