

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
MARIO VALDUCCI

La seduta comincia alle 14,30.

(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 mediante l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

**Seguito dell'esame
del documento conclusivo.**

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

Ricordo che in una precedente riunione dell'ufficio di presidenza integrato dai rappresentanti dei gruppi mi ero impegnato a proporre nella seduta odierna alcune limitate modifiche alla proposta di documento conclusivo presentato il 3 novembre 2011, inerenti principalmente alla questione della separazione tra gestore della rete ferroviaria e fornitore del servizio ferroviario.

Ciò premesso, ritengo che un punto di equilibrio a questo riguardo possa essere rappresentato dal prevedere nel documento conclusivo una operazione che, previa puntuale verifica della sua economicità, collochi il gestore della rete al di fuori

del gruppo Ferrovie dello Stato, mantenendo comunque il controllo del gestore stesso in mano pubblica, in modo da affidare la gestione della rete ad un soggetto terzo e indipendente, dal punto di vista economico e organizzativo, rispetto alle imprese che forniscono i servizi di trasporto.

In questo senso, la proposta di documento conclusivo potrebbe essere riformulata attraverso le seguenti modifiche puntuali alla parte dedicata alle conclusioni (capitolo 5).

In particolare al settimo capoverso delle conclusioni, dopo le parole: « sotto l'aspetto economico » dovrebbero essere aggiunte le seguenti: « e organizzativo ».

All'ottavo capoverso, la parola: « economicamente » dovrebbe essere sostituita con le seguenti: « dal punto di vista economico e organizzativo ».

Al nono capoverso, dopo le parole: « che controlla economicamente » dovrebbero essere aggiunte le seguenti: « attraverso il medesimo gruppo ».

Inoltre, il dodicesimo capoverso dovrebbe essere sostituito con il seguente: « 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 fornitore del servizio di trasporto da quello del gestore della rete. Tale operazione si potrebbe realizzare, previa puntuale verifica della sua economicità, collocando il gestore della rete al di fuori del gruppo Ferrovie dello Stato, mantenendone comunque il controllo in mano pubblica; in secondo luogo, si dovrebbe distinguere nettamente la posizione del proprietario della rete da quella dell'autorità di regolazione, rendendo quest'ultima effettivamente indipen-

dente dalle strutture ministeriali». Abbiamo voluto introdurre le parole «previa puntuale verifica della sua economicità» per sottolineare l'attenzione che bisogna porre nel procedere alla separazione della rete.

Infine, al tredicesimo capoverso è aggiunto il seguente periodo: «Proprio in questo senso appaiono infatti orientate le più recenti novità normative introdotte dal Governo Monti».

Come avete visto, sono modifiche prevalentemente di forma e non di sostanza. L'assetto è rimasto quello del 3 novembre del 2011, quando abbiamo tratto insieme le conclusioni di tutta l'indagine conoscitiva.

Do la parola ai deputati che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

MARIO LOVELLI. Grazie, presidente. Naturalmente il documento conclusivo, che abbiamo già visto in precedenza, riprende i punti principali del risultato di quest'indagine conoscitiva e della discussione che abbiamo già svolto in proposito.

Per quanto mi riguarda, mi interessa sottolineare alcuni aspetti. Il primo riguarda il fatto che, per scelta in parte nostra e in parte dovuta all'andamento degli eventi sul piano dei provvedimenti legislativi, noi esaminiamo questo documento nel momento in cui il nuovo Governo ha già preso alcuni provvedimenti che affrontano almeno parzialmente la materia.

Da una parte questo è un aspetto positivo, ma dall'altra, arrivando noi a deliberare dopo, il lavoro da noi svolto, che credo potesse rappresentare già addirittura la base per la riflessione che lo stesso Governo avrebbe dovuto svolgere nell'emanare i suoi provvedimenti, viene offerto all'attenzione del Governo o contemporaneamente o in una fase successiva.

È un aspetto da sottolineare, ma, dato che le cose sono andate così, secondo me, adesso bisogna fare in modo che il documento che noi approviamo, ragionando anche sui provvedimenti in corso, abbia un senso logico, oltre che contenutistico.

