



Bruxelles, 30.1.2013  
COM(2013) 25 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,  
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E  
AL COMITATO DELLE REGIONI**

**sul**

**“QUARTO PACCHETTO FERROVIARIO - COMPLETARE LO SPAZIO  
FERROVIARIO EUROPEO UNICO PER FAVORIRE LA COMPETITIVITÀ E LA  
CRESCITA EUROPEE”**

(Testo rilevante ai fini del SEE)

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,  
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E  
AL COMITATO DELLE REGIONI**

**sul**

**“QUARTO PACCHETTO FERROVIARIO - COMPLETARE LO SPAZIO  
FERROVIARIO EUROPEO UNICO PER FAVORIRE LA COMPETITIVITÀ E LA  
CRESCITA EUROPEE”**

(Testo rilevante ai fini del SEE)

**1. INTRODUZIONE**

Il Libro bianco del 2011 sui trasporti<sup>1</sup> illustrava lo scenario per l'istituzione di uno spazio ferroviario europeo unico e stabiliva l'approccio della Commissione per garantire la competitività dei trasporti dell'UE a lungo termine, affrontando al contempo le previsioni di crescita, la sicurezza degli approvvigionamenti di combustibile e la decarbonizzazione. Un aspetto importante della strategia è il potenziamento del ruolo del trasporto ferroviario, data la difficoltà a ridurre la dipendenza dal petrolio in altri settori. Tuttavia questo obiettivo può essere realizzato solo se il sistema ferroviario garantisce servizi efficienti e convincenti ed elimina le lacune a livello normativo e di mercato, gli ostacoli all'ingresso nel mercato o le complesse procedure amministrative che ostacolano l'efficienza e la competitività.

Il settore ferroviario europeo genera una cifra d'affari pari a 73 miliardi di EUR<sup>2</sup> e dà lavoro a 800 000 dipendenti<sup>3</sup>. Ogni anno le autorità pubbliche investono importi considerevoli nel settore ferroviario. Nel 2009 le amministrazioni pubbliche hanno versato 20 miliardi di EUR per gli obblighi di servizio pubblico e 26 miliardi di EUR sono stati destinati a investimenti pubblici per le infrastrutture<sup>4</sup>.

Nella maggior parte degli Stati membri dell'UE, i finanziamenti pubblici sono aumentati sensibilmente, mentre il numero complessivo di passeggeri-chilometri è cresciuto in misura più modesta. Il rapporto globale passeggeri-chilometri ha registrato un aumento del 4,3% tra il 2005 e il 2010<sup>5</sup>. I considerevoli investimenti del settore pubblico, in particolare negli Stati membri dell'UE di più recente adesione in cui le sovvenzioni sono più che raddoppiate in sei anni, non hanno di per sé garantito un corrispondente aumento della domanda di servizi ferroviari. Ciò è dovuto in parte all'incapacità di ridurre le inefficienze operative causate dalla mancanza di idonei incentivi alla concorrenza. Tuttavia, in alcuni Stati membri, i finanziamenti pubblici sono assegnati direttamente senza gara di appalto. È assolutamente necessario migliorare l'efficienza per generare una crescita sostenibile e a vantaggio delle finanze pubbliche.

---

<sup>1</sup> Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti — Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile. COM(2011) 144 def.

<sup>2</sup> Compresi i gestori delle infrastrutture che sono integrati nelle imprese ferroviarie (holding).

<sup>3</sup> Di cui 463 000 occupati nel trasporto passeggeri.

<sup>4</sup> Valutazione d'impatto sulla liberalizzazione del mercato dei servizi nazionali di trasporto ferroviario di passeggeri.

<sup>5</sup> Libro bianco 2011 sui trasporti.

Malgrado gli sviluppi positivi in alcuni mercati, dal 2000 la quota modale del trasporto ferroviario di merci è calata dall'11,5% al 10,2%<sup>6</sup>. Nello stesso periodo, il trasporto ferroviario di passeggeri all'interno dell'UE ha mantenuto una quota costante pari al 6%. Tra i vari Stati membri lo sviluppo di segmenti del mercato interno del trasporto ferroviario è stato irregolare, passando da un calo superiore al 10% in Ungheria a un aumento di più del 20% in Svezia tra il 2005 e il 2010<sup>7</sup>. Ciò accade nonostante l'introduzione di circa 6 000 km di binari per le linee ad alta velocità in tutto il periodo indicato<sup>8</sup>. Le reti ad alta velocità hanno conquistato quote di mercato rispetto al trasporto aereo, diventando la scelta preferita dei passeggeri su determinati percorsi e consentendo una maggiore efficienza delle ferrovie su alcune tratte. Tra tutti i modi di trasporti, fra il 2020 e il 2035 le linee ferroviarie ad alta velocità dovrebbero registrare la maggiore crescita della domanda<sup>9</sup>, garantendo significative opportunità di crescita, investimento e occupazione che il presente pacchetto mira a sviluppare ulteriormente.

