



Consiglio
dell'Unione europea

Bruxelles, 15 dicembre 2015
(OR. en)

**Fascicolo interistituzionale:
2013/0016 (COD)**

**10580/1/15
REV 1 ADD 1**

**TRANS 231
CODEC 988
PARLNAT 149**

MOTIVAZIONE DEL CONSIGLIO

Oggetto: Posizione del Consiglio in prima lettura in vista dell'adozione della DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO sulla sicurezza delle ferrovie (rifusione)

- Motivazione del Consiglio
- Adottata dal Consiglio il 10 dicembre 2015

I. INTRODUZIONE

Il 31 gennaio 2013 la Commissione ha presentato al Consiglio la proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla sicurezza delle ferrovie (rifusione).

Il 26 febbraio 2014 il Parlamento europeo ha votato il suo parere in prima lettura.

Il 5 giugno 2014 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 il 10 dicembre 2015, secondo la procedura legislativa ordinaria di cui all'articolo 294 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

A seguito della votazione del Parlamento europeo e dell'adozione dell'accordo politico del Consiglio, si sono svolti negoziati tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione al fine di raggiungere un accordo sulla proposta. Il 17 giugno 2015 è stato raggiunto un accordo su un compromesso finale, successivamente approvato dal Comitato dei rappresentanti permanenti il 30 giugno 2015. La commissione del Parlamento europeo per i trasporti e il turismo (TRAN) ha confermato l'accordo il 10 novembre 2015, e a tal fine ha inviato una lettera al presidente del Comitato dei rappresentanti permanenti.

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

II. ANALISI DELLA POSIZIONE IN PRIMA LETTURA

1. Osservazioni generali

La proposta summenzionata fa parte del quarto pacchetto ferroviario, che consiste di sei proposte legislative intese a eliminare le barriere che ancora si frappongono al completamento dello spazio ferroviario europeo unico.

L'obiettivo di questa proposta è stabilire un approccio comune alla sicurezza al fine di accrescere le economie di scala per le imprese ferroviarie attive in tutta l'Unione nonché semplificare e riformare le procedure amministrative per il rilascio dei certificati di sicurezza, eliminando così la frammentazione delle norme nell'Unione.

Più specificamente, l'obiettivo della direttiva sulla sicurezza è modificare il quadro normativo vigente al fine di realizzare il passaggio a un certificato di sicurezza unico dell'UE per imprese ferroviarie e gestori dell'infrastruttura rilasciato dall'Agenzia ferroviaria europea (in seguito denominata "Agenzia"). La direttiva mira inoltre a chiarire il ruolo e le responsabilità dei vari attori del sistema ferroviario coinvolti al fine di assicurare a tutti i livelli un controllo adeguato del rischio.

L'approccio del Consiglio è consistito nell'introduzione di numerose modifiche alla proposta originaria. Le principali disposizioni della direttiva sono state notevolmente modificate. La posizione del Consiglio in prima lettura modifica pertanto la proposta originaria della Commissione riformulandola e aggiungendo e sopprimendo diverse disposizioni del testo. Ciò significa che il Consiglio non può accettare gli emendamenti introdotti dal parere in prima lettura del Parlamento europeo relativamente alle disposizioni in questione.

2. Questioni politiche fondamentali

i) Rilascio di certificati di sicurezza e ruolo rispettivo dell'Agenzia ferroviaria europea e delle autorità nazionali preposte alla sicurezza (articolo 10)

Per una maggiore efficienza delle procedure di rilascio dei certificati di sicurezza alle imprese ferroviarie e ai gestori dell'infrastruttura, la Commissione propone il passaggio a un certificato di sicurezza unico dell'UE valido in tutta l'Unione. Nella proposta originaria della Commissione si prevedeva al riguardo un notevole trasferimento di competenze dalle autorità nazionali all'Agenzia in relazione al rilascio di certificati di sicurezza (articolo 10).

Il Consiglio concorda con l'approccio generale adottato dalla Commissione ma ritiene che la proposta della Commissione debba essere modificata a tale riguardo, al fine di introdurre maggiore flessibilità nelle rispettive responsabilità delle autorità nazionali preposte alla sicurezza e dell'Agenzia nelle procedure di rilascio dei certificati di sicurezza.

