



PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI  
DIPARTIMENTO POLITICHE EUROPEE  
*Servizio Informative parlamentari e Corte di Giustizia UE*

Presidenza del Consiglio dei Ministri  
DPE 0013236 P-4.22.25  
del 13/12/2017



Camera dei Deputati  
Ufficio Rapporti con l'Unione Europea

Senato della Repubblica  
Ufficio dei rapporti con le istituzioni  
dell'Unione Europea

e p.c.

Ministero delle Infrastrutture e dei  
Trasporti  
Nucleo di valutazione degli atti UE

Ministero dell'Interno  
Nucleo di valutazione degli atti UE

Ministero degli Affari esteri e della  
Cooperazione internazionale  
Nucleo di valutazione degli atti UE

**OGGETTO:** Trasmissione, ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012 n. 234, della relazione concernente la *Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 1073/2009 che fissa norme comuni per l'accesso al mercato internazionale dei servizi di trasporto effettuati con autobus – COM(2017) 647.*

Si trasmette, ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012 n. 234, la relazione elaborata dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, integrata con le osservazioni del Ministero dell'Interno, in merito al progetto di atto legislativo dell'Unione Europea di cui all'oggetto.

Il Coordinatore del Servizio  
dott. Gaetano De Salvo



Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti  
DIPARTIMENTO PER I TRASPORTI,  
LA NAVIGAZIONE, GLI AFFARI GENERALI  
ED IL PERSONALE  
Direzione Generale per il trasporto stradale e per  
l'intermodalità  
Divisione 2  
Via G. Caraci 36 – 00157 ROMA  
Tel. 0039 06 41584245  
[dg.ts-div2@pec.mit.gov.it](mailto:dg.ts-div2@pec.mit.gov.it)

Roma,

M\_INF-TSI  
Direzione Generale per il Trasporto Stradale e per  
l'intermodalità  
TSI-DIV2  
REGISTRO UFFICIALE  
Prot: 0020536-07/12/2017-USCITA  
23.12.06

Presidenza del Consiglio dei Ministri  
Dipartimento per le politiche europee  
Servizio informative parlamentari e Corte  
di Giustizia UE  
[infoattiue@governo.it](mailto:infoattiue@governo.it)

E, pc: Capo Ufficio Legislativo  
Amm. Pietro Giuseppe Vella

E, pc: Dipartimento per i trasporti, la  
navigazione, gli affari generali ed il  
personale

E, pc: Dipartimento per le Infrastrutture,  
i sistemi informativi e statistici

E, pc: Direzione generale per le strade e  
le autostrade e per la vigilanza e la  
sicurezza nelle infrastrutture stradali -  
Div4 - Rapporti internazionali e  
comunitari  
Dott.ssa Maria Grazia Cacopardi

## OGGETTO - Proposta di regolamento COM(2017) 647 - Relazione

1. Il 16 novembre 2017 è stato chiesto al MIT di inviare una relazione sulla proposta di regolamento in oggetto, che modifica il regolamento (CE) n. 1073/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 ottobre 2009 che fissa norme comuni per l'accesso al mercato internazionale dei servizi di trasporto effettuati con autobus.
2. La relazione è richiesta in base all'articolo 6 della legge 24 dicembre 2012, n. 234 che fa carico all'Amministrazione competente (o maggiormente competente) per materia di fornire un'informativa sui progetti di atti legislativi dell'Unione europea, per la Presidenza del Consiglio che a sua volta ne informa le Camere.
3. La legge segnatamente prevede di dare conto dei seguenti aspetti: "a) *il rispetto da parte del progetto del principio di attribuzione, con particolare riguardo alla correttezza della base giuridica, e la conformità dello stesso ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità*"; b) *una valutazione complessiva del progetto e delle sue prospettive negoziali, con l'evidenziazione dei punti ritenuti conformi all'interesse nazionale e dei punti per i quali si ritengono necessarie od opportune modifiche*; c) *l'impatto del progetto, dal punto di vista sia finanziario, sia degli effetti sull'ordinamento nazionale, sulle competenze regionali e delle*

*autonomie locali, sull'organizzazione delle pubbliche amministrazioni e sulle attività dei cittadini e delle imprese."*

