

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

N. 4629

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Ministro dei trasporti e della navigazione

(BERSANI)

di concerto col Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica

(VISCO)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 24 MAGGIO 2000

—————

Disposizioni in materia di trasporto e appalti ferroviari

—————

INDICE

Relazione	<i>Pag.</i>	3
Relazione tecnica	»	7
Relazione tecnico-normativa.	»	8
Disegno di legge.	»	10

ONOREVOLI SENATORI. - Il provvedimento riproduce il testo dell'articolo 5 del decreto-legge 28 marzo 2000, n. 70, approvato nel Consiglio dei ministri del 17 marzo ultimo scorso, e il testo dell'emendamento presentato dal Governo e concerne il contenimento dei costi e l'accelerazione dei tempi per i lavori di cui alle concessioni rilasciate a TAV dalle Ferrovie dello Stato nel 1991 e nel 1992, mediante la riconduzione dei relativi rapporti nell'alveo del regime di diritto ordinario. Al riguardo sono state apportate solo le correzioni atte a soddisfare alcune esigenze di chiarimento emerse nel corso del dibattito parlamentare in sede di esame del disegno di legge di conversione del citato decreto-legge (atto Senato n. 4602).

Si evidenzia fin dalla data di entrata in vigore del decreto-legge, in considerazione dell'urgenza della necessità di procedere ad una razionalizzazione del trasporto ferroviario, ed alla luce delle previsioni dello stesso decreto-legge si è proceduto alla tempestiva adozione dei provvedimenti amministrativi previsti dai decreti del Presidente della Repubblica 8 luglio 1998, n. 277, e 16 marzo 1999, n.146, che, in ossequio alla normativa comunitaria, avevano già ampliato l'ambito di applicazione dei principi di liberalizzazione del settore. Coerentemente con tali presupposti i menzionati decreti hanno garantito la terzietà del soggetto gestore della infrastruttura ferroviaria e la possibilità di rilasciare licenze per il trasporto ferroviario per tutti i soggetti aventi i requisiti previsti dall'ordinamento. Appare evidente che i predetti atti continuano a svolgere i propri effetti anche indipendentemente dalle previsioni del decreto-legge, in considerazione dell'ampia portata normativa dei citati decreti.

La riforma in esame si integra inoltre con il previsto trasferimento di compiti alle regioni. Infatti, ai sensi del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422, come modificato dal decreto legislativo 20 settembre 1999, n. 400, le regioni subentreranno allo Stato quali concedenti delle ferrovie sia per i servizi ferroviari di interesse regionale e locale in gestione commissariale governativa, sia per quelli in concessione alle Ferrovie dello Stato spa, operando al contempo la progressiva liberalizzazione dei trasporti regionali e locali.

Le norme di cui al presente disegno di legge sono dettate dalla necessità di adeguare i procedimenti per il rilascio delle licenze alle imprese ferroviarie all'insieme delle direttive comunitarie in materia di liberalizzazione dell'intero comparto; si tratta, infatti, di superare rapidamente le antinomie tra il regime monopolistico fondato sui diritti di esclusiva e sul rapporto concessorio e il quadro di riferimento determinato dalla necessaria apertura del servizio ferroviario agli operatori in possesso dei requisiti previsti dall'ordinamento. È ormai acquisito, inoltre, che soltanto da una effettiva liberalizzazione del sistema ferroviario sarà possibile registrare il contenimento delle tariffe e il risanamento finanziario delle Ferrovie dello Stato spa. In particolare l'urgenza dell'innovazione è determinata anche dalla imminente separazione societaria delle Ferrovie dello Stato spa che darà vita a una *holding* dalla quale dipenderanno una società per la rete infrastrutturale e una società per la gestione del trasporto merci e passeggeri.

