



# Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2012/34/UE che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico (rifusione)

## Atto del Governo 159

Dossier n° 168 - Schede di lettura  
13 maggio 2015

### Informazioni sugli atti di riferimento

Atto del Governo:	159
Titolo:	schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2012/34/UE che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico (rifusione)
Norma di delega:	articolo 1 della legge 6 agosto 2013, n. 96
Numero di articoli:	45
Date:	
presentazione:	15 aprile 2015
assegnazione:	15 aprile 2015
termine per l'espressione del parere:	25 maggio 2015
Commissione competente :	IX Trasporti
Rilievi di altre Commissioni :	V Bilancio

### La direttiva 2012/34/UE

A partire dagli anni Novanta il settore del trasporto ferroviario è stato interessato da un **processo di liberalizzazione** su impulso del legislatore comunitario, il quale ha adottato fin qui tre pacchetti ferroviari, composti da direttive e regolamenti.

Il **primo pacchetto ferroviario**, emanato nel 2001, con le **direttive n. 2001/12/CE, 2001/13/CE, 2001/14/CE**, ha avviato, facendo seguito alle precedenti direttive 1991/440/CE e 1995/18/CE, l'apertura del mercato alla concorrenza, garantendo un grado di separazione tra gestione delle rete e attività di trasporto, l'accesso equo e non discriminatorio alla rete ferroviaria e l'utilizzo ottimale della stessa. Nell'ordinamento italiano il pacchetto è stato recepito con il **D.Lgs. n. 188/2003** (XIV legislatura).

La **direttiva 2012/34/UE** del 21 novembre 2012 ha provveduto alla **rifusione** delle seguenti direttive CE in materia ferroviaria:

- la direttiva 91/440/CEE, modificata anche dalla direttiva 2001/12/CE, relativa allo **sviluppo delle ferrovie comunitarie**;
- la direttiva 95/18/CE, modificata dalla direttiva 2001/13/CE, relativa alle **licenze delle imprese ferroviarie**,
- la direttiva 2001/14/CE relativa alla **ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria e all'imposizione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria**.

La legge di delegazione europea 2013 (legge n. 96 del 2013, allegato B) ne ha previsto il recepimento nell'ordinamento italiano. Il termine per il recepimento della direttiva 2012/34 è fissato al **16 giugno 2015**.

La **direttiva 91/440/CEE**, e successive modificazioni, riconosce la necessità di una maggiore integrazione del sistema ferroviario europeo in un mercato sempre più concorrenziale. La direttiva stabilisce inoltre l'importante **distinzione fra l'esercizio dei servizi di trasporto e la gestione dell'infrastruttura**, identificando la necessità di gestire separatamente queste due aree, al fine di favorire il futuro sviluppo e l'efficienza delle ferrovie comunitarie. In base alla direttiva, i Paesi membri devono garantire l'**indipendenza gestionale** delle imprese ferroviarie, adottando le misure necessarie affinché queste dispongano, in materia di direzione, gestione, amministrazione e controllo amministrativo, economico e contabile interno, di uno status di indipendenza, in particolare, di un patrimonio, di un bilancio e d'una contabilità separati da quelli degli Stati. Inoltre deve essere garantita la **separazione contabile**, della gestione dell'infrastruttura dall'attività di trasporto, tenendo separati i conti profitti e perdite e i bilanci, pubblicandoli distintamente per le attività relative all'esercizio dei servizi di trasporto e per quelle relative alla gestione dell'infrastruttura ferroviaria. I finanziamenti pubblici devono inoltre riflettere tale separazione e quelli corrisposti per un'attività non devono essere trasferiti all'altra. E' poi garantito il **diritto di accesso all'infrastruttura in tutti gli altri paesi dell'UE** per l'esercizio di tutti i **servizi di trasporto merci ferroviario e i servizi di trasporto internazionale di passeggeri**.

La **direttiva 95/18/CE** sancisce il principio che la **licenza** rilasciata da uno Stato membro sia riconosciuta **valida in tutta la Comunità**, l'impresa ferroviaria rimane peraltro tenuta a rispettare le disposizioni nazionali e comunitarie relative all'esercizio di servizi ferroviari, imposte in modo non discriminatorio e volte a garantire che essa sia in grado di esercitare in piena sicurezza la propria attività su percorsi specifici.

La **direttiva 2001/14/CE** incoraggia la fissazione di un **sistema efficiente ed equo di diritti per l'uso dell'infrastruttura ferroviaria** che incoraggino anche una competizione virtuosa tra le diverse modalità di trasporto. I canoni di utilizzo devono essere fissati da un organismo indipendente, generalmente l'amministratore delle infrastrutture se questo non dipende dalle imprese ferroviarie. Il gestore dell'infrastruttura determina i diritti dovuti per l'utilizzo dell'infrastruttura e procede alla loro riscossione. Se invece il gestore dell'infrastruttura non è indipendente da un'impresa ferroviaria sul piano giuridico, organizzativo o decisionale, le funzioni diverse dalla riscossione dei diritti sono svolte da un organismo incaricato della determinazione dei diritti indipendente dalle imprese ferroviarie sul piano giuridico, organizzativo e decisionale. I diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria sono pagati al gestore dell'infrastruttura che li usa per finanziare le sue attività.

