

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
MARIO VALDUCCI

**La seduta comincia alle 10,20.**

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

**Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

*(Così rimane stabilito).*

**Esame del documento conclusivo.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul settore del trasporto ferroviario di passeggeri e merci, l'esame del documento conclusivo.

Procederei all'illustrazione della proposta di documento conclusivo da me predisposta *(vedi allegato)*.

Il documento conclusivo in esame, partendo dalla ricostruzione del quadro normativo vigente, analizza le principali criticità del processo di liberalizzazione del trasporto ferroviario nonché i problemi connessi alla regolazione economica del settore, anche alla luce del quadro delle risorse finanziarie ad esso destinate.

Come è noto, la liberalizzazione del settore del trasporto ferroviario è stata avviata all'inizio degli anni Novanta, grazie all'impulso comunitario, con l'adozione di una nutrita serie di direttive, definite come

« pacchetti ferroviari », che puntavano alla realizzazione di alcuni qualificanti obiettivi: ampliamento del mercato, definizione di nuove regole per il funzionamento del mercato stesso, interoperabilità attraverso la definizione di standard tecnici, coordinamento e sviluppo delle infrastrutture, revisione della disciplina degli aiuti statali.

L'opzione di disciplinare tale settore attraverso lo strumento della direttiva, sebbene sostenuta dall'esigenza di garantire adeguati tempi di recepimento e sufficienti margini di flessibilità nell'attuazione da parte dei singoli Stati membri, ha tuttavia determinato, nel corso degli anni, l'emergere di problemi connessi alle difformità fra le varie normative interne.

Proprio l'ingente mole delle norme adottate in sede comunitaria con lo strumento della direttiva è una delle ragioni che non hanno consentito la definizione di un mercato unico del trasporto ferroviario a livello europeo, favorendo piuttosto la creazione di diversi e autonomi mercati nazionali, governati da regole spesso assai difformi da un Paese all'altro, soprattutto dopo l'incremento del numero dei Paesi coinvolti nel processo di liberalizzazione a seguito dell'allargamento dell'Unione europea.

Per superare tale criticità, si pone quindi l'esigenza di giungere a una ridefinizione delle regole comuni, valide per tutti i Paesi dell'Unione europea, non attraverso lo strumento della direttiva, ma con norme regolamentari che abbiano diretta incidenza innovativa sui singoli ordinamenti nazionali.

Anche in Italia, sebbene la normativa nazionale abbia dato attuazione ai principi comunitari di apertura alla concorrenza del mercato dei servizi ferroviari, talvolta

anticipandone addirittura i contenuti, il livello di concorrenza raggiunto non può ancora considerarsi soddisfacente.

Infatti, se è vero che l'impulso della disciplina comunitaria ha contribuito alla trasformazione dell'ente Ferrovie dello Stato in società per azioni e alla successiva separazione dell'attività di gestione dell'infrastruttura da quelle di gestione dei servizi di trasporto, rendendolo uno dei principali *competitor* a livello internazionale, con effetti positivi in termini di efficienza e di economicità, è altresì vero che il processo di liberalizzazione presenta ancora aspetti di notevole criticità.

In particolare, nel corso dell'indagine conoscitiva, è stata posta particolare attenzione soprattutto su due aspetti. Il primo riguarda i rapporti tra il gestore della rete — Rete ferroviaria italiana — e il principale operatore dei servizi di trasporto — Trenitalia — che, sebbene giuridicamente distinti, sono entrambi riconducibili, sotto l'aspetto economico, attraverso la *holding* Ferrovie dello Stato, al controllo del Ministero dell'economia e delle finanze.

L'affidamento della gestione della rete a un soggetto non solo giuridicamente, ma anche economicamente terzo e indipendente rispetto alle imprese che forniscono i servizi di trasporto, appare infatti essenziale per il pieno sviluppo della concorrenza, al fine di escludere eventuali dubbi di parzialità nel comportamento del gestore della rete.

Tale problematica risulta accentuata dal fatto che il secondo aspetto di criticità a cui dianzi si è fatto cenno riguarda il tema dell'istituzione di un'autorità di regolazione indipendente del mercato ferroviario. Infatti, in mancanza dell'istituzione di una siffatta autorità e di una netta distinzione dei ruoli fra il gestore della rete e il principale operatore del mercato, i compiti di regolazione finiscono con l'essere sensibilmente influenzati dal medesimo soggetto, l'operatore pubblico, che controlla economicamente sia la gestione dell'infrastruttura sia il principale fornitore del servizio.

Al fine di escludere tale situazione, la disciplina comunitaria prevede che la funzione di regolazione sia affidata ad organismi nazionali, che, pur potendo essere individuati nel Ministero competente in materia di trasporti o in altro organismo, devono essere comunque indipendenti, sul piano organizzativo, giuridico, decisionale e della strategia finanziaria, da tutti i soggetti operanti sul mercato, tra cui il gestore dell'infrastruttura.

In Italia, invece, pur in presenza di un gestore della rete in mano pubblica, tale organismo è stato individuato nel Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, nel cui ambito è stato istituito l'Ufficio per la regolazione dei servizi ferroviari (URSF) che è posto alle dirette dipendenze del Ministro. Tale ufficio è stato dotato recentemente di una maggiore autonomia funzionale e organizzativa rispetto al citato dicastero, essendo stata affidata la sua guida a un soggetto nominato dal Governo, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, tra persone dotate di indiscusse moralità e indipendenza, alta e riconosciuta professionalità e competenza nel settore dei servizi ferroviari. Ciò, tuttavia, non appare ancora sufficiente a garantire all'organismo di regolazione quell'indipendenza richiesta dall'Unione europea, che è stata invece realizzata, ad esempio, in occasione delle due grandi privatizzazioni verificatesi negli ultimi anni nei settori dell'energia e delle telecomunicazioni.

