



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

Presidenza del Consiglio dei Ministri
DPE 0013518 P-4.22.8
del 20/12/2017



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 dello Sviluppo Economico
Nucleo di valutazione degli atti UE

Ministero dell'Ambiente, della Tutela
del territorio e del Mare
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 Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 92/106/CEE relativa alla fissazione di norme comuni per taluni trasporti combinati di merci tra Stati membri – COM(2017) 648.

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 in merito al progetto di atto legislativo dell'Unione Europea di cui all'oggetto.

Il Coordinatore del Servizio
dott. Gaetano De Salvo

dott. Roberto Biasini



Ministero

delle Infrastrutture e dei Trasporti

DIPARTIMENTO PER I TRASPORTI, LA NAVIGAZIONE
GLI AFFARI GENERALI E IL PERSONALE
DIREZIONE GENERALE PER IL TRASPORTO STRADALE
E PER L'INTERMODALITA'
DIVISIONE 4

(Accesso alla professione ed al mercato del trasporto di
Merci – Autotrasporto di merci in ambito dell'Unione Europea)
Via G. Caraci, 36 – 00157 ROMA
tel. 06/41584102 - email divisione4.dgsti@mit.gov.it

MINISTRA
Dipartimento per i trasporti, la navigazione,
gli AA.GG e il personale

REGISTRO UFFICIALE
Prot.n. 21218 USCITA
08.05.03

Roma, 19 DIC. 2017

Alla Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento politiche europee
Servizio informative parlamentari e Corte di
giustizia UE
ROMA
email infoattiue@governo.it

Allegati 2

p. c.: Al Gabinetto del Ministro delle infrastrutture e
trasporti. Ufficio legislativo
SEDE

Al Capo del Dipartimento per i trasporti, la
navigazione, gli affari generali e il personale
SEDE

Al Nucleo di valutazione degli atti UE
c.a. D.ssa Grazia Maria Cacopardi

OGGETTO: Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 92/106/CEE relativa alla fissazione di norme comuni per taluni trasporti combinati di merci tra Stati membri.
Relazione ex art. 6, comma 4, legge 24 dicembre 2012, n. 234.

Il Dipartimento politiche europee – Servizio informative parlamentari e Corte di giustizia UE ha trasmesso a questo Ufficio, per il tramite dell'Ufficio legislativo che legge la presente per conoscenza, la nota n. DPE n. 0012707 P-4.22.25 del 28 novembre 2017, con la quale viene chiesto di procedere alla redazione di una relazione, in merito alla proposta di direttiva in oggetto.

Si provvede, quindi, a trasmettere, ai sensi dall'art. 6, comma 4, legge 24 dicembre 2012, n. 234 la relazione di cui sopra (All. 1), completa della tabella di corrispondenza di cui all'articolo 6, comma 5 della medesima legge, compilata con riferimento alla sola normativa nazionale interessata dalla proposta di modifica (All. 2).

IL DIRETTORE GENERALE

(Dot. Antonio Parente)

ALLEGATO 1

Relazione ex articolo 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012, n. 234

Oggetto: Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 92/106/CEE relativa alla fissazione di norme comuni per taluni trasporti combinati di merci tra Stati membri.

Codice Consiglio: n. 14213/2017;
Codice della proposta COM(2017) 648;
Codice interistituzionale 2017/0290 (COD).
WP Commissione (2017): presente

Disciplina attuale

La direttiva di cui si propone la modifica, unitamente all'atto nazionale di recepimento (decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione 15 febbraio 2001, pubblicato in G.U. n. 65 del 19 marzo 2001) disciplina il trasporto combinato di merci tra Stati membri.

Proposta (articolo 1, paragrafo 1)

Viene modificato il titolo stesso della direttiva con la soppressione della formulazione "tra Stati membri", per indicare, fin dal titolo stesso, l'estensione del campo di applicazione della nuova direttiva alle operazioni di trasporto combinato che si svolgono sul territorio nazionale di singoli Stati membri.