L'ultima indagine Eurobarometro<sup>10</sup> indica che solo il 6% dei cittadini europei utilizza il treno almeno una volta a settimana<sup>11</sup>. I consumatori<sup>12</sup> collocano i servizi ferroviari al 27° posto in un elenco di 30 mercati di servizi e assegnano punteggi mediocri per quanto concerne la comparabilità e la soddisfazione. Il settore si colloca al secondo posto per numero di problemi, con ampie divergenze all'interno dell'UE. I consumatori non ritengono che i problemi possano essere risolti in modo soddisfacente. Da metà degli anni '90, in alcune zone dell'UE (in particolare negli Stati membri che hanno aderito all'Unione relativamente più di recente) il sottoinvestimento ha generato un circolo vizioso di declino, con il conseguente degrado delle infrastrutture e del materiale rotabile che ha reso poco attraenti le ferrovie, soprattutto dato l'aumento delle auto di proprietà dovuto a un maggiore benessere. Gli autoveicoli detengono un'ampia quota del trasporto urbano e il 59% dei cittadini europei non utilizza mai i treni suburbani. Malgrado questo contesto e il tasso di urbanizzazione pari al 75% nell'UE-27, il potenziale di sviluppo del mercato per il trasporto ferroviario suburbano e regionale di passeggeri è enorme, soprattutto se si considera la crescente congestione stradale<sup>13</sup>.

## 2. SITUAZIONE ATTUALE

Con l'obiettivo di istituire un mercato interno del trasporto ferroviario e creare quindi un settore più efficiente e attento alle esigenze dei clienti, la prima legislazione dell'UE stabiliva i principi di base che intendevano guidare il miglioramento dell'efficienza del sistema ferroviario attraverso la progressiva apertura del mercato, l'indipendenza delle imprese ferroviarie e dei gestori dell'infrastruttura nonché la separazione dei conti tra questi ultimi. Dal 2000 tali principi sono stati progressivamente concretizzati, non da ultimo mediante l'adozione di tre successivi pacchetti di misure legislative dell'UE. Tuttavia la quota modale delle ferrovie rimane modesta, in parte per questioni di idoneità (ad esempio le ferrovie non sono pratiche per affrontare numerosi tragitti urbani di breve distanza, come il percorso per

<sup>6</sup> SWD(2012) 246 definitivo/2.

<sup>7</sup> Relazione SDG – “Further action at European Level” (2012).

<sup>8</sup> Studio Everis sulle opzioni normative in materia di apertura del mercato (2010).

<sup>9</sup> Relazione SDG – “Further action at European Level” (2012).

<sup>10</sup> [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_388\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_388_en.pdf)

<sup>11</sup> [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/flash/fl\\_326\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_326_en.pdf)

<sup>12</sup> [http://ec.europa.eu/consumers/consumer\\_research/cms\\_en.htm](http://ec.europa.eu/consumers/consumer_research/cms_en.htm)

<sup>13</sup> Valutazione d'impatto sulla liberalizzazione del mercato dei servizi nazionali di trasporto ferroviario di passeggeri

recarsi al supermercato), ma anche per via di ostacoli all'accesso al mercato che inibiscono la concorrenza e l'innovazione.

Nel 2012 alcune parti dell'attuale legislazione sono state semplificate, consolidate e ulteriormente rafforzate mediante la direttiva 2012/34/UE che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico<sup>14</sup>, potenziando le disposizioni esistenti in materia di concorrenza, di controllo dell'ottemperanza alle norme e di architettura finanziaria del settore ferroviario. La direttiva rafforza il potere delle autorità nazionali di regolamentazione, migliora il quadro degli investimenti nel settore ferroviario e garantisce un accesso più equo all'infrastruttura ferroviaria e ai servizi ferroviari. Essa è entrata in vigore il 15 dicembre 2012 e il suo recepimento dovrà avvenire entro la metà del 2015.

Parallelamente all'apertura del mercato, altre misure adottate a livello dell'UE hanno migliorato l'interoperabilità e la sicurezza delle reti nazionali. Un approccio più europeo al sistema ferroviario dovrebbe facilitare gli spostamenti transfrontalieri per consentire al sistema stesso di sfruttare il proprio vantaggio competitivo sulle lunghe distanze e per garantire un mercato unico per i fornitori di attrezzature ferroviarie a costi inferiori. Ad esempio, l'iniziativa Shift2Rail<sup>15</sup> contribuirebbe a sviluppare il modo di trasporto ferroviario, promuovendo innovazioni radicali per il materiale rotabile destinato al trasporto passeggeri, per il trasporto merci, per i sistemi di gestione del traffico e per l'infrastruttura ferroviaria.

Ingenti importi sono stati investiti nell'infrastruttura ferroviaria. La nuova politica TEN-T<sup>16</sup> ha l'obiettivo di rendere altamente efficiente la rete europea dei trasporti grazie a solide arterie ferroviarie di base. Per il prossimo quadro finanziario pluriennale la Commissione ha proposto un nuovo strumento per il finanziamento dell'infrastruttura a sostegno di tali priorità, ovvero il meccanismo per collegare l'Europa (CEF)<sup>17</sup>. La nuova strategia infrastrutturale dell'UE fornisce il quadro normativo e i finanziamenti necessari a completare la rete ferroviaria fondamentale, che rappresenta il fulcro del mercato interno. Gli investimenti nell'infrastruttura sono essenziali, ma da soli non bastano a realizzare il potenziale delle ferrovie. Sono necessari anche cambiamenti strutturali che incrementino l'efficienza operativa e la qualità del servizio grazie a una maggiore solidità e trasparenza della governance e a un'apertura del mercato.

In occasione del Consiglio europeo del 28-29 giugno 2012, i capi di Stato e di governo hanno adottato un "Patto per la crescita e l'occupazione"<sup>18</sup> che intende perfezionare il mercato unico eliminando gli ostacoli, al fine di promuovere la crescita e l'occupazione nel settore delle imprese di rete. Di conseguenza, nell'adottare l'Atto per il mercato unico II nell'ottobre 2012, la Commissione ha riconosciuto che il quarto pacchetto ferroviario è un'iniziativa fondamentale per generare crescita nell'UE<sup>19</sup>.

