

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
MARIO VALDUCCI

La seduta comincia alle 14,25.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso e la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati.

Audizione di rappresentanti dell'Ufficio per la regolazione dei servizi ferroviari (URSF).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul settore del trasporto ferroviario di passeggeri e merci, l'audizione di rappresentanti dell'Ufficio per la regolazione dei servizi ferroviari (URSF).

Do la parola all'ingegner Fabio Crocco, direttore generale dell'Ufficio per la regolazione dei servizi ferroviari, per lo svolgimento della relazione.

FABIO CROCCO, *Direttore generale dell'Ufficio per la regolazione dei servizi ferroviari*. Signor Presidente, onorevoli deputati, innanzitutto permettetemi di ringraziarvi a nome del piccolo ufficio che rappresento per l'opportunità di presentarvi il nostro lavoro.

Abbiamo lasciato agli atti una memoria riepilogativa di tutte le attività che svolgiamo e dei principali atti normativi che ci

riguardano. Non intendo illustrarla tutta, ma vorrei anzi essere molto breve per lasciare spazio alle vostre domande. Permettetemi quindi di procedere per *flash*.

Abbiamo appena celebrato l'anniversario dell'Unità d'Italia, ma forse non sapete che il testo unico sulle ferrovie compirà tra un mese novantanove anni. Tutto il sistema delle Ferrovie infatti si regge ancora sul testo unico del 1912.

All'atto del recepimento del primo pacchetto ferroviario, purtroppo, non venne attuata una sistematizzazione delle norme e quindi abbiamo ancora norme estremamente antiche, alcune ormai obsolete, che ci condizionano nell'esercizio dei nostri poteri di regolazione e di vigilanza, in particolare il testo unico del 1912, sulla base del quale è stato rilasciato l'atto di concessione a Ferrovie dello Stato, poi trasferito a RFI, e — molto più recente, ma lo stesso obsoleto — il decreto del Presidente della Repubblica n. 753 del 1980.

Quest'ultimo è rivolto principalmente alla sicurezza, ossia agli aspetti di competenza dell'Agenzia per la sicurezza, ma contiene anche elementi di organizzazione e gestione delle stazioni. Nel documento che abbiamo depositato trovate una sintesi di tutta l'evoluzione normativa a livello comunitario, a partire dal 1991 anche se poi recepita nel nostro ordinamento soltanto nel 1998 — che peraltro ben conoscete. L'Ufficio è stato istituito sulla base delle previsioni delle direttive del primo pacchetto emanate nell'anno 2000, con decreto legislativo n. 188 del 2003 che oggi è il testo di riferimento delle Ferrovie, a parte i riferimenti normativi più antichi di cui vi ho detto e poi ha trovato una concretizzazione nel decreto del Presidente della Repubblica del 2004, di riorganizzazione del Ministero.

Alla fine del 2004 l'ufficio diventa operativo solo con il direttore generale; il personale viene assegnato a partire da settembre dell'anno successivo, dopo l'emanazione del decreto ministeriale di articolazione interna. Oggi, l'ufficio è composto da dieci persone (me compreso), vi sono applicati due dirigenti, due funzionari, di cui uno tecnico e uno amministrativo, tre impiegati, e abbiamo due impiegati comandati da altra amministrazione. Questo vi dà un'idea delle dimensioni e quindi anche della nostra capacità di analisi e «potenza di fuoco» nei confronti delle questioni che ci troviamo a dover trattare.

Abbiamo cercato di riassumere nel documento le attività più significative che l'ufficio ha fatto in questi anni. L'elemento cardine dell'ufficio sono le prescrizioni contenute nel Prospetto informativo della rete (PIR), che determinano le condizioni per l'accesso all'infrastruttura di tutte le imprese ferroviarie.

Questo è ancora più importante in quanto alcuni decreti attuativi del decreto legislativo n. 188 non sono mai stati emanati, e quindi ci si trova, tramite il PIR, a fare una regolazione giorno per giorno di tutta una serie di regole di accesso. Non credo però che questo sia un male perché, data l'evoluzione tecnico-normativa del settore, cristallizzare troppo con dei decreti una serie di norme spicciole sarebbe stato eccessivamente penalizzante, mentre lavorando sul PIR si riesce a realizzare un lavoro più adeguato alle necessità.

Come vedete dalla sintesi, il lavoro più rilevante è cominciato l'anno scorso per quanto riguarda sia le prescrizioni del PIR, che sono state particolarmente pesanti e onerose, sia le decisioni. Troverete nel documento una lista con tutte le decisioni che sono state prese, il loro argomento e il loro esito, e constaterete che la metà delle decisioni è stata assunta tra il 2010 e quest'anno.

L'ufficio svolge altri compiti in termini soprattutto di coordinamento internazionale, di partecipazione agli organismi internazionali, di risposta alla Commissione europea su argomenti di competenza. Vorrei

fermarmi qui per essere disponibile a rispondere alle vostre domande, se ne sono in grado. Grazie.

PRESIDENTE. Do ora la parola ai colleghi che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

VINCENZO GAROFALO. Ringrazio l'ingegner Crocchio per il documento consegnato, che leggeremo con attenzione. Attendevo di incontrarla, ingegnere, per porle alcune domande.

Da un resoconto delle valutazioni contenuto in un documento che sono riuscito a reperire attraverso internet ho preso visione delle ultime quattro decisioni, che si basano sul compito assegnato dall'articolo 59 della legge n. 99 del 2009.