Osservazioni

Tale modifica non rende immediatamente chiara la vera portata della nuova direttiva in quanto deve essere letta in combinato con il punto 4) dell'articolo 1, paragrafo 2 del testo della proposta di modifica, laddove viene indicato che un'operazione di trasporto combinato si considera effettuata nell'ambito dell'Unione europea nel caso in cui anche solo la parte che si svolge in tale ambito territoriale soddisfi le prescrizioni del nuovo articolo 1. Si deve evidenziare in questo senso una certa perplessità derivante dal fatto che una definizione così concepita appare estendere il campo di applicazione della nuova direttiva anche ad operazioni di trasporto combinato che coinvolgono relazioni di traffico con Paesi non membri dell'Unione. In questo senso emerge il dubbio che la formulazione proposta possa in qualche modo influenzare il contenuto degli accordi che in tale settore gli Stati membri hanno concluso con paesi terzi e che l'Italia, per esempio, ha in essere con Paesi extraeuropei come la Turchia, i paesi balcanici, salvo eventuali altri futuri negoziati.

Proposta (articolo 1, paragrafo 2)

Viene interamente riscritto l'articolo 1 della normativa attualmente vigente, modificandone alcuni elementi chiave quali eliminando la determinazione di una lunghezza minima della parte non stradale, ora fissata a 100 km in linea d'aria, e fissando espressamente la massima distanza del tragitto stradale da un terminale ferroviario, oggi indicata solo con un giudizio di adeguatezza, e da un porto fluviale o marittimo di imbarco o sbarco (per questi due casi come già ora), fissata sempre a 150 km in linea d'aria.

Rispetto a tali aspetti, la nuova direttiva, senza fare alcuna distinzione in relazione alle modalità di svolgimento della parte non stradale del trasporto combinato, fissa appunto una lunghezza massima del tragitto stradale in 150 km in linea d'aria o nel 20% della distanza in linea d'aria tra il punto di carico per il tragitto iniziale e il punto di scarico per il tragitto finale, quando la distanza così ottenuta supera i 150 km.

Sulla questione delle distanze dei tragitti stradali vengono introdotti alcuni elementi significativi, in particolare il fatto che esse comprendono tutte le operazioni di carico e scarico intermedie e che la limitazione spaziale non si applica in caso di trasporto di unità di carico vuote verso il punto di prelievo delle merci e dal punto di consegna delle stesse.

Viene riproposto, anche se con qualche modifica concettuale, il principio che la limitazione dei tragitti stradali può essere superata, in caso di combinato strada/ferrovia, laddove ciò sia necessario per il raggiungimento di terminali adatti, dal punto di vista tecnico, al trattamento delle unità di carico interessate, ovvero se vi sia l'autorizzazione dello Stato membro o degli Stati membri in cui il tragitto stradale viene effettuato.

Vengono inoltre precisati ed estesi i tipi di unità di carico ammissibili nelle operazioni di trasporto combinato, facendo riferimento al regime di identificazione previsto dalle norme internazionali ISO 6346 e EN 13044.

Il paragrafo 4, infine, estende il campo di applicazione della direttiva sul trasporto combinato anche alle operazioni che si svolgono a livello nazionale che abbiano le caratteristiche indicate nello stesso articolo 1.

Osservazioni

La nuova definizione di aspetti legati alla lunghezza dei percorsi stradali ha, evidentemente, come obiettivo, quello di favorire il ricorso alla modalità del trasporto combinato in alternativa a quello stradale. Permangono, tuttavia, alcuni elementi di scarsa chiarezza, soprattutto in termini di certezza ed efficacia dei controlli, relativamente ai trasporti a vuoto delle unità di carico ed al fatto che i tragitti stradali comprendano tutti i prelievi e le consegne intermedie.

L'estensione del campo di applicazione della direttiva ai trasporti combinati nazionali mette in evidenza la problematica dei rapporti con le operazioni di cabotaggio e la necessità di riconoscere quando un determinato tragitto stradale, in quanto afferente un trasporto combinato internazionale costituisce parte iniziale o terminale dello stesso o quando, invece, funzionale ad un trasporto combinato nazionale costituisce un'operazione di cabotaggio, soggetta, come noto, a norme restrittive rispetto a quelle del trasporto combinato.

Emerge, quindi, anche in questo caso, l'importanza di un'attività di controllo che abbia a disposizione strumenti utili a dirimere la questione sopra evidenziata.

La funzione del trasporto combinato deve essere quella di far sì che le tratte stradali siano di non eccessiva entità, pena una contraddizione con la funzione di trasferimento modale effettivo.

Rispetto al contenuto del paragrafo 4, si ribadiscono i dubbi poco sopra esposti circa una possibile, anomala estensione del campo di applicazione della nuova direttiva, sia per la lunghezza del tratto stradale (distanza di base per il calcolo non perfettamente comprensibile, nessun limite di distanza per le UIT vuote, impatto sui rapporti con i paesi non - UE).