Il pacchetto è stato elaborato per affrontare gli ostacoli che ancora si frappongono alla realizzazione di uno spazio ferroviario europeo unico.

---

<sup>14</sup> Direttiva 2012/34/UE.

<sup>15</sup> <http://www.unife.org/page.asp?pid=194>

<sup>16</sup> COM(2011) 650 definitivo/2.

<sup>17</sup> COM/2011/0665 definitivo.

<sup>18</sup> EUCO 76/12 / EUCO 156/12.

<sup>19</sup> COM(2012) 573 final.

### 3. PROSPETTIVE FUTURE

#### 3.1 Governance dell'infrastruttura

Sebbene alcune zone del mondo, in particolare l'America settentrionale, dispongano di infrastrutture ferroviarie concorrenti, la maggior parte della rete dell'UE è stata progettata a livello nazionale come rete unica. Inoltre, l'utilizzo efficiente dell'infrastruttura poggia sul suo uso intensivo. Quindi nell'UE l'infrastruttura è, e probabilmente rimarrà, un monopolio naturale. La legislazione vigente dell'UE richiede quindi un livello di separazione tra i gestori dell'infrastruttura, i quali gestiscono la rete, e le imprese ferroviarie che gestiscono i servizi ferroviari operanti su tale rete, allo scopo di garantire un trattamento giusto ed equo a tutte le imprese ferroviarie. È necessaria la piena indipendenza dei sistemi di imposizione dei diritti di utilizzo e di assegnazione della capacità, ritenuti fondamentali per garantire un accesso equo.

Tuttavia, in quanto monopoli naturali, i gestori dell'infrastruttura non rispondono sempre alle esigenze del mercato e le segnalazioni degli utenti suggeriscono che l'attuale governance non fornisce incentivi sufficienti affinché essi soddisfino le esigenze degli utenti. In particolare, i nuovi attori del mercato criticano aspramente i gestori dell'infrastruttura, soprattutto quelli che operano in strutture di holding, per aver aumentato considerevolmente in alcune occasioni le tariffe di accesso ai binari e alle stazioni per i servizi passeggeri rispetto alle tariffe applicate agli operatori storici.

Le asimmetrie informative comportano vantaggi competitivi per gli operatori storici e vi è un persistente rischio di sovvenzioni incrociate per la mancanza di una trasparenza finanziaria completa. Un esempio di detti vantaggi emerge da un contratto di servizio pubblico per il trasporto ferroviario nella regione tedesca Sassonia-Anhalt assegnato alla Deutsche Bahn (DB), in base a un impegno da parte della sua consociata DB Regio di compensare gli aumenti delle tariffe di accesso ai binari per 15 anni<sup>20</sup>. I costi supplementari delle tariffe di accesso per le imprese ferroviarie sarebbero quindi compensati, a livello di holding, dai maggiori profitti derivanti da queste stesse tariffe riscosse dai gestori dell'infrastruttura. Tale compensazione è possibile solo per le strutture ferroviarie integrate.

Gli obblighi di separazione esistenti non evitano i conflitti di interessi e le funzioni attualmente non ritenute essenziali (quali la pianificazione degli investimenti, il finanziamento e la manutenzione) si sono rivelate discriminatorie rispetto ad alcuni nuovi operatori. L'autorità italiana garante della concorrenza, ad esempio, ha sanzionato Ferrovie dello Stato (FS), comminando una sanzione pari a 300 000 EUR, dopo aver rilevato che FS attuava, grazie alle sue affiliate, "una strategia complessa e unificata" per impedire ad Arenaways (una società concorrente, fallita al momento della decisione) di inserirsi sulla remunerativa linea Milano-Torino tra il 2008 e il 2011<sup>21</sup>. Analogamente, l'autorità francese garante della concorrenza ha sanzionato di recente SNCF, comminando una sanzione di 60,9 milioni di EUR per diverse pratiche anticoncorrenziali in seguito all'apertura del mercato francese del trasporto merci nel 2006. In qualità di gestore delegato dell'infrastruttura, SNCF ha raccolto informazioni riservate in merito alle richieste di tracce orarie presentate dai concorrenti e le ha utilizzate nell'interesse commerciale della propria affiliata SNCF Fret<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> Valutazione d'impatto sulla governance.

<sup>21</sup> Valutazione d'impatto sulla governance. Tale decisione dell'autorità italiana garante della concorrenza è stata impugnata di recente dalle società FS dinanzi al tribunale amministrativo regionale (TAR) che non ha ancora emesso una sentenza al riguardo.

<sup>22</sup> Decisione 12-D-25 del 18 dicembre 2012.

Il sistema attuale non prevede incentivi per la cooperazione europea e intermodale. È necessario un sistema ferroviario unionale di base che massimizzi i positivi effetti di rete. Sebbene la politica attuale della Commissione in materia di TEN-T e la nuova proposta di meccanismo per collegare l'Europa, unitamente alle norme vigenti in materia di corridoi ferroviari per il trasporto merci<sup>23</sup>, abbiano lo scopo di migliorare la capacità, l'efficienza e l'attrattiva delle ferrovie per i clienti, i potenziali profitti derivanti da queste misure possono essere pienamente conseguiti solo se vengono eliminati gli ostacoli al funzionamento efficiente dei gestori dell'infrastruttura e se essi acquisiscono una dimensione realmente europea.