Mi sono soffermato in particolare — anche in seguito all'audizione del signor Arena di Arenaways — su una vostra decisione, ne ho letto la motivazione che ho trovato alquanto sintetica, e che non è a mio avviso l'esplicitazione di una istruttoria sicuramente molto corposa; ho potuto poi vedere, attraverso la pubblicazione sul sito dell'URSF, anche la nota protocollo n. 203, che adotta l'atto con il quale vengono fatte le istruttorie ai sensi dell'articolo 59.

Per quanto riguarda il caso particolare di un'azienda riconosciuta come impresa ferroviaria, che ha materiale rotabile adatto — quindi che ha superato la verifica dell'Agenzia della sicurezza ferroviaria diretta dall'ingegner Chiovetto — vorrei sapere che impatto abbia questo con la vostra attività, atteso che voi dovete dimostrare che il nuovo operatore non incide sull'equilibrio dei contratti di servizio regionali stipulati all'*incumbent* — che è sempre lo stesso, giacché non mi pare che in Italia ci siano altri gestori di servizi ferroviari universali o regionali.

Vorrei quindi capire quali siano state le motivazioni addotte in questo caso, visto che alla fine non si consente a questa impresa di svolgere un'attività remunerativa a un prezzo competitivo, assegnandole inoltre una traccia oraria non vantaggiosa e quindi impedendole di fatto di essere un operatore alternativo nel nostro territorio.

Vorrei sapere inoltre dove abbia sede il vostro ufficio, che credo dipenda dal Ministero e immagino quindi goda di un'autonomia abbastanza limitata, e quali siano gli altri compiti che svolgete.

SILVIA VELO. Ringrazio l'ingegner Croccolo per essere venuto alla nostra audizione e averci fornito materiale utile di lavoro. Avendo sfogliato il documento solo rapidamente non sono in grado di approfondire e spero che ci sarà di nuovo l'occasione di interloquire sulle questioni analizzate nel materiale fornito.

Vorrei chiederle un approfondimento non sui singoli casi, ma di carattere generale. Stiamo facendo una serie di audizioni nell'ambito di un'indagine conoscitiva sullo stato del trasporto ferroviario merci e passeggeri nel nostro Paese. Di trasporto ferroviario abbiamo parlato anche incidentalmente in altre occasioni, ma le questioni ricorrenti sono sempre le solite: la liberalizzazione realizzata nel nostro Paese, sulla cui efficacia vorremmo fare il punto.

Da una parte si sostiene infatti che l'accesso alla rete merci e passeggeri sia più libera che in altri Paesi, mentre dall'altra gli operatori alternativi all'*incumbent* evidenziano invece le difficoltà di accedere alla rete, sottolineando il nodo cruciale — mi esprimo in termini forse eccessivamente netti, ma vorrei una sua opinione sul cuore della discussione e della polemica — ovvero come il fatto che rete e gestione facciano capo allo stesso soggetto renda l'accesso non libero.

D'altra parte c'è il tema dei costi del servizio sia merci sia passeggeri. Una parte del servizio passeggeri non produce reddito, non è oggetto di contratto di servizio perché il servizio universale non è tutto coperto. In parte, probabilmente, l'*incumbent*, Trenitalia, copre i costi di questo servizio con i ricavi che arrivano dai servizi a reddito come i servizi ad alta velocità. Il libero accesso che deve essere garantito a eventuali concorrenti deve tener conto di questo equilibrio economico e dell'interesse dei cittadini.

C'è poi il tema del costo dei servizi di trasporto merci per eventuali soggetti privati, quindi la necessità di razionalizzare il numero degli scali e quanto questo vada in contrasto con gli equilibri di bilancio. Se si riesce a guardarle dal punto di vista dell'interesse dei cittadini, le questioni sono molto più articolate di quanto posto delle due parti in campo, laddove da una parte il libero accesso può garantire maggiori e migliori servizi ai cittadini, dall'altra però è necessario fare i conti con un costo pubblico.

C'è poi il tema del rapporto con gli altri Paesi europei, della cosiddetta « reciprocità » ovvero di quanto garantiamo l'accesso a gestori e soggetti sia merci che passeggeri provenienti da altri Paesi, in rapporto alla possibilità delle nostre aziende e in particolare dell'azienda che fa capo allo Stato, in quanto il socio di riferimento è il Ministero dell'economia, di accedere negli altri Paesi.

Poiché l'ufficio che lei rappresenta fa capo al Ministero e lavora nell'ottica dell'interesse generale dei cittadini, vorrei capire quali verifiche abbiate effettuato e a quali conclusioni siate arrivati a proposito del libero accesso e della garanzia dell'interesse pubblico, se riteniate adeguata la vostra possibilità di operare anche con poteri sanzionatori, quindi abbiate strumenti adeguati a garantire questi obiettivi condivisi e se non ritenga necessaria in questo settore la presenza di un soggetto terzo, che faccia capo a un'Autorità autonoma o all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, al fine di garantire una migliore adeguatezza.

Ritengo che questo tema debba essere valutato considerando il libero accesso al mercato insieme alla garanzia di un interesse pubblico.

CARLO MONAI. Ringrazio a nome dell'Italia dei Valori l'ingegner Croccolo per le informazioni che ci ha dato. Vorrei porle alcune domande. La prima riguarda il prospetto informativo della rete, di cui abbiamo avuto segnalazione da parte di diversi soggetti intervenuti in audizione, che spesso crea criticità per la sorpren-

dente novità che lo caratterizza dal momento che ogni anno si rimette in discussione la programmazione industriale delle aziende in concorrenza, con previsioni anche di dubbia tenuta economica.