Proposta (articolo 1, paragrafo 3)

La proposta di modifica ridefinisce, in maniera sistematica, la documentazione che deve essere esibita per dar prova dell'effettuazione di un tragitto stradale, iniziale o finale, relativo ad un'operazione di trasporto combinato. In mancanza di tali prove, l'operazione di trasporto stradale in corso di svolgimento non può essere considerata parte di un trasporto combinato.

Oltre all'elenco e alla descrizione dei dati da fornire come prove, in relazione ai tragitti stradali e non stradali, alle unità di carico trasportate, al percorso effettuato, alla distanza in linea d'aria tra il punto di carico ed il punto di scarico della merce, vengono indicate le condizioni di presentazione delle prove, ai fini di un controllo su strada, così come l'eventuale utilizzo di prove presentate o trasmesse per via elettronica.

E', inoltre, introdotta una sorta di salvaguardia per gli operatori in caso di discrepanza tra le operazioni effettivamente svolte e le informazioni risultanti dalle prove fornite, rendendo ammissibile tale circostanza in relazione, esclusivamente, ad eventi da considerarsi eccezionali, che esulano dalla possibilità di gestione da parte del trasportatore.

Osservazioni

Si tratta di un sistema di controllo finalizzato ad evitare che sotto la veste di trasporti combinati si nascondano, in realtà, operazioni illegittime, in particolar modo, operazioni di cabotaggio.

È, quindi, un elemento fondamentale della nuova disciplina che, per la sua natura, necessiterà di una adeguata fase di rodaggio, relativa, in particolare, alle corrette istruzioni da dare agli agenti che effettuano l'attività di controllo su strada, in relazione alla lettura dei contenuti dei documenti presentati ed all'utilizzo di strumenti elettronici per l'esibizione degli stessi e delle prove necessarie.

Un elemento problematico potrebbe derivare dal fatto che la documentazione da esibire può essere redatta, a scelta dell'operatore, in una delle lingue ufficiali dello Stato membro in cui il trasporto viene eseguito o in lingua inglese; quest'ultima eventualità potrebbe far insorgere delle difficoltà in ordine all'interpretazione dei documenti, qualora l'agente impegnato nel controllo abbia difficoltà, stante la lingua diversa.

Complessivamente, si ritiene di poter concordare con il contenuto dell'articolo, ferma restando la necessità di valutare, in concreto, l'efficacia delle misure assunte.

Proposta (articolo 1, paragrafo 4)

Il nuovo articolo 5 prevede che ciascun Stato membro elabori una relazione attinente lo sviluppo del sistema di trasporto combinato sul proprio territorio. Tale relazione deve essere redatta per la prima volta entro diciotto mesi dopo il recepimento della direttiva e, successivamente, ogni due anni.

Sulla base delle relazioni nazionali, la Commissione elabora una relazione da presentare al Parlamento europeo ed al Consiglio.

Tale relazione verrà presentata entro nove mesi dalla data di scadenza della presentazione delle relazioni nazionali, la prima volta, e, successivamente, ogni due anni.

Osservazioni

L'elaborazione della relazione nazionale richiederà numerose sinergie, dovendo dar conto di dati e fatti che rientrano nella trattazione e nella conoscenza anche di soggetti diversi da questo Ministero.

Proposta (articolo 1, paragrafo 5)

L'articolo 6 della direttiva viene integrato da alcune disposizioni volte a legittimare, il ricorso, da parte degli Stati membri, a misure di sostegno economico finanziario e di altra natura per il trasporto combinato, al fine di conseguire il massimo impatto positivo sui volumi di merce trasportata tramite tale modalità.

Tra tali misure vengono imposte, in maniera sostanzialmente obbligatoria, come emerge testualmente dalla relazione di accompagnamento, quelle relative ad interventi di natura infrastrutturale (costruzione, ampliamento, e miglioramento dell'efficienza dei terminali), mentre, per quelle finalizzate a migliorare il livello di competitività del trasporto combinato rispetto a quello stradale, viene lasciato agli Stati membri un margine di discrezionalità. L'obiettivo generale, comune a tutte le tipologie di interventi, è quello di ridurre le operazioni di trasporto stradale ed incrementare l'uso di altre tipologie di trasporto per la realizzazione di fini quali la riduzione dell'inquinamento atmosferico, dell'emissione di gas serra, degli incidenti stradali, dell'inquinamento acustico e della congestione del traffico.