Inoltre, gli attuali obblighi di separazione che garantiscono l'indipendenza dei gestori dell'infrastruttura si sono dimostrati difficili da recepire e attuare. Varie procedure d'infrazione sono al momento pendenti dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea. Dato che gli attuali quadri giuridici sono insufficienti a eliminare i rischi di conflitti di interessi e di possibile distorsione della concorrenza, occorre un ulteriore intervento legislativo.

D'altro canto, vengono mosse critiche<sup>24</sup> in merito al fatto che le disposizioni esistenti possono causare un servizio inefficiente e decisioni di investimento a lungo termine inappropriate. Secondo la Commissione, tali studi non dimostrano che la separazione è *necessariamente* inefficace, ma essi implicano tuttavia che per raggiungere l'efficienza, i gestori dell'infrastruttura devono essere responsabili di tutte le mansioni fondamentali relative alla gestione dell'infrastruttura, dalla pianificazione a lungo termine degli investimenti alla programmazione e gestione dei treni in tempo reale, fino alla manutenzione. Analogamente, occorre facilitare l'adeguata cooperazione tra i gestori dell'infrastruttura e *tutte* le imprese ferroviarie che utilizzano una determinata linea, affinché le corrette strutture di governance garantiscano l'allineamento degli interessi di un crescente numero di attori in un mercato aperto.

Diversi operatori ferroviari storici hanno presentato studi per dimostrare che le imprese ferroviarie integrate possono crescere significativamente nel mercato, ma questo elemento deve essere messo in relazione con la seria preoccupazione che le imprese ferroviarie con posizioni dominanti tutelate da strutture integrate nel proprio mercato "nazionale" possano ottenere vantaggi finanziari che concedono loro un vantaggio competitivo iniquo nella concorrenza in altre zone dell'UE o anche nel proprio paese rispetto ai nuovi operatori di mercato. Il mantenimento dei mercati nazionali quali sistemi dominati da operatori storici integrati ostacolerà inoltre lo sviluppo di servizi paneuropei a lunga distanza.

La Commissione propone di modificare la direttiva che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico per garantire che i gestori dell'infrastruttura possano svolgere tutte le funzioni necessarie a gestire l'infrastruttura in modo ottimizzato, efficiente e non discriminatorio. Dato che questa è la soluzione più semplice e più efficace per creare condizioni di parità tra gli operatori del trasporto, la Commissione propone una separazione istituzionale tra la gestione dell'infrastruttura e l'esercizio del trasporto. Tuttavia, qualora gli Stati membri desiderino mantenere le strutture di holding esistenti che comprendono il gestore dell'infrastruttura, essa propone di introdurre condizioni rigorose a tutela dell'indipendenza del gestore dell'infrastruttura che prevedano una procedura di verifica da parte della Commissione, onde garantire una reale situazione di parità per tutte le imprese ferroviarie.

---

<sup>23</sup> Regolamento (UE) n. 913/2010

<sup>24</sup> "EVES-Rail Economic effects of Vertical Separation" (novembre 2012).  
"Realising the potential of GB Rail" (Sir Roy McNulty, maggio 2011).

La direttiva modificata stabilirà norme comuni per una struttura di governance dei gestori dell'infrastruttura che garantisca a tutte le imprese ferroviarie un trattamento equo e assicuri l'adeguato coinvolgimento delle autorità pubbliche e degli utenti dell'infrastruttura nell'elaborazione di decisioni che li coinvolgono. I gestori dell'infrastruttura dovranno istituire un organo di coordinamento con le imprese ferroviarie, i clienti e le autorità pubbliche che li renda attori centrali nella pianificazione degli investimenti e nei miglioramenti di efficienza. La direttiva modificata stabilirà incentivi economici e indicatori di rendimento per misurare e migliorare l'efficienza dei gestori dell'infrastruttura e, infine, istituirà una rete europea di gestori dell'infrastruttura per promuovere la cooperazione transfrontaliera, prestando particolare attenzione ai flussi di traffico lungo i corridoi ferroviari per il trasporto merci e sulle linee internazionali per il trasporto passeggeri.

### *3.2 Liberalizzazione del mercato dei servizi nazionali di trasporto passeggeri per ferrovia*

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. È possibile migliorare la redditività degli insufficienti finanziamenti pubblici.

I mercati dei servizi di trasporto merci sono già stati completamente liberalizzati fin dal gennaio 2007<sup>25</sup> e quelli del trasporto internazionale di passeggeri fin dal 1° gennaio 2010<sup>26</sup>, mentre i mercati nazionali dei servizi di trasporto interno di passeggeri per ferrovia sono ancora in larga misura chiusi e continuano a essere i bastioni dei monopoli nazionali<sup>27</sup>.

Per garantire servizi integrati di alta qualità che offrano vantaggi sociali più ampi e minori ripercussioni esterne rispetto ad altri modi di trasporto, larga parte dei servizi ferroviari dell'UE (66% del rapporto passeggeri/km) dovrà continuare a essere garantita in base a contratti di servizio pubblico specificati e sovvenzionati dalle autorità locali, regionali o nazionali.

L'eliminazione dell'impedimento giuridico, semplicemente consentendo il libero accesso, avrebbe effetti piuttosto limitati, poiché la maggior parte dei servizi nazionali è coperta da contratti di servizio pubblico. La concorrenza nei mercati nazionali dovrebbe quindi essere affrontata a due livelli con una concorrenza "nel mercato", per i servizi che possono essere forniti mediante il libero accesso, e una concorrenza "per il mercato" che consenta l'assegnazione trasparente ed efficace sotto il profilo dei costi dei contratti di servizio pubblico, come sperimentato attualmente in alcuni Stati membri.