Ciò vale sia per il capoverso tredicesimo delle conclusioni, sia per il dodicesimo, che sono, non per nulla, i punti più sottoposti ad analisi e a critiche nell'esame del decreto sulle liberalizzazioni. Peraltro, non essendo stato tale decreto ancora pubblicato, noi stiamo anche valutando il testo sulla base delle anticipazioni che ci sono state prima del Consiglio dei ministri sui giornali. Si tratta di vedere se quello che è stato divulgato è il testo definitivo.

In particolare, mi riferisco al fatto che nel testo che conosciamo, parlando di Autorità di regolazione, da una parte il nuovo decreto compie la scelta dell'Autorità di regolazione indipendente nuova e dall'altra prevede una fase transitoria in cui le funzioni sono attribuite all'Autorità per l'energia elettrica e il gas, fatte salve le competenze dell'Agenzia delle infrastrutture in materia di concessioni già in essere nel settore autostradale e quelle della Direzione generale dell'ENAC in materia di diritti aeroportuali, sulle quali si dovrà decidere prossimamente.

Si tratta di un aspetto, secondo me, discutibile e confuso del decreto, se questo è il suo testo, perché prevede una fase transitoria che, a questo punto, non si capisce perché debba andare in capo a un'*Authority* esistente, essendo transitoria, riproponendo una riorganizzazione di tale Autorità nello stesso momento in cui si mantengono in vita le competenze di altre e rinviando all'istituzione dell'Autorità dei trasporti con un disegno di legge che il Governo è delegato — in verità, non è scritto «delegato», perché non lo si potrebbe scrivere in un decreto-legge — o comunque impegnato a presentare entro tre mesi dalla conversione in legge.

Secondo me, se oggi votiamo questo documento, dobbiamo anche riaffermare che c'è stato un lavoro parlamentare che ha portato a questo documento, un lavoro parlamentare su alcune proposte di legge, una presentata all'inizio della legislatura e una successivamente, lavoro che era arrivato a definire un percorso conclusivo in materia di istituzione dell'*Authority* dei trasporti.

Si deve partire dal lavoro parlamentare già svolto per arrivare in fondo al percorso. Non capisco molto il senso di quanto proposto dal Governo, ossia l'avere tre mesi di tempo per poi presentare un disegno di legge. Auspico che il Governo intervenga sull'iter della proposta di legge in corso anche a livello emendativo o con proposte, oppure nel corso dell'iter dello stesso decreto liberalizzazioni si potrebbe intervenire con un emendamento istitutivo dell'*Authority*.

Certamente dovremo sentire il parere del Governo, ma non apprezzo che ci sia una fase così complessa e che alla fine finisce per essere confusa e per diluire i tempi. Per esempio, noi stiamo parlando di riforme nel trasporto ferroviario. La questione della separazione della rete e del gestore e la questione della definizione dell'area del servizio universale sono demandate alla nuova *Authority*. Rischia di perdersi il senso dell'urgenza delle situazioni, ma anche quello delle proposte che noi formuliamo in modo molto dettagliato in questo documento.

A mio parere, esso deve essere una base importante anche nei termini in cui è stato riscritto al capoverso dodicesimo, ma, con riferimento al capoverso tredicesimo, merita un'accentuazione il lavoro che già è stato svolto e che deve essere la base per la legislazione futura. Questo è il mio parere.

Altrimenti c'è un'attività delle Camere che poi si accantona e che è stata inutile. In tal modo abbiamo perso tempo e aspettiamo che il Governo ci illumini con un nuovo disegno di legge. Non vedo favorevolmente questa situazione e penso che dobbiamo trovare il modo di recuperarla anche con indicazioni nel documento che adesso andremo ad approvare. Grazie.

VINCENZO GAROFALO. Non ho molto da aggiungere rispetto alle considerazioni del collega Lovelli.