Il Consiglio modifica pertanto l'equilibrio inizialmente proposto dalla Commissione nella ripartizione delle competenze tra l'Agenzia e le autorità nazionali preposte alla sicurezza nelle procedure di rilascio dei certificati di sicurezza, concedendo garanzie supplementari alle autorità nazionali preposte alla sicurezza in circostanze specifiche.

Più specificamente, il Consiglio istituisce un duplice sistema in relazione al rilascio di certificati di sicurezza, nel quale l'Agenzia funge da sportello unico attraverso l'istituzione di un nuovo sistema di informazione e comunicazione per il rilascio dei certificati di sicurezza alle imprese ferroviarie coinvolte nel traffico transfrontaliero e le autorità nazionali preposte alla sicurezza continuano ad avere un ruolo importante nella realizzazione delle valutazioni necessarie per il rilascio dei suddetti certificati.

Il compromesso prevede inoltre che le imprese ferroviarie che operano solo nell'ambito del trasporto nazionale possano scegliere se presentare la richiesta di certificazione all'Agenzia oppure all'autorità nazionale preposta alla sicurezza. Tuttavia, in entrambi i casi, la procedura e i criteri di decisione restano gli stessi.

Il Parlamento europeo sostiene nell'insieme l'approccio adottato dal Consiglio. Esso va incontro anche alle preoccupazioni sollevate dal Parlamento europeo includendo il concetto di "reti isolate" nelle disposizioni concernenti gli accordi di cooperazione (cfr. punto iii)).

In tale contesto il Consiglio ha accolto in parte o nello spirito l'emendamento 78, mentre non ha potuto tener conto degli emendamenti 46 e 77.

ii) Chiarimento del ruolo e delle responsabilità dei diversi attori della catena di sicurezza (articolo 4)

La Commissione propone di definire con maggiore precisione il ruolo e le responsabilità degli attori della catena ferroviaria per tener conto della recente evoluzione del mercato e del quadro normativo (articolo 4).

Il Consiglio sostiene questo principio ma suggerisce di chiarire ulteriormente il ruolo e le responsabilità dei diversi attori del sistema ferroviario per migliorare il livello di sicurezza, attraverso il rafforzamento delle disposizioni sul rispettivo ruolo degli attori del sistema ferroviario nello sviluppo e miglioramento della sicurezza ferroviaria.

Il Consiglio ritiene inoltre che i gestori dell'infrastruttura e le imprese ferroviarie debbano avere una responsabilità molto rilevante per il funzionamento sicuro del treno ed essere tenuti ad elaborare sistemi di gestione della sicurezza.

Il Parlamento europeo suggerisce di collocare allo stesso livello di responsabilità tutti gli attori della catena della sicurezza ferroviaria. Inoltre il Parlamento prevede di trasferire la responsabilità delle imprese ferroviarie agli Stati membri e all'Agenzia.

In tale contesto, il Consiglio non ha potuto recepire degli emendamenti 12, 18 e 62.

iii) Accordi di cooperazione tra l'Agenzia e le autorità nazionali preposte alla sicurezza nel contesto del rilascio di certificati alle imprese ferroviarie coinvolte nel trasporto transfrontaliero (articolo 11)

Mentre nella sua proposta originaria la Commissione non includeva disposizioni su accordi di cooperazione tra l'Agenzia e le autorità nazionali preposte alla sicurezza, il Consiglio ritiene sia molto importante introdurre un nuovo meccanismo riguardante la conclusione di accordi di cooperazione tra l'Agenzia e le autorità nazionali preposte alla sicurezza per facilitare l'attuazione pratica del nuovo sistema di certificazione.

Secondo tale meccanismo gli accordi di cooperazione tra l'Agenzia e le autorità nazionali preposte alla sicurezza possono includere specifiche disposizioni sulla cooperazione nel caso di reti che necessitano di conoscenze specifiche per ragioni geografiche o storiche. In aggiunta, nel caso tali reti siano isolate dal resto del sistema ferroviario dell'Unione, dette disposizioni sulla cooperazione possono includere la possibilità di appaltare compiti alle pertinenti autorità nazionali preposte alla sicurezza laddove necessario per assicurare una ripartizione efficace e proporzionata della certificazione.