La **rifusione** operata dalla **direttiva 2012/34/UE** non muta sostanzialmente l'impianto normativo esistente, ma introduce **alcune importanti novità**:

1) il **rafforzamento dei poteri dei regolatori nazionali** (artt. 55 e 56; in Italia organismo di regolazione è l'Autorità dei trasporti istituita dall'art. 37 del decreto-legge n. 201/2011) e la costituzione di una **rete europea dei regolatori** (art. 57); in particolare l'articolo 55 rafforza le caratteristiche di indipendenza dell'organismo di regolamentazione prevedendo che "ciascuno Stato membro istituisca un organismo di regolamentazione unico per il settore ferroviario" e che questo "sia un'autorità indipendente che sotto il profilo organizzativo, funzionale, gerarchico e decisionale è giuridicamente distinta e indipendente da qualsiasi altro ente pubblico o privato".

Rispetto alla norma corrispondente della direttiva 2001/14/CE (art. 30, paragrafo 1), **l'articolo 55** non contempla più la possibilità che l'organismo di regolazione nazionale possa essere il Ministero competente per i trasporti ed è inserita invece la previsione che l'organismo sia indipendente sotto il profilo organizzativo, funzionale, gerarchico e decisionale da qualsiasi altro ente pubblico e privato, in aggiunta all'indipendenza organizzativa, giuridica decisionale finanziaria dai gestori dell'infrastruttura e dagli organismi preposti alla riscossione dei canoni e all'assegnazione dei diritti già contemplata dall'art. 30. A tal fine sono inserite anche le nuove previsioni in base alle quali: 1) ciascuno Stato membro provvede a che l'organismo di regolamentazione conti su un personale e una gestione che ne garantiscano l'indipendenza; 2) i vertici dell'Autorità sono nominati sulla base di regole chiare e trasparenti che garantiscano la loro indipendenza dalla compagine governativa. E' infine inserita anche la nuova previsione che, nel rispetto dei previsti requisiti di indipendenza, le funzioni di regolazione nel settore ferroviario possano essere svolte da autorità indipendenti di regolazione competenti per una pluralità di settori ovvero dall'autorità nazionale garante della concorrenza.

Rispetto alla norma corrispondente della direttiva 2001/14/CE (art. 30, paragrafo 2), **l'articolo 56** prevede che le imprese possano rivolgersi all'organismo di regolazione nazionale anche per reclami relativi all'accesso ai servizi previsti dall'allegato II richiamato dall'articolo 13 (art. 5 nella direttiva 2001/14/CE) come servizi da fornirsi da parte del gestore dell'infrastruttura alle imprese. Sono inoltre inserite le seguenti previsioni: 1) obbligo di consultazione, almeno ogni due anni, dei rappresentanti degli utenti ferroviari; 2) obbligo di esaminare i ricorsi entro un mese, anziché entro due come previsto dall'art. 30; 3) obbligo per gli Stati membri di prevedere la sottoposizione a sindacato giurisdizionale delle decisioni dell'organismo di regolamentazione.

Infine, **l'articolo 57** prevede che gli organismi di regolamentazione, oltre a scambiarsi informazioni sulla propria attività e sui principi e le prassi decisionali e in particolare informazioni sulle principali questioni riguardanti le loro procedure e sui problemi di interpretazione (come già previsto dalla corrispondente norma della direttiva 2001/14/CE, art. 31), cooperino in altri modi al fine di coordinare i loro processi decisionali nell'insieme dell'Unione. A tale scopo essi partecipano e cooperano in una rete che si riunisce periodicamente. La Commissione è membro della rete, ne coordina e assiste il lavoro e se del caso, formula raccomandazioni alla rete ed assicura una cooperazione fattiva dei pertinenti organismi di regolamentazione.

2) la **pubblicazione del prospetto informativo di rete da parte del gestore** dell'infrastruttura in almeno **due lingue ufficiali dell'Unione europea** e la sua disponibilità gratuita in **formato elettronico** sul portale internet del gestore dell'infrastruttura, nonché la sua accessibilità mediante un portale internet comune a tutti i gestori dell'infrastruttura ferroviaria degli Stati membri (art. 27, che in questo modo integra la norma corrispondente, art. 3, della direttiva 2001/14/CE);

Anche il contenuto del prospetto informativo indicato dall'allegato IV della direttiva è stato integrato, rispetto al corrispondente allegato I della direttiva 2001/14/CE, con le seguenti previsioni: 1) descrizione delle misure prese per garantire un trattamento adeguato dei servizi merci e dei servizi internazionali; 2) informazioni sulle domande di licenza per l'esercizio dell'impresa ferroviaria; 3) informazioni sulle procedure di risoluzione delle controversie; 4) informazioni sull'accesso agli impianti di servizio; 5) modello di accordo per la conclusione di accordi quadro tra impresa e gestore per l'utilizzo della rete.

