

**SCHEMA DI VALUTAZIONE n. 79/2013  
dei progetti di atti legislativi trasmessi ai sensi del protocollo  
sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità**

La Commissione europea ha adottato il 30 gennaio 2013 un **quarto pacchetto ferroviario** che si articola in sei proposte legislative<sup>1</sup>:

- 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](#)) (Atto comunitario n. 8);
- 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](#)) (Atto comunitario n. 9);
- 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](#)) (Atto comunitario n. 10);
- 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](#)) (Atto comunitario n. 11);
- proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'interoperabilità del sistema ferroviario dell'Unione europea ([COM\(2013\) 30](#)) (Atto comunitario n. 12);
- proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla sicurezza delle ferrovie ([COM\(2013\) 31](#)) (Atto comunitario n. 13).

Le proposte del quarto pacchetto ferroviario figurano fra gli atti segnalati come prioritari nel programma di lavoro della Commissione per il 2014, i cui negoziati è auspicabile si concludano prima delle elezioni del Parlamento europeo.

\*\*\*

La Commissione ricorda che, a livello europeo, è stata adottata fin dagli anni novanta una serie di misure legislative (note come pacchetti ferroviari) allo scopo di rivitalizzare il trasporto ferroviario creando gradualmente uno spazio ferroviario unico integrato a livello europeo. La liberalizzazione del settore ferroviario in Europa è stata inaugurata dalla [direttiva 91/440/CEE](#), del 29 luglio 1991, relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie che, per prima, ha stabilito alcuni diritti di accesso per le imprese ferroviarie così da ammettere all'utilizzo dell'infrastruttura più utenti. Inoltre, la [direttiva 95/18/CE](#), del 19 giugno 1995, relativa alle licenze delle imprese ferroviarie, ha introdotto il concetto di licenza valida in tutta la comunità per i servizi liberalizzati e ne ha stabilito i requisiti per il rilascio; e la [direttiva 95/19/CE](#), del 19 giugno 1995, riguardante la ripartizione delle capacità di infrastruttura ferroviaria e la riscossione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura, che

---

<sup>1</sup> Le proposte sono accompagnate dalla comunicazione della Commissione sul "Quarto pacchetto ferroviario - Completare lo spazio ferroviario europeo unico per favorire la competitività e la crescita europee" ([COM\(2013\) 25](#)).

ha esaminato la necessità di istituire in ogni Stato membro un organo preposto all'assegnazione delle capacità su base non discriminatoria.

Il **primo pacchetto ferroviario** si compone di tre direttive:

- la [direttiva 2001/12/CE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2001, che modifica la direttiva 91/440/CEE del Consiglio relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie, la quale ha esteso l'accesso ai servizi internazionali di trasporto merci a tutti gli operatori;
- la [direttiva 2001/13/CE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2001, che modifica la direttiva 95/18/CE del Consiglio relativa alle licenze delle imprese ferroviarie, che ha esteso l'ambito di applicazione della normativa sulla licenza a tutte le imprese ferroviarie, specificando l'indipendenza da qualsiasi società di trasporto ferroviario dell'organismo che attribuisce le licenze;
- la [direttiva 2001/14/CE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2001, relativa alla ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria, all'imposizione di diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria e alla certificazione di sicurezza, che ha previsto l'istituzione presso ciascuno Stato membro di un "organismo di regolazione", cui affidare la funzione di regolazione del mercato dei servizi di trasporto ferroviario, il quale deve avere indipendenza giuridica, organizzativa o decisionale dai soggetti richiedenti l'assegnazione di capacità d'infrastruttura.

Il pacchetto è inoltre completato dalla [direttiva 2001/16/CE](#), del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 marzo 2001, relativa all'interoperabilità del sistema ferroviario transeuropeo convenzionale, che prevede la soppressione graduale degli ostacoli all'interoperabilità del sistema ferroviario, in particolare provvedendo all'armonizzazione delle norme tecniche.

La Commissione ha proposto una rifusione di tale pacchetto<sup>2</sup> (su cui vedi *infra*), oggetto di un accordo politico concluso il 3 luglio 2012, nel momento in cui la liberalizzazione del traffico internazionale di passeggeri, entrata in vigore il 1° gennaio 2010, iniziava a dare i primi frutti.

Le direttive del primo pacchetto sono state recepite da tutti gli Stati membri<sup>3</sup>.

L'Italia ha recepito tali direttive con il [D.lgs. n. 188 dell'8 luglio 2003](#). Tuttavia, la Commissione europea ha avviato nei confronti dell'Italia la procedura di infrazione n. 2008/2097 (causa C-369/11), con oggetto la "non corretta trasposizione delle direttive del primo pacchetto ferroviario". La sentenza della Corte del 3 ottobre 2013, ai sensi dell'art. 258 del TFUE, ha infine disposto che "*la Repubblica italiana, non garantendo l'indipendenza del gestore dell'infrastruttura per la determinazione dei diritti di accesso all'infrastruttura e la ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti ai sensi degli articoli 4, paragrafo 1, e 30, paragrafo 3, della direttiva 2001/14/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2001, relativa alla ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria e all'imposizione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria, come modificata dalla direttiva 2007/58/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007*".

Il **secondo pacchetto ferroviario**, accompagnato dalla comunicazione "Verso uno spazio ferroviario europeo integrato" ([COM\(2002\) 18](#)), del 23 gennaio 2002, è stato approvato in data 29 aprile 2004. Si compone dei seguenti atti:

- la [direttiva 2004/49/CE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa alla sicurezza delle ferrovie comunitarie e recante modifica della direttiva

<sup>2</sup> Comunicazione della Commissione relativa allo sviluppo di uno Spazio unico ferroviario europeo ([COM\(2010\) 474](#)), del 17 settembre 2010.

