

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
MARIO VALDUCCI

La seduta comincia alle 15,10.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente)

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità 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'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (AVCP).

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'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (AVCP).

Sono presenti il dottor Giuseppe Brienza, presidente dell'Autorità, il consigliere Giuseppe Borgia, il dottor Ettore Peretti, dirigente dell'ufficio rapporti istituzionali e parlamentari, e l'ingegner Filippo Romano, dirigente generale dell'osservatorio dei contratti pubblici, analisi e studio dei mercati.

Do la parola al dottor Brienza per lo svolgimento della sua relazione.

GIUSEPPE BRIENZA, *Presidente dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (AVCP)*. Grazie, presidente. Abbiamo già depositato una relazione, quindi, a volo d'uccello, tratterò rapidamente alcuni aspetti più significativi.

L'Autorità svolge la propria attività anche nell'ambito dei trasporti pubblici, vigilando affinché gli affidamenti delle concessioni ai soggetti gestori dei servizi e gli appalti dei lavori, servizi e forniture in questo settore siano attuate in conformità delle disposizioni del codice.

Le direttive 2001/12/CE, 2001/13/CE e 2001/14/CE hanno mutato, in sostanza, la prospettiva rispetto al decennio precedente, avviando un percorso di effettiva liberalizzazione del settore del trasporto ferroviario. Le disposizioni comunitarie sono state recepite nel decreto legislativo dell'8 luglio 2003, n. 188. Nel dettaglio, l'articolo 14 di questo decreto legislativo dispone che i rapporti tra il gestore delle infrastrutture ferroviarie e lo Stato siano disciplinate da un atto di concessione e da un contratto di programma.

L'Autorità, nel corso del tempo, ha più volte approfondito le tematiche del trasporto pubblico su ferrovia, anche mediante l'audizione dei vertici delle società ferroviarie, con riferimento agli affidamenti delle tratte ad alta velocità che evidenziano la necessità di una riflessione approfondita sul sistema delle concessioni. Particolarmente rilevante è stata la necessità di una riflessione sul sistema delle concessioni mediante analisi dello strumento concessorio. Il sistema concessorio, infatti, rappresenta soltanto un aspetto dei problemi ferroviari. La concessione, rilasciata in capo a RFI (Rete Ferroviaria italiana Spa), riguarda la gestione della

rete ferroviaria nazionale, mentre il servizio del trasporto è gestito, nell'ambito del gruppo delle Ferrovie dello Stato, dalla società Trenitalia.

Nell'ambito delle Ferrovie dello Stato — come questa Commissione potrà meglio appurare mediante l'audizione dei vertici di Ferrovie dello Stato — l'articolazione tra il gestore della rete e il gestore del servizio è stata effettuata inizialmente attraverso due divisioni distinte: da un lato, Ferrovie dello Stato — Società trasporti e servizi per azioni e, dall'altro, Trenitalia.

Per quanto riguarda l'alta velocità, va rilevato che nel prossimo futuro, su alcune tratte, anche altri operatori privati effettueranno i servizi di trasporto. Peraltro, già oggi non mancano servizi di trasporto combinato merci-passeggeri realizzati, in alcune tratte del nord Italia, da parte di operatori stranieri. Per avere un quadro completo degli operatori di gestione del servizio occorre tener presente che, in Italia, negli anni passati sono state rilasciate ben 56 licenze — delle quali 47 sono operative — ad altrettante società richiedenti.

In un contesto che tende sempre più verso la presenza di una pluralità di operatori del servizio del trasporto, occorrerebbe rivedere la collocazione della gestione della rete che, allo stato attuale, fa parte del gruppo Ferrovie dello Stato, al quale appartiene anche Trenitalia che, come sopra rilevato, rappresenta soltanto uno degli operatori del servizio di trasporto. Trenitalia si viene, pertanto, a trovare in una situazione di privilegio rispetto agli altri operatori del servizio di trasporto.

Attualmente, i servizi di trasporto di passeggeri e merci si distinguono in servizi offerti su breve e su media e lunga distanza. Quelli a breve distanza interessano soprattutto il trasporto di pendolari nelle vicinanze delle grandi città. Per quelli a media e lunga distanza, Trenitalia fornisce servizi di trasporto nazionale e internazionale, sia passeggeri, sia merci.

Per quanto riguarda invece i servizi locali, regionali e metropolitani, i rapporti tra fornitori e clienti intercorrono tra il

gestore del servizio, nella maggioranza dei casi Trenitalia, e le singole Regioni poiché è in capo a queste ultime che risiedono compiti in materia di pianificazione, programmazione e amministrazione.

Evito il discorso della frequenza e delle tariffe perché credo sia un problema che questa Commissione dovrebbe approfondire, attivandosi affinché il Parlamento intervenga. Infatti, questi servizi di trasporto locale, pur non essendo completamente a carico dell'utente, potrebbero essere ottimamente svolti, affidandoli tramite gara e creando, in tal modo, un meccanismo competitivo nel settore; tuttavia, allo stato attuale, non sembra che ciò sia avvenuto.

Particolare rilievo assume altresì il gestore della rete locale. Com'è noto, infatti, a fronte del gestore unico della rete nazionale, esistono decine di gestori di reti a livello locale in Italia, con riferimento alle piccole tratte (come Ferrovie Centrali Umbre, Circumetnea, Ferrovie Appulo-Lucane, Ferrovie Laziali, Ferrovia Nord e via dicendo). Ciò posto, si rileva che sarebbe opportuno ricondurre a un unico soggetto gestore l'insieme delle reti esistenti per evitare disallineamenti e restrizioni al libero passaggio di diversi operatori.

Vorrei solo accennare che, un'ulteriore indagine effettuata dall'Autorità nell'ambito delle problematiche che, ad oggi, non consentono la reale liberalizzazione del settore ha messo in evidenza che la regione Piemonte ha dovuto revocare la gara ad evidenza pubblica per l'affidamento del servizio di trasporto su ferro nella regione a causa della indisponibilità di depositi per la manutenzione del materiale rotabile, funzionale all'erogazione dei servizi oggetto di gara. Tali depositi, infatti, sono assegnati in locazione a Trenitalia, che si è rifiutata di metterli a disposizione dell'eventuale diverso aggiudicatario della gara, circostanza che è stata la principale motivazione che ha condotto alla revoca della procedura di gara e al successivo affidamento del servizio proprio a Trenitalia.

Per quanto riguarda i servizi attualmente remunerativi, come per esempio

l'alta velocità Roma-Milano, con la liberalizzazione si potrebbe verificare una riduzione delle tariffe per gli utenti. D'altra parte, vi sarebbe, però, il contrappeso dell'aumento della richiesta, che non potrebbe compensare eventuali riduzioni delle tariffe.