3) la **pubblicazione, da parte degli Stati membri, di una strategia indicativa di sviluppo dell'infrastruttura ferroviaria** almeno quinquennale.

L'articolo 8 della direttiva prevede a tale proposito, sostituendo il corrispondente articolo 6 della direttiva 1991/440/CE, che gli Stati membri sviluppino l'infrastruttura ferroviaria nazionale tenendo conto eventualmente delle esigenze generali dell'Unione, inclusa l'esigenza di cooperare con i paesi terzi limitrofi. A tale scopo essi pubblicano, entro 16 dicembre 2014, previa consultazione delle parti interessate, una strategia indicativa di sviluppo dell'infrastruttura ferroviaria al fine di soddisfare le esigenze future in materia di mobilità in termini di manutenzione, rinnovamento e sviluppo dell'infrastruttura sulla base di un finanziamento sostenibile del sistema ferroviario. Tale strategia comprende un periodo di almeno cinque anni ed è rinnovabile.

La direttiva 2012/34/UE contiene inoltre le seguenti disposizioni non contenute nelle direttive oggetto di rifusione:

- articolo 2, paragrafi da 4 a 9, che disciplina la possibilità di esclusione dall'applicazione della direttiva per infrastrutture ferroviarie locali e regionali prive di importanza strategica;
- articolo 2, paragrafo 11 che consente l'esclusione dei treni non equipaggiati con il sistema europeo di controllo dei treni (ETCS) entrati in funzione per servizi regionali prima del 1985 dall'applicazione dell'art. 32, par. 4, che prevede incentivi sul canone per l'utilizzo dell'infrastruttura volti a favorire l'installazione del sistema ETCS;
- articolo 5, paragrafo 4, che consente agli azionisti privati di società controllate dallo Stato di richiedere l'approvazione preventiva per le decisioni relative alla gestione dell'impresa al pari degli azionisti di società per azioni private;
- articolo 11, paragrafo 4, che rimette alla Commissione europea la determinazione, entro il 16 dicembre 2016, delle procedure e dei criteri per l'imposizione da parte degli Stati membri di limitazioni al diritto delle imprese ferroviarie di far scendere e salire passeggeri se l'esercizio di tale diritto compromette l'equilibrio di un contratto di servizio pubblico;
- articolo 12, paragrafo 5, che rimette alla Commissione europea la determinazione delle procedure e dei criteri per l'imposizione da parte delle autorità competenti per i trasporti ferroviari di passeggeri degli Stati membri del pagamento di diritti alle imprese ferroviarie che effettuano trasporto passeggeri al fine di compensare gli oneri di servizio pubblico;
- articolo 14 che disciplina gli accordi transfrontalieri in materia ferroviaria tra Stati membri, accordi che non devono costituire una discriminazione tra imprese ferroviarie né una limitazione della libertà delle imprese ferroviarie di effettuare servizi transfrontalieri.

## Il contenuto dello schema di decreto

Lo schema di decreto provvede a sostituire integralmente le vigenti disposizioni contenute nel decreto legislativo n. 188 del 2003, che aveva dato attuazione alle direttive del c.d primo pacchetto ferroviario, n. 12, n. 13 e n. 14 del 2001.

Per quanto concerne le disposizioni che recepiscono i principali aspetti di novità della direttiva 2012/34/UE rispetto alle direttive oggetto di rifusione:

- il **rafforzamento dei poteri dei regolatori nazionali: l'articolo 37** dello schema di decreto recepisce quanto previsto dagli articoli 55 e 56 in materia di organismo di regolazione, confermando in tale ruolo l'Autorità di regolazione dei trasporti istituita dall'art. 37 del decreto-legge n. 201/2011. Rispetto all'articolo 55 della direttiva non viene riprodotta la previsione che l'organismo di regolazione sia sotto il profilo organizzativo, funzionale, gerarchico e decisionale giuridicamente distinta e indipendente da qualsiasi altro ente pubblico o privato bensì, al comma 1, solo quella relativa all'indipendenza organizzativa, giuridica decisionale finanziaria dai gestori dell'infrastruttura e dagli organismi preposti alla riscossione dei canoni e all'assegnazione dei diritti. Occorre però considerare che nell'ordinamento italiano già l'art. 37 del decreto-legge n. 201/2011 prevede che l'Autorità dei trasporti operi in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione. Il comma 2 dell'articolo 37 recepisce il contenuto dell'articolo 56 in ordine alle funzioni dell'organismo di regolamentazione. Rispetto al testo della direttiva viene specificato il contenuto delle sanzioni per: a) violazioni della disciplina sull'accesso e l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria e dei servizi connessi (sanzione fino a un massimo dell'1 per cento del fatturato del soggetto autore della violazione, comunque non superiore a 1 milione di euro); b) inottemperanza a ordini e prescrizioni (sanzione da 100.000 a 500.000 euro); c) mancata trasmissione all'Autorità di informazioni richieste (sanzione da 50.000 a 250.000 euro). Con riferimento all'allegato IV richiamato dal comma 2 dell'articolo 37, relativo alle informazioni contabili da fornire, su richiesta, all'organismo di regolamentazione, si segnala che rispetto al corrispondente allegato VIII della direttiva non viene specificato che le informazioni relative alle diverse categorie dei costi devono includere in "costi marginali/diretti dei diversi servizi o gruppi di servizi". L'art. 38, infine recepisce l'articolo 57 della direttiva in ordine alla cooperazione tra gli organismi di regolamentazione degli Stati membri;
- in relazione alla **pubblicazione del prospetto informativo di rete**, l'articolo 14 dello schema di decreto recepisce quanto previsto dall'articolo 27 e dall'allegato IV della direttiva;
- in ordine alla **pubblicazione, da parte degli Stati membri, di una strategia indicativa di sviluppo dell'infrastruttura ferroviaria** almeno quinquennale, l'articolo 1, comma 7, recepisce quanto previsto dall'articolo 8 della direttiva. Merita segnalare che già la legge di stabilità 2015 (art. 1, co. 229-231, L. n. 190/2014) definisce la strategia di sviluppo dell'infrastruttura ferroviaria, anche se solo per il triennio 2015-2017.

