

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVI LEGISLATURA

Doc. XXII

n. 18

PROPOSTA DI INCHIESTA PARLAMENTARE

d’iniziativa dei senatori BELISARIO, DE TONI, GIAMBRONE, BUGNANO, CAFORIO, CARLINO, DI NARDO, LANNUTTI, LI GOTTI, MASCITELLI, PARDI e PEDICA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 21 DICEMBRE 2010

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema di trasporto ferroviario nazionale

ONOREVOLI SENATORI. – Con il presente provvedimento si intende istituire una Commissione parlamentare di inchiesta avente la finalità di esaminare la gestione e la situazione economico-finanziaria del gruppo delle Ferrovie dello Stato e delle società partecipate operanti nel settore del trasporto ferroviario.

La liberalizzazione del trasporto ferroviario è un processo ancora lontano dall’essere concluso. L’Italia si trova oggi, dal punto di vista legislativo, in una posizione d’avanguardia sia rispetto alla legislazione comunitaria sia rispetto a quella di altri singoli Stati europei. Dal punto di vista pratico siamo invece ancora, di fatto, ad una situazione di quasi monopolio da parte dell’operatore pub-

blico: Trenitalia. Ciò è dovuto anche alle particolari caratteristiche del settore ferroviario, che richiede ingenti investimenti iniziali e tempi molto lunghi per l’acquisto del materiale rotabile, condizioni che non sempre un operatore privato da solo è in grado di affrontare.

Un ulteriore problema è rappresentato dalla mancata separazione tra l’impresa ferroviaria, ossia Trenitalia, ed il gestore dell’infrastruttura, Rete Ferroviaria Italiana SpA (RFI). Il risultato è che il gruppo Ferrovie dello Stato, per il tramite delle controllate RFI e Trenitalia, detiene una posizione dominante nei mercati nazionali dell’accesso alle infrastrutture ferroviarie necessarie allo svolgimento dei servizi di trasporto e del tra-

sporto ferroviario di passeggeri. Il rischio è che si generino comportamenti da parte di RFI volti a ritardare ingiustificatamente l'accesso di altri operatori alle predette infrastrutture.

Il 26 giugno 2008 la Commissione europea ha inviato all'Italia una lettera di messa in mora (procedura n. 2008/2097) per la non corretta trasposizione delle direttive 91/440/CEE, relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie, e 2001/14/CE, relativa alla ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria, all'imposizione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria. I rilievi formulati dalla Commissione europea riguardano: la violazione del principio dell'indipendenza delle funzioni essenziali fissato dalle direttive 91/440/CEE e 2001/14/CE inteso a garantire un accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture ferroviarie a tutte le imprese ed a promuovere un mercato europeo dei trasporti ferroviari competitivo. In particolare, gli atti comunitari citati stabiliscono che le funzioni relative alla preparazione e all'adozione delle decisioni riguardanti le licenze delle imprese ferroviarie, l'assegnazione delle linee ferroviarie e l'imposizione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura nonché il controllo del rispetto degli obblighi di servizio pubblico previsti nella prestazione di taluni servizi devono essere svolte da enti o società indipendenti economicamente sul piano decisionale ed organizzativo, nonché giuridicamente distinte dalla società che fornisce servizi di trasporto ferroviario.

La Commissione europea ha osservato che qualora le funzioni essenziali siano svolte da una controllata della *holding* ferroviaria, è necessario verificare in che misura e a quali condizioni quest'ultima possa essere considerata indipendente dalla società che fornisce servizi ferroviari. Per quanto riguarda l'Italia, diverse funzioni essenziali, quali il calcolo dei diritti di accesso alla rete e l'assegnazione delle capacità, sono affidate alla RFI che, sebbene giuridicamente indipendente,

fa comunque parte della *holding* Ferrovie dello Stato. In seguito ad un'attenta analisi della normativa italiana e sulla base delle osservazioni presentate dal Governo italiano, la Commissione europea continua a ritenere che non esistano garanzie sufficienti di indipendenza di RFI rispetto a Ferrovie dello Stato, considerato che non viene garantita l'indipendenza dalla *holding* del consiglio di amministrazione e del *management* dell'entità incaricata dello svolgimento delle funzioni essenziali.

Il mancato confronto competitivo nel settore del trasporto ferroviario italiano per numerosi anni ha avuto evidentemente l'effetto di ridurre gli incentivi all'efficienza da parte del principale operatore ferroviario nazionale.

Con il presente provvedimento si intende quindi affidare ad una Commissione di inchiesta parlamentare l'analisi del funzionamento, e delle anomalie, del sistema di trasporto ferroviario, con particolare attenzione al servizio universale, nonché la formulazione di proposte per la sua riorganizzazione.