Una problematica che occorre affrontare nel processo di liberalizzazione riguarda i costi di manutenzione e ampliamento della rete ferroviaria messa a disposizione degli operatori. Su questo punto, rimando, però, al documento depositato, anche per non annoiarvi.

Vorrei accennare che per quanto riguarda il trasporto ferroviario di merci, anche in rapporto ad altre modalità, in particolare su gomma, in passato, come Autorità, abbiamo analizzato la questione sulla base degli studi di traffico, economici e socio-economici nella zona più congestionata del Paese, vale a dire l'arco alpino e i relativi valichi. Il traffico registrato nel 2005 in tutti i valichi tra Ventimiglia e Tauern ammonta a 147 milioni di tonnellate, di cui 99 milioni su strada, pari al 67 per cento, e 48 milioni su ferro. Gli studi di settore hanno mostrato, in una situazione di crescita economica moderata, che il traffico subirà nei prossimi decenni un considerevole aumento, fino al raddoppio dell'attuale volume nel 2030, in linea con la circostanza che tra il 1987 e il 2004 si è registrato un raddoppio di tale volume. Per quanto riguarda il settore ferroviario, l'evoluzione del volume di traffico passerà dagli attuali 48 milioni di tonnellate ai 115 milioni nel 2030.

In particolare, per l'alta velocità si è rilevato il mancato rispetto dei principi che regolano il settore degli appalti pubblici, attualmente individuato dall'articolo 2 del codice dei contratti. L'indagine che l'Autorità ha condotto ha fatto emergere come pressoché tutte le opere relative alle tratte principali, sia dell'asse Torino-Milano-Napoli, sia del cosiddetto «asse orizzontale» Milano-Verona-Padova, nonché della tratta Milano-Genova, siano state oggetto di affidamento al *general contractor* con convenzioni stipulate negli anni 1991-92, ad eccezione della Firenze-

Roma e Padova-Venezia. Relativamente a tali tratte, le violazioni dei citati principi sono state sistematiche, essendosi verificato nella totalità degli interventi il ricorso alla atipica procedura di realizzazione, caratterizzata dall'affidamento in assenza di procedura ad evidenza pubblica e fondata sulla base di una mera previsione di larga massima delle opere eseguite.

Per le tratte di Torino-Milano, Milano-Bologna, Roma-Napoli e Bologna-Firenze è stato riscontrato un iniziale affidamento non fondato sull'effettiva valutazione delle opere da realizzarsi. Con i successivi atti integrativi sono stati, di fatto, affidati al *general contractor* contratti di ben maggiore importo rispetto a quelli inizialmente preventivati per opere che, nel corso della redazione della progettazione esecutiva, sono state definite e hanno recepito sostanziali nuove istanze da parte del committente, di autorità ed enti competenti o interessati. Tali atti integrativi, nonché gli ulteriori accordi intervenuti, hanno, pertanto, significativamente ampliato, in un successivo momento in cui risultavano applicabili le direttive comunitarie in materia, gli effetti dell'assenza di concorrenza già presente nei contratti originari.

Un ultimo accenno riguarda la concorrenza in affidamenti di attrezzaggio tecnologico delle reti. È stato rilevato che le gare indette da RFI sono andate deserte, nonostante gli aggiornamenti delle tariffe si siano susseguiti a partire dal 1992. Conseguentemente, RFI ha negoziato al rialzo con le poche imprese operanti in questo particolare ambito di mercato, con aumenti fino al 20 per cento dell'importo complessivo iniziale dell'appalto.

L'Autorità ha valutato, altresì, l'esistenza di un gruppo di imprese con una posizione dominante nei confronti di Ferrovie dello Stato non spiegabile con la natura altamente specialistica delle opere in esame, che richiede un'elevata componente di ricerca e sviluppo per assicurare i più adeguati standard di sicurezza ferroviaria allo stato possibili.

Inoltre, gli appalti per la pulizia sono in forte criticità. Difatti, il livello di pulizia ha rappresentato una forte problematica

per il pendolarismo, come più volte denunciato dalle associazioni dei consumatori e dei viaggiatori. Per migliorare i livelli di pulizia dei treni, Trenitalia, alla fine del 2007, ha deciso di affidare a un organismo terzo alcuni controlli, che sono stati condotti nell'ambito di cinque regioni, secondo le medesime procedure di controllo di qualità. Nell'intento di favorire l'accesso delle piccole e medie imprese, Trenitalia ha modificato lo schema del precedente bando di gara, suddividendolo in 55 lotti. La risoluzione contrattuale, attivata da Trenitalia, così come prevede il codice dei contratti, è stata considerata elemento ostativo alla partecipazione alle successive gare indette per il riaffidamento dei medesimi servizi. Ciò ha comportato la contestazione, da parte degli operatori economici, con azioni giudiziarie, sia delle previsioni contemplate nel bando di gara, sia delle risoluzioni contrattuali operate.

Signor Presidente, vorrei concludere sostenendo che le criticità e le osservazioni sopra riportate dovrebbero essere tenute in debita considerazione nel processo di liberalizzazione del sistema, che richiederebbe forti investimenti in infrastrutture di rete. Ciò comporta sia l'attuazione dei Piani decennali di traffico, opportunamente rivisti, sia, con riferimento al singolo settore del trasporto, l'attuazione dei Piani di intervento integrati per la gestione delle emergenze.

Occorre tener conto, per quanto riguarda i contratti pubblici, che il settore dei trasporti rientra pienamente nell'ambito di applicazione del codice. Tuttavia, il codice stesso prevede la possibilità che, in presenza di una effettiva concorrenzialità del mercato in determinati settori, tra cui quello dei trasporti, si possa chiedere ed attivare, presso la Commissione europea, una procedura per stabilire se una determinata attività sia direttamente esposta alla concorrenza su mercati liberamente accessibili. L'esito positivo della procedura determinerebbe il venir meno dell'applicazione del codice in relazione agli appalti affidati in tale contesto. Verificandosi una simile evenienza, l'Autorità continuerà a

vigilare sull'effettiva permanenza della concorrenzialità, che allo stato attuale è molto carente.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Brienza. Do, quindi, la parola ai colleghi che intendono intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

DANIELE TOTO. Ringrazio il presidente Brienza per la sua relazione piena di spunti interessanti, soprattutto riguardo alla collocazione del gestore della rete RFI rispetto all'effettiva liberalizzazione.

Il mio sarà un intervento brevissimo e molto specifico in relazione alla previsione, contenuta nel contratto di servizio, che dispone l'erogazione annuale da parte dello Stato nei confronti di Trenitalia Cargo di circa 100 milioni di euro, cifra più o meno confermata dal sottosegretario Giachino in questa sede e riportata da numerosi organi di stampa, da ultimo dai due quotidiani, *Il Sole 24 Ore* e *Il fatto quotidiano*. Su questo tema, già nel giugno del 2009, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato si era pronunciata con un parere, riconoscendo — leggo testualmente — « la non sussistenza di interesse pubblico nel mercato in questione » e che « ad ogni modo un intervento simile non dovrebbe avere portata discriminante fra gli operatori ». Sappiamo, inoltre, che sul fatto vi è stata una presa di posizione, attraverso un esame preliminare e una fase istruttoria, da parte della Commissione europea. Vorrei, pertanto, sapere se l'Autorità qui rappresentata sia a conoscenza di questo problema, e se ritiene di intervenire su sollecitazione o meno.

