



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 8 marzo 2012 (09.03)
(OR. en)**

**Fascicolo interistituzionale:
2010/0253 (COD)**

**18581/2/11
REV 2 ADD 1**

**TRANS 365
CODEC 2430
PARLNAT 340**

MOTIVAZIONE DEL CONSIGLIO

Oggetto: Posizione del Consiglio in prima lettura in vista dell'adozione della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico (rifusione)
Motivazione del Consiglio
Adottata dal Consiglio l'8 marzo 2012

I. INTRODUZIONE

Il 21 settembre 2010 la Commissione ha presentato al Consiglio la sua proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico (rifusione)¹.

Il 16 novembre 2011 il Parlamento europeo ha votato il suo parere in prima lettura².

Il 12 dicembre 2011 il Consiglio ha raggiunto un accordo politico sul progetto di direttiva. Dopo la messa a punto da parte dei giuristi-linguisti, il Consiglio ha adottato la sua posizione in prima lettura in data 8 marzo 2012, secondo la procedura legislativa di cui all'articolo 294 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Nei suoi lavori il Consiglio ha tenuto conto dei pareri del Comitato economico e sociale europeo e del Comitato delle regioni.

¹ Doc. 13788/10.

² TA/2011/503/P7

II. ANALISI DELLA POSIZIONE IN PRIMA LETTURA

1. Considerazioni generali

La proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico (rifusione) si pone l'obiettivo di rifondere il primo pacchetto ferroviario al fine di semplificare, chiarire e modernizzare il quadro normativo nel settore ferroviario europeo e di progredire al contempo nella realizzazione della strategia Europa 2020. L'iniziativa di rifusione mira alla semplificazione giuridica attraverso il consolidamento e il chiarimento della normativa sull'accesso al mercato ferroviario, Inoltre, l'obiettivo è quello di aggiornare la normativa eliminando le disposizioni divenute obsolete e introducendo nuove disposizioni più consone all'attuale funzionamento del mercato ferroviario.

La proposta di rifusione presentata dalla Commissione ingloba principalmente:

- il finanziamento e l'imposizione di diritti per l'infrastruttura ferroviaria,
- le condizioni di accesso e di concorrenza sul mercato ferroviario,
- la sorveglianza del mercato ferroviario sotto il profilo regolamentare.

Sebbene il Consiglio concordi con la Commissione sull'obiettivo della proposta, il suo approccio comporta diverse modifiche alla proposta originale. Un certo numero delle disposizioni proposte non risulta accettabile poiché si ritiene che queste abbiano effetti di portata eccessivamente ampia, specialmente sulle condizioni di accesso da parte delle imprese ferroviarie ai servizi sulla linea, sui principi in materia di imposizione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria e dei servizi sulla linea, come pure sulle funzioni dell'organismo di regolamentazione. Altre disposizioni sono state riformulate per semplificare e rendere più chiare le tre direttive vigenti.

In base a questo approccio, la posizione del Consiglio in prima lettura modifica in una certa misura la proposta originale della Commissione riformulandola e sopprimendo varie disposizioni del testo. Ne consegue che il Consiglio non può accogliere gli emendamenti apportati, relativamente alle disposizioni soppresse, nel parere formulato in prima lettura dal Parlamento europeo.

2. Questioni politiche fondamentali

- i) Condizioni di accesso da parte delle imprese ferroviarie ai servizi sulla linea e ai servizi forniti in tali strutture (articolo 13 e allegato III)

Per assicurare alle nuove imprese ferroviarie un adeguato accesso al mercato e, in tal modo, accrescere la concorrenza nel settore ferroviario, la Commissione propone di introdurre alcuni requisiti di indipendenza, segnatamente sotto il profilo giuridico, organizzativo e decisionale, per la gestione dei servizi sulla linea e per la fornitura dei trasporti ferroviari al fine di eliminare conflitti di interesse fra, da una parte, i prestatori dei servizi ferroviari o i proprietari dei servizi sulla linea e, dall'altra, le imprese ferroviarie storiche.

Il Consiglio ritiene che la proposta della Commissione debba essere modificata al riguardo, sostituendo il richiamo all'indipendenza giuridica con un requisito di indipendenza sotto il profilo organizzativo e decisionale. Più specificamente, il Consiglio introduce una distinzione tra servizi sulla linea essenziali, per i quali deve essere garantito un maggior grado di concorrenza, da un canto, e tutti gli altri servizi sulla linea, dall'altro. Per questi ultimi, il Consiglio prevede soltanto la separazione contabile; per i servizi sulla linea essenziali, l'accesso ai quali deve essere migliorato, il Consiglio introduce il requisito di indipendenza sotto il profilo organizzativo e decisionale.

