COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, XXX
[…](2016) XXX draft

2013/0029 (COD)

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO

a norma dell'articolo 294, paragrafo 6, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea

riguardante la

posizione del Consiglio in merito all'adozione di una direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica della direttiva 2012/34/UE, 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

(Testo rilevante ai fini del SEE)

2013/0029 (COD)

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO

a norma dell'articolo 294, paragrafo 6, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea

riguardante la

posizione del Consiglio in merito all'adozione di una direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica della direttiva 2012/34/UE, 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

(Testo rilevante ai fini del SEE)

1. CONTESTO

Il 30 gennaio 2013 la Commissione ha adottato un pacchetto complessivo di sei proposte legislative volte a migliorare la qualità e ad ampliare la scelta nell'ambito dei servizi ferroviari in Europa.

Questi miglioramenti della qualità e dell'efficienza del servizio sono necessari per rendere il sistema ferroviario più attraente per i passeggeri e per promuovere il trasferimento modale. È possibile ottenere un servizio sostenibile ed economicamente vantaggioso con una spesa pubblica contenuta.

Il pacchetto mira anche a incoraggiare l'innovazione nelle ferrovie dell'UE al fine di soddisfare le aspettative degli utenti attraverso tre azioni diverse e interconnesse:

1) aprire alla concorrenza i mercati nazionali del trasporto passeggeri e rendere obbligatoria la procedura di gara d'appalto per i contratti di servizio pubblico;

2) rafforzare l'indipendenza dei gestori dell'infrastruttura in modo che possano controllare tutte le funzioni essenziali della rete ferroviaria e garantire un accesso equo per tutti ai trasporti ferroviari;

3) rafforzare il ruolo dell'Agenzia dell'Unione europea per le ferrovie facendone uno "sportello unico" per il rilascio, a livello dell'UE, delle autorizzazioni all'immissione dei veicoli sul mercato e dei certificati di sicurezza per gli operatori.

Data di trasmissione della proposta al Parlamento europeo e al Consiglio: (documento COM(2013) 29 final – 2013/0029 COD):	31 gennaio 2013
Data del parere del Comitato economico e sociale europeo:	11 luglio 2013
Data del parere del Comitato delle regioni:	8 ottobre 2013

Data della posizione del Parlamento europeo in prima lettura: 26 febbraio 2014

Data di adozione della posizione del Consiglio: 17 ottobre 2016

2. OBIETTIVO DELLA PROPOSTA DELLA COMMISSIONE

L'obiettivo generale della proposta della Commissione di una direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifichi la direttiva 2012/34/UE ("la direttiva sulla governance") è quello di sviluppare ulteriormente lo spazio ferroviario europeo unico aprendo alla concorrenza i mercati nazionali del trasporto ferroviario di passeggeri e creare condizioni di concorrenza eque per tutte le imprese ferroviarie. Una maggiore concorrenza dovrebbe migliorare la qualità dei servizi ferroviari e aumentarne l'efficienza operativa, migliorando così la competitività e l'attrattiva della ferrovia rispetto ad altri modi di trasporto.

Per conseguire tale obiettivo la Commissione ha proposto nuove norme intese a rafforzare l'indipendenza dei gestori dell'infrastruttura, evitare le sovvenzioni incrociate tra la gestione delle infrastrutture e i servizi ferroviarie migliorare il coordinamento tra i diversi attori del mercato ferroviario.

La proposta della Commissione è strettamente legata alla proposta di modifica del regolamento (CE) n. 1370/2007 per quanto riguarda l'apertura del mercato dei servizi di trasporto nazionale di passeggeri per ferrovia. L'obiettivo della proposta di regolamento è introdurre il principio delle procedure di gara d'appalto obbligatorie per i contratti di servizio pubblico e migliorare le condizioni per appalti efficaci, ad esempio attraverso un migliore accesso al materiale rotabile.

3. OSSERVAZIONI SULLA POSIZIONE DEL CONSIGLIO

La posizione adottata dal Consiglio in prima lettura il 17 ottobre 2016 sostiene gli obiettivi principali della proposta della Commissione. In particolare, essa prevede di aprire alla concorrenza i mercati nazionali del trasporto ferroviario di passeggeri e di migliorare le norme sulla governance per quanto riguarda la gestione dell'infrastruttura.