Pertanto dovranno essere perfezionati i procedimenti che consentono il rilascio delle licenze a tutti i soggetti dotati dei requisiti previsti dal decreto del Presidente della Re-

pubblica 16 marzo 1999, n. 146. Tale obiettivo è condizionato dalla necessità di operare il superamento dei vincoli determinati dal combinato disposto degli articoli 14 e 18 del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359. Diversamente sarebbe impossibile consentire non solo la parità di condizioni tra diversi operatori imprenditoriali, ma anche la stessa apertura di un segmento significativo del servizio ferroviario alla concorrenza. Il menzionato articolo 14, infatti, nel trasformare in società per azioni taluni enti pubblici, è intervenuto anche sul regime delle rispettive attività pubblicistiche, disponendo che tutte le attività ad essi attribuite o riservate per legge o con atti amministrativi restano ai medesimi attribuite a titolo di concessione. Il rapporto di concessione, dunque, sorge per legge prima che vi sia uno specifico atto amministrativo che lo regoli. La provvisorietà della disciplina in esame, peraltro, è implicitamente confermata da quanto disposto dal comma 4-*bis* dello stesso articolo, introdotto dal Parlamento in sede di conversione del decreto-legge.

La citata normativa, dunque, sembrerebbe avere lo scopo specifico di consentire agli enti pubblici trasformati in società per azioni di continuare ad esercitare le attività svolte e i diritti già attribuiti, rendendo così - per questo limitato aspetto - irrilevante la trasformazione per legge in società per azioni e mantenendo, in altre parole, il regime organizzativo ad essa preesistente. A tale fine, attività e diritti già esercitati in via di esclusiva dagli enti trasformati vengono, grazie allo strumento della concessione, idealmente rilevati dallo Stato il quale, una volta divenuto titolare, ne attribuisce contestualmente l'esercizio alle società risultanti dalla trasformazione.

Stante la descritta situazione, è di tutta evidenza il contrasto tra lo speciale regime concessorio in esame e un sistema, quale quello normato dall'Unione europea, basato sulle licenze da rilasciare a tutti gli operatori

in possesso dei requisiti previsti. Tale situazione, inoltre, senza adeguate e immediate innovazioni normative, potrebbe addirittura ostacolare il riconoscimento indispensabile per lo svolgimento del servizio ferroviario da parte delle nuove società per il trasporto, derivanti dalla Ferrovie dello Stato spa.

Il rapporto non risolto tra il regime dinanzi descritto e la normativa di attuazione delle direttive comunitarie 96/48/CE, 95/19/CE, 95/18/CE e 91/440/CEE, che hanno già liberalizzato alcuni comparti del trasporto ferroviario transnazionale comunitario, nel caso in esame potrebbe precludere sia una concessione o subconcessione ai nuovi soggetti, in ossequio a quanto disposto dal menzionato decreto del Presidente della Repubblica n. 146 del 1999, sia il rilascio di una licenza, a causa della mancata previsione dei nuovi soggetti nell'ambito dello stesso decreto. L'urgente modifica in via ordinaria del regime concessorio, inoltre, è determinata dalla necessità di adeguarsi in tempi brevissimi a quanto previsto dalla normativa comunitaria di settore, consentendo alla Ferrovie dello Stato spa di deliberare le conseguenti modifiche statutarie.

In riferimento al comma 2, inoltre, si deve preliminarmente osservare che è ormai trascorso circa un decennio dal gennaio del 1991, allorquando il Parlamento, convertendo, con modificazioni, con la legge 25 marzo 1991, n. 98, il decreto-legge 24 gennaio 1991, n. 25, recante «Integrazione dell'articolo 2 della legge 17 maggio 1985, n. 210, in materia di partecipazione dell'ente Ferrovie dello Stato a società aventi per fini lo studio, la progettazione e la costruzione di linee e infrastrutture ferroviarie», rese possibile il ricorso a un modello *sui generis* per l'affidamento e il finanziamento dei lavori di costruzione in Italia del Sistema alta velocità.

