



Bruxelles, 22 settembre 2014
(OR. en)

13286/14

Fascicoli interistituzionali:
2013/0029 (COD)
2013/0028 (COD)

TRANS 434
CODEC 1837

RELAZIONE

Origine: Segretariato generale

Destinatario: Coreper/Consiglio

n. doc. Comm.: ST 5985/13 TRANS 36 CODEC 216
ST 5960/13 TRANS 35 CODEC 209

Oggetto: ***Preparazione della sessione del Consiglio "Trasporti, telecomunicazioni e energia" dell'8 ottobre 2014***

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

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

- Dibattito orientativo

I. INTRODUZIONE

Il 30 gennaio 2013 la Commissione ha presentato il quarto pacchetto ferroviario, consistente in sei proposte legislative intese ad eliminare gli ostacoli residui al completamento dello spazio ferroviario europeo unico, contribuendo in tal modo ad aumentare la quota modale della ferrovia nel trasporto all'interno dell'UE.

Più specificamente l'obiettivo principale del pacchetto legislativo è migliorare la qualità e l'efficienza dei servizi ferroviari rimuovendo gli ostacoli residui di tipo giuridico, istituzionale e tecnico, promuovendo così le prestazioni del settore ferroviario e la sua competitività.

Il pacchetto legislativo può essere suddiviso in due pilastri, noti come pilastro "tecnico" e pilastro "mercato".

II. LAVORI NELL'AMBITO DEL CONSIGLIO

L'esame di due delle tre proposte della Commissione rientranti nel pilastro "mercato" è iniziato in sede di Gruppo "Trasporti terrestri" l'8 luglio ed è proseguito il 15 e 22 luglio e il 2, 9 e 19 settembre 2014.

In queste riunioni le delegazioni sono state invitate a considerare vari quesiti elaborati dalla presidenza in vista del dibattito orientativo che svolgerà il Consiglio TTE dell'8 ottobre 2014.

III. CONCLUSIONE

Si invita il Comitato dei rappresentanti permanenti ad approvare i quesiti figuranti in allegato e si invitano i ministri a concentrare sugli stessi quesiti i loro interventi durante il Consiglio TTE dell'8 ottobre 2014.

Introduzione

Il quarto pacchetto ferroviario mira a istituire uno spazio ferroviario europeo unico per completare il mercato interno relativamente al trasporto ferroviario e semplificare il contesto giuridico per l'esercizio dei servizi ferroviari in Europa. Il pilastro "tecnico" del pacchetto si prefigge di eliminare gli ostacoli amministrativi e tecnici ancora presenti, in particolare definendo un orientamento comune in materia di norme sulla sicurezza e sull'interoperabilità nonché rafforzando l'Agenzia ferroviaria europea. Il pilastro "mercato" si prefigge di aprire alla concorrenza il mercato interno del trasporto ferroviario di passeggeri, rafforzando la governance della gestione dell'infrastruttura ed aumentando la trasparenza dei flussi finanziari.

Sul pilastro "tecnico" del quarto pacchetto ferroviario il Consiglio e il Parlamento europeo hanno compiuto progressi significativi e la presidenza italiana è pronta ad avviare i negoziati con i relatori appena nominati per assicurare l'adozione di questo pilastro entro dicembre 2014.

Considerando il quarto pilastro ferroviario come un tutto la presidenza italiana ha altresì avviato le discussioni sul pilastro "mercato" in sede di Gruppo "Trasporti terrestri", al fine di approntare l'attuale dibattito orientativo. Quest'ultimo si articolerà attorno ai punti del questionario allegato.

Le proposte della Commissione si fondano su un approccio duplice e graduale all'apertura del mercato:

- a) servizi commerciali, relativamente ai quali la libera prestazione di servizi sarebbe garantita a tutti gli operatori ferroviari dell'UE dal 2019 (concorrenza *sul* mercato);
- b) servizi pubblici, relativamente ai quali gli operatori ferroviari dell'UE sarebbero autorizzati a concorrere grazie alla generalizzazione del principio di aggiudicazione dei contratti mediante gara d'appalto (concorrenza *per* il mercato).

Graduale apertura del mercato interno

Secondo la Commissione, affinché il sistema ferroviario attragga un numero maggiore di passeggeri e per promuovere il trasferimento modale sono necessari miglioramenti nella qualità e nell'efficienza del servizio. Un'accresciuta pressione competitiva promuoverà l'efficienza operativa e l'attrattiva della rotaia e renderà il settore più attento ai bisogni dei consumatori, permettendo agli operatori ferroviari di competere con altri modi di trasporto. Incentiverà inoltre lo sviluppo della rete ferroviaria.

