



Bruxelles, 30.1.2013
COM(2013) 34 final

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

**sull'attuazione delle disposizioni della direttiva 2007/58/CE relativa alla liberalizzazione
del mercato del trasporto ferroviario internazionale di passeggeri**

**che accompagna la comunicazione al Consiglio e al Parlamento europeo sul quarto
pacchetto ferroviario**

(Testo rilevante ai fini del SEE)

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

**sull'attuazione delle disposizioni della direttiva 2007/58/CE relativa alla liberalizzazione
del mercato del trasporto ferroviario internazionale di passeggeri**

**che accompagna la comunicazione al Consiglio e al Parlamento europeo sul quarto
pacchetto ferroviario**

(Testo rilevante ai fini del SEE)

1. INTRODUZIONE

Il 23 ottobre 2007 è stata adottata la direttiva 2007/58/CE del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 91/440/CEE del Consiglio relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie e la direttiva 2001/14/CE relativa alla ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria e all'imposizione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria¹ (di seguito "la direttiva"). Tutte le imprese ferroviarie in possesso di una licenza valida e dei certificati di sicurezza necessari hanno ottenuto il diritto di effettuare servizi di trasporto ferroviario internazionale di passeggeri, inclusa la possibilità di trasportare passeggeri su tratte nazionali (cabotaggio) a partire dal 1° gennaio 2010. È stato fissato il termine del 1° gennaio 2012 per gli Stati membri per i quali la parte del trasporto internazionale di passeggeri per ferrovia rappresentava più della metà del fatturato viaggiatori delle imprese ferroviarie sul loro territorio (l'unico Stato membro che rispettava tale criterio era il Lussemburgo). Gli obblighi di recepimento e attuazione della direttiva non si applicano a Cipro e a Malta fintantoché non sarà istituito un sistema ferroviario all'interno del loro territorio.

Per proteggere gli interessi delle imprese ferroviarie che effettuano servizi nazionali oggetto di un contratto di servizio pubblico, la direttiva prevede la possibilità di imporre determinate limitazioni all'apertura del mercato del trasporto ferroviario internazionale di passeggeri. Gli Stati membri possono limitare i diritti di introdurre nuovi servizi internazionali

- se la finalità principale del nuovo servizio non ha carattere internazionale;
- quando un nuovo servizio internazionale potrebbe compromettere l'equilibrio economico dei servizi forniti nel quadro di un contratto di servizio pubblico;
- in conseguenza di diritti esclusivi di durata limitata concessi prima dell'entrata in vigore della direttiva;
- se il servizio transita nell'Unione europea.

Inoltre, la direttiva autorizza l'imposizione di diritti sull'operatore di un nuovo servizio internazionale passeggeri per finanziare gli oneri di servizio pubblico. Tuttavia, tali diritti devono essere imposti rispettando i principi di equità, trasparenza, non discriminazione e proporzionalità, senza compromettere la redditività economica del servizio al quale si applicano.

¹ GUL 315 del 3.12.2007.

La direttiva non si applica ai servizi fra uno Stato membro e un paese terzo². Visto che alcuni Stati membri (Germania, Italia, Svezia e Regno Unito) hanno già adottato misure per liberalizzare i rispettivi mercati nazionali del trasporto passeggeri prima dell'adozione di obblighi formali a livello dell'UE, la direttiva ha anche chiarito che gli Stati membri in cui il mercato è già stato liberalizzato non erano tenuti a riconoscere prima del 1° gennaio 2010 il diritto di effettuare nuovi servizi internazionali di trasporto passeggeri a imprese ferroviarie e alle imprese figliazioni che sono dotate di licenza in uno Stato membro in cui non erano concessi diritti di accesso di natura analoga³.

Ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 9, della direttiva, la Commissione presenta al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni una relazione riguardante l'attuazione delle disposizioni riguardanti la liberalizzazione del mercato del trasporto ferroviario internazionale di passeggeri. La Commissione trasmette la presente relazione alle istituzioni summenzionate per rispettare l'obbligo previsto.