Per quanto concerne le **ulteriori specifiche disposizioni** della direttiva 2012/34/UE non già ricomprese nelle direttive oggetto di rifusione:

- l'articolo 1, comma 6 recepisce quanto previsto dall'articolo 2, paragrafi da 4 a 9, in ordine alla possibilità di **esclusione** dall'applicazione della direttiva per infrastrutture ferroviarie locali e regionali;

in proposito, la tabella di confronto tra direttiva e schema di decreto legislativo precisa che si è inteso ricomprendere nelle esclusioni anche quelle previste dalla direttiva come facoltative e quindi, oltre alle imprese ferroviarie che esercitano unicamente servizi di trasporto urbano, extraurbano o regionale su reti locali o regionali isolate, anche le infrastrutture locali o regionali prive di importanza strategica. Al riguardo, il comma 6 dell'articolo 1 prevede che entro due anni il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti provveda all'aggiornamento del decreto ministeriale 28T del 5 agosto 2005 che indica le infrastrutture incluse nell'ambito di applicazione del decreto legislativo n. 188/2003, previa notifica alla Commissione europea. I commi 4 e 5 del medesimo articolo 1 precisano comunque l'applicazione dei principi della direttiva 2012/34/UE anche alle reti ferroviarie per le quali il decreto legislativo n. 422/1997 attribuisce i compiti di programmazione e di amministrazione alle regioni, individuando altresì anche per le reti regionali nell'Autorità dei trasporti l'Organismo di regolazione indipendente.

- non appare recepito l'articolo 2, paragrafo 11 che consente l'esclusione dei treni non equipaggiati con il sistema europeo di controllo dei treni (ETCS) entrati in funzione per servizi regionali prima del 1985 dall'applicazione dell'art. 32, par. 4, che prevede incentivi sul canone per l'utilizzo dell'infrastruttura volti a favorire l'installazione del sistema ETCS;
- il comma 5 dell'articolo 4 recepisce l'articolo 5, paragrafo 4, della direttiva che consente agli azionisti privati di società controllate dallo Stato di richiedere l'approvazione preventiva per le decisioni relative alla gestione dell'impresa al pari degli azionisti di società per azioni private;
- l'articolo 39 recepisce l'articolo 14 che disciplina gli accordi transfrontalieri in materia ferroviaria tra Stati membri, accordi che non devono costituire una discriminazione tra imprese ferroviarie né una limitazione della libertà delle imprese ferroviarie di effettuare servizi transfrontalieri.

Per il resto **lo schema di decreto legislativo**, nel sostituire integralmente il decreto legislativo n. 188/2003, ripercorre l'attuale assetto del sistema ferroviario intervenendo nei seguenti ambiti:

- **La separazione societaria e il gestore dell'infrastruttura ferroviaria**

A seguito del recepimento della normativa comunitaria, come è noto, l'assetto del sistema ferroviario italiano è caratterizzato da una situazione di separazione tra gestione dell'infrastruttura ferroviaria e svolgimento del servizio, alla quale si è accompagnata la separazione societaria, all'interno dell' Holding Ferrovie dello Stato Spa, tra RFI, società titolare della concessione sessantennale (ai sensi del decreto ministeriale n. 138/T del 2000) della rete, e Trenitalia, società affidataria dei contratti di servizio pubblico nazionale ferroviario passeggeri e merci.

L'articolo 5 del decreto legislativo n. 188/2003 prevede che nel bilancio della holding Ferrovie dello Stato siano tenute separate le attività connesse alla prestazione di servizi di trasporto da quelle connesse alla gestione dell'infrastruttura ferroviaria. Da ultimo, l'articolo 24 del decreto-legge n. 69/2013 (c.d. "DL Fare") ha integrato la disposizione precisando che la separazione contabile e dei bilanci deve fornire anche la trasparente rappresentazione delle attività di servizio pubblico e dei corrispettivi e/o fondi pubblici percepiti per ogni attività.

Tali disposizioni sono riprodotte **dall'articolo 11** dello schema di decreto.