La Commissione ritiene altresì che l'apertura del mercato debba preservare il servizio pubblico e impedire agli operatori di concentrare la propria attività soltanto sulle rotte più redditizie, mettendo a rischio la sostenibilità economica dei contratti di servizio pubblico. A tal fine la Commissione propone di autorizzare gli organismi di regolamentazione ad applicare (ex ante) una prova d'impatto sull'equilibrio economico per limitare nuovi servizi commerciali di cui sia dimostrata la capacità di mettere a repentaglio la sostenibilità economica dei contratti di servizio pubblico. Le proposte della Commissione prevedono che i contratti di servizio pubblico possano includere rotte sia redditizie che non redditizie.

Servizi pubblici efficienti e di qualità elevata nel trasporto ferroviario

Secondo la Commissione, le procedure di aggiudicazione mediante gara d'appalto consentiranno alle autorità competenti di garantire un'utilizzazione migliore del denaro pubblico. In forza del regolamento 1370/2007 le autorità competenti hanno attualmente la possibilità di aggiudicare i contratti di servizio pubblico mediante gara d'appalto o direttamente. La Commissione ritiene che da quest'impostazione derivi un quadro normativo dell'UE incompleto e una carenza di pressione concorrenziale, con possibili ripercussioni negative sull'efficienza operativa, la qualità del servizio e l'efficienza della spesa pubblica.

Ha pertanto proposto di introdurre il principio generale dell'aggiudicazione dei contratti di servizio pubblico di trasporto ferroviario mediante gara. Non di meno, in talune situazioni, potrebbe ancora essere necessaria l'aggiudicazione diretta, ad esempio quando i soggetti del mercato non abbiano sufficiente interesse a presentare offerte, per volumi di mercato nazionale ridotti o ancora in caso di isolamento tecnico o fisico della rete ferroviaria nazionale. Le autorità potrebbero inoltre voler ricorrere all'aggiudicazione diretta per riprogrammare le date di avvio delle procedure di aggiudicazione mediante gara al fine di ottenere un maggior numero di risposte. Altre eccezioni potrebbero essere previste in casi ben circoscritti e specifici.

Rafforzare il ruolo dei gestori dell'infrastruttura

I gestori dell'infrastruttura sono i protagonisti fondamentali del buon funzionamento dei mercati ferroviari in Europa, insieme con gli organismi di regolamentazione che sono già stati potenziati. Secondo la Commissione, grazie a sfere di responsabilità più coerenti, i gestori dell'infrastruttura saranno in grado di utilizzare al meglio le proprie risorse, migliorando così l'impiego dei fondi pubblici e riducendo il debito dei gestori stessi.

La Commissione propone di rafforzare l'indipendenza dei gestori dell'infrastruttura. Per coronare con successo l'apertura del mercato e attrarre nuovi operatori, investitori e servizi, l'accesso alla rete ferroviaria dovrebbe essere paritario ed equo e per tutti. La Commissione prevede pertanto requisiti di governance per i gestori dell'infrastruttura, siano essi separati o parte di un'impresa a integrazione verticale. Questa concezione è intesa a garantire la trasparenza finanziaria interna, l'obiettività e l'imparzialità.

Quesiti relativi al pilastro "mercato" del quarto pacchetto ferroviario

1. Convengono i ministri che l'apertura dei mercati interni incoraggerà investimenti e innovazione nei servizi su rotaia, renderà il settore ferroviario più dinamico e orientato ai consumatori e contribuirà all'efficienza e alla qualità del settore in questione? Come preservare la sostenibilità economica dei servizi pubblici nel contesto dell'apertura del mercato? Sarà necessario un periodo di transizione? In tal caso saranno necessarie misure specifiche supplementari nel periodo di transizione per garantire condizioni di parità tra le diverse imprese ferroviarie?
2. Ritengono i ministri che siano necessarie misure supplementari per garantire un accesso non discriminatorio alla rete, la trasparenza finanziaria e l'assenza di conflitto di interessi, indipendentemente dal tipo di struttura (separata o a integrazione verticale)? Occorre inoltre rafforzare il ruolo degli organismi di regolamentazione?
3. Convengono i ministri che il principio di aggiudicazione mediante gara d'appalto debba essere la regola generale per l'aggiudicazione dei contratti di servizio pubblico nel settore ferroviario, con poche eccezioni chiare e motivate? Ritengono i ministri che i servizi pubblici possano includere linee redditizie e non a seconda dei casi? Come assicurare alle imprese ferroviarie un accesso non discriminatorio al materiale rotabile?