Inoltre, il Consiglio aggiunge che siffatta indipendenza non comporta l'obbligo di costituire un ente o una società distinti per i servizi sulla linea e può essere realizzata mediante l'organizzazione di divisioni distinte all'interno di una stessa impresa.

Oltre a ciò, la Commissione, nel suo testo originale, propone di introdurre disposizioni che prevedono l'obbligo di utilizzo o di cessione in leasing ("use it or lease it") per la gestione dei servizi ferroviari sulla linea. Ove un servizio sulla linea non sia stato utilizzato per un determinato lasso di tempo, il proprietario deve metterlo a disposizione (in locazione o in leasing) di un terzo interessato. La misura proposta mira ad accrescere la disponibilità di infrastrutture sul mercato, evitando problemi di saturazione artificiale.

Il Consiglio concorda con l'impostazione proposta, suggerendo però di fissare un periodo di tre anni in luogo dei due previsti nella proposta originale della Commissione. Inoltre, il Consiglio ritiene che l'impresa ferroviaria debba manifestare all'operatore di un servizio interesse ad utilizzarlo sulla base di esigenze dimostrate. Infine, il Consiglio aggiunge che l'operatore è autorizzato ad opporsi alla cessione in leasing e in locazione del servizio dimostrando che è in atto un processo di riconversione.

Il Parlamento europeo propone di imporre un ambito di applicazione più ampio per i requisiti di separazione di cui all'articolo 13, paragrafo 2, mentre il Consiglio non ammette di subordinare a siffatti requisiti ulteriori servizi sulla linea.

In questo contesto l'emendamento 62 del Parlamento europeo non è stato accolto dal Consiglio.

- ii) Principi in materia di imposizione dei diritti e relative deroghe (articoli 31, 32 e allegato VIII)

Costi diretti

La Commissione, nella sua proposta originale, prevede che i diritti del "pacchetto minimo di accesso per i servizi", di cui all'allegato III, punto 1, sono stabiliti al costo direttamente legato alla prestazione del servizio ferroviario in conformità dell'allegato VIII, punto 1. Quest'ultimo include un elenco di elementi da escludere nel calcolo dei costi diretti del pacchetto minimo di accesso. La Commissione propone di prevedere al possibilità di apportare modifiche mediante atti delegati.

Il Consiglio appoggia il principio secondo cui i diritti per il pacchetto minimo di accesso e per l'accesso all'infrastruttura di collegamento di servizi sulla linea sono stabiliti al costo direttamente legato alla prestazione del servizio ferroviario, però ritiene che il punto 1 dell'allegato VIII vada soppresso e che il metodo di calcolo dei costi direttamente legati alla prestazione del servizio ferroviario debba essere adottato tramite atti di esecuzione in modo da assicurare l'attuazione armonizzata dell'articolo in questione. Infine, il Consiglio introduce anche la possibilità che il gestore dell'infrastruttura decida di adeguarsi gradualmente al metodo di calcolo dei costi diretti durante un periodo di cinque anni dalla scadenza per il recepimento della direttiva. Questa disposizione mira ad accordare agli Stati membri un margine di tempo per aumentare gradualmente i loro finanziamenti destinati all'infrastruttura in modo da rispettare tale metodo comune.

Imposizione di diritti per il costo degli effetti acustici

La Commissione propone che, quando si applica l'imposizione di diritti per il costo degli effetti acustici prevista dalla legislazione dell'Unione per il trasporto stradale di merci, i diritti imposti per l'utilizzo dell'infrastruttura sono modificati per tener conto del costo degli effetti acustici causati dal funzionamento del treno. La differenziazione proposta per i diritti di accesso alle linee ferroviarie in funzione delle emissioni sonore mira a creare un palese incentivo alla modernizzazione del materiale rotabile.

Il Consiglio ritiene che l'impostazione della Commissione riguardo all'imposizione di diritti per il costo degli effetti acustici debba rimanere una modalità facoltativa per gli Stati membri in modo da evitare implicazioni finanziarie negative per i gestori di infrastrutture. Inoltre, si introduce la possibilità per la Commissione di adottare misure di attuazione per stabilire le modalità da seguire per l'applicazione dell'imposizione di diritti per il costo degli effetti acustici, facendo sì che la differenziazione dei diritti tenga conto, se del caso, della sensibilità della zona esposta, in particolare in termini di entità della popolazione interessata e composizione del treno avente un impatto sul livello delle emissioni sonore.