<sup>3</sup> La Commissione ha promosso una serie di ricorsi per inadempimento nei confronti di vari Stati membri per il mancato rispetto dei loro obblighi. Si tratta delle cause: C-528/10, Commissione/Grecia (sentenza dell'8 novembre 2012); C-557/10, Commissione/Portogallo (sentenza del 25 ottobre 2012); C-473/10, Commissione/Ungheria, C-483/10, Commissione/Spagna, C-555/10, Commissione/Austria, C-556/10, Commissione/Germania (sentenze del 28 febbraio 2013); C-625/10, Commissione/Francia (sentenza del 18 aprile 2013); C-512/10, Commissione/Polonia (sentenza del 30 maggio 2013); C-545/10, Commissione/Repubblica ceca, C-627/10, Commissione/Slovenia, C-412/11 Commissione/Lussemburgo (sentenze dell'11 luglio 2013).

95/18/CE del Consiglio relativa alle licenze delle imprese ferroviarie e della direttiva 2001/14/CE relativa alla ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria, all'imposizione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria e alla certificazione di sicurezza (Direttiva sulla sicurezza delle ferrovie), che introduce un complesso di misure per accrescere il livello di sicurezza delle ferrovie comunitarie, in considerazione dello sviluppo dell'interoperabilità delle reti, e prevede tra l'altro l'istituzione in ciascuno Stato membro di un'autorità preposta alla sicurezza e di un organismo incaricato di effettuare indagini sugli incidenti e sugli inconvenienti. Tale direttiva è stata aggiornata dalla [direttiva 2008/110/CE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, che modifica la direttiva 2004/49/CE relativa alla sicurezza delle ferrovie comunitarie (Direttiva sulla sicurezza delle ferrovie);

- la [direttiva 2004/50/CE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, che modifica la direttiva 96/48/CE del Consiglio relativa all'interoperabilità del sistema ferroviario transeuropeo ad alta velocità e la direttiva 2001/16/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'interoperabilità del sistema ferroviario transeuropeo convenzionale, destinata essenzialmente ad ampliare progressivamente il campo di applicazione dell'interoperabilità all'intera rete ferroviaria;
- il [regolamento 881/2004/CE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, che istituisce un'Agenzia ferroviaria europea (Regolamento sull'agenzia), con il compito di fornire un supporto tecnico ai lavori sull'interoperabilità e sulla sicurezza;
- la [direttiva 2004/51/CE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, che modifica la direttiva 91/440/CEE relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie, finalizzata a estendere i diritti di accesso all'infrastruttura ai servizi di trasporto merci all'interno di uno Stato membro e di accelerare l'apertura del mercato.

Su tale pacchetto, le istituzioni nazionali necessarie sono state costituite.

In Italia le direttive 2004/49/CE e 2004/51/CE sono state recepite con il [D.lgs. n. 162 del 10 agosto 2007](#), mentre la direttiva 2004/50/CE è stata recepita con il [D.lgs. n. 163 del 10 agosto 2007](#).

La direttiva 2008/110/CE è stata recepita dal [D.Lgs. n. 43 del 24 marzo 2011](#), il quale introduce, fra l'altro, il principio che i detentori di carri merci non sono più soggetti all'obbligo di immatricolare i carri presso un'impresa ferroviaria e sono responsabili della manutenzione dei carri stessi.

In base all'art. 258 del TFUE, il 24 gennaio 2013 la Commissione ha avviato una procedura di infrazione con messa in mora nei confronti dell'Italia, per "cattiva applicazione della direttiva 91/440/CEE relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie" (procedura n. 2012\_2213).

**Il terzo pacchetto ferroviario** è stato approvato il 23 ottobre 2007, allo scopo di creare uno spazio ferroviario europeo integrato, con trasporti ferroviari competitivi e attraenti. Si compone dei seguenti atti:

- la [direttiva 2007/58/CE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 91/440/CEE del Consiglio relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie e la direttiva 2001/14/CE relativa alla ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria, il cui scopo è l'apertura del mercato dei servizi ferroviari internazionali di trasporto passeggeri;
- la [direttiva 2007/59/CE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla certificazione dei macchinisti addetti alla guida di locomotori e treni sul sistema ferroviario della Comunità, che stabilisce le condizioni e le procedure per la certificazione dei macchinisti;
- il [regolamento \(CE\) n. 1370/2007](#) del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 1191/69 e (CEE) n. 1107/70, il cui scopo è definire le modalità di intervento delle autorità competenti nel settore dei trasporti pubblici di passeggeri per garantire la fornitura di servizi di interesse generale che siano, fra l'altro, più numerosi, più sicuri, di migliore qualità o offerti a prezzi inferiori a quelli che il semplice gioco delle forze del mercato consentirebbe di fornire;

- il [regolamento \(CE\) n. 1371/2007](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario, il quale disciplina le informazioni che devono essere fornite dalle imprese ferroviarie, la conclusione di contratti di trasporto, l'emissione di biglietti, l'attuazione di un sistema telematico di informazioni e prenotazioni per il trasporto ferroviario, nonché la responsabilità delle imprese ferroviarie e i loro obblighi di assicurazione nei confronti dei passeggeri e dei loro bagagli, incluse la protezione delle persone con disabilità e delle persone a mobilità ridotta e norme di qualità del servizio.

L'Italia ha recepito la direttiva 2007/58/CE con la [legge n. 99 del 23 luglio 2009](#) (artt. 58-60 e 62), la quale prevede che per lo svolgimento dei servizi ferroviari passeggeri aventi origine e destinazione nel territorio italiano è necessario il possesso di un'apposita licenza, che può essere rilasciata esclusivamente a imprese aventi sede legale in Italia. Per le imprese controllate da imprese aventi sede all'estero, la licenza viene rilasciata a condizioni di reciprocità. Il [decreto del Ministro dei trasporti del 2 febbraio 2011](#) individua inoltre "i requisiti per il rilascio della licenza nazionale passeggeri per lo svolgimento di servizi ferroviari passeggeri aventi origine e destinazione nel territorio nazionale". Il recepimento della direttiva 2007/58/CE è stato completato con il [D.Lgs. n. 15 del 25 gennaio 2010](#), il quale modifica il decreto legislativo n. 188/2003, di recepimento del primo pacchetto ferroviario.