Le norme vigenti attribuiscono alle autorità competenti un ampio margine per aggiudicare direttamente i contratti di servizio pubblico nei trasporti ferroviari, evitando procedure di gara richieste in genere per i contratti di servizio pubblico in altri modi di trasporto pubblico<sup>28</sup>. I contratti di servizio pubblico assegnati direttamente costituiscono il 42% del rapporto complessivo passeggeri-chilometri dell'UE<sup>29</sup>, facendo sì che in 16 Stati membri sui 25 che dispongono di un sistema ferroviario l'operatore storico detenga oltre il 90% della quota di mercato<sup>30</sup>.

---

<sup>25</sup> Direttiva 2004/51/CE che modifica la direttiva 91/440/CEE.

<sup>26</sup> Direttiva 2007/58/CE che modifica la direttiva 91/440/CEE.

<sup>27</sup> Regno Unito, Germania, Svezia e Italia hanno liberalizzato unilateralmente i propri mercati nazionali.

<sup>28</sup> Regolamento (CE) n. 1370/2007.

<sup>29</sup> Valutazione d'impatto sulla liberalizzazione del mercato dei servizi ferroviari nazionali di trasporto passeggeri

<sup>30</sup> Quota di mercato inferiore al 50% solo nel Regno Unito, in Svezia e in Estonia.

Gli elementi che comprovano la concorrenza in materia di contratti di servizio pubblico in Germania, Svezia e nei Paesi Bassi hanno dimostrato che le gare d'appalto aumentano i risparmi, in alcuni casi fino al 20-30%<sup>31</sup>, per le autorità competenti, consentendo di reinvestire tale denaro per migliorare i servizi o di utilizzarlo per altri scopi. L'esperienza di altri mercati liberalizzati come Svezia e Regno Unito ha dimostrato un miglioramento della qualità e della disponibilità dei servizi, con una soddisfazione dei passeggeri in crescita di anno in anno e un aumento dei passeggeri di oltre il 50% in dieci anni. Il miglioramento dei servizi determinerebbe chiari vantaggi per i passeggeri e risparmi nell'ordine di 30-40 miliardi di EUR per i contribuenti<sup>32</sup>.

I soggetti interessati rilevano che l'accesso al materiale rotabile (treni) costituisce un ostacolo importante per i nuovi operatori. In almeno otto Stati membri, la proprietà del materiale rotabile continua a essere dominata dalle imprese ferroviarie storiche, che non sono in grado o non sono disposte a metterlo a disposizione a condizioni commerciali interessanti. In Austria, ad esempio, alcuni nuovi operatori hanno segnalato all'organismo nazionale di controllo Schienen-Control la strategia di ÖBB che consiste nello scartare il materiale rotabile inutile o nel venderlo esclusivamente a imprese ferroviarie operanti al di fuori dell'Austria, a patto che esse non lo rivendano ai nuovi operatori austriaci.

I sistemi obbligatori di biglietteria gestiti dagli operatori storici nazionali, come quelli utilizzati in Germania e nella Repubblica ceca, applicano commissioni fino al 25% su tutte le vendite di biglietti. Questo effetto discriminatorio scoraggia l'accesso di nuovi operatori nel mercato. In alcuni Stati membri i nuovi operatori devono attendere fino a due anni per ricevere i rimborsi, mentre in altri i pagamenti vengono effettuati entro otto giorni con una commissione dell'1,5%<sup>33</sup>.

Per eliminare gli impedimenti giuridici, la Commissione propone, con la modifica della direttiva che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico, di liberalizzare il mercato dei servizi nazionali di trasporto passeggeri per ferrovia, con la possibilità di limitare l'accesso qualora sia compromesso l'equilibrio economico di un contratto di servizio pubblico.

Con la modifica del regolamento<sup>34</sup> relativo agli obblighi di servizio pubblico nel trasporto pubblico di passeggeri su strada e per ferrovia, la Commissione intende introdurre gare d'appalto obbligatorie per i contratti di servizio pubblico a decorrere dal dicembre 2019. L'ambito di applicazione di tali contratti e i relativi obblighi di servizio pubblico devono essere definiti in base ai criteri basati sui principi generali del trattato. Per evitare che a questi contratti sia conferito un ambito di applicazione geografico troppo esteso e che questo elemento sia utilizzato per precludere i mercati, la Commissione propone una definizione flessibile del volume massimo del contratto. Una soglia minima al di sotto della quale i contratti possono essere assegnati direttamente eviterà alle autorità competenti di organizzare una gara d'appalto, se i risparmi di fondi pubblici previsti non superano i costi della gara. I contratti assegnati direttamente in seguito all'adozione del presente pacchetto legislativo non potranno proseguire oltre il 31 dicembre 2022.

Per assicurare che gli Stati membri e le amministrazioni aggiudicatrici regionali o locali stipulino contratti di servizio pubblico in modo coerente, integrato ed efficiente, le disposizioni proposte prevedono l'obbligo per le autorità competenti di definire piani di trasporto pubblico che indichino gli obiettivi della strategia per il trasporto pubblico di passeggeri, incluse le caratteristiche generali di efficienza della fornitura di servizi di trasporto

---

<sup>31</sup> Valutazione d'impatto dei mercati del traffico ferroviario passeggeri a livello nazionale.

<sup>32</sup> Relazione SDG.

<sup>33</sup> Valutazione d'impatto dei mercati del traffico ferroviario passeggeri a livello nazionale.