Il **comma 6 dell'articolo 11** disciplina inoltre le funzioni di gestore dell'infrastruttura di reti ferroviarie regionali e locali prevedendo che, qualora le attività di servizio di trasporto e di gestione dell'infrastruttura non siano svolte da imprese distinte sul piano della separazione giuridica e decisionale, l'impresa sia comunque organizzata in strutture aziendali separate ed autonome sotto il profilo gestionale, contabile e amministrativo (inoltre nel caso in cui, a livello regionale e locale, le attività di gestore di rete e di trasporto ferroviario siano svolte da imprese non distinte, devono essere individuati due organismi autonomi, rispettivamente, per la determinazione dei canoni, e per la assegnazione di capacità di infrastruttura).

**L'articolo 13** dello schema di decreto specifica anche, rispetto alla normativa vigente (art. 13 e 20 del decreto legislativo n. 188/2003), che l'accesso degli imprese ferroviarie agli **impianti di servizio** quali stazioni passeggeri, scali merci, centri di manutenzione, impianti e attrezzature di soccorso a condizioni eque e trasparenti è effettuato da operatori privati (la normativa vigente fa invece riferimento allo svolgimento di tali servizi da parte del Gestore). In coerenza con quanto previsto dall'allegato III della direttiva, è esclusa (lettera e) del comma 2 dell'articolo 13) per le imprese ferroviarie la possibilità di accesso ai centri di manutenzione pesante per i treni ad alta velocità o ad altri tipi di materiale rotabile che esigono centri specializzati.

Viene inoltre inserita la previsione che in caso di impianto di servizio non utilizzato per almeno due anni

consecutivi, il proprietario rende noto, anche mediante informativa pubblicitaria, che la gestione dell'impianto è data in locazione o in leasing alle imprese ferroviarie interessate.

- **Il contratto di programma**

In base al decreto legislativo n. 188/2003, i rapporti tra concessionario e concedente (il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti) della rete sono regolati da contratti di programma triennali (sugli schemi dei contratti di programma è prevista l'acquisizione del parere da parte delle competenti commissioni parlamentari).

In materia l'**articolo 15** dello schema di decreto prevede che il contratto di programma divenga invece **quinquennale**.

- **Licenza per le imprese e accesso all'infrastruttura**

Per lo svolgimento del servizio del trasporto ferroviario passeggeri, l'articolo 7 del decreto legislativo n. 188/2003 prevede il rilascio da parte del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti di una licenza valida in tutto il territorio UE per le imprese che siano in possesso del materiale rotabile, del personale idoneo e della copertura assicurativa in caso di incidenti, oltre che di specifici requisiti di onorabilità e finanziari. Inoltre, l'art. 58 della legge n. 99/2009 ha introdotto una specifica licenza valida per il trasporto nazionale passeggeri che può essere rilasciata unicamente ad imprese aventi sede legale in Italia e, se controllate da imprese straniere, a condizioni di reciprocità.

In base all'articolo 12 del decreto legislativo n. 188/2003, come modificato dall'articolo 60 della legge n. 99/2009, per il trasporto nazionale passeggeri, il gestore dell'infrastruttura ferroviaria deve mettere a disposizione delle imprese in possesso della licenza, l'infrastruttura ferroviaria, dietro pagamento di un canone e nel rispetto dei principi di non discriminazione e di equità. Le modalità di accesso all'infrastruttura sono indicate nel prospetto informativo di rete elaborato da RFI Spa (art. 13 del decreto legislativo n. 188/2003, modificato dall'art. 24 del D.L. n. 69 del 2013).

Inoltre, per lo svolgimento del servizio del trasporto internazionale ferroviario passeggeri, l'art. 59 della legge n. 99/2009, come da ultimo modificato dall'art. 24 del decreto-legge n. 69/2013, riconosce alle imprese che svolgono tale servizio il diritto di far salire e scendere passeggeri tra stazioni nazionali situate lungo il percorso del servizio internazionale, anche senza il possesso della licenza nazionale (vale a dire le altre imprese UE), a condizione che la finalità principale del servizio sia il trasporto di passeggeri tra stazioni situate in Stati membri diversi. Tale diritto può essere però sottoposto a limitazioni nei casi in cui il suo esercizio possa compromettere l'equilibrio economico di un contratto di servizio pubblico. In alternativa alle limitazioni può essere richiesto il pagamento, da parte delle imprese, di diritti di compensazione; non si dà comunque luogo a limitazioni o al pagamento di diritti di compensazione nel caso in cui le fermate intermedie siano poste a più di 100 km di distanza e le tariffe siano superiori di almeno il 20 per cento a quelle erogate dall'impresa titolare del contratto di servizio pubblico. Le medesime condizioni valgono anche per il trasporto nazionale passeggeri.

In materia lo **schema di decreto** interviene in primo luogo inserendo la previsione della **licenza** nazionale per il trasporto passeggeri di cui all'articolo 58 della legge n. 99/2009 nel quadro nella normativa organica della materia delineata dallo schema di decreto medesimo (art. 3, co. 1, lett. p) per la definizione; articoli 7, 8 e 9 per la disciplina della licenza).

