

Commissione IX – Trasporti, Poste, Telecomunicazioni della Camera dei Deputati

**SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA
2012/34/UE, CHE ISTITUISCE UNO SPAZIO FERROVIARIO EUROPEO UNICO
(RIFUSIONE) – AG 159**

Audizione del 3 giugno 2015

Andrea Camanzi, Presidente

Illustre Presidente, illustri Onorevoli,

desidero innanzitutto ringraziarVi anche a nome dei colleghi Barbara Marinali e Mario Valducci per l'occasione che ci è data di essere ascoltati nell'ambito dell'esame dello schema di decreto legislativo per il recepimento della Direttiva nota con la denominazione di "Recast" nel settore ferroviario.

Le riflessioni che Vi sottopongo non si discostano da quanto rappresentato pochi giorni orsono nel corso di analogo audizione dinanzi alla Commissione VIII del Senato della Repubblica. Come in quella sede, anche oggi mi limiterò a pochi rilievi sul testo in esame, che l'Autorità considera problematico anche per profili ulteriori a quelli che – con spirito di conservazione – mi accingo, tuttavia, ad illustrare.

E' utile premettere che lo schema di decreto legislativo in esame riflette una scelta delle amministrazioni proponenti di formulare il recepimento della direttiva Recast, adottata nel 2012, sulla falsariga del preesistente decreto legislativo 8 luglio 2003, n. 188 con il quale si era data esecuzione alle direttive comunitarie del 2001 in materia ferroviaria, che viene soppresso. Il d. lgs. n. 188/2003 è stato modificato a più riprese, è rimasto in parte inattuato, è stato oggetto di contenzioso comunitario ed è, in ogni caso, ampiamente anteriore al disegno della regolazione economica indipendente in materia di trasporti trasfuso nell'art. 37 del d.l. 6 dicembre 2011 n. 201 e successive modificazioni, nel cui ambito è stata prevista la istituzione della Autorità di regolazione dei trasporti. Si ritiene, quindi, che il Parlamento abbia interesse ad evitare che, sovrascrivendo le norme generali del 2011 con lo schema di decreto di natura settoriale in esame, quel disegno perda coerenza.

Come anticipato, quanto andrò ad esporre non ripercorre tutti i temi di interesse dell'Autorità oggetto di disposizioni nell'ambito dello schema di decreto legislativo, bensì solo i

principali aspetti sui quali si ritiene importante attirare l'attenzione del Parlamento. In particolare, esso presenta cinque principali criticità di seguito brevemente richiamate nell'ordine in cui esse si presentano nell'articolato.

In primo luogo, con riferimento al Prospetto informativo della Rete (articolo 14 comma 1), il testo non prevede espressamente che l'Autorità possa adottare "prescrizioni" sul PIR. Tale previsione è – invece – attualmente contenuta nella corrispondente disposizione del d. lgs. n. 188/2003. Quindi, la sua eliminazione inciderebbe sui poteri di regolazione *ex ante* e pro-competitiva da parte dell'Autorità e segnerebbe un passo indietro nel sistema della regolazione economica indipendente.

In secondo luogo, con riferimento ai criteri per la determinazione del canone di accesso alle infrastrutture (art. 17 comma 1), lo schema di decreto legislativo prevede che l'Autorità adotti tali criteri "sentiti" i Ministeri dell'Economia e delle Finanze e delle Infrastrutture e dei Trasporti. La previsione di questa fase di consultazione contraddice gravemente il principio di indipendenza dell'Autorità. Inoltre, essa potrebbe porsi in contrasto rispetto alle prescrizioni contenute nella sentenza della Corte di Giustizia del 3 ottobre 2013 (causa C 369-11) che censurano ogni intervento del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti nella determinazione dei canoni e dalla cui mancata esecuzione è scaturita la procedura di infrazione che la norma era originariamente preordinata a risolvere. Questa criticità è stata evidenziata in un parere reso proprio da questa Commissione in ordine all'emendamento governativo di abrogazione di una norma analoga a quella in esame (art. 10 del disegno di Legge Europea 2014 – C-2988 Governo).