-----

4. Come detto, la proposta di regolamento COM (2017) 647 modifica il regolamento (CE) 1073/2009 che fissa norme comuni per l'accesso al mercato internazionale dei servizi di trasporto effettuato con autobus. La proposta COM (2017) 647, in particolare:
- a. introduce norme comuni per le autorizzazioni ai servizi nazionali (art. 8-ter del reg. 1073 risultante da modifica), ai quali si applica il diritto alla libera prestazione dei servizi;
  - b. introduce una distinzione (sia per i servizi nazionali che per quelli internazionali) tra i servizi aventi una distanza in linea d'aria, rispettivamente, inferiore o superiore a 100 chilometri aumentabili fino a 120 km per il trasporto nazionale (cfr. art. 8, 8-bis, 8-ter). Per i primi il rigetto della domanda di autorizzazione può avvenire, *inter alia*, perché il servizio comprometterebbe l'equilibrio economico di un contratto di servizio pubblico, mentre i secondi non sono soggetti a tale vincolo;
  - c. istituisce un organismo di regolamentazione indipendente preposto a stabilire se un contratto di servizio pubblico è impattato dal servizio (nazionale e/o internazionale) di cui è richiesta l'autorizzazione, e a decidere quale organo di ricorso in materia di accesso alle autostazioni;
  - d. disciplina, per la prima volta, l'accesso alle stazioni a condizioni eque, trasparenti e non discriminatorie (artt. 5-bis e 5-ter);
  - e. semplifica l'effettuazione di servizi occasionali di cabotaggio abolendo il foglio di viaggio (cfr. nuovo art. 12);
  - f. modifica le disposizioni sul cabotaggio, *inter alia* rimuovendo la subordinazione dei servizi regolari di cabotaggio all'effettuazione di servizi regolari internazionali (art. 15) e nella nuova formulazione i primi sono autorizzati indipendentemente dai secondi.

-----

*"a) rispetto da parte del progetto del principio di attribuzione, con particolare riguardo alla correttezza della base giuridica, e la conformità dello stesso ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità"*

5. La proposta di regolamento presenta elementi di vulnerabilità in termini di base giuridica. L'introduzione di norme comuni in materia di autorizzazioni nazionali appare disallineato rispetto ai contenuti dell'articolo 91 del TFUE in base al quale: "1. *Ai fini dell'applicazione dell'articolo 90 [i.e., della politica comune dei trasporti] e tenuto conto degli aspetti peculiari dei trasporti, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni, stabiliscono: a) norme comuni applicabili ai trasporti internazionali in partenza dal territorio di uno Stato membro o a destinazione di questo, o in transito sul territorio di uno o più Stati membri; b) le condizioni per l'ammissione di vettori non residenti ai trasporti nazionali in uno Stato membro; c) le misure atte a migliorare la sicurezza dei trasporti; d) ogni altra utile disposizione.*" A meno, dunque, di non estendere arbitrariamente e *ad libitum* la portata della clausola di chiusura ("ogni altra utile disposizione"), ed escludendo che le misure previste nella bozza di regolamento 647(2017) siano finalizzate alla sicurezza dei trasporti, corre l'obbligo evidenziare che in base all'art. 91 il Parlamento Europeo e il Consiglio stabiliscono norme comuni applicabili ai trasporti internazionali e di cabotaggio mentre non prevede, appunto, che le Istituzioni comunitarie disciplinino i trasporti nazionali. Da questo punto di vista, è fortemente dubbia la compatibilità della proposta di regolamento con il TFUE nella parte in cui la prima disciplina i servizi nazionali (cfr. art. 8-ter introdotto dalla bozza di regolamento). Ciò non implica, necessariamente, un giudizio di merito sulla proposta ovvero una valutazione negativa sulla semplificazione derivante dall'introduzione di norma comuni in materia di servizi nazionali; tuttavia, rispetto al profilo specifico indicato dal Legislatore, le nuove disposizioni appaiono difficilmente compatibili con l'art. 91 del TFUE e con il principio di attribuzione.
6. Per quanto riguarda la compatibilità della proposta 647(2017) con i principi di sussidiarietà e proporzionalità (reciprocamente connessi), conformemente all'articolo 5, paragrafo 3, TUE, l'intervento delle istituzioni dell'Unione a norma del principio di sussidiarietà presuppone che siano soddisfatte tre condizioni: a) non si deve trattare di un settore di competenza esclusiva dell'Unione (competenza non esclusiva); b) gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri (necessità); c) l'azione può, a motivo della portata o degli effetti della stessa, essere conseguita meglio a livello di Unione (valore aggiunto). Con riferimento, specificamente, alla disciplina del trasporto nazionale, il requisito di cui al punto a) non appare soddisfatto poiché non solo non si tratta di competenza non esclusiva della UE ma perfino si tratta, più propriamente, un ambito di intervento escluso alla competenza comunitaria. Quindi, per quanto una disciplina comune a tutti gli Stati membri porterebbe -prevedibilmente- a una omogeneità funzionale, a un consolidamento e/o maggior sviluppo del settore in ambito comunitario, tuttavia la scelta contenuta nella proposta 647(2017) è in contrasto con il riparto di attribuzioni tra la UE e gli SM sotteso all'articolo 91. Lo stesso obiettivo potrebbe essere conseguito in misura sufficiente

