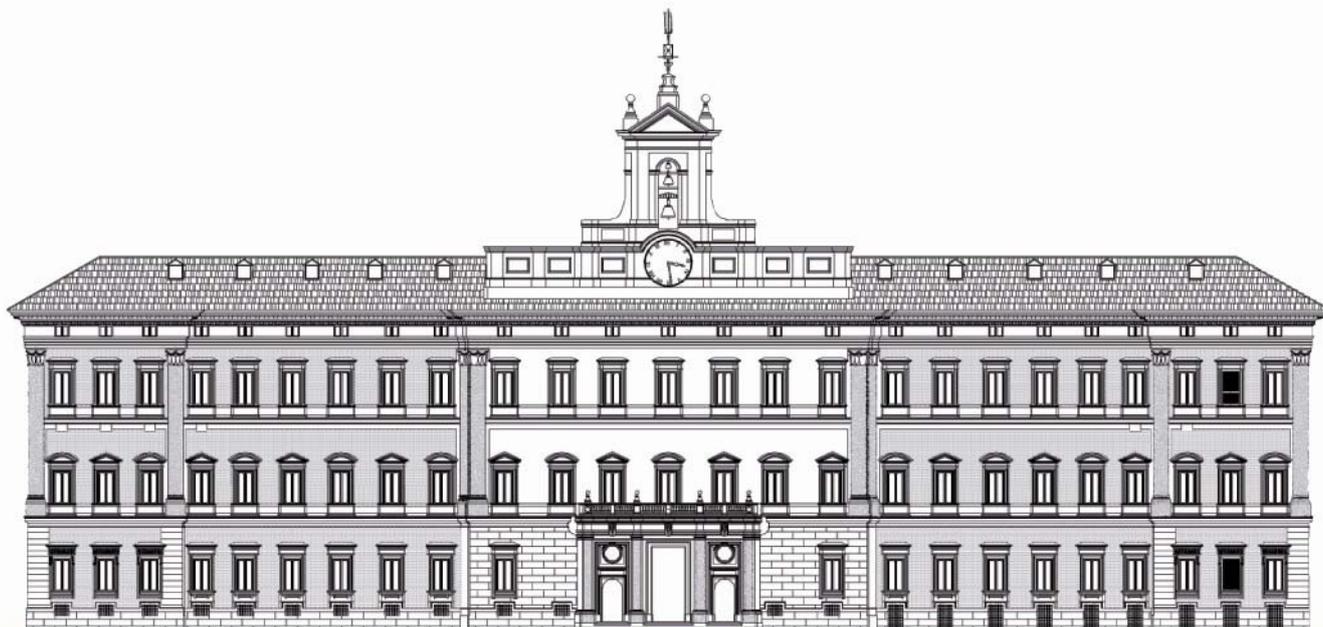




Camera dei deputati

XVII LEGISLATURA



Documentazione per le Commissioni
ESAME DI ATTI E DOCUMENTI DELL'UNIONE EUROPEA

Quarto pacchetto ferroviario

COM(2013)25 - COM(2013)26

COM(2013)27 - COM(2013)28

COM(2013)29 - COM(2013)30 - COM(2013)31

n. 23

5 maggio 2014



Camera dei deputati

XVII LEGISLATURA

Documentazione per le Commissioni
ESAME DI ATTI E DOCUMENTI DELL'UNIONE EUROPEA

Quarto pacchetto ferroviario

COM(2013)25 - COM(2013)26

COM(2013)27 - COM(2013)28

COM(2013)29 - COM(2013)30 - COM(2013)31

n. 23

5 maggio 2014

Il dossier è stato curato dall'**UFFICIO RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA**
(☎ 066760.2145 - ✉ cd RUE@camera.it)

Il paragrafo 'L'impatto delle proposte sull'ordinamento nazionale' è stato curato
dal SERVIZIO STUDI, Dipartimento Trasporti (☎ 066760.2614)

I dossier dei servizi e degli uffici della Camera sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

INDICE

SCHEDA DI LETTURA	1
DATI IDENTIFICATIVI	3
QUARTO PACCHETTO FERROVIARIO	5
• Finalità/Motivazioni	5
• Contenuti	6
• Base giuridica	22
• Sussidiarietà e proporzionalità	22
• Valutazione del Governo	22
• Esame presso le istituzioni europee	23
• L'impatto delle proposte sull'ordinamento nazionale (a cura del Servizio Studi)	27
• Esame presso il Senato	33

Scheda di lettura

DATI IDENTIFICATIVI

Tipo di atto	<i>Comunicazione (COM(2013)25) Proposta di regolamento (COM(2013)26) Proposta di regolamento (COM(2013)27) Proposta di regolamento (COM(2013)28) Proposta di direttiva (COM(2013)29) Proposta di direttiva (COM(2013)30) Proposta di direttiva (COM(2013)31)</i>
Data di adozione	<i>30 gennaio 2013</i>
Base giuridica	<i>Artt. 91, 109, 170 e 171 del TFUE</i>
Settori di intervento	<i>rete ferroviaria - sicurezza dei trasporti - liberalizzazione del mercato - concorrenza</i>
Esame presso le istituzioni dell'UE	<i>Il pacchetto è stato approvato in prima lettura dal PE il 26 febbraio 2014</i>
Assegnazione	<i>15 marzo 2013 --- IX Commissione Trasporti</i>
Termine per il controllo di sussidiarietà	<i>3 aprile 2013</i>
Segnalazione da parte del Governo	<i>Sì</i>

QUARTO PACCHETTO FERROVIARIO

Finalità/Motivazioni

Il 30 gennaio 2013 la Commissione europea ha presentato il c.d. **quarto pacchetto ferroviario**, che comprende **sei proposte legislative** intese ad **eliminare le barriere che ancora si frappongono al completamento dello spazio ferroviario europeo unico**, rimuovendo le strozzature che il Libro bianco della Commissione europea "Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti - Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile" del 2011 individua in ostacoli di carattere tecnico, amministrativo e giuridico.

Il pacchetto comprende:

- una **proposta di regolamento** relativa alla **normalizzazione dei conti** delle aziende ferroviarie (COM(2013)26);
- una **proposta di regolamento** relativa all'**Agenzia dell'Unione europea per le ferrovie** (COM(2013)27);
- 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);
- una **proposta di direttiva** che modifica la direttiva 2012/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio e che istituisce uno **spazio ferroviario europeo unico** e la **governance** dell'infrastruttura ferroviaria (COM(2013)29);
- una **proposta di direttiva** relativa all'**interoperabilità** del sistema ferroviario europeo (COM(2013)30);
- una **proposta di direttiva** sulla **sicurezza** delle ferrovie (COM(2013)31).

Le proposte legislative sono accompagnate dalla **comunicazione** "Quarto pacchetto ferroviario – **Completare lo spazio ferroviario europeo unico per favorire la competitività e la crescita europee**" (COM(2013)25).

Le proposte di regolamento relative alla **normalizzazione dei conti** delle aziende ferroviarie (COM(2013)26) e all'**apertura del mercato** dei servizi di trasporto nazionale di passeggeri per ferrovia (COM(2013)28) e la proposta di direttiva sulla **governance** dell'infrastruttura ferroviaria (COM(2013)29) costituiscono quello che viene definito il "**pilastro politico**", in quanto vertenti sull'assetto del comparto. In particolare, si tratta delle questioni relative alla separazione tra le funzioni di gestore della rete ferroviaria e di prestatore di servizi ferroviari all'interno delle cosiddette "imprese integrate", nonché delle

questioni riguardanti l'aggiudicazione dei contratti di servizio pubblico per il trasporto ferroviario mediante gara ovvero affidamento diretto.

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), costituiscono invece il c.d. "**pilastro tecnico**", il cui obiettivo è accrescere le economie di scala per le imprese ferroviarie nell'UE, ridurre i costi e i tempi delle procedure amministrative e procedere al riordino dell'Agenzia.

Si segnala che le proposte contenute nel quarto pacchetto ferroviario figurano fra gli **atti segnalati come prioritari nel programma di lavoro della Commissione per il 2014**.

Contenuti

Comunicazione "Quarto pacchetto ferroviario – Completare lo spazio ferroviario europeo unico per favorire la competitività e la crescita europee" (COM(2013)25)

Nella **comunicazione** la Commissione europea ricorda che il **fatturato annuo del trasporto ferroviario nell'UE ammonta a 73 miliardi di euro** (il 65% di quello aereo). Il settore impiega 800.000 persone, di cui 463.000 nel trasporto passeggeri, e riceve **consistenti finanziamenti dal settore pubblico**: nel 2009 sono stati erogati circa **20 miliardi di euro a titolo di compensazione per gli oneri di servizio e 26 miliardi** sotto forma di **investimenti nelle infrastrutture**.

Malgrado gli sviluppi positivi registrati in alcuni mercati, **la quota nella ripartizione modale del trasporto ferroviario rimane modesta**, sia per problemi di adeguatezza (ad esempio il trasporto ferroviario non è spesso adeguato a tragitti urbani di breve distanza) sia per gli ostacoli all'accesso al mercato che nuocciono alla concorrenza e all'innovazione.

Relativamente al **trasporto di passeggeri**, il settore ferroviario non regge il confronto con le altre modalità di trasporto. **La parte modale della ferrovia nell'UE del 6% si mantiene abbastanza stabile dalla metà degli anni '90**, a fronte del 75% per le automobili private e dell'8% per gli autobus e gli aerei. Mentre alcuni Stati membri hanno aperto il proprio mercato dei servizi nazionali di trasporto passeggeri, in altri Stati questo rimane dominato dagli operatori storici.