MARIO LOVELLI. Mi scuso perché, essendo arrivato in ritardo, non ho ascoltato integralmente la relazione; ho cercato, però, di scorrere il documento che è stato depositato. Il collega Toto mi ha preceduto introducendo un tema importante, quindi mi riallaccio a quanto da lui osservato e richiesto.

Io vorrei, se possibile, un chiarimento su alcuni passaggi e principalmente sulla questione, su cui si sofferma il vostro

documento, dei costi di manutenzione e di ampliamento della rete ferroviaria messa a disposizione degli operatori. In particolare, nel testo si dice che « in considerazione del fatto che i prezzi non sono correlati ai costi, si rende necessario bilanciare le tariffe — parliamo di un contratto di programma fra lo Stato e il gestore RFI — nel processo di privatizzazione dei servizi, in questo caso il servizio universale potrebbe essere pagato dagli utenti ». Vorrei che approfondiste questo passaggio, nel senso che, avendo letto rapidamente, non vorrei non aver compreso bene. La vostra osservazione è che si dovrebbe arrivare a un servizio universale che alla fine è pagato dagli utenti. Quindi, si tratta un servizio universale che si fa carico anche della quota-investimenti che deve essere fatta sulla rete. Ecco, se sviluppaste questo concetto, sarebbe utile.

La seconda domanda è una richiesta di chiarimenti sui dati. Infatti, in questa stessa pagina si fa una valutazione sull'evoluzione del traffico che passerà dagli attuali 48 milioni di tonnellate a 115 milioni di tonnellate nel 2030. A questo proposito, vorrei sapere se fate riferimento a qualche studio specifico che fornisce questi dati e, nel caso, quale. Sarebbe utile saperlo perché in questa materia i dati vengono diffusi spesso in modo approssimativo, oppure non se ne capisce l'origine e l'effettiva validità.

Mi interessa infine — e concludo — una precisazione sul tema dell'alta velocità. La vostra osservazione è che nella realizzazione del sistema dell'alta velocità è venuto meno il rispetto dei principi che regolano il settore degli appalti pubblici, come sono oggi individuati dall'articolo 2 del codice dei contratti, e questo vale per tutte le tratte realizzate nel nostro Paese con il sistema del *general contractor*. Anche in questo caso vorrei capire meglio l'osservazione. Vorrei sapere, in primo luogo, se questo significa che voi, come Autorità di vigilanza, avete non solo rilevato il fenomeno, ma realizzato interventi molto puntuali in tutti i casi. In secondo luogo, vi domando se siete a conoscenza dell'attuale situazione della tratta del Terzo valico dei

Giovi Milano-Genova, dove è in corso un contenzioso fra RFI e il Cociv (Consorzio Collegamenti Integrati Veloci); vorrei sapere, in particolare, se questo è un tema alla vostra attenzione e se conoscete i risvolti di questo contenzioso.

MARCO DESIDERATI. Ringrazio anch'io il dottor Brienza per la sua relazione. Anche per non accavallarmi agli interventi dei colleghi, vorrei porre una sola domanda. Vorrei sapere, infatti, se siete a conoscenza dei motivi per cui lo Stato ha fissato, come livello di pedaggio, solo il costo della circolazione e non anche la remunerazione degli investimenti dei costi di gestione. Ecco, se siete a conoscenza delle ragioni che hanno spinto lo Stato a fare questo, vi chiedo di spiegarcele. Il sospetto è che, essendo quasi tutto gestito da Trenitalia, si sia voluto tener basso il costo pagato da Trenitalia per l'utilizzo delle tracce. Tuttavia, visto che andiamo verso un mercato sempre più libero, con tracce concesse ai privati, forse avrebbe senso anche rivedere questo punto.

PRESIDENTE. Se non vi sono altri interventi, do la parola al presidente Brienza per la replica.

GIUSEPPE BRIENZA, *Presidente dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (AVCP)*. Sulla prima domanda, rispondo che non siamo stati investiti del problema dei 100 milioni a cui accennava l'onorevole Toto. Devo dire, però, che ne abbiamo discusso in Consiglio e ci siamo trovati d'accordo con la posizione dell'Autorità garante per la concorrenza. Ad ogni modo, non abbiamo affrontato la questione perché non siamo stati mai coinvolti in questa vicenda.

Per quanto riguarda il problema del raddoppio del traffico, i dati provengono da uno studio di RFI sulla Torino-Lione, che ha ampliato le sue indagini. Si tratta, quindi, di dati esatti e precisi prodotti non da noi, bensì dalle stesse Ferrovie dello Stato. È la relazione sulla Torino-Lione che riporta questi dati.

MARIO LOVELLI. Mi scusi se la interrompo, questo studio che lei sta citando riguarda anche la problematica dell'affidamento dei lavori?

GIUSEPPE BRIENZA, *Presidente dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (AVCP)*. Sì, in parte è collegato anche al discorso del costo dei lavori; solo in parte, però.

Invece, in merito all'aumento dei prezzi sulle tratte, il problema vero è che vi sono contratti con il *general contractor* che risalgono al 1991 e non si è mai riusciti a capire se andavano rescissi oppure rispettati. La posizione di Ferrovie dello Stato — che, peraltro, ha chiesto molte volte aiuto all'Autorità per poter risolvere questo problema che, però, non potevamo risolvere come Autorità perché riguarda il rispetto della norma — ha portato, con la vigenza di questi accordi vecchi di diciotto, venti anni, a una situazione di estrema difficoltà, di cui è responsabile, in parte, anche l'operatività delle stesse Ferrovie dello Stato e che oggi determina la realizzazione dell'opera con un aumento spropositato. Infatti, lei capisce benissimo che, essendo vincolati a un certo tipo di programmazione e di accordo, non è molto facile fare bandi che possano prevedere diminuzioni di prezzo o aumento di qualità.

Del resto, abbiamo segnalato questa situazione anche al Governo. Come abbiamo segnalato anche il problema tragico — accennato prima — delle pulizie, per le quali si spendono moltissimi milioni senza riuscire a risolvere il problema. Vi è, tra l'altro, un intervento spropositato da parte della magistratura ordinaria in questo ambito, per cui, da una parte, mettiamo fuori le imprese, dall'altro, per questioni formali, si riammettono le stesse imprese che, non avendo titolo e qualità per poter rispettare i servizi, continuano a effettuarli con lo stesso andamento.