Per quanto riguarda il documento, noi ci abbiamo lavorato tanto e credo che oggi ci siano le condizioni per approvarlo. L'unico aspetto che è stato sollevato dal collega Lovelli e che andrebbe considerato

è questo modo di procedere da parte del Governo, che un giorno sceglie una strada e accetta i nostri suggerimenti, ma torna indietro con la norma che, probabilmente sondando anche i protagonisti del settore, è stata lanciata in modo diverso sui *media*. Oggi su questo punto si rischia di creare un testo confuso e non definito, al contrario di ciò che noi auspichiamo in questo documento.

Peraltro, al capoverso tredicesimo sembrerebbe strano aggiungere il periodo « Proprio in questo senso appaiono orientate le più recenti novità normative introdotte dal Governo Monti ». Se il Governo Monti vuole mantenere quello che ancora noi ufficialmente, o almeno io, non abbiamo la certezza che sia il testo che è stato diffuso, non pare che esso risponda neanche a quanto approvato con recepimento degli ordini del giorno a firma del PdL, del PD e forse anche di altri gruppi.

Su questo punto auspico soltanto un momento di riflessione, il quale non vorrei, però, che mettesse in discussione l'approvazione di un documento che, invece, dovrebbe consentire a questa Commissione di essere molto chiara ed esplicita sugli orientamenti della Commissione.

Di fronte a un'incertezza che è ormai evidente, con questo andare avanti e indietro su una norma che sembra servire soltanto a capire chi è meno scontento, noi abbiamo il dovere in maniera determinata di esprimere come la pensiamo anche per il grande lavoro che abbiamo svolto e per la volontà di tutti di arrivare a proposte il più possibile condivise.

MICHELE POMPEO META. Presidente, io sono uno dei membri di questa Commissione che forse non ha consentito che questo documento conclusivo fosse approvato alcune settimane fa o addirittura un paio di mesi fa. Avrei voluto, non in questa sede, ma da parte dei nostri interlocutori del vecchio e del nuovo Governo, avere alcune risposte, che non sono arrivate né prima, né, tanto meno, adesso.

È vero che un'indagine conoscitiva ha una sua autonomia, ma, e non solo nel dibattito di oggi, noi abbiamo visto colleghi

intervenire chiamando in causa le azioni che ci sono state o quelle che sono state omesse dagli esecutivi.

Pertanto, ritengo che questo dell'indagine conoscitiva rimarrà un esercizio molto rigoroso che andrà a infoltire le biblioteche della Camera e gli atti parlamentari, ma che non so quale coerenza possa avere rispetto alle azioni e ai provvedimenti che in questo settore vanno messi in campo immediatamente.

Esiste un modo non corretto, dal punto di vista non formale, ma logico, tra l'azione del Parlamento e quella dell'esecutivo. Non c'è una reciprocità nell'ascolto, che è sempre mancata, a tal punto che, lo ripeto, pur condividendo la filosofia di fondo — guardiamo all'Europa e ci adeguiamo — mi rimane un dubbio su ciò che hanno fatto e che stanno facendo gli altri Stati.

Noi siamo molto ligi e molto rigorosi e dimentichiamo anche che si liberalizza in questo Paese solamente quella che viene definita « la polpa ». Non so quali destini avranno altre categorie del trasporto pubblico su ferro, media e lunga distanza e trasporto ferroviario regionale.

Non c'è dubbio che la storia dei monopoli nel nostro Paese sia una storia che è stata scritta e che si può scrivere ancora, in modo tale per cui accanto a molte luci ci sono anche molte ombre. Non vorrei che questa solerzia e questa semplificazione — che non sono fretta eccessiva, perché è un anno che ci stiamo lavorando — e la mancanza di alcune garanzie, ci facessero trovare di fronte a una situazione che diventi irreversibile.

Mi riferisco al tema della grande maglia infrastrutturale che non è l'alta velocità. Proprio in queste ore noi dobbiamo riflettere sulla mancanza di alternative al trasporto su gomma e su che cosa può succedere e che cosa è successo in altri Paesi, quando alcune categorie, in modo irresponsabile, l'hanno portata alle lunghe. Non guardo solo al Cile, ma anche ad alcune esperienze europee. Pochi anni fa è successo in civilissimi Paesi europei e un paio di decenni fa in Inghilterra. Francamente, invito a prestare attenzione, perché

noi rischiamo in queste liberalizzazioni di essere poco europei e di aprire la porta a privatizzazioni selvagge.