Sistema europeo di controllo dei treni

La proposta presentata dalla Commissione prevede che i treni dotati di sistema europeo di controllo dei treni (ETCS) beneficino di una riduzione temporanea dei diritti imposti per l'utilizzo per l'infrastruttura. Il Consiglio è favorevole ad un'impostazione facoltativa ed è contrario ad ogni misura vincolante a tale riguardo.

In termini generali, il Parlamento europeo segue l'impostazione della Commissione per quanto riguarda le norme di base sull'imposizione di diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura. Esso propone addirittura di rafforzare la proposta della Commissione quanto alle condizioni per l'imposizione di diritti per il costo degli effetti acustici e, in particolare, di renderla obbligatoria a prescindere dalle misure vigenti nel settore del trasporto stradale. Il Parlamento insiste altresì per rendere obbligatoria la misura sulla riduzione dei diritti per i treni dotati di ETCS. Inoltre, il Parlamento propone di limitare la possibilità di imporre diritti per altri costi ambientali soltanto qualora siffatta imposizione sia applicata dalla legislazione dell'Unione per il trasporto stradale di merci, ed insiste affinché i possibili introiti siano assegnati a vantaggio dei sistemi di trasporto.

In questo contesto, il Consiglio non è stato in grado di accogliere gli emendamenti 78, 79, 80 e 132.

iii) Finanziamento del gestore dell'infrastruttura e costo dell'infrastruttura e contabilità (articoli 8, 30 e allegato VII)

La Commissione, nella sua proposta originale, stabilisce che devono essere concessi incentivi ai gestori dell'infrastruttura per ridurre i costi di fornitura dell'infrastruttura e il livello dei diritti di accesso. Si propone che l'attuazione di tali incentivi si possa realizzare soltanto attraverso un contratto concluso tra le autorità competenti e il gestore dell'infrastruttura in materia di costi dell'infrastruttura e di diritti di accesso. La proposta della Commissione dispone altresì che i contratti tra le autorità competenti e i gestori dell'infrastruttura siano conclusi per un periodo minimo di cinque anni. L'obiettivo generale della Commissione al riguardo è stimolare l'introduzione di strategie a lungo termine per lo sviluppo delle ferrovie.

Riguardo a tale questione, il Consiglio è d'accordo in linea di principio con l'impostazione della Commissione, tuttavia preferisce mantenere la possibilità di applicare misure di regolamentazione per l'attuazione degli incentivi suddetti, in alternativa ai contratti suaccennati, riducendo altresì a tre anni la durata minima di questi ultimi. Inoltre, il Consiglio propone di chiarire che spetta agli Stati membri determinare il livello dei fondi pubblici da erogare per finanziare l'infrastruttura.

Il Consiglio condivide l'obiettivo della Commissione di porre in essere una strategia di sviluppo per i gestori di infrastrutture ferroviarie, a condizione che la divulgazione di tale strategia rimanga indicativa. Inoltre, il Consiglio non è favorevole all'introduzione di una scadenza fissa a garanzia dell'equilibrio della contabilità dei gestori dell'infrastruttura, preferendo invece fare riferimento ad un periodo ragionevole che non sia superiore alla durata del contratto di cui all'articolo 30, paragrafo 2.

Il Parlamento europeo propone di aumentare la durata delle strategie nazionali di sviluppo dell'infrastruttura, in modo da ampliare la consultazione delle parti interessate circa le strategie di sviluppo, da rafforzare l'obbligo degli Stati membri di erogare finanziamenti pubblici e da ridurre il termine proposto dalla Commissione nel suo testo originale per garantire l'equilibrio della contabilità dei gestori dell'infrastruttura. In questo contesto gli emendamenti 55 e 78 del Parlamento europeo non sono stati accolti dal Consiglio.

iv) Separazione tra gestori delle infrastrutture e imprese ferroviarie (articoli 6 e 7)

Il Consiglio condivide l'impostazione della Commissione di non affrontare la separazione tra gestori delle infrastrutture e imprese ferroviarie nel contesto della proposta di rifusione che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico.

Il Parlamento europeo, tuttavia, propone di introdurre requisiti specifici in rapporto ai servizi informatici e alle politiche in materia di personale. Inoltre, il Parlamento modifica requisiti esistenti riguardo alla separazione contabile tra gestori dell'infrastruttura e imprese ferroviarie. Infine, il Parlamento invita la Commissione a presentare una nuova proposta legislativa in merito entro la fine del 2012 in modo da garantire in totale separazione della gestione dell'infrastruttura dalle attività di trasporto; il Parlamento insiste sul fatto che la nuova proposta debba pure prevedere l'apertura del mercato nazionale del trasporto ferroviario di passeggeri.

