

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVII LEGISLATURA

Doc. XVIII
n. 75

RISOLUZIONE DELLA 8^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Lavori pubblici, comunicazioni)

(Estensore SONEGO)

approvata nella seduta del 21 ottobre 2014

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 DEFINITIVO) (ATTO COMUNITARIO N. 8)

SULLA

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 DEFINITIVO) (ATTO COMUNITARIO N. 9)

SULLA

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 DEFINITIVO) (ATTO COMUNITARIO N. 10)

SULLA

PROPOSTA DI DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO CHE MODIFICA LA DIRETTIVA 2012/34/UE DEL PARLAMENTO 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 DEFINITIVO) (ATTO COMUNITARIO N. 11)

SULLA

PROPOSTA DI DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO RELATIVA ALL'INTEROPERABILITÀ DEL SISTEMA FERROVIARIO DELL'UNIONE EUROPEA (COM (2013) 30 DEFINITIVO) (ATTO COMUNITARIO N. 12)

E SULLA

PROPOSTA DI DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO SULLA SICUREZZA DELLE FERROVIE (COM (2013) 31 DEFINITIVO) (ATTO COMUNITARIO N. 13)

ai sensi dell'articolo 144, commi 1 e 6, del Regolamento

Comunicata alla Presidenza il 24 ottobre 2014

INDICE

Testo della risoluzione	<i>Pag.</i>	4
Parere della 14 ^a Commissione permanente	»	8

La Commissione,

esaminate, ai sensi dell'articolo 144 del Regolamento, la 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 definitivo) (atto comunitario n. 8); la 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 definitivo) (atto comunitario n. 9); la 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 definitivo) (atto comunitario n. 10); la 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 definitivo) (atto comunitario n. 11); la proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'interoperabilità del sistema ferroviario dell'Unione europea (COM (2013) 30 definitivo) (atto comunitario n. 12) e la proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla sicurezza delle ferrovie (COM (2013) 31 definitivo) (atto comunitario n. 13),

premessi che:

la Commissione europea ha adottato il 30 gennaio 2013 il cosiddetto «Quarto pacchetto ferroviario», che si articola nelle suddette sei proposte legislative e che mira a ridefinire l'assetto complessivo della normativa di settore, al fine di accrescere la competitività e l'efficienza del sistema e di rimuovere gli ostacoli che ancora si frappongono al completamento dello spazio ferroviario europeo;

gli interventi proposti riguardano, da un lato, le modalità con le quali sono effettuati i servizi di trasporto, con particolare riferimento ai profili della sicurezza e dell'interoperabilità (il cosiddetto «pilastro tecnico») e, dall'altro, l'assetto del mercato e la *governance* dell'infrastruttura ferroviaria (il cosiddetto «pilastro politico»),

ricordato che:

con l'atto comunitario n. 8 la Commissione europea intende abrogare il regolamento (CEE) n. 1192/69, che permette agli Stati membri di

compensare talune imprese ferroviarie, indicate in un apposito elenco, per il pagamento di obblighi che le imprese che operano in altri settori di trasporto non devono sostenere. In un mercato ormai liberalizzato, non si ritiene più corretto operare discriminazioni fra le imprese ferroviarie comprese nell'elenco e tutte le altre;

l'atto comunitario n. 9 ridefinisce le funzioni e i poteri dell'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 del Parlamento e del Consiglio, del 29 aprile 2004 (direttiva sull'interoperabilità ferroviaria) e della direttiva 2008/57/CE del Parlamento e del Consiglio, del 24 gennaio 2008 (direttiva sulla sicurezza delle ferrovie) entrambe direttamente correlate ai compiti dell'Agenzia;

l'atto comunitario n. 10 ha come finalità generale di migliorare la qualità dei servizi di trasporto passeggeri per ferrovia e aumentarne l'efficienza operativa, sviluppando ulteriormente lo spazio ferroviario europeo unico. In particolare, si intende superare i limiti del regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, che non detta norme comuni in materia di aggiudicazione dei contratti di servizio pubblico e di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, posto che alcuni Stati membri hanno introdotto l'aggiudicazione mediante gara e altri l'aggiudicazione diretta. La Commissione europea ritiene che tale frammentazione di regimi normativi nell'Unione europea ostacoli le imprese ferroviarie nella valorizzazione di tutte le potenzialità di esercizio dell'attività nel mercato interno;

l'atto comunitario n. 11 è volto a intensificare la pressione concorrenziale sui mercati ferroviari nazionali e a migliorare la *governance* del gestore dell'infrastruttura. I problemi che la Commissione europea ritiene necessario affrontare riguardano:

