

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 676

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**PEZZELLA, BRIGUGLIO, GIULIO CONTI, BELLOTTI**

Istituzione dell'Autorità di regolazione dei servizi di trasporto

*Presentata il 15 maggio 2006*

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il processo con cui negli ultimi anni sono state introdotte nel nostro Paese le autorità di garanzia e regolazione, a partire dall'istituzione della Commissione nazionale per le società e la borsa, nel 1974, riflette i mutamenti dell'economia e della società italiana nello stesso periodo. L'integrazione economica e poi sociale nel più ampio contesto europeo si è accompagnata a una revisione dei tradizionali paradigmi di intervento pubblico nell'economia e nella società. La più ampia salvaguardia delle quattro libertà economiche fondamentali (di commercio e prestazione dei servizi, di stabilimento, di movimento delle persone, di circolazione) fa sì che il ruolo dello Stato sia sempre più leggero per eliminare eventuali impedimenti atti a limitare l'iniziativa economica, oltre che per ridurre il disavanzo pubblico. In tale processo rientra la dismissione delle attività economiche statali, che tuttavia, se fatta senza alcune precauzioni, può comportare pericolosi vuoti normativi e gestionali in settori economici caratte-

rizzati da una forte valenza strategica per gli interessi generali.

Tra tali settori rientrano i cosiddetti « servizi di pubblica utilità » ed i trasporti, ove, negli anni passati, alla trasformazione dello Stato erogatore di beni e servizi in Stato azionista non sempre ha fatto seguito un adeguamento delle sue strutture all'esercizio di questa nuova funzione. Insomma, lo Stato spesso si è trovato impreparato a garantire la tutela degli interessi pubblici, agendo solo come un azionista, ed è quindi necessario attribuirgli un nuovo ruolo che non sia né di diretto assuntore delle attività né di distratto azionista.

Una possibile configurazione atta a garantire un efficace controllo è quella dello Stato regolatore, che persegue la propria funzione di tutela degli interessi pubblici attraverso lo strumento delle « autorità indipendenti »: enti esponenziali dello Stato comunità, oltre che strumento con cui la collettività si tutela nel quadro di determinati assetti normativi.

L'introduzione del sistema delle autorità indipendenti nel settore dei trasporti appare quanto mai necessaria e opportuna. Necessaria perché il trasporto costituisce ormai un fattore essenziale dello sviluppo e della stessa qualità della vita per un Paese avanzato quale è l'Italia. Opportuna perché per tale via i cittadini potranno essere tutelati per quanto riguarda la loro sicurezza, ma anche come clienti dei servizi di trasporto, che pagano una tariffa e pretendono un servizio adeguato. Nel contempo, i diritti dei cittadini-utenti-clienti saranno efficacemente garantiti, quale che sia la natura (pubblica o privata) del soggetto che svolge il servizio. Attraverso « l'Autorità di regolazione dei servizi di trasporto », questo è il nome proposto, lo Stato comunitario controllerà quindi i privati, ma anche lo Stato apparato che ancora svolge attività economiche.

Senza un organismo del genere c'è l'anarchia: privati senza vincoli normativi, mancanza di controlli, condizioni esasperate di concorrenza a discapito della sicurezza.

La proposta di legge oggetto della presente relazione si compone di 9 articoli.

L'articolo 1, comma 1, definisce l'ambito di applicazione della legge in relazione al diritto comunitario, con una soluzione basata sulla « esclusione reciproca » già fatta propria dalla legge sulla tutela della concorrenza e del mercato con in più la considerazione che, essendo i trasporti una materia con competenze ripartite tra Stati e Unione europea, l'ordinamento nazionale sarà competente solo in caso di valutazione di sussidiarietà negativa ai sensi dell'articolo 5, secondo paragrafo, del Trattato istitutivo della Comunità europea, come modificato dal Trattato di Amsterdam, di cui alla legge 16 giugno 1998, n. 209, e cioè quando l'Unione riconosca che gli obiettivi di un'azione non possano essere raggiunti meglio a livello comunitario. Il comma 2 del medesimo articolo definisce invece l'ambito oggettivo della legge, estendendolo a tutti i tipi di trasporto, compreso quello per condotta.