In base alla direttiva, la relazione deve anche valutare lo sviluppo del mercato, incluso lo stato dei preparativi per un'ulteriore liberalizzazione del mercato su rotaia e analizzare i diversi modelli per l'organizzazione di tale mercato e l'impatto della direttiva sui contratti di servizio pubblico e il loro finanziamento. La presente relazione illustra come, a seguito dell'attuazione della direttiva, finora siano stati avviati solo pochi nuovi servizi e cerca di analizzarne i motivi. Visto il numero ridotto di nuovi servizi, il loro impatto sul finanziamento degli oneri di servizio pubblico è trascurabile. Lo stato dei preparativi per un'ulteriore liberalizzazione del mercato e i diversi modelli per l'organizzazione di tale mercato sono analizzati nella valutazione d'impatto collegata alla proposta legislativa riguardante la modifica della direttiva 91/440/CEE.

Nelle sezioni seguenti sarà innanzitutto analizzata l'esecuzione giuridica delle disposizioni della direttiva pertinenti ai fini della liberalizzazione del mercato del trasporto internazionale di passeggeri da parte degli Stati membri. Successivamente, saranno presi in esame l'impatto pratico della direttiva sul mercato ferroviario e i motivi che possono spiegare perché finora non si sono riscontrati vari effetti positivi inizialmente previsti.

2. ESECUZIONE GIURIDICA DELLE DISPOSIZIONI DELLA DIRETTIVA PERTINENTI AI FINI DELLA LIBERALIZZAZIONE DEL MERCATO DEL TRASPORTO FERROVIARIO INTERNAZIONALE DI PASSEGGERI

Il **termine per il recepimento** della direttiva era il 4 giugno 2009. Entro tale data nessuno Stato membro aveva notificato il recepimento. Alcuni lo hanno notificato nei due mesi successivi, ma il 31 luglio 2009 la Commissione ha avviato procedure di infrazione nei confronti di 19 Stati membri per non aver notificato le misure adottate per recepire la direttiva. Il 3 giugno 2010 la Commissione ha presentato a quattro Stati membri un parere motivato per lo stesso motivo. Tutti gli Stati membri hanno ormai notificato il recepimento.

Il recepimento in ritardo o inadeguato dei pacchetti ferroviari precedenti può avere un impatto negativo anche sull'attuazione pratica delle disposizioni della direttiva. Attualmente sono in corso 12 procedure di infrazione per recepimento inadeguato del primo pacchetto ferroviario presso la Corte di giustizia europea e la Commissione ha trasmesso pareri motivati in casi simili ad altri quattro Stati membri. Le procedure di infrazione riguardano, fra l'altro:

² Considerando 4 della direttiva 2007/58/CE.

³ Articolo 10, paragrafo 3 *quinquies*.

- tutele insufficienti per garantire l'indipendenza del gestore dell'infrastruttura dall'impresa ferroviaria e delle sue filiazioni di trasporto nell'esercizio delle funzioni essenziali;
- incentivi insufficienti per il gestore dell'infrastruttura a ridurre i costi e il livello dei diritti di accesso;
- diritti di accesso fissati a un livello superiore a quello dei costi diretti senza dimostrazione che il mercato sia in grado di sostenere la situazione;
- indipendenza insufficiente dell'organismo di regolamentazione dall'impresa ferroviaria storica⁴, dal gestore dell'infrastruttura o dal ministero che controlla l'impresa ferroviaria storica;
- poteri insufficienti dell'organismo di regolamentazione per adottare e far rispettare le decisioni necessarie.

Inoltre, a settembre 2011 la Commissione ha avviato una serie di procedure di infrazione nei confronti di Francia e Regno Unito per il recepimento insufficiente del primo pacchetto ferroviario in relazione al traffico del tunnel sotto La Manica.

Le ragioni per cui la Commissione ha avviato le procedure di infrazione summenzionate valgono anche per l'accesso al mercato del trasporto ferroviario internazionale di passeggeri. In ogni caso, una delle conseguenze positive delle procedure di infrazione è il notevole rafforzamento dei poteri degli organismi di regolamentazione, un elemento essenziale per rafforzare la concorrenza (solo tre delle sedici procedure in corso summenzionate riguardano ancora i poteri degli organismi di regolamentazione).