Com'è noto, tali lavori o sono già in corso o sono in fase di prossimo avvio sull'asse verticale del Sistema, ovvero da Milano a Napoli, mentre sull'asse orizzontale Torino-

Venezia e sulla Milano-Genova non sono stati ancora avviati né sono stati definiti i corrispettivi per la loro esecuzione. Ciò è accaduto per vari motivi, soprattutto di ordine progettuale, amministrativo e finanziario per i quali lo stesso Parlamento è stato più volte interessato.

Nel frattempo è cambiato il contesto di riferimento che sullo scorcio degli anni Ottanta favorì un assetto progettuale e decisionale nel quale maturarono le decisioni del 1991: si sono infatti registrate radicali trasformazioni che hanno interessato e tuttora interessano i soggetti con i quali gli accordi preliminari per la costruzione del Sistema erano stati raggiunti. Si pensi soltanto alla privatizzazione dell'ENI, alla imminente liquidazione dell'IRI e ai recenti nuovi impegni della FIAT.

Nel mercato dei costruttori delle grandi opere infrastrutturali, inoltre, sono intervenute mutate condizioni che hanno determinato una maggiore efficienza in virtù dei processi di ristrutturazione intrapresi dalle stesse imprese per poter competere con successo nella nuova situazione, influenzata positivamente dal progressivo recepimento delle normative comunitarie e dall'innovazione in materia di appalti determinata, in primo luogo, dalla legge 11 febbraio 1994, n. 109, successivamente modificata e ampliata dalla legge 18 febbraio 1998, n. 415, e dal decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 158.

Il Sistema alta velocità peraltro, nel corso del lungo e ancora incompiuto *iter* amministrativo di rilascio delle autorizzazioni previste dalla legge, ha registrato modifiche tanto profonde e significative da mutarne la intima *ratio* e proporsi oggettivamente come uno degli elementi decisivi per lo sviluppo del sistema infrastrutturale nazionale: da sistema quasi a sé stante, infatti, sia pure interconnesso alla preesistente rete ma progettato per l'esercizio di traffici specializzati ad alta velocità, si è passati a una nuova concezione e valutazione del fabbisogno pubblico

di infrastrutture, privilegiando non tanto la maggiore efficienza di una sezione, sia pure significativa, della rete ferroviaria quanto il suo sviluppo qualitativo, in termini di maggiore capacità complessiva, che si riverbera necessariamente su tutto il sistema dei trasporti.

In tale ottica si è passati, alla progettazione e, per la parte già avviata, alla realizzazione del quadruplicamento delle linee più sature della vecchia rete: quindi ora non si progetta e non si costruisce un nuovo sistema giustapposto al primo, bensì viene sviluppato e potenziato il sistema ferroviario nel suo complesso, ovviamente adottando le più moderne tecnologie, in termini di innovazione e di sicurezza, che ne aumentano la capacità complessiva in misura più che doppia e, conseguentemente, incrementano l'efficienza dell'intera rete nazionale. È per questa ragione che l'innovazione di cui si tratta viene correttamente definita «sistema ad alta capacità». Un unico sistema, quindi, da progettare, costruire e gestire in una visione coerentemente unitaria, anche in termini di strutture organizzative.

Ulteriori ragioni, è bene riconoscerlo, hanno altresì contribuito a incoraggiare e sostenere il percorso dianzi accennato e a proporre al Parlamento la modifica in esame. Innanzitutto il dato, inequivocabile e incontrovertibile, dei casi di cui si tratta per i quali, dopo un ampio lasso di tempo, i pubblici poteri hanno il dovere di assumersi le proprie responsabilità istituzionali e provvedere alla tutela degli interessi pubblici, avendo presente che le procedure diverse dal vigente quadro di riferimento normativo dell'Unione europea e dalla stessa normativa nazionale in materia di appalti non potrebbero conseguire, certamente in questo momento, risultati apprezzabili, tant'è che l'emendamento proposto si riferisce a lavori non ancora avviati per i quali, peraltro, non sono stati ancora definiti i relativi corrispettivi in termini di costi e di prezzi. Le cause di tali fenomeni, analizzati in diverse sedi, sono ormai suffi-

cientemente note da non richiederne la puntuale analisi, anche perché i dati di fatto impongono l'adozione di misure di razionalizzazione e adeguamento agli *standard* europei in materia di pubblici appalti.