Il documento non c'entra nulla con tutto ciò. Noi abbiamo agito in piena autonomia, con uno studio rigoroso, abbiamo audito decine e decine di soggetti. Si tratta di un documento che, da questo punto di vista, preserva e conserva una propria autonomia. Nutro, però, la preoccupazione che non diventi un alibi per attuare solo alcune iniziative e non altre.

Il collega Lovelli — non aggiungo nulla — ha affermato anche alcune recenti novità in relazione alle Autorità di regolazione, a che cosa sta succedendo in questo campo e alle notizie che abbiamo appreso ieri dal Ministro. Ci sono domande alle quali lei, presidente, non può rispondere, cui non possiamo rispondere noi e su cui non c'è il Governo, ma queste questioni, come direbbe qualche collega, « ci azzeccano » eccome. Vorrei capire come la coerenza tracciata in questo documento o, meglio ancora, come alcune preoccupazioni vengano recepite da chi deve produrre atti.

Potrei ancora una volta affermare, presidente, che senza queste condizioni non approviamo il documento, ma, nel rispetto del lavoro svolto e nell'apprezzare il suo impegno personale, possiamo votarlo anche oggi.

Vorrei, però, che rimanessero a verbale alcuni punti di domanda che io ho posto e a cui mi sembra che, purtroppo, gli atti recenti non abbiano dato risposta.

PRESIDENTE. Vorrei svolgere alcune considerazioni.

La prima è che questa è la nostra terza indagine conoscitiva. Ricordo che la prima fu quella sul mercato delle telecomunicazioni e la seconda quella sul settore aeroportuale. Le prime due sono state svolte e concluse all'epoca di un Governo elettorale, quindi fortemente politicizzato.

Entrambe quelle conclusioni portarono a un'indicazione del Parlamento che al momento, anche se mi auguro che prima o poi ciò avverrà, non sono state accolte. Se ricordo alcuni dei punti, senza richia-

marli tutti, sull'ambito delle telecomunicazioni noi avevamo deliberato a favore della separazione della rete, ritenendo che, se la rete fosse rimasta in mano pubblica, anche l'ammodernamento della stessa si sarebbe potuto condurre in tempi diversi rispetto a quelli legati a un azionista privato, che evidentemente aveva tutta una serie di problematiche allora, quali 37 miliardi di euro di indebitamento e tutto ciò che allora si era osservato.

Analogamente, sul trasporto aereo l'indicazione che avevamo dato era quella di un'ipotesi di strutturazione del Piano nazionale aeroportuale, ipotesi che al momento non è ancora stata accolta da alcun Governo.

Ci ha aiutato, nell'indagine conoscitiva aeroportuale, la direttiva comunitaria che ha diviso gli aeroporti sopra i 5 milioni di passeggeri, quelli tra 1 e 5 milioni di passeggeri e quelli sotto il milione di passeggeri e che ha semplificato, se vogliamo, il compito di classificazione degli aeroporti.

Ho voluto ricordare queste due questioni per dimostrare come è chiaro che l'indagine conoscitiva non sia puntualmente un'attività legislativa e che, quindi, essa ha visto anche in passato allontanarsi dal Governo le forze politiche che lo sostenevano. Nonostante ciò, l'intera Commissione votò quell'indagine conoscitiva all'unanimità.

Anche su quella in esame voglio ricordare che il documento, che è del 3 novembre, quindi ancora in vigenza del precedente Governo, e che poi di fatto non è stato modificato, scriveva che «quest'ultimo obiettivo potrebbe essere perseguito istituendo una nuova Autorità indipendente, ovvero ampliando le funzioni...».

