

XV legislatura

**Schema di decreto legislativo  
recante: "Attuazione della  
direttiva 2004/50/CE del  
Parlamento europeo e del  
Consiglio del 29 aprile 2004,  
relativa alla interoperabilità del  
sistema ferroviario transeuropeo  
convenzionale e ad alta velocità"  
(Atto del Governo n. 94)**

Maggio 2007  
n. 42



servizio del bilancio  
del Senato

nota di lettura



## Servizio del Bilancio

**Direttore** dott. Clemente Forte

tel. 3461

## Segreteria

sig.ra Angela Stati

sig.ra Olimpia Piscitelli

dott.ssa Carla Di Falco

dott.ssa Nadia Clementi

dott.ssa Valeria Bevilacqua

tel. 5790

## Uffici

### **Documentazione degli effetti finanziari dei testi legislativi**

dott.ssa Chiara Goretti

tel. 4487

### **Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di entrata**

dott. Luca Rizzuto

tel. 3768

### **Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di spesa**

dott. Renato Loiero

tel. 2424

### **Consigliere addetto al Servizio**

dott. Stefano Moroni

tel. 3627

### **Segretari parlamentari**

dott.ssa Anna Elisabetta Costa

dott.ssa Alessandra Di Giovambattista

sig. Cristiano Lenzini

dott. Vincenzo Bocchetti

dott. Maurizio Sole

## Indice

|  |    |
|--|----|
| <b>Premessa</b> .....  | 1  |
| <b>Articoli 7, 8 e 9</b> ( <i>Organismi notificati; Rinnovo; Attività di vigilanza</i> ) ..... | 1  |
| <b>Articolo 11</b> ( <i>Disposizioni finanziarie</i> ).....                                    | 4  |
| <b>Articolo 12</b> ( <i>Registri dell'infrastruttura e del materiale rotabile</i> ) .....      | 6  |
| <b>Articolo 14</b> ( <i>Realizzazione di infrastrutture</i> ) .....                            | 6  |
| <b>Articolo 16</b> ( <i>Norma di salvaguardia</i> ).....                                       | 11 |

## **Premessa**

Il presente schema di decreto legislativo, predisposto in base alla delega di cui all'articolo 1, comma 1, della legge 25 gennaio 2006, n. 29 (legge comunitaria 2005), provvede al recepimento della direttiva 2004/50/CE, che modifica la direttiva 96/48/CE (relativa all'interoperabilità del sistema ferroviario transeuropeo ad alta velocità) e la direttiva 2001/16/CE (relativa all'interoperabilità del sistema ferroviario convenzionale).

Si segnala che, nonostante la RT non sia formulata secondo lo schema *standard* di cui alla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 23 dicembre 2004, essa reca la verifica del Dipartimento della R.G.S. che ne certifica, pertanto, la neutralità finanziaria limitatamente all'articolo 14.

L'analisi che segue interessa le sole disposizioni ritenute rilevanti per i profili finanziari.

## **Articoli 7, 8 e 9**

*(Organismi notificati; Rinnovo; Attività di vigilanza )*

L'articolo 7, comma 3, stabilisce che, ai fini del riconoscimento degli organismi preposti alla valutazione dell'interoperabilità del sistema ferroviario, il Ministero dei trasporti provvede all'istruttoria per la verifica dei requisiti previsti dall'allegato VII. Per tale verifica è preventivamente condotta l'analisi della documentazione prevista dall'allegato V allo schema; qualora la stessa documentazione risulti completa e conforme è disposta almeno una successiva verifica ispettiva

estesa anche ai laboratori di prova di cui l'organismo dichiara di avvalersi.