Onorevole Desiderati, mi scuso, ma non ho appuntato la sua domanda.

MARCO DESIDERATI. Chiedevo se siete a conoscenza dei motivi per cui lo

Stato ha fissato come livello di pedaggio solo il costo di circolazione.

GIUSEPPE BRIENZA, *Presidente dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (AVCP)*. No, non siamo a conoscenza dei motivi per cui lo Stato ha fatto questo tipo di scelta.

Per finire, vorrei segnalare un problema che riguarda la liberalizzazione, a cui ho accennato anche prima. La posizione dominante del sistema attualmente vigente impedisce la libera concorrenza. Infatti, i privati che volessero intervenire non possono utilizzare l'attuale struttura ferroviaria perché è in concessione unica alle Ferrovie dello Stato, che ovviamente utilizzano questa prerogativa per fare opposizione o perlomeno per creare problemi all'eventuale ingerenza di altri soggetti.

PRESIDENTE. Penso che il presidente Brienza si riferisca al fatto che manca un ente regolatore nel comparto del trasporto ferroviario, mentre per l'aria abbiamo l'ENAC. Questo sicuramente rappresenta un problema per il processo di maggiore competizione in questo settore, che ha, peraltro, molti operatori — più di 40 — già in attività.

MARIO LOVELLI. Vorrei aggiungere qualcosa non sull'*Authority*, di cui, per quanto mi riguarda, riparleremo.

Vorrei dire che considero piuttosto grave il contenuto della vostra relazione nella parte che riguarda l'alta velocità. Infatti, rilevate «violazioni sistematiche ricorrenti nella totalità degli interventi in quanto derivanti dall'atipica procedura di realizzazione utilizzata, caratterizzata dall'affidamento in assenza di procedure di evidenza pubblica e fondata sulla base di una mera previsione di larga massima delle opere da eseguire». Ebbene, non è una cosa da poco.

Tra l'altro, il presidente Brienza ha detto di aver consegnato una relazione al Governo che io — signor presidente — chiederei di poter acquisire agli atti della

nostra indagine perché riguarda un aspetto molto importante. Tuttavia, a questo punto, mi chiedo dove arriva l'operatività della vostra Autorità. Voi state denunciando, in una paginetta, un sistema che è andato e continua ad andare avanti in modo non diciamo illegale, perché c'erano delle leggi, ma illegittimo senz'altro. A livello istituzionale e politico ognuno dice la sua. Vi è, però, un'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici che rileva questi fenomeni. Se arriviamo, però, alla conclusione che i vostri rilievi sono inutili, io comincio a nutrire qualche preoccupazione. Sebbene sia un fautore delle *authority*, vedo che, in questo caso, non si riesce a intervenire concretamente.

GIUSEPPE BRIENZA, *Presidente dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (AVCP)*. Onorevole Lovelli, lei solleva un problema interessantissimo che ci trova del tutto concordi con la sua posizione. La questione è che noi siamo un'Autorità di vigilanza che, in questo caso, ha l'unico potere di segnalare al Governo e al Parlamento le distonie, come abbiamo regolarmente fatto. Per esempio, nella relazione al Parlamento dell'anno scorso — se avesse la bontà di rivedersela — c'è questa denuncia effettuata in termini ufficiali e definitivi. Noi non abbiamo altro potere se non questo; abbiamo sempre chiesto di allargare i nostri poteri anche in termini censori e di possibilità sanzionatorie, ma

non ci è stato ancora concesso. Quindi, non possiamo fare altro che realizzare la nostra azione di denuncia, con la speranza che qualcuno ci ascolti. Potremmo, quindi, ribaltare il problema, evidenziando la distrazione di chi dovrebbe leggere le carte e non lo fa.

MARIO LOVELLI. Sarebbe interessante capire il ruolo e le funzioni dell'Autorità.

GIUSEPPE BRIENZA, *Presidente dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (AVCP)*. Il ruolo assegnatoci dalla legge lo realizziamo fino in fondo, ritenendo anche di farlo bene. Il resto non ci riguarda, o perlomeno ci potrebbe riguardare se avessimo maggiori poteri.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Brienza per la sua relazione e per il documento depositato, di cui autorizzo la pubblicazione in allegato alla seduta odierna (*vedi allegato*).

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 15,35.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. GUGLIELMO ROMANO

*Licenziato per la stampa
il 20 luglio 2011.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO

**INDAGINE CONOSCITIVA SUL SETTORE FERROVIARIO
IN MATERIA DI TRAFFICO DI PASSEGGERI E MERCI****RELAZIONE DELL'AUTORITÀ DI VIGILANZA
SUI CONTRATTI PUBBLICI***1. Premessa.*

L'Autorità di Vigilanza sui contratti Pubblici di Lavori Servizi e Forniture svolge la propria attività anche nel settore dei trasporti pubblici, vigilando affinché gli affidamenti delle concessioni ai soggetti gestori dei servizi e gli appalti di lavori, servizi e forniture, in questo settore, siano attuati in conformità alle disposizioni del Codice dei Contratti Pubblici. La vigilanza è volta a garantire che le attività di approvvigionamento poste in essere siano tese al soddisfacimento delle esigenze di trasporto di passeggeri e merci, nel rispetto della libera concorrenza tra gli operatori del settore.

Con le direttive comunitarie 2001/12/CE, 2001/13/CE e 2001/14/CE il legislatore europeo, con mutata prospettiva rispetto al decennio precedente, ha avviato un percorso di effettiva liberalizzazione del settore del trasporto ferroviario.

Le disposizioni Comunitarie sono state recepite con il D.lgs. 8 luglio 2003 n.188 con il quale è stata adottata la disciplina delle modalità di accesso di gestione e di utilizzo dell'infrastruttura nazionale, dei criteri di rilascio delle licenze, di determinazione dei canoni di accesso all'infrastruttura, nonché di regolamentazione dei servizi accessori e funzionali all'espletamento del servizio di trasporto ferroviario.

L'articolo 14 del d.lgs. n. 188/2003 dispone che i rapporti tra il gestore dell'in-

frastruttura ferroviaria e lo Stato sono disciplinati da un atto di concessione e da un contratto di programma.

Rete Ferroviarie Italiane S.p.A. (RFI) si occupa della gestione e sviluppo dell'infrastruttura ferroviaria nazionale in forza della concessione originariamente rilasciata a Ferrovie dello stato S.p.A. (FS), con DM n. 138T del 31 ottobre 2000, rivestendo il ruolo di Gestore dell'Infrastruttura Ferroviaria Nazionale.

Il Contratto di programma che attualmente definisce i rapporti che RFI ha con lo Stato, ed in particolare con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, è stato approvato dal CIPE per gli anni 2007-2011, e definisce reciproci obblighi e diritti in tema di investimenti.