<sup>34</sup> Regolamento (CE) n. 1370/2007 che abroga i regolamenti (CEE) n.1191/69 e n. 1107/70 del Consiglio.

pubblico di passeggeri. Tali piani devono essere elaborati nel rispetto dei requisiti previsti dai piani d'azione per la mobilità urbana<sup>35</sup>. Gli ulteriori oneri amministrativi legati alle procedure di appalto che gravano sulle autorità competenti sono di norma compensati dai risparmi previsti sulle sovvenzioni. Per garantire la massima trasparenza, alle autorità competenti sarà chiesto di fornire alcuni dati operativi, tecnici e finanziari a tutti i potenziali candidati all'assegnazione di contratti di servizio pubblico, consentendo loro di elaborare un'offerta con cognizione di causa, migliorando così la concorrenza e garantendo un vantaggio per i cittadini.

Per preservare gli effetti di rete, gli Stati membri, le autorità competenti e le imprese ferroviarie saranno incoraggiati a istituire servizi di biglietteria integrati a livello nazionale, soggetti a obblighi di non discriminazione.

Negli Stati membri in cui non esistono mercati del leasing ben funzionanti per il materiale rotabile, alle autorità competenti sarà chiesto di adottare le misure necessarie per garantire un accesso non discriminatorio a materiale rotabile adeguato, onde assicurare un elevato livello di contestabilità del mercato per i contratti di servizio pubblico.

In sintesi, queste proposte promuoveranno il trasferimento modale dal trasporto stradale e aereo a quello ferroviario, genereranno una maggiore redditività dei fondi pubblici utilizzati e completeranno l'apertura del mercato già raggiunta nel trasporto merci, nel trasporto internazionale dei passeggeri e in altri mercati dei trasporti.

### *3.3 Interoperabilità e sicurezza*

Dal punto di vista statistico il trasporto ferroviario è molto più sicuro per passeggero/chilometro rispetto al trasporto su strada (con 62 incidenti mortali nel 2010 rispetto ai 31 000 sulle strade dell'UE<sup>36</sup>) e ha registrato un continuo miglioramento nell'ultimo decennio. Il trasferimento modale contribuirebbe quindi ad aumentare i vantaggi in materia di sicurezza.

L'attuale sistema di norme tecniche e di omologazione è molto sicuro, ma rimane frammentato tra l'Agenzia ferroviaria europea e le autorità nazionali, generando costi amministrativi eccessivi e ostacoli all'accesso al mercato, in particolare per i nuovi operatori e i produttori di veicoli ferroviari. In particolare, le norme tecniche e di sicurezza nazionali convivono con le specifiche tecniche di interoperabilità (STI) dell'UE, creando inutili complessità per le imprese ferroviarie. L'Agenzia ferroviaria europea ritiene che attualmente esistano più di 11 000 norme di questo genere nell'Unione<sup>37</sup>.

Le procedure per l'autorizzazione di nuovi veicoli ferroviari possono durare fino a due anni e costare fino a 6 milioni di EUR rispetto ai periodi molto più ridotti e ai costi inferiori necessari all'autorizzazione di aeromobili. I dati dei soggetti interessati indicano che i costi dell'autorizzazione procedurale rappresentano fino al 10% dei costi delle locomotive per paese e che quindi l'autorizzazione per l'utilizzo di veicoli in tre Stati membri al massimo potrebbe costituire il 30% del prezzo di acquisto.

Inoltre, per ottenere i certificati di sicurezza, le imprese ferroviarie devono pagare le autorità nazionali di sicurezza e per questo motivo, in alcuni casi, le imprese ferroviarie hanno dovuto dedicare l'equivalente di due addetti all'anno e versare fino a 70 000 EUR per le spese

---

<sup>35</sup> COM(2009) 490 def.

<sup>36</sup> Dati Eurostat.

<sup>37</sup> Valutazione d'impatto sull'interoperabilità e la sicurezza.

amministrative e di consulenza<sup>38</sup>. È stato rilevato che l'eccessiva burocrazia nella procedura di accesso al mercato colpisce particolarmente le nuove imprese ferroviarie: questa categoria di operatori è infatti più vulnerabile alla complessità e ai ritardi delle procedure data la limitata disponibilità di risorse umane e finanziarie.

Esistono considerevoli discrepanze tra le modalità con cui le autorità nazionali di sicurezza conducono le procedure di omologazione del veicolo e di certificazione della sicurezza e inoltre i tempi stabiliti per il rilascio di certificati e autorizzazioni sono sistematicamente elusi da alcune autorità nazionali di sicurezza tramite la richiesta di documentazioni e verifiche ulteriori.

Per realizzare il potenziale del mercato unico è necessaria una maggiore armonizzazione a livello dell'UE e la Commissione propone quindi il riesame del regolamento sull'Agenzia per trasferire a quest'ultima le competenze per il rilascio delle autorizzazioni di immissione del veicolo sul mercato e i certificati di sicurezza per le imprese ferroviarie. Sebbene la responsabilità giuridica sarà attribuita all'Agenzia, quest'ultima opererà in stretta collaborazione con le competenti autorità nazionali di sicurezza. Al contempo, essa avrà un ruolo rafforzato nella supervisione delle norme nazionali e nel monitoraggio delle autorità nazionali di sicurezza, nonché nel facilitare la realizzazione del sistema europeo di gestione del traffico ferroviario. I cambiamenti proposti in merito al ruolo dell'Agenzia si rifletteranno in alcune modifiche delle direttive in materia di interoperabilità e sicurezza ferroviaria, offrendo un'opportunità per chiarire e semplificare le disposizioni esistenti, consolidando le precedenti modifiche e aggiornando la legislazione. Oltre a queste modifiche, la struttura di governance e i metodi di funzionamento interno dell'Agenzia saranno migliorati e adeguati alla dichiarazione comune e all'approccio comune sulle agenzie decentrate dell'UE, di recente adozione<sup>39</sup>.