Rispetto al Governo precedente e anche alle dichiarazioni che il segretario politico del Popolo della Libertà ha reso ieri e a quelle che altri importanti esponenti politici stanno rendendo oggi, di contrarietà a qualsiasi istituzione di nuove Autorità, quello che si trova scritto nel documento conclusivo è contrastante con la linea politica del Governo.

Vi ricorderete che in questa Commissione abbiamo visto — anche se è stata, in realtà, ripresa da una bocciatura — essere istituita l'Agenzia delle poste, la quale poi è confluita, come una parte della Commissione aveva auspicato, nell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni. Anche allora la Commissione aveva riscritto queste indicazioni e queste raccomandazioni, non seguendo la linea guida di chi allora guidava il Governo.

Ho voluto ricordare questi esempi per sottolineare come, a mio modo di vedere, le indagini conoscitive debbano avere l'obiettivo di tracciare linee-guida che non necessariamente vengono colte nell'immediato o anche magari nel breve termine, ma che si ritengono, da un punto di vista teorico, oggettivamente valide da parte di tutte le componenti della Commissione.

Condivido le preoccupazioni che ha ricordato l'onorevole Meta sulla separazione della rete, ma è anche vero che nel documento conclusivo non si afferma che si vuole privatizzare la rete ferroviaria. Abbiamo solo sostenuto che, così come essa è già oggi societariamente e contabilmente distinta, se ci fosse anche una distinzione organizzativa — basterebbe anche solo quella — sarebbe sicuramente rispondente e addirittura avanzata rispetto alle direttive comunitarie.

Il problema che noi dovremmo affrontare nei prossimi mesi sarà a Santa Maria Novella e a Bologna Centrale nelle quali «Italo» e «Frecciarossa» arriveranno nella stessa stazione. Ho portato un esempio non casuale di due stazioni, ma ne potrei citare almeno altre quattro o cinque, che sono coinvolte da tratte dell'alta velocità. A Roma e a Milano le stazioni saranno diverse: a Roma arriverà all'Ostiense «Italo» e a Termini «Frecciarossa», mentre a Milano Garibaldi arriverà «Italo» e alla Centrale «Frecciarossa». Nelle stazioni diverse da Roma e Milano dove si fermeranno i treni, su quali binari si fermeranno i «Frecciarossa»? Quali saranno gli spazi dati al *club d'élite* dell'uno e dell'altro treno? Quali saranno

gli spazi di promozione del proprio servizio assegnati all'interno di queste stazioni all'uno o all'altro?

Sono banalità e non sono certo il cuore della separazione della rete, ma sono fatti su cui già da aprile in poi assisteremo a baruffe, secondo me, inedite. Ai binari 1, 2 e 3 arriverà un treno e magari ai binari 20, 30, 40 e 50 arriverà l'altro, oppure in alcuni orari si invertiranno le situazioni. Tutto ciò è chiaro, perché, da un punto di vista manageriale, non c'è un'autonomia vera da parte di RFI. Alla fine, il tutto è solo legato a questo aspetto.

Ho voluto solo ricordare questo tema perché in Italia tutto ciò accadrà tra poche settimane. Anche se ci sarà un tratto ricco, come è stato ricordato — e quindi dovremmo vedere pacchetti misti come abbiamo sempre sottolineato, comunque ci troveremo già dal mese di aprile ad assistere a questo contenzioso.

Io penso, ma chiaramente mi rimetto alla decisione della Commissione, che l'indagine conoscitiva sia stata un grande lavoro che abbiamo svolto tutti insieme e a cui tutti i gruppi parlamentari hanno dato il proprio contributo e che le conclusioni di novembre siano, in realtà, le conclusioni di oggi.

Forse l'unico accorgimento che dovremmo avere riguarda il capoverso tredicesimo. Forse, in relazione al dibattito, non introdurrei nulla di ciò che fa il Governo Monti. Togliamo le ultime due righe e che il Governo Monti faccia quello che crede. L'ultima comunicazione era che probabilmente oggi il Governo avrebbe inserito i compiti dell'Autorità all'interno della Autorità per l'energia elettrica e il gas e avrebbe presentato un disegno di legge entro tre mesi dall'approvazione del decreto per un'Autorità autonoma.