In terzo luogo, l'art. 18 non prevede espressamente che, oltre ai canoni "ordinari" di cui all'art. 17, anche i coefficienti di maggiorazione (art. 18 comma 1) ed i canoni più elevati fissati dal gestore per progetti specifici ed afferenti all'Alta Velocità (art. 18 comma 8) debbano conformarsi ai criteri individuati dall'Autorità ai sensi dell'art. 37 del d.l. 201/11, che – appunto, attribuisce all'Autorità il compito di definire i criteri per la fissazione dei pedaggi e dei canoni di accesso. Tale mancata previsione non si giustifica se non nella prospettiva di ridurre le funzioni di regolazione *ex ante* dell'Autorità, che non riteniamo possa essere accolta.

In quarto luogo, l'art. 37 comma 1 dello schema di decreto legislativo disciplina il principio di indipendenza della Autorità in modo diverso dalle norme istitutive del 2011 precisando che essa debba essere *pienamente indipendente* rispetto ad imprese e concedenti, mentre sarebbe solo

funzionalmente indipendente (secondo un modello che ricorda il vecchio URSF) da qualsiasi soggetto preposto alla aggiudicazione di un contratto di servizio pubblico.

Introducendo tale distinzione, ancora una volta, si produrrebbe un arretramento della legislazione rispetto a quella che ha dato vita alla istituzione dell’Autorità, prevedendo un regime speciale per il settore ferroviario laddove la legge istitutiva dispone, in generale e per tutti gli ambiti e modalità di trasporto, la **piena indipendenza** (e, dunque, non solo la indipendenza funzionale) della stessa Autorità sia dai soggetti regolati che dal governo e dalle autorità locali.

In quinto luogo, l’art. 37 comma 14 dello schema di decreto legislativo introduce per il solo settore ferroviario una disciplina delle sanzioni diversa da quella applicabile a tutti gli altri settori. Le differenze riguardano sia i profili procedurali che gli importi delle sanzioni. Questi ultimi, nel solo caso delle ferrovie, sarebbero limitati ad un valore massimo di un milione di euro, smisuratamente inferiore a quello che rimarrebbe applicabile in altri settori ed indipendentemente dai rispettivi livelli di liberalizzazione (autostrade, aeroporti, porti, trasporto pubblico locale ecc.).

In conclusione, tengo a sottolineare che le osservazioni dell’Autorità sono ispirate al valore della stabilità dell’assetto istituzionale e della certezza delle regole, che costituiscono condizione essenziale per la attrattività e la competitività del Paese. E ciò, tanto più in una stagione di annunciati ed importanti processi di privatizzazione proprio nel settore in esame. Intendiamo altresì assecondare il principio – che permea la direttiva nel suo complesso – della centralità del ruolo del gestore delle infrastrutture ferroviarie, pur essendo lo stesso tenuto ad operare secondo i criteri fissati dal regolatore.

Consegno alla Commissione le nostre proposte di modifica ispirate alle considerazioni che precedono, e desidero ringraziare, anche a nome dei Colleghi, il Presidente ed gli Onorevoli componenti della Commissione per l’attenzione che ci hanno riservato.

Proposte di revisione testuale dello schema di decreto legislativo

ART. 14

Prospetto informativo della rete

Comma 1. Il gestore dell'infrastruttura, previa consultazione delle regioni, delle province autonome e delle altre parti interessate, elabora e pubblica un prospetto informativo della rete, provvede al suo periodico aggiornamento e procede ad apportare le opportune modifiche ed integrazioni, sulla base delle eventuali **prescrizioni e** indicazioni dell'Organismo di regolazione.

