

CAMERA DEI DEPUTATI N. 4849

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**RAFFALDINI, BERSANI, DUCA, ALBONETTI, ADDUCE, DE LUCA,
MAZZARELLO, PANATTONI, ROGNONI, SUSINI, TIDEI**

Disciplina dei compiti del Gestore dell'infrastruttura ferroviaria e dell'Amministrazione statale e individuazione dell'Organismo nazionale di regolazione e di garanzia ai fini dello sviluppo e della liberalizzazione del trasporto ferroviario

Presentata il 25 marzo 2004

ONOREVOLI COLLEGHI! — L'ordinamento italiano ha già da alcuni anni anticipato le più significative delle novità contenute nel recente « pacchetto » di direttive comunitarie sul trasporto ferroviario (direttive n. 2001/12/CE, 2001/13/CE e 2001/14/CE, attuate dal decreto legislativo 8 luglio 2003, n. 188), introducendo elementi di liberalizzazione del settore ferroviario più avanzati rispetto a quanto prescritto dalla sopravvenuta disciplina comunitaria e sancendo, in particolare, la libertà di accesso da parte delle imprese ferroviarie in possesso di licenza e di certificato di sicurezza, all'intera rete ferroviaria nazionale per l'esercizio di tutte le tipologie di trasporto ferroviario di merci e di passeggeri. La disciplina nazionale ha quindi già da

tempo normato sia le condizioni per lo svolgimento del traffico ferroviario liberalizzato in condizioni di piena sicurezza, sia le modalità per favorire il massimo impiego della capacità di trasporto ferroviario, garantendo l'accesso dei diversi competitori all'infrastruttura ferroviaria a condizioni eque non discriminatorie.

La nuova disciplina comunitaria ha recentemente introdotto, peraltro, ulteriori novità, capaci di consentire nuovi significativi sviluppi del processo nazionale di valorizzazione e liberalizzazione del trasporto ferroviario.

In particolare, la direttiva 2001/12/CE, relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie, la direttiva 2001/13/CE, relativa alle licenze alle imprese ferroviarie, e la

direttiva 2001/14/CE relativa alla ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria, all'imposizione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria e alla certificazione di sicurezza prevedono, fra l'altro, la istituzione di un organismo nazionale di regolazione e di garanzia, nonché l'individuazione di strumenti di regolazione volti a garantire la piena concorrenzialità fra i diversi competitori, individuando quale criterio cardine l'indipendenza giuridica, organizzativa o decisionale tra imprese ferroviarie concorrenti e soggetto preposto all'assegnazione della capacità di infrastruttura e alla determinazione dei diritti dovuti per l'accesso all'infrastruttura.

Una tale previsione determina il sorgere di delicati problemi, lasciati irrisolti dal citato decreto legislativo n. 188 del 2003 adottato dal Governo, in quanto, in un sistema caratterizzato dalla appartenenza al medesimo gruppo societario sia delle maggiori imprese nazionali di trasporto, sia del soggetto preposto alla gestione dell'infrastruttura, il predetto decreto legislativo continua a riservare a quest'ultimo anche le funzioni di assegnazione della capacità infrastrutturale e di determinazione dei canoni e di rilascio del certificato di sicurezza in violazione del disposto delle citate direttive, che ben consentono al Gestore dell'infrastruttura ferroviaria, di seguito denominato « Gestore », addirittura di esercitare anche attività di trasporto, ma che impongono in tali casi di affidare ad organismi terzi le decisioni maggiormente « sensibili » ai fini dell'accesso alla stessa infrastruttura ferroviaria.