Io non esprimerei questo giudizio, toglierei queste due righe, che ci sottraggono all'attualità del momento, che peraltro è variabile e mutevole e forse ci presterebbe alla riapertura di un dibattito su questo aspetto. Avendo tolto queste due righe finali, potremmo avere il nostro documento di fatto originario, con un'ampia condivisione dello stesso.

Se volete votare adesso, lo possiamo fare, oppure possiamo rinviare a domani alle ore 15.

MICHELE POMPEO META. Possiamo anche procedere adesso.

PRESIDENTE. Procediamo, dunque, con questa modifica, togliendo le due righe al capoverso tredicesimo che avevo poc'anzi proposto, ossia: « Proprio in questo senso appaiono infatti orientate le più recenti novità normative introdotte dal Governo Monti ».

Pongo in votazione la proposta di documento conclusivo come da ultimo riformulata (*vedi allegato*).

(È approvata).

Il documento conclusivo è approvato all'unanimità.

La seduta termina alle 15.

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

DOTT. GUIDO LETTA

*Licenziato per la stampa
il 1° marzo 2012.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO

**INDAGINE CONOSCITIVA SUL SETTORE DEL
TRASPORTO FERROVIARIO DI PASSEGGERI E MERCI****DOCUMENTO CONCLUSIVO APPROVATO****INDICE**

Premessa	Pag.	10
1. Quadro normativo	»	12
1.1 La normativa comunitaria	»	12
1.2 La normativa nazionale	»	14
1.3 L'assetto delle Ferrovie dello Stato	»	16
1.4 Le norme sulla sicurezza ferroviaria	»	18
1.5 La proposta di <i>recast</i> della Commissione europea ...	»	19
2. Criticità del processo di liberalizzazione	»	20
2.1 Necessità di omogeneità normativa nell'ambito dell'Unione europea e della istituzione di un unico organismo europeo di regolazione	»	20
2.2 Necessità di affidare la gestione della rete ad un soggetto terzo rispetto agli operatori	»	22
2.3 Gli interventi normativi più discussi sotto il profilo della loro coerenza con i principi della concorrenza .	»	24
2.4 Necessità dell'istituzione di un regolatore nazionale indipendente	»	26
3. Problemi connessi alla regolazione economica	»	28
3.1 Le compensazioni finanziarie all'autotrasporto	»	28
3.2 La progressiva riduzione delle risorse pubbliche destinate al trasporto ferroviario	»	29
3.3 La ridefinizione del perimetro del servizio universale e del sistema di finanziamento	»	30
4. Contratti di servizio e contratti di programma	»	33
4.1 Contratti di servizio di trasporto di interesse nazionale .	»	33
4.2 Trasporto pubblico ferroviario regionale e locale	»	35
4.3 Il contratto di programma tra Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e Rete ferroviaria italiana .	»	38
5. Conclusioni	»	41

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 Prosperi; 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,

(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.

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 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 Stato siano regolati dall'Atto di concessione⁽²⁾; ha previsto l'accesso alla infrastruttura ferroviaria da parte delle associazioni internazionali di imprese ferroviarie e delle imprese che effettuano trasporti combinati internazionali di merci; ha fissato i criteri per la determinazione del canone di accesso all'infrastruttura; ha disciplinato il rilascio delle licenze e del certificato di sicurezza alle imprese.

Successivamente, l'articolo 131 della legge n. 388 del 2000 (legge finanziaria per il 2001) ha determinato un'ulteriore apertura alla concorrenza del mercato del trasporto ferroviario nazionale, mediante la sostituzione del regime concessorio con quello autorizzatorio per il servizio del trasporto ferroviario.