Il comma 4 del medesimo articolo stabilisce che le verifiche ispettive presso la sede dell'organismo candidato alle valutazioni dell'interoperabilità ai sensi degli articoli 5 e 6 sono finalizzate all'accertamento dell'esistenza dei requisiti minimi previsti dall'allegato VII, nonché l'attuazione della struttura organizzativa e l'adozione di adeguate procedure di funzionamento correlate agli stessi requisiti. La verifica ispettiva inoltre accerta l'adozione da parte dell'organismo delle procedure di qualificazione dei laboratori preposti alle prove, che devono operare in conformità alle norme della serie UNI CEI EN ISO IEC 17025, e successive modificazioni e integrazioni. Il comma 7 prevede che il grado di approfondimento della verifica ispettiva tenga conto dell'eventuale accreditamento dell'organismo in conformità alle norme applicabili della serie UNI CEI EN 45000, e successive modificazioni e integrazioni, relative alle organizzazioni preposte alle attività di certificazione e ispezione.

L'articolo 8, comma 1, stabilisce che il riconoscimento ai fini della notifica ha durata quinquennale ed è rinnovato a richiesta dell'organismo notificato interessato. Ai fini del rinnovo, l'organismo notificato deve presentare, con almeno sei mesi di anticipo rispetto alla data di scadenza, la relativa domanda in conformità all'articolo 7.

L'articolo 9, comma 1, stabilisce che il Ministero dei trasporti vigili sulle attività degli organismi notificati ai sensi del presente decreto, adottando idonei provvedimenti ispettivi, di propria iniziativa, ovvero, su richiesta dei soggetti preposti all'utilizzo dei sottosistemi o dei componenti, anche mediante verifiche a campione delle certificazioni rilasciate. A tale fine gli organismi notificati

comunicano ogni anno all'amministrazione medesima le certificazioni emesse, allegando i rapporti sulle prove effettuate dai laboratori oltre ogni altra utile informazione richiesta circa le attività svolte. Il comma 2 del medesimo articolo prevede che il Ministero dei trasporti dispone, con periodicità almeno annuale per ciascun soggetto, visite di vigilanza presso gli organismi notificati al fine di verificare la sussistenza dei requisiti previsti e la regolarità delle operazioni svolte.

**La RT** non si sofferma sulle disposizioni in esame.

**Al riguardo**, in considerazione sia delle nuove attività istruttorie volte alla verifica documentale della sussistenza di tutti i requisiti di cui all'Allegato VII ai fini del riconoscimento (o della conferma) del rilascio della notifica di interoperabilità oltre che di attività ispettive, da compiersi, a tal fine, presso la sede dei medesimi organismi candidati, da parte del Ministero dei Trasporti, andrebbero richiesti chiarimenti circa il prevedibile effetto finanziario aggiuntivo di tali compiti sia in termini di risorse umane che strumentali sugli stanziamenti annuali del predetto dicastero<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Tale richiesta è giustificata anche alla luce delle indicazioni fornite dall'articolo 9, laddove è previsto anche che gli organi incaricati del predetto Ministero provvedano, con cadenza almeno annuale, a visite di vigilanza presso gli organismi notificati ai fini della verifica della permanenza dei requisiti previsti, nonché, alla raccolta delle comunicazioni annuali circa le certificazioni emesse dai predetti organismi, facendo ritenere che i fabbisogni di risorse umane e strumentali aggiuntivi risultino aventi carattere continuativo. In tal senso, qualora si assicuri che per tali fabbisogni si farà comunque fronte anche solo in parte a valere delle sole risorse strumentali e finanziarie già scontate a legislazione vigente, se ne trae la conferma del fatto che gli stanziamenti di spesa connessi ai fabbisogni di funzionamento annualmente iscritti in bilancio, come per altri dicasteri, non risulterebbero strettamente aderenti ai soli fattori di spesa scontati dalla legislazione vigente, come pur previsto dalle indicazioni formulate dal Dipartimento della R.G.S. In proposito, si segnala la Circolare n. 18/2006 relativa al BPLV 2007 del Dipartimento della R.G.S., pagina 19.