Nell'Unione europea nel suo complesso la quota del **trasporto ferroviario di merci** ha subito un'inversione di tendenza **dal 2000 ad oggi, passando dall'11,5 al 10,2%**. Lo sviluppo dei mercati ferroviari nazionali è stato diverso nei vari Stati membri, con un calo, tra il 2005 e il 2007, di oltre il 10% in Ungheria e un incremento superiore al 20% in Svezia. Secondo l'ultima inchiesta

Eurobarometro, solo il 6% degli europei utilizza il treno almeno una volta a settimana; inoltre, per i consumatori i servizi ferroviari si collocano in 27^{ma} posizione su un elenco di 30 mercati di servizi e con valutazioni molto mediocri per quanto riguarda la comparabilità e la soddisfazione.

A partire dalla metà degli anni '90, **l'esiguità degli investimenti ha comportato il declino del settore nonché il degrado delle infrastrutture e del materiale rotabile**, che hanno reso il trasporto ferroviario poco attraente.

In molti casi si è dovuto procedere al **salvataggio delle imprese ferroviarie** e in alcuni paesi, quali Spagna, Portogallo o Bulgaria, gli operatori storici operano in perdita.

Nel settore dei trasporti l'Europa deve affrontare numerosi altri problemi: una **domanda crescente di traffico** (il **trasporto di merci** dovrebbe aumentare di circa il 40% nel 2030, rispetto al 2005, e di più dell'80% nel 2050, mentre il traffico passeggeri dovrebbe crescere con ritmi leggermente meno sostenuti: del 34% entro il 2030 e del 51% entro il 2050) e i problemi, strettamente correlati al primo, della **congestione**; della **sicurezza dell'approvvigionamento di combustibili**, delle **emissioni di CO₂**, ferma restando la necessità di creare un'infrastruttura di trasporto efficace per **sostenere la crescita** dell'economia europea.

La Commissione individua due segmenti che presentano un **notevole potenziale di crescita** negli anni a venire:

- 1) il **trasporto regionale e suburbano di passeggeri**, considerato che il tasso di urbanizzazione dell'UE si attesta al 75%, e soprattutto tenuto conto della forte e crescente congestione degli assi stradali;
- 2) il **trasporto ferroviario ad alta velocità** che ha guadagnato quote di mercato rispetto al trasporto aereo, diventando la prima scelta dei passeggeri su determinate tratte. Tra il 2020 e il 2035, proprio questa modalità di trasporto dovrebbe conoscere la **maggiore crescita della domanda** con ricadute positive sugli investimenti, la crescita e l'occupazione.

In 16 dei 25 Stati membri dotati di reti ferroviarie, **gli operatori storici detengono una quota di mercato superiore al 90%**. In tali condizioni, a giudizio della Commissione europea, non può essere garantita né la **concorrenza per il mercato** (messa in concorrenza di diversi operatori per ottenere il diritto esclusivo di gestire una determinata linea mediante un contratto di servizio pubblico), né la **concorrenza sul mercato** (diversi operatori attivi su una medesima linea, cioè il libero accesso). **Inoltre è aumentato lo scarto in termini di efficienza** tra le migliori imprese ferroviarie dell'UE e quelle meno efficienti. Le cause principali di tali problemi sono l'assenza di concorrenza per i contratti di servizio pubblico, le distorsioni di mercato connesse all'accesso limitato alle risorse necessarie come il materiale rotabile e le biglietterie integrate, nonché le restrizioni nazionali alla libertà di fornire servizi nazionali di trasporto passeggeri per ferrovia. Attualmente il 42% dei servizi nazionali di trasporto

passaggeri nell'UE è fornito sotto forma di obblighi di servizio pubblico attribuiti direttamente. Inoltre, in almeno 9 Stati membri, **l'operatore storico beneficia sempre di un monopolio sui servizi nazionali di trasporto passeggeri iscritti nella legislazione nazionale.**

Pilastro tecnico (COM(2013) 27, 30, 31)

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'Agenzia dell'Unione europea per le ferrovie e che abroga il regolamento (CE) n. 881/2004 ([COM\(2013\)27](#))

La proposta della Commissione intende **sostituire il regolamento (CE) n. 881/2004** con cui è stata **istituita l'Agenzia ferroviaria europea (ERA)**, responsabile della sicurezza e dell'interoperabilità delle ferrovie.

L'Agenzia ferroviaria europea (ERA) è stata istituita per promuovere la creazione di uno spazio ferroviario europeo senza frontiere e contribuire al rilancio del settore ferroviario rafforzandone i vantaggi essenziali in materia di sicurezza. L'Agenzia, che ha **sede in Francia** (gli uffici si trovano a Valenciennes, le conferenze e gli incontri internazionali hanno luogo a Lilla), ha il compito di apportare il necessario sostegno tecnico all'attuazione della **direttiva 2004/49/CE relativa alla sicurezza delle ferrovie europee.**

Il consiglio di amministrazione è **composto da rappresentanti di ciascuno degli Stati membri, della Commissione e di sei categorie professionali** del settore: imprese ferroviarie, gestori dell'infrastruttura, industria ferroviaria, sindacati, passeggeri, clienti del trasporto merci. Si riunisce almeno due volte l'anno, adotta il programma di lavoro annuale e la relazione generale.

L'Agenzia è guidata da un **direttore esecutivo**, nominato dal consiglio d'amministrazione, che ha il compito di preparare e attuare il programma di lavoro ed è responsabile della gestione del bilancio dell'Agenzia.

L'Agenzia non dispone di poteri decisionali, ma **formula pareri, raccomandazioni e proposte alla Commissione.**

L'Agenzia è inoltre responsabile del miglioramento del livello di **interoperabilità** del sistema ferroviario europeo. A tal fine essa organizza e dirige i lavori tesi a elaborare e aggiornare le **specifiche tecniche di interoperabilità (STI¹)** e pubblica ogni due anni una relazione sui progressi compiuti in materia di interoperabilità.

¹ Le STI sono specifiche tecniche volte a garantire l'ottemperanza ai requisiti minimi della direttiva [2008/57/CE](#) sull'interoperabilità del sistema ferroviario europeo.

L'obiettivo della proposta è **definire i nuovi compiti** dell'Agenzia nel settore dell'interoperabilità e della sicurezza derivanti dal **rilascio di certificati di sicurezza e di autorizzazioni dei veicoli** e chiarire le disposizioni esistenti, nonché aggiornare le disposizioni in materia di *governance* dell'Agenzia, **in linea con i principi enunciati nell'approccio comune** del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione **in merito alle agenzie decentrate**, approvato il 12 giugno 2012.

Attualmente la direttiva 2008/57/CE prevede che per i veicoli ferroviari sia **rilasciata un'autorizzazione alla messa in servizio in ciascuno Stato membro**. Tranne che in casi specifici, i certificati rilasciati in uno Stato membro **non sono riconosciuti in modo incondizionato** negli altri Stati membri, a detrimento dello spazio ferroviario unico europeo. Per ogni veicolo ferroviario **sarebbe pertanto opportuno, ad avviso della Commissione, prevedere un'unica autorizzazione rilasciata dall'Agenzia**. Ciò assicurerebbe benefici tangibili per il settore, riducendo i costi e la durata della procedura, e diminuirebbe il rischio di potenziali discriminazioni, in particolare nei confronti di nuove società che intendano inserirsi nel mercato ferroviario.

Le autorità nazionali competenti hanno di norma imposto corrispettivi per il rilascio delle autorizzazioni di veicoli e dei certificati di sicurezza. Con il trasferimento delle relative competenze a livello di Unione, **l'Agenzia dovrebbe essere autorizzata a imporre ai richiedenti il versamento di un corrispettivo per il rilascio dei certificati e delle autorizzazioni**. L'ammontare di tali corrispettivi dovrebbe essere **uguale o inferiore alla media attuale dell'Unione**.

Affinché il **trasferimento all'Agenzia delle funzioni e dei compiti svolti finora dagli Stati membri** non comporti un abbassamento del livello di sicurezza che è sempre stato elevato, **l'Agenzia deve disporre di risorse sufficienti** per le sue nuove funzioni.

La Commissione rileva, poi, che ad oggi **non esiste un vero e proprio mercato europeo della manutenzione delle attrezzature ferroviarie** a causa della mancanza di un sistema di certificazione delle officine di manutenzione. Tale situazione ha comportato costi supplementari per il settore. È quindi opportuno realizzare gradualmente e mantenere aggiornato un **sistema europeo di certificazione delle officine di manutenzione**.

L'Agenzia dovrebbe **organizzare e facilitare la cooperazione tra le autorità nazionali per la sicurezza, gli organismi investigativi nazionali e gli organismi rappresentativi del settore ferroviario** operanti a livello europeo, al fine di promuovere la diffusione di buone pratiche, lo scambio di informazioni utili, la raccolta di dati relativi alle ferrovie e il monitoraggio dei risultati globali relativi alla sicurezza del sistema ferroviario.

Secondo la proposta della Commissione, l'Agenzia dovrà:

- svolgere il ruolo di autorità europea responsabile del **rilascio di certificati di sicurezza per le imprese ferroviarie (art. 12), autorizzazioni all'immissione sul mercato di veicoli ferroviari e tipi di veicoli e autorizzazioni alla messa in servizio di sottosistemi controllo-comando e segnalamento di terra (artt. 16-18)**;
- **tenere sotto osservazione le norme ferroviarie nazionali e le attività delle autorità nazionali** che operano nell'ambito dell'interoperabilità e della sicurezza ferroviarie **(artt. 29-31)**;
- fornire un **supporto tecnico indipendente e obiettivo**, in particolare **alla Commissione (art. 37)**;
- rafforzare il proprio ruolo nel campo delle **applicazioni telematiche** al fine di garantirne uno sviluppo coerente e un'implementazione in tempi brevi **(art. 19)**;
- assumere un ruolo più rilevante che assicuri uno sviluppo coerente del **sistema europeo di gestione del traffico ferroviario (ERTMS) (artt. 24-28)**.