L'articolo 2 istituisce l'Autorità di regolazione dei servizi di trasporto, di se-

guito denominata « Autorità », attribuendole la natura di organo indipendente di garanzia, di regolamentazione e di vigilanza. All'Autorità viene attribuita la funzione di assicurare il corretto andamento dei servizi di trasporto e il loro sviluppo e di garantire la sicurezza dei trasporti e la tutela degli interessi degli utenti. L'articolo 2 puntualizza la assoluta indipendenza dell'Autorità, stabilendo che essa opera in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione.

L'articolo 3 contiene norme sulla composizione e la nomina dei componenti dell'Autorità, definiti commissari. Il carattere di ente esponenziale dello Stato comunitario è dato dalla nomina parlamentare e non governativa dei commissari.

L'articolo 4 elenca i poteri dell'Autorità: si tratta di incisivi poteri di controllo, di emanazione di direttive e di formulazione di proposte nei confronti degli enti che rilasciano le concessioni: tra tali poteri si segnala quello di valutare reclami e segnalazioni, anche ai fini, in circostanze ben individuate e particolarmente gravi, della revoca della concessione. L'Autorità ha inoltre poteri in relazione alla determinazione delle tariffe e del loro adeguamento.

L'articolo 5 prevede le sanzioni che l'Autorità può irrogare: tra esse si segnalano sanzioni pecuniarie amministrative commisurate al fatturato dell'impresa di trasporto responsabile della violazione e il potere di chiedere la sospensione o la revoca della concessione.

L'articolo 6 contiene disposizioni sulla trasparenza dell'azione dell'Autorità, prevedendo l'emanazione di regolamenti di procedura, l'effettuazione di audizioni periodiche presso di essa, la pubblicazione di un bollettino periodico, nonché l'obbligo di una relazione annuale al Parlamento.

L'articolo 7 contiene disposizioni sull'organizzazione dell'Autorità e sul personale.

L'articolo 8 regola i casi di interazione con l'attività dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

Infine, l'articolo 9 reca la copertura finanziaria della legge.

## PROPOSTA DI LEGGE

## ART. 1.

*(Ambito di applicazione e definizioni).*

1. Le disposizioni della presente legge si applicano alle imprese esercenti servizi di trasporto in concessione, come definite al comma 2, indipendentemente dalla natura pubblica o privata dei soggetti esercenti il controllo con una delle modalità previste all'articolo 2359 del codice civile, nonché a fattispecie relative alle suddette imprese esercenti servizi di trasporto, non rientranti in competenze esclusive dell'Unione europea ai sensi degli articoli da 70 a 80 del Trattato istitutivo della Comunità europea, e successive modificazioni, e della relativa normativa derivata, ovvero per le quali sia stata effettuata con esito negativo una valutazione di sussidiarietà ai sensi dell'articolo 5 del citato Trattato istitutivo della Comunità europea.

2. Ai fini della presente legge per servizi di trasporto si intendono:

a) i servizi di trasporto terrestri stradali e autostradali;

b) i servizi di trasporto ferroviari, comprese le linee ferroviarie in concessione per le quali l'esercizio delle funzioni amministrative è stato delegato alle regioni ai sensi dell'articolo 86 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, e successive modificazioni;

c) i servizi di trasporto locale a guida vincolata;

d) i servizi di trasporto marittimo di linea, compreso il cabotaggio, nazionali e internazionali;

e) i servizi di trasporto su acque interne, qualora non di competenza degli enti locali;

f) i servizi di trasporto aereo di linea, nazionali e internazionali;

g) i servizi di trasporto per condotta.

#### ART. 2.

*(Istituzione e funzioni dell'Autorità di regolazione dei servizi di trasporto).*

1. È istituita l'Autorità di regolazione dei servizi di trasporto, di seguito denominata « Autorità ».