dagli Stati membri. Va altresì aggiunto, quale elemento di valutazione di competenza del livello politico, che al di là degli aspetti tecnico-giuridici la proposta della Commissione mira a una liberalizzazione molto più radicale di quanto sia oggi previsto; il che costituisce una scelta non neutrale e non scontata ma, appunto, una scelta di natura politica.

-----

*"b) una valutazione complessiva del progetto e delle sue prospettive negoziali, con l'evidenziazione dei punti ritenuti conformi all'interesse nazionale e dei punti per i quali si ritengono necessarie od opportune modifiche;"*

Sul punto si rimanda a quanto evidenziato in merito al precedente punto a).

In relazione alla conformità della proposta della Commissione all'interesse nazionale, va preliminarmente chiarito che la individuazione e definizione dell'"interesse nazionale" ha essenzialmente la connotazione di una scelta politica. A tacere delle implicazioni giuridiche (e cioè, la non conformità della proposta all'art. 91 TFUE), se per l'"interesse nazionale" si intende la massima espansione dell'offerta di servizi di trasporto, è plausibile che la proposta di regolamento 647(2017) sia funzionale a tale obiettivo. Allargando la dimensione del mercato di riferimento a tutto l'ambito comunitario (*i.e.* non solo internazionale ma anche i singoli mercati nazionali) il potenziale di espansione degli operatori è, *ceteris paribus*, il massimo possibile. Tale obiettivo è in linea con l'interesse dei consumatori nella misura in cui l'offerta di servizi aumenta e sempreché il livello di sicurezza rimanga invariato o quanto meno non diminuisca, la qualità dei servizi migliori (o non peggiori), il livello dei prezzi diminuisca (o non aumenti).

Non può inoltre escludersi che la maggiore apertura del mercato determini un riassetto del mercato stesso, ad esempio con un aumento del livello della concentrazione e la tendenza ad un assetto di tipo oligopolistico o finanche monopolistico, pur essendo il settore – privo di forti barriere tecniche all'ingresso e di consistenti "costi affondati"- tradizionalmente connotato dalla presenza di più operatori (tendenzialmente, un mercato di tipo concorrenziale). Se tale obiettivo sia configurabile *tout court* come "interesse nazionale" è, appunto, una scelta politica e non neutrale, anche perché esso potrebbe implicare una perdita di posizione dei vettori italiani.

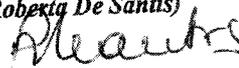
"c) l'impatto del progetto, dal punto di vista sia finanziario, sia degli effetti sull'ordinamento nazionale, sulle competenze regionali e delle autonomie locali, sull'organizzazione delle pubbliche amministrazioni e sulle attività dei cittadini e delle imprese."