Mi riferisco ad esempio a quella che stabilisce l'onere per le società concorrenti di dotarsi di un'autonoma rete di manutenzione e di soccorso dei veicoli in panne, che può sembrare un elemento di forte gravosità della competizione del sistema. Vorrei sapere quindi cosa intendiate fare, giacché dal 2004 avete una sorta di supervisione su questo documento, se non riteniate opportuno evitare queste criticità e favorire una minore invasività di questi documenti, che spesso capitano a ridosso dell'annata di esercizio o addirittura ad anno di esercizio già aperto.

So che avete una funzione di risoluzione delle controversie, una sorta di autorità garante della concorrenza nel settore specifico, e ho visto che in questi anni avete esercitato questa sorta di giurisdizione per quindici volte, ma noto che avete ricevuto quindici ricorsi da aziende coinvolte in questi contenziosi, che hanno poi adito l'autorità amministrativa e giudiziaria ordinaria, il TAR del Lazio.

Vorrei quindi capire quanti e quali di questi ricorsi siano andati a sentenza e se le sentenze abbiano confermato o annullato le vostre decisioni.

MARCO DESIDERATI. Ringrazio l'ingegnere per essere qui con noi. Nelle varie audizioni svolte con gli operatori del ferro le rimozioni o comunque le necessità emerse hanno ad oggetto sempre due temi: il primo è il PIR e la conseguente rivisitazione o chiusura di scali che i privati per ovvie ragioni riterrebbero invece necessari per svolgere la loro attività. A questo riguardo forse è necessario rivedere tutta la questione degli scali in Italia, se è vero che oggi abbiamo circa il doppio degli scali rispetto ad altre nazioni europee anche più grandi. La seconda questione, che credo abbia colpito anche noi in Commissione, è questo benedetto o maledetto articolo 59, la cui logica nella sua prima accezione doveva essere non quella di un

protezionismo *tout court*, ma quella di garantire i servizi pubblici.

Oltre al caso di Arenaways nella sua relazione viene riportato anche quello delle Ferrovie Le Nord, in cui voi avete terminato la vostra indagine dicendo « lo svolgimento del servizio di trasporto ferroviario compromette l'equilibrio economico dei contratti di servizio pubblici ».

Personalmente, mi rimane difficile ragionare in termini di correttezza su queste cose, perché dovremmo spiegare agli italiani che c'è qualcuno che fa un servizio nuovo con treni modernissimi a un prezzo migliore, ma noi salvaguardiamo il servizio che Trenitalia effettua con treni più vecchi, in modo meno efficiente e con tariffe anche più alte.

Diventa difficile sostenere che questa salvaguardia rientri nel servizio pubblico, per cui vorrei sapere se abbiate ragionato su questo articolo 59, sul significato che si pensava dovesse avere e su cosa invece è diventato, ovvero lo strumento di protezione di un mercato.

Vorrei precisare che non sono favorevole alla liberalizzazione a tutti i costi, perché è evidente che Ferrovie dello Stato si fa carico anche di servizi onerosi, che nessun altro vorrebbe fare, quindi bisogna trovare un equilibrio tra le esigenze del servizio pubblico e quelle della liberalizzazione del mercato. Vorrei sapere però se abbiate ragionato su questo articolo e abbiate un'idea per consentirci di superarlo e di uscire dall'*impasse*.

MARIO LOVELLI. Mi scuso con l'ingegner Crocchio per non aver potuto ascoltare la sua relazione dall'inizio a causa di un impegno in un'altra Commissione, e lo ringrazio per la cospicua documentazione che ci ha fornito, che ci sarà molto utile studiare.

Sulla scia delle considerazioni espresse dall'onorevole Desiderati, le porrei una domanda riguardante le infrazioni *ex* articolo 59. Mi sembra di aver visto una differenza di comportamento da parte vostra rispetto al caso Arenaways e al caso Ferrovie tedesche DB - Le Nord che operano sulla tratta del Brennero. In quel

caso, infatti, si è alla fine consentito di prendere tempo per arrivare alla definizione del problema, mentre nel caso di Arenaways l'autorizzazione è stata negata rispetto al programma di servizio presentato dall'azienda. Vorrei quindi una spiegazione in proposito.

Lei ha ricordato, tra le altre attività, l'aver fornito al Ministero gli elementi per rispondere alla procedura di infrazione n. 2008/2097 sul primo pacchetto ferroviario, riguardante il tema dell'indipendenza dell'organismo regolatore. Le chiederei di illustrarci il vostro punto di vista in proposito, dal momento che questo è molto importante ai fini dell'attività legislativa in materia.

SIEGFRIED BRUGGER. Chiedo scusa anch'io, che peraltro non faccio neanche parte della Commissione, ma vorrei cogliere l'occasione della presenza dell'ingegner Croccolo per rifarmi agli ultimi due interventi e dunque al famoso articolo 59.

Credo che lei abbia già avuto modo di affrontare la tematica con l'interrogazione che avevo sottoscritto, analoga a quella di un collega del Senato. Si tratta ovviamente della tratta del Brennero, dei treni austriaci in particolare che non hanno la possibilità di effettuare il servizio di trasporto, e dell'altro grande problema, che è stato anche oggetto dell'interrogazione, delle fermate dei treni diretti da Monaco a Milano, Verona, Bologna, Venezia, che si fermano solo nelle stazioni capolinea e dunque non più nella nostra regione causando grosse difficoltà non solo per pendolari e studenti, ma anche per il turismo.

Vorremmo capire se ci siano sviluppi (so che sono in corso procedimenti giudiziari) e in che modo il suo ufficio intenda procedere.