- l'accesso al mercato dei servizi di trasporto nazionale di passeggeri;
- la *governance* dei gestori dell'infrastruttura;
- 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;
- strutture integrate che rendono molto più difficile applicare la separazione contabile fra gestione dell'infrastruttura e attività di trasporto;

l'atto comunitario n. 12 intende armonizzare le norme tecniche per consentire ai cittadini dell'Unione europea, 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;

l'atto comunitario n. 13 intende migliorare la sicurezza del sistema ferroviario e l'accesso al mercato per la prestazione di servizi ferroviari. Esso modifica la citata direttiva 2004/49/CE,

considerato che:

nell'ambito della trattativa in seno alle istituzioni europee, si è raggiunto un sostanziale accordo sulle misure che compongono il pilastro tecnico, mentre permangono ancora divergenze per quanto riguarda le misure del pilastro politico;

il pacchetto qui descritto costituisce un passo avanti nella definizione di regole comuni per migliorare il sistema ferroviario e organizzare un mercato unitario del trasporto su rotaia con la rimozione di ostacoli alla concorrenza. Si osserva tuttavia che il complesso delle regole proposte risente ancora delle notevoli resistenze, diffuse in tutti i Paesi membri, alla statuizione di un quadro regolatorio che organizzi un mercato europeo del trasporto ferroviario effettivamente unico ed aperto alla concorrenza;

le resistenze si sono concentrate soprattutto sulla proposta (COM(2013) 29) (atto comunitario n. 11), riguardante lo spazio ferroviario europeo unico (apertura del mercato dei servizi di trasporto nazionale di passeggeri per ferrovia e *governance* dell'infrastruttura ferroviaria), mentre gli altri provvedimenti sono stati accolti dal Parlamento europeo e dagli *stakeholder* comunitari con un certo favore;

la suddetta proposta dichiara di voler rimuovere i limiti all'organizzazione di un mercato ferroviario effettivamente unico ed aperto: sono limiti, asserisce la Commissione europea, causati dalla commistione di interessi tra gestori/proprietari dell'infrastruttura ferroviaria e aziende che svolgono il servizio del trasporto. La Commissione si riferisce ai cosiddetti gruppi «integrati», di solito figli delle antiche gestioni monopolistiche di Stato, che sono soggetti d'impresa i quali riassumono in sé, da un lato, la missione di garantire l'accesso universale e non discriminatorio alla rete delle infrastrutture sulla base dell'interesse generale e, dall'altro, la contrastante missione imprenditoriale di svolgere attività di trasporto sulla rete della quale il vettore in questione è gestore e spesso proprietario. La Commissione europea ritiene che tale attività di trasporto si svolga molto spesso sfruttando un accesso alla rete delle infrastrutture del tutto privilegiato rispetto agli altri operatori. La proposta (COM(2013) 29) vuole insomma rimuovere un conflitto di interessi che impedisce un mercato ferroviario europeo unico ed aperto;

la Commissione europea propone solo un quadro di regole che, consentendo il permanere dei «gruppi integrati», si limita ad introdurre alcune misure volte a migliorare l'autonomia gestionale degli amministratori delle società della rete rispetto alla *holding* e ad assicurare una più convincente trasparenza economica e finanziaria nelle relazioni infragruppo: società della rete/*holding*/altre società controllate dalla *holding*;

pur in presenza di una ipotesi di regolazione non proprio convincente rispetto alle finalità dichiarate la proposta (COM(2013) 29) della Commissione europea è stata emendata dal Parlamento europeo affievolendo ulteriormente il progresso verso la costituzione di un mercato europeo del trasporto ferroviario realmente unico ed aperto;

l'Italia, in qualità di Presidente di turno dell'Unione europea, è fortemente impegnata per favorire il raggiungimento di un accordo fra i Paesi membri su tutti gli aspetti ancora in discussione, al fine di assicurare una positiva e rapida conclusione della procedura;

esprime, per quanto di competenza, parere favorevole con le seguenti osservazioni:

si ritiene che l'intera proposta del Quarto pacchetto ferroviario sottoposta dalla Commissione europea all'attenzione del Parlamento europeo e del Consiglio sia condivisibile e meritevole di sostegno. Il Quarto pacchetto costituisce un essenziale sostegno al miglioramento del sistema ferroviario comunitario e italiano contribuendo in modo significativo, nel caso di quest'ultimo, a rimuovere gli ostacoli che in questi anni hanno impedito la nascita di un vero mercato aperto e contendibile del trasporto ferroviario;

appare pertanto opportuno incoraggiare la Commissione europea a sostenere il Quarto pacchetto nella versione originaria proposta al Parlamento europeo e al Consiglio, nonché impegnare il Governo italiano a promuovere e sostenere, in sede di Consiglio, il pacchetto proposto dalla Commissione.