2. L'Autorità è organo indipendente di garanzia, di regolamentazione e di vigilanza e ha la funzione di garantire l'equilibrato e corretto andamento dei servizi di trasporto di cui al comma 2 dell'articolo 1, con particolare riferimento allo sviluppo delle reti e delle infrastrutture nonché alla tutela della sicurezza dei trasporti e degli interessi degli utenti.

3. L'Autorità persegue i propri obiettivi attraverso:

a) la definizione di criteri oggettivi di determinazione delle tariffe affinché esse risultino certe, trasparenti e congrue rispetto all'effettiva consistenza e tipologia del servizio offerto;

b) l'indicazione di livelli funzionali e qualitativi dei servizi di trasporto adeguati alle esigenze sociali e al progresso tecnico-economico del comparto trasportistico;

c) la verifica della conformità delle modalità di svolgimento dei servizi di trasporto a criteri e piani elaborati a livello nazionale, regionale e locale.

4. L'Autorità opera in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione.

#### ART. 3.

*(Composizione).*

1. L'Autorità è organo collegiale costituito dal presidente e da sei commissari.

2. I commissari sono designati tra persone di notoria indipendenza e di elevata

e comprovata qualificazione in materie attinenti al trasporto dal Senato della Repubblica e dalla Camera dei deputati. Ciascun ramo del Parlamento designa tre commissari con voto limitato a due nominativi.

3. I commissari sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica, durano in carica sette anni e non sono rieleggibili.

4. Per i fini di cui all'articolo 2, comma 31, della legge 14 novembre 1995, n. 481, i commissari sono considerati dipendenti dell'Autorità. Il divieto di assumere altro impiego o incarico e di esercitare altra attività professionale, previsto dal medesimo articolo 2, comma 31, della citata legge n. 481 del 1995, si applica anche per un periodo di tre anni dalla data di cessazione della carica. In caso di cessazione dall'incarico per qualsiasi motivo di uno dei commissari, il nuovo commissario è nominato dal ramo del Parlamento che aveva designato il commissario cessato e resta in carica per la durata residua del mandato degli altri commissari.

5. I commissari nominati ai sensi del comma 3 designano all'unanimità il presidente dell'Autorità tra persone in possesso dei requisiti di cui al primo periodo del comma 2. Il presidente dell'Autorità non può essere designato tra i commissari stessi. Il presidente è nominato con decreto del Presidente della Repubblica e il suo mandato ha la stessa scadenza di quello dei commissari che lo hanno designato. Si applicano al presidente le disposizioni di cui al comma 4, primo e secondo periodo.

6. L'Autorità delibera a maggioranza semplice dei suoi componenti. In caso di parità è computato due volte il voto del presidente, ovvero, ove questi sia assente o si astenga, il voto del commissario più anziano è computato due volte.

#### ART. 4.

##### *(Competenze e poteri dell'Autorità).*

1. Per lo svolgimento delle funzioni di cui ai commi 2 e 3 dell'articolo 2 all'Au-

torità sono attribuiti i seguenti poteri e competenze:

a) emanare nei confronti dei soggetti di cui all'articolo 1, comma 1, direttive e raccomandazioni concernenti lo svolgimento dei servizi di trasporto, con particolare riferimento alla capacità di trasporto e alla frequenza su tratte determinate, alla copertura del territorio nazionale, all'assicurazione dei collegamenti continui con le isole facenti parte del territorio nazionale, all'assicurazione dei collegamenti internazionali definiti strategici dall'Autorità con apposito provvedimento, nonché alla sicurezza del materiale utilizzato per i servizi di trasporto di persone e di cose;

b) formulare osservazioni e proposte relative allo svolgimento dei servizi di trasporto, da trasmettere al Parlamento, al Governo e agli enti locali, proponendo altresì l'adozione di eventuali modifiche normative;

c) proporre alle autorità competenti schemi di rinnovo o modifiche di singoli atti di concessione o di categorie di atti di concessione relativi a servizi di trasporto. Le proposte di modificazioni agli schemi di concessione devono essere basate su variazioni delle condizioni demografiche, sociali e di mercato, ovvero delle conoscenze tecnologiche, che interessano lo svolgimento dei servizi di trasporto rilevanti, oltre che sulla valutazione della pregressa attività dei soggetti titolari dell'atto di concessione in esame;