La proposta prevede anche l'**istituzione di un sistema di ricorso** che consente di impugnare le decisioni del direttore esecutivo dinanzi a una commissione speciale di ricorso, avverso le cui decisioni può essere adita la Corte di giustizia **(artt. 51-57)**.

Affinché assolva adeguatamente i propri compiti, la Commissione ritiene che l'Agenzia dovrebbe **avere personalità giuridica (art. 1)** e disporre di un **bilancio autonomo** finanziato principalmente attraverso un contributo dell'Unione e diritti e corrispettivi versati dai richiedenti **(artt. 58-60)**.

La proposta di regolamento crea una base giuridica per gli impegni di bilancio e di personale per l'Agenzia. Nella scheda finanziaria allegata alla proposta si prevedono **stanziamenti** per un totale di 161,118 milioni di euro **per il periodo 2015-2020**. In seguito all'adozione da parte dell'autorità di bilancio del quadro finanziario pluriennale 2014-2020, esse sono aumentate di 21 milioni di euro, per un totale di **182,120 milioni di euro**.

Si segnala, infine, che, ai sensi dell'articolo 290 del TFUE, **la proposta delega alla Commissione il potere di adottare atti in relazione agli articoli riguardanti i diritti e i corrispettivi da riscuotere** per il rilascio e il rinnovo di autorizzazioni alla messa in servizio di sottosistemi controllo-comando e segnalamento di terra, di autorizzazioni all'immissione sul mercato di veicoli e tipi di veicoli e di certificati di sicurezza. La delega è conferita per una durata indeterminata e potrà essere revocata in qualunque momento dal Parlamento europeo e dal Consiglio (artt. 73 e 75).

Al riguardo sembra opportuno acquisire l'avviso del Governo sui seguenti aspetti:

- *idoneità dell'assetto organizzativo dell'Agenzia, come prospettato dalla proposta in esame, a garantire la massima efficienza nello svolgimento delle numerose funzioni assegnate alla medesima Agenzia;*
- *congruità delle risorse finanziarie, umane e strumentali indicate, rispetto ai compiti assegnati.*

Esame presso i Parlamenti nazionali

Sulla proposta hanno espresso parere motivato il Parlamento lituano, il Senato di Romania e il Parlamento svedese.

In genere, è stata rilevata la necessità di **chiarire la ripartizione dei ruoli tra l'Agenzia ferroviaria europea e le agenzie nazionali**, tenendo in debita considerazione l'eventuale **aumento dei costi per la certificazione** che potrebbero gravare sugli operatori che agiscono solo nell'ambito dei mercati nazionali.

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'interoperabilità del sistema ferroviario dell'Unione europea (rifusione) (COM(2013)30)

Il **sistema attuale di norme tecniche e autorizzazioni**, pur garantendo un elevato livello di sicurezza, è **frammentato tra l'Agenzia ferroviaria europea e le autorità nazionali**, con conseguenti **elevati costi amministrativi** e ostacoli eccessivi in termini di accesso al mercato, soprattutto per i nuovi operatori e i costruttori di veicoli ferroviari.

Uno dei principali ostacoli per le imprese ferroviarie è rappresentato dalla **coesistenza, da un lato, di norme nazionali tecniche e di sicurezza e, dall'altro, di specifiche tecniche di interoperabilità dell'UE (STI)**. Secondo stime dell'Agenzia ferroviaria europea, allo stato attuale nell'UE coesistono **più di 11 mila regole** di questo tipo. Le **procedure di autorizzazione** dei nuovi convogli possono durare fino a **2 anni e costare fino a 6 milioni di euro** e per ottenere un certificato di sicurezza, le imprese ferroviarie sono tenute a **pagare le agenzie nazionali di sicurezza** (in certi casi i costi amministrativi e di consulenza raggiungono i **70 mila euro**). Esistono inoltre notevoli differenze nel modo in cui le agenzie nazionali di sicurezza gestiscono le procedure di autorizzazione dei veicoli e di certificazione di sicurezza. Le difficoltà di accesso al mercato riguardano in particolare i nuovi operatori che sono maggiormente esposti alla complessità delle procedure e ai ritardi a causa delle risorse umane e finanziarie limitate.

Gli articoli **170-172** del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, riguardanti la realizzazione delle reti transeuropee di trasporto (TEN-T),

stabiliscono che l'azione dell'UE in questo settore mira a favorire **l'interconnessione e l'interoperabilità** delle reti nazionali nonché l'accesso a tali reti, mediante l'adozione di adeguate misure in particolare nel campo dell'**armonizzazione delle norme tecniche**.

Le modifiche di rilievo che la Commissione intende proporre alla direttiva 2008/57/CE relativa all'interoperabilità e successive modifiche possono essere così riassunte:

- per quanto riguarda l'ambito di applicazione, **l'interoperabilità dei sistemi locali, urbani e suburbani** non sarà contemplata dalla direttiva;
- **alcune definizioni sono state riformulate** (applicazione delle STI ai sistemi esistenti, deroghe alle STI, carenze delle STI e applicabilità delle norme nazionali) o aggiunte (il concetto di autorizzazione d'immissione del veicolo sul mercato e alcune disposizioni relative ai registri) (**art. 2**);
- le STI dovranno prevedere ulteriori disposizioni al fine di coprire i sottosistemi esistenti e consentire alle imprese ferroviarie di verificare la compatibilità fra i veicoli e la rete su cui tali veicoli saranno operativi (**art. 4**);
- **l'art. 6** specifica che, in seguito all'identificazione di alcune carenze e in attesa della modifica delle STI, la Commissione potrà chiedere un parere dell'Agenzia che, su richiesta della Commissione stessa, costituirà strumento di conformità;
- sono **ridotti i casi di eventuale non applicazione delle STI (art. 7)**;
- sono specificati il ruolo delle **norme nazionali**, i casi in cui queste possono essere introdotte e le procedure per la loro revoca o pubblicazione, nonché le circostanze che attivano una nuova dichiarazione "CE" di verifica (**artt. 13-15**);
- **l'art. 19** regola l'immissione sul mercato di **sottosistemi mobili**, che potrà essere effettuata sia dalle imprese ferroviarie che dai produttori;
- **l'art. 20** introduce il concetto di **autorizzazione di immissione del veicolo sul mercato**. Tale autorizzazione dovrà essere rilasciata dall'Agenzia e dovrà contenere tutte le informazioni di cui necessiterà in seguito l'impresa ferroviaria per mettere un veicolo in servizio commerciale. Sarà possibile chiedere una dichiarazione complementare finalizzata a semplificare all'impresa ferroviaria il compito di mettere in servizio il veicolo;
- **l'art. 21** definisce il ruolo delle imprese ferroviarie e dei gestori dell'infrastruttura nella **verifica della compatibilità tecnica** del veicolo con il percorso e l'integrazione sicura del veicolo nel sistema in cui è destinato a circolare;
- **gli artt. da 23 a 41** relativi agli organismi di valutazione della conformità sostituiscono e integrano l'ex articolo 28 e l'ex allegato VIII per includere

le disposizioni del nuovo quadro legislativo per la commercializzazione dei prodotti, come definito nella decisione 768/2008/CE;

- gli **artt. da 42 a 45** sul **numero europeo del veicolo** (NEV) e i registri sono aggiornati per riflettere le disposizioni contenute nella proposta;
- a seguito dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona, una serie di allegati della direttiva 2008/57/CE sono convertiti in atti di esecuzione che dovranno essere adottati dalla Commissione.

La direttiva, se approvata, entrerebbe in vigore il giorno successivo alla pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea. Gli Stati membri entro 2 anni dall'entrata in vigore devono adottare e pubblicare le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie a conformarsi alla direttiva. Il Parlamento europeo ha approvato un emendamento che riduce da 2 anni a 1 anno il termine di recepimento.

Esame presso i Parlamenti nazionali

Sulla proposta hanno espresso parere motivato il Parlamento lituano e il Parlamento svedese.

Anche su questa proposta di regolamento - così come su tutti e tre i provvedimenti che costituiscono il c.d. pilastro tecnico - è stata rilevata la necessità di **chiarire la ripartizione dei ruoli tra l'Agenzia ferroviaria europea e le agenzie nazionali**.

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla sicurezza delle ferrovie che modifica la direttiva 2004/49/CE (rifusione) ***(COM(2013)31)***

Come ribadito dalla Commissione europea, la creazione di un mercato unico dei servizi di trasporto ferroviario a livello UE passa necessariamente attraverso un **quadro normativo comune in materia di sicurezza**.

Fino ad oggi gli Stati membri hanno elaborato **norme e standard di sicurezza di portata essenzialmente nazionale** e proprio l'eterogeneità dei requisiti di sicurezza esistente tra gli Stati membri ha contribuito ad ostacolare il funzionamento ottimale dei trasporti su rotaia nell'UE.

Al fine di garantire un elevato livello di sicurezza in tutta l'UE è stata adottata la direttiva 2004/49/CE che fissa un quadro **normativo comune per la sicurezza ferroviaria**, armonizza il contenuto delle norme di sicurezza, la certificazione di sicurezza delle imprese ferroviarie, le funzioni e i ruoli delle autorità preposte alla sicurezza e le indagini sugli incidenti.

Sebbene la direttiva 2004/49/CE abbia rappresentato un grande passo avanti in termini di rafforzamento della sicurezza, la Commissione ne ritiene tuttavia necessaria una **revisione per tenere conto dell'evoluzione del mercato ferroviario in cui sono entrati nuovi soggetti**.