L'articolo 38 della legge 166 del 2002 aveva poi stabilito che i servizi di trasporto viaggiatori di interesse nazionale da sottoporre al regime degli obblighi di servizio pubblico siano regolati con contratti di servizio, da affidare mediante procedura di gara. La norma è stata successivamente modificata dall'articolo 9, comma 2-*bis*, del decreto-legge n. 159 del 2007, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 222 del 2007, il quale ha previsto che tutti i servizi di trasporto ferroviario di interesse nazionale da sottoporre al regime degli obblighi di servizio pubblico, e quindi non solo quelli di trasporto viaggiatori, come precedentemente stabilito, devono essere regolati con contratto di servizio pubblico. Per l'affidamento del contratto si richiede esclusivamente il rispetto della normativa comunitaria e non più la procedura concorsuale. I contratti di servizio sono sottoscritti, per l'amministrazione, dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previo parere del CIPE.

Parte del primo pacchetto ferroviario (direttive 2001/12/CE, 2001/13/CE, 2001/14/CE) è stato recepito con il decreto legislativo n. 188 del 2003. Il provvedimento ha ridefinito aspetti assai rilevanti della disciplina del trasporto ferroviario, con riguardo alle licenze delle imprese ferroviarie, ai diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura, all'ampliamento dell'accesso all'infrastruttura ferroviaria, in particolare definendo in maniera più articolata e dettagliata le caratteristiche e i compiti del gestore dell'infrastruttura, ed individuando nel Ministero delle infrastrutture e dei trasporti l'organismo di regolazione del settore, la cui istituzione è prevista all'articolo 30 della

(2) Il rapporto di concessione è stato trasferito da Ferrovie dello Stato a Rete Ferroviaria Italiana, ai sensi del decreto ministeriale 31 ottobre 2000.

direttiva 2001/14/CE. Ha inoltre introdotto il titolo autorizzatorio, che per le imprese estere può essere concesso a condizione di reciprocità.

Va sottolineato come questo provvedimento abbia sostanzialmente la scelta di estendere l'ambito di apertura del mercato dei servizi ferroviari anche ai servizi di trasporto nazionale di passeggeri e di merci e, quindi, oltre il perimetro definito all'interno del primo pacchetto. Il decreto legislativo n. 188 del 2003 ha infatti reso possibile l'accesso all'intera rete ferroviaria nazionale di imprese ferroviarie in possesso di licenza per l'espletamento dei « servizi di trasporto internazionale nella parte di infrastruttura ferroviaria nazionale, nonché di servizi di trasporto nazionale di passeggeri o di merci », sebbene il trasporto nazionale di merci e di passeggeri non risulti compreso fra quelli oggetto della direttiva 2001/12/CE, che si limita a disciplinare l'accesso al trasporto combinato internazionale merci e, su richiesta, l'accesso alla rete ferroviaria transeuropea per l'esercizio del trasporto internazionale di merci.

Il recepimento del primo pacchetto ferroviario è stato poi completato con il decreto legislativo n. 268 del 2004, che ha dato attuazione alla direttiva 2001/16/CE sull'interoperabilità, volto a stabilire le condizioni che permettono di realizzare l'interoperabilità del sistema ferroviario nazionale convenzionale con il sistema ferroviario transeuropeo convenzionale.

Con riferimento all'organismo di regolazione, esso ha trovato concreta attuazione con l'emanazione del decreto del Presidente della Repubblica n. 184 del 2004, di riorganizzazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, che all'articolo 16, comma 4, ha istituito l'Ufficio per la regolazione dei servizi ferroviari (URSF), posto alle dirette dipendenze del Ministro, e non ricompreso fra gli uffici di diretta collaborazione del Ministro previsti dal decreto del Presidente della Repubblica n. 320 del 2001.

L'attuazione del secondo pacchetto ferroviario è stata invece avviata con il decreto legislativo n. 162 del 2007 che ha dato attuazione, in particolare, alle direttive 2004/49/CE e 2004/51/CE. Il decreto disciplina in particolare le condizioni di sicurezza per l'accesso al mercato dei servizi ferroviari, attribuendo le competenze in materia ad un organismo autonomo di nuova istituzione, l'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie. L'Agenzia, pienamente indipendente dalle imprese ferroviarie, dal gestore dell'infrastruttura, da ogni altro soggetto richiedente la certificazione e dagli enti appaltanti, emana le norme tecniche e gli standard di sicurezza e vigila sulla loro applicazione.