d) controllare lo svolgimento dei servizi di trasporto con poteri di ispezione, di accesso, di verifica, di acquisizione e di documentazione presso le imprese esercenti servizi di trasporto, compreso il potere di audizione di esponenti aziendali delle medesime imprese, *in loco* o presso altra sede indicata dall'Autorità medesima;

e) richiedere alle imprese esercenti servizi di trasporto la trasmissione, anche periodica, di documenti ovvero di informazioni relative allo svolgimento dei suddetti servizi;

f) determinare le fattispecie di indennizzo automatico all'utente da parte dell'impresa esercente i servizi di trasporto;

g) valutare reclami, istanze e segnalazioni presentati da utenti di servizi di trasporto, disciplinare l'istituzione e la tenuta presso ciascuna impresa esercente servizi di trasporto di un albo dei reclami degli utenti, che deve essere inviato almeno una volta all'anno all'Autorità per verificare la frequenza e la tipologia degli eventuali disservizi delle medesime imprese. Ove la frequenza e la gravità dei disservizi riscontrati tramite reclami, istanze e segnalazioni degli utenti, o direttamente dall'Autorità ai sensi della lettera d), rendano, ad avviso dell'Autorità medesima, contraria all'interesse pubblico la continuazione del servizio di trasporto da parte di un determinato concessionario, l'Autorità propone la revoca della concessione dopo che sia decorso inutilmente un termine, non inferiore a tre mesi e non superiore a un anno, assegnato al concessionario per porre fine in modo risolutivo ai disservizi riscontrati dagli utenti o dall'Autorità;

h) fissare e aggiornare i livelli massimi dell'aggiornamento della tariffa dei servizi di trasporto in concessione, utilizzando il metodo del *price-cap* inteso come limite massimo della variazione di prezzo vincolata di prezzo vincolata per un periodo pluriennale, riferita ai parametri del tasso di variazione medio annuo dei prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati rilevato dall'Istituto nazionale di statistica con riguardo ai dodici mesi precedenti.

#### ART. 5.

##### (Sanzioni).

1. Qualora l'Autorità riscontri la mancata osservanza dei provvedimenti da essa adottati ai sensi delle lettere a), escluse le raccomandazioni, f) e h) del comma 1 dell'articolo 4, l'Autorità medesima irroga sanzioni amministrative pecuniarie non inferiori nel minimo allo 0,5 per cento e

non superiori nel massimo al 5 per cento del fatturato dell'impresa alla quale è imputata la violazione.

2. Salva la competenza della giurisdizione ordinaria nell'ipotesi che il fatto costituisca reato, qualora un'impresa esercente servizi di trasporto impedisca, ostacoli o ponga in essere artifici per falsare i risultati dell'attività di controllo dell'Autorità di cui all'articolo 4, comma 1, lettera *d*), ovvero, richiesta dall'Autorità ai sensi della lettera *e*) del medesimo comma 1 dell'articolo 4, ometta di trasmettere documenti, informazioni e dati, ovvero li trasmetta non veritieri, l'Autorità irroga sanzioni pecuniarie amministrative non inferiori nel minimo a 2.580 euro e non superiori nel massimo 25.820 euro. La trasmissione di documenti, informazioni e dati effettuata con ritardo superiore a trenta giorni rispetto al termine indicato dall'Autorità, che deve essere sempre indicato, equivale ad omessa trasmissione.

3. In aggiunta a quanto disposto dall'articolo 4, comma 1, lettera *g*), l'Autorità, in considerazione della natura e della persistenza delle violazioni delle imprese esercenti servizi di trasporto, già punite ai sensi dei commi 1 e 2 del presente articolo, può proporre la sospensione della concessione per un periodo di tempo non inferiore nel minimo a due mesi e non superiore nel massimo a diciotto mesi. In casi di eccezionale gravità l'Autorità può proporre la revoca della concessione stessa.