PRESIDENTE. Se non ci sono altri interventi, prima di darle la parola per la replica, invitandola, qualora lo ritenga opportuno, a inviarci anche un'eventuale nota scritta su alcune delle questioni sollevate, vorrei approfittare della sua presenza perché la denominazione del suo ufficio sembrerebbe risolvere molti dei

problemi che si addensano nel settore della liberalizzazione, della maggiore competizione nel settore del trasporto ferroviario. Sicuramente l'esiguità e la nascita recente dell'ufficio rendono difficile il vostro compito, ma vorrei porle due domande, anche approfittando della sua esperienza.

Vorrei sapere se ci possa indicare le motivazioni di questa edizione straordinaria del PIR, che ha gettato molta benzina su un fuoco già acceso, causato dall'ingresso di un operatore o di più operatori nel settore del trasporto ferroviario dei passeggeri.

Le altre due domande sono legate anche a un suo parere in merito al dibattito che sta avvenendo non solo nell'ambito dell'indagine conoscitiva, ma anche nell'ambito dell'esame di una proposta di legge presentata dall'opposizione, cui si affiancherà anche una proposta di legge della maggioranza che è attualmente in preparazione, sulla necessità di un ente regolatore del mercato dei trasporti, che attualmente è privo di un ente regolatore terzo anche se diversi soggetti già operano in tal senso.

Vorrei chiederle inoltre una opinione sul tema della proprietà delle reti. Come in tutti i settori, se la rete ha una proprietà e la gestione è data a tutti coloro che affittano la proprietà della rete alle stesse condizioni, alle stesse tariffe, con le stesse opportunità, si ha più probabilità di inaugurare una maggiore competizione in questi mercati.

Do la parola per la replica all'ingegner Fabio Croccolo.

FABIO CROCCOLO, Direttore generale dell'Ufficio per la regolazione dei servizi ferroviari. Grazie presidente, grazie onorevoli. Risponderò complessivamente alle domande che mi sono state poste. Innanzitutto rispetto alla richiesta anche di ulteriori approfondimenti, io sono pagato dai cittadini italiani e voi siete i rappresentanti eletti di questi cittadini che pagano il mio stipendio, per cui sono ovviamente a vostra totale disposizione, come è giusto che sia per mandato istituzionale e

per il lavoro che svolgo. Considerate quindi che tutto l'Ufficio è ovviamente al servizio del Parlamento, come è giusto e normale che sia in una democrazia parlamentare.

Partirei dalla questione dell'indipendenza della struttura organizzativa, di come far funzionare al meglio il regolatore. Come apprenderete se avrete modo di leggere la memoria che vi abbiamo lasciato, è in corso di dibattito al Consiglio europeo e al Parlamento — l'onorevole Serracchiani ne è relatrice — il cosiddetto *recast*, ossia la ristrutturazione e rifusione di tutti i pacchetti ferroviari in un'unica legge quadro ferroviaria.

Questo *recast* prevede fra l'altro — e non vi è nessuna obiezione da parte degli Stati membri — che l'organismo di regolazione debba diventare un'*authority* e molti Paesi, tra cui la Francia, si sono già adeguati a questo. Ritengo quindi che, al di là di qualsiasi considerazione sull'indipendenza di questo ufficio, l'evoluzione naturale sarà la creazione di un'*authority*.

Questo non significa che ad oggi non siamo indipendenti. Come l'onorevole Brugger sa bene, il Ministro gli ha risposto personalmente attestando per iscritto di non avere il potere né la volontà di intervenire in quelli che sono atti di regolazione. Nei limiti di una dotazione di personale e di risorse finanziarie estremamente esigua — al momento abbiamo 30.000 euro all'anno sul capitolo destinato a straordinari, missioni, fotocopiatrice, eccetera — nei limiti di tutti i vincoli operativi di una struttura ministeriale soprattutto in termini di ispezioni e di concreta possibilità di erogare sanzioni, vi posso garantire che l'indipendenza prevista dalla normativa è assicurata.

È inevitabile che per gli obblighi di appartenenza all'Unione europea ci venga chiesto di costituire in breve tempo un'*authority* al riguardo. Mi permetterei di sottolineare, sulla base dell'esperienza internazionale che ho avuto, visto anche come sono organizzati gli altri organismi regolatori, come, qualora non si pensi alla istituzione di una nuova autorità indipendente, ma alla costituzione di una sezione

all'interno di una già esistente, l'esperienza europea più consolidata sia quella di collocare questa sezione in un'*authority* per le reti e non per la concorrenza, visto che quest'ultima ha funzioni più generaliste e giurisdizionali, mentre le *authority* per le reti (acqua, luce, gas) hanno competenze specifiche in termini di regolazione di monopoli naturali e di mercati protetti. Questo però è un parere puramente tecnico: non spetta a me il potere politico sull'argomento.

Vorrei fare un'altra considerazione sull'indipendenza. Quando ci fu la grande liberalizzazione in Gran Bretagna, l'autorità di regolazione governativa che era stata istituita, Tom Winsor, era totalmente indipendente dal punto di vista finanziario, con un'ottima dotazione e un ufficio. Quando decise di far fallire la rete ferroviaria perché la società che aveva preso in gestione la rete ferroviaria era sull'orlo del fallimento, il Governo intervenne con una norma poi approvata in Parlamento e nazionalizzò la rete.

Questo ci insegna che esistono due livelli di indipendenza, un'indipendenza formale e un'indipendenza sostanziale. L'indipendenza formale può essere aumentata, forse è giusto che lo sia e comunque questo è l'indirizzo verso cui ci muoviamo, ma esiste un'indipendenza sostanziale legata anche all'autorevolezza e alla competenza specifica.

Paradossalmente è più indipendente chi dal punto di vista tecnico sia fortemente competente e riesca a sostenere le sue idee che non una struttura formalmente indipendente ma non dotata di risorse adeguate. Ovviamente l'ideale sarebbe avere le due cose contemporaneamente.