La revoca delle concessioni rilasciate agli inizi del decennio, pertanto, ha il duplice effetto di prendere atto di una situazione difficilmente sostenibile nel mutato contesto e di restituire a un regime di gare ad evidenza pubblica il concorso di imprese realmente interessate all'appalto di una parte significativa dell'ampliamento della rete nazionale. Con l'ulteriore, non trascurabile conseguenza di favorire in modo penetrante modelli gestionali più trasparenti ed efficienti, rendendo più realistico l'obiettivo, avuto presente dal Governo con l'articolo 5 del decreto-legge 28 marzo 2000, n. 70, di risanamento finanziario del settore e di contenimento delle dinamiche tariffarie a carico degli utenti e dei consumatori: il risparmio netto derivante dalla norma proposta infatti, sulla base di analoghe esperienze maturate nel corso degli

ultimi anni, è calcolabile nell'ordine di qualche migliaio di miliardi.

Conseguentemente, con il comma 2:

si riconduce nell'alveo del regime di diritto ordinario l'affidamento dei lavori non ancora avviati e per i quali i corrispettivi non sono stati ancora definiti, garantendo altresì tempi certamente inferiori a quelli registrati sulla base delle norme previgenti;

si restituisce direttamente in capo a Ferrovie dello Stato spa la responsabilità della progettazione esecutiva, della costruzione e dello sfruttamento economico dei quadruplicamenti interessati dai lavori suddetti, disponendo la conseguente revoca delle concessioni affidate a TAV nel 1991 e 1992;

si regolano i problemi di diritto transitorio, prevedendo l'accertamento e il pagamento delle attività preliminari ai suddetti lavori di costruzione, effettivamente svolte alla data di entrata in vigore della presente legge, secondo quanto previsto dalle convenzioni tra Ferrovie dello Stato spa e TAV stipulate in esecuzione delle predette concessioni.

RELAZIONE TECNICA

L'articolo 1, con il comma 1, non comporta oneri finanziari né minori entrate di bilancio dello Stato, in quanto modifica la disciplina applicabile alle società esercenti il servizio di trasporto ferroviario, sia sotto il profilo della possibilità di rilascio della licenza a tutti i soggetti in possesso dei necessari requisiti, sia sotto quello del superamento del regime concessorio speciale stabilito al momento della trasformazione delle Ferrovie dello Stato in società per azioni.

Nel testo sono abrogati esplicitamente gli articoli 14 e 18 del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359, esclusivamente per la parte concernente il trasporto ferroviario. È inoltre previsto il rilascio di licenze a tutti i soggetti in possesso dei requisiti previsti dal decreto del Presidente della Repubblica 16 marzo 1999, n. 146, anche in deroga a quanto disposto dagli articoli 1, comma 1, lettera a), e 3, comma 1, lettera a), del medesimo decreto.

Le disposizioni di cui al comma 2 non comportano oneri in quanto lo scopo della proposta è quello di superare il precedente regime di affidamento e gestione dei lavori di costruzione delle linee ferroviarie interessate, fondato sul rapporto concessorio fra Ferrovie dello Stato spa e TAV spa.

In termini finanziari, gli effetti connessi all'introduzione dello strumento della revoca delle concessioni rilasciate a TAV spa dalla Ferrovie dello Stato spa non comportano un aggravio di spese a carico dell'erario pubblico, in quanto agli oneri connessi all'accertamento e al pagamento delle attività preliminari ai lavori di costruzione in esame si provvede direttamente con gli stanziamenti previsti per le opere stesse, senza richiedere alcuno stanziamento aggiuntivo ed anzi con un ingente risparmio di spesa, derivante dalla concorrenza fra imprese nell'affidamento dei predetti lavori mediante gare ad evidenza pubblica.