*Si segnala che, rispetto al testo dell'articolo 7 del decreto legislativo n. 188/2003, l'articolo 7 dello schema di decreto non sembra più contemplare i requisiti, ai fini del rilascio della licenza, di disporre del materiale rotabile e di personale incaricato della guida e accompagnamento dei convogli. Tuttavia, tali requisiti sembrano essere implicitamente richiesti dal comma 10 dell'articolo 8 laddove si afferma che, ai fini dell'effettuazione dell'esame della competenza professionale, la richiesta di licenza deve essere corredata da informazioni specifiche concernenti la natura e lo stato di manutenzione del materiale rotabile e le qualifiche del personale responsabile della sicurezza.*

In particolare poi l'articolo 7 dettaglia, innovando il decreto legislativo n. 188/2003, il contenuto della licenza. In proposito, la tabella di raffronto tra la direttiva 2012/34/UE e lo schema di decreto rileva che il contenuto dell'articolo riprende le prescrizioni del *draft* di atto di esecuzione della Commissione europea previsto dall'articolo 17, paragrafo 5, della direttiva per i dettagli del modello comune di licenza. L'articolo 7 prevede che: 1) l'istanza per il rilascio della licenza sia soggetta ad imposta di bollo; 2) che le imprese richiedenti siano tenute ad uniformarsi alle procedure operative per il rilascio della licenza pubblicate dall'autorità competente sul sito del Ministero; 3) il rilascio della licenza dia comunicato all'Agenzia ferroviaria europea.

In analogia a quanto previsto dal decreto legislativo n. 188/2003 l'articolo 8 indica i requisiti di onorabilità e finanziari necessari per il rilascio della licenza.

*Come evidenziato anche dalla tabella di raffronto tra la direttiva e lo schema di decreto al comma 7 dell'articolo 8 non risulta chiaro quale sia l'amministrazione pubblica competente idonea ad attestare la veridicità della relazione sul possesso dei requisiti finanziari da parte delle imprese ferroviarie*

Inoltre i commi 13 e 14 **dell'articolo 8** contengono la nuova previsione che l'impresa ferroviaria sia coperta da idonea assicurazione e che sia il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, acquisita una motivata relazione da parte del gestore della rete e previo parere dell'organismo di regolazione, ad approvare con proprio decreto il livello minimo di copertura assicurativo richiesto.

In ordine alla validità della licenza l'articolo 9 conferma il modello di una validità illimitata salvo verifica da parte del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti della perdita dei necessari requisiti, modello già previsto dall'articolo 9 del decreto legislativo n. 188/2003. E' però introdotta (comma 3) la previsione di una verifica quinquennale da parte del Ministero. Il comma 4 prevede poi che entro sei mesi dall'emanazione del decreto in ordine alla copertura assicurativa il Ministero richieda alle imprese ferroviarie gli elementi necessari per la verifica del rispetto degli obblighi assicurativi. Sono inoltre inserite le seguenti previsioni:

- si conferma il testo vigente prevedendo che il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti può sospendere la licenza o chiedere la conferma dell'istanza di rilascio quando l'impresa sospende l'attività per oltre sei mesi o non la inizia entro sei mesi dal rilascio della licenza; si specifica che le imprese però possono richiedere una proroga rispetto al termine di sei mesi per l'avvio dell'attività; le proroghe non possono essere complessivamente superiori a due anni (commi 8 e 9);
- è introdotto un obbligo di comunicazione all'Agenzia ferroviaria europea, all'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie e al Gestore della Rete dei provvedimenti di revoca, sospensione o modifica delle licenze adottate (comma 15);
- è introdotto l'obbligo per le imprese di fornire al Ministero: a) i bilanci consolidati dell'anno; b) un rapporto riassuntivo del traffico e dei servizi prestati; c) una relazione contenente gli elementi di verifica del controllo di qualità attuato e del livello di soddisfazione della clientela (comma 16).

In materia di **accesso alla rete**, la previsione dell'articolo 59 della legge n. 99/2009 viene abrogata e, in suo luogo, l'articolo 12 ne riproduce il contenuto per quel che concerne la possibilità di imporre limitazioni, per il trasporto nazionale passeggeri, ivi compreso il tratto nazionale di percorsi internazionali, nel diritto di far salire o scendere passeggeri quando si rischi di compromettere l'equilibrio economico di un contratto di servizio pubblico (comma 5). E' inoltre confermata la possibilità di imporre alle imprese misure di compensazione economica in luogo delle limitazioni nel diritto di far salire e scendere passeggeri (comma 10). E' invece soppressa la presunzione che non via sia compromissione dell'equilibrio economico (escludendo quindi la possibilità di dare luogo a limitazioni nel diritto di far salire e scendere passeggeri o alla richiesta di compensazioni economiche) quando le fermate intermedie siano poste a più di 100 km di distanza e le tariffe siano superiori di almeno il 20 per cento a quelle erogate dall'impresa titolare del contratto di servizio pubblico.