L'articolo 10, paragrafo 3 *bis*, accorda alle imprese ferroviarie stabilite in uno Stato membro che hanno ottenuto una licenza e i certificati di sicurezza necessari il diritto di accesso all'infrastruttura di tutti gli Stati membri per l'esercizio di servizi di trasporto internazionale di passeggeri nell'UE. La direttiva autorizza i nuovi operatori sul mercato a far salire e scendere passeggeri in stazioni situate lungo il percorso internazionale, ivi compreso in stazioni situate nel medesimo Stato membro (cabotaggio). I diritti di cabotaggio dovrebbero "servire semplicemente le fermate ausiliarie al percorso internazionale"⁵ e la loro applicazione dovrebbe interessare i servizi **finalizzati principalmente** a trasportare i passeggeri fra stazioni situate in Stati membri diversi. Gli organismi di regolamentazione devono stabilire se la finalità principale del servizio ferroviario sia il trasporto di passeggeri su una tratta internazionale. Non devono agire di propria iniziativa, ma intervenire solo a seguito di una richiesta delle autorità competenti e/o delle imprese ferroviarie interessate.

Da un sondaggio sull'attuazione della direttiva, organizzato dai servizi della Commissione alla fine del 2009, e dal dibattito che ne è seguito con i rappresentanti degli Stati membri e le associazioni del settore ferroviario, è parso evidente che la Commissione dovesse fornire orientamenti sull'attuazione di questa disposizione. Pertanto, il 28 dicembre 2010 la Commissione ha pubblicato una comunicazione interpretativa su alcune disposizioni della direttiva⁶. La comunicazione conferma che, per determinare la finalità principale di un servizio, gli organismi di regolamentazione devono agire in piena indipendenza. Questo significa che le loro decisioni non possono essere condizionate o predeterminate da istruzioni provenienti da altre autorità pubbliche, emanate in conformità del diritto nazionale. Gli

⁴ Per impresa ferroviaria storica si intende un'(ex) impresa ferroviaria statale che deteneva una posizione dominante prima della liberalizzazione del mercato.

⁵ Considerando 8 della direttiva 2007/58/CE.

⁶ GU C 353 del 28.12.2010, pag. 1.

organismi di regolamentazione devono verificare la finalità principale del servizio, caso per caso.

Nel quadro della rifusione del primo pacchetto ferroviario, i legislatori hanno deciso di incaricare la Commissione di adottare una serie di atti esecutivi indicanti i dettagli della procedura e dei criteri per valutare la natura di un servizio (esame della finalità principale) entro 18 mesi dal recepimento della direttiva che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico (entro il 2015)⁷.

L'Estonia e la Svezia non applicano restrizioni ai servizi ferroviari commerciali, quindi nella legislazione nazionale non hanno introdotto disposizioni per determinare la finalità principale di un servizio. In tutti gli altri Stati membri, ad eccezione della Finlandia, la legislazione nazionale non prevede disposizioni che autorizzino l'organismo di regolamentazione a esaminare la finalità principale di nuovi servizi internazionali richiesti. Alcuni Stati membri intendono adottare un approccio basato su soglie puramente quantitative (la lunghezza della tratta all'esterno dello Stato membro, il numero di passeggeri che effettuano un viaggio internazionale, la parte del fatturato generata dai passeggeri internazionali), mentre altri non hanno ancora pubblicato le modalità decisionali e metodologiche da seguire. Infine, sembra che alcuni Stati membri abbiano concesso il diritto di chiedere un esame della finalità principale a operatori del mercato che non sono elencati nella direttiva (in particolare, il gestore dell'infrastruttura). La Commissione sta esaminando la compatibilità di questi casi con la direttiva.

Gli Stati membri possono escludere dall'ambito di applicazione della direttiva i servizi ferroviari in **transito** attraverso l'Unione e che hanno inizio e termine fuori del territorio dell'UE⁸. Quattro Stati membri (Bulgaria, Grecia, Lituania e Romania) hanno scelto di ricorrere a questa possibilità, che invece per gli altri Stati membri non risulta interessante per ragioni geografiche.