In base all'art. 258 del TFUE, il 20 giugno 2013 la Commissione ha avviato una procedura di infrazione nei confronti dell'Italia, esprimendosi con parere motivato, per "cattiva applicazione del regolamento (CE) n. 1371/2007 relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario" (procedura 2013\_2074).

Al di fuori dei pacchetti ferroviari e con riferimento all'**interoperabilità** del sistema ferroviario, si segnalano le seguenti direttive:

- la [direttiva 2008/57/CE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 giugno 2008, relativa all'*interoperabilità del sistema ferroviario comunitario (rifusione)*, che stabilisce le condizioni da soddisfare per raggiungere l'interoperabilità del sistema ferroviario dell'Unione europea, in fase di progettazione, costruzione, messa in servizio, ristrutturazione, rinnovo, esercizio e manutenzione<sup>4</sup>;
- la [direttiva 2009/131/CE](#) della Commissione, del 16 ottobre 2009, che modifica l'allegato VII della direttiva 2008/57/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'*interoperabilità del sistema ferroviario comunitario*;
- la [direttiva 2011/18/UE](#) della Commissione, del 1° marzo 2011, che modifica gli allegati II, V e VI della direttiva 2008/57/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'*interoperabilità del sistema ferroviario comunitario*.

Tali direttive sono state recepite dal [D.Lgs. n. 191 dell'8 ottobre 2010](#). Il Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti con [decreto del 22 luglio 2011](#) ha recepito la direttiva 2011/18/UE.

Parti della legislazione in materia ferroviaria sono state da ultimo semplificate e consolidate attraverso la [direttiva 2012/34/UE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico (*rifusione*). Tale direttiva ribadisce alcuni principi fondamentali: che le imprese ferroviarie siano gestite secondo i criteri validi per le società commerciali, che le entità responsabili dell'assegnazione della capacità e dell'imposizione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria siano separate dalle entità che gestiscono i servizi ferroviari (separazione di funzioni essenziali) e che vi sia una separazione contabile (per impedire sussidi incrociati), che qualsiasi impresa ferroviaria titolare di licenza in conformità ai criteri UE possa accedere all'infrastruttura ferroviaria a condizioni eque e non discriminatorie e che i gestori dell'infrastruttura possano beneficiare di finanziamenti statali. La direttiva 2012/34/UE è entrata in vigore il 15 dicembre 2012 e il suo recepimento dovrà avvenire entro il 16 giugno 2015.

<sup>4</sup> Prevede l'elaborazione di progetti di specifiche tecniche di interoperabilità (STI) da parte dell'Agenzia ferroviaria europea su mandato della Commissione. Le STI fissano tutte le condizioni che un componente di interoperabilità deve soddisfare, nonché la procedura da seguire per la valutazione della conformità, al fine di soddisfare i requisiti essenziali e garantire l'interoperabilità del sistema ferroviario.

Per quanto riguarda il contesto normativo in cui le proposte si inseriscono, si segnala che nel Libro bianco del 2011 sulla politica dei trasporti, adottato il 28 marzo 2011<sup>5</sup>, la Commissione europea ha già esposto la sua visione di uno spazio ferroviario europeo unico, caratterizzato da un mercato interno ferroviario in cui le imprese ferroviarie europee possano prestare servizi senza inutili ostacoli tecnici e amministrativi. Inoltre la Commissione ricorda che, ai fini della progressiva creazione di uno spazio ferroviario europeo senza frontiere, nell'ambito dei tre pacchetti ferroviari è stata adottata una legislazione in materia di regolamentazione applicabile alle ferrovie, sia per gli aspetti tecnici (interoperabilità), sia per gli aspetti legati alla sicurezza (che la Commissione sottolinea essere aspetti indissociabili i quali richiedono un livello più elevato di armonizzazione a livello di Unione), in particolare con la direttiva 2004/49/CE relativa alla sicurezza delle ferrovie comunitarie e con la direttiva 2008/57/CE relativa all'interoperabilità del sistema ferroviario comunitario. Rileva tuttavia che, nonostante la nuova normativa adottata dall'Unione, la quota modale (6%) della ferrovia nel trasporto all'interno dell'UE è rimasta modesta. Con il quarto pacchetto ferroviario la Commissione intende pertanto migliorare la qualità e l'efficienza dei servizi ferroviari eliminando gli ostacoli di mercato che ancora esistono, attraverso:

- l'Agenzia dell'Unione europea per le ferrovie,
- un orientamento comune in materia di norme sulla sicurezza e sull'interoperabilità che consenta di accrescere le economie di scala per le imprese ferroviarie attive nell'Unione,
- la riduzione di costi e tempi delle procedure amministrative,
- l'eliminazione di ogni forma di discriminazione dissimulata.

• **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](#) del Consiglio, del 26 giugno 1969, 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<sup>6</sup>. 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<sup>7</sup>. 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 intende abrogare il regolamento (CEE) n. 1192/69, ritenuto incoerente e incompatibile con le misure legislative attualmente in vigore, in quanto è stato adottato prima della liberalizzazione del mercato ferroviario e 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. In particolare, la Commissione sottolinea che, nel contesto di un mercato liberalizzato dove le imprese ferroviarie competono direttamente con le imprese ferroviarie figuranti nell'elenco, non è più corretto operare discriminazioni fra questi due gruppi di imprese diverse.