D'altro canto, la progressiva apertura del settore ferroviario alla concorrenza rappresenta un obiettivo strategico nazionale e comunitario, ma il suo conseguimento deve avvenire con tempi e con modalità in grado di conciliare anche le esigenze di sviluppo e di efficienza economica del modo di trasporto ferroviario, al fine di favorire la sua competitività con le altre forme di trasporto, in particolare su gomma, a vantaggio della regolarità e dell'economicità del trasporto di merci e

di passeggeri, della sicurezza e del decongestionamento del traffico sulle nostre strade e della tutela dell'ambiente dall'inquinamento. Tale preoccupazione vale specialmente nel periodo transitorio, nel quale bisognerà garantire che i servizi, per qualità e quantità, non siano inferiori a quelli forniti nel precedente regime di monopolio e che, quindi, non vada disperso il patrimonio di competenza e professionalità delle imprese nazionali già operanti nel settore ferroviario e non sia pregiudicata la capacità di queste ultime di competere efficacemente sui mercati internazionali.

Le precedenti considerazioni valgono a sottolineare l'esigenza che le necessarie scelte volte a favorire l'apertura del settore ferroviario al mercato secondo gli indirizzi comunitari restino sul piano della garanzia di procedure eque ed imparziali, in grado di evitare ogni possibile rendita di posizione e siano invece evitate operazioni di riassetto organizzativo delle imprese operanti nel settore capaci di minare le attuali sinergie ed economie di scala fra i diversi soggetti operanti all'interno della *holding* delle Ferrovie dello Stato Spa, mediante operazioni di scorporo societario certamente non necessarie sotto il profilo giuridico-normativo e con ogni probabilità improvvise sotto il profilo economico-finanziario e dello sviluppo ferroviario in condizioni di massima sicurezza.

Anche a fronte delle recenti polemiche e dei rinnovati dubbi dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, si impone quindi una scelta coraggiosa ma saggia, che affidi alla pubblica amministrazione competente, ovvero al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, un effettivo potere decisionale *super partes* sulle principali scelte in tema di assegnazione della capacità infrastrutturale e di determinazione del canone, sia pure sulla proposta e con il supporto tecnico del Gestore, cui, viceversa, deve essere garantita una piena autonomia ai fini di una gestione quotidiana della rete ferroviaria caratterizzata dalla massima flessibilità e tempestività e, quindi, dalla massima competitività con le altre modalità di tra-

sporto. Ai fini di un più completo e duraturo riordino della materia, sembra inoltre necessario circondare di opportune cautele la procedura di rilascio del certificato di sicurezza, al fine di garantire che la circolazione di tutti i convogli, senza discriminazione alcuna, avvenga nelle condizioni di massima sicurezza.

Il Ministero dovrà quindi abbandonare i compiti di organismo di regolazione, così come previsto dalle norme comunitarie che, opportunamente, non consentono di sommare i predetti compiti di garanzia con quelli di gestione attiva dell'infrastruttura.

I medesimi compiti di regolazione e di garanzia potranno essere più opportunamente svolti, anche in considerazione della crucialità delle questioni, dal più autorevole organismo nazionale tutore della libertà di mercato, e cioè dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, di cui alla legge n. 287 del 1990, che potrà svolgere il delicatissimo compito di garanzia della libertà di accesso alla rete ferroviaria a condizioni non discriminatorie avvalendosi, nell'ipotesi in cui fosse necessario un suo intervento diretto, degli incisivi poteri già attribuiti dalla citata legge istitutiva.

All'articolo 1 della presente proposta di legge, pertanto, si prevede che il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, con

proprio decreto su proposta del Gestore, approvi l'assegnazione della complessiva capacità di infrastruttura di cui all'articolo 3, comma 1, lettera v), del decreto legislativo 8 luglio 2003, n. 188, la stipulazione degli accordi quadro di cui all'articolo 23 e la determinazione del canone generale richiesto ai sensi dell'articolo 17 del medesimo decreto legislativo, e se ne prevedono le relative procedure.

All'articolo 2 si prevede che il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, a seguito di istruttoria del Gestore, rilasci il certificato di sicurezza, e se ne prevedono le modalità e i tempi.

All'articolo 3 si individua nell'Autorità garante della concorrenza e del mercato di cui alla legge 10 ottobre 1990, n. 287, l'Organismo nazionale di regolazione e di garanzia ai fini dello sviluppo e della liberalizzazione del trasporto ferroviario in Italia. Se ne definiscono altresì le procedure di intervento e di attuazione nonché i compiti.