#### ART. 6.

##### *(Trasparenza dell'azione dell'Autorità).*

1. Entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, con uno o più regolamenti, emanati ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, sono definiti:

*a*) i procedimenti relativi all'attività di regolazione e controllo dell'Autorità, che devono garantire alle imprese esercenti servizi di trasporto e agli utenti interessati la piena conoscenza delle pro-



cedure che li riguardano, e in particolare degli atti istruttori, nonché la verbalizzazione e il contraddittorio scritto e orale;

b) i criteri, le condizioni, i termini e le modalità per l'esperimento delle procedure di conciliazione o di arbitrato in contraddittorio presso l'Autorità in caso di controversie tra utenti e imprese esercenti servizi di trasporto, prevedendo altresì i casi in cui le suddette procedure di conciliazione o di arbitrato possono essere rimesse in prima istanza alle commissioni arbitrali e conciliative istituite presso le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura ai sensi dell'articolo 2, comma 4, lettera a), della legge 29 dicembre 1993, n. 580. Fino alla scadenza del termine fissato per la presentazione delle istanze di conciliazione o per il deferimento agli arbitri sono sospesi i termini per il ricorso in sede giurisdizionale che, se proposto, è improcedibile. Il verbale di conciliazione o la decisione arbitrale costituiscono titolo esecutivo.

2. Entro due mesi dal suo insediamento, l'Autorità disciplina, ai sensi del capo III della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, con proprio regolamento, le modalità di svolgimento delle audizioni periodiche delle associazioni delle imprese esercenti servizi di trasporto, degli utenti e delle organizzazioni sindacali dei lavoratori delle medesime imprese, definendo i criteri con cui individuare i soggetti aventi titolo ad essere ascoltati dall'Autorità. L'Autorità può anche disporre l'audizione di associazioni ambientaliste di comprovata rappresentatività.

3. La pubblicità degli atti e dei provvedimenti dell'Autorità è assicurata anche mediante la pubblicazione di un apposito bollettino pubblicato dalla Presidenza del Consiglio dei ministri.

4. I ricorsi avverso gli atti e i provvedimenti dell'Autorità rientrano nella giurisdizione del giudice amministrativo e sono proposti avanti il tribunale amministrativo regionale della regione ove ha sede l'Autorità.

5. Entro il 31 marzo di ogni anno il presidente dell'Autorità presenta al Parla-

mento una relazione sull'attività svolta dall'Autorità nei dodici mesi precedenti.

ART. 7.

*(Organizzazione dell'Autorità).*

1. L'Autorità ha autonomia organizzativa, contabile e gestionale. Il bilancio preventivo e il rendiconto della gestione, soggetti al controllo della Corte dei conti, sono pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale*.

2. Entro un mese dal suo insediamento, l'Autorità stabilisce le norme relative all'organizzazione interna e al funzionamento, la pianta organica del personale di ruolo, che non può eccedere le 100 unità, l'ordinamento delle carriere, nonché il trattamento giuridico ed economico del personale in base ai criteri fissati dal contratto collettivo nazionale di lavoro applicabile per il personale dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Al personale dell'Autorità e al suo reclutamento si applicano i commi 29, 30 e 31 dell'articolo 2 della legge 14 novembre 1995, n. 481, e successive modificazioni.

ART. 8.

*(Materie attinenti alla tutela della concorrenza).*

1. Nel caso in cui l'attività di regolazione e di controllo svolta dall'Autorità richieda la risoluzione di questioni relative alla tutela della concorrenza nel settore dei trasporti, o in qualsiasi mercato rilevante ad esso attinente, per le relative procedure avviate dall'Autorità si applica il comma 34 dell'articolo 2 della legge 14 novembre 1995, n. 481.

ART. 9.

*(Copertura finanziaria).*

1. All'onere derivante dall'istituzione e dal funzionamento dell'Autorità si provvede mediante corrispondente riduzione

dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2006-2008, nell'ambito dell'unità previsionale di base di conto capitale « Fondo speciale » dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2006, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

2. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

€ 0,30



\*15PDL0004700\*