Visto che l'introduzione di nuovi servizi con diritti di cabotaggio su una tratta oggetto di contratto di servizio pubblico può avere conseguenze sull'organizzazione e il finanziamento degli oneri di servizio pubblico, conformemente all'articolo 10, paragrafo 3 *ter*, gli Stati membri possono limitare il diritto di accesso sui servizi da origine a destinazione oggetto di uno o più contratti di servizio pubblico conformemente alla legislazione dell'UE⁹ se i nuovi servizi internazionali dovessero compromettere il loro **equilibrio economico**. La comunicazione interpretativa della Commissione sottolinea che questa limitazione è facoltativa. Gli organismi di regolamentazione non possono agire di loro iniziativa, ma solo a seguito di una richiesta presentata dai soggetti elencati nella direttiva.

La direttiva non specifica le forme che tali limitazioni possono assumere ma alcuni esempi possono consistere nell'applicare restrizioni al numero o alla frequenza delle fermate, escludere determinate fermate e ridurre la frequenza delle corse, oltre alla completa esclusione del cabotaggio.

È opportuno coordinare le valutazioni e le decisioni degli organismi di regolamentazione. Oltre a scambiarsi informazioni e, se opportuno nei singoli casi, a coordinare i principi e le prassi seguiti per effettuare le valutazioni, al considerando 17 gli organismi di regolamentazione sono invitati a sviluppare linee guida in base all'esperienza acquisita.

⁷ Articolo 10, paragrafo 4, della direttiva che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico, adottata dal Parlamento europeo il 3 luglio 2012 e dal Consiglio il 29 ottobre 2012.

⁸ Articolo 2, paragrafo 4, della direttiva 91/440/CEE, modificata dalla direttiva 2007/58/CE.

⁹ 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 e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 1191/69 e (CEE) n. 1107/70.

La comunicazione interpretativa chiarisce che la valutazione dell'equilibrio economico è indipendente da quella della finalità principale: possono essere effettuate insieme ma l'una non può essere considerata un prerequisito per l'altra. Inoltre, sottolinea che la valutazione dovrebbe limitarsi ai punti indicati nella richiesta ricevuta.

Per ragioni di trasparenza e non discriminazione, la metodologia utilizzata per determinare se l'equilibrio economico di un contratto di servizio pubblico è compromesso da un nuovo servizio internazionale dovrebbe essere pubblicata.

Rispondendo a un questionario trasmesso dai servizi della Commissione nel 2012, 11 Stati membri hanno dichiarato di non limitare i diritti di cabotaggio. Diversi Stati membri che hanno scelto di avvalersi di questa possibilità, non hanno pubblicato le modalità decisionali e metodologiche da seguire. Altri, invece, hanno incluso nella legislazione nazionale criteri alquanto rigorosi. In almeno uno Stato membro la verifica dell'equilibrio economico deve essere preceduta dalla verifica della finalità principale, anche quando quest'ultima non è stata richiesta. La Commissione sta esaminando la compatibilità di questi casi con la direttiva.

Anche se gli Stati membri sembrano incontrare difficoltà con il recepimento delle disposizioni dell'articolo 10, paragrafi 3 *bis* e *ter*, in realtà si riscontra solo un esempio pratico di applicazione di questa disposizione per limitare i diritti di cabotaggio. In Italia, uno dei pochi Stati membri in cui l'organismo di regolamentazione ha pubblicato sul proprio sito le modalità decisionali e metodologiche da seguire, nel caso di una richiesta presentata dall'operatore privato italiano LeNord S.p.A. in collaborazione con due imprese storiche, la tedesca DB e l'austriaca ÖBB, per effettuare diverse tratte fra i tre Stati membri, l'organismo di regolamentazione ha deciso di applicare una limitazione parziale dei diritti di cabotaggio in quanto comprometterebbero l'equilibrio economico di vari contratti di servizio pubblico regionali. La decisione è stata sospesa dall'organismo di regolamentazione stesso per garantire il trasporto di passeggeri che avevano già acquistato un biglietto. A seguito della riconfigurazione dei servizi internazionali di trasporto passeggeri richiesti, l'organismo di regolamentazione ha eliminato tutte le limitazioni al cabotaggio e ora le imprese ferroviarie effettuano servizi giornalieri fra Monaco di Baviera e tre destinazioni italiane (Venezia, Bologna e Verona) passando per il Brennero.