Per quanto riguarda il problema della separazione fra la rete e l'impresa ferroviaria posso soltanto dire che in caso di separazione il nostro lavoro sarebbe enormemente più facile, ma questa decisione non spetta a me come ufficio. Oggi in Italia la situazione è perfettamente in linea con le direttive dell'Unione europea attualmente vigenti.

Nella risposta che è stata data alla Commissione per la procedura di infra-

zione, che peraltro ha coinvolto venticinque Stati su ventisette, abbiamo ribadito l'indipendenza dell'ufficio dal punto di vista decisionale, in virtù anche del fatto che il nostro ordinamento tutela maggiormente noi dirigenti dello Stato rispetto a ordinamenti di altri Paesi, sancendo la separazione fra il potere politico e il potere amministrativo, cosa che in altri Paesi non c'è.

Ci è stata anche assegnata direttamente la gestione del capitolo con i finanziamenti, in modo che anche dal punto di vista finanziario, ferma restando la dotazione, siamo totalmente indipendenti.

L'articolo 59 della legge n. 99 è la trasposizione dell'identico articolo previsto nelle direttive, quindi è un atto dovuto. C'è un problema di traduzione a livello di Unione europea nel momento in cui in fase discendente la direttiva è andata dai giuristi linguisti, perché nel testo italiano è presente solo la copula « e » quindi « facoltà di limitare la salita e discesa dei viaggiatori ».

Lo spirito del testo originale in lingua inglese mi sembra sia invece quello di poter attuare in modo discrezionale da parte dell'ufficio regolatore la limitazione o della salita o della discesa o di tutte e due insieme. La formulazione attuale non ci permette di fare questo, che ovviamente consentirebbe un notevole passo avanti nella soluzione di una serie di problemi.

Essendo un articolo approvato dall'Unione europea, è stato ovviamente largamente condiviso al di là dell'interpretazione. Cerco di spiegare la *ratio* che sottintende l'articolo con un esempio: la Roma-Fiumicino è probabilmente ad oggi la linea ferroviaria italiana con la più alta redditività; il ricavo per passeggero chilometro che si ha sulla Roma-Fiumicino è il più elevato in assoluto di quello che si può produrre su qualsiasi altra tratta. Se dunque liberalizzassimo la Roma-Fiumicino, molto probabilmente avremmo servizi migliori e forse anche prezzi più bassi, però c'è una contropartita: chi andrebbe a finanziare a questo punto tutto il trasporto pubblico locale su ferro della Regione Lazio? Le linee dei Castelli che ogni

giorno portano i pendolari a Roma non sono in grado di sostenersi da sole, hanno bisogno di contributi pubblici. Lo stesso vale per la linea per Viterbo, per la linea per Nettuno.

Anche se è difficile spiegarlo al cittadino, onorevole Desiderati, dobbiamo cercare di far capire che scremare il mercato, quindi fare servizi solo sulle tratte più redditizie significa minare per l'ente locale privo di risorse la possibilità di erogare servizi sulle tratte in perdita (sto rispondendo anche all'onorevole Garofalo).

Siamo in un campo in cui la discrezionalità è ovviamente difficile da applicare. Nel caso del dottor Arena, con il quale peraltro ci conosciamo da anni perché da dirigente alla vigilanza sulle ferrovie molti anni fa firmai la prima licenza con la quale comincio ad operare nel trasporto merci, mi era stato richiesto di proibire il servizio *tout court*. Posso garantirvi che fare un servizio diretto tra Milano e Torino, ancorché penalizzante dal punto di vista reddituale, costituisce già un compromesso rispetto alle richieste avanzate all'ufficio.

Non pretendo con questo di avere ragione. Rispondendo alla domanda dell'onorevole Monai, preciso che noi abbiamo più ricorsi che decisioni, perché per la stessa decisione abbiamo avuto ricorsi da più parti. Ad oggi non abbiamo subito alcuna condanna o sospensiva, e anche per quanto riguarda le ultime decisioni, le più controverse, il TAR non ha mai dato la sospensiva. Posso chiarire anche l'apparente differenza di trattamento che c'è stata fra il caso Arena e il caso DB - Le Nord. Un conto è iniziare un nuovo servizio, un conto è avere un servizio già in esercizio e di colpo interromperlo.

Nell'edizione attualmente vigente del PIR su nostra prescrizione è stata inserita una clausola, per cui le aziende che si trovino ad avere pendente un ricorso attivo o passivo presso di noi non possono presentare richiesta per tracce interessate dal ricorso. Noi ci siamo trovati nella situazione imbarazzante di avere un ricorso pendente sul quale decidere sulla legittimità di fare un servizio quando le

tracce erano già state programmate e i biglietti messi in vendita, in mancanza di attività pregresse e di una continuità del servizio.

Nel caso di Arenaways non c'erano servizi pregressi da garantire e quindi non si andava a modificare uno *status quo ante* in modo irreversibile. Viceversa, nel caso di DB - Le Nord il servizio si esercitava da anni in modo continuativo, i biglietti erano già stati venduti perché c'era un'organizzazione commerciale e quindi si è deciso di concedere tre mesi di moratoria perché i biglietti dei servizi potessero esaurirsi, quindi solo tre mesi e alle condizioni con cui veniva esercito il servizio precedentemente.

Le fermate in Veneto (Vicenza, Padova, Mestre) non sono state quindi autorizzate, perché si sospende la decisione ma il servizio deve rimanere quello che era per tre mesi. In seguito è stata formulata una richiesta di revisione della decisione, sono intervenuti elementi nuovi come un nuovo orario di servizio dell'*incumbent*, condizioni che quindi consentono una revisione della decisione.