L'articolo 12 riproduce anche, ai commi 12 e 13, quanto previsto dai commi 11-*ter* e 11-*quater* (introdotti dal decreto-legge n. 98/2011) dell'articolo 17 del decreto legislativo n. 188/2003 in merito all'introduzione di un sovrapprezzo al canone dovuto per l'esercizio dei trasporti passeggeri su linea di alta velocità per servizi non effettuati nell'ambito del contratto di servizio pubblico; la norma non ha fin qui trovato applicazione in assenza del richiesto provvedimento attuativo. In proposito, il comma 13 ribadisce l'esigenza di un decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti per l'attuazione della disposizione, introducendo la previsione di un parere sullo stesso dell'Autorità dei trasporti.

L'articolo 12, ai commi da 6 a 11 rimette all'Autorità dei trasporti l'accertamento dell'avvenuta compromissione dell'equilibrio economico di un contratto di servizio pubblico, previa richiesta delle autorità competenti che hanno concluso il contratto di servizio pubblico; di qualsiasi altra autorità competente dotata del diritto di limitare l'accesso; del gestore dell'infrastruttura; delle imprese ferroviarie titolari del contratto di servizio pubblico. L'Autorità deve motivare la sua decisione e precisare il termine entro il quale i soggetti interessati possono chiedere un riesame della stessa in presenza di: a) un nuovo servizio di trasporto internazionale di passeggeri profondamente modificato rispetto ai dati esaminati dall'Autorità; b) una differenza sostanziale tra l'impatto reale e quello stimato dall'Autorità sui servizi nell'ambito del contratto di servizio pubblico; c) se il contratto di servizio pubblico è scaduto prima del termine per il ricorso (tranne in questo ultimo caso il riesame non può essere richiesto nei tre anni successivi alla pubblicazione della decisione dell'Autorità) Contro le decisioni dell'Autorità è comunque possibile il ricorso giurisdizionale.

Per quanto concerne il **canone** per l'accesso alla rete che le imprese ferroviarie devono versare al gestore dell'infrastruttura, rispetto alla normativa vigente (art. 17 del decreto legislativo n. 188/2003, come integrato dall'articolo 24 del decreto-legge n. 69/2013), **l'articolo 17** dello schema di decreto, in coerenza con la sentenza della Corte di giustizia UE del 3 ottobre 2013 nella causa C-369/11, rafforza l'autonomia del gestore della Rete nell'individuazione del canone. Infatti se la normativa vigente prevede che il canone sia determinato con decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti che approva la proposta del gestore,

la disposizione dello schema prevede che il canone sia determinato autonomamente dal gestore, sulla base dei criteri stabiliti dall'Autorità dei trasporti.

Analoga modifica è contenuta anche nell'articolo 10 del disegno di legge europea 2014, attualmente all'esame della Camera (C. 2977). Rispetto alla disposizione del disegno di legge europea, la disposizione in commento prevede però un parere del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti all'Autorità dei trasporti ai fini dell'individuazione dei criteri per la determinazione del canone.

Per le **imprese ferroviarie**, infine: a) al comma 6 dell'articolo 5 viene inserito un richiamo ai poteri dell'Autorità dei trasporti in ordine alla determinazione dei criteri per la redazione della contabilità delle imprese regolate e all'imposizione, se necessario per garantire la concorrenza, della separazione contabile e societaria delle imprese integrate (l'articolo 5 disciplina i criteri per la redazione del bilancio da parte delle imprese ferroviarie, prescrivendo tra le altre cose che tali bilanci tengano separati profitti e perdite nelle attività connesse al trasporto passeggeri e nelle attività connesse al trasporto merci, dando distinta evidenza agli eventuali fondi pubblici ricevuti per la copertura di oneri di servizio pubblico; in proposito cfr. anche *infra* il paragrafo sulle procedure di contenzioso); b) al comma 5 dell'articolo 11 viene inserita la nuova previsione che le imprese ferroviarie possano contribuire allo sviluppo dell'infrastruttura mediante propri investimenti, senza che ciò comporti corrispondenti riduzioni del canone per l'accesso all'infrastruttura.

## Relazioni e pareri allegati

Sono allegati, oltre alla relazione illustrativa, la Relazione tecnica, l'Analisi Tecnico Normativa (ATN) e l'Analisi d'impatto della regolamentazione (AIR).

Come previsto dall'art. 31, comma 2, della legge n. 234/2012 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea), lo schema di decreto è accompagnato da una tabella di concordanza tra le disposizioni in esso previste e quelle della direttiva da recepire, predisposta dall'amministrazione con competenza istituzionale prevalente nella materia.

## Conformità con la norma di delega

Il recepimento della direttiva 2012/34/CE è previsto dalla **legge di delegazione europea 2013 (legge n. 96 del 2013)**, all'allegato B, quindi previo parere delle Commissioni parlamentari competenti. Gli schemi di decreto legislativo, decorsi quaranta giorni dalla data di trasmissione, possono essere emanati anche in mancanza del parere parlamentare.

