

---

XVI Legislatura – Camera dei deputati Atto n 5233

*Nota di approfondimento a cura del Comitato di Redazione ACI del 27.6.2012*

L'atto n. 5233 recante "Delega al Governo per la disciplina della separazione della gestione della rete ferroviaria dall'esercizio dei servizi di trasporto" presentato al Senato di iniziativa dell'On. Verneti, è stato assegnato per l'esame in sede referente alla Commissione IX (Trasporti, poste e telecomunicazioni). L'analisi in Commissione non è ancora iniziata e sono stati richiesti i pareri delle commissioni 1<sup>a</sup> (Aff. costit.), 5<sup>a</sup> (Bilancio), 8<sup>a</sup> (Ambiente), 10<sup>a</sup> (Att. produt.), 14<sup>a</sup> (Pol. comun.).

Si riporta di seguito il testo dell'atto con la relazione di accompagnamento.

Delega al Governo per la disciplina della separazione della gestione della rete ferroviaria dall'esercizio dei servizi di trasporto

Presentata il 24 maggio 2012

Onorevoli Colleghi! — Il lavoro svolto dalla Commissione trasporti della Camera dei deputati tramite una recente e accurata indagine conoscitiva fornisce molti elementi utili ai fini dell'avvio di un vero processo di liberalizzazione dell'intero settore.

Durante l'attività d'indagine della Commissione trasporti, il Vice Ministro pro tempore delle infrastrutture e dei trasporti non poteva esimersi dal rilevare come «il fatto che RFI faccia capo alla medesima holding cui fa capo Trenitalia non possa non generare dubbi di parzialità».

Un'affermazione, quest'ultima, resa in termini di dubbiosità, che è stata corretta e trasformata in termini di affermatività dal Presidente dell'Autorità

---

per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, che ha sottolineato come «la situazione attualmente vigente determini un ostacolo ad un effettivo sviluppo della concorrenza, in quanto le nuove imprese non possono utilizzare l'attuale struttura ferroviaria che risulta in concessione esclusiva a Ferrovie dello Stato, che utilizza questa prerogativa per rendere meno agevole l'ingresso di tali operatori nel mercato».

L'assetto vigente è noto. Al vertice del trasporto ferroviario italiano è collocata la holding Ferrovie dello Stato (FS) Spa di proprietà pubblica. Questa ha due leve operative costituite nella medesima forma giuridica di società per azioni: l'una, rete ferroviaria italiana (RFI), per la gestione infrastrutturale, l'altra, Trenitalia, per la gestione dei servizi di trasporto.

Tale anomalia, rende molto difficile l'ingresso di nuovi operatori nel mercato con eguali opportunità, come ricordato dal Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, il quale, in occasione della prima citata attività d'indagine, riteneva essere ormai indifferibile «la necessità di definire la distinzione dei ruoli fra i soggetti operanti nel settore e, specificamente, evidenziando con chiarezza la necessità di separare il ruolo del regolatore da quello del proprietario della rete, e quello del proprietario da quello del gestore».

L'indagine conoscitiva più volte richiamata arriva a rilevare nelle sue conclusioni che «uno degli elementi che in Italia ha rallentato lo sviluppo della concorrenza nel settore dei servizi di trasporto ferroviario è certamente da individuarsi nella posizione del gestore dell'infrastruttura – RFI – che, sebbene formalmente distinto dal principale operatore – Trenitalia – risulta appartenente allo stesso gruppo, il cui controllo appartiene al Ministero dell'economia e delle finanze. La necessità di affidare la gestione della rete a un soggetto terzo e indipendente rispetto alle imprese che forniscono i servizi è un punto essenziale del dibattito in corso».