Sebbene su diversi punti la posizione del Consiglio sia più moderata di quanto la Commissione avrebbe auspicato, si tratta di un significativo passo avanti rispetto alla direttiva 2012/34/UE per una serie di motivi:

- la Commissione ha proposto requisiti di separazione più rigorosi tra i gestori dell'infrastruttura e le altre entità di imprese verticalmente integrate. La posizione del Consiglio prevede una maggiore flessibilità delle strutture, in particolare la possibilità di mantenere (o ripristinare) un modello a integrazione verticale. Benché la Commissione ritenga che la separazione verticale resta il modo più diretto per garantire il trattamento non discriminatorio di nuovi operatori, essa apprezza il fatto che la posizione del Consiglio introduca una serie di nuove garanzie destinate per garantire l'imparzialità dei gestori dell'infrastruttura, che comprendono in particolare limiti sui doppi mandati e la prevenzione di conflitti di interesse;
- la Commissione ha proposto regole volte a tutelare da influenze indebite tutte le funzioni di gestione dell'infrastruttura . La posizione del Consiglio limita l'applicazione delle norme più rigorose alle funzioni essenziali. Per esempio, l'assegnazione delle capacità e la determinazione e riscossione dei canoni di accesso alle linee ferroviarie, essenziali per l'accesso non discriminatorio dei nuovi operatori all'infrastruttura. La Commissione si rammarica del fatto che sia stata persa

l'occasione di introdurre garanzie più ampie e rigorose da applicare a tutte le funzioni di gestione dell'infrastruttura, in particolare per quanto riguarda le imprese verticalmente integrate. Tuttavia, essa osserva altresì che sono state introdotte nuove norme generali per garantire trasparenza e imparzialità anche nella gestione del traffico e nella programmazione della manutenzione. Il Consiglio non ha adottato il concetto originario di un "vero e proprio gestore dell'infrastruttura" che si occupa di tutte le funzioni centrali della la rete ferroviaria. Ha invece optato per un approccio più flessibile, nel quale gli Stati membri sono liberi di vagliare i possibili vantaggi derivanti dall'esternalizzazione e dai partenariati pubblici-privati per la gestione dell'infrastruttura. Tenuto conto degli attuali vincoli di bilancio e a prescindere dal loro modello strutturale, gli Stati membri ritengono che sia importante essere in grado di sfruttare il contributo del capitale privato e di stabilire un quadro giuridico che consenta forme innovative di gestione dell'infrastruttura. La Commissione può accettare questo approccio più flessibile alla luce delle disposizioni introdotte per garantire che siano evitati i conflitti di interesse e i gestori dell'infrastruttura assumano la piena responsabilità e dispongano di poteri di controllo sulle eventuali funzioni esternalizzate. Le modifiche apportate dal Consiglio hanno alterato alcuni elementi sostanziali del quadro proposto dalla Commissione. La Commissione ritiene tuttavia che l'obiettivo di una gestione imparziale ed efficace dell'infrastruttura possa ancora essere conseguito con la posizione del Consiglio, in particolare alla luce di una serie di nuove disposizioni che rappresenta un progresso significativo per lo status quo;

- la posizione del Consiglio conferma le regole rigorose di trasparenza finanziaria. Le disposizioni sulla separazione contabile, insieme con le nuove norme in materia di prestiti e servizi infragruppo, il ricorso ai dividendi dei gestori dell'infrastruttura e la piena vigilanza regolamentare dei flussi finanziari all'interno delle imprese a integrazione verticale, consentiranno di garantire che né i diritti sulle infrastrutture né i fondi pubblici possano essere deviati dalla loro destinazione per fornire sovvenzioni incrociate a favore di attività svolte in concorrenza con altre imprese. Ciò contribuirà a creare condizioni eque di concorrenza;
- è essenziale che la posizione del Consiglio esiga anche una collaborazione obbligatoria fra i gestori dell'infrastruttura a livello europeo nonché con i loro utenti. Tale cooperazione dovrebbe migliorare le prestazioni dei gestori dell'infrastruttura e il loro orientamento al cliente
- l'ulteriore rafforzamento dei poteri degli organismi di regolamentazione è un altro elemento essenziale del pacchetto. Le nuove norme permetteranno l'efficace applicazione da parte degli organismi nazionali di regolamentazione e della Commissione.

4. CONCLUSIONE

Sebbene la posizione del Consiglio non accetti tutte le consistenti modifiche del quadro normativo proposte dalla Commissione nel 2013, la proposta modificata rimane di primaria importanza per sviluppare ulteriormente lo spazio ferroviario europeo unico senza ulteriori indugi, garantendo lo smantellamento dei rimanenti monopoli nazionali sul trasporto nazionale di passeggeri per ferrovia. Le norme proposte chiariranno e miglioreranno il quadro legislativo. Esse creeranno condizioni più favorevoli per lo sviluppo della concorrenza e per prevenire o correggere le pratiche discriminatorie.

In uno spirito di compromesso, la Commissione accetta la posizione adottata dal Consiglio consentendo così al Parlamento europeo di adottare il testo definitivo in seconda lettura. La Commissione ritiene infatti che l'adozione sia del pilastro tecnico sia di quello di mercato massimizzerebbe i vantaggi in termini di qualità del servizio, efficienza e competitività nel settore del trasporto ferroviario.