<sup>5</sup> Libro bianco: Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti. Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile ([COM\(2011\) 144](#)).

<sup>6</sup> Nell'elenco delle aziende ferroviarie di cui all'art. 3, per le quali il regolamento trova applicazione, figura anche l'azienda autonoma delle Ferrovie dello Stato (FS). L'elenco è stato aggiornato con ogni allargamento dell'Unione europea: l'ultimo aggiornamento risale al 2007 e contiene ad oggi 36 società.

<sup>7</sup> Dal 2007 quattro Stati membri hanno usufruito del regolamento: Belgio, Germania, Irlanda e Polonia.

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. 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

La proposta si basa sugli articoli 91 e 109 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

- **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 intende sostituire il regolamento (CE) n. 881/2004 con cui è stata istituita in origine l'Agenzia ferroviaria europea (ERA), responsabile della sicurezza e dell'interoperabilità delle ferrovie. Nel quarto pacchetto ferroviario si propone inoltre la modifica mediante rifusione della direttiva 2004/49/CE (direttiva sull'interoperabilità ferroviaria) e della direttiva 2008/57/CE (direttiva sulla sicurezza delle ferrovie) (su cui vedi *infra*), entrambe direttamente correlate ai compiti dell'Agenzia.

La valutazione d'impatto<sup>8</sup> evidenzia che, in aggiunta allo 1) scenario di riferimento<sup>9</sup>, dopo aver passato al vaglio le singole misure, la Commissione ha individuato cinque opzioni strategiche: 2) rafforzamento del ruolo di coordinamento dell'Agenzia per garantire una maggiore coerenza nella certificazione delle imprese ferroviarie e nell'autorizzazione dei veicoli; 3) Agenzia con funzione di "sportello unico", in cui la decisione finale sulla certificazione e sull'autorizzazione spetterebbe ancora alle autorità nazionali per la sicurezza (ANS), ma l'Agenzia svolgerebbe i controlli in entrata e in uscita sulle richieste e sulle decisioni; 4) competenze condivise fra l'Agenzia e le ANS, ma la decisione finale sulla certificazione e sull'autorizzazione sarebbe affidata all'Agenzia; 5) l'Agenzia subentra alle ANS per attività legate alla certificazione di imprese ferroviarie e all'autorizzazione di veicoli; 6) misure orizzontali da attuare per migliorare la competitività del settore ferroviario. L'impatto ambientale di tutte le opzioni è stato giudicato positivo, seppure modesto, mentre l'impatto sociale di tutte le opzioni è stato giudicato modesto/marginale. L'opzione 4 (combinata con l'opzione 6) è stata giudicata l'opzione da preferire perché assicurerebbe il migliore insieme di risultati.

La proposta di regolamento conferisce all'Agenzia nuovi compiti trasformandola in un'autorità ferroviaria europea nell'ambito dell'interoperabilità e della sicurezza.

L'Agenzia dovrà in particolare:

- svolgere il ruolo di **autorità europea responsabile del rilascio di certificati di sicurezza per le imprese ferroviarie**<sup>10</sup> (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**<sup>11</sup> (artt. 16-18)<sup>12</sup>;

---

<sup>8</sup> Commission Staff Working Document - Impact Assessment ([SWD\(2013\) 8](#)).

<sup>9</sup> L'opzione 1 è lo scenario di riferimento (invariato): prevede che si prosegua lungo il cammino attualmente tracciato per il settore.

<sup>10</sup> Il rilascio di tali certificati rientra tra le responsabilità dell'Agenzia, ma la procedura completa è definita nella direttiva sulla sicurezza.

<sup>11</sup> Il rilascio di tali certificati rientra tra le responsabilità dell'Agenzia, ma la procedura completa è definita nella direttiva sull'interoperabilità.

<sup>12</sup> Secondo le nuove disposizioni, strettamente collegate alle direttive sull'interoperabilità e sulla sicurezza, l'Agenzia ferroviaria europea dovrebbe quindi condividere le competenze con le NSA per quanto riguarda il rilascio dei certificati di sicurezza e le autorizzazioni dei veicoli, per cui le NSA (che operano in quanto uffici regionali dell'ERA) daranno un contributo, ma la decisione finale sul rilascio di certificati di sicurezza unici e autorizzazioni del veicolo uniche spetterà all'ERA

- 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. Come riportato nella scheda finanziaria contenuta in allegato, si prevedono **stanziamenti per un totale di 161,118 milioni di euro per il periodo 2015-2020**. Queste cifre sono provvisorie, in quanto legate all'adozione da parte dell'autorità di bilancio del quadro finanziario pluriennale 2014-2020<sup>13</sup>.

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).

Base giuridica della proposta è l'articolo 91, paragrafo 1, del TFUE.

*Principi di sussidiarietà e proporzionalità:* la Commissione ribadisce che, poiché gli scopi dell'azione proposta, vale a dire l'istituzione di un organismo specializzato incaricato di elaborare soluzioni comuni in materia di sicurezza e di interoperabilità ferroviarie, non possono essere realizzati in misura sufficiente dagli Stati membri e possono dunque, 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. La Commissione riconosce inoltre un valore aggiunto dell'intervento dell'Unione in quanto la proposta di regolamento 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). La proposta si limita a quanto è necessario per conseguire tali scopi.

- **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 migliorare la 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.

<sup>13</sup> Vd. la proposta modificata di regolamento del Consiglio che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2014-2020 ([COM\(\(2012\) 388](#)), del 6 luglio 2012. Il 19 novembre 2013 il Parlamento europeo si è espresso favorevolmente, così che nelle prossime settimane la proposta di QFP entrerà nella fase finale di approvazione in Consiglio.