Su pressione dei Ministri le due società contendenti hanno avviato un dialogo per valutare la possibilità di identificare tracce orarie che non fossero compromettenti dell'equilibrio economico, e la proroga è stata procrastinata fino a quando la nuova decisione entrerà in vigore.

L'obiettivo è evitare di trovarsi in situazioni che di fatto modifichino l'esistente costringendo il regolatore ad accettare la situazione che si è venuta a creare. Mi rendo conto che è discrezionale, ma continuiamo ad essere convinti che vi sia una ragionevolezza in questo, e il TAR che non ha accettato le sospensive, su questo ci ha dato ragione.

Per quanto riguarda il PIR, quest'anno abbiamo cercato di essere più proattivi, più attenti alle norme. Abbiamo richiesto l'aggiornamento straordinario che sta avvenendo in questo periodo perché non avevamo accettato alcune richieste del gestore dell'infrastruttura presentate per l'aggiornamento di novembre e avevamo evidenziato l'esigenza di un'ulteriore

istruttoria, di un ulteriore approfondimento, sulla base dei quali ci esprimeremo.

Su questo approfondimento non ci siamo ancora espressi ed è comprensibile il timore delle imprese ferroviarie che le loro richieste non vengano esaudite, ma d'altra parte la nostra decisione ancora non è stata presa e il PIR non è ancora vigente. Entro dopodomani le imprese ferroviarie dovranno presentare le loro osservazioni — abbiamo posticipato il termine perché avessero tempo per valutarle — e sulla base delle loro osservazioni il gestore dell'infrastruttura ci ripresenterà il PIR emendato, su cui faremo le nostre prescrizioni. Solo a quel punto il processo sarà concluso, diventerà definitivo e potrà eventualmente compromettere le aziende.

La nostra sede, onorevole Garofalo, è presso il Ministero, in Viale dell'arte. Mi veniva chiesto come sia possibile per l'impresa ferroviaria operare e perseguire una liberalizzazione più spinta in rapporto con gli altri Paesi. Per quanto riguarda l'Alta velocità, mercato in cui i costi di investimento sono molto alti, la liberalizzazione è totale; per quanto riguarda il settore merci ci sono alcune difficoltà ma non insormontabili, tanto che RTC è riuscita ad acquisire la maggiore quota di mercato del trasporto sul Brennero.

Sul trasporto passeggeri, viceversa, tolta l'Alta velocità, ritorna il discorso sull'articolo 59. L'unica maniera per uscirne è bandire gare ragionevoli per il mercato, in cui i servizi pubblici vengano messi a gara e chi vince possa assumersi sia gli oneri che gli onori: le linee a basso reddito e contemporaneamente quelle ad alto reddito magari in un'ottica integrata con l'autotrasporto. Emerge quindi un problema di definizione del bacino dimensionale sul quale bandirle, perché fare gare a livello regionale significa richiedere una disponibilità immediata di treni talmente grande da escludere parecchi *competitor*, ma dall'altra parte si può pensare di individuare tre o quattro bacini per regione, nei quali dare un appalto integrato. In questo modo, e questa è la strada maestra, si supererebbero questi problemi

di scrematura del mercato e ognuno si assumerebbe la sua parte in perdita e la sua parte in ricavo.

La liberalizzazione in Italia è teoricamente più forte che non in molti altri Paesi. Le norme italiane sono più liberali, ma questo comporta anche squilibri in termini sia normativi, sia di finanziamenti incrociati perché, se il costo per l'accesso alle infrastrutture in Italia è la metà di quello in Germania o se il contributo concesso per singolo viaggiatore nei contratti di servizio pubblico in Italia è circa la metà di quello dato in Germania, non c'è una parità di competizione fra i vari sistemi.

In Francia, ad esempio, le stazioni ferroviarie sono di proprietà non del gestore della rete, ma dell'impresa ferroviaria. L'Autorità garante della concorrenza e del mercato francese nel 2009 aveva sollevato il problema dando raccomandazioni, non prescrizioni, che però non sono state mai messe in atto e quindi obiettivamente c'è una discriminazione.

Come ufficio regolatore, però, non possiamo decidere che un treno tedesco non possa entrare e un treno italiano possa entrare: per noi le leggi sono uguali per

tutti e dobbiamo applicarle. È un problema che vi lascio sul tavolo come elemento di eventuale, ulteriore discussione.

Per quanto concerne la proprietà delle reti, certamente una separazione ci aiuterebbe, ma oggi siamo perfettamente in linea con le norme dell'Unione europea e non spetta a noi i deciderlo. Spero di non aver dimenticato nulla.

PRESIDENTE. Ringrazio il direttore generale dell'Ufficio per la regolazione dei servizi ferroviari, ingegner Fabio Croccolo, per la sua relazione e per il documento depositato, di cui autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna (*vedi allegato*).