PARERE DELLA 14^a COMMISSIONE PERMANENTE
(POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA)

(Estensore: FLORIS)

18 dicembre 2014

La Commissione, esaminati gli atti in titolo,

considerato che dagli anni Novanta a oggi il mercato ferroviario dell'Unione europea ha subito numerose modifiche, introdotte da «tre pacchetti ferroviari» di norme legislative, e i relativi atti di accompagnamento, con l'intento di aprire i mercati nazionali e rendere le ferrovie più concorrenziali e interoperabili, mantenendo al contempo un elevato livello di sicurezza;

considerato il Libro bianco sui trasporti, «Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti – Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile» (COM(2011) 144), adottato il 28 marzo 2011, in cui la Commissione europea ha stabilito l'approccio per garantire la competitività dei trasporti dell'Unione europea a lungo termine, illustrando lo scenario per l'istituzione di uno spazio ferroviario europeo unico;

valutato che la quota modale del 6 per cento del trasporto su rotaia nell'Unione europea è rimasta pressoché invariata dal 2000 e che, come evidenziato nel sondaggio 2012 di Eurobarometro, solo il 46 per cento degli europei è soddisfatto del proprio sistema ferroviario nazionale e regionale;

considerate le diversità dei requisiti in materia di interoperabilità e sicurezza derivanti dalle barriere amministrative e tecniche che ancora persistono nel mercato ferroviario dell'Unione europea;

considerate, infine, le conclusioni del Consiglio europeo di gennaio 2012, in cui è stata evidenziata l'importanza di liberare il potenziale di creazione di crescita di un mercato unico pienamente integrato, nonché la comunicazione della Commissione europea «Azione per la stabilità, la crescita e l'occupazione» (COM(2012) 299), adottata il 30 maggio 2012, che ha posto l'accento sull'esigenza di ridurre ulteriormente l'onere normativo e gli ostacoli all'ingresso nel settore ferroviario e ha formulato raccomandazioni specifiche per paese, e la comunicazione della Commissione europea «Una governance migliore per il mercato unico» (COM(2012) 259), adottata l'8 giugno 2012;

tenuto conto delle consultazioni e delle valutazioni d'impatto effettuate dai Servizi della Commissione in merito agli sviluppi dello spazio ferroviario europeo unico;

preso atto della Relazione 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), trasmessa dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, ai sensi dell'articolo 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012, n. 234;

preso atto della Relazione sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla sicurezza delle ferrovie (COM(2013) 31), trasmessa dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, ai sensi dell'articolo 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012, n. 234;

tenuto infine conto che sono ancora pendenti i lavori sia in seno al Consiglio che al Parlamento europeo e che la Commissione europea, nel suo programma di lavoro per il 2014, ha inserito il quarto pacchetto ferroviario tra gli atti prioritari per l'adozione da parte del legislatore,

formula, per quanto di competenza, osservazioni favorevoli, con i seguenti rilievi:

la base giuridica è correttamente individuata negli articoli 91, 109, 170 e 171 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea;

gli atti sono conformi al principio di sussidiarietà. Le proposte in oggetto mirano, infatti, a garantire un'attuazione coerente dell'*acquis* dell'Unione nel settore ferroviario per arrivare alla creazione di uno spazio ferroviario unico, obiettivo che gli interventi dei singoli Stati membri, da soli, non possono assicurare;

le proposte sono inoltre conformi al principio di proporzionalità poiché si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi prefissati;

si esprime ampio sostegno alle iniziative della Commissione europea, in merito alle quali si condividono impianto e obiettivi;

si ritiene adeguata la previsione di un approccio integrato, finalizzato alla creazione di condizioni che agevolino la crescita del traffico ferroviario complessivo e consentano al settore ferroviario di sfruttare al meglio le proprie potenzialità migliorando i servizi e risultando in tal modo più affidabile ed efficiente;