Per porre rimedio a tale situazione si dovrebbe operare una duplice separazione. In primo luogo, si dovrebbe separare sostanzialmente — e non solo formalmente — il ruolo del proprietario (l'operatore pubblico) da quello del gestore della rete e, conseguentemente, quello del fornitore del servizio di trasporto da quello del gestore della rete stessa. Tale operazione si potrebbe realizzare mettendo sul mercato il pacchetto azionario di controllo della società che gestisce la rete, destinando i relativi introiti all'ulteriore rafforzamento economico-finanziario del gruppo Ferrovie dello Stato; in secondo luogo, si dovrebbe distinguere nettamente

la posizione del proprietario della rete da quella dell'autorità di regolazione, rendendo quest'ultima effettivamente indipendente dalle strutture ministeriali.

Quest'ultimo obiettivo potrebbe essere perseguito istituendo una nuova autorità indipendente ovvero ampliando le funzioni di autorità già istituite in altri settori con il compito di garantire condizioni eque di concorrenza *ex ante*, cioè prima che il confronto di mercato abbia inizio — come ad esempio nel caso dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas — e non con compiti di controllo *ex post* rispetto al verificarsi di anomalie nel corretto svolgimento delle dinamiche di mercato, come ad esempio nel caso dell'autorità Antitrust.

Peraltro, la necessità della presenza di un'autorità di regolazione effettivamente indipendente risulta particolarmente avvertita adesso, alla luce di recenti interventi legislativi, che, per quanto ricollegabili alla disciplina comunitaria — senza un adeguato coinvolgimento, in sede di attuazione, di una autorità di regolazione riconosciuta da tutti gli operatori quale autorità *super partes* — possono rischiare di alterare il processo di liberalizzazione in corso, proprio nel momento in cui nuovi importanti operatori privati si stanno affacciando sul mercato del trasporto ferroviario passeggeri.

Si pensi, ad esempio, alla disposizione secondo cui lo svolgimento di servizi ferroviari passeggeri in ambito nazionale può essere soggetto a limitazioni nel diritto di far salire e scendere passeggeri in stazioni situate lungo il percorso del servizio, nei casi in cui il loro esercizio possa compromettere l'equilibrio economico di un contratto di servizio pubblico, oppure alla disposizione che, come meglio si dirà in seguito, ha istituito un sovrapprezzo del canone dovuto dalle imprese ferroviarie per l'accesso alle infrastrutture costruite o adattate appositamente per l'alta velocità.

Peraltro, ciò non escluderebbe la necessità, in alcuni casi, di intervenire a livello legislativo, sia per prevedere il citato coinvolgimento dell'autorità di regolazione, sia per abrogare disposizioni di

rango primario che appaiono inconciliabili con le regole della libera concorrenza.

Va peraltro sottolineato che, se si intende effettivamente unificare il trasporto ferroviario europeo in un unico mercato, non è neppure sufficiente l'istituzione di un regolatore nazionale indipendente, non potendosi prescindere dall'istituzione di un regolatore europeo, con competenze complessive, che imponga criteri di reciprocità tra i diversi Paesi. In altri termini, il tema dell'autorità di regolazione dovrebbe essere affrontato anche dall'Unione europea attraverso l'istituzione di un'unica autorità europea regolatrice del settore, che possa assumere un ruolo di coordinamento generale, anche al fine di garantire un'applicazione omogenea delle norme in tutta l'Unione.

Il tema del pieno sviluppo della concorrenza, ovviamente, non rappresenta un obiettivo in sé, ma un obiettivo strumentale al miglioramento della quantità e della qualità dei servizi offerti. È evidente, infatti, che una maggiore concorrenza non possa che incidere positivamente, in presenza di un'efficace attività di regolazione, anche sul livello quantitativo e qualitativo dei servizi erogati.

In questa prospettiva, non va tuttavia trascurato che l'erogazione dei servizi di trasporto ferroviario è fortemente condizionata non solo dal livello di concorrenza, ma anche dall'ammontare delle risorse pubbliche ad esso destinate nonché dall'utilizzo più o meno efficiente delle risorse stesse.

Sotto il primo profilo, non vi è dubbio che le risorse destinate al trasporto ferroviario abbiano risentito negli ultimi anni, da un lato, della crisi economica internazionale e delle conseguenti manovre di contenimento della spesa pubblica, dall'altro, di una legislazione nazionale che ha concesso rilevanti incentivi pubblici all'autotrasporto, determinando un ingiustificato svantaggio competitivo a scapito del trasporto ferroviario merci. Ciò ha contribuito all'involuzione dei volumi trasportati « su ferro » che sono passati dal 12 per cento del 2007 all'8 per cento del 2010.