## **Articolo 11**

### *(Disposizioni finanziarie)*

Il comma 1 prevede che, ai sensi dell'articolo 47 della legge 6 febbraio 1996, n. 52 e dell'articolo 9 della legge 4 febbraio 2005, n. 11, le spese relative alle procedure finalizzate al riconoscimento degli organismi notificati di cui all'articolo 7 sono a carico degli organismi, non pubblici, stessi. Le spese relative ai successivi controlli, al rinnovo di cui all'articolo 8, nonché alle attività di vigilanza sugli organismi notificati di cui all'articolo 9, sono a carico di tutti gli organismi medesimi, non pubblici, sulla base dei costi effettivi dei servizi resi e degli oneri relativi alle prestazioni ed ai controlli.

Il comma 2 stabilisce che con uno o più decreti del Ministro dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottarsi entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, sono determinate, ed aggiornate ogni due anni, le tariffe per le attività di cui al comma 1, le modalità di versamento di tali proventi all'entrata del bilancio dello Stato e di successiva riassegnazione allo stato di previsione della spesa del Ministero dei trasporti, le modalità di erogazione dei compensi dovuti ai sensi dell'articolo 47, comma 4 della citata legge 6 febbraio 1996, n. 52.

**La RT** non considera le norme in esame.

**Al riguardo**, andrebbero richieste spiegazioni circa l'effettiva compensatività finanziaria della previsione in commento, con oneri a carico dei soggetti privati, dei costi correlati ai fabbisogni di risorse umane e strumentali del Ministero dei trasporti in relazione ai nuovi

compiti previsti dagli articoli precedenti, ivi considerando sia la componente "fissa" che quella variabile relativa al mero funzionamento.

A tal fine, infatti, considerato che il comma 1 pone, espressamente, a carico degli interessati, sia gli oneri di cui agli articoli 7 e 8 (rilascio della notifica e istruttoria per il rinnovo al termine della scadenza quinquennale) che quelli indicati all'articolo 9 (riconducibili all'attività di vigilanza), specificando che tale quantificazione opererà "sulla base dei costi effettivi dei servizi resi e degli oneri relativi alle prestazioni ed ai controlli", andrebbe richiesta l'illustrazione di tutti i fattori di spesa previsti per i fabbisogni di funzionamento connessi alle nuove attività, con l'indicazione dei relativi oneri da porre a carico degli operatori privati<sup>2</sup>.

Inoltre, tenuto conto del dispositivo di rassegna dei proventi indicato al comma 2, laddove si prevede la devoluzione delle entrate incassate, per tali proventi, dal bilancio dello Stato, allo stato di previsione del Ministero dei trasporti, andrebbero richiesti chiarimenti circa la compatibilità del meccanismo con il vincolo "quantitativo" stabilito a legislazione vigente dall'articolo 1, comma 46, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, laddove è stabilito che l'ammontare delle entrate riassegnate non possa comunque superare, a decorrere dal 2006, per ciascun Ministero, l'importo complessivo delle rassegnazioni effettuate nel corso del 2005 alla medesima amministrazione<sup>3</sup>, il che produce dei risparmi.

---

<sup>2</sup> In particolare andrebbe richiesta una stima verificata delle tariffe ipotizzabili al fine di evidenziare l'effettiva invarianza d'oneri per il Ministero dei trasporti, in relazione alla quota di "costi fissi" comunque necessari agli adempimenti di cui trattasi, indipendentemente dal numero degli organismi privati, interessati alla notifica su cui verranno a ricadere gli oneri delle tariffe.

<sup>3</sup> In proposito, si osserva che l'Allegato 7 al disegno di legge finanziaria per il 2006 riconduceva a tale disposizione risparmi di spesa (minori spese correnti) pari a 6, 150 e 250 milioni di euro sul fabbisogno di cassa e di 100, 200, 300 milioni di euro in termini di indebitamento netto per il triennio 2006/2008. Cfr.