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<sup>14</sup> 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 EUR 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 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. 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);
- massimali per l'aggiudicazione diretta di contratti di volume esiguo e per l'aggiudicazione diretta a piccole e medie imprese (art. 5, par. 4);
- 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;
- un periodo decennale di transizione fino al 2 dicembre 2019 per l'aggiudicazione mediante gara (art. 8, par. 2).

Le proposte vanno considerate in relazione alle modifiche proposte della direttiva 2012/34/UE (su cui vedi *infra*), con le quali si introducono diritti di libero accesso per le imprese ferroviarie e si rafforzano le disposizioni sull'accesso non discriminatorio all'infrastruttura ferroviaria.

Non è prevista alcuna incidenza sul bilancio dell'Unione.

---

<sup>14</sup> Commission Staff Working Document - Impact Assessment ([SWD\(2013\) 10](#)).



La proposta si basa sull'articolo 91 del TFUE.

- **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 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 quello di intensificare la pressione concorrenziale sui mercati ferroviari nazionali e di migliorare la governance del gestore dell'infrastruttura.

I problemi che la Commissione ritiene necessario affrontare riguardano:

- l'accesso al mercato dei servizi di trasporto nazionale 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 rendono molto più difficile applicare la 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.)<sup>15</sup>; 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 il principale ostacolo all'accesso per le imprese ferroviarie (citati dall'83%). 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 di uno studio di accompagnamento richiesto dalla Commissione a un consulente esterno<sup>16</sup> e delle conclusioni del processo di consultazione, la Commissione ha proceduto a una valutazione quantitativa e qualitativa dell'impatto delle nuove misure dirette a modernizzare l'attuale quadro normativo<sup>17</sup>.

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 diritti di accesso per l'esercizio di servizi di trasporto nazionale di passeggeri. Inoltre, eliminata la distinzione, presente nella legislazione

<sup>15</sup> La percentuale di risposte è stata del 40%.

<sup>16</sup> Lo studio è stato avviato nel dicembre 2011 ed è sfociato nella relazione finale nel dicembre 2012.

<sup>17</sup> Cfr. Commission Staff Working Document - Impact Assessment: SWD(2013) 10 e [SWD\(2013\) 12](#).

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<sup>18</sup>;

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 ciò dovrà 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*).

Non è prevista alcuna incidenza sul bilancio dell'Unione.

Base giuridica della proposta è l'articolo 91 del TFUE.

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

La proposta intende armonizzare le norme tecniche per consentire ai cittadini dell'Unione, agli operatori economici e alle collettività regionali e locali di beneficiare pienamente dei vantaggi derivanti dall'instaurazione di uno spazio senza frontiere interne, favorendo l'interconnessione e l'interoperabilità delle reti ferroviarie nazionali, nonché l'accesso a tali reti.

La proposta di direttiva, insieme alla proposta di rifusione della direttiva 2004/49/CE sulla sicurezza (vedi *infra*), elimina le rimanenti barriere amministrative e tecniche. Intende inoltre avvalersi dei pareri forniti dall'Agenzia dell'Unione europea per le ferrovie.

La Commissione evidenzia che sono molti gli insegnamenti tratti dal lavoro svolto in merito allo sviluppo delle specifiche tecniche di interoperabilità (STI) e dall'applicazione delle direttive sull'interoperabilità a progetti specifici. Sottolinea inoltre che negli ultimi anni il contesto

---

<sup>18</sup> La proposta specifica che le modifiche dovranno applicarsi in tempo utile per l'orario che avrà inizio il 14 dicembre 2019.

legislativo per la commercializzazione dei prodotti si è evoluto, rendendo necessario l'aggiornamento della legislazione in materia di interoperabilità.

La Commissione ha effettuato una valutazione d'impatto su entrambe le proposte<sup>19</sup>, avvalendosi di un consulente esterno che è stato incaricato di redigere uno studio e di effettuare una consultazione mirata dei soggetti interessati.

Le modifiche di rilievo che la Commissione intende proporre alla direttiva 2008/57/CE relativa all'interoperabilità e successive modifiche<sup>20</sup> possono essere così riassunte:

- per quanto riguarda l'ambito di applicazione, l'interoperabilità dei sistemi locali, urbani e suburbani si ritiene adeguatamente affrontata nel settore volontario e non sarà pertanto 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.

Non è prevista alcuna incidenza sul bilancio dell'Unione.

La proposta si basa sull'art. 91, par. 1, e sugli artt. 170 e 171 del TFUE.

---

<sup>19</sup> Cfr. SWD(2013) 8.

<sup>20</sup> Per quanto riguarda l'interoperabilità del sistema ferroviario, si ricorda che le prime misure adottate nel settore ferroviario sono state 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 transeuropeo convenzionale, modificata dalla direttiva 2004/50/CE. Tali direttive sono state rificate dalla direttiva 2008/57/CE, attualmente in vigore come modificata dalla direttiva 2009/131/CE e dalla direttiva 2011/18/UE.

*Principi di sussidiarietà e proporzionalità:* la Commissione sottolinea che l'obiettivo della proposta di direttiva, vale a dire l'interoperabilità del sistema ferroviario su scala unionale, non può essere realizzato in misura sufficiente dai soli Stati membri, dato che questi singolarmente non sono in grado di adottare le disposizioni necessarie per realizzare tale interoperabilità, e può dunque, a causa delle dimensioni e degli effetti dell'azione in questione, essere realizzato meglio a livello dell'Unione. La proposta si limita a quanto è necessario per conseguire tale obiettivo in ottemperanza al principio di proporzionalità.