Osservazioni

Quanto previsto dalle disposizioni del nuovo articolo 6 costituisce un importante strumento che gli Stati membri possono utilizzare, per le previsioni improntate alla facoltatività, per favorire il ricorso a modalità di trasporto alternative a quella stradale, senza cadere nella contestazione di aver fatto ricorso ad "aiuti di Stato".

Tuttavia, emerge una seria perplessità in relazione al carattere obbligato degli interventi di tipo infrastrutturale concernenti i terminali intermodali che richiedono, per loro natura, tempi lunghi e risorse economiche rilevanti.

Ne deriverebbe, quindi, probabilmente la necessità di mettere a punto un piano organico a lunga scadenza di interventi normativi ed economici perché si possano realizzare concretamente gli obiettivi indicati dalla nuova direttiva.

La previsione di provvedere in sostanza obbligatoriamente risorse finanziarie per tali interventi significa vincolare nei fatti il bilancio degli stati membri. Necessita quindi una verifica della situazione infrastrutturale attuale italiana per apprezzare il possibile onere futuro.

Proposta (articolo 1, paragrafo 7)

La proposta di modifica inserisce l'articolo 9 bis che prevede l'indicazione, da parte di ciascun Stato membro, di un'Autorità competente che funga da punto nazionale di contatto per l'attuazione della direttiva e per lo scambio di informazioni utili per la sua applicazione tra gli Stati membri.

Osservazioni

Nessuna osservazione particolare

Proposta (articolo 1, paragrafo 8)

Viene affidata alla Commissione il compito di adottare gli opportuni atti delegati finalizzati ad integrare la direttiva.

Osservazioni

Nessuna osservazione particolare, salvo una a carattere generale, che riguarda ormai l'aspetto dell'abitudine della Commissione di presentare atti normativi recanti deleghe a tempo indeterminato, con rischi per lo spostamento di livello della produzione normativa.

Proposta (articolo 2, paragrafo 1)

La proposta di modifica prevede che gli Stati membri adottino tutte le necessarie misure di natura legislativa, regolamentare ed amministrativa necessarie per attuare la nuova direttiva entro un anno dall'adozione della stessa.

Osservazioni

Il termine previsto per il recepimento appare breve, considerando gli ordinari tempi adeguati per provvedere a tali adempimenti.

Elementi specifici di cui all'art. 6, comma 4, della legge n. 234/2014

Base giuridica. Sussidiarietà. Proporzionalità. (lettera a)

La base giuridica individuata dalla Commissione, è l'articolo 91, paragrafo 1 del TFEU, che attribuisce all'Unione il compito di emanare atti di natura legislativa in materia di trasporti internazionali ed in materia di ammissione al trasporto nazionale di uno Stato membro di vettori non residenti. Qualche dubbio sussiste nel ritrovare una forte base giuridica laddove la proposta di direttiva interviene sull'attività di trasporto combinato, anche quando essa si svolge interamente sul territorio nazionale o quando solo una parte di essa si svolge sul territorio dell'Unione europea. In questo caso sembra che il legislatore si ritenga legittimato, sulla base della lettera d) del sopracitato paragrafo 1 laddove si parla, genericamente, di ogni "utile disposizione".

Riguardo il principio di sussidiarietà ed anche il profilo della proporzionalità, pur in presenza degli aspetti positivi, inclusi quelli della legittimazione degli interventi rispetto alla problematica degli aiuti di stato, i dubbi sopra esposti portano ad ipotizzare che, almeno per la parte concernente la già ricordata estensione del campo di applicazione della direttiva sembra interessare competenze finora proprie dei singoli Stati membri, anche in quanto, in taluni casi, sembrano coinvolti rapporti con Stati non facenti parte dell'Unione europea.

A questo proposito è utile ricordare che in mancanza di accordi diretti tra l'Unione Europea ed uno Stato non facente parte di essa, i rapporti tra i singoli Stati membri e quest'ultimo continuano ad essere regolati a livello bilaterale.

Valutazione complessiva del progetto. Prospettive negoziali. Punti di rilievo. (lettera b)

Dal punto di vista complessivo, la proposta di direttiva presenta alcuni aspetti ampiamente positivi, in particolare l'intenzione di portare chiarezza e semplificare la disciplina nel settore del trasporto combinato e nel favorire il trasporto combinato con l'evidente obiettivo di limitare le esternalità connesse con la modalità solo stradale del trasporto.