L'Autorità nel corso del tempo ha più volte approfondito le tematiche del trasporto pubblico su ferrovia, anche mediante audizione dei vertici delle società ferroviarie, con riferimento agli affidamenti delle tratte ad alta velocità che evidenziano la necessità di una riflessione approfondita sul sistema delle concessioni. In particolare, è emersa la necessità di una riflessione approfondita sul sistema delle concessioni, mediante analisi dello strumento concessorio nell'ambito di un mercato attento a salvaguardare le regole della concorrenza.

In un'ottica di liberalizzazione del sistema, l'Autorità ha rilevato che occorre analizzare il quadro nazionale che, per quanto riguarda le ferrovie, comporta la

distinzione, con separazione almeno contabile, tra servizio di trasporto e gestione della rete.

Il sistema concessorio (concessione del servizio di trasporto), infatti, rappresenta soltanto un aspetto dei problemi ferroviari.

La concessione, rilasciata in capo a RFI riguarda la gestione della rete ferroviaria nazionale, mentre il servizio di trasporto è gestito, nell'ambito del Gruppo FS, dalla Società Trenitalia S.p.A.. In ambito di Ferrovie dello Stato, come meglio potrà questa Commissione appurare mediante audizione dei vertici delle Ferrovie, l'articolazione tra gestore della rete e gestore del servizio (impresa di trasporto) è stata effettuata inizialmente attraverso due divisioni distinte, anche contabilmente, della « Ferrovie dello Stato – Società di Trasporti e Servizi per Azioni » e, successivamente, con la creazione di altrettante Società (Trenitalia, nata nel 2000 – RFI costituita l'anno successivo), controllate al 100% da Ferrovie dello Stato SpA. In merito a RFI si è già sopra detto. Trenitalia è una impresa ferroviaria che offre il servizio di trasporto a livello nazionale e opera sulla base di licenza – rilasciata dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti – e di certificato di sicurezza valido su tutto il territorio italiano.

Per quanto riguarda l'alta velocità, va rilevato che in un prossimo futuro, su alcune tratte altri operatori privati effettueranno il servizio di trasporto, e già oggi non mancano servizi di trasporto combinato merci-passeggeri effettuati in alcune tratte del Nord Italia da parte di operatori stranieri. Per avere un quadro completo sugli operatori, gestori del servizio, occorre tenere presente che negli anni passati in Italia sono state rilasciate ben 56 licenze, delle quali 47 sono operative, ad altrettante società richiedenti.

In un contesto che tende sempre più verso la presenza di una pluralità di operatori del servizio di trasporto, occorrerebbe rivedere la collocazione del gestore della rete (RFI) che allo stato attuale fa parte del Gruppo FS, al quale appartiene anche Trenitalia, che, come sopra

rilevato, rappresenta uno soltanto degli operatori del servizio di trasporto, anche se il maggiore per dimensione. Trenitalia si viene pertanto a trovare in una situazione di privilegio rispetto agli altri operatori del servizio di trasporto, condizione destinata a rafforzarsi in futuro.

Attualmente i servizi passeggeri e merci si distinguono in servizi offerti su breve e su media/lunga distanza. Quelli a breve distanza interessano soprattutto il trasporto di pendolari nelle vicinanze delle grandi città. In questo contesto Trenitalia fornisce servizi di trasporto nazionale ed internazionale, sia passeggeri che merci. In particolare taluni servizi offerti su medie/lunghe distanze (prevalentemente treni passeggeri notte e merci da/verso aree a domanda debole) non possono classificarsi « a mercato » in quanto beneficiano dell'erogazione di contributi dallo Stato, si tratta, pertanto, di servizi non espletati in un'ottica d'impresa.

Per quanto riguarda, invece, i servizi locali (regionali, metropolitani), i rapporti fornitore/cliente intercorrono tra il gestore del servizio, nella maggioranza dei casi Trenitalia, e le singole Regioni, poiché è in capo a queste ultime che risiedono compiti in materia di pianificazione, programmazione, amministrazione, ivi compresa la politica tariffaria del trasporto pubblico locale. In particolare, sono le Regioni che decidono volumi di traffico, fermate, frequenze e tariffe. A fronte dei servizi richiesti (sia in termini quantitativi che qualitativi) le Regioni riconoscono al gestore del servizio corrispettivi che, assieme agli introiti dalle tariffe praticate all'utenza come dalle Regioni medesime fissate, consentono all'impresa di realizzare una sana gestione economico/finanziaria. Si segnala, tuttavia, che negli anni passati i ricavi (da tariffe e contributi) sono risultati sistematicamente insufficienti, anche per la sola copertura dei costi sopportati per l'erogazione dei servizi.

Questi servizi di trasporto locale (piccola distanza o regionale), pur non essendo completamente a carico dell'utente, potrebbero essere utilmente svolti affidando detti servizi tramite gara, creando

in tal modo un meccanismo competitivo nel settore, ma allo stato non sembra che ciò sia avvenuto.

In considerazione del fatto che il servizio deve essere effettuato con regole chiare e trasparenti, pur rimanendo nelle determinazioni degli enti locali il giusto mix tra tariffe da porre a carico dei cittadini utenti del servizio ed i contributi in capo all'amministrazione, è opportuno mettere a conoscenza degli utenti la Carta dei Servizi predisposta dal gestore, come per qualsiasi servizio pubblico (DPCM 27 gennaio 1994 recante principi sull'erogazione dei servizi pubblici), per agevolare la scelta consapevole e rendere noti agli acquirenti i costi da sostenere per ciascun servizio, nonché la loro variabilità in relazione a differenti opzioni di livelli qualitativi/prestazionali. Questo risulta particolarmente necessario nel momento in cui i servizi vengono affidati tramite procedure competitive.

Particolare rilievo assume, altresì, il gestore della rete locale. Come è noto, infatti, a fronte del gestore unico della rete nazionale (RFI), esistono, a livello locale decine di gestori di rete in Italia con riferimento alle piccole tratte, per esempio Ferrovie Centrali Umbre; Circumetnea; Ferrovie Appulo Lucane; Ferrovie laziali; Ferrovie Nord; ecc.. Ciò posto, si rileva che sarebbe opportuno ricondurre ad un unico soggetto gestore l'insieme delle reti esistenti, per evitare disallineamenti e restrizioni al libero passaggio dei diversi operatori.

È opportuno ricordare che nell'ambito dell'analisi del servizio di trasporto su ferrovia è emerso che in materia di liberalizzazioni vi sono regole differenti nei vari paesi europei. In Italia la lunga percorrenza (merci e passeggeri) è stata integralmente liberalizzata nel 2000, mentre negli altri Paesi non è stata attuata in modo così estensivo, ma solo ai livelli strettamente previsti dalle Direttive europee (talvolta, peraltro, neppure in forma completa).

Ad esempio, la Francia non ha liberalizzato il trasporto locale a differenza della Germania. In Germania, però, non

mancano una serie di barriere che ostacolano l'ingresso di operatori stranieri, come per esempio l'elevato costo dell'energia elettrica per la trazione.