in particolare, si condivide l'approccio intersettoriale adottato dalla Commissione europea per quanto concerne la proposta di regolamento sull'Agenzia ferroviaria europea, la proposta di rifusione della direttiva 2004/49/CE relativa alla sicurezza delle ferrovie e la proposta di rifusione della direttiva 2008/57/CE (interoperabilità), che costituiscono la parte più strettamente tecnica del quarto pacchetto ferroviario, finalizzata a rimuovere i rimanenti ostacoli tecnici e amministrativi favorendo il varo di norme più armonizzate;

si esprime apprezzamento per l'obiettivo perseguito dalla Commissione europea di pervenire alla definizione di un'unica certificazione relativa alla sicurezza e all'immissione sul mercato di veicoli, sottosistemi controllo-comando e segnalamento di terra, nonché al rafforzamento del ruolo dell'Agenzia ferroviaria europea, cui dovrebbero essere attribuite le competenze in merito al rilascio di tali autorizzazioni;

tuttavia, con riguardo alle prospettive negoziali delle succitate proposte, rilevata allo stato attuale la persistenza di un'estrema eterogeneità di sistemi tecnologici e norme nazionali, e pur essendo gli obiettivi conformi agli impegni assunti dall'Unione europea, si ritiene auspicabile prevedere un maggiore coinvolgimento delle autorità nazionali di sicurezza. Si ritiene pertanto preferibile un regime duale per le certificazioni, in cui l'Agenzia ferroviaria europea assumerebbe il ruolo di unico punto di riferimento per i servizi di trasporto ferroviario transnazionali, in cooperazione con le autorità nazionali, e alle imprese ferroviarie che intendono operare in un unico Stato membro venga lasciata la possibilità di scegliere se ottenere il certificato di sicurezza e l'autorizzazione per i veicoli dall'Agenzia oppure dalle competenti autorità nazionali per la sicurezza;

si sottolineano, infine, alcune criticità, sulle quali si invita a una maggiore riflessione in sede di negoziato:

– con riferimento alla «Commissione di ricorso», di cui agli articoli 51-57 della proposta di regolamento relativo all'Agenzia ferroviaria europea, la cui previsione è necessaria per dirimere le eventuali controversie derivanti dall'ampliamento delle competenze dell'Agenzia ferroviaria europea (per il rilascio di autorizzazioni all'autorizzazione sul mercato di veicoli e certificati di sicurezza), si ritiene fondamentale specificare, nella sua definizione, che tale commissione venga a costituire un organo di ricorso indipendente esterno all'Agenzia. Si ritiene altresì necessario insistere per la fissazione di criteri trasparenti per la selezione dei membri;

– con riferimento all'estensione dei compiti di supervisione affidati alle autorità nazionali preposte alla sicurezza, previsti nella proposta di direttiva sulla sicurezza al fine di tener conto del nuovo ruolo di tali autorità nell'ambito del passaggio a un certificato di sicurezza unico, si ritiene necessario che le imprese ferroviarie siano responsabili della supervisione delle prestazioni di sicurezza dei soggetti con i quali esse intrattengono rapporti commerciali. La definizione contenuta all'articolo 16 della proposta dovrebbe pertanto meglio precisare 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;

– le finalità della proposta di direttiva sulla sicurezza appaiono rivolte verso un più ampio accesso al mercato dei trasporti favorendo la creazione di uno spazio unico europeo, attraverso l'armonizzazione e il controllo della certificazione di sicurezza, piuttosto che a regolamentare il settore con riguardo alla sicurezza stessa, in merito alla quale si invitano pertanto i legislatori a soffermarsi, precisando compiti, responsabilità e re-

lazioni, anche con riguardo ai gestori dell'infrastruttura, alle imprese ferroviarie e ai nuovi attori che operano in ambito ferroviario.

Si esprimono, infine, perplessità con riguardo al ricorso del conferimento alla Commissione europea del potere di adottare atti delegati con particolare riferimento alle previsioni contenute all'articolo 26 della proposta di direttiva sulla sicurezza. Si ritiene pertinente sottolineare anche la criticità dell'attribuzione della delega alla Commissione anche con riferimento alle nuove specifiche tecniche di interoperabilità (STI), che potranno stabilire le modalità in termini di tempi e livelli di adeguamento alle nuove specifiche dei sottosistemi ferroviari esistenti, contrariamente all'impostazione consolidata che le nuove STI erano applicabili solo per il nuovo, il ristrutturato o il rinnovato. Si osserva inoltre che tale circostanza potrebbe determinare costi al momento non valutabili.