## **Articolo 12**

*(Registri dell'infrastruttura e del materiale rotabile)*

Il comma 2 stabilisce che il Ministero dei trasporti trasmette copia dei registri agli Stati membri interessati e all'ERA e ne garantisce la disponibilità ai soggetti professionali che operano nel settore.

**La RT** non considera la norma in esame.

**Al riguardo**, tenuto conto che, ai fini dell'invarianza d'onere per l'erario, l'articolo 11 pone espresso riferimento ai soli specifici adempimenti di cui agli articoli 7, 8 e 9, si osserva che la previsione della "disponibilità dei registri (da rendere) ai soggetti professionali" costituisce onere esclusivamente a carico dell'Amministrazione, per cui, andrebbero fornite rassicurazioni circa l'effettiva sostenibilità di detti compiti a valere delle risorse umane e strumentali scontate dagli stanziamenti previsti a legislazione vigente.

## **Articolo14**

*(Realizzazione di infrastrutture)*

L'articolo stabilisce che, al fine di assicurare puntuale attuazione alla direttiva 2001/16/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 marzo 2001 e dalla direttiva 96/48/CE del Consiglio del 23 luglio 1996, così come modificate dalla direttiva 2004/50/CE del Parlamento

europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, in considerazione dell'esigenza di garantire l'interoperabilità nella realizzazione di infrastrutture ferroviarie transeuropee nazionali ad alta velocità e convenzionali con i corrispondenti sistemi ferroviari transeuropei ad alta velocità e convenzionali come definiti negli allegati al presente decreto, è costituita una Direzione generale, articolata in uffici dirigenziali di seconda fascia, istituita, presso il Ministero delle infrastrutture, come risultante dall'applicazione dell'articolo 1, comma 404, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, con regolamento adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 4-bis, della legge 23 agosto 1988, n. 400. Il Ministro delle infrastrutture provvede, con proprio decreto, ad attribuire le relative competenze agli uffici della direzione generale utilizzando posti di funzione dirigenziale non generale già esistenti nell'ambito del Ministero, senza ulteriori oneri a carico del bilancio dello Stato.

È inoltre previsto che, allo scopo di garantire l'invarianza degli effetti finanziari, il predetto Ministero sia articolato in direzioni generali che costituiscono le strutture di primo livello e provvede alla soppressione di posti di funzione effettivamente coperti in misura finanziariamente corrispondente. A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto sono abrogati il decreto legislativo 24 maggio 2001, n. 299 e il decreto legislativo 30 settembre 2004, n. 268. Restano validi i provvedimenti adottati ai sensi dei citati decreti legislativi.

**La RT** specifica che con l'articolo in esame si provvede alla costituzione di una nuova struttura organizzativa del Ministero delle infrastrutture titolare delle competenze attribuite al Ministero solo ora

e con i contenuti specifici previsti dai provvedimenti di origine comunitaria in esame<sup>4</sup>. La relazione segnala, tra l'altro, che il termine di recepimento della direttiva è giunto a scadenza nell'aprile 2006, e i competenti organi comunitari hanno già dato avvio alle attività propedeutiche alla formalizzazione della descritta procedura di infrazione, in mancanza di coerenti provvedimenti dello Stato italiano.

Alla costituenda Direzione generale è, pertanto, attribuito il compito di garantire il raggiungimento, effettivo e sostanziale, dell'obiettivo della interoperabilità della infrastruttura nella fase di realizzazione dei progetti di investimento nel settore ferroviario, in coerenza altresì con le esigenze di sicurezza infrastrutturale nella fase di realizzazione.