Nel processo di liberalizzazione hanno particolare rilievo le decisioni dei governi relative alla messa a disposizione sia della rete che delle strutture cosiddette « di servizio » (es. centri di manutenzione dei convogli) ai diversi operatori del servizio di trasporto. La rilevanza della questione è stata messa in evidenza negli ultimi anni dal nuovo gestore della servizio dei treni ad alta velocità NTV.

Un'indagine effettuata dall'Autorità, nell'ambito delle problematiche che ad oggi non consentono una reale liberalizzazione del settore, ha messo in evidenza che la Regione Piemonte ha dovuto revocare la gara ad evidenza pubblica per l'affidamento del servizio di trasporto su ferro nella Regione, a causa dell'indisponibilità dei depositi per la manutenzione del materiale rotabile, funzionali all'erogazione dei servizi oggetto di gara. Tali depositi infatti sono assegnati in locazione a Trenitalia che si è rifiutata di metterli a disposizione dell'eventuale diverso aggiudicatario della gara. Circostanza che è stata la principale motivazione che ha condotto alla revoca della procedura di gara e al successivo affidamento del servizio proprio a Trenitalia.

Per quanto riguarda i servizi attualmente remunerativi, come per esempio l'alta velocità Roma-Milano, con la liberalizzazione si potrebbe verificare una riduzione delle tariffe per gli utenti, ma d'altra parte vi è il rischio di un'offerta superiore alla domanda. Gli esempi di liberalizzazione attuati nel trasporto merci nelle regioni del Nord Italia si sono tradotti nell'ingresso in Italia di società pubbliche straniere, tedesche e francesi ma non solo, con la vendita alle stesse delle licenze da parte dei soggetti privati italiani.

Una problematica che occorre affrontare nel processo di liberalizzazione riguarda i costi di manutenzione ed ampliamento della rete ferroviaria messa a disposizione degli operatori. Attualmente,

l'atto di concessione a RFI prevede, attraverso il Contratto di Programma tra il Gestore e lo Stato, un finanziamento da parte di quest'ultimo per la copertura dei costi necessari alla manutenzione (sia ordinaria che straordinaria). Tuttavia, lo Stato, nel fissare il livello del pedaggio di accesso alla rete, non tiene in considerazione i costi sostenuti dal gestore per la manutenzione e per la realizzazione degli investimenti; la scelta fatta è che gli introiti da pedaggio siano destinati alla sola copertura dei costi diretti ed indiretti per la gestione della circolazione ferroviaria. Anche per la rete alta velocità/alta capacità la manutenzione è prevista a carico dello Stato, ma il relativo pedaggio è stato stabilito in base ad una valutazione della generale situazione del mercato internazionale, anche per tener conto della restituzione del servizio del debito che grava sull'investimento in parola. Va rilevato, al riguardo, che nell'attuale regime di concessione le condizioni relative alla manutenzione ordinaria sono stabilite da un contratto di servizio.

Per quanto riguarda la manutenzione straordinaria e gli investimenti di sviluppo della rete, esiste un contratto di programma tra lo Stato e il gestore R.F.I. in cui sono stabiliti gli investimenti in relazione alle risorse disponibili. In considerazione del fatto che i prezzi non sono correlati ai costi, si rende necessario bilanciare le tariffe nel processo di privatizzazione dei servizi. In questo caso, il servizio universale potrebbe essere pagato dagli utenti.

Sarebbe opportuno, per un equilibrio complessivo del sistema, che la fissazione delle tariffe del servizio di trasporto « non a mercato » tenesse altresì conto della componente di costo « pedaggio », quest'ultimo stabilito in coerenza con il valore delle prestazioni del gestore della rete il cui costo lo Stato decide di porre a carico delle imprese ferroviarie con il raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario da parte del gestore medesimo.

Per quanto riguarda, infine una riflessione sul trasporto ferroviario di merci, anche in rapporto alle altre modalità, in

particolare su gomma, l'Autorità in passato ha analizzato la problematica sulla base degli studi di traffico, studi economici e studi socio-economici, nella zona più congestionata del Paese, vale a dire l'arco alpino ed i relativi valichi.

Il traffico registrato nel 2005 in tutti i valichi tra Ventimiglia e Tauern (arco alpino) ammonta a 147 milioni di tonnellate, di cui 99 milioni su strada (pari al 67%) e 48 milioni su ferro (pari al 33%). Gli studi di settore hanno mostrato, in una situazione di crescita economica moderata, che il traffico subirà nei prossimi decenni un considerevole aumento fino al raddoppio dell'attuale volume di traffico nel 2030, in linea con la circostanza che tra il 1987 ed il 2004 si è registrato un raddoppio del volume del traffico.

Per quanto riguarda il traffico ferroviario, l'evoluzione del volume di traffico passerà dalle attuali 48 milioni di tonnellate a 115 milioni di tonnellate nel 2030.

Uno studio commissionato dalla Commissione Europea indica che i limiti di capacità del trasporto sull'arco alpino saranno raggiunti fra il 2027 e il 2028 e che per rispondere all'aumento tendenziale del traffico, occorre effettuare la scelta fra 3 possibili opzioni: aumentare le capacità di transito dei tunnel stradali; procedere alla costruzione di nuovi tunnel stradali nel 2025-2030; optare per uno sviluppo sostenibile del traffico nelle Alpi lanciando da subito la costruzione del nuovo collegamento ferroviario transalpino e favorendo il trasferimento modale dalla strada alla rotaia.

Da quanto sopra riportato emerge la necessità d un ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria e delle vie di mare al fine di potenziare la capacità di trasporto del sistema Paese.

2. *L'attività di Vigilanza sul settore del Trasporto ferroviario.*

Nel corso del tempo l'Autorità si è occupata di più aspetti legati al trasporto ferroviario, con riferimento ai contratti per l'affidamento di lavori, servizi e for-

niture. Si riportano di seguito gli esiti di tali attività.

2.1 *L'Alta velocità.*

Gli appalti riguardanti la costruzione del Sistema Ferroviario Alta Velocità/Alta Capacità, sono stati oggetto di accertamento da parte dell'Autorità.

In particolare l'Autorità ha rilevato il mancato rispetto dei principi che regolano il settore degli appalti pubblici, attualmente individuati dall'articolo 2 del Codice dei contratti, ed in particolare quello di economicità, sia per gli interventi in corso di attuazione, sia per quelli non ancora effettivamente avviati.

Il contenimento della spesa relativa ai costi di costruzione di queste infrastrutture di trasporto è obiettivo fondamentale da perseguire, maggiori costi, infatti, hanno un riflesso diretto sulle tariffe, dovendo queste ultime remunerare il gestore della rete del costo di costruzione della manutenzione.