7. Se per "impatto finanziario" si intende l'impatto sulla finanza pubblica, il regolamento implica un incremento della spesa pubblica. Anzitutto, esso prevede l'istituzione di un organismo di regolazione indipendente: ciò è, in linea di principio ed a parità di altre condizioni, direttamente funzionale allo sviluppo del modo di trasporto in questione; e tuttavia -anche ipotizzando di estendere le competenze di un organismo già esistente- è verosimile che comporti un onere a carico della finanza pubblica. Inoltre, le ulteriori innovazioni introdotte dalla proposta di regolamento (es. la dematerializzazione -a tendere- e/o informatizzazione di alcuni processi) e un aggravio degli oneri informativi per le Amministrazioni comportano un maggior uso delle risorse disponibili a scapito - ad invarianza di risorse umane e finanziarie- di altre attività e/o con allungamento dei tempi.
8. Se si considerano i costi amministrativi in senso più ampio e indiretto, corre l'obbligo osservare che la proposta 647(2017) comporta una radicale riorganizzazione della ripartizione di competenze tra Stato e Regioni, poiché introduce una soglia chilometrica quale criterio di distinzione tra servizi assistiti da contratto di servizio pubblico (nel nostro ordinamento: di competenza regionale) e servizi a mercato. Poiché la proposta di regolamento fissa tale soglia in 100 km (elevabili a 120), ne deriva che molti servizi oggi di competenza regionale e assistiti da contratti di servizio diverrebbero di competenza statale e "a mercato". Il principio appare plausibile ed allineato a quello che succede in altri Stati europei (ad esempio il criterio chilometrico risulta essere in uso in Francia e in Germania, seppure per chilometraggi diversi); tuttavia esso comporta, come detto, una profonda riorganizzazione dell'assetto in vigore e la necessità di approntare strumenti normativi coerenti. Ad esempio, tanto il decreto legislativo n. 422/97 (in materia di trasporto pubblico locale) quanto il decreto legislativo n. 285/2005 (in materia di servizi di competenza statale) richiederebbero/richiederebbero di esser adeguati all'assetto disposto dalla proposta 647(2017).
9. Deve infine precisarsi che per le imprese la proposta di regolamento prevede alcune forme di semplificazione (es. l'abolizione dei documenti di controllo) talché esso dovrebbe comportare una riduzione degli oneri amministrativi a loro carico.

D'ordine del Direttore generale  
Dott. Antonio Parente

**IL DIRIGENTE**

(D.ssa Roberta De Santis)




---

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti  
Direzione Generale per il trasporto stradale e per l'intermodalità  
Divisione 2

Via G. Caracci 36 - 00157 ROMA  
Tel. 0039 06 41584245  
[dg.ts-div2@pec.mit.gov.it](mailto:dg.ts-div2@pec.mit.gov.it)





# Ministero dell'Interno

UFFICIO AFFARI LEGISLATIVI E RELAZIONI PARLAMENTARI

N.5004/A2017-003828/Uff. IX

Roma, 11 dicembre 2017

ALLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

- Dipartimento Politiche Europee -

(rif. nota n. DPE 0012252 P-4.22.1 del 16 novembre 2017)

R O M A

**OGGETTO:** Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 1073/2009 che fissa norme comuni per l'accesso al mercato internazionale dei servizi di trasporto effettuati con autobus.

- **Codice del Consiglio:** 14184/2017
- **Codice della proposta:** COM (2017) 647
- **Codice interistituzionale:** 2017/0288 (COD)
- **WP Commissione (2017):** presente

Si fa riferimento alla nota sopra richiamata, con la quale sono state richieste valutazioni in merito alla proposta di Regolamento indicata in oggetto, nonché eventuali integrazioni alla Relazione predisposta dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge n. 234/2012.

Al riguardo, si trasmettono le osservazioni fatte pervenire dal Dipartimento della Pubblica Sicurezza.

IL DIRETTORE DELL'UFFICIO

Marco Valerini



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA  
UFFICIO PER L'AMMINISTRAZIONE GENERALE

UFFICIO LEGISLAZIONE E AFFARI PARLAMENTARI

N. 557/LEG/503.000.86

Roma, 6 dicembre 2017

Rif. nota 5004/A2017-003828/Uff.IX del 17 novembre 2017

ALL'UFFICIO AFFARI LEGISLATIVI E RELAZIONI PARLAMENTARI  
- Ufficio IX

**SEDE**

**OGGETTO:** Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 1073/2009 che fissa norme comuni per l'accesso al mercato internazionale dei servizi di trasporto effettuati con autobus-

- **Codice del Consiglio: 14184/2017**
- **Codice della proposta: COM (2017) 647**
- **Codice interistituzionale: 2017/0288 (COD)**
- **WP Commissione (2017): presente**

In riscontro alla nota sopraindicata, avente uguale oggetto, si rappresenta la contrarietà di questo Dipartimento alle modifiche del Regolamento (CE) n. 1073/2009 tendenti a sopprimere l'articolo 12, paragrafi da 1 a 5, e l'articolo 17, allo scopo di abolire il foglio di viaggio, quale documento di controllo attualmente previsto per i servizi occasionali e i trasporti di cabotaggio autorizzati

Infatti il documento in esame è di sicura utilità in quanto contiene una serie di specifiche informazioni, che agevolano l'attività di controllo degli organi di polizia.

IL DIRETTORE DELL'UFFICIO

Mannella