[OMISSIS]

*L'espressione "prescrizioni" di cui si chiede l'inserimento è attualmente contenuta nella equivalente disposizione del d. lgs. 8 luglio 2003 n. 188, il cui articolo 13 comma 1 recita "Il gestore dell'infrastruttura, previa consultazione delle regioni, delle province autonome e delle altre parti interessate, elabora un prospetto informativo della rete, provvede al suo periodico aggiornamento e procede ad apportare le opportune modifiche ed integrazioni, sulla base delle eventuali indicazioni **e prescrizioni** dell'organismo di regolazione di cui all'articolo 37". La sua eliminazione costituirebbe una forte limitazione delle funzioni di regolazione ex ante e pro-competitiva dell'Autorità. Il suo mantenimento sarebbe invece coerente con il sistema della regolazione economica indipendente dei trasporti disciplinato nelle norme istitutive dell'Autorità.*

ART. 17

Canoni per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria e dei servizi

Comma 1. Ai fini dell'accesso e dell'utilizzo equo e non discriminatorio dell'infrastruttura ferroviaria da parte delle imprese ferroviarie, l'Autorità di regolazione dei trasporti, di cui all'articolo 37 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, definisce i criteri per la determinazione del canone per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria da parte del Gestore della rete e dei corrispettivi dei servizi di cui all'articolo 13., ~~sentiti i Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e il Ministero dell'economia e delle finanze, che devono esprimersi entro il termine di trenta giorni dalla richiesta, decorso il quale l'Autorità procede comunque alle determinazioni di competenza.~~

[OMISSIS]

L'eliminazione dell'inciso è necessaria per rendere la disposizione conforme all'attuale assetto delle competenze di cui all'art. 37 dl. 201/11 in materia di regolazione economica indipendente nel settore dei trasporti. Il suo inserimento è in contrasto con il principio di indipendenza ed autonomia della Autorità di regolazione dei trasporti. Inoltre, come rilevato nel parere reso dalla Commissione IX della Camera dei Deputati in ordine all'emendamento del governo di abrogazione dell'art. 10 del disegno di Legge Europea, tale inciso potrebbe porsi in contrasto con le prescrizioni contenute nella sentenza della Corte di Giustizia del 3 ottobre 2013 rese nella Causa C-369/11 dalla cui mancata esecuzione è scaturita la procedura di infrazione che la norma era inizialmente preordinata a risolvere.

ART. 18

Deroghe ai principi di imposizione dei canoni di accesso

1. Ai fini del pieno recupero dei costi connessi all'accesso e all'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria e al collegamento con gli impianti di servizio da parte del gestore, con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, possono essere previsti coefficienti di maggiorazione dei canoni per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria, fermo restando l'equilibrio economico e finanziario di cui all'articolo 16 **ed, in ogni caso, nel rispetto dei criteri definiti dall'organismo di regolazione.**

[OMISSIS]

8. Per il sistema Alta Velocita/Alta Capacita e per altri progetti di investimento specifici, da realizzare in futuro o ultimati dopo il 1988, il gestore dell'infrastruttura può stabilire o mantenere canoni pin elevati, sulla base dei costi totali a lungo termine di tali progetti **e nel rispetto dei criteri definiti dall'organismo di regolazione**, purché si tratti di progetti che migliorano l'efficienza o la redditività e che, in caso contrario, non potrebbero o non avrebbero potuto essere attuati. Tale sistema di imposizione dei canoni può inoltre comportare accordi di ripartizione dei rischi connessi ai nuovi investimenti.

L'inciso, da inserire in entrambi i commi dell'art. 18, sottolinea che tutti gli elementi del pedaggio devono essere conformi ai criteri individuati ex ante dall'Autorità; tra questi, anche i coefficienti di maggiorazione ed i canoni più elevati determinati sulla base dei costi totali a lungo termine di progetti di investimento specifici ed AV.