All'articolo 4 si individua il tribunale amministrativo regionale del Lazio come sede giurisdizionale per i contenziosi.

All'articolo 5 si delega il Governo al coordinamento normativo delle nuove disposizioni con il citato decreto legislativo n. 188 del 2003, attraverso l'adozione di un apposito decreto legislativo.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Assegnazione della capacità di infrastruttura e determinazione dei canoni per l'utilizzo dell'infrastruttura).

1. Con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, su proposta del Gestore dell'infrastruttura ferroviaria, è approvata l'assegnazione della complessiva capacità di infrastruttura di cui all'articolo 3, comma 1, lettera *v*), del decreto legislativo 8 luglio 2003, n. 188, la stipulazione degli accordi quadro di cui all'articolo 23 e la determinazione del canone generale richiesto ai sensi dell'articolo 17 del medesimo decreto legislativo n. 188 del 2003.

2. Contestualmente all'invio per via telematica al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il Gestore dell'infrastruttura ferroviaria provvede alla pubblicazione, sul proprio sito INTERNET, della proposta di cui al comma 1, affinché risulti a disposizione di tutti i soggetti interessati.

3. Il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti adotta il decreto di cui al comma 1 entro un mese dalla data di invio e di pubblicazione della proposta ai sensi del comma 2, verificando la compatibilità dei criteri e delle soluzioni adottati con le disposizioni del decreto legislativo 8 luglio 2003, n. 188, e pronunciandosi sulle osservazioni che tutti i soggetti interessati, anche portatori di interessi generali o collettivi, possono avanzare entro i quindici giorni successivi alla data di pubblicazione stessa. Decorso il termine di un mese, la proposta si intende comunque accolta.

4. Le assegnazioni della capacità specifica di infrastruttura e delle tracce orarie di cui agli articoli 22 e seguenti del decreto legislativo 8 luglio 2003, n. 188, le loro

successive variazioni e il periodico calcolo dei canoni da riscuotere per l'utilizzo dell'infrastruttura sono effettuati dal Gestore dell'infrastruttura ferroviaria. Le predette determinazioni hanno efficacia dalla data della loro comunicazione al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e della loro pubblicazione a disposizione di tutti i soggetti interessati, sul sito INTERNET del medesimo Gestore dell'infrastruttura ferroviaria.

5. Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti cura la raccolta degli atti di cui al comma 4 e vaglia le osservazioni che tutti i soggetti interessati, anche portatori di interessi generali o collettivi, possono presentare entro i quindici giorni successivi alla data di pubblicazione, verificando il rispetto delle determinazioni approvate ai sensi del comma 1.

6. È in ogni caso fatta salva la possibilità del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, del Gestore dell'infrastruttura ferroviaria nonché dei soggetti che hanno presentato osservazioni ai sensi dei commi 3 e 5, di chiedere la pronuncia dell'Organismo nazionale di regolazione e di garanzia individuato ai sensi dell'articolo 3, qualora la questione controversa incida sul principio di libertà di accesso al mercato ferroviario a condizioni eque e non discriminatorie.

ART. 2.

(Rilascio del certificato di sicurezza).

1. Nell'esercizio delle funzioni di cui all'articolo 10 del decreto legislativo 8 luglio 2003, n. 188, il Gestore dell'infrastruttura ferroviaria si avvale di laboratori e di centri di prova conformi ai requisiti minimi definiti dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti con decreto da emanare entro due mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge.

2. Entro tre mesi dalla data della richiesta del certificato di sicurezza, il Gestore dell'infrastruttura ferroviaria tra-

smette al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e pubblica sul proprio sito INTERNET, a disposizione di tutti gli interessati, una relazione motivata, recante l'indicazione delle verifiche e delle prove effettuate, la proposta di rilascio o di diniego del certificato di sicurezza e le relative prescrizioni, corredata delle eventuali osservazioni dell'impresa richiedente.

3. Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti rilascia il certificato di sicurezza, ovvero comunica le ragioni del diniego, entro un mese dalla data di invio e di pubblicazione della relazione di cui al comma 2. A tale fine, può richiedere una sola volta al Gestore dell'infrastruttura ferroviaria chiarimenti e integrazioni documentali, sospendendo il suddetto termine, al cui decorso la proposta contenuta nella relazione si intende comunque accolta.