Il termine per l'esercizio della delega, in base all'art. 31 della legge n. 234 del 2012 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea), scade due mesi prima del termine per il recepimento indicato in ciascuna direttiva. Poiché il termine di recepimento indicato dalla direttiva è il 16 giugno 2015, il **termine per l'esercizio della delega è scaduto il 17 aprile 2015**. Lo schema di decreto legislativo è stato trasmesso alle Camere il 15 aprile 2015, prima della scadenza del termine per l'esercizio della delega e pertanto, in base all'art. 31, comma 3 della legge n. 234 del 2012, il Governo può avvalersi, nell'esercizio della potestà legislativa delegata, di un meccanismo di **scorrimento dei termini**, che consente, qualora il termine per l'espressione del parere parlamentare scada nei trenta giorni che precedono la scadenza dei termini di delega o successivamente (come in questo caso), che i termini siano **prorogati di tre mesi** (vale a dire, nel caso di specie, fino al 16 luglio 2015).

## Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Le misure previste dal provvedimento appaiono finalizzate all'adempimento di obblighi comunitari, consistenti nel corretto recepimento della direttiva 2012/34/UE e, pertanto, il provvedimento è riconducibile alla competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'**articolo 117, comma 2, lettera a) Cost.**

## Compatibilità comunitaria

### Procedure di contenzioso

In data 24 gennaio 2013 la Commissione europea ha inviato all'Italia una lettera di mora (**procedura di infrazione 2012/2213**) per **non corretta applicazione della normativa dell'UE sulla separazione contabile delle imprese ferroviarie e dei gestori dell'infrastruttura ferroviaria**. In particolare, risulterebbero violati l'articolo 6, paragrafo 1, e l'articolo 9, paragrafo 4, della direttiva 91/440/CEE relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie nonché il punto 5 dell'allegato del regolamento (CE) n. 1370/2007 relativo ai servizi pubblici di trasporto passeggeri su strada e per ferrovia.

La Commissione rileva che, ad onta delle citate norme - volte ad evitare lo storno di finanziamenti statali dall'attività di gestione verso le imprese fornitrici del servizio di trasporto nonché a garantire la separazione

dei bilanci e la trasparenza dei conti:

- 1) **la società di gestione "Rete ferroviaria Italiana" ha trasferito a Trenitalia (servizi ferroviari) e a FS logistica svariati immobili** che le erano stati attribuiti a titolo di finanziamento pubblico;
- 2) **FS Logistica, responsabile della fornitura di servizi di trasporto merci a livello nazionale, non ha mai pubblicato la sua contabilità;**
- 3) dai **conti di Trenitalia** non risultano gli importi specifici dei diversi contratti stipulati con lo Stato italiano e con le diverse regioni e province autonome per il servizio di trasporto pubblico di persone.

## Documenti all'esame delle istituzioni dell'Unione europea

Il 30 gennaio 2013 la Commissione europea ha presentato una **proposta di modifica della direttiva 2012/34/UE** che istituisce uno **spazio ferroviario europeo unico** ([COM\(2013\)29](#)).

Tale proposta rientra nell'ambito del c.d. quarto pacchetto ferroviario, composto in totale da sei atti e finalizzato ad **eliminare gli ostacoli di carattere tecnico, amministrativo e giuridico che ancora si frappongono al completamento dello spazio ferroviario europeo unico.**

La proposta di modifica della direttiva 2012/34/UE persegue i seguenti obiettivi: a) **l'apertura** a nuovi operatori e servizi del trasporto nazionale di passeggeri per ferrovia a decorrere dal dicembre 2019 b) il rafforzamento del ruolo **dei gestori dell'infrastruttura** rendendoli operativamente e finanziariamente indipendenti, in modo che essi abbiano il controllo di tutte le funzioni centrali della rete ferroviaria

*La proposta in questione è all'esame delle Istituzioni europee, insieme all'intero pacchetto, che il **Parlamento europeo** ha approvato in prima lettura, con emendamenti, nella seduta del **26 febbraio 2014**. Per quanto riguarda le proposte del pacchetto che fanno parte del c.d. pilastro tecnico (Ne fanno parte le proposte di direttiva sulla **sicurezza** (COM(2013)31) e sull'**interoperabilità** (COM(2013)30), insieme alla proposta di regolamento sull'**Agenzia dell'Unione europea per le ferrovie** (COM(2013)27)), sono in corso negoziati tra Parlamento europeo e Consiglio per raggiungere un accordo in prima lettura. Più lunghi i tempi invece per le proposte relative al pilastro politico, di cui fa parte anche la **proposta di direttiva sullo spazio ferroviario europeo***

*(ne fanno parte anche una **proposta di regolamento** che modifica il regolamento (CE) n. 1370/2007 per quanto riguarda **l'apertura del mercato** dei servizi di trasporto di passeggeri per ferrovia (COM(2013)28) e una **proposta di direttiva** relativa all'**interoperabilità** del sistema ferroviario europeo (COM(2013)30).*

## Formulazione del testo

Come già sopra segnalato, al comma 7 dell'articolo 8 non risulta chiaro quale sia l'amministrazione pubblica competente idonea ad attestare la veridicità della relazione sul possesso dei requisiti finanziari da parte delle imprese ferroviarie