- **Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla sicurezza delle ferrovie (COM(2013) 31).**

La proposta intende migliorare la sicurezza del sistema ferroviario e l'accesso al mercato per la prestazione di servizi ferroviari. Essa modifica la direttiva 2004/49/CE, la quale, all'art. 10, par. 7, stabilisce che "anteriormente al 30 aprile 2009, l'Agenzia ferroviaria europea valuta gli sviluppi della certificazione di sicurezza e presenta alla Commissione una relazione contenente raccomandazioni su una strategia di passaggio ad un certificato di sicurezza comunitario unico", destinato a sostituire il sistema a due parti attualmente in uso (parti a e b). Nel luglio 2012 l'Agenzia ha presentato una relazione corredata di una raccomandazione che proponeva una strategia per la transizione<sup>21</sup>.

Secondo la Commissione, fino a oggi gli Stati membri hanno elaborato norme e standard di sicurezza di portata essenzialmente nazionale e l'eterogeneità dei principi, dell'approccio e delle culture ha reso difficile l'eliminazione degli ostacoli tecnici e lo sviluppo di operazioni di trasporto internazionali<sup>22</sup>.

La Commissione ritiene che l'attuale quadro normativo sia sufficientemente evoluto da consentire il passaggio graduale a un "**certificato di sicurezza unico**" valido in tutta l'Unione europea, che dovrà essere rilasciato alle imprese ferroviarie titolari di una licenza di esercizio per avere l'accesso all'infrastruttura ferroviaria. L'art. 10 della proposta introduce pertanto il sistema del certificato di sicurezza unico in sostituzione del precedente sistema di certificato di sicurezza suddiviso in due parti ("parte a" e "parte b")<sup>23</sup>. In tale ottica, viene riesaminato il ruolo delle autorità nazionali preposte alla sicurezza e sono riattribuite le responsabilità ripartite fra queste ultime e l'Agenzia (artt. 16-18).

Il testo della direttiva sulla sicurezza è inoltre aggiornato al fine di tener conto dell'evoluzione del mercato ferroviario: la tendenza attuale a esternalizzare alcune attività o servizi comporta, infatti, l'emergenza di nuovi attori soggetti a una crescente pressione economica o finanziaria e, in parallelo, la riduzione del controllo interno. La Commissione ritiene che questa situazione possa avere ripercussioni negative sulla sicurezza, a meno che sia introdotta una nuova modalità di monitoraggio, mediante accordi contrattuali o di altro tipo, tale da garantire che le misure di controllo del rischio siano debitamente poste in essere da tutti gli attori interessati (art. 4).

Le altre modifiche proposte riguardano:

- l'adeguamento dell'ambito di applicazione (art. 2) e l'introduzione di nuove definizioni (art. 3) per migliorare la coerenza con la direttiva sull'interoperabilità;

---

<sup>21</sup> *Recommendation on the migration to a single EU safety certificate*, [ERA/REC/10/2011](#) del 3 luglio 2012. Nella relazione intermedia del 2009 l'Agenzia ferroviaria europea ha spiegato che era ancora troppo presto per formulare una raccomandazione e che erano necessarie maggiori informazioni al fine di garantire un dibattito informato.

<sup>22</sup> Per la valutazione d'impatto sulla proposta vedi SWD(2013) 8.

<sup>23</sup> La parte a del certificato è relativa a requisiti generali del sistema di gestione della sicurezza dell'impresa ferroviaria ed è valida in tutto il territorio dell'Unione europea e attesta l'accettazione del sistema di gestione della sicurezza dell'impresa ferroviaria. La parte b del certificato attesta invece l'accettazione delle misure adottate dall'impresa ferroviaria per soddisfare i requisiti specifici necessari per la sicurezza del funzionamento sulla rete in questione ed è basata sulla documentazione trasmessa dall'impresa ferroviaria. Questi requisiti possono includere l'applicazione delle STI e le norme nazionali di sicurezza, l'accettazione dei certificati del personale e l'autorizzazione a mettere in servizio il materiale rotabile usato dall'impresa ferroviaria.

- l'adeguamento delle disposizioni relative alle norme nazionali affinché queste tengano conto dell'evoluzione del quadro normativo (adozione delle STI) (art. 8)<sup>24</sup>;
- il chiarimento contenuto nell'art. 20 sulla collaborazione fra gli organismi investigativi nazionali e le autorità giudiziarie in caso di indagine a seguito di un incidente.

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.

Non è prevista alcuna incidenza sul bilancio dell'Unione.

La proposta si basa sull'art. 91 del TFUE.

*Principi di sussidiarietà e proporzionalità:* la Commissione sottolinea che gli scopi delle azioni proposte, ovvero il coordinamento delle attività negli Stati membri finalizzate alla regolamentazione e alla supervisione della sicurezza e all'analisi degli incidenti, nonché la definizione di obiettivi comuni di sicurezza, metodi comuni di sicurezza, indicatori comuni di sicurezza e requisiti comuni dei certificati di sicurezza unici, non possono essere realizzati in misura sufficiente dagli Stati membri e possono dunque essere realizzati meglio a livello dell'Unione. La proposta si limita a quanto necessario per il conseguimento di tali obiettivi.

\*\*\*

Le proposte in oggetto sono state segnalate dal Governo fra gli atti dell'Unione di particolare interesse nazionale. Esse sono attualmente al vaglio delle istituzioni europee. Il voto in plenaria presso il Parlamento europeo è previsto indicativamente il 26 febbraio 2014.

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 una relazione tecnica sulla 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) (in merito alla quale non rileva alcun impatto giuridico di non conformità al quadro normativo vigente) e sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla sicurezza delle ferrovie (COM(2013) 31).