La Commissione osserva al riguardo che, mentre **in passato le imprese ferroviarie integrate verticalmente** erano in grado di **controllare internamente la qualità di tutti i processi**, come ad esempio la manutenzione del materiale rotabile o le operazioni di carico, la **tendenza attuale ad esternalizzare** determinate attività o servizi comporta da un lato la comparsa di nuovi attori soggetti ad una crescente pressione economica e finanziaria e, dall'altro, la **riduzione del controllo interno**. Questa situazione può avere **ripercussioni negative sulla sicurezza**, a meno che non si introduca, mediante accordi contrattuali o di altro tipo, una forma di monitoraggio tale da garantire che le misure di controllo del rischio siano attuate adeguatamente da tutti i soggetti interessati.

La proposta in esame è volta a modificare la citata direttiva 2004/49/CE al fine di:

- **chiarire il ruolo e le responsabilità** degli attori della catena ferroviaria;
- **escludere dall'ambito di applicazione della direttiva metropolitane, tram e altri sistemi di trasporto leggero su rotaia** nonché le reti funzionalmente isolate dal resto del sistema ferroviario ed adibite unicamente a servizi passeggeri locali, urbani o suburbani, nonché le imprese ferroviarie che operano esclusivamente su tali reti;
- **introdurre un certificato di sicurezza unico** per rendere il sistema ferroviario più efficace ed efficiente grazie alla **riduzione degli oneri amministrativi** a carico delle imprese ferroviarie;
- prevedere il **rilascio da parte dell'autorità nazionale** preposta alla sicurezza dello Stato membro in cui il gestore è stabilito **di un'autorizzazione di sicurezza** per poter gestire e far funzionare un'infrastruttura ferroviaria;
- riconoscere un **nuovo ruolo alle autorità nazionali di sicurezza** e ridistribuire le responsabilità tra tali autorità e l'Agenzia ferroviaria europea;
- la definizione di **principi comuni per la gestione della sicurezza**;
- l'obbligo per gli Stati membri di provvedere affinché le imprese ferroviarie, i gestori dell'infrastruttura e il loro personale addetto a compiti di sicurezza essenziali beneficino di un **accesso equo e non discriminatorio alle strutture di formazione**.

La nuova proposta contiene inoltre specifiche **disposizioni in materia di indagini sugli incidenti ferroviari**.

L'art. 26 conferisce **alla Commissione il potere di adottare atti delegati** per tener conto dell'entrata in vigore del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (*si veda infra valutazione del Governo*).

Secondo la proposta della Commissione, la direttiva entrerebbe in vigore il giorno successivo alla pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea. Gli Stati membri devono adottare e pubblicare entro 20 mesi dall'entrata in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie a conformarsi alla direttiva. Il Parlamento europeo ha approvato un emendamento che riduce da 2 anni a 1 anno il termine di recepimento.

Pilastro politico (COM(2013) 26, 28, 29)

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che abroga il regolamento (CEE) n. 1192/69 del Consiglio relativo alle norme comuni per la normalizzazione dei conti delle aziende ferroviarie (COM(2013)26)

Il regolamento (CEE) n. 1192/69 relativo alle norme comuni per la normalizzazione dei conti delle aziende ferroviarie permette agli Stati membri di **compensare le imprese ferroviarie per il pagamento di obblighi che le imprese che operano in altri settori di trasporto non devono sostenere**.

Tali obblighi possono riguardare **pagamenti speciali in caso di incidenti sul lavoro** che un'azienda ferroviaria è obbligata a sostenere, ma che nel caso di altri modi di trasporto sono a carico dello Stato, **pensioni** per i lavoratori del settore ferroviario che chiedono il **prepensionamento perché svolgono lavori usuranti** oppure pagamenti per **spese relative agli impianti di passaggio a livello**. **I tipi di compensazione sono suddivisi in 15 categorie ("classi")** che definiscono l'ambito specifico e i principi di calcolo, così come previsto dai diversi allegati. Se le norme per la normalizzazione sono correttamente applicate, **il sostegno statale è considerato compatibile con il mercato interno** e gli Stati membri sono **esentati dagli obblighi di notifica** dell'aiuto di Stato.

La Commissione ha proposto di abrogare il regolamento (CEE) n. 1192/69, ritenuto sostanzialmente obsoleto, in quanto **adottato prima della liberalizzazione del mercato ferroviario**, quando il trasporto ferroviario in Europa si sviluppava principalmente all'interno dei confini nazionali, con società integrate che gestivano sia i servizi ferroviari che l'infrastruttura ferroviaria. **Quando i bilanci delle ferrovie erano inseriti nei bilanci statali**, lo Stato doveva garantire compensazioni e integrazioni agli accantonamenti pensionistici o assicurativi o compensazioni per gli oneri dovuti al presenziamento di passaggi a livello o in alternativa partecipare ai costi di sottopassi o altre opere che compensassero "costi esterni" sopportati in modo improprio dalle ferrovie. Il

regolamento 1192/69 ha offerto quindi un quadro uniforme armonizzato, autorizzando queste compensazioni e sottraendole all'eventuale accusa di essere un aiuto di Stato illegittimo.

La Commissione sottolinea che, nel **contesto di un mercato in cui le aziende ferroviarie sono imprese commerciali**, esse si devono comportare in un quadro di mercato liberalizzato e in competizione. **Le compensazioni per opere accessorie vanno risolte con i contratti di servizio o come emolumenti per oneri di servizio pubblico** da negoziare e riconoscere eventualmente al gestore dell'infrastruttura.

La proposta non è accompagnata da una valutazione d'impatto. Tuttavia, la Commissione ha chiesto informazioni agli Stati membri in merito all'applicazione del regolamento nel maggio 2010 e nel giugno 2011 e dalle risposte è emerso che, tra il 2007 e il 2010, **la maggioranza degli Stati membri non aveva ricevuto domande dalle imprese ferroviarie** e non aveva effettuato compensazioni a norma del regolamento. La maggior parte degli Stati membri ha inoltre dichiarato di non vedere l'utilità del regolamento e alcuni hanno esplicitamente manifestato appoggio per l'abrogazione o espresso il parere che il regolamento è obsoleto o superato.

L'abrogazione del regolamento (CEE) n. 1192/69 non dovrebbe comportare conseguenze negative per il trasporto ferroviario nel nostro paese. Al riguardo, sembra comunque opportuno acquisire l'avviso del Governo.

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 1370/2007 per quanto riguarda l'apertura del mercato dei servizi di trasporto nazionale di passeggeri per ferrovia (COM(2013)28)

La finalità generale di questa proposta è **intervenire sulla qualità dei servizi di trasporto passeggeri per ferrovia e aumentarne l'efficienza operativa, migliorando in tal modo la competitività e l'attrattiva della rotaia** rispetto ad altri modi e sviluppando ulteriormente lo **spazio ferroviario europeo unico**.

Il **regolamento (CE) n. 1370/2007** ha inquadrato l'aggiudicazione dei contratti di servizio pubblico e la compensazione degli obblighi di servizio pubblico, senza tuttavia delineare **un'impostazione comune all'aggiudicazione dei contratti nel trasporto di passeggeri per ferrovia**. Visto che all'aggiudicazione di tali contratti non si applicano norme comuni dell'Unione europea, **alcuni Stati membri hanno introdotto l'aggiudicazione mediante gara, mentre in altri vige l'aggiudicazione diretta**.

La Commissione ritiene che una tale **frammentazione di regimi normativi nell'UE ostacoli le imprese ferroviarie nella valorizzazione di tutte le potenzialità di esercizio dell'attività nel mercato interno**.

Dalla valutazione d'impatto è emerso che i risultati migliori in termini di effetti economici, ambientali e sociali, con la generazione di un valore attuale netto compreso fra 21 e 29 miliardi di euro nel periodo 2019-2035, si otterrebbero combinando gli elementi seguenti:

- **diritti di libero accesso**, definiti nelle linee generali e subordinati alla prova d'impatto sull'equilibrio economico dei contratti di servizio pubblico;
- **aggiudicazione mediante gara dei contratti di servizio pubblico**;
- **sistemi nazionali integrati di emissione di biglietti ad adesione volontaria**;
- **obbligo a carico degli Stati membri di assicurare alle imprese ferroviarie che intendono partecipare a una procedura di gara pubblica l'accesso a materiale rotabile idoneo su base non discriminatoria**.

La proposta modifica quindi il regolamento (CE) n. 1370/2007 **rendendo obbligatorie le procedure di gara per i contratti di servizio pubblico** da parte delle imprese ferroviarie e prevedendo, al contempo, **disposizioni che limitano il numero di contratti aggiudicabili da una singola impresa** ferroviaria. **L'obbligatorietà dell'aggiudicazione dei contratti di servizio pubblico mediante gara** mira a intensificare la pressione concorrenziale sui mercati ferroviari nazionali al fine di aumentare la quantità e migliorare la qualità dei servizi di trasporto passeggeri.