Nel corso dell'indagine conoscitiva, è emersa quindi la necessità di rivedere tale impostazione, anche alla luce del nuovo Libro bianco dei trasporti della Commissione europea, che ha evidenziato come, a fronte dei costi ambientali e sociali connessi all'incremento del trasporto stradale, sarebbe necessario incentivare il ricorso a soluzioni intermodali alternative, basate sui trasporti ferroviari e marittimi. In particolare, sarebbe opportuno promuovere una internalizzazione di costi esterni, basata sul principio del *polluter pays* (chi inquina paga), comprendendo tra le attività inquinanti tutte le esternalità oggi esistenti, da quelle fisiche a quelle chimiche. Si tratterebbe di un approccio innovativo per il nostro Paese che, peraltro, già trova applicazione nella direttiva Eurovignette che riconosce agli Stati membri la facoltà — di cui però l'Italia non si è ancora avvalsa — di introdurre una tassa per l'utilizzo delle strade da parte dei veicoli pesanti, e la possibilità di destinare gli introiti dei pedaggi al finanziamento di sistemi di trasporto più efficienti e meno inquinanti.

Sotto il secondo profilo, invece, si può ritenere, innanzitutto, che l'utilizzo delle risorse destinate al trasporto ferroviario sia stato sensibilmente influenzato dall'orientamento al mercato assunto dall'operatore ferroviario nazionale a seguito del processo di privatizzazione, che ha spinto gli investimenti verso il progetto «alta velocità». Tale progetto, infatti, se da un lato ha rappresentato un indiscutibile successo non solo per Ferrovie dello Stato ma per tutto il Paese, come dimostrano le *performance* di assoluta eccellenza delle linee già operative, dall'altro ha drenato, a scapito dei segmenti meno redditizi del trasporto ferroviario, una quota importante di risorse, che solo nel lungo periodo potranno essere compensate dai risultati di gestione.

In questo quadro, fermo restando quanto detto in precedenza a proposito della necessità di istituire un'autorità di regolazione indipendente, va considerata come un opportuno intervento di riequilibrio la recente disposizione che ha isti-

tuito un sovrapprezzo del canone dovuto dalle imprese ferroviarie per l'accesso alle infrastrutture costruite o adattate appositamente per l'alta velocità, vincolando la destinazione dei relativi introiti al finanziamento degli oneri del servizio universale di trasporto ferroviario di interesse nazionale.

Allo stesso modo, meritano apprezzamento le iniziative adottate dal gruppo Ferrovie dello Stato per mettere a frutto sui mercati internazionali il patrimonio di risorse tecnologiche e di conoscenze acquisite nel settore dell'alta velocità, attraverso iniziative congiunte con operatori stranieri, come ad esempio nel caso della società TVT (Trenitalia-Veolia Transdev) la prima società ferroviaria privata autorizzata a operare in Francia nel trasporto passeggeri, nata dalla *partnership* recentemente siglata fra il Gruppo Ferrovie dello Stato e la Veolia Transdev.

Più in generale, vanno comunque considerate molto positivamente le iniziative imprenditoriali promosse in Paesi esteri dal gruppo Ferrovie dello Stato per la fornitura del servizio di trasporto e per la realizzazione di infrastrutture ferroviarie, che possono costituire un eccezionale traino per l'industria nazionale a cominciare dai comparti che producono materiale rotabile.

Al di là del settore dell'alta velocità, si pone, comunque, un problema di carattere generale che riguarda il servizio universale passeggeri e il trasporto pubblico locale che appaiono fortemente in crisi, sia per l'inadeguatezza delle risorse che lo Stato e le regioni sono in grado di fornire per la copertura degli oneri del servizio assolto, sia per le indubbie carenze di qualità, puntualità ed efficienza, che gli utenti, in particolar modo i pendolari, hanno modo di riscontrare quotidianamente, come dimostrano i dati relativi al volume dei passeggeri trasportati tra il 2003 e il 2008, che è aumentato in Italia solo del 2-3 per cento, contro il 28 per cento del Regno Unito, il 24,7 per cento della Svezia, il 18,5 per cento della Francia e il 14 per cento della Germania.

Per quanto riguarda il trasporto ferroviario nazionale, uno degli aspetti sui quali appare opportuno intervenire, al fine di razionalizzare l'utilizzo delle risorse aumentandone il rendimento, è quello che riguarda i contenuti e l'assegnazione del servizio universale, inteso come l'insieme minimo di servizi di qualità predefinita, per i quali non sia possibile raggiungere l'equilibrio economico, che si ritiene tuttavia necessario garantire alla collettività, secondo prezzi controllati dall'autorità pubblica. In particolare, con riferimento a tale servizio appare necessario non solo ridefinirne il perimetro, chiarendo cioè quali tratte abbiano necessità della compensazione finanziaria pubblica, ma anche procedere all'apertura del mercato, attraverso una concorrenza tra le imprese che dovrebbe manifestarsi non « nel mercato » ma « per il mercato », ossia selezionando, mediante gara, le imprese in grado di svolgere con più efficienza i servizi stessi.

Sotto il profilo dei contenuti del servizio universale, negli ultimi anni sono stati compiuti molti passi avanti, nel senso che i servizi di trasporto ferroviario di interesse nazionale da sottoporre al regime degli obblighi di servizio pubblico, sia passeggeri che merci, sono ormai regolati con contratti di servizio pubblico, che prevedono la rendicontazione dei risultati economici e un complesso meccanismo sanzionatorio con penali nei casi di inadempimento o mancato raggiungimento degli obiettivi di qualità. Molto, invece, resta ancora da fare per quanto riguarda l'apertura del mercato, dal momento che il servizio universale continua ad essere appannaggio esclusivo di Trenitalia.