Sulla proposta relativa alle norme comuni per la normalizzazione dei conti delle aziende ferroviarie, il Parlamento europeo ha presentato in Commissione Trasporti un progetto di relazione il 18 giugno 2013 ([PE513.242](#)). Il relatore sostiene che la decisione sull'abrogazione vada rinviata fino al 31 dicembre 2019 e chiede alla Commissione di modificare il regolamento esistente solo dopo un'analisi più approfondita, al fine di adattare tale regolamento al quadro giuridico del momento. In proposito, ritiene occorra innanzitutto valutare l'impatto delle disposizioni della nuova direttiva 2012/34 sul settore ferroviario: la Commissione dovrebbe presentare entro il 31 dicembre 2017 una relazione che valuti gli effetti del recepimento della direttiva nel diritto nazionale dopo il termine del 16 giugno 2015. Chiede pertanto alla Commissione, in base all'esito relativo all'attuazione della direttiva 2012/34 recepita, di presentare, se del caso, una nuova proposta legislativa che garantisca a tutte le aziende ferroviarie gli stessi diritti previsti ora nel regolamento (CEE) n. 1192/69 o di confermare la sua abrogazione. Con riguardo alle posizioni dei parlamenti nazionali su tale proposta si rimanda alla sezione del [sito ipex](#).

Per quanto concerne la proposta di modifica della direttiva sulla sicurezza delle ferrovie, la relazione fornita dal Ministero evidenzia alcune perplessità relative all'esercizio della delega prevista all'art. 26, conferita alla Commissione per un periodo di tempo indeterminato. Si ritiene che con l'adozione di tali "atti delegati" la Commissione superi le procedure di regolamentazione con controllo di cui all'art. 27, par. 2 *bis*, che prevede l'applicazione dell'art. 5 *bis*, parr. da 1 a 4, e l'art. 7 della [decisione 1999/468/CE](#), attraverso cui veniva esercitata la volontà degli Stati membri in un Comitato appositamente costituito presso la Commissione europea<sup>25</sup>. Si rileva, inoltre, che pur essendo l'obiettivo della proposta conforme agli impegni assunti dall'Unione europea e pertanto non

<sup>24</sup> A tale riguardo è stata costituita una task force le cui conclusioni sono state prese in considerazione.

<sup>25</sup> L'art. 27 della proposta prevede una procedura di comitato, ai sensi del [regolamento \(UE\) n. 182/2011](#).

negoziabile, esso andrebbe comunque perseguito attraverso un maggiore coinvolgimento delle agenzie nazionali di sicurezza. Viene infine fatto presente che la proposta normativa appare rivolta più a perseguire un maggiore accesso al mercato dei trasporti favorendo la creazione di uno spazio unico europeo, attraverso l'armonizzazione e il controllo della certificazione di sicurezza, che a regolamentare il settore con riguardo alla sicurezza stessa.

Nella riunione del Consiglio Trasporti, Telecomunicazioni ed Energia svoltasi a Lussemburgo il 10 ottobre 2013 ([sessione 3261](#)) è stato concordato un orientamento generale. La proposta del Consiglio prevede un duplice sistema di certificazione con un certificato di sicurezza unico per gli operatori ferroviari dell'Unione, in luogo della certificazione di sicurezza centralizzata prevista dalla Commissione.

La Presidenza lituana ha sottolineato i vantaggi che deriveranno dall'adozione della proposta di direttiva ai fini della realizzazione di uno spazio unico ferroviario europeo, con particolare riferimento alla semplificazione delle procedure di rilascio delle certificazioni di sicurezza, alle maggiori competenze dell'Agenzia ferroviaria europea (cui tuttavia dovranno corrispondere accordi di cooperazione fra Stati membri e Agenzia europea), al regime "duale" per le certificazioni (l'Agenzia europea dovrà essere responsabile per i servizi di trasporto ferroviario che superano i confini di uno Stato membro, in cooperazione con le autorità nazionali, mentre per il trasporto nazionale gli operatori potranno scegliere se rivolgersi all'Agenzia europea oppure alle autorità nazionali di sicurezza). Si segnala che l'orientamento generale si discosta dalla proposta originaria della Commissione anche per quanto riguarda il periodo di transizione (5 anni invece di 2), gli atti di esecuzione (che dovrebbero sostituire gli atti delegati) e l'autorizzazione dell'ERTMS (che secondo la Commissione dovrebbe competere all'Agenzia europea).

La maggioranza degli Stati membri ha mostrato di condividere l'orientamento del Consiglio, così come il governo italiano. Quest'ultimo ha tuttavia sottolineato la presenza di alcune criticità che permangono nel testo: l'indipendenza della "commissione di ricorso", che dovrebbe essere sancita con la definizione dell'organo nel nuovo regolamento dell'Agenzia ferroviaria europea, in discussione nei prossimi mesi sotto la Presidenza lituana; nonché i compiti di supervisione delle autorità nazionali preposte alla sicurezza, trattati nell'art. 16, la cui definizione lascia imprecisati i profili di responsabilità che fanno capo alle imprese ferroviarie e ai gestori di infrastrutture per quanto riguarda il controllo sugli altri attori del sistema.

Su tale proposta il Parlamento europeo ha presentato in Commissione Trasporti un progetto di relazione il 18 giugno 2013 ([PE513.387](#)), in cui esprime un ampio sostegno per l'introduzione di un "certificato di sicurezza unico" per l'intera Unione, sotto la responsabilità dell'Agenzia ferroviaria europea. Rileva tuttavia l'importanza dell'eccezione proposta dalla Commissione, secondo la quale i certificati di sicurezza dei gestori dell'infrastruttura continueranno a essere rilasciati dalle NSA: questa disposizione permetterà di mantenere e migliorare ulteriormente la sicurezza ferroviaria, velocizzando le procedure di certificazione. Il relatore propone una serie di emendamenti tesi a rafforzare la dimensione europea del certificato di sicurezza, sottolineando fra l'altro la necessità di consolidare il ruolo dell'Agenzia europea come unica autorità che rilascia "certificati di sicurezza unici" e che elabora orientamenti, condividendo esempi di buone prassi negli Stati membri e nelle attività transfrontaliere. Ritiene inoltre necessario dedicare un'attenzione specifica ai rischi derivanti dal trasporto di merci pericolose o inquinanti. Propone infine di ridurre il periodo di recepimento ed entrata in vigore da due anni a un anno, ritenendo altrimenti impossibile ottenere miglioramenti nel decennio in corso.