Il Parlamento concorda in linea di principio con l'approccio del Consiglio ma suggerisce di imporre il termine di un anno per la conclusione degli accordi contrattuali. Pertanto il Consiglio non ha accolto l'emendamento 84.

iv) Adozione di norme nazionali in materia di sicurezza (articolo 8 e allegato II)

La posizione del Consiglio mira a stabilire una procedura flessibile e funzionale sulle norme nazionali in materia di sicurezza. Pertanto, introduce la possibilità per gli Stati membri di mantenere norme nazionali in materia di sicurezza già notificate a norma della direttiva 2004/49/CE in una serie di casi definiti all'articolo 8, paragrafo 1, e nel nuovo allegato II. Attribuisce inoltre agli Stati membri la possibilità di adottare nuove norme nazionali in materia di sicurezza (articolo 8, paragrafo 3).

La posizione del Consiglio, per tener conto delle preoccupazioni del PE sulle norme nazionali, chiarisce tuttavia le procedure da applicare per la notifica delle norme nazionali, nonché sulla valutazione che deve essere effettuata dall'Agenzia (fino a un massimo di 8 mesi). La posizione del Consiglio prevede inoltre che, quando l'Agenzia non reagisce entro i termini prescritti, gli Stati membri adottano le nuove norme nazionali o restano valide le norme esistenti. L'approccio seguito dal Consiglio mira ad evitare che le norme nazionali siano convalidate senza la valutazione preliminare dell'Agenzia.

Pertanto, il Consiglio ha accolto in parte l'emendamento 49.

v) Chiarimenti in merito alle attività di supervisione delle autorità nazionali preposte alla sicurezza (articolo 17)

Nel testo del Consiglio è inserita una nuova disposizione (l'articolo 17) volta a sottolineare l'opportunità di mantenere ampi poteri di vigilanza per le autorità nazionali preposte alla sicurezza nell'ambito della supervisione di imprese ferroviarie e gestori dell'infrastruttura. Più specificamente, la nuova disposizione è intesa a garantire che la nuova procedura di certificazione di sicurezza non comprometta il ruolo delle autorità nazionali preposte alla sicurezza nei loro compiti di supervisione.

Inoltre, in base al testo del Consiglio, se, durante la supervisione, individua un rischio grave per la sicurezza, l'autorità nazionale preposta alla sicurezza può applicare misure di sicurezza temporanee sulle quali l'ultima parola spetta all'autorità nazionale in caso di disaccordo con l'Agenzia.

vi) Responsabilità dell'Agenzia per il rilascio dei certificati di sicurezza (considerando 27 e articolo 10, paragrafo 6)

La posizione del Consiglio è intesa a chiarire la responsabilità dell'Agenzia nell'ambito del rilascio dei certificati di sicurezza. Nel testo è stato inserito un nuovo considerando (il considerando 27) per ricordare il quadro giuridico della responsabilità dell'Agenzia e sottolineare l'importanza di una piena cooperazione con le autorità degli Stati membri in caso di incidenti ferroviari. La posizione del Consiglio prevede inoltre la piena responsabilità dell'Agenzia riguardo ai certificati di sicurezza unici che rilascia (articolo 10, paragrafo 6).

vii) Ricorso e procedura di arbitrato (articolo 10, paragrafi 7 e 12)

Mentre la proposta della Commissione non prevedeva disposizioni specifiche sulle procedure di ricorso, il testo del Consiglio offre la possibilità al richiedente di rivolgersi a un tribunale nazionale in caso di disaccordo con la misura adottata dall'autorità nazionale preposta alla sicurezza.

Analogamente il testo del Consiglio prevede una procedura di ricorso in caso di disaccordo tra l'autorità nazionale preposta alla sicurezza e l'Agenzia.

viii) Durata delle disposizioni transitorie e del periodo di recepimento (articoli 31 e 33)

Secondo la proposta della Commissione, è previsto un periodo di due anni per consentire all'Agenzia di adeguare la sua organizzazione, la sua politica di assunzione del personale e i suoi metodi di lavoro in modo da poter svolgere i nuovi compiti che le sono attribuiti.

Il Consiglio ritiene più appropriato un regime transitorio più lungo di quello inizialmente previsto dalla Commissione. Il testo del Consiglio prevede che gli Stati membri possano continuare ad applicare le disposizioni vigenti della direttiva 2004/49/CE fino a tre anni dalla data di entrata in vigore della direttiva, con la possibilità per gli Stati membri stessi di prorogare tale periodo di un anno supplementare.