Anzi, nel settore del trasporto pubblico locale si è operato addirittura in direzione opposta a quella dianzi auspicata, nel senso che i contratti di servizio che regolano il trasporto regionale sono stati stipulati, quasi nella totalità dei casi, con Trenitalia, grazie ad alcuni incentivi previsti da recenti disposizioni legislative. In particolare, tali disposizioni, in primo luogo, hanno riservato un apposito stanziamento di 480 milioni di euro annui per il triennio 2009-2011 ai fini della stipula-

zione di nuovi contratti di servizio dello Stato e delle regioni con Trenitalia, rispondenti a criteri di efficientamento e razionalizzazione della spesa; in secondo luogo, le predette disposizioni hanno soppresso l'obbligo di gara, consentendo l'affidamento diretto del servizio con contratti della durata di sei anni, prorogabili di ulteriori sei anni.

In altri Paesi, invece, come ad esempio la Germania, si è operato diversamente, come dimostra il fatto che le imprese concorrenti dell'operatore principale, attraverso l'affidamento del servizio mediante gara pubblica, hanno acquisito circa il 20 per cento del mercato in treni/km, consentendo una diminuzione delle risorse pubbliche erogate, a parità di servizi resi, grazie al funzionamento dei meccanismi di aggiudicazione.

Va tuttavia sottolineato come l'affidamento del trasporto regionale e locale tramite procedure competitive richieda lo stanziamento di adeguate risorse finanziarie, in mancanza delle quali si riduce sensibilmente la remunerazione dei servizi e, con essa, le stesse prospettive di ingresso di nuove imprese sul mercato. Sotto il profilo della remunerazione e della qualità dei servizi, vanno quindi valutate positivamente le recenti disposizioni normative che hanno destinato 425 milioni di euro all'acquisto di materiale rotabile per il trasporto regionale e locale, erogabili negli anni 2010 e 2011.

Tuttavia, occorre rimarcare come le risorse destinate tanto al trasporto nazionale quanto al trasporto pubblico locale, a prescindere dalla congruità del loro ammontare iniziale, presentino un sensibile grado di instabilità, in quanto iscritte nel bilancio dello Stato come stanziamenti rimodulabili, ossia suscettibili di riduzione a seguito di misure di contenimento della spesa. Tutto ciò espone i contratti di servizio a frequenti aggiornamenti, mediante la ridefinizione dei servizi da erogare in funzione delle minori risorse disponibili, rendendo oltremodo difficile la pianificazione degli impegni finanziari da parte delle imprese. Una misura importante da adottare a questo riguardo,

quindi, potrebbe essere quella di prevedere che tali stanziamenti debbano essere esclusi dal novero delle risorse rimodulabili, in modo da garantirne la stabilità e una tempestiva erogazione nel corso del tempo.

Lo stanziamento di risorse stabili nel tempo risulterebbe, altresì, particolarmente importante con riferimento al contratto di programma che disciplina i rapporti tra lo Stato e il gestore della rete, definendo la programmazione degli investimenti per lo sviluppo, il potenziamento e l'ammodernamento infrastrutturale e tecnologico degli impianti e delle linee ferroviarie. Il contratto di programma, infatti, grazie all'allocazione di siffatte risorse, congiuntamente all'adozione di opportune iniziative da adottare in sede comunitaria per riaffermare la priorità degli investimenti infrastrutturali nelle aree sottoutilizzate, potrebbe rappresentare lo strumento idoneo per rilanciare gli investimenti in quelle aree del territorio nazionale, quali il Mezzogiorno e le isole, che soffrono del maggior divario infrastrutturale rispetto al resto del Paese.

Si può ritenere, quindi, che, attuando in modo organico il complesso degli interventi d'anzì prospettati, si possa accelerare il processo di liberalizzazione in corso, contribuendo a migliorare sensibilmente il livello qualitativo e quantitativo dei servizi ferroviari del nostro Paese.

Ringrazio gli uffici per aver contribuito alla redazione di questo importante documento. Ricordo ai colleghi che quelle che ho appena illustrato sono le conclusioni del documento conclusivo, che, nella sua interezza, è composto da oltre quarantasette pagine che riguardano tutto quello che abbiamo ricordato nelle conclusioni.

In sede di ufficio di presidenza eventualmente stabiliremo anche una data entro la quale arrivare alla condivisione, spero da parte di tutti i gruppi parlamentari, del documento.

Sento comunque di poter affermare che finora è stato fatto un gran lavoro.

Do la parola ai colleghi che intendono intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

MARIO LOVELLI. Signor presidente, la ringrazio per la relazione con cui ha presentato alla nostra attenzione le conclusioni del documento conclusivo dell'indagine conoscitiva. Ringrazio anche i funzionari che hanno lavorato alla stesura di questo documento, dopo il lavoro che la Commissione ha svolto in questi mesi.

Credo che adesso si debba definire concretamente come meglio entrare nel merito per arrivare a licenziare il documento conclusivo. Senz'altro il lavoro della Commissione è stato importante, anche se, come si evince anche dalla lettura che lei ha fatto in modo molto puntuale del succedersi degli interventi legislativi, l'intervento della Commissione non sempre è stato ascoltato nei vari passaggi legislativi.

Penso che si debba ripartire da questo punto per prospettare un'evoluzione della legislazione in materia che sia efficace e adeguata agli obiettivi, sia per quanto riguarda la materia della regolazione, con l'istituzione di un organismo di regolazione idoneo, sia per quanto riguarda la materia delle risorse, della concorrenza e della crescita di un mercato veramente competitivo.