Essa contiene:

- specifiche relative alla **determinazione degli obblighi di servizio pubblico** e dell'ambito geografico dei contratti di servizio pubblico da parte delle autorità competenti (**art. 2, lettera e), e nuovo art. 2 bis**). **Impone quindi all'autorità competente di: stendere un piano di trasporto pubblico** che fissi sia gli obiettivi della politica del trasporto pubblico di passeggeri sia le relative caratteristiche di offerta ed efficienza; **motivare sia il tipo e la portata degli obblighi di servizio pubblico** che intende imporre agli operatori di trasporto pubblico sia l'ambito di applicazione del contratto di servizio pubblico, al fine di conseguire gli obiettivi fissati nel piano di trasporto pubblico; procedere a un'**adeguata consultazione delle parti interessate**, ad es. le organizzazioni dei passeggeri e dei dipendenti e gli operatori dei trasporti;
- l'obbligo da parte delle autorità competenti di **fornire informazioni operative, tecniche e finanziarie** sul trasporto di passeggeri oggetto di un contratto di servizio pubblico destinato a essere aggiudicato mediante gara (**art. 4, par. 6 e nuovo par. 8**);
- **l'obbligatorietà dell'aggiudicazione dei contratti di trasporto ferroviario mediante gara (art. 4)**. Con la soppressione dell'art. 5, par. 6, è preclusa alle autorità competenti la possibilità di decidere, nel settore ferroviario, se aggiudicare un contratto di servizio pubblico direttamente o

mediante gara. La regola generale della procedura di gara si applicherà anche alla ferrovia;

- **l'accesso al materiale rotabile ferroviario (nuovo art. 5 bis e nuovo art. 9 bis)**. Gli Stati membri devono assicurare agli operatori che intendono prestare servizi di trasporto pubblico di passeggeri per ferrovia l'accesso effettivo e non discriminatorio a materiale rotabile ferroviario idoneo;
- la previsione di un **periodo di transizione fino al 3 dicembre 2019** per l'aggiudicazione mediante gara di contratti di servizio pubblico di trasporto per ferrovia, eccettuati **altri modi di trasporto su strada o su rotaia, quali metropolitana e tram, che devono essere stati aggiudicati mediante procedura di gara entro il 3 dicembre 2019** (art. 8, par. 2);
- la previsione di **massimali per l'aggiudicazione diretta** di contratti di volume esiguo e per l'aggiudicazione diretta a piccole e medie imprese (**art. 5, par. 4**): le autorità competenti hanno facoltà di **aggiudicare direttamente** i contratti di servizio pubblico **il cui valore annuo medio stimato è inferiore a 1.000.000 euro** o inferiore a **5.000.000 euro** per il contratto di servizio pubblico che include il trasporto pubblico per ferrovia, oppure che riguardano la prestazione di servizi di trasporto pubblico di **passeggeri inferiore a 300.000 km l'anno o inferiore a 150.000 km l'anno** per il contratto di servizio pubblico che include il trasporto pubblico per ferrovia.

Appare opportuno acquisire l'avviso del Governo circa la scelta dei criteri adottati per individuare le soglie al di sopra delle quali è richiesto obbligatoriamente l'affidamento mediante gara pubblica. In particolare, si segnala che, mentre il limite è aumentato a 5 milioni di euro nel caso in cui il servizio pubblico comprenda anche la ferrovia, il limite del chilometraggio è invece dimezzato.

Esame presso i Parlamenti nazionali

Sulla proposta hanno espresso parere motivato il Consiglio federale austriaco, il Parlamento lituano, la Camera dei deputati del Lussemburgo, il Parlamento svedese ed entrambe le Camere del Parlamento olandese.

In particolare, le **Camere del Parlamento olandese** hanno rilevato che:

- la **responsabilità per l'organizzazione di servizi** di trasporto passeggeri nazionali per ferrovia dovrebbe rimanere **competenza nazionale**;
- le proposte della Commissione europea non tengono sufficientemente conto delle **circostanze specifiche** degli Stati membri e non prevedono la necessaria flessibilità per l'attuazione a livello nazionale;
- il **periodo di transizione** previsto sarebbe **troppo breve**;

- si potrebbe determinare una **disparità di condizioni** all'interno dell'UE, dal momento che gli Stati membri che non hanno ancora separato la gestione delle infrastrutture dai servizi di trasporto godrebbero di un vantaggio, in quanto potrebbero mantenere tale assetto.

Il **Parlamento svedese** ha sollevato obiezioni circa le misure proposte per aprire alla concorrenza il traffico passeggeri nazionale. Ad avviso del Riksdag, al fine di sviluppare ulteriormente lo spazio unico ferroviario europeo e di aumentare il volume di traffico passeggeri, sarebbe più opportuno promuovere un sistema comune di informazioni, di orari e di emissione di biglietti.

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2012/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico, per quanto riguarda l'apertura del mercato dei servizi di trasporto nazionale di passeggeri per ferrovia e la governance dell'infrastruttura ferroviaria (COM(2013)29)

Obiettivo della proposta è **aumentare la concorrenza nei mercati ferroviari nazionali e migliorare la governance del gestore dell'infrastruttura.**

I problemi che la Commissione ritiene necessario affrontare riguardano:

- l'**accesso al mercato dei servizi di trasporto di passeggeri** (il mercato è chiuso alla concorrenza in molti Stati membri, con la conseguenza non soltanto che la crescita risulta inibita, ma anche che si creano **disparità fra gli Stati membri che hanno aperto il mercato e quelli in cui è ciò non è ancora avvenuto**);
- la **governance dei gestori dell'infrastruttura** (in quanto monopoli naturali, questi non sempre rispondono alle necessità del mercato e dei suoi utenti);
- una serie di **ostacoli all'ingresso sul mercato** derivanti da situazioni nelle quali **la gestione dell'infrastruttura e le operazioni di trasporto fanno parte della stessa struttura integrata** (in tale caso, i gestori dell'infrastruttura si trovano di fronte a un conflitto di interessi);
- **strutture integrate** che ostacolano **la stessa separazione contabile** fra gestione dell'infrastruttura e attività di trasporto.

Fra il 1° marzo e il 16 aprile 2012 sono stati inviati **questionari mirati a 427 portatori d'interesse nel settore ferroviario** (imprese ferroviarie, gestori dell'infrastruttura, ministeri dei trasporti, autorità di sicurezza, ministeri, organismi rappresentativi, organizzazioni dei lavoratori, ecc.); i **passeggeri** hanno potuto esprimersi grazie a un **sondaggio di Eurobarometro** che ha interessato 25.000 persone equamente distribuite fra i 25 Stati membri dotati di ferrovie; gli **enti locali e regionali** sono stati interpellati tramite la rete del Comitato delle regioni ed è stato consultato il Comitato di dialogo

settoriale sulle ferrovie. I **vincoli alla capacità di infrastruttura** sono considerati dalla maggioranza dei portatori d'interesse (83%) il **principale ostacolo all'accesso** per le imprese ferroviarie.

Per quanto riguarda l'adeguatezza delle soluzioni a una *governance* indipendente ed efficiente dell'infrastruttura ferroviaria, la maggior parte dei Ministeri dei trasporti, delle autorità della concorrenza, degli organismi di regolamentazione, dei gestori dell'infrastruttura indipendenti e delle imprese ferroviarie, delle associazioni dei passeggeri e degli spedizionieri ha reclamato una **separazione completa che assicuri piena trasparenza e parità di condizioni per tutti gli operatori**; le società *holding*, i gestori dell'infrastruttura dipendenti da esse e i rappresentanti dei lavoratori hanno invece fatto riferimento alla letteratura scientifica che sottolinea gli **svantaggi della separazione, come costi di transazione più elevati e il rischio di inefficienze** dovute a mancanza di collegamento.

Sulla base delle conclusioni del processo di consultazione e di uno studio di accompagnamento, la Commissione ha proceduto a una valutazione quantitativa e qualitativa dell'impatto delle nuove misure dirette a modernizzare l'attuale quadro normativo.

La proposta prevede norme che perseguono i seguenti obiettivi:

- a) l'apertura dei mercati dei servizi di trasporto nazionale di passeggeri per ferrovia, al fine di intensificare la pressione concorrenziale sui mercati ferroviari nazionali. **L'art. 10, par. 2**, è modificato per **concedere alle imprese ferroviarie europee i diritti di accesso per l'esercizio di servizi di trasporto nazionale di passeggeri**. Inoltre, **eliminata la distinzione, presente nella legislazione vigente, fra servizi internazionali e nazionali, l'art. 10, parr. 3 e 4**, il cui scopo consisteva nel determinare la natura internazionale o nazionale di un servizio, viene **soppresso**;
- b) il miglioramento della *governance* del gestore dell'infrastruttura che assicuri parità di accesso all'infrastruttura, attraverso:
 - **l'eliminazione dei conflitti di interesse**, che influenzano le decisioni dei gestori dell'infrastruttura sull'accesso al mercato, **derivanti dalla presenza di strutture integrate** che includono la gestione dell'infrastruttura e le attività di trasporto (**art. 7**), e quindi l'eliminazione delle possibilità di sussidi incrociati presenti in tali strutture integrate;
 - la certezza che tutte le funzioni del gestore dell'infrastruttura siano gestite in modo coerente (**gli artt. 7 bis e 7 ter** dispongono norme per garantire **l'indipendenza effettiva del gestore** dell'infrastruttura, nonché **del personale e della dirigenza** del gestore dell'infrastruttura, inserito in un'impresa a struttura verticale);
 - un maggiore coordinamento fra i gestori dell'infrastruttura e gli operatori ferroviari, per migliorare la risposta alle necessità del mercato, attraverso l'istituzione di un **comitato di coordinamento (art. 7 quinquies)**;

- la cooperazione transfrontaliera fra i gestori dell'infrastruttura. La proposta istituisce un **forum per la cooperazione transfrontaliera dei gestori dell'infrastruttura**, che riguarda, fra l'altro, l'istituzione dei corridoi della rete centrale e dei corridoi merci ferroviari e l'attuazione del piano di implementazione del sistema europeo di gestione del traffico ferroviario (ERTMS) (**art. 7 sexies**);
- la possibilità di istituire **servizi di informazione e sistemi integrati di emissione dei biglietti** comuni a tutte le imprese ferroviarie che prestano servizi di trasporto nazionale di passeggeri, con modalità che non falsino la concorrenza (**art. 13 bis**).

La proposta consente alle **imprese a integrazione verticale**, anche con struttura di **holding**, di **mantenere la proprietà del gestore dell'infrastruttura**. Stabilisce tuttavia che debba essere **garantito da forti ed efficaci misure di salvaguardia a tutela dell'indipendenza** del gestore dell'infrastruttura (**artt. 7 bis e 7 ter**).