I parlamenti nazionali della maggior parte degli Stati membri hanno concluso l'esame sulla proposta. Finora sono stati espressi tre pareri motivati (Parlamento svedese, Senato romeno, Parlamento lituano) (su cui vedi [sito ipex](#)).

Per quanto concerne la proposta di direttiva relativa all'interoperabilità, il 10 giugno 2013 il Consiglio Trasporti ha approvato un orientamento generale che introduce alcune modifiche, fra le quali si segnalano il concetto di "area di utilizzo" dei veicoli, la previsione di un periodo di transizione più lungo e la possibilità per le autorità nazionali di sicurezza di rilasciare autorizzazioni ai veicoli che operano in un unico Stato membro.

Su tale proposta, il 18 giugno 2013 la Commissione Trasporti del Parlamento europeo ha presentato un progetto di relazione ([PE513.305](#)). Il relatore condivide la posizione della Commissione europea e ritiene che in tutti gli Stati membri debba essere recepito al più presto il terzo pacchetto ferroviario per consentire di realizzare il quarto pacchetto. Per quest'ultimo si ritiene sia preferibile il termine di recepimento di un anno. La proposta di risoluzione contiene inoltre: previsioni tese a rafforzare le capacità e le competenze dell'Agenzia ferroviaria europea, in qualità di sportello unico; l'introduzione di una sola operazione sia per i treni sia per il materiale rotabile e l'estensione di tali agevolazioni alla certificazione degli impianti fissi; la creazione di un registro di immatricolazione europeo.

I parlamenti nazionali di Svezia e Lituania hanno espresso parere motivato (vedi [sito ipex](#)).

Si segnalano infine:

- Il progetto di relazione del Parlamento europeo presentato il 19 giugno 2013 sulla proposta di regolamento relativa all'Agenzia dell'Unione europea per le ferrovie ([PE513.292](#)). I principali emendamenti proposti dal relatore riguardano: la possibilità di scelta per l'autorizzazione sui veicoli e per la certificazione di sicurezza, per cui gli operatori che svolgono l'attività in un'area più limitata, in particolare in un unico Stato membro, dovrebbero avere la possibilità di presentare domanda all'Agenzia (se vi intravedono un vantaggio) oppure all'autorità nazionale per la sicurezza; le responsabilità dell'Agenzia, il cui testo andrebbe chiarito; il regime linguistico (il testo dovrebbe precisare che il richiedente può comunicare con l'Agenzia nella lingua che preferisce); la promozione dell'accesso reciproco al mercato ferroviario di paesi terzi.

Per lo stato dell'esame presso i parlamenti nazionali si veda il [sito ipex](#) (hanno espresso parere motivato il Parlamento lituano, il Senato di Romania e il Parlamento svedese).

- Il progetto di relazione del Parlamento europeo presentato il 18 giugno 2013 sulla proposta di regolamento che riguarda l'apertura del mercato dei servizi di trasporto nazionale di passeggeri per ferrovia ([PE514.572](#)). Il relatore appoggia in linea di principio la proposta della Commissione, intesa ad accrescere la concorrenza nel trasporto ferroviario, ritiene tuttavia che questa non debba essere fine a se stessa, quanto piuttosto uno strumento per aumentare gradualmente la qualità, il volume e l'efficienza dei servizi di trasporto passeggeri. L'aggiudicazione dei contratti di servizio pubblico nel settore del trasporto ferroviario di passeggeri dovrebbe, secondo il relatore, allinearsi ai nuovi requisiti di cui all'art. 5 a decorrere dal 2029, e non dal 2019 come proposto dalla Commissione. Il relatore condivide, invece, la proposta della Commissione sul materiale rotabile. Propone inoltre modifiche alle disposizioni riguardanti l'aggiudicazione diretta, il ruolo delle autorità competenti e il volume dei contratti di servizio pubblico per il trasporto di passeggeri per ferrovia.

Per la posizione dei parlamenti nazionali si veda il [sito ipex](#) (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).

- Il progetto di relazione del Parlamento europeo presentato il 17 giugno 2013 sulla proposta di direttiva relativa allo spazio ferroviario europeo unico ([PE 513.018](#)). Il relatore condivide l'obiettivo generale della Commissione, sottolinea tuttavia che occorre incrementare la quota del trasporto ferroviario rispetto ad altre modalità di trasporto e che quindi la liberalizzazione non dovrebbe costituire un obiettivo in sé, ma andrebbe considerata come uno strumento utile per creare un settore più competitivo con servizi di elevata qualità. L'apertura del mercato dovrebbe inoltre essere accompagnata da norme rigorose sui diritti dei passeggeri in materia di informazioni di viaggio ed emissione dei biglietti e dal rafforzamento delle norme sociali per i lavoratori del settore, nonché dalla protezione degli obblighi di servizio pubblico di ogni Stato membro. In particolare, il relatore ritiene che, quando uno Stato membro sceglie di limitare il diritto di accesso aperto, ciò non dovrebbe incidere sul diritto di cabotaggio internazionale, a meno che non sia compromesso l'equilibrio economico del contratto di servizio pubblico in questione.

Per la posizione dei parlamenti nazionali si veda il [sito ipex](#) (hanno espresso parere motivato la Camera dei Rappresentanti belga, il Senato ceco, entrambe le Camere del Parlamento francese, il Parlamento lituano, il Parlamento del Lussemburgo, il Parlamento svedese ed entrambe le Camere del Parlamento olandese).

---

*6 dicembre 2013*

*A cura di Viviana Di Felice*

*Per informazioni: Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea ([affeuropei@senato.it](mailto:affeuropei@senato.it))*