Naturalmente mi riservo, insieme al mio gruppo, di intervenire successivamente in modo più puntuale. Svolgo solo un'osservazione che riguarda il dibattito che si è svolto giovedì scorso in Aula. Come ben sappiamo, giovedì scorso tutte le mozioni sul trasporto pubblico locale portate in Aula sono state approvate. Sui giornali è stato dato risalto al fatto che in una delle mozioni si impegnava il Governo a finanziare il trasporto pubblico locale con le risorse destinate al ponte sullo Stretto di Messina. Faccio notare che in un'altra mozione, a prima firma Meta, si impegnava il Governo a utilizzare quota parte delle risorse derivanti dall'asta delle frequenze digitali.

Se, quindi, il Governo dovesse dare attuazione alle mozioni in questo momento avremmo per il trasporto pubblico locale, forse, più risorse del dovuto. Il risultato della discussione in Aula è stato quello di una dotazione di risorse veramente importante. Naturalmente, bisogna

che su questo il Governo si pronunci, dopo aver espresso parere favorevole sulle mozioni. Adesso qualche decisione bisognerà assumerla e credo che l'occasione sia la legge di stabilità. Vedremo cosa verrà introdotto, anche in sede di emendamenti, alla legge di stabilità.

Tuttavia, visto che stiamo concludendo un'indagine con indicazioni molto chiare e che, nello stesso tempo, le mozioni che abbiamo approvato giovedì, se c'è un impegno politico credibile, hanno aperto la strada per intervenire in modo adeguato per il futuro, è opportuno, per quanto concerne la competenza della nostra Commissione, avere presente questo quadro complessivo. Sarà quindi opportuno anche tenerne conto ai fini di una eventuale integrazione dell'analisi che abbiamo prodotto con il nostro documento.

Ribadisco l'apprezzamento per il lavoro che ci è stato presentato, riservandomi naturalmente gli ulteriori approfondimenti.

VINCENZO GAROFALO. Prendo la parola soprattutto per ringraziare lei, signor presidente, di avere intuito al momento opportuno la necessità di svolgere questa indagine, utile come premessa a un'attività che la Commissione ha sempre tenuto ben presente, ossia quella di intervenire in uno dei settori strategici da un punto di vista non solo nazionale, ma anche europeo. Lei, difatti, ha richiamato all'interno della sua relazione il nuovo Libro bianco sui trasporti, ossia la direzione che questo Paese deve intraprendere nel settore del trasporto passeggeri e merci.

Ringrazio ovviamente i funzionari e tutti coloro che ci hanno assicurato assistenza e collaborazione fino alla stesura di questo documento. Si tratta di un testo corposo, che contiene molti elementi importanti, sia il susseguirsi cronologico degli interventi posti in essere da quando la società Ferrovie dello Stato è stata trasformata in ente fino all'attuale configurazione, sia le varie direttive comunitarie che sono state recepite e gli interventi che a volte disordinatamente sono stati attuati per dare una parvenza di liberalizzazione

che difatti è ancora carente nel nostro Paese.

Ha fatto bene il collega Lovelli a richiamare anche l'attività della settimana scorsa in Aula. Per quanto riguarda il ponte sullo Stretto, mi auguro che quell'«eventualmente» contenuto nella mozione dell'Italia dei Valori rimanga tale, perché se un Paese programma degli interventi di carattere infrastrutturale che deve fare, ma poi li ripensa continuamente, si pone un problema di credibilità di carattere generale. Un aspetto che ritengo positivo, contenuto in tutte le mozioni, è la necessità che il trasporto pubblico locale venga finanziato in maniera adeguata per poter offrire un servizio che consenta anche in Italia una crescita a due cifre, e non del 2-3 per cento come avvenuto negli ultimi cinque anni.

Ho gradito molto che in questa relazione si parli dell'opportunità di aprire ad altri operatori. Come si è visto, in alcuni casi — la Germania è l'esempio più evidente — la concorrenza riesce a far raggiungere sia i livelli di efficienza e di qualità che sono l'obiettivo principale di questo lavoro sia anche economie di gestione che, di fatto, se non si prova a mettere in campo altri operatori, difficilmente si può avere la certezza di raggiungere.

Mi riservo, dopo che avrò completato la lettura del documento, di fare ulteriori considerazioni, ma posso dire di essere molto soddisfatto per il fatto che siamo arrivati a un documento ricco, che ha fatto il punto della situazione con estrema obiettività, anche riguardo a quella che ogni tanto appare come una voglia di ridimensionamento di una società che appartiene a tutti noi, quale Ferrovie dello Stato.

Io credo che Ferrovie dello Stato Spa sia una risorsa del Paese e debba rimanere tale. Ben venga la voglia di andare al di fuori dei confini nazionali per competere, ma oltre a questo bisogna anche considerare che ci sono zone del Paese che devono ancora ricevere la stessa attenzione. Non le cito perché sono già state in qualche modo individuate nella chiusura

della sua relazione, presidente, ma credo che la strada intrapresa da questa Commissione sia molto seria e molto qualificata. Se riusciremo a percorrerla fino in fondo, con le proposte che abbiamo esaminato fino ad oggi, potremmo individuare una linea di condotta utile per il Paese.

ANTONIO MEREU. Signor presidente, anch'io vorrei ringraziare lei e gli uffici per il lavoro svolto. Credo che, sebbene non ce ne fosse bisogno, indubbiamente questa indagine conoscitiva abbia confermato quanto sia importante e strategico il settore del trasporto ferroviario di passeggeri e merci in Italia. Ritengo che questa Commissione, come abbiamo già detto in altre occasioni, possa lavorare positivamente in questo senso e fare da pungolo al Governo che in realtà, fino a oggi, non ha avuto la stessa attenzione, probabilmente a causa di un modo diverso di considerare questi aspetti.