I servizi ferroviari per il trasporto passeggeri comprendono: *a*) i servizi di mercato (di media/lunga percorrenza), che vengono effettuati da Trenitalia a rischio d'impresa e, pertanto, devono avere caratteristiche di redditività in un contesto competitivo e nell'ambito di un perimetro ben definito; *b*) il servizio universale (di media/lunga percorrenza), che deve garantire la mobilità ai cittadini e il cui sbilancio economico tra ricavi e costi è coperto mediante un contratto di servizio con lo Stato; *c*) i servizi di trasporto regionale, che assolvono prevalentemente alla funzione di soddisfare le esigenze di mobilità della clientela pendolare: la programmazione dei servizi regionali è di competenza delle singole regioni, i cui rapporti con Trenitalia sono disciplinati da specifici contratti di servizio, nell'ambito dei quali vengono definiti il volume e le caratteristiche dei servizi da effettuare anche sulla base delle risorse economiche rese disponibili.

Come evidenziato dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, nella segnalazione inviata al Parlamento nel giugno 2009 esiste un'area di servizio ferroviario passeggeri a media e lunga percorrenza che, pur ricevendo sussidi da parte dello Stato, non risulta precisamente delineata, né con riferimento alla sua ampiezza (quali tipologie di treni include) né con riferimento alle obbligazioni a carico di Trenitalia (ad esempio, in termini di frequenze, fermate e tempi di percorrenza dei treni). In questo contesto Trenitalia potrebbe spostare parte dei sussidi sui servizi aperti al mercato, di storcendo il confronto competitivo con gli altri operatori. Trenitalia potrebbe inoltre avere l'interesse a trasferire, a parità di sussidi ricevuti, una parte della domanda dei viaggiatori dall'area del servizio universale (rappresentata anche dal trasporto pubblico locale, regolato dalle regioni) a quella di mercato, redditizia.

Di questo rischio danno peraltro conto le numerose segnalazioni ricevute dall'Autorità in merito al peggioramento dell'offerta nel servizio universale. L'istituzione di una Commissione si reputa dunque estremamente necessaria ed urgente alla luce degli innumerevoli disagi che hanno finora caratterizzato il servizio universale, con riferimento: *a*) agli *standard* di puntualità; *b*) alla riduzione progressiva del servizio regionale, caratterizzato dalla frequente soppressione di alcune corse; *c*) all'inadeguatezza delle condizioni igieniche; *d*) a modifiche intervenute nell'orario che non consentono più di soddisfare la domanda dei pendolari esclusivamente con l'offerta dei treni regionali; *e*) all'aumento dei tempi di percorrenza dei treni regionali in ragione delle precedenza date a treni più veloci.

Nel settembre 2009 Trenitalia ha avviato un piano di investimenti, indirizzati al rinnovo e al miglioramento del materiale rotabile, con oltre due miliardi di investimento destinati all'acquisto di 840 nuovi locomotori, carrozze e convogli, e la ristrutturazione

di oltre 2.500 carrozze. Nonostante le predette decisioni, i margini di miglioramento della qualità risultano ancora ampi.

Il trasporto passeggeri, infatti, a fronte di un miglioramento dei servizi confermato con il recente rilancio e ammodernamento delle linee ad alta velocità, presenta ancora evidenti difficoltà nella gestione dei collegamenti regionali e di interscambio con le linee locali, in particolare nelle regioni meridionali. Si è generato, dunque, con il passare del tempo, un dualismo deteriore tra un servizio ferroviario di alto livello, rappresentato sostanzialmente dall'alta velocità, e un servizio universale di qualità notevolmente inferiore, con la conseguenza di smarrire il ruolo strategico che le ferrovie italiane hanno avuto sia nel rafforzamento della coesione sociale sia nell'impulso allo sviluppo economico del Paese.

Non è più possibile rinviare, inoltre, un'attenta analisi delle condizioni di trasporto dei pendolari. Secondo uno studio del Censis e del Ministero dei trasporti del 2008, intitolato «Pendolari d'Italia», i pendolari italiani impiegano in media 72 minuti al giorno negli spostamenti fra casa e lavoro, pari a 33 giornate lavorative l'anno. Praticamente un mese e mezzo di tempo perso per gli spostamenti. Stando a quanto affermato dal recentissimo rapporto «Pendolaria 2010» di Legambiente, tra il 2008 e il 2010 il numero di persone che ogni giorno prendono il treno per ragioni di lavoro e di studio è aumentato dell'11,5 per cento. Complessivamente sono due milioni e settecentomila le persone che tutte le mattine prendono i treni pendolari. Le ragioni di lavoro e di studio che motivano il traffico pendolare e l'entità della popolazione coinvolta, nonché la crescita del fenomeno del pendolarismo richiedono uno specifico impegno per assicurare servizi adeguati, sia per quanto riguarda i collegamenti che vengono effettuati, sia per quanto riguarda la qualità dei servizi, la puntualità, le condizioni dei treni.