Con riferimento ai gestori dell'infrastruttura e alle imprese ferroviarie, il decreto legislativo afferma la responsabilità di ciascuno di loro per la propria parte di sistema e per il relativo funzionamento sicuro, compresa la fornitura di materiale e l'appalto di servizi, nei confronti di utenti, clienti, lavoratori interessati e terzi.

Il decreto legislativo istituisce infine, presso il Ministero dei trasporti, l'Organismo investigativo permanente, il quale svolge indagini a seguito di incidenti gravi, al fine di fornire eventuali raccomandazioni finalizzate al miglioramento della sicurezza ferroviaria e alla prevenzione di incidenti.

Il recepimento del secondo pacchetto ferroviario è stato completato dal decreto legislativo n. 163 del 2007, che attua la direttiva 2004/50/CE, definendo le condizioni necessarie a realizzare l'interoperabilità dei sistemi ferroviari transeuropei nazionali ad alta velocità e convenzionali con i corrispondenti sistemi ferroviari transeuropei ad alta velocità e convenzionali. Il provvedimento interviene in merito alla progettazione, costruzione, messa in servizio, ristrutturazione, rinnovamento, esercizio e manutenzione degli elementi di tali sistemi, nonché relativamente alle qualifiche professionali e alle condizioni di salute e di sicurezza del personale che si occupa dell'esercizio e della manutenzione.

Per accelerare la liberalizzazione dei servizi ferroviari, l'articolo 2, comma 253, della legge n. 244 del 2007 (legge finanziaria per il 2008), ha previsto lo svolgimento di un'indagine conoscitiva da parte del Ministero dei trasporti sul trasporto ferroviario di viaggiatori e merci sulla media e lunga percorrenza. L'indagine era volta ad individuare i servizi di collegamento ferroviario in grado di raggiungere condizioni di equilibrio economico, e destinati alla liberalizzazione, ed i servizi da mantenere in esercizio tramite contratti di servizio pubblico, in quanto non in grado di esser forniti in condizioni di equilibrio economico, ma ritenuti di utilità sociale. Le conclusioni dell'indagine sono state approvate dal CIPE con la delibera n. 122 del 17 dicembre 2009.

Quanto al terzo pacchetto ferroviario, il decreto legislativo n. 15 del 2010 (integrato peraltro da alcuni articoli della legge n. 99 del 2009, espressamente richiamati dallo stesso decreto legislativo), ha trasposto la direttiva n. 2007/58/CE, che prevede l'apertura dei servizi internazionali di trasporto passeggeri all'interno della Comunità.

Infine, il decreto legislativo n. 191 del 2010 ha provveduto a recepire le direttive n. 2008/57/CE e 2009/131/CE, in materia di interoperabilità del sistema ferroviario, mentre il decreto legislativo n. 247 del 2010 ha trasposto la normativa dettata dalla direttiva n. 2007/59/CE, in tema di certificazione dei macchinisti addetti ai treni nel sistema ferroviario nazionale.

Ulteriori recenti interventi normativi saranno illustrati nel prosieguo del presente documento: nel paragrafo 2.3 la modifica della normativa in materia di ufficio di regolazione-URSF; nel paragrafo 2.4 alcune disposizioni che presentano profili problematici sotto il profilo del processo di liberalizzazione.

1.3 L'assetto delle Ferrovie dello Stato

Il processo di liberalizzazione del trasporto ferroviario ha comportato una complessiva ridefinizione giuridica ed organizzativa dell'assetto dell'Azienda autonoma delle Ferrovie dello Stato, resasi necessaria anche a seguito della crisi maturata nel corso degli anni '60 e '70, dovuta principalmente alla inefficienza organizzativa e produttiva dell'azienda. L'azienda è stata trasformata con la legge n. 210 del 1985 in Ente Ferrovie dello Stato, ed ha successivamente acquisito l'identità di ente pubblico economico. Successivamente, alla