Anche io, all'inizio, ad esempio per quanto riguarda l'autorità indipendente, ero più conservatore. Proseguendo, però, in questa indagine conoscitiva, mi sono reso conto di quanto invece sia importante l'indipendenza dell'organo regolatore. Mi accorgo che, concretamente, in realtà viene a mancare quello spirito di competitività che è necessario soprattutto se pensiamo a quanto questo settore possa dare in termini occupazionali. Oggi in Italia soffriamo soprattutto il problema dell'occupazione, quindi è bene che si indirizzi qualunque attività in questa direzione. Assegnare a Ferrovie dello Stato determinate posizioni predefinite credo che comporti, invece, proprio sotto questo aspetto, dei problemi che debbono essere

superati. Noi riteniamo di intervenire ulteriormente, ma credo che la relazione illustrata dal presidente abbia messo in evidenza come questo aspetto sia fondamentale perché si possa avere un futuro diverso in Italia.

Per quanto riguarda le mozioni approvate in Aula giovedì, credo che si debba riflettere sulle posizioni che spesso assume il Governo pur di andare avanti nei lavori. Dico provocatoriamente che d'ora in poi, quando si dovranno approvare certi atti, chiederò che vengano bocciati, se non altro per distinguermi dagli altri, dal momento che ormai è diventata un'abitudine da parte del Governo rispondere positivamente pur sapendo di non poter essere conseguente.

Personalmente do molta importanza a questa Commissione, quindi ritengo che attraverso un lavoro fattivo, qual è d'altronde il nostro, possiamo superare queste incomprensioni e diventare più utili alla causa.

PRESIDENTE. Se non ci sono altri deputati che intendono intervenire, rinvio il seguito dell'esame della proposta di documento conclusivo ad altra seduta.

**La seduta termina alle 10,50.**

---

IL VICE SEGRETARIO GENERALE,  
CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI  
ED ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE  
AD INTERIM

DOTT. GUIDO LETTA

---

*Licenziato per la stampa  
il 22 dicembre 2011.*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO

**Indagine conoscitiva sul settore del trasporto ferroviario  
di passeggeri e merci.**

**PROPOSTA DI DOCUMENTO CONCLUSIVO**

I N D I C E

|                                                                                                                                                     |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Premessa .....                                                                                                                                      | 13 |
| 1. Quadro normativo .....                                                                                                                           | 14 |
| 1.1 <i>La normativa comunitaria</i> .....                                                                                                           | 14 |
| 1.2 <i>La normativa nazionale</i> .....                                                                                                             | 16 |
| 1.3 <i>L'assetto delle Ferrovie dello Stato</i> .....                                                                                               | 19 |
| 1.4 <i>Le norme sulla sicurezza ferroviaria</i> .....                                                                                               | 21 |
| 1.5 <i>La proposta di recast della Commissione europea</i> .....                                                                                    | 22 |
| 2. Criticità del processo di liberalizzazione .....                                                                                                 | 23 |
| 2.1 <i>Necessità di omogeneità normativa nell'ambito dell'Unione europea e della istituzione di un unico organismo europeo di regolazione</i> ..... | 23 |
| 2.2 <i>Necessità di affidare la gestione della rete ad un soggetto terzo rispetto agli operatori</i> .....                                          | 25 |
| 2.3 <i>Gli interventi normativi più discussi sotto il profilo della loro coerenza con i principi della concorrenza</i> .....                        | 26 |
| 2.4 <i>Necessità dell'istituzione di un regolatore nazionale indipendente</i> .....                                                                 | 28 |
| 3. Problemi connessi alla regolazione economica .....                                                                                               | 31 |
| 3.1 <i>Le compensazioni finanziarie all'autotrasporto</i> .....                                                                                     | 31 |
| 3.2 <i>La progressiva riduzione delle risorse pubbliche destinate al trasporto ferroviario</i> .....                                                | 32 |
| 3.3 <i>La ridefinizione del perimetro del servizio universale e del sistema di finanziamento</i> .....                                              | 33 |

|                                                                                                                       |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 4. Contratti di servizio e contratti di programma .....                                                               | 35 |
| 4.1 Contratti di servizio di trasporto di interesse nazionale ...                                                     | 35 |
| 4.2 Trasporto pubblico ferroviario regionale e locale .....                                                           | 37 |
| 4.3 Il contratto di programma tra Ministero delle infrastrutture<br>e dei trasporti e Rete ferroviaria italiana ..... | 40 |
| 5. Conclusioni .....                                                                                                  | 43 |

## PREMESSA

Il settore del trasporto ferroviario attraversa una fase di profonde trasformazioni. Le caratteristiche del trasporto ferroviario, sia per quanto concerne le tratte per le quali sussiste una domanda tale da garantirne il finanziamento integrale attraverso il mercato, sia riguardo alle tratte che si configurano come servizio pubblico — e pertanto finanziate in misura determinante da contributi dello Stato o di altri enti pubblici —, saranno profondamente modificate dalla piena attuazione della liberalizzazione del trasporto ferroviario di passeggeri, secondo le modalità disciplinate dalla normativa dell'Unione europea.

Da questo punto di vista, la realizzazione e l'attivazione della rete ad alta velocità/alta capacità, oltre a costituire un risultato fondamentale per il potenziamento della dotazione infrastrutturale del Paese e il miglioramento del sistema dei trasporti, offre la condizione anche per una prima effettiva realizzazione di una situazione concorrenziale sui trasporti ferroviari di passeggeri a lunga percorrenza.