Nelle città europee la partecipazione e l'informazione degli utenti nonché il confronto con essi sono considerati fondamentali per dare forza alla prospettiva di un potenziamento del servizio e per monitorare il servizio sulla rete (puntualità, grado di affollamento, igiene, climatizzazione, sicurezza, informazione e cortesia del personale). Occorrerebbe fare lo stesso nel nostro Paese.

Una recente inchiesta svolta dalla rivista «Altroconsumo» ha coinvolto 1.407 viaggiatori delle 25 tratte ferroviarie più interessate dal pendolarismo in tre aree cittadine: Milano, Napoli, Roma. L'inchiesta mette in luce tutta l'inefficienza della manutenzione ordinaria delle carrozze. Il catalogo dei disagi di cui si riferisce è amplissimo: «Ritardi e soppressioni. Sporczia e cattivo odore. Riscaldamento rotto e gelo d'inverno, caldo rovente d'estate. Insicurezza e sovraffollamento. Porte bloccate, sedili sudici e sbrindellati. Bagni luridi o fuori servizio. I pendolari sono esasperati da condizioni di trasporto così umilianti. A dichiararsi insoddisfatto del servizio è il 72 per cento, quasi tre quarti degli intervistati.». In particolare, relativamente alla pulizia del materiale rotabile, a fine 2009, Ferrovie dello Stato, proprio con l'obiettivo di elevare lo *standard* di pulizia dei rotabili risultato insoddisfacente, ha bandito nuove gare d'appalto per l'affidamento del servizio, basate su capitolati rigorosi in grado di assicurare, tra l'altro, prestazioni e qualità erogata facili da verificare e sanzionare in caso di risultati inadeguati. Attualmente, nonostante il subentro delle nuove ditte, la situazione non sembra mutata.

Considerato che il 2011 sarà, con tutta probabilità, un anno drammatico per il trasporto ferroviario in Italia, in quanto i tagli operati con le manovre economiche di luglio e di dicembre hanno praticamente cancellato i trasferimenti alle regioni per il fondo del servizio ferroviario locale pari a 1.215 milioni di euro, e che, conseguentemente, i vertici delle Ferrovie dello Stato hanno annunciato che verranno tagliati 154 treni a lunga

percorrenza (su 600), perché in perdita, mentre per quanto riguarda il servizio ferroviario pendolare mancano 800 milioni di euro rispetto al 2010 – ossia il 45 per cento delle risorse necessarie per garantire il servizio, già spesso carente –, l'istituzione di una Commissione parlamentare di indagine che, a fronte di quanto affermato, affronti le difficoltà in cui versa il sistema di trasporto ferroviario, appare lo strumento più opportuno per impedire che siano i cittadini e in particolare le fasce più deboli – senza tralasciare l'ambiente – a pagare le scelte di politiche sbagliate e di assenza di controlli sull'attuazione delle conseguenti decisioni.

Chiediamo quindi che questo ramo del Parlamento affronti la questione del trasporto ferroviario con tempestività e serietà, innanzitutto affidando alla Commissione di inchiesta l'incarico di compiere una puntuale verifica del pieno rispetto delle clausole del contratto di servizio relativo ai servizi di trasporto ferroviario passeggeri, di interesse nazionale, sottoposti a regime di obbligo di servizio pubblico.

Occorre altresì riconoscere che presupposto per un'efficiente gestione del servizio universale è la certezza delle risorse pubbliche ad esso dedicate, al fine di garantire un'adeguata programmazione dei servizi e degli investimenti. Riteniamo dunque che la Commissione d'inchiesta debba verificare la correttezza e la trasparenza del gruppo FS nella gestione di risorse pubbliche nonché assicurare adeguate garanzie e tutele nei confronti dei cittadini-utenti.

Il biennio 2007/2008 ha rappresentato un periodo di svolta nella gestione del gruppo Ferrovie dello Stato. La situazione di grave *deficit* strutturale registrata alla fine dell'esercizio del 2006 è stata pressoché risanata, ma è evidente che i risultati positivi ottenuti non possono tuttavia far dimenticare, come segnalato dalla Corte dei conti nella «Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria Ferrovie dello Stato S.p.A.» (*Doc. XV n. 122*), che: «persistono

aree di debolezza e che il processo di risanamento deve essere consolidato, per conferire all'azienda elementi di certezza e stabilità nella sua attività finalizzata a fornire servizi adeguati alla clientela».