L'indagine dell'Autorità ha fatto emergere come pressoché tutte le opere relative alle tratte principali, sia dell'asse Torino-Milano-Napoli, sia del c.d. asse orizzontale Milano-Verona-Padova nonché alla tratta Milano-Genova (Terzo Valico dei Giovi), siano state oggetto di affidamento a General Contractors con convenzioni stipulate negli anni 1991-1992 (fanno eccezione la tratta Firenze-Roma — direttissima — e la Padova-Venezia, già attivate). Relativamente a tali tratte, le violazioni dei citati principi sono state sistematiche, essendo ricorrenti nella totalità degli interventi in quanto derivanti dalla atipica procedura di realizzazione utilizzata, caratterizzata dall'affidamento in assenza di procedure ad evidenza pubblica e fondata sulla base di una mera previsione di larga massima delle opere da eseguire.

Per le tratte Torino-Milano (G.C. FIAT/CAVTOMI), Milano-Bologna (G.C. ENI/CEPAV UNO), Roma-Napoli e Bologna-Firenze, è stato riscontrato un iniziale affidamento non fondato su una effettiva valutazione delle opere da realizzarsi.

Con i successivi Atti Integrativi sono stati di fatto affidati ai General Contractors contratti di ben maggiore importo rispetto a quelli inizialmente preventivati, per opere che, nel corso della redazione della progettazione esecutiva, sono state definite ed hanno recepito sostanziali nuove istanze da parte del Committente e di autorità ed enti competenti o interessati. Tali Atti Integrativi, nonché gli ulteriori accordi intervenuti, hanno pertanto, significativamente ampliato, in un successivo momento in cui risultavano applicabili le direttive comunitarie in materia, gli effetti dell'assenza di concorrenza già presente nei contratti originari.

Inoltre, si è riscontrata la violazione del principio dell'efficacia del sistema di realizzazione, essendo confermati in tutte le tratte lunghi tempi di esecuzione delle opere, rilevanti incrementi di costo rispetto alla stima inizialmente ipotizzata, nonché onerosi contenziosi.

2.2 *La concorrenza negli affidamenti di attrezzaggio tecnologico delle reti.*

Nel paragrafo precedente l'Autorità ha analizzato la tematica dei costi della costruzione delle infrastrutture. Altrettanto rilevante è la questione relativa ai costi di attrezzaggio delle infrastrutture che ha evidenziato profili di criticità in relazione alla scarsa concorrenzialità del settore.

È stato rilevato che le gare indette da RFI sono andate deserte, nonostante gli aggiornamenti delle tariffe si siano susseguiti a partire dal 1992. Conseguentemente RFI ha negoziato al rialzo con le poche imprese operanti in questo particolare ambito di mercato, con aumenti fino al 20% dell'importo complessivo iniziale dell'appalto.

L'Autorità ha rilevato l'esistenza di un gruppo di imprese con una posizione dominante nei confronti di FS, non spiegabile con la natura altamente specialistica delle opere in esame, richiedente un'elevata componente di ricerca e sviluppo per assicurare i più elevati standard di sicurezza ferroviaria allo stato possibili.

Pertanto, appare opportuno giungere a soluzioni tese a ridurre lo squilibrio evidenziatosi nel settore dell'attrezzaggio, a tutela della concorrenza e del costo dei servizi di trasporto in genere, anche alla luce di quanto indicato dalla Corte Costituzionale con sentenza n.401 del 2007 che ha chiarito che la tutela della concorrenza comprende sia interventi di regolazione e ripristino di un equilibrio perduto, sia interventi mirati a ridurre gli squilibri, con la creazione di condizioni per la instaurazione di assetti concorrenziali.

2.3 Appalti di pulizia nel settore ferroviario.

Con riferimento alla qualità del servizio di trasporto l'Autorità è intervenuta analizzando due recenti casi di gare europee per servizi di pulizia dei treni e degli impianti industriali in ambito ferroviario, indette dalla società Trenitalia S.p.a., oggetto tra l'altro di interesse dell'opinione pubblica.

Il livello di pulizia dei treni (soprattutto quelli regionali e locali) ha rappresentato una forte criticità per il pendolarismo, circostanza nota, più volte denunciata dalle associazioni dei consumatori e dei viaggiatori ed a vario titolo sottolineato dalla stampa nazionale e regionale.

Per migliorare il livello di pulizia dei treni, Trenitalia S.p.A., alla fine del 2007, ha deciso di affidare ad un organismo terzo una serie di ulteriori controlli, rispetto a quelli pur contrattualmente previsti, commissionandoli ad una società di certificazione ed ispezione accreditata.

I controlli sono stati condotti nell'ambito di cinque Regioni, secondo le medesime procedure dei « Controlli di Qualità » previsti dai contratti di appalto vigenti. L'esito della verifica ha condotto in molti casi alla risoluzione contrattuale dei precedenti Accordi.

Nell'intento di favorire l'accesso delle piccole e medie imprese, Trenitalia ha modificato lo schema del precedente bando di gara suddividendo il servizio di pulizia in 55 lotti.

La risoluzione contrattuale attivata da Trenitalia, così come prevede il Codice dei Contratti, è stata considerata elemento ostativo alla partecipazione alle successive gare indette per il riaffidamento dei medesimi servizi. Ciò ha comportato la contestazione da parte degli operatori economici, con azioni giudiziarie, sia delle previsioni contemplate nel bando di gara, sia delle risoluzioni contrattuali operate.

Nell'ambito delle due procedure attivate da Trenitalia sono emerse alcune problematiche: da un lato il contenzioso intervenuto, che incide sui tempi del procedimento, dall'altro lato il ritardo che va delineandosi che potrebbe tradursi nella necessità di adottare procedure d'urgenza per la gestione dei servizi. Ulteriore elemento di interesse è rappresentato dalle proroghe assegnate.

2.4 Le forniture nei trasporti ferroviari.

Nell'ambito degli appalti di forniture, l'Autorità ha verificato, nel corso del 2010, il rispetto delle disposizioni del Codice che prevedono l'adozione di criteri specifici per la selezione delle offerte contenenti prodotti originari da Paesi terzi, presentate per l'aggiudicazione di appalti di forniture nei settori speciali.

Al fine di assicurare il pieno rispetto dei principi di parità di trattamento e di libera concorrenza nelle gare di forniture attivate nei settori speciali, il Codice attribuisce alle stazioni appaltanti la facoltà di respingere le offerte contenenti prodotti originari di Paesi terzi con cui la Comunità non ha concluso, in un contesto multilaterale o bilaterale, un accordo che garantisca un accesso comparabile ed effettivo delle imprese della Comunità agli appalti di tali Paesi terzi. In particolare, la stazione appaltante può respingere un'offerta qualora la parte dei prodotti originari di Paesi terzi superi il 50% del valore totale dei prodotti che compongono l'offerta.