Il tema della liberalizzazione interessa anche le tratte di servizio pubblico. Basti ricordare in proposito il regolamento (CE) n. 1370/2007, che ha disciplinato i servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia, e che è entrato in vigore nel dicembre 2009. D'altra parte la questione del servizio pubblico, e, in particolare, dei servizi regionali e interregionali destinati al trasporto di pendolari, deve essere considerata in primo luogo sotto il profilo dell'adeguatezza e della qualità dei servizi stessi, che sono stati spesso oggetto, anche recentemente, di polemiche e critiche.

Il tema della liberalizzazione, infine, investe pienamente il servizio di trasporto ferroviario di merci. In questo ambito, ad un quadro normativo compiutamente definito nel senso dell'apertura del mercato, fa riscontro una situazione in cui stenta ad affermarsi una effettiva parità tra gli operatori. Anche questa è una delle cause delle profonde difficoltà del settore, che potrebbe invece offrire un forte stimolo alla ripresa del sistema economico del Paese nel suo complesso e fornire una valida alternativa agli effetti di congestione e al pesante impatto ambientale del trasporto di merci su gomma.

In questo quadro, la IX Commissione (Trasporti, poste e telecomunicazioni) ha ritenuto di svolgere un'indagine conoscitiva sul settore del trasporto ferroviario di passeggeri e merci, innanzitutto, per verificare se il quadro normativo nazionale, definito attraverso il recepimento della normativa dell'Unione europea — il primo, secondo e, da ultimo, terzo pacchetto ferroviario — risulti idoneo per governare il processo di liberalizzazione e, con specifico riferimento al trasporto di passeggeri, evitare che l'operatore nazionale si trovi in una situazione di svantaggio, o, comunque, di assenza di reciprocità, per quanto riguarda le condizioni di accesso al mercato, nei confronti dei principali operatori degli altri Paesi europei.

In secondo luogo, lo svolgimento dell'indagine conoscitiva è stato motivato dall'esigenza di svolgere un'approfondita riflessione sulle più appropriate modalità di gestione dell'infrastruttura ferroviaria, sia in ordine alle problematiche connesse alla liberalizzazione e all'apertura

del mercato, sia rispetto alle possibilità di rafforzamento dello stesso gruppo Ferrovie dello Stato. In relazione alla gestione della rete, tra l'altro, si è inteso verificare quali siano le modalità più appropriate di organizzazione e funzionamento di un organismo di regolazione del settore ferroviario o, più in generale, del settore dei trasporti.

Inoltre, si è inteso verificare in quali condizioni il gruppo Ferrovie dello Stato si accinga ad affrontare la concorrenza nel settore del trasporto di passeggeri sulle tratte a lunga percorrenza e quali strategie intenda porre in atto.

Per quanto attiene invece alle tratte di servizio pubblico e, in particolare, al trasporto regionale e locale dei pendolari, le considerazioni relative al processo di liberalizzazione sono sviluppate nella prospettiva di valutare l'efficacia degli interventi finora adottati e di individuare ulteriori misure da porre in essere per garantire livelli di servizio adeguati, tenuto conto comunque delle difficoltà di incrementare i contributi a carico degli enti pubblici.

L'indagine conoscitiva, infine, ha dedicato una particolare attenzione all'esame del settore del trasporto ferroviario di merci, per considerare come possa esserne favorita la ripresa e la crescita.

L'indagine conoscitiva è stata deliberata il 5 ottobre 2010 e si è conclusa, dopo la deliberazione di una proroga e lo svolgimento di ventuno audizioni, il 21 settembre 2011.

Nel corso dell'indagine conoscitiva sono stati auditi: il Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, professor Antonio Catricalà; il Presidente, avv. Luca Cordero di Montezemolo, e l'amministratore delegato, ing. Giuseppe Sciarrone, di Nuovo Trasporto Viaggiatori SpA (NTV); il Direttore dell'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie (ANSF), ing. Alberto Chiovelli; rappresentanti di FerCargo; rappresentanti di ASSOFERR; il Presidente del CER, ing. Mauro Moretti; rappresentanti di Confapi Trasporti; rappresentanti di Arenaways SpA; rappresentanti di ASSTRA; rappresentanti di Federmanager; rappresentanti dell'Ufficio per la regolazione dei servizi ferroviari (URSF); rappresentanti dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (AVCP); rappresentanti di Confetra; rappresentanti delle associazioni di tutela dei consumatori; rappresentanti di Ferrovie dello Stato Spa; rappresentanti di Legambiente; rappresentanti di organizzazioni sindacali del settore del trasporto ferroviario; l'ispettore generale capo dell'Ispettorato Generale per gli Affari Economici, dott.ssa Alessandra Dal Verme, il dirigente generale del dipartimento del tesoro del Ministero dell'economia e delle finanze, dott. Antimo Prosperì; rappresentanti di Skylogic SpA; rappresentanti di ENEA.

Il ciclo delle audizioni è stato concluso quindi con l'audizione del vice ministro delle infrastrutture e dei trasporti, Roberto Castelli.

## **1. Quadro normativo**

### ***1.1 La normativa comunitaria***

Il processo di liberalizzazione del trasporto ferroviario in Europa è stato avviato dalla direttiva 91/440/CEE, Direttiva del Consiglio relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie, concernente lo sviluppo e la liberalizzazione del trasporto internazionale delle

merci, e con le successive direttive n. 95/18/CE, n. 95/19/CE, e n. 96/48/CE che, rispettivamente, regolamentano i requisiti richiesti alle imprese ferroviarie per ottenere il rilascio della licenza, la ripartizione della capacità dell'infrastruttura e la riscossione del diritto di accesso alla rete, e l'interoperabilità del sistema ferroviario ad alta velocità.