È su quest'ultimo punto che riteniamo necessario che la Commissione acquisisca gli elementi sufficienti ad indicare le azioni indispensabili da porre in essere al fine di evitare che si distrugga il sistema ferroviario italiano. Nella medesima Relazione poc'anzi citata, la Magistratura contabile ha evidenziato la necessità che «Trenitalia produca uno sforzo (...) per assicurare, in tempi non più procrastinabili, un servizio di trasporto passeggeri a livello regionale - ma anche, seppur meno avvertito, a livello di tratte a media/lunga percorrenza - accettabile in termini di soddisfazione dell'utenza». Troppo spesso gli amministratori del Gruppo Ferrovie dello Stato S.p.A. minimizzano le cause dei numerosi disservizi, ignorando completamente la necessità di trovare soluzioni ai problemi. In tutti i gruppi societari vige il principio secondo cui quando gli amministratori non sono in grado di soddisfare le esigenze della domanda, e quindi della clientela, dimostrano di essere inadeguati a ricoprire ruoli di vertice e vengono conseguente-

mente rimossi. Riteniamo che la Commissione d'inchiesta debba verificare anche tale aspetto, in quanto è essenziale che il funzionamento del sistema di trasporto ferroviario, in particolare di quello relativo al servizio pubblico, sia affidato a professionalità capaci di operare con spirito di servizio e disinteresse personale. L'istituzione di una Commissione è altresì indispensabile per una generale verifica dei livelli di sicurezza dell'intero sistema ferroviario, soprattutto per accertare che le decisioni assunte nell'ambito degli interventi sulla rete ferroviaria e dell'acquisto di nuovo materiale rotabile siano compatibili con l'assoluta esigenza di sicurezza. Il tema della sicurezza nel trasporto ferroviario necessita di garanzie e certezze, in particolar modo per il cosiddetto servizio universale. I numerosi incidenti ferroviari accaduti nel corso degli ultimi anni evidenziano che sul tema della sicurezza il nostro sistema di trasporto ferroviario non ha ancora compiuto decisivi passi in avanti. Le opere di infrastrutturazione e di messa in sicurezza del sistema ferroviario sono infatti ancora ampiamente inadeguate.

Per quanto sopra esposto, i promotori auspicano un esame ed un'approvazione in tempi rapidi del presente disegno di legge.

PROPOSTA DI INCHIESTA PARLAMENTARE

Art. 1.

(Istituzione e compiti)

1. È istituita, ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione, una Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema di trasporto ferroviario nazionale avente la finalità di esaminare la gestione e la situazione economico-finanziaria delle società pubbliche operanti nel settore ferroviario, di seguito denominata «Commissione».

2. La Commissione ha il compito di:

a) verificare l'attuazione degli strumenti che regolano i rapporti tra le Ferrovie dello Stato S.p.A. e lo Stato, al fine di accertare che siano effettivamente rispettati gli obblighi di servizio pubblico posti a carico della società e contenuti nei contratti di servizi stipulati con le regioni, nonché lo *status* degli investimenti necessari allo sviluppo ed al mantenimento in efficienza dell'infrastruttura ferroviaria così come delineato nel contratto di programma, con particolare riferimento alla verifica degli interventi e delle opere da realizzare e del loro ordine di priorità;

b) analizzare il costo degli interventi e delle opere e dell'impiego delle risorse finanziarie messe a disposizione dallo Stato;

c) verificare l'efficacia dei controlli da parte dei soggetti pubblici preposti sulle Ferrovie dello Stato S.p.A. e da parte di quest'ultima sulle società controllate, collegate o partecipate, al fine di veder garantiti all'esercizio ferroviario i più alti livelli possibili di efficienza e sicurezza;

d) valutare lo stato dei servizi offerti sull'intero territorio nazionale, con particolare riferimento alle regioni meridionali, con-

trollando il mantenimento di adeguati livelli di efficienza e qualità per i cittadini utenti, sia a bordo treno, sia con una maggiore frequenza dei treni destinati al trasporto dei cosiddetti «pendolari», penalizzato, oltre che dalla cronica insufficienza di risorse finanziarie – che non ha consentito un adeguato rinnovo del materiale rotabile –, da una scarsa efficienza dei servizi di bordo, spesso apparsi inadeguati alle esigenze degli utenti;