Pertanto il Consiglio non ha potuto accogliere gli emendamenti 51, 52, 53 e 54.

v) Funzioni dell'organismo di regolamentazione (articoli 55, 56 e 57)

La proposta della Commissione contiene diverse nuove disposizioni che mirano ad assicurare che gli organismi di regolamentazione siano in grado di svolgere efficacemente le loro funzioni grazie alla maggiore indipendenza, alle più ampie competenze e agli strumenti aggiuntivi messi a loro disposizione.

Si propone pertanto di aggiornare le disposizioni relative all'indipendenza degli organismi di regolamentazione stabilendo chiaramente che devono essere indipendenti da qualsiasi autorità pubblica o privata. La misura proposta mira a ridurre la possibilità di conflitti di interesse accrescendo così la capacità di sorveglianza degli organismi di regolamentazione.

Inoltre, la proposta della Commissione prevede anche l'ampliamento delle competenze degli organismi di regolamentazione affinché inglobino le seguenti funzioni: 1) decisioni relative all'accesso e all'imposizione di diritti per i servizi ferroviari che sono essenziali per consentire l'ingresso sul mercato e assicurare una concorrenza leale; 2) impedire che i fondi pubblici riservati ad attività non lucrative siano utilizzati per finanziare attività commerciali; si propone altresì che gli organismi di regolamentazione abbiano facoltà di effettuare audit o di far realizzare audit esterni presso le imprese ferroviarie e i gestori dell'infrastruttura per verificare l'osservanza delle disposizioni relative alla separazione contabile di cui all'articolo 6. Infine, nella sua iniziativa di rifusione, la Commissione propone che i gestori dell'infrastruttura siano tenuti a fornire i dati di contabilità dei costi in formato aggregato e normalizzato come "contabilità regolatoria" per consentire agli organismi di regolamentazione di operare più efficacemente.

Il Consiglio, pur seguendo in linea di massima l'impostazione della Commissione per quanto riguarda il rafforzamento degli organismi di regolamentazione, ritiene tuttavia necessario riesaminare le disposizioni proposte in materia di requisiti di indipendenza del personale preposto alla regolamentazione. Inoltre, il Consiglio rende facoltativa la possibilità che l'autorità di regolamentazione intervenga riguardo a questioni di finanziamento e non accetta la pubblicazione di contabilità regolatoria.

Il Consiglio decide altresì di conferire all'organismo di regolamentazione la facoltà di monitorare la situazione dei mercati dei servizi ferroviari dal punto di vista della concorrenza e di adottare misure idonee a correggere sviluppi indesiderati in tali mercati, fatte salve le competenze delle autorità nazionali garanti della concorrenza. Il Consiglio concorda anche sul principio di creare un quadro per una cooperazione coordinata tra gli organismi nazionali di regolamentazione.

Il Parlamento europeo intende conferire agli organismi nazionali di regolamentazione ampio potere di sorveglianza sull'attuazione della direttiva e propone di rafforzare ulteriormente l'indipendenza e i mezzi delle autorità nazionali di regolamentazione, pur limitando al contempo i loro attuali poteri alla correzione di sviluppi indesiderati nel mercato. Infine, il Parlamento europeo appoggia anche la formalizzazione della cooperazione tra autorità nazionali di regolamentazione mediante la creazione di una rete e chiede alla Commissione di presentare una proposta legislativa sull'istituzione di un organismo di regolamentazione europeo.

In questo contesto, il Consiglio non ha accolto gli emendamenti 48, 96, 97, 98, 99 e 100.

vi) Atti delegati e atti di esecuzione

Nella proposta iniziale della Commissione si propongono atti delegati come strumento di modifica di vari allegati, comprese le relative sezioni.

Il Consiglio ritiene tuttavia che gli allegati e le sezioni per cui la Commissione dovrebbe avere facoltà di adottare atti delegati debbano essere ridotti e limitati a taluni emendamenti agli allegati V, VIII, punto 4, lettera c), IX e X. Il Consiglio annulla quindi la possibilità che la Commissione adotti emendamenti agli allegati I (elementi dell'infrastruttura ferroviaria), II (funzioni essenziali del gestore dell'infrastruttura), III (servizi che devono fornirsi alle imprese ferroviarie), VI (prospetto informativo della rete), VII (contratti) e a parte dell'allegato VIII (diritti) mediante atti delegati in ragione del fatto che tali allegati contengono elementi essenziali.