Nel quadro della rifusione del primo pacchetto ferroviario, i colegislatori dell'UE hanno deciso di incaricare la Commissione di adottare una serie di atti esecutivi indicanti nei dettagli la procedura e i criteri per valutare l'impatto di un nuovo servizio su un contratto di servizio pubblico entro 18 mesi dal recepimento della direttiva che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico (entro il 2015)¹⁰.

Conformemente all'articolo 10, paragrafo 3 *quater*, gli Stati membri possono inoltre limitare i diritti di cabotaggio se un'esclusiva per il trasporto di passeggeri tra le stazioni in questione è stata concessa a titolo di un **contratto di concessione** attribuito prima dell'entrata in vigore della direttiva (4 dicembre 2007), mediante una procedura equa di aggiudicazione in concorrenza e secondo i pertinenti principi della normativa dell'UE. Detta limitazione può restare in vigore per la durata iniziale del contratto o per 15 anni, ove la durata sia superiore.

L'unico Stato membro che applica tale limitazione sono i Paesi Bassi, sulla linea Amsterdam-Roosendaal e con una validità di 15 anni. La limitazione riguarda il cabotaggio sulla nuova linea ad alta velocità HSL Zuid che dal 2009 collega l'aeroporto di Schiphol con Anversa (Belgio), sulla quale il trasporto interno è riservato all'operatore High Speed Alliance (un'impresa comune costituita dall'operatore storico NS e dalla compagnia di bandiera KLM).

¹⁰ Articolo 11, paragrafo 4, della direttiva che istituisce uno spazio ferroviario unico europeo.

L'articolo 10, paragrafo 3 *sexies*, stabilisce che le decisioni di limitazioni basate sulla base di contratti di concessione o sulla possibilità di compromettere l'equilibrio economico di contratti di servizio pubblico devono essere sottoposte a **controllo giurisdizionale**.

Secondo le informazioni a disposizione della Commissione, la legislazione nazionale di tutti gli Stati membri prevede queste possibilità. Nella maggior parte dei casi, non è necessaria una legislazione specifica, ma è conforme alle disposizioni generali riguardanti il controllo giurisdizionale delle decisioni delle autorità. Tuttavia, visto che praticamente nessuna decisione è stata oggetto di esame, non sono stati effettuati esami pratici delle disposizioni applicate alla liberalizzazione del mercato del trasporto ferroviario internazionale di passeggeri.

Ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 3 *septies*, gli Stati membri possono autorizzare l'autorità competente per il trasporto ferroviario di passeggeri a riscuotere **diritti** da imprese ferroviarie che forniscono servizi di cabotaggio a condizioni eque, trasparenti e non discriminatorie.

Sette Stati membri (Bulgaria, Grecia, Ungheria, Italia, Romania, Slovenia e Slovacchia) hanno deciso di integrare questa possibilità nella legislazione nazionale. Tuttavia, tali diritti non sono mai stati imposti su un'impresa ferroviaria.

3. NUOVI SERVIZI EFFETTUATI SULLA BASE DELLA DIRETTIVA

Anche se i requisiti giuridici essenziali della direttiva in materia di liberalizzazione del mercato per i nuovi servizi internazionali con cabotaggio sono stati rispettati, attualmente questi servizi sono ancora rari in Europa.

Da dicembre 2010 l'operatore privato italiano LeNord, in collaborazione con l'operatore storico tedesco DB e quello austriaco ÖBB, effettua servizi tra la Germania e l'Italia attraverso l'Austria sulle tratte Monaco di Baviera - Brennero - Verona (una coppia di treni al giorno), Monaco di Baviera - Brennero - Venezia e Monaco di Baviera - Brennero - Bologna (due coppie di treni al giorno su ciascuna tratta). Da dicembre 2011 un'altra impresa ferroviaria con sede in Italia (Società Viaggiatori Italia S.r.l.), controllata dall'operatore storico francese SNCF, effettua nuovi collegamenti sulla tratta Parigi - Modane - Milano (tre coppie di treni al giorno), mentre l'operatore storico italiano Trenitalia e l'operatore privato Veolia Transdev, con sede in Francia, effettuano un servizio notturno con il nome commerciale "*thello*" che collega Venezia a Parigi attraverso la Svizzera. Si tratta del primo servizio sul mercato francese del trasporto ferroviario di passeggeri a lunga percorrenza a non essere effettuato da o in cooperazione con SNCF.