ART. 37

Organismo di regolazione

Comma 1. L'organismo di regolazione è l'Autorità di regolazione dei trasporti che esercita le competenze nel settore dei trasporti ferroviari e dell'accesso alle relative infrastrutture ai sensi dell'articolo 37 del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, dell'articolo 37 del decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, ~~della direttiva 2014/34/UE e del presente decreto. L'organismo agisce in piena indipendenza sul piano organizzativo, giuridico, decisionale e della strategia finanziaria, dai gestori dell'infrastruttura, dagli organismi preposti alla riscossione dei canoni, dagli organismi preposti all'assegnazione e dai richiedenti. E, inoltre, funzionalmente indipendente da qualsiasi autorità competente preposta all'aggiudicazione di un contratto di servizio pubblico, conformandosi ai principi di cui al presente articolo.~~

[OMISSIS]

*Il testo da eliminare introduce un regime speciale dell'autonomia e della indipendenza di giudizio e valutazione dell'Autorità in ambito ferroviario. L'art. 37 c. 1 del dl 201/11 convertito con l. 214/11 e smi, istitutivo dell'Autorità recita: "1. Nell'ambito delle attività di regolazione dei servizi di pubblica utilità di cui alla legge 14 novembre 1995, n. 481, è istituita l'Autorità di regolazione dei trasporti, di seguito denominata 'Autorità', la quale opera in **piena** autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione". Le norme istitutive dell'Autorità, quindi, non contemplano alcuna distinzione tra ambito della piena indipendenza e ambito della indipendenza funzionale. Questa innovazione sarebbe fortemente riduttiva del ruolo della Autorità.*

ART. 37

Organismo di regolazione

[OMISSIS]

~~Comma 14. L'organismo di regolazione, osservando, in quanto applicabili, le disposizioni contenute nel capo I, sezioni I e H, della legge 24 novembre 1981, n. 689, provvede: in caso di accertate violazioni della disciplina relativa all'accesso ed all'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria e dei servizi connessi, ad irrogare una sanzione amministrativa pecuniaria fino ad un massimo dell'uno per cento del fatturato relativo ai proventi da mercato realizzato dal soggetto autore della violazione nell'ultimo esercizio chiuso anteriormente all'accertamento della violazione stessa e, comunque, non superiore a euro 1.000.000; in caso di inottemperanza ai propri ordini e prescrizioni, ad irrogare una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 100.000 ad euro 500.000; qualora i destinatari di una richiesta dell'organismo non forniscano le informazioni o forniscano informazioni inesatte, fuorvianti o incomplete, ovvero senza giustificato motivo non forniscano le informazioni nel termine stabilito, ad irrogare una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 50.000 a euro 250.000; in caso di reiterazione delle violazioni di cui alle lettere a), b) e c), ad irrogare una sanzione fino al doppio della sanzione massima prevista per ogni violazione.~~

Il testo dell'intero comma deve essere integralmente sostituito dal seguente:

14. L'organismo di regolazione, osservando, in quanto applicabili, le disposizioni contenute nel capo I, sezioni I e II, della legge 24 novembre 1981, n. 689, provvede all'irrogazione delle sanzioni sulla base di quanto previsto dall'articolo 37, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, come modificato dall'articolo 36 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27.

La modifica si rende necessaria per ripristinare l'assetto attuale ed eliminare il disallineamento tra il sistema sanzionatorio applicabile alle ferrovie e quello applicabile ad altri settori dei trasporti ex art. 37 dl 201/11 che scaturirebbe dalla approvazione della disposizione sopra richiamata. Da tale disallineamento deriverebbe, fra l'altro, la applicazione al solo settore ferroviario di un limite massimo delle sanzioni di 1.000.000 Euro, che è sproporzionatamente inferiore al limite massimo applicabile in altri settori potenzialmente oggetto di potestà sanzionatoria da parte dell'Autorità (aeroporti, autostrade, porti, trasporto pubblico locale, etc.).