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 15,20.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. GUGLIELMO ROMANO

*Licenziato per la stampa
il 17 maggio 2011.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO



Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti

Ufficio per la Regolazione dei Servizi Ferroviari

**INDAGINE CONOSCITIVA SUL SETTORE DEL TRASPORTO
FERROVIARIO DI PASSEGGERI E MERCI**

Indice

- QUADRO NORMATIVO

- ATTI NORMATIVI ISTITUTIVI

- PROCESSO DI LIBERALIZZAZIONE DEL SISTEMA FERROVIARIO

NORMATIVA COMUNITARIA

ANNI NOVANTA – INIZIO DEL PROCESSO DI LIBERALIZZAZIONE

ANNO 2001 - PRIMO PACCHETTO FERROVIARIO

ANNO 2004 - SECONDO PACCHETTO FERROVIARIO

ANNO 2007 - TERZO PACCHETTO FERROVIARIO

ANNO 2010 - IL “RECAST” PROPOSTO DALLA COMMISSIONE EUROPEA

RECEPIMENTO DELLA NORMATIVA COMUNITARIA IN ITALIA

RECEPIMENTO DEL PRIMO PACCHETTO FERROVIARIO

RECEPIMENTO DEL SECONDO PACCHETTO FERROVIARIO

RECEPIMENTO DEL TERZO PACCHETTO FERROVIARIO

ULTERIORI ATTI NORMATIVI DI INTERESSE FERROVIARIO

ISTITUZIONE ORGANISMO DI REGOLAZIONE

- PROSPETTO INFORMATIVO DELLA RETE

- DECISIONI ADOTTATE DALL'URSF E RELATIVI RICORSI

- ALTRE ATTIVITA'

QUADRO NORMATIVO

ATTI NORMATIVI ISTITUTIVI (TUTTORA IN VIGORE)

Regio Decreto n. 1447 del 09 maggio 1912

Testo unico delle disposizioni di legge per le ferrovie concesse all'industria privata, le tramvie a trazione meccanica e gli automobili

R.D.L. n. 2311 del 19 ottobre 1923 Norme per l'equo trattamento del personale addetto alle ferrovie, tramvie e linee di navigazione interna esercitate dalla industria privata, da Province o da comuni convertito in Legge n. 473 del 17 aprile 1925 – Competenze in materia di tariffe, canoni e proroghe delle concessioni ferroviarie

D.P.R. n. 753 del 11 luglio 1980 Nuove norme in materia di polizia, sicurezza e regolarità dell'esercizio delle ferrovie e di altri servizi di trasporto – Sicurezza, ma anche organizzazione e gestione delle stazioni e sgombero delle linee in caso di incidente

PROCESSO DI LIBERALIZZAZIONE DEL SISTEMA FERROVIARIO

NORMATIVA COMUNITARIA

Anni Novanta – Inizio del processo di liberalizzazione

A livello europeo, il processo di liberalizzazione del sistema ferroviario inizia nei primi anni Novanta, con l’emanazione delle seguenti norme:

Direttiva n. 91/440/CEE del 1991 con cui si è avviato lo sviluppo e la liberalizzazione del trasporto internazionale di merci.

Regolamento n. 1893/91, che modifica il Regolamento n. 1191/69, e definisce i casi di *erogazione dei sussidi* considerati “legittimi”.

Direttiva n. 95/18/CE del 19 giugno 1995, con cui si individuano le caratteristiche richieste alle imprese ferroviarie per poter ottenere il *rilascio della licenza* a espletare servizi di trasporto ferroviario.

Direttiva n. 95/19/CE del 19 giugno 1995 con la quale la Comunità ha disciplinato la *ripartizione delle capacità* dell’infrastruttura e la riscossione del diritto di accesso alla rete.

Direttiva n.96/48/CE del 23 luglio 1996 relativa all’interoperabilità del sistema ferroviario transeuropeo ad alta velocità.

Anno 2001 - Primo Pacchetto Ferroviario

Nel 2001 a livello comunitario si è definito un secondo livello di riforma del settore ferroviario in materia di liberalizzazione. L’intera normativa concernente la materia è stata modificata con l’insieme di Direttive definito “Primo pacchetto ferroviario” (1° PF): Direttive n. 2001/12/CE, 2001/13/CE, 2001/14/CE, 2001/16/CE.

Il 1° PF modifica la Direttiva n. 440/1991, abroga la Direttiva n. 19/1995, ed è finalizzato a sviluppare l’apertura del mercato alla concorrenza, a garantire l’accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture, l’utilizzo ottimale delle stesse e a promuovere la sicurezza secondo standard e criteri di controllo comuni a livello europeo.

La Direttiva 2001/12/CE aggiorna la Direttiva n. 440/1991, e definisce l’insieme delle linee facenti parte delle reti TERFN (50.000 km), sancisce il diritto di accesso a tali reti per ciascuna impresa ferroviaria titolare di licenza per il trasporto internazionale di merci, con l’estensione di tale diritto a tutta le rete ferroviaria europea (150.000 km) entro un orizzonte temporale di sette anni.

Viene anche disposto che gli Stati membri provvedano a garantire che le *funzioni essenziali* per la gestione equa, trasparente e non discriminatoria dell’accesso all’infrastruttura vengano affidate a soggetti non operanti nel settore dei servizi di trasporto ferroviario, e garantiscano la presenza di un

Organismo Regolatore che vigili sull'assenza di distorsioni o abusi nel contesto concorrenziale di mercato ferroviario.

Le Imprese Ferroviarie avranno l'obbligo di tenere e pubblicare separatamente i conti profitti e perdite ed i bilanci per le attività merci e viaggiatori.

La Direttiva n. 2001/13/CE modifica la Direttiva n. 95/18/CE relativa alle licenze delle imprese ferroviarie ridefinendo i criteri per l'assegnazione delle stesse. In particolare la Direttiva definisce che il rilascio delle licenze è attribuito dagli Stati ad un ente che non esercita attività di servizio ferroviario, e la licenza diviene un requisito indispensabile per qualsiasi operatore che effettui trasporto (nazionale o internazionale).

La Direttiva n. 2001/14/CE, disciplina le modalità di assegnazione della capacità e i criteri di imposizione dei diritti di accesso, prescrivendo per ogni gestore dell'infrastruttura l'obbligo di predisporre il prospetto informativo della rete.