e) accertare il livello di sicurezza della rete delle Ferrovie dello Stato e ferrovie concesse, con particolare riferimento alla sicurezza del personale e dei passeggeri;

f) valutare l'adeguatezza del livello di sicurezza geoambientale su tutte le tratte ferroviarie;

g) verificare la regolarità e la trasparenza delle procedure di affidamento di servizi e aggiudicazione degli appalti e accertarsi delle procedure per la certificazione delle imprese che concorrono agli appalti delle Ferrovie dello Stato per lavori e forniture;

h) controllare il grado di sicurezza del materiale rotabile;

i) accertare l'efficacia dei sistemi di controllo per l'individuazione delle avarie sui rotabili o dei guasti alla linea;

l) accertare, per tipologia di rotabile, l'adeguatezza degli impianti di manutenzione e di riparazione e l'efficacia della loro organizzazione interna, comprese le attività eventualmente esternalizzate.

Art. 2.

(Composizione e durata)

1. La Commissione è composta da quindici Senatori, nominati dal Presidente del Senato della Repubblica, assicurando una rappresentanza proporzionale alla consistenza dei Gruppi parlamentari.

2. Con gli stessi criteri e la stessa procedura di cui al comma 1 si provvede alle

eventuali sostituzioni in caso di dimissioni o di cessazione del mandato parlamentare o qualora sopraggiungano altre cause di impedimento dei componenti della Commissione.

3. Il Presidente del Senato della Repubblica, entro dieci giorni dalla nomina dei componenti, convoca la Commissione per la costituzione dell'ufficio di presidenza.

4. L'ufficio di presidenza, composto dal presidente, da due vicepresidenti e da due segretari, è eletto a scrutinio segreto dalla Commissione tra i suoi componenti. Nell'elezione del presidente, se nessuno riporta la maggioranza assoluta dei voti, si procede al ballottaggio tra i due candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti. In ogni caso di parità di voti, è proclamato eletto o entra in ballottaggio il più anziano di età.

5. La Commissione conclude i suoi lavori entro sei mesi dal suo insediamento ed è prorogabile una sola volta.

6. La Commissione, al termine dei suoi lavori, presenta una relazione al Parlamento.

Art. 3.

(Poteri e limiti)

1. La Commissione procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria.

2. La Commissione può acquisire copie di atti e documenti relativi ad indagini e inchieste parlamentari. La Commissione garantisce il mantenimento del regime di segretezza.

3. Per i fatti oggetto dell'inchiesta non è opponibile il segreto d'ufficio, professionale e bancario.

4. È sempre opponibile il segreto tra difensore e parte processuale nell'ambito del mandato.

5. Per le testimonianze davanti alla Commissione si applicano le disposizioni degli articoli da 366 a 371 e da 372 a 384 del codice penale, in quanto compatibili.

6. La Commissione stabilisce quali atti e documenti non debbano essere divulgati, anche in relazione ad esigenze attinenti ad altre istruttorie o inchieste in corso. Sono in ogni caso coperti dal segreto gli atti, le assunzioni testimoniali e i documenti attinenti a procedimenti giudiziari nella fase delle indagini preliminari e fino al termine delle stesse.

Art. 4.

(Obbligo del segreto)

1. I componenti della Commissione, il personale addetto alla stessa e ogni altra persona che collabora con la Commissione o compie o concorre a compiere atti di inchiesta, oppure ne viene a conoscenza per ragioni di ufficio o di servizio, sono obbligati al segreto per tutto quanto riguarda gli atti e i documenti di cui all'articolo 3, commi 2 e 6.

2. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, la violazione del segreto di cui al comma 1, nonché la diffusione in tutto o in parte, anche per riassunto o informazione, di atti o documenti del procedimento di inchiesta dei quali è stata vietata la divulgazione, sono punite ai sensi dell'articolo 326 del codice penale.

Art. 5.

(Organizzazione interna)

1. La Commissione, prima dell'inizio dei lavori, adotta il proprio regolamento interno.

2. La Commissione può organizzare i propri lavori anche attraverso uno o più gruppi di lavoro, costituiti secondo le disposizioni del regolamento di cui al comma 1.

3. Tutte le volte che lo ritenga opportuno, la Commissione può riunirsi in seduta segreta.

4. La Commissione può avvalersi dell'opera di agenti e ufficiali di polizia giudiziaria

e di tutte le collaborazioni che ritenga necessarie.

5. Per l'espletamento delle sue funzioni la Commissione fruisce di personale, locali e strumenti operativi messi a disposizione dal Presidente del Senato.

6. Le spese per il funzionamento della Commissione sono poste a carico del bilancio interno del Senato della Repubblica.