Nel 2010 l'operatore storico svedese SJ ha iniziato a effettuare servizi con cabotaggio fra Svezia e Danimarca sulla tratta Copenaghen-Odense; tuttavia, un anno più tardi ha sospeso questa parte del servizio.

Un servizio internazionale atipico su quello che può essere considerato un mercato di nicchia è il Berlin Night Express, un treno notturno che collega Malmö a Berlino tre volte alla settimana da fine marzo a inizio novembre, effettuato da Veolia e GVG Verkehrsorganisation GmbH.

Occorre ricordare che, quando DB interromperà, come previsto, la cooperazione con SNCF e l'operatore storico belga SNCB per il trasporto internazionale ad alta velocità, Thalys diventerà un altro concorrente sul mercato del trasporto a lunga percorrenza, soprattutto sulla tratta Aquisgrana - Colonia - Essen. Nel 2011 Thalys ha prolungato la circolazione dei propri treni da Parigi a Colonia fino nel bacino della Ruhr. Anche DB ha annunciato progetti per

l'introduzione di servizi InterCityExpress tra Francoforte a Londra attraverso il tunnel sotto La Manica.

La finalità principale dei servizi effettuati dall'operatore austriaco WESTBahn (una società di cui SNCF detiene il 26%) sulla tratta Vienna-Salisburgo e Freilassing (sul versante tedesco del confine) sembra rientrare nell'ambito del trasporto nazionale.

I servizi regionali transfrontalieri oggetto di un contratto di servizio pubblico, fra cui quelli tra Enschede nei Paesi Bassi e Münster e Dortmund in Germania, devono essere distinti dai servizi internazionali a libero accesso forniti ai sensi della direttiva.

4. MOTIVI DELL'IMPATTO CONTENUTO DELL'ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA SUL MERCATO

Diversi ostacoli impediscono ai nuovi operatori (incluse le imprese ferroviarie storiche dotate di licenza in un altro Stato membro) di offrire servizi internazionali sulla base della direttiva. Il ritardo nell'attuazione della direttiva e, in alcuni casi, l'applicazione di elementi restrittivi e, le discriminazioni persistenti per l'accesso all'infrastruttura e i servizi riguardanti le ferrovie che hanno portato all'avvio di procedure di infrazione riguardanti l'attuazione del primo pacchetto ferroviario, hanno senza dubbio un impatto negativo sul mercato.

Sono poche le destinazioni internazionali con flussi di traffico sufficienti da permettere agli operatori di avviare nuovi servizi economicamente redditizi. In particolare, i mercati di nicchia quali i treni di notte, che non reggono alla concorrenza di servizi ferroviari di giorno o altri modi di trasporto più rapidi, offrono scarse opportunità di avviare un servizio redditizio. Inoltre, è alquanto difficile integrare i nuovi servizi internazionali nell'orario nazionale per garantire le opportune coincidenze.

La liberalizzazione del mercato del trasporto ferroviario di merci ha inoltre mostrato che i nuovi operatori (anche le filiazioni di imprese ferroviarie storiche in altri Stati membri) preferiscono i servizi nazionali a quelli internazionali in quanto i flussi di traffico sono più intensi ed è più semplice organizzare il traffico nazionale (presenza di un solo gestore dell'infrastruttura, assenza di barriere linguistiche, ecc.).

Le imprese interessate ai servizi internazionali segnalano i seguenti ostacoli all'accesso:

- ostacoli amministrativi: difficoltà a ottenere un certificato di sicurezza o l'omologazione dei veicoli (in diversi casi, i tempi di attesa per ottenere una decisione sono particolarmente lunghi);
- ostacoli informativi: difficoltà a ottenere informazioni e scarsa qualità delle informazioni riguardanti le procedure amministrative di cui sopra;
- ostacoli operativi: necessità di disporre di personale capace di parlare tutte le lingue ufficiali lungo la tratta, variabilità dei diritti per l'uso dell'infrastruttura, accesso a strutture e servizi operativi, difficoltà a organizzare le tracce orarie