La Direttiva prevede, oltre alla presenza di un Organismo di Regolazione in ciascuno degli Stati membri, l'introduzione del requisito della terzietà del soggetto responsabile del processo di ripartizione della capacità di infrastruttura e di allocazione delle tracce orarie, richiedendo per esso l'indipendenza giuridica, organizzativa o decisionale dai soggetti richiedenti l'assegnazione di capacità d'infrastruttura. Inoltre si dettagliano i criteri di calcolo del canone di accesso all'infrastruttura.

La Direttiva n. n. 2001/16/CE, che completa il 1° PF. Essa è relativa all'interoperabilità del sistema ferroviario convenzionale, che prevede la soppressione graduale degli ostacoli all'interoperabilità del sistema ferroviario, in particolare provvedendo all'armonizzazione delle norme tecniche.

Nel 2001 viene poi pubblicato il **Libro Bianco** "La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte"

Anno 2004 - Secondo Pacchetto Ferroviario

Il "**Secondo Pacchetto Ferroviario**" (2° PF) è stato approvato in data 29 aprile 2004, e si compone dei seguenti atti normativi comunitari:

Regolamento n. 881/2004, che istituisce un'Agenzia ferroviaria europea (ERA) responsabile di fornire assistenza tecnica ai lavori della Commissione Europea per lo sviluppo dell'interoperabilità e l'implementazione della sicurezza dei diversi sistemi ferroviari nazionali.

Direttiva n. 2004/49/CE relativa alla sicurezza delle ferrovie comunitarie e recante modifica della direttiva 95/18/CE del Consiglio relativa alle licenze delle imprese ferroviarie e della direttiva 2001/14/CE relativa alla ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria, all'imposizione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria e alla certificazione di sicurezza.

Introduce un complesso di misure per accrescere il livello di sicurezza delle ferrovie comunitarie, in considerazione dello sviluppo dell'interoperabilità delle reti, e prevede tra l'altro l'istituzione in ciascuno Stato membro di un'autorità preposta alla sicurezza e di un organismo incaricato di effettuare indagini sugli incidenti e sugli inconvenienti.

Direttiva 2004/50/CE che modifica la direttiva 96/48/CE relativa all'interoperabilità del sistema ferroviario transeuropeo ad alta velocità e la direttiva 2001/16/CE relativa all'interoperabilità del sistema ferroviario transeuropeo convenzionale. E' un aggiornamento delle direttive sull'interoperabilità, mirato ad una sempre maggiore armonizzazione dei requisiti tecnici e delle procedure di approvazione ed utilizzo dei sottosistemi e dei componenti dei sistemi ferroviari sia ad alta velocità che convenzionali

Direttiva 2004/51/CE, che modifica la direttiva 91/440/CEE, estende la liberalizzazione al settore del trasporto ferroviario nazionale delle merci e l'applicazione della interoperabilità a tutta la rete ferroviaria nazionale.

Anno 2007 - Terzo Pacchetto Ferroviario

In data 23 ottobre 2007, è stato approvato il “**Terzo Pacchetto Ferroviario**” (3° PF), con l'obiettivo di creare uno spazio ferroviario europeo integrato, con trasporti ferroviari competitivi e attraenti. Il 3° PF si compone dei seguenti atti:

Direttiva n. 2007/58/CE, che modifica la Direttiva n. 440/1991 e la Direttiva n. 2001/14/CE.

Scopo della direttiva è l'apertura del mercato dei servizi ferroviari internazionali di trasporto passeggeri all'interno della Comunità.

La Direttiva stabilisce tra l'altro che l'introduzione di un accesso aperto a questi nuovi servizi internazionali, con fermate intermedie, non dovrebbe essere usato per determinare l'apertura del mercato dei servizi di trasporto nazionale di passeggeri, bensì servire semplicemente le fermate ausiliarie al percorso internazionale.

Direttiva n. 2007/59/CE relativa alla certificazione dei macchinisti addetti alla guida di locomotori e treni sul sistema ferroviario comunitario. La direttiva stabilisce le condizioni e le procedure per la certificazione dei macchinisti addetti alla condotta dei locomotori e dei treni nel sistema ferroviario della Comunità.

Regolamento (CE) n. 1370/2007, relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia, ha lo scopo di definire con quali modalità le autorità competenti possono intervenire, nel rispetto del diritto comunitario, nel settore dei trasporti pubblici di passeggeri per garantire la fornitura di servizi di interesse generale che siano, tra l'altro, più numerosi, più sicuri, di migliore qualità o offerti a prezzi inferiori a quelli che il semplice gioco delle forze del mercato consentirebbe di fornire.

Regolamento (CE) n. 1371/2007 relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario.

ANNO 2010 - IL “RECAST” PROPOSTO DALLA COMMISSIONE EUROPEA

A settembre 2010 La Commissione Europea ha approvato con la “**Comunicazione relativa allo sviluppo di uno Spazio unico ferroviario europeo**” la proposta di “Recast” della normativa europea concernente la liberalizzazione del mercato ferroviario, al fine di semplificare e consolidare il quadro legislativo in vigore.

Con la proposta di Recast del primo pacchetto ferroviario si vuole, tra l'altro, risolvere i problemi dovuti a differenti interpretazioni tra gli Stati membri in merito all'implementazione della normativa, affrontando i principali problemi che la Commissione ha individuato in questi primi 10 anni di liberalizzazione del mercato ferroviario.

Secondo la Commissione lo sviluppo del settore ferroviario e la sua capacità di competere con profitto con gli altri modi di trasporto sono ancora ostacolati da gravi problemi dovuti a)