Scopo delle proposte è ridurre del 20% i tempi di accesso al mercato per le nuove imprese ferroviarie, nonché i costi e i tempi della procedura di autorizzazione per il materiale rotabile. Ciò comporterebbe un risparmio di 500 milioni di EUR in cinque anni<sup>40</sup> e contribuirebbe a migliorare la competitività del settore ferroviario europeo e la sua posizione nei mercati mondiali.

### 3.4 *La dimensione sociale*

Nel prossimo decennio il settore ferroviario dovrà affrontare contemporaneamente le sfide dovute all'invecchiamento della popolazione attiva e alle conseguenze dell'apertura del mercato in termini di efficienza. Circa il 30% di tutti i lavoratori del settore ferroviario andrà in pensione nei prossimi dieci anni<sup>41</sup>, il che comporterà una carenza di forza lavoro. Al contempo potrebbe essere necessario ristrutturare diverse imprese ferroviarie per migliorarne produttività ed efficienza. La separazione tra gestori dell'infrastruttura e imprese ferroviarie necessiterà di risorse umane supplementari per svolgere mansioni complementari a breve termine. È importante consentire al settore ferroviario di migliorare la propria attrattiva come datore di lavoro per professioni innovative e altamente qualificate con un adeguato livello di remunerazione.

---

<sup>38</sup> Valutazione d'impatto sull'interoperabilità e la sicurezza.

<sup>39</sup> Consiglio dell'Unione europea (2012) 11450/12.

<sup>40</sup> Valutazione d'impatto sull'interoperabilità e la sicurezza.

<sup>41</sup> Valutazione d'impatto dei mercati del traffico ferroviario passeggeri a livello nazionale.

Per garantire ai lavoratori le necessarie tutele in seguito alla liberalizzazione del mercato, la legislazione vigente, come la direttiva relativa ai trasferimenti di imprese<sup>42</sup>, stabilisce le condizioni per il trasferimento obbligatorio di personale in caso di assegnazione di un contratto di servizio pubblico o di trasferimento di attività quali il materiale rotabile a un'altra impresa ferroviaria. Il regolamento sugli obblighi di servizio pubblico (OSP) consente alle autorità competenti di chiedere il trasferimento del personale<sup>43</sup> e/o di stabilire norme e criteri da applicare qualora un contratto di servizio pubblico sia assegnato a un'altra impresa ferroviaria. Le conseguenze dell'operazione di apertura del mercato dovrebbero essere alquanto gradualità, con i nuovi operatori che contribuiranno a promuovere la crescita e le opportunità di sviluppo del mercato del lavoro.

Mediante le organizzazioni europee delle parti sociali, le imprese ferroviarie europee possono partecipare ai lavori del comitato per il dialogo sociale nel settore ferroviario.

La disponibilità di una forza lavoro qualificata e molto motivata nel settore è essenziale per la fornitura di servizi di trasporto efficienti e competitivi. Se non si affronta l'aspetto della qualità del lavoro, è improbabile conseguire progressi ottimali verso un sistema di trasporto sostenibile. Ove introdotta, la concorrenza non ha portato a un peggioramento dei salari nel settore ferroviario<sup>44</sup>. Alcuni esempi di apertura dei mercati dimostrano che i nuovi operatori offrono condizioni salariali allettanti per assicurarsi di attirare il personale migliore e di incrementare i propri servizi. I livelli di occupazione in seguito all'apertura del mercato non dovrebbero diminuire, come dimostrato dall'esperienza degli Stati membri in cui i mercati ferroviari nazionali erano già completamente liberalizzati, quali Regno Unito e Svezia<sup>45</sup>. I livelli di occupazione infatti sono diminuiti più rapidamente nei paesi con mercati non liberalizzati. Una maggiore produttività e attrattiva del trasporto ferroviario porterà a un aumento della domanda e a investimenti, ad esempio in nuovi materiali rotabili, a probabile vantaggio dei lavoratori.

#### **4. IL QUARTO PACCHETTO FERROVIARIO**

Il quarto pacchetto ferroviario comprende proposte legislative che intendono modificare:

- la direttiva 2012/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico (rifusione);
- il regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia;
- il regolamento (CE) n. 881/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, che istituisce un'Agenzia ferroviaria europea;
- la direttiva 2004/49/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa alla sicurezza delle ferrovie comunitarie;
- la direttiva 2008/57/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 giugno 2008, relativa all'interoperabilità del sistema ferroviario comunitario;

e che intendono altresì abrogare il regolamento (CEE) n. 1192/69 relativo alle norme comuni per la normalizzazione dei conti delle aziende ferroviarie.

---

<sup>42</sup> Direttiva 2001/23/CE

<sup>43</sup> Oltre all'applicazione della direttiva 2001/23/CE.

<sup>44</sup> Valutazione d'impatto dei mercati del traffico ferroviario passeggeri a livello nazionale.

<sup>45</sup> Valutazione d'impatto dei mercati del traffico ferroviario passeggeri a livello nazionale.