Inoltre, è previsto che, salvo situazioni antieconomiche specificate dalle norme, se due o più offerte si equivalgono viene

preferita l'offerta dell'operatore economico dell'Unione Europea.

Ne discende che le stazioni appaltanti, per rispettare il vincolo posto dal comma 3, sono tenute a richiedere nel bando che venga prodotta la documentazione comprovante la provenienza dei prodotti offerti onde poter effettuare le opportune verifiche.

Dall'indagine dell'Autorità è emerso che nel gruppo Ferrovie dello Stato, RFI applicava la norma correttamente, diversamente da Ferservizi.

Sono evidenti le ripercussioni che la quasi totale disapplicazione della disposizione possono comportare sul mercato europeo e sulle imprese che non hanno delocalizzato la produzione, visto anche che il valore complessivo dei contratti aventi ad oggetto forniture di beni nei settori speciali è di circa 8 miliardi di euro annui.

2.5 I recenti disservizi di rete.

Il 17 e 18 dicembre 2010 sono stati due giorni cruciali per il sistema dei trasporti in Italia. Le forti nevicate concentratesi in lacune ore della giornata del 17 hanno determinato un *black out* del sistema dei trasporti in Italia che ha particolarmente riguardato ferrovie ed autostrade.

L'Autorità ha pertanto proceduto ad audire i gestori dei servizi e della rete, per verificare se le cause dei disservizi fossero da rintracciare in disfunzioni del rapporto concessorio, ovvero degli affidamenti di lavori, servizi e forniture a valle di tale rapporto e direttamente incidenti sull'efficienza del sistema infrastrutturale.

In particolare, l'occasione è stata utile per approfondire gli aspetti di carattere generale e le problematiche del settore ferroviario poiché il settore economico in questione ha un notevole impatto sul mercato e sui cittadini.

Le aree di responsabilità del gestore dell'infrastruttura, come individuate dal decreto legislativo n. 188/2003, includono la garanzia dell'accesso e della costante manutenzione delle infrastrutture ferroviarie,

il mantenimento di adeguati standard di sicurezza allineati e compatibili con quelli delle principali reti europee; il potenziamento, l'ammodernamento tecnologico e lo sviluppo degli impianti e delle linee ferroviarie; l'allocazione in base ai principi fissati dalle normative comunitarie e nazionali delle capacità infrastrutturali tra le imprese di trasporto che richiedono accesso alla rete, con pagamento di relativo pedaggio e canoni per i servizi forniti; la gestione in sicurezza della circolazione dei treni e la garanzia del collegamento ferroviario con le isole maggiori.

L'atto di concessione indica, all'articolo 3, tra gli obblighi del concessionario — o dei soggetti tramite i quali il concessionario esercita l'attività di gestione — quello di garantire la piena utilizzabilità e la costante manutenzione delle linee e delle infrastrutture ferroviarie (lett. a) prevedendo responsabilità in caso di inadempimento.

La materia della sicurezza e regolarità dell'esercizio delle Ferrovie e di altri servizi di trasporto è inoltre disciplinata dal decreto del Presidente della Repubblica n. 753 del 11 luglio 1980 che, all'articolo 7 prevede che le ferrovie e le loro dipendenze devono essere mantenute in buono stato di efficienza per la sicura circolazione dei treni e veicoli, in rapporto alle condizioni di esercizio e provviste del personale necessario a garantire la sicurezza e la regolarità del servizio. L'articolo 92 del medesimo decreto del Presidente della Repubblica prevede che le infrazioni da parte del direttore o del responsabile dell'esercizio alle norme di leggi e di regolamenti riguardanti l'esercizio, nonché alle disposizioni contenute negli atti di concessione e le trasgressioni alle prescrizioni ufficialmente impartite dagli organi di vigilanza statali, regionali e degli enti locali, secondo le rispettive attribuzioni, siano punite con adeguate sanzioni amministrative. Specifiche sanzioni sono previste, altresì, per ogni infrazione alle norme e disposizioni relative alla regolarità dell'esercizio.

Più di recente, la Carta dei servizi del Gruppo Ferrovie dello Stato, ha ribadito

che è compito di Rete Ferroviaria Italiana garantire la continuità della prestazione, ivi incluso l'onere di assicurare su alcuni tratti o in particolari periodi autoservizi sostitutivi che garantiscano comunque la mobilità e l'onere di predisporre le misure necessarie per progettare, produrre ed offrire una gamma di proposte nei servizi di trasporto con continuo miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia.

L'Autorità ha rilevato, nel corso dell'audizione, che i gravi disservizi verificatisi nei giorni 17 e 18 dicembre 2010, dovuti alle eccezionali condizioni meteorologiche, sono stati legati anche alla carenza di alcune tecnologie di parte della rete infrastrutturale ed al mancato coordinamento degli operatori tenuti all'eliminazione delle incongruenze verificatesi.

In particolare, è emerso che non tutti gli scambi sono dotati di sistema automatico antigelo e che gli operatori addetti alle operazioni di scongelamento non sono stati in grado di raggiungere i luoghi interessati dal fenomeno di congelamento in quanto risultavano contemporaneamente bloccate sia le ferrovie che le strade che ne permettevano l'accesso. Da ciò ne è derivata una paralisi dell'intero sistema, come noto a tutti.

Gli episodi verificatisi richiedono un'attenta analisi in vista della liberalizzazione di detti servizi, in particolare occorre effettuare lavori di manutenzione evolutiva dell'intera rete in grado di evitare che in futuro possano ripetersi simili episodi, poiché con la presenza di più operatori si

accentueranno le difficoltà di coordinamento e i rischi di contenzioso tra i vari operatori.

Conclusioni.

Le criticità e le osservazioni sopra riportate devono essere tenute in debita considerazione nel processo di liberalizzazione del sistema che richiede forti investimenti nell'infrastruttura di rete, la razionalizzazione della gestione della rete, l'integrazione delle diverse modalità di trasporto su rete, su gomma, nonché via mare. Ciò richiede sia l'attuazione dei piani decennali di traffico, opportunamente rivisti, sia, con riferimento al singolo settore di trasporto, l'attuazione dei piani di intervento integrati per la gestione delle emergenze.

Occorre tenere conto, per quanto riguarda i contratti pubblici, che il settore dei trasporti rientra pienamente nell'ambito di applicazione del Codice. Tuttavia, il Codice stesso prevede la possibilità che, in presenza di una effettiva concorrenzialità del mercato in determinati settori, tra cui quello dei trasporti, si possa chiedere di attivare presso la Commissione una procedura per stabilire se una determinata attività è direttamente esposta alla concorrenza su mercati liberamente accessibili. L'esito positivo della procedura determina il venir meno dell'applicazione del Codice in relazione agli appalti affidati in tale contesto. Verificandosi una simile evenienza l'Autorità continuerà a vigilare sulla effettiva permanenza della concorrenzialità.