Per quanto riguarda la verifica della conformità, gli Stati membri potranno **limitare i diritti di accesso** dell'operatore ferroviario inserito in un'impresa a integrazione verticale **qualora la Commissione non sia in grado di confermare l'effettiva attuazione di misure di salvaguardia** a tutela dell'indipendenza del gestore dell'infrastruttura (**art. 7 quater**).

La direttiva, se approvata, entrerebbe in vigore il giorno successivo alla pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea. Gli Stati membri devono adottare e pubblicare entro 18 mesi dall'entrata in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie a conformarsi alla direttiva.

Esame presso i Parlamenti nazionali

Sulla proposta hanno espresso parere motivato il Senato francese, il Parlamento lituano, il Parlamento del Lussemburgo, il Parlamento svedese ed entrambe le Camere del Parlamento olandese.

In particolare, il Senato francese ha sollevato riserve sui seguenti punti:

- il **divieto assoluto alla creazione di nuove strutture a integrazione verticale** (nella forma di *holding*) a partire dall'entrata in vigore della nuova disciplina: esso appare sproporzionato, soprattutto in considerazione del fatto che in molti Paesi membri le strutture a integrazione verticale non hanno posto ostacoli rilevanti alla libera concorrenza e, laddove ciò è accaduto, sono intervenute con efficacia le autorità nazionali;
- l'apertura alla **concorrenza dei servizi di trasporto ferroviario di passeggeri** entro il 2019 dovrebbe essere simmetrica sui mercati degli Stati membri, mentre la disciplina proposta prevede al primo comma che la **Commissione europea** abbia il **potere discrezionale** di vietare a un operatore di un'impresa verticalmente integrata di fornire servizi di trasporto

ferroviario di passeggeri al di là dei confini nazionali. Tale potere discrezionale creerebbe incertezza giuridica per gli operatori.

Base giuridica

Le proposte si basano sugli artt. **91, 109, 170 e 171** del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

Sussidiarietà e proporzionalità

Con riferimento alle proposte presentate, la Commissione europea ribadisce che, poiché gli obiettivi delle azioni proposte non possono essere realizzate in misura sufficiente dagli Stati membri e possono, a causa del carattere collettivo delle attività da svolgere, essere realizzati meglio a livello unionale, l'Unione può intervenire in base al principio di sussidiarietà di cui all'articolo 5 del Trattato.

In particolare, la Commissione sottolinea il **valore aggiunto dell'intervento dell'Unione** attraverso la proposta di regolamento relativo all'Agenzia dell'Unione europea per le ferrovie (COM(2013)27) in quanto essa intende: **riunire in un unico atto giuridico tutti i compiti** esistenti dell'Agenzia e ampliarne il ruolo in aree in cui tale ampliamento sia giustificato; **eliminare gli ostacoli tecnici e amministrativi** ancora esistenti nel settore ferroviario; **coinvolgere maggiormente l'Unione europea** attraverso l'Agenzia (impiego di una struttura specifica e di personale qualificato, esperienza positiva con metodi sperimentati e collaudati, obiettività e imparzialità).

Le proposte inoltre, secondo la Commissione, si limitano a quanto è necessario per conseguire tale obiettivo in ottemperanza al principio di **proporzionalità**.

Si segnala che nelle sezioni relative all'esame presso altri Parlamenti sono riportati sinteticamente i rilievi avanzati in ordine al mancato rispetto del principio di sussidiarietà.

Valutazione del Governo

Le proposte in oggetto sono state **segnalate dal Governo** in quanto ritenute di particolare interesse nazionale.

Nel corso delle comunicazioni sulle linee programmatiche del suo ministero, svoltesi il **26 marzo 2014** presso l'8^a Commissione Lavori pubblici del Senato, il **ministro dei Trasporti, Maurizio Lupi**, ha sottolineato che il quarto pacchetto ferroviario rappresenta un'occasione importante per migliorare i servizi ferroviari dell'UE, aumentandone efficacia, efficienza e competitività, e l'Italia auspica che la Commissione europea sia garante del **processo di liberalizzazione**, che, per

essere veramente efficace, deve essere realizzato in modo omogeneo in tutti i Paesi membri.

Il ministro ha richiamato la **necessità che il pacchetto mantenga la sua unitarietà**, procedendo alla **contemporanea approvazione e attivazione dei due pilastri, tecnico e politico**, poiché ritiene sia essenziale, per una corretta e compiuta attuazione di questo importante processo di riforma del settore, che sia messa a disposizione degli Stati membri una normativa completa, che abbracci tutti gli aspetti necessari al governo e allo sviluppo del sistema ferroviario europeo.

Il Ministro ha infine sottolineato che **l'esame sul pacchetto dovrebbe concludersi durante il semestre di Presidenza italiana**, il che conferisce una particolare responsabilità al Governo e al Parlamento. **L'Italia dovrà pertanto esercitare un ruolo di impulso** perché si giunga ad una definizione complessiva dell'assetto del settore, processo che potrebbe essere favorito anche dall'insediamento del nuovo Parlamento dopo le elezioni europee.

Ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012, n. 234, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti - Direzione Generale del Trasporto Ferroviario ha inviato alle Camere una **relazione tecnica** sulla proposta di regolamento **COM(2013)26** relativo alle norme comuni per la normalizzazione dei conti delle aziende ferroviarie (in merito alla quale non rileva alcun impatto giuridico di non conformità al quadro normativo vigente) e sulla proposta di direttiva **COM(2013)31** riguardante la sicurezza delle ferrovie.

Su quest'ultima proposta, il **Ministero dei trasporti** ha espresso **perplexità in merito all'esercizio della delega** previsto all'art. 26, in quanto conferito alla Commissione **per un periodo di tempo indeterminato**. Nella relazione si fa presente che anche la proposta di direttiva COM(2013)30 sull'interoperabilità, strettamente connessa a quella sulla sicurezza, fa ampio ricorso agli atti delegati e che, in sede di Consiglio, **tutte le rappresentanze degli Stati ne hanno evidenziato la criticità**.

Si sottolinea inoltre che l'obiettivo dell'introduzione del certificato unico di sicurezza andrebbe perseguito attraverso un **maggiore coinvolgimento delle Agenzie nazionali di sicurezza**.

Esame presso le istituzioni europee

Il **Parlamento europeo ha approvato il pacchetto** in prima lettura nella seduta del **26 febbraio 2014**. L'assemblea plenaria ha sostanzialmente confermato l'impostazione delle proposte legislative della Commissione europea per quanto attiene gli aspetti tecnici, mentre ha invece profondamente modificato e indebolito l'impostazione delle proposte relative agli aspetti politici.

In particolare è stato di fatto **eliminato l'obbligo di affidare i contratti di servizio ferroviario a livello nazionale e locale mediante procedure concorsuali, mantenendo la possibilità dell'affidamento diretto.**

Il Parlamento europeo ha approvato l'introduzione del diritto da parte delle imprese ferroviarie europee di offrire servizi commerciali di trasporto di passeggeri in tutti gli Stati membri a partire dal 2019, mentre **le procedure di gara concorrenziali per i contratti di servizio pubblico sono state posticipate al 2023** e soggette a eccezioni molto significative.

L'altro aspetto della *governance* sul quale il Parlamento europeo ha di fatto indebolito le proposte della Commissione europea riguarda la gestione delle cosiddette **imprese integrate**, per le quali **non si è portato fino in fondo l'obbligo di separazione tra le attività del gestore dell'infrastruttura ferroviaria e quelle dell'impresa ferroviaria.**

La stessa Commissione europea all'indomani del voto ha commentato negativamente le scelte del Parlamento.

Per quanto riguarda la proposta di regolamento relativa alla **normalizzazione dei conti delle aziende ferroviarie (COM(2013)26)**, il Parlamento europeo ha approvato un emendamento con il quale si prevede che **il regolamento entri in vigore due anni dopo la pubblicazione in G.U. dell'UE.**

In sostanza, il Parlamento europeo ha chiesto che sia differita l'entrata in vigore del nuovo regime, per cui **per altri due anni le imprese ferroviarie che attualmente ne fruiscono potrebbero continuare ad avvalersi della compensazione** concessa dai rispettivi Stati.

Per quanto riguarda la **proposta di regolamento sull'apertura del mercato dei servizi di trasporto nazionale di passeggeri per ferrovia (COM(2013)28)**, il Parlamento europeo ha approvando **proposte emendative** fra le quali si segnalano le seguenti:

- **entro i sei mesi successivi alla prima metà del periodo transitorio**, gli Stati membri presentano alla Commissione una **relazione sullo stato dei lavori**, ponendo l'accento sull'attuazione dell'aggiudicazione graduale di contratti di servizio pubblico (**art. 8**);
- il **numero minimo di contratti di servizio pubblico** per il trasporto ferroviario in uno Stato membro è di **uno**, nel caso di un volume del mercato nazionale del trasporto di passeggeri per ferrovia coperto dal contratto di servizio pubblico inferiore o pari a 20 milioni di treno-km; **due**, nel caso di un volume del mercato nazionale del trasporto di passeggeri per ferrovia coperto dal contratto di servizio pubblico superiore a 20 milioni di treno-km e inferiore o pari a 100 milioni di treno-km, a condizione che l'entità di un singolo contratto non superi il 75% del volume complessivo del mercato coperto da contratti di servizio pubblico;

tre, nel caso di un volume del mercato nazionale del trasporto di passeggeri per ferrovia coperto dal contratto di servizio pubblico superiore a 100 milioni di treno-km e inferiore o pari a 200 milioni di treno-km, a condizione che l'entità di un singolo contratto non superi il 75% del volume complessivo del mercato coperto da contratti di servizio pubblico; quattro, nel caso di un volume del mercato nazionale del trasporto di passeggeri per ferrovia coperto dal contratto di servizio pubblico superiore a 200 milioni di treno-km, a condizione che l'entità di un singolo contratto non superi il 50% del volume complessivo del mercato coperto da contratti di servizio pubblico (**art. 2 bis**);

- all'**art. 5** si prevedono una serie di **esimenti** attraverso i quali si intende **attenuare l'obbligo di gare pubblica**.