4. I successivi adeguamenti e le eventuali variazioni del certificato di sicurezza e delle relative prescrizioni sono effettuati dal Gestore dell'infrastruttura ferroviaria, che ne dà immediata comunicazione al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti nonché a tutti i soggetti interessati mediante pubblicazione sul proprio sito INTERNET.

5. Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti cura la raccolta degli atti di cui al presente articolo e vaglia le osservazioni che tutti i soggetti interessati, anche portatori di interessi generali o collettivi, possono presentare entro i quindici giorni successivi alla data della loro pubblicazione.

6. È in ogni caso fatta salva la possibilità del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, del Gestore dell'infrastruttura ferroviaria e dei soggetti che hanno presentato osservazioni ai sensi del presente articolo di chiedere la pronuncia dell'Organismo nazionale di regolazione e di garanzia, individuato ai sensi dell'articolo 3, qualora la questione controversa incida sul principio di libertà di accesso al mercato ferroviario a condizioni eque e non discriminatorie.

ART. 3.

(Organismo nazionale di regolazione e di garanzia ai fini dello sviluppo e della liberalizzazione del trasporto ferroviario).

1. L'Autorità garante della concorrenza e del mercato di cui alla legge 10 ottobre 1990, n. 287, e successive modificazioni, di seguito denominata « Autorità », è l'Organismo nazionale di regolazione e di garanzia ai fini dello sviluppo e della liberalizzazione del trasporto ferroviario per l'Italia.

2. L'Autorità esamina le relazioni e la documentazione trasmessi periodicamente dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e si pronuncia sulle questioni sottoposte dalla stessa amministrazione, dal Gestore dell'infrastruttura ferroviaria o dalle imprese e associazioni di imprese ferroviarie in conformità alle disposizioni di cui agli articoli 1 e 2. Può altresì chiedere agli stessi soggetti, anche d'ufficio, qualunque ulteriore elemento informativo e valutativo. Qualora ravvisi la violazione del principio di libertà di accesso al mercato ferroviario a condizioni eque e non discriminatorie, applica, previa diffida, le sanzioni previste dalla legge 10 ottobre 1990, n. 287, e successive modificazioni, per il caso di abuso di posizione dominante e di intese restrittive della concorrenza.

3. L'Autorità inoltre:

a) verifica l'andamento del mercato del trasporto ferroviario, con particolare riguardo agli accordi quadro pluriennali e ai rapporti fra il gestore dell'infrastruttura ferroviaria e le imprese;

b) valuta gli atti di regolazione del Gestore dell'infrastruttura ferroviaria e le carte dei servizi del Gestore stesso e delle imprese di trasporto, sollecitandone eventualmente l'adozione e il riesame, nonché le informazioni fornite dal Gestore, dalle imprese e dalle associazioni di utenti circa il livello di sicurezza e la qualità dei servizi erogati;

c) riferisce periodicamente al Parlamento;

d) è il referente comunitario per l'Italia e coopera con gli omologhi organismi degli altri Paesi membri dell'Unione europea.

4. L'Autorità regola autonomamente lo svolgimento dei compiti previsti dal presente articolo in conformità a quanto stabilito dalla legge 10 ottobre 1990, n. 287, e successive modificazioni.

ART. 4.

(Giurisdizione).

1. I provvedimenti di cui agli articoli 1 e 2 possono essere impugnati in sede di giurisdizione esclusiva davanti al tribunale amministrativo regionale del Lazio. Si applica l'articolo 23-*bis* della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, e successive modificazioni.

ART. 5.

(Delega al Governo).

1. In attuazione delle disposizioni della presente legge e nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui alla legge 1° marzo 2002, n. 39, il Governo è delegato ad adottare, entro due mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo recante norme di adeguamento e di coordinamento del decreto legislativo 8 luglio 2003, n. 188.

ART. 6.

(Entrata in vigore).

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