Si badi bene, non si tratta di una generica petizione di buoni intenti, bensì di una correzione radicale dell'attuale assetto, nel cui ambito, a causa dell'insufficiente garanzia data dalla divisionalizzazione vigilata dallo Stato, si riproducono rilevanti effetti distorsivi. E semplificativamente, quelli emersi nell'indagine conoscitiva a proposito del prospetto informativo della rete (PIR). Il lessico usato in quell'atto parlamentare è inequivocabile. Vi si legge: «la questione della insufficiente distinzione dei ruoli fra il gestore e il principale operatore emerge con altrettanta rilevanza quando si faccia riferimento al PIR». Cosa accada, è detto poche righe più avanti: «i criteri e le modalità di elaborazione e diffusione del PIR, che rappresenta uno strumento essenziale per programmare l'attività delle imprese, non sembrano rispondere a quelle regole di trasparenza e imparzialità che dovrebbero garantire a tutti gli operatori, in un contesto di mercato, le medesime possibilità».

Evidentemente, il contratto di programma che regola i rapporti tra lo Stato e il gestore della rete non raggiunge il livello di specificità necessario a garantire l'efficienza economica complessiva. Nonostante la regolazione dettagliata degli obblighi del gestore, che si spinge ben oltre i piani di potenziamento e di sviluppo della rete ferroviaria per comprendere gli obblighi di informazione verso i Ministeri vigilanti, non può dirsi conseguito un giudizio positivo del mercato.

Quello che ispira la presente proposta di legge è il dovere pubblicistico, in un'area che si sostiene contraddistinta dalla quasi obbligatorietà dell'affidamento a un unico gestore pubblico, di garantire risultati economici soddisfacenti per tutte le produzioni condizionate dall'impiego dell'infrastruttura ferroviaria.

È fuor di dubbio che la presente proposta di legge, che prevede una delega al Governo a intervenire per la separazione effettiva, sotto i profili della proprietà, della gestione e dei controlli, si propone di rinforzare lo sviluppo infrastrutturale della rete convenzionale e della rete ad alta capacità.

---

Utilizzando le espressioni conclusive dell'indagine conoscitiva, è auspicio che si consegua l'obiettivo di cambiare l'attuale condizione di intersecazione di competenze e di interessi tra il gestore della rete e l'operatore dei servizi di trasporto, per i quali la distinzione giuridica non consente di superare la condizione di riconducibilità economica e organizzativa a un unico centro di imputazione di interessi e di poteri.

#### PROPOSTA DI LEGGE

##### Art. 1.

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo per la separazione della gestione della rete ferroviaria dalla gestione dei servizi di trasporto ferroviario, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) separazione della proprietà, privata o pubblica, delle reti ferroviarie da quella, privata o pubblica, dei servizi di trasporto ferroviario, a decorrere dal sessantesimo giorno dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo;

b) selezione delle imprese che concorrono alla gestione della rete ferroviaria e dei servizi di trasporto ferroviario effettuata esclusivamente mediante procedura di evidenza pubblica ai sensi del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, con indicazione esplicita, nei relativi bandi, dei meccanismi sanzionatori per i casi di inadempimento o di mancato funzionamento dei servizi ferroviari per cause attinenti alla rete ferroviaria o alla loro gestione;

c) indicazione delle linee guida del contratto di programma che in sede di prima attuazione del decreto legislativo disciplina i rapporti tra lo Stato e il gestore o i gestori della rete ferroviaria;

---

d) riconfigurazione dell'autorità di regolazione indipendente del mercato ferroviario, con salvaguardia della sua autonomia nei confronti di tutti i soggetti operanti nel mercato;

e) coerenza con le strategie e con le politiche dell'Unione europea e nazionali in materia di trasporto ferroviario e di soluzioni intermodali alternative;

f) conservazione del valore di interesse pubblico dell'attività del trasporto ferroviario e delle reti infrastrutturali connesse;

g) acquisizione dei pareri vincolanti da richiedere all'Autorità di regolazione dei trasporti e all'Autorità garante della concorrenza e del mercato;

h) verifica, con apposita attività istruttoria delle Autorità di cui alla lettera g), dei risultati economici della separazione proprietaria di cui alla lettera a), misurati in base al prezzo finale di tutti i servizi di trasporto ferroviario.