Per quanto riguarda la **proposta di direttiva sullo spazio ferroviario europeo (COM(2013)29)**, il Parlamento europeo ha approvato il testo **con emendamenti**. In particolare il Pe ha ritenuto opportuno:

- affermare che lo sviluppo di uno spazio ferroviario europeo unico dipende enormemente **dall'applicazione effettiva, integrale ed entro i termini previsti, in tutti gli Stati membri, della legislazione adottata** e che il completamento dell'apertura del mercato ferroviario dell'Unione dovrebbe essere considerato essenziale, così da **consentire al trasporto ferroviario di diventare un'alternativa credibile** ad altri modi di trasporto in termini di prezzo e qualità;
- sancire che, per **evitare il dumping sociale**, un'impresa ferroviaria dovrebbe poter erogare servizi di trasporto ferroviario solo se rispetta i contratti collettivi o le leggi nazionali che stabiliscono norme nello Stato membro in cui intende operare. Dovrebbe pertanto essere prevista parità di retribuzione nello stesso luogo;
- a condizione che non sorgano conflitti di interesse e che sia garantita la riservatezza delle informazioni sensibili sotto il profilo commerciale, **non viene impedito in alcun modo agli Stati membri di autorizzare il gestore dell'infrastruttura a impegnarsi in accordi di cooperazione**, in modo trasparente, non esclusivo e non discriminatorio, con uno o più richiedenti per quanto riguarda una linea specifica o una parte locale o regionale della rete, in modo tale da offrire incentivi finanziari per aumentare l'efficienza della sua cooperazione in relazione alla parte della rete in questione. La cooperazione in questione è intesa a garantire una gestione più efficiente delle interruzioni, dei lavori di manutenzione o delle infrastrutture congestionate, o di una linea o di una parte della rete soggetta a ritardi, o a migliorare la sicurezza, la sua durata è limitata a un massimo di cinque anni ed è prorogabile;

- sottolineare che i passeggeri dovrebbero avere accesso a **sistemi funzionanti di emissione di biglietti cumulativi e integrati**, i quali dovrebbero essere interoperabili tra loro ai fini della creazione di un sistema a livello di Unione in cui rientrano tutti gli operatori del trasporto ferroviario di passeggeri;
- sostenere che, poiché il nuovo pacchetto ferroviario punta a rafforzare i diritti dei passeggeri e la libertà di circolazione è uno dei pilastri fondamentali dell'Unione, è opportuno approfondire maggiori sforzi per tutelare questo diritto anche per i **disabili e le persone a mobilità ridotta**;
- il gestore dell'infrastruttura dispone di **poteri decisionali effettivi, a prescindere dalle altre entità giuridiche inserite nell'impresa a integrazione verticale**, per l'assegnazione delle tracce ferroviarie e l'imposizione di canoni;
- tenendo conto dell'eterogeneità delle reti, in termini di dimensioni e densità, e della varietà delle strutture organizzative delle autorità nazionali e locali e delle rispettive esperienze nel processo di apertura del mercato, ogni Stato membro dovrebbe godere di sufficiente flessibilità per organizzare la propria rete in modo da ottenere un **mix ottimale di servizi ad accesso aperto e di servizi prestati in esecuzione di contratti di servizio pubblico**, al fine di garantire un'elevata qualità di servizi prontamente accessibili a tutti i passeggeri;
- i servizi di **trasporto passeggeri ad alta velocità** non possono subire restrizioni per quanto riguarda il loro diritto di accesso all'infrastruttura ferroviaria;
- a uno Stato Membro non è richiesto di concedere alcun **diritto di accesso** all'infrastruttura ai fini dell'erogazione di qualsivoglia servizio a un'impresa ferroviaria qualora questa sia controllata direttamente o indirettamente da uno o più **soggetti di paesi terzi** in cui i diritti di accesso all'infrastruttura e alle strutture di servizio non sono concessi alle imprese dell'Unione a condizioni simili a quelle specificate nella presente direttiva;
- gli Stati membri impongono a tutti i portatori d'interesse nel settore ferroviario - quali imprese ferroviarie, gestori dell'infrastruttura e venditori di biglietti - di utilizzare **al più tardi a partire dal 12 dicembre 2019 un sistema interoperabile di emissione di biglietti cumulativi** e di informazione che soddisfi l'obiettivo di consentire ai passeggeri di accedere a tutti i dati necessari per **pianificare un viaggio e prenotare e acquistare biglietti all'interno dell'Unione**;
- la Commissione dovrebbe elaborare - entro un anno dall'entrata in vigore della presente direttiva e comunque **non più tardi del 31 dicembre 2019** - una proposta legislativa per istituire un **organismo europeo di**

regolamentazione cui conferisce personalità giuridica nonché funzioni di controllo e arbitraggio e competenze a trattare problemi di natura transfrontaliera e a conoscere ricorsi avverso decisioni prese dagli organismi di regolamentazione nazionali. Questo nuovo organismo sostituisce la rete europea degli organismi di regolamentazione.

Il Consiglio dell'Unione ad oggi si è espresso sulle proposte che compongono il c.d. pilastro tecnico, ma non sul pilastro politico.

Il **10 ottobre 2013** il Consiglio Trasporti ha convenuto un orientamento generale sulla proposta di direttiva relativa alla sicurezza delle ferrovie (COM(2013)31); il Consiglio Trasporti del **6-10 giugno 2013** ha convenuto un orientamento generale sulla proposta di direttiva relativa all'interoperabilità (COM(2013)30), che prevede in particolare un doppio sistema di autorizzazioni, con una separazione dei compiti e delle responsabilità tra l'Agenzia ferroviaria europea (ERA) e le autorità nazionali di sicurezza (l'ERA rilascerà le autorizzazioni per i veicoli da utilizzare in operazioni transfrontaliere, sulla base di valutazioni svolte dalle autorità nazionali; per i veicoli impiegati soltanto nel traffico nazionale, tuttavia, il richiedente può scegliere di chiedere l'autorizzazione o all'ERA o all'autorità nazionale di sicurezza); il **14 marzo 2014** il Consiglio ha adottato un orientamento generale sulla proposta di regolamento riguardante l'Agenzia dell'Unione europea per le ferrovie (COM(2013)27).

L'impatto delle proposte sull'ordinamento nazionale (a cura del Servizio Studi)

L'attuale regolazione del settore ferroviario in Italia

A seguito del recepimento della normativa comunitaria², 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 della *holding* Ferrovie dello Stato Spa (100% delle azioni detenute dallo Stato) tra RFI (Rete Ferroviaria Italiana Spa), società titolare della concessione della rete e Trenitalia Spa,

² Il primo pacchetto ferroviario (direttive 2001/12/CE; 2001/13/CE e 2001/14/CE: apertura alla concorrenza attraverso accesso equo e non discriminatorio all'infrastruttura ferroviaria) è stato recepito con il decreto legislativo n. 188/2003; il secondo pacchetto ferroviario (direttive 2004/49/CE; 2004/50/CE; 2004/51/CE: interoperabilità, istituzione Agenzia ferroviaria europea; apertura trasporto merci) è stato recepito con i decreti legislativi n. 162/2007 e 163/2007; il terzo pacchetto ferroviario (direttive 2007/58/CE, 2007/59/CE, 2009/131/CE: certificazione macchinisti e apertura traffico internazionale passeggeri) è stato recepito con i decreti legislativi n. 15/2010 e n. 191/2010 nonché con gli articoli 58-60 e 62 della legge n. 99/2009

società affidataria dei contratti di servizio pubblico nazionale ferroviario passeggeri e merci.

Il decreto ministeriale n. 138/T del 2000 ha riconosciuto la **società Ferrovie dello Stato Spa** come **titolare di una concessione sessantennale per la gestione della rete**. A seguito della riorganizzazione del gruppo in *holding* nel 2001, titolare del rapporto concessorio è divenuta la **società RFI Spa**. In base al decreto legislativo n. 188/2003, i rapporti tra concessionario e concedente (Ministero delle infrastrutture e dei trasporti) 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 base all'articolo 38 della legge n. 166/2002, come da ultimo modificato dall'articolo 9, comma 2-*bis*, del decreto-legge n. 159/2007, i **servizi di trasporto ferroviario di interesse nazionale (passeggeri e merci)** sono regolati con **contratti di servizio nazionale**; la disposizione precisa che l'affidamento del servizio deve avvenire **nel rispetto della normativa comunitaria** (che però allo stato non prevede l'obbligo di espletamento della gara³; al riguardo cfr. *infra* quanto osservato in ordine al regolamento (CE) n. 1370/2007). I contratti di servizio devono avere durata quinquennale (sugli schemi dei contratti non è prevista l'acquisizione del parere da parte delle competenti commissioni parlamentari).

Con riferimento ai **rapporti, all'interno della holding Ferrovie dello Stato Spa**, tra gestore della rete e impresa affidataria dei contratti di servizio pubblico nazionale, l'articolo 5 del decreto legislativo n. 188/2003 prevede che nel bilancio **siano tenute separate le attività connesse alla prestazione di servizi di trasporto da quelle connesse alla gestione dell'infrastruttura ferroviaria**. Inoltre, il finanziamento pubblico concesso ad uno di questi due settori di attività non può essere trasferito all'altro. I conti relativi ai due settori di attività sono tenuti in modo da riflettere tale divieto. In proposito, 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.