## 5. LA NECESSITÀ DI UN APPROCCIO STRATEGICO INTEGRATO

L'efficienza e la qualità limitate di alcuni servizi ferroviari sono soprattutto il risultato di una scarsa concorrenza, di distorsioni del mercato irrisolte e di strutture non ottimali. Il quarto pacchetto ferroviario adotta un approccio olistico e affronta le procedure lunghe e costose, gli ostacoli all'accesso di nuovi operatori e le diverse norme per l'accesso al mercato in vigore negli Stati membri.

Le iniziative del pacchetto si rafforzano a vicenda, contribuendo tutte a rendere il settore più efficiente e attento ai clienti nonché a migliorare la relativa attrattiva del settore ferroviario rispetto ad altri modi di trasporto. Tutte le misure agevolano l'ingresso di nuovi operatori nel mercato. Le sinergie saranno conseguite mediante gli effetti combinati delle singole iniziative. Per garantire l'efficacia della liberalizzazione del mercato de jure, occorre assicurare che siano applicate in modo efficace alcune condizioni di riferimento, quali l'accesso non discriminatorio all'infrastruttura, a materiale rotabile consono, alle stazioni o l'assegnazione delle tracce orarie, inclusa la gestione del traffico. Per garantire una positiva apertura del mercato, occorre tutelare i vantaggi degli effetti di rete. Alcune condizioni di riferimento saranno affrontate attraverso iniziative relative alla liberalizzazione del mercato dei servizi di trasporto interno di passeggeri per ferrovia e altre mediante la proposta di una potenziata gestione dell'infrastruttura. Per ridurre gli ostacoli all'accesso di nuovi operatori sono previste sinergie attraverso la riduzione della discriminazione nell'accesso all'infrastruttura e la definizione di procedure semplificate per il rilascio dei certificati di sicurezza per le imprese ferroviarie e delle autorizzazioni all'immissione del veicolo sul mercato.

Dette modifiche aumenteranno la concorrenza, garantiranno la piena trasparenza finanziaria ed elimineranno i rischi di sovvenzioni incrociate tra i gestori dell'infrastruttura (spesso sostenuti da fondi pubblici) e l'offerta di servizi ferroviari da parte delle imprese ferroviarie. Le modifiche dovrebbero portare a condizioni finanziarie eque e ridurre i rischi di conflitti di interessi. L'accesso equo al mercato e il crescente numero di operatori produrrà in definitiva nuove attività e ulteriore traffico. L'incremento della pressione concorrenziale e la specializzazione degli operatori del mercato avrà inoltre un effetto positivo sulla produttività e sull'efficienza e comporterà un aumento degli investimenti nell'infrastruttura per il trasporto ferroviario.

La combinazione del libero accesso e delle procedure di gara per l'assegnazione dei contratti di servizio pubblico consentirà un'ulteriore liberalizzazione del mercato, analogamente a quanto avvenuto nel mercato del trasporto merci e del trasporto internazionale di passeggeri. Nel caso del più maturo mercato del trasporto merci, alcuni elementi dimostrano che tale apertura ha consentito al settore ferroviario di guadagnare una maggiore quota di mercato. La proposta è una tappa fondamentale nella realizzazione dello spazio ferroviario europeo unico.

L'accresciuta concorrenza dovrebbe migliorare l'attrattiva del settore ferroviario e renderlo più attento alle esigenze dei clienti, consentendo agli operatori ferroviari di competere con altri modi di trasporto. I servizi ad alta velocità per il trasporto passeggeri renderanno più competitivo il settore rispetto al trasporto aereo e il trasporto ferroviario delle merci contribuirà ad aumentare la quota di mercato e a conseguire gli obiettivi in materia di cambiamento climatico.

La crescita dell'attività ferroviaria aumenterà la domanda di lavoratori qualificati nelle imprese ferroviarie, di operatori che forniscono attrezzature di servizio, nonché di materiale rotabile, creando così nuovi posti di lavoro nel settore della costruzione ferroviaria.

Una maggiore efficienza delle procedure per la certificazione della sicurezza e l'omologazione dei veicoli, il rilascio e il riconoscimento di tali certificati e omologazioni su base non discriminatoria in tutta l'UE, nonché la maggiore coerenza dei quadri giuridici nazionali contribuiranno a ridurre e a rendere più adeguati i tempi di accesso al mercato per le nuove imprese ferroviarie.

Il quarto pacchetto ferroviario prevede un approccio integrato che creerà le condizioni per la crescita del traffico ferroviario complessivo, il quale aumenterà la sua quota di mercato nella misura in cui risulterà più affidabile e più efficiente. Il pacchetto contribuirà a migliorare i servizi e consentirà al settore ferroviario di sfruttare le proprie potenzialità sottoutilizzate per porsi come alternativa reale e concreta.

Il quarto pacchetto ferroviario comprende inoltre:

- la relazione della Commissione sui progressi compiuti nell'interoperabilità del sistema ferroviario;
- la relazione della Commissione sul profilo e i compiti di tutti i membri del personale viaggiante;
- la relazione della Commissione sull'attuazione delle disposizioni della direttiva 2007/58/CE relativa all'apertura del mercato del trasporto ferroviario internazionale di passeggeri;
- il documento dei servizi della Commissione sulla valutazione d'impatto in merito al riesame del regolamento sull'Agenzia;
- il documento dei servizi della Commissione sulla valutazione d'impatto in merito al mercato dei servizi di trasporto interno di passeggeri per ferrovia;
- il documento dei servizi della Commissione sulla valutazione d'impatto in merito alla governance dell'infrastruttura ferroviaria nello spazio ferroviario europeo unico.