Ulteriori benefici deriveranno dalla connessa accelerazione delle procedure per la realizzazione dei lavori in attesa di avvio da circa un decennio. Ciò consentirà, inoltre, il potenziamento della capacità della rete e quindi un complessivo sviluppo del fatturato relativo al trasporto ferroviario, con evidenti benefici diretti ed indiretti per la finanza pubblica.

RELAZIONE TECNICO-NORMATIVA

A) Analisi dell'impatto normativo delle norme proposte sulla legislazione vigente

Per quanto riguarda il comma 1 si evidenzia che la norma modifica la disciplina applicabile alle società esercenti il servizio di trasporto ferroviario, sia sotto il profilo della possibilità di rilascio della licenza a tutti i soggetti in possesso dei necessari requisiti, sia sotto quello del superamento del regime concessorio speciale stabilito al momento della trasformazione delle Ferrovie dello Stato in società per azioni.

Nel testo sono abrogati esplicitamente gli articoli 14 e 18 del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359, esclusivamente per la parte concernente il trasporto ferroviario.

È inoltre previsto il rilascio di licenze a tutti i soggetti in possesso dei requisiti previsti dal decreto del Presidente della Repubblica 16 marzo 1999, n. 146, anche in deroga a quanto disposto dagli articoli 1, comma 1, lettera *a*), e 3, comma 1, lettera *a*), del medesimo decreto.

Inoltre il comma 2 modifica la disciplina relativa ai lavori di costruzione di cui all'articolo 2, comma 1, lettera *h*), della legge 17 maggio 1985, n. 210, come modificata dall'articolo 1, del decreto-legge 24 gennaio 1991, n. 25, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 marzo 1991, n. 98, purchè non ancora iniziati, per i quali si applica, in conformità alla vigente normativa dell'Unione europea, la normativa di cui alle leggi 11 febbraio 1994, n. 109, e 18 novembre 1998, n. 415, nonchè il decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 158.

Si abrogano, inoltre, le concessioni per la parte concernente tali lavori rilasciate a TAV spa dalla Ferrovie dello Stato spa.

B) Analisi del quadro normativo e delle situazioni di fatto che giustificano l'innovazione della legislazione vigente

Il comma 1 prende lo spunto dalla necessità di superare il regime concessorio speciale in materia di trasporto ferroviario disposto dagli articoli 14 e 18 del citato decreto-legge n. 333 del 1992, e di chiarire l'applicabilità del nuovo regime basato sul rilascio della licenza a tutti i soggetti in possesso dei requisiti previsti dal menzionato decreto del Presidente della Repubblica n. 146 del 1999.

Il comma 2 elimina un regime derogatorio speciale che non ha peraltro conseguito, per la parte qui in esame, apprezzabili risultati considerato che i lavori interessati attendono di prendere avvio da circa dieci anni.

C) *Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento comunitario*

La norma proposta attua un'armonizzazione con gli altri ordinamenti nazionali in ambito comunitario, in armonia con i principi e criteri delle direttive comunitarie in materia.

Il comma 2 attua un'armonizzazione con i principi e criteri delle direttive comunitarie in materia di lavori pubblici.

D) *Analisi della compatibilità con le competenze costituzionali delle regioni ordinarie e a statuto speciale*

La norma è compatibile con le competenze costituzionali delle regioni ordinarie e a statuto speciale non incidendo su materie riservate alla legislazione regionale.

E) *Verifica della coerenza con le fonti legislative primarie che dispongono il trasferimento di funzioni alle regioni e agli enti locali*

I singoli interventi previsti in materia non sono interessati dal trasferimento in atto.