Un regime simile si applica al periodo di recepimento.

In tale contesto, il Consiglio ha potuto tener conto in parte degli emendamenti 97, 99 e 100.

ix) Cultura della sicurezza e segnalazione di eventi (considerando 10 e articoli 4 e 9)

Mentre la proposta della Commissione non conteneva disposizioni specifiche in materia, il testo del Consiglio contempla la promozione di una cultura della fiducia e dell'apprendimento reciproci in cui il personale delle imprese ferroviarie e dei gestori dell'infrastruttura sia incoraggiato a contribuire allo sviluppo della sicurezza. Il testo del Consiglio prevede inoltre la possibilità di segnalare, con garanzia di riservatezza, rischi per la sicurezza ignorati. Più specificamente, questo approccio è attuato nel quadro dei sistemi di gestione della sicurezza (articolo 9), a livello di imprese, per consentire loro di adottare le necessarie ulteriori misure correttive, in modo da garantire costantemente il funzionamento sicuro del sistema ferroviario dell'Unione. Infine, è data la possibilità all'Agenzia di creare uno strumento che faciliti lo scambio di informazioni tra gli attori pertinenti.

In tale contesto il Consiglio ha accolto in parte o in spirito gli emendamenti 20, 28-32, 59, 74, 94 e 101.

x) Struttura dell'atto giuridico (atti delegati/atti di esecuzione)

La proposta originaria della Commissione prevedeva gli atti delegati come strumento per determinare il contenuto dei metodi comuni di sicurezza e delle relative modifiche (articolo 6) e degli obiettivi comuni di sicurezza (*common safety targets* - CST) (articolo 7).

Per agevolare il raggiungimento di un accordo con il Parlamento europeo, il Consiglio accetta questo approccio ma ritiene che gli articoli per i quali alla Commissione dovrebbe essere conferito il potere di adottare atti delegati per stabilire metodi comuni di sicurezza (CSM) e obiettivi comuni di sicurezza (CST) debbano essere accompagnati da importanti garanzie per gli Stati membri. Il coinvolgimento del comitato degli Stati membri nella fase preparatoria della raccomandazione dell'Agenzia è previsto pertanto nelle fasi preparatorie della procedura prima dell'adozione degli atti delegati in questione. Più specificamente, il testo del Consiglio prevede che i mandati per l'elaborazione di una raccomandazione su CST e CSM siano adottati in forma di atto di esecuzione tramite la procedura d'esame e il comitato degli Stati membri sia sistematicamente e regolarmente informato in merito ai lavori dell'Agenzia. Una volta formulata la raccomandazione dell'Agenzia, la Commissione adotta i CST e i CSM in forma di atti delegati.

In tale contesto il Consiglio ha accettato solo in parte gli emendamenti 72, 82, 93 e 95.

3. Altri emendamenti adottati dal Parlamento europeo

Altri emendamenti del PE non inclusi nella posizione del Consiglio in prima lettura riguardano in particolare quanto segue:

- inserimento di un nuovo considerando riguardante l'applicazione della direttiva 2008/68/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 settembre 2008, relativa al trasporto interno di merci pericolose (emendamento 8);
- definizione di norme armonizzate sui requisiti minimi in materia di manutenzione, in quanto il Consiglio ritiene che tale questione debba restare di competenza del soggetto responsabile della manutenzione (emendamenti 14 e 82).

III. CONCLUSIONE

La posizione del Consiglio in prima lettura rispecchia il compromesso raggiunto nei negoziati tra il Consiglio e il Parlamento europeo, con l'aiuto della Commissione. Il compromesso è confermato dalla lettera che il presidente della commissione del Parlamento europeo per i trasporti e il turismo (TRAN) ha indirizzato al presidente del Comitato dei rappresentanti permanenti il 24 novembre 2015.

In tale lettera il presidente della commissione TRAN comunica che raccomanderà ai membri della commissione, e quindi alla plenaria, di approvare senza emendamenti la posizione del Consiglio in prima lettura e di concludere la procedura legislativa ordinaria in fase di seconda lettura del Parlamento europeo, conformemente all'articolo 294 del TFUE.