Inoltre, il Consiglio introduce misure di attuazione per l'adozione di condizioni uniformi di applicazione di taluni elementi contenuti negli allegati e nelle sezioni, come l'articolo 13 sulle condizioni di accesso ai servizi ferroviari, l'articolo 31, paragrafo 3, relativo alla definizione di un metodo di calcolo dei costi diretti, l'articolo 31, paragrafo 5, relativo alla definizione di un metodo comune per l'imposizione di diritti per il costo degli effetti acustici, l'articolo 32, relativo alla definizione di un metodo comune per la modulazione ETCS.

In termini generali, il Parlamento europeo propone di circoscrivere ulteriormente o di sopprimere la facoltà della Commissione di adottare atti delegati; inoltre, il Parlamento respinge l'uso di atti di esecuzione per l'adozione di condizioni uniformi di applicazione di taluni elementi contenuti negli allegati e nelle sezioni.

In questo contesto, il Consiglio non ha accolto gli emendamenti 62, 65, 68, 69, 70, 71, 72, 76, 78, 80, 81, 82, 87.

3. Altre questioni politiche

In termini generali, il Consiglio respinge gli emendamenti del Parlamento europeo che non rispettano le disposizioni dell'accordo interistituzionale su un ricorso più strutturato alla tecnica della rifusione degli atti normativi (GU C 77 del 28.3.2002, pag. 1). Il punto 8 di detto accordo interistituzionale recita: "*Qualora durante il procedimento legislativo risultasse necessario introdurre nell'atto di rifusione modificazioni sostanziali di disposizioni che nella proposta della Commissione erano rimaste immutate, tali modificazioni saranno adottate secondo la procedura prevista dal trattato ai termini della base giuridica pertinente.*"

Il Consiglio ritiene che gli emendamenti del Parlamento europeo riguardanti disposizioni non incluse nella proposta di rifusione della Commissione non siano indispensabili per motivi di coerenza e chiarezza. Di conseguenza, il Consiglio non ha potuto accogliere gli emendamenti 16, 17, 27, 29, 30, 33, 36, 38, 39, 40, 51, 52, 53, 57, 59, 67, 73, 85, 88, 89, 90, 94 e 95.

4. Altri emendamenti adottati dal Parlamento europeo

Altri emendamenti del Parlamento europeo non inclusi nella posizione del Consiglio in prima lettura riguardano:

- l'inclusione di obblighi aggiuntivi in materia di informazioni ed emissione dei biglietti per i passeggeri (emendamento 57);
- le disposizioni che disciplinano i termini ultimi ai fini delle decisioni degli organismi nazionali di regolamentazione (emendamento 59);
- l'ampliamento della portata del monitoraggio del mercato alle condizioni di lavoro e di occupazione, nonché agli investimenti nell'infrastruttura ferroviaria (emendamento 65);

- il requisito che impone all'impresa ferroviaria che richiede la licenza di dimostrare altresì all'atto dell'inoltro della domanda di essere in possesso di un certificato di sicurezza (emendamento 73);
- l'obbligo di pubblicare il prospetto informativo della rete in inglese (emendamento 75);
- il termine restrittivo imposto al gestore dell'infrastruttura per informare le parti interessate circa lavori di manutenzione non programmata (emendamento 93);
- il termine di 12 mesi per il recepimento (emendamento 112);
- le disposizioni più rigorose in materia di servizi a disposizione dei passeggeri nelle stazioni (emendamento 115);
- l'inclusione di un richiamo alla direttiva 2009/72/CE riguardo alla fornitura della corrente di trazione (emendamento 115);
- l'estensione delle informazioni relative al monitoraggio del mercato ferroviario di cui all'allegato IV, punto 1, alla raccolta di dati in caso di avarie, incidenti e incidenti gravi (emendamento 116);
- i requisiti supplementari in materia di copertura per la responsabilità civile (emendamento 140).

III. CONCLUSIONI

Nel definire la sua posizione in prima lettura, il Consiglio ha tenuto pienamente conto della proposta della Commissione e del parere del Parlamento europeo in prima lettura. Riguardo agli emendamenti proposti dal Parlamento europeo, il Consiglio rileva che un determinato numero di emendamenti sono già stati integrati - nello spirito, del tutto o in parte - nella sua posizione in prima lettura.