F) *Valutazione dell'impatto amministrativo*

Scopo della norma contenuta nel comma 1 è quello di eliminare l'anomalia dell'attuale assetto organizzativo che prevede un regime concessorio speciale anziché un titolo autorizzatorio da rilasciare a chiunque abbia i requisiti previsti dalla normativa che ha già innovato la materia a seguito dell'attuazione di direttive comunitarie.

Non è previsto alcun onere o adempimento a carico di amministrazioni pubbliche, riservandosi alle future attività di gestione della Ferrovie dello Stato spa.

La disposizione del comma 2 modifica la disciplina relativa ai lavori di costruzione di cui all'articolo 2, comma 1, lettera h), della legge 17 maggio 1985, n. 210, come modificata dall'articolo 1 del decreto-legge 24 gennaio 1991, n. 25, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 marzo 1991, n. 98, purchè non ancora iniziati, per i quali si applica, in conformità alla vigente normativa dell'Unione europea, la normativa di cui alle leggi 11 febbraio 1994, n. 109, e 18 novembre 1998, n. 415, nonché il decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 158.

Si abrogano, inoltre, le concessioni per la parte concernente tali lavori rilasciate a TAV spa dalla Ferrovie dello Stato spa.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Disposizioni in materia di trasporto ferroviario e di applicazione della normativa vigente in materia di appalti ferroviari).

1. Al fine di garantire il contenimento delle tariffe e il risanamento finanziario delle attività di trasporto ferroviario, il Ministro dei trasporti e della navigazione può rilasciare titoli autorizzatori ai soggetti in possesso dei requisiti previsti dal decreto del Presidente della Repubblica 16 marzo 1999, n. 146, anche in deroga a quanto disposto dagli articoli 1, comma 1, lettera *a*), e 3, comma 1, lettera *a*), del medesimo decreto. Gli articoli 14 e 18 del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359, e successive modificazioni, si applicano per la parte concernente l'infrastruttura ferroviaria e cessano di applicarsi al trasporto ferroviario. Ferrovie dello Stato spa delibera le conseguenti modifiche statutarie.

2. Per le medesime finalità di cui al comma 1, fatto comunque salvo quanto disposto dall'articolo 1, comma 2, ultimo periodo, del decreto-legge 7 dicembre 1993, n. 505, convertito dalla legge 29 gennaio 1994, n. 78, e successive modificazioni, ai lavori di costruzione di cui all'articolo 2, comma 1, lettera *h*), della legge 17 maggio 1985, n. 210, come modificata dall'articolo 1 del decreto-legge 24 gennaio 1991, n. 25, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 marzo 1991, n. 98, non ancora iniziati alla data di entrata in vigore della presente legge, i cui corrispettivi ancorché determinabili non siano stati ancora definiti, e alle connesse opere di competenza di Ferrovie dello Stato spa, si applica, in conformità alla vi-

gente normativa dell'Unione europea, la disciplina di cui alle leggi 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni, e 18 novembre 1998, n. 415, nonché al decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 158, e successive modificazioni. Sono revocate le concessioni per la parte concernente i lavori di cui al presente comma rilasciate a TAV spa dall'ente Ferrovie dello Stato il 7 agosto 1991 e il 16 marzo 1992, ivi comprese le successive modificazioni e integrazioni, ad eccezione di quelli per i quali sia stata applicata o sia applicabile la predetta normativa di cui alle leggi n. 109 del 1994, e successive modificazioni, e n. 415 del 1998, e al decreto legislativo n. 158 del 1995, e successive modificazioni. Ferrovie dello Stato spa provvede, direttamente o a mezzo TAV spa, all'accertamento e al rimborso, anche in deroga alla normativa vigente, degli oneri relativi alle attività preliminari ai lavori di costruzione, oggetto della revoca predetta, nei limiti dei costi effettivamente sostenuti alla data di entrata in vigore della presente legge.