Tuttavia, l'estensione del campo di applicazione della direttiva a tipologie di trasporto prima non coinvolte, la scarsa chiarezza nella fissazione dei limiti spaziali dei tragitti stradali e forme, sostanzialmente obbligatorie, di intervento dello Stato nel disporre attività di natura infrastrutturale, rendono la proposta normativa come formulata meritevole di approfondimenti giuridico tecnici, a fini di eventuali utili modifiche.

Le criticità sopra evidenziate dovranno essere oggetto di approfondimento a livello nazionale e di negoziato nelle sedi europee, in maniera tale da condividere con gli altri Stati membri di maggiore consonanza i dubbi che ne derivano e trovare opportune forme di compromesso che corrispondano alle esigenze del settore del trasporto di merci, degli altri settori interessati a tale tipologia di trasporto e dell'economia nazionale nell'insieme.

Impatto finanziario. Effetti sull'ordinamento nazionale e sulle competenze regionali e delle autonomie locali, sull'organizzazione delle P.A. e sulle attività dei cittadini e delle imprese. (lettera c)

Per quanto riguarda gli effetti sull'ordinamento nazionale, si tratta di una direttiva, atto che necessita quindi di norme di attuazione.

Nel caso specifico, il riferimento ad interventi, anche economici, cui ciascun Stato membro è, nel caso delle infrastrutture, obbligato a ricorrere, rende l'attuazione della direttiva successivamente alla trasposizione forse complessa.

E' probabile che per gli aspetti di dettaglio, sotto il profilo amministrativo, si debba ricorrere ad atti normativi secondari quali decreti ministeriali, dirigenziali o circolari applicative.

Per quanto concerne l'impatto sulle attività delle imprese, esso sarà particolarmente rilevante, laddove si creino effettivamente le condizioni perché il trasporto combinato possa proporsi come alternativa valida ed affidabile al trasporto stradale. In questo caso soluzioni di tipo organizzativo e logistico saranno necessarie per sfruttare al meglio le nuove opportunità che si creeranno.

Sembra, tuttavia, ancora prematuro prefigurare nei dettagli un futuro legato, oltre che a misure di carattere legislativo o amministrativo, a sforzi di natura tecnica ed economica da parte di organismi pubblici promotori di interventi per rendere reali le prospettive che la nuova direttiva intende disegnare, mentre i soggetti del settore del trasporto stradale, ferroviario, marittimo e logistico potranno aumentare le loro possibilità di scelta.

TABELLA DI CORRISPONDENZA
(art. 6, comma 5 della l. 234 del 2012)

Disposizione del progetto di atto legislativo dell'Unione europea - Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 92/106/CEE, relativa alla fissazione di norme comuni per taluni trasporti combinati di merci tra Stati membri (articolo e paragrafo)	Norma nazionale vigente (norma primaria e secondaria)	Commento (natura primaria o secondaria della norma, competenza ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, eventuali oneri finanziari, impatto sull'ordinamento nazionale, oneri amministrativi aggiuntivi, amministrazioni coinvolte, eventuale necessità di intervento normativo di natura primaria o secondaria)
articolo 1, paragrafo 1		La proposta di modifica normativa impatta su taluni degli aspetti fondamentali della disciplina vigente, in particolare in relazione alla diversa modalità di fissazione della lunghezza dei tragitti stradali, alle unità di carico ammesse ed al campo di applicazione che si estende alle operazioni di trasporto combinato nazionale e sembrano influire su quelle che coinvolgono Paesi non appartenenti all'Unione europea. A parte devono essere considerate le misure di accompagnamento economico finanziario, in particolare laddove rivestono carattere di obbligatorietà, che seguirebbero al recepimento in senso stretto. Le Amministrazioni coinvolte, oltre al Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, si può ritenere possano essere il Ministero dell'economia ed altri soggetti interessati agli aspetti infrastrutturali e dei servizi (RFI, ex Autorità Portuali...).
articolo 1, paragrafo 2		
articolo 1, paragrafo 3		
articolo 1, paragrafo 4	Decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione 15 febbraio 2001 recante recepimento della direttiva comunitaria n. 92/106/CEE del 7 dicembre 1992, relativa alla fissazione di norme comuni per taluni trasporti combinati di merci tra Stati membri.	
articolo 1, paragrafo 5		
articolo 1, paragrafo 6		
articolo 1, paragrafo 7		
articolo 1, paragrafo 8		