Per lo svolgimento del **servizio del trasporto ferroviario passeggeri in ambito nazionale**, l'articolo 7 del decreto legislativo n. 188/2003 prevede il rilascio da parte del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti di **una licenza**,

³ Peraltro, il citato articolo 9 del decreto-legge n. 159/2007 ha modificato il precedente testo dell'articolo 38 che invece prevedeva un esplicito riferimento a procedure di gara.

valida in tutto il territorio dell'Unione europea, per le imprese che siano in possesso del materiale rotabile; del personale incaricato della guida e dell'accompagnamento dei convogli; della copertura assicurativa per la responsabilità civile in caso di incidenti (oltre a soddisfare determinati requisiti di onorabilità e finanziari illustrati dall'articolo 8). L'articolo 58 della legge n. 99/2009 ha precisato che la **licenza 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 ed equità. Le modalità di accesso all'infrastruttura sono indicate nel **prospetto informativo di rete** elaborato da RFI Spa, previa consultazione delle regioni, delle province autonome e delle altre parti interessate (articolo 13 del decreto legislativo n. 188/2003).

Per lo **svolgimento del servizio del trasporto internazionale ferroviario passeggeri**, l'articolo 59 della legge n. 99/2009, come da ultimo modificato dall'articolo 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 dell'Unione europea), 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 termini di redditività di tutti i servizi coperti da tale contratto. In alternativa alle limitazioni possa essere richiesto il pagamento, da parte delle imprese, di diritti di compensazioni; 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.

Anche per lo svolgimento del **trasporto ferroviario nazionale di merci**, è prevista la licenza rilasciata dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ai sensi dell'articolo 7 del decreto legislativo n. 188/2003. L'articolo 12 del decreto legislativo, come modificato dal decreto legislativo n. 162/2007, prevede anche però, in coerenza con la direttiva 2004/51/CE, la **possibilità di accesso ai servizi di trasporto nazionale merci** – come già previsto per il trasporto

internazionale merci in recepimento del primo pacchetto ferroviario - **per tutte le imprese ferroviarie dell'Unione**, a decorrere dal 1° gennaio 2007.

Per quel che concerne il **trasporto ferroviario regionale**, l'articolo 61 della legge n. 99/2009 ha allineato la normativa nazionale ai contenuti del regolamento (CE) n. 1370/2007 in materia di servizi pubblici di trasporto che consente in ogni caso per i servizi ferroviari **la possibilità di affidamento diretto**. Inoltre, l'articolo 7, comma 3-*ter*, del decreto-legge n. 5/2009 ha previsto che i contratti di servizio di trasporto ferroviario regionale e locale abbiano una durata minima non inferiore a sei anni rinnovabili di altri sei.

Autorità indipendente di regolazione del settore è l'**Autorità di regolazione dei trasporti**, istituita dall'articolo 37 del decreto-legge n. 201/2011 ed entrata nella piena operatività nel gennaio 2014. Nel settore ferroviario l'Autorità ha in particolare competenze in merito ai seguenti aspetti:

- verifica che nei bandi di gara per il trasporto ferroviario regionale non sussistano condizioni discriminatorie;
- definizione degli ambiti di servizio pubblico;
- svolgimento delle funzioni di regolazione per l'accesso all'infrastruttura ferroviaria.

L'Autorità ha da ultimo (marzo 2014) deliberato l'avvio di un procedimento per l'adozione di specifiche misure di regolazione volte a garantire condizioni di accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture ferroviarie, secondo metodologie che incentivino la concorrenza, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese e i consumatori.

Per quel che concerne i profili attinenti alla **sicurezza ferroviaria**, invece, il decreto legislativo n. 162/2007, in attuazione della direttiva 2004/49/CE e 2003/51/CE ha previsto che per aver accesso all'infrastruttura ferroviaria l'impresa ferroviaria debba essere anche in possesso di un **certificato di sicurezza** rilasciato dall'**Agenzia nazionale per la sicurezza ferroviaria**, istituzione autonoma posta sotto la vigilanza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. L'Agenzia definisce inoltre le norme nazionali in materia di sicurezza ed omologa il materiale rotabile; ha poteri ispettivi e di controllo.

In base al decreto legislativo n. 191/2010, che ha recepito la direttiva 2008/57/CE, il materiale rotabile deve anche soddisfare le **specifiche tecniche di interoperabilità** individuate dall'Agenzia ferroviaria europea, al fine di garantire, appunto, l'interoperabilità dei mezzi su tutte la rete ferroviaria europea.

Il confronto tre le proposte del quarto pacchetto e la normativa italiana

Come emerge da quanto sopra esposto, i principali profili di novità delle proposte contenute nel “quarto pacchetto” rispetto all’attuale disciplina italiana del settore concernono i seguenti aspetti:

- la regolazione delle imprese verticalmente integrate nel settore (vale a dire delle imprese che svolgono sia servizi di trasporto ferroviario sia attività di gestione della rete)
- l’apertura del traffico nazionale passeggeri
- la disciplina dell’assegnazione dei contratti di trasporto ferroviario
- la sicurezza ferroviaria

La regolazione delle imprese verticalmente integrate

La proposta COM(2013)29 di modifica della direttiva 2012/34/UE appare innovare, rispetto all’attuale assetto regolatorio italiano, soprattutto con riferimento all’**eliminazione dei conflitti d’interesse** e alle **misure di garanzia dell’indipendenza del gestore dell’infrastruttura** all’interno di imprese verticalmente integrate (come è la *holding* Ferrovie dello Stato Spa) che devono avere riguardo anche al **personale e alla dirigenza** del gestore dell’infrastruttura.

Appare peraltro necessario un approfondimento in ordine all’idoneità dell’attuale grado di separazione contabile tra RFI e Trenitalia, come da ultimo rafforzato dal decreto-legge n. 69/2013, a soddisfare i requisiti previsti dalla proposta. Sul punto appare opportuno acquisire l’avviso del governo.

L’apertura del traffico nazionale passeggeri

L’eliminazione, operata dalla proposta COM(2013)29 della distinzione tra trasporto internazionale e trasporto nazionale passeggeri e conseguentemente **la concessione a tutte le imprese ferroviarie europee dei diritti d’accesso per i servizi di traffico nazionale passeggeri** innova l’assetto regolatorio italiano con particolare riferimento a quanto previsto dall’articolo 59 della legge n. 99/2009 in ordine all’apertura (peraltro soggetta a possibilità di limitazioni) alle imprese non in possesso della licenza italiana delle **sole parti italiane di tratte internazionali**. Andrebbe inoltre valutata la coerenza con la proposta dell’articolo 58 della legge n. 99/2009 che prevede il rilascio della licenza per il trasporto nazionale passeggeri alle imprese controllate da imprese con sede all’estero solo a condizioni di reciprocità.

In proposito merita segnalare che gli emendamenti approvati dal Parlamento europeo appaiono delineare un assetto più vicino a quanto attualmente previsto dalla normativa italiana nella misura in cui riconoscono flessibilità a ciascuno Stato membro nell'organizzazione della propria rete in modo da ottenere un mix ottimale di servizi ad accesso aperto e di servizi prestati in esecuzione di contratti di servizio pubblico.

L'assegnazione dei contratti di trasporto ferroviario

L'attuale assetto regolatorio italiano non prevede, in coerenza con quanto attualmente disposto dal regolamento (CE) n. 1370/2007, **l'obbligo di assegnazione con gara dei contratti di trasporto ferroviario**, prospettato, al termine del periodo transitorio (2 dicembre 2019), dalla proposta COM(2013)28. Merita peraltro rilevare che la proposta, in maniera analoga a quanto attualmente previsto per le altre modalità di trasporto dall'articolo 5 del regolamento, consente anche per il trasporto ferroviario la possibilità di procedere ad affidamenti diretti, al di sotto di determinate soglie di valore dei contratti o di estensione del servizio. Tali soglie risultano però, per il trasporto su ferrovia, diverse da quelle già previste per le altre modalità di trasporto dal regolamento (CE) n. 1370/2007 (5.000.000 euro e non 1.000.000 euro; 150.000 km all'anno e non 300.000 km all'anno). In tal senso occorrerebbe quanto meno intervenire **sull'articolo 61 della legge n. 99/2009** al fine di adeguare i riferimenti contenuti in tale disposizioni alle deroghe previste dall'articolo 5 del regolamento (CE) n. 1370/2007.

La normativa nazionale italiana andrebbe anche integrata con riferimento a quanto disposto dalla proposta COM(2013)28 in ordine all'**accesso** effettivo e non discriminatorio al **materiale rotabile ferroviario**.

In proposito, merita ricordare che in più occasioni l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha indicato nella difficoltà di accesso al materiale rotabile uno degli ostacoli all'effettuazione di gare per il trasporto ferroviario regionale (si veda da ultimo l'audizione del 3 dicembre 2013 di fronte alla IX Commissione Trasporti nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul trasporto pubblico locale). Anche il documento conclusivo della medesima indagine, approvato nella seduta della IX Commissione dell'8 aprile 2014, richiede l'inserimento "nei bandi di gara di clausole specifiche relative alla fruibilità del materiale rotabile da parte di tutti i concorrenti onde evitare un vantaggio competitivo difficilmente recuperabile all'*incumbent* Trenitalia".

In proposito, merita ricordare che gli emendamenti approvati dal Parlamento europeo prolungano il periodo transitorio fino al 2023 e ampliano le possibilità, a regime, di affidamento diretto.

La sicurezza ferroviaria

La previsione, nella proposta COM(2013)27, di un **unico sistema europeo di certificati di sicurezza rilasciati dall'Agenzia ferroviaria europea** supera quanto attualmente previsto dal decreto legislativo n. 162/2007 in ordine al **rilascio dei certificati di sicurezza da parte dell'Agenzia nazionale** per la sicurezza ferroviaria (si vedano in particolare gli articoli 6 e 14).

Esame presso il Senato

L'8^a Commissione (Lavori pubblici) del Senato ha avviato l'esame del quarto pacchetto ferroviario il 12 marzo 2014.