Pertanto, al fine di garantire la neutralità finanziaria della disposizione, la RT prevede che con il nuovo regolamento di organizzazione del Ministero, di imminente emanazione, dovrà essere garantita la relativa compensazione degli effetti finanziari, provvedendo alla soppressione di corrispondenti (in termini finanziari) posti di funzione, anche in deroga all'articolo 1, comma 8-*bis* del decreto legge 18 maggio 2006, n. 181: superando, così l'obbligo di mantenimento dell'assetto dipartimentale per il Ministero delle infrastrutture, destinato invece ad articolarsi in direzioni generali quali strutture di primo livello. In proposito, aggiunge la RT, in

---

<sup>4</sup> La necessità assoluta e non altrimenti derogabile per la costituzione della nuova struttura, prosegue la RT, si coglierebbe in virtù della elevata specializzazione tecnica che si richiede per i compiti di individuazione delle regole tecniche richieste nella fase di realizzazione, le connesse verifiche, ovviamente per quanto di competenza del Ministero delle infrastrutture, nonché per il concorso alla elaborazione di STI condivise a livello europeo ed effettivamente congruenti con l'obiettivo finale posto dalla direttiva in oggetto. Compiti che fino ad ora non erano svolti da alcuna delle strutture già operanti presso il Ministero delle infrastrutture e che comportano un'ingente e innovativa mole di lavoro: si pensi alla necessità di analisi, verifica e monitoraggio costante durante tutta la fase di elaborazione progettuale e di successiva realizzazione delle infrastrutture interessate; compiti, questi ultimi, fino ad ora sconosciuti alla struttura ministeriale e che invece, per effetto della necessità di attuazione delle direttive comunitarie in argomento, incombono come una ineludibile necessità, a pena delle onerose (non solo finanziariamente) conseguenze derivanti nell'ipotesi di avvio di una procedura di infrazione comunitaria.

coerenza con l'esigenza di rispetto di esigenze di efficienza e razionalizzazione finanziaria alla luce dell'assetto derivante all'esito dello scorporo del Ministero delle infrastrutture e trasporti nei due Ministeri delle infrastrutture e dei trasporti, al superamento dell'assetto dipartimentale corrisponderà il conseguimento di risparmi di spesa corrispondenti agli oneri attualmente sostenuti con il mantenimento della suddetta organizzazione dipartimentale.

Solo in sede di adozione del regolamento di organizzazione del Ministero, nel disegnare il nuovo assetto complessivo ed organico del Ministero, si provvederà alla concreta attivazione della nuova direzione generale e al conseguente riassetto dell'intera organizzazione ministeriale, sulla base ovviamente dell'equilibrio finanziario derivante dalla sopra indicata operazione di risparmio di spesa<sup>5</sup>.

In definitiva, all'interno della indicata struttura, peraltro, concretamente istituita solo con la indicata compensazione finanziaria da operare in sede di regolamento di organizzazione del Ministero, come detto, saranno destinati ad operare uffici dirigenziali di secondo livello già esistenti nell'ambito del Ministero, senza ulteriori oneri a carico del bilanci dello Stato, e semplicemente individuati nell'esercizio del potere organizzatorio interno di ciascuna amministrazione, senza aggravii di sorta per il bilancio dello Stato e senza la costituzione di nuovi uffici dirigenziali non generali, come espressamente previsto dal testo della disposizione in esame.

**Al riguardo**, va premesso che la notevole mole di attività richiesta nella fase di individuazione delle regole tecniche da parte del Ministero delle infrastrutture in attuazione delle Direttive comunitarie prefigura l'istituzione di una nuova Direzione generale dedicata ai nuovi compiti, nell'ambito del complessivo riordino del Ministero che avverrà, al fine di assicurare l'invarianza d'oneri, attraverso il tramutamento del modello organizzativo da "Dipartimentale" ad uno per "Direzioni generali", secondo l'alternativa espressamente indicata dall'articolo 3, comma 1, della legge 30 luglio 1999, n. 300<sup>6</sup>.