A questa prima serie di atti normativi è seguita l'emanazione del c.d. « primo pacchetto ferroviario », diretto a sviluppare l'apertura del mercato alla concorrenza, a garantire l'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture e l'utilizzo ottimale delle stesse, nonché a promuovere la sicurezza secondo standard e criteri di controllo comuni in ambito europeo.

In particolare, il pacchetto è costituito da quattro direttive:

la direttiva 2001/12/CE stabilisce che il diritto di accesso alla rete ferroviaria europea alle imprese titolari di licenza per il trasporto internazionale i merci, e dispone che i singoli stati garantiscano che le funzioni necessarie ad assicurare la gestione equa, trasparente e non discriminatoria dell'accesso all'infrastruttura vengano affidate a soggetti non operanti nel settore del trasporto ferroviario, garantendo la presenza di un organismo di regolazione, per il controllo sul rispetto delle regole della libera concorrenza;

la direttiva 2001/13/CE ridefinisce i criteri di assegnazione delle licenze alle imprese ferroviarie, stabilendo che gli Stati membri attribuiscono le competenze per il rilascio ad un soggetto che non esercita attività di servizio ferroviario;

la direttiva 2001/14/CE disciplina le modalità di assegnazione della capacità e i criteri di imposizione dei diritti di accesso, ponendo a carico del gestore dell'infrastruttura l'obbligo di predisporre il prospetto informativo della rete;

la direttiva 2001/16/CE relativa all'interoperabilità (1) del sistema ferroviario convenzionale, che prevede la soppressione graduale degli ostacoli all'interoperabilità del sistema ferroviario, in particolare provvedendo all'armonizzazione delle norme tecniche. Le condizioni per realizzare nel territorio comunitario l'interoperabilità del sistema ferroviario transeuropeo convenzionale riguardano la progettazione, la costruzione, la messa in servizio, la ristrutturazione, il rinnovo, l'esercizio e la manutenzione degli elementi di detto sistema, nonché le qualifiche professionali e le condizioni di salute e di sicurezza del personale che contribuisce all'esercizio del sistema stesso.

Nel corso del 2004 è stato approvato il « secondo pacchetto ferroviario », costituito da un regolamento e tre direttive:

il regolamento n. 881/2004, che istituisce l'Agenzia ferroviaria europea, con il compito di contribuire sul piano tecnico all'attuazione

---

(1) L'interoperabilità è la capacità dei sistemi ferroviari di consentire la circolazione sicura e senza soluzione di continuità dei treni su tutta la rete, garantendo il livello di prestazioni richiesto per le linee; tale capacità si fonda sull'insieme delle prescrizioni regolamentari, tecniche ed operative che debbono essere soddisfatte per ottemperare ai requisiti essenziali.

della normativa comunitaria finalizzata a migliorare la posizione concorrenziale del settore ferroviario, potenziando il livello di interoperabilità dei sistemi ferroviari, e a sviluppare un approccio comune in materia di sicurezza del sistema ferroviario europeo, nella prospettiva di concorrere alla realizzazione di uno spazio ferroviario europeo senza frontiere, in grado di garantire un elevato livello di sicurezza;

la direttiva 2004/49/CE, che prevede un complesso di misure per accrescere il livello di sicurezza delle ferrovie comunitarie, in considerazione dello sviluppo dell'interoperabilità delle reti;

la direttiva 2004/50/CE che aggiorna le direttive sull'interoperabilità, ai fini di una maggior armonizzazione dei requisiti tecnici;

la direttiva 2004/51/CE, relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie, che prevede un'estensione della liberalizzazione al trasporto nazionale delle merci.

Il « Terzo pacchetto ferroviario », varato nel 2007, volto alla creazione di uno spazio ferroviario europeo integrato, è costituito da due direttive e due regolamenti:

la direttiva 2007/58/CE, che prevede l'apertura del mercato dei servizi internazionali di trasporto passeggeri all'interno della Comunità;

la direttiva n. 2007/59/CE, relativa alla certificazione dei macchinisti addetti alla guida di locomotori e treni sul sistema ferroviario della Comunità;

il regolamento n. 1370/2007/CE, relativo ai servizi di trasporto passeggeri su strada e su ferrovia, che definisce i criteri e i limiti di intervento delle autorità competenti nell'ambito del settore del trasporto pubblico di passeggeri, al fine di migliorarne la qualità, la sicurezza e la convenienza, e prevede che le autorità stesse possano aggiudicare direttamente i contratti di servizio ferroviari, salvo espresso divieto della legge nazionale;

il regolamento n. 1371/2007/CE, relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario.

## **1.2 La normativa nazionale**

La trasposizione delle norme comunitarie nell'ordinamento interno ha preso avvio con il decreto del Presidente della Repubblica n. 277 del 1998, che ha recepito la direttiva 91/440/CE, e con il decreto del Presidente della Repubblica n. 146 del 1999, di recepimento delle direttive 95/18/CE e 95/19/CE.

In particolare, il decreto del Presidente della Repubblica n. 277 del 1998 ha introdotto principi di autonomia gestionale e accesso al mercato ferroviario; ha istituito la figura del gestore dell'infrastruttura quale soggetto indipendente; ha stabilito che i rapporti fra gestore e