Aldilà di questioni di stretta coerenza normativa<sup>7</sup>, si osserva che l'invarianza finanziaria della previsione di nuove competenze a carico del Ministero delle infrastrutture sarebbe pertanto assicurata solo dalla successiva riorganizzazione da una struttura di tipo dipartimentale ad una per direzioni generali, con contestuale soppressione di un numero di posizioni dirigenziali (finanziariamente "equivalenti" a quelle attivate nella nuova direzione generale). La circostanza sembra prefigurare, sul piano procedurale, una modalità

---

<sup>5</sup> Allo stato il Ministero delle infrastrutture è articolato su due dipartimenti. Alle indicate posizioni dirigenziali di primo livello deve altresì aggiungersi quella di cui all'articolo 9, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica 2 luglio 2004, n. 184. Ovviamente, in sede di effettiva definizione dell'assetto organizzativo del Ministero delle infrastrutture (con l'indicato regolamento), come risultante dall'applicazione dell'articolo 1, comma 404, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, verranno compiutamente fissati i termini finanziariamente neutri per la prevista operazione di compensazione degli effetti finanziari, secondo le valutazioni tecniche del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

<sup>6</sup> Per gli aspetti di interesse, si osserva che il riordino dei ministeri di cui al decreto legge n. 181/2006, anch'esso ad invarianza d'oneri, ha previsto la separazione del ministero delle infrastrutture da quello dei trasporti, prevedendo la separazione delle relative articolazioni amministrative cui facevano riferimento le rispettive competenze. Cfr. Note di lettura n. 22 e 24 del 2007 relative agli Atti di Governo recanti "modifiche al D.P.C.M. 5 luglio 2006, relativo alla ricognizione in via amministrativa delle strutture e delle risorse trasferite del Ministero delle infrastrutture e del Ministero dei trasporti".

<sup>7</sup> In proposito, giova infatti preliminarmente osservare che la previsione di un'espressa deroga, presentata in una norma a contenuto regolamentare come quella in esame, ad una previsione indicata in norma di legge dall'articolo 1, comma 8-*bis* del D.L. 18 maggio 2006, n. 181, convertito in legge, con modificazioni, dall'articolo 1, della legge 17 luglio 2006, n. 233 - laddove è stabilito espressamente che nel riordino il Ministero delle infrastrutture assuma articolazione dipartimentale - sembra infatti contravvenire al principio di gerarchia della fonti, operando la disposizione in esame una deroga ad una norma chiaramente ad essa sovraordinata.

di soluzione dei profili finanziari che andrebbe più precisamente chiarita.

Infatti, il citato metodo rinvia la verifica finanziaria, necessariamente, solo all'atto della approvazione del nuovo regolamento di organizzazione. Quest'ultimo, tra l'altro, dovrà recepire anche le disposizioni di cui all'articolo 1, comma 404, della legge n. 296 del 2007 (riorganizzazione degli uffici dirigenziali con contestuale riduzione degli stessi). La soluzione dei profili di copertura ne rende perciò monitorabili solo *ex post* i relativi profili. Nello specifico, si osserva che, se è pur vero che l'articolazione per Direzioni generali, in linea di massima, prefigura un'organizzazione meno onerosa di quella per Dipartimenti, per l'assenza della figura del Capo-Dipartimento, andrebbe però considerato che tale organizzazione, come previsto dall'articolo 6 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, prevede anche la possibilità di istituire la figura del Segretario generale, con compiti di coordinamento delle direzioni.

## **Articolo 16**

*(Norma di salvaguardia)*

L'articolo stabilisce che dal presente decreto non dovranno derivare nuovi o maggiori oneri né minori entrate a carico del bilancio dello Stato.

**La RT** afferma che l'attuazione della direttiva non comporta alcun onere a carico della finanza pubblica anche per le disposizioni

contenute negli articoli da 1 a 13 e per l'articolo 15.

**Al riguardo**, si rinvia alle osservazioni formulate agli articoli precedenti.

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico  
per gli utenti intranet del Senato alla url  
<http://www.senato.intranet/intranet/bilancio/home.htm>

**Senato della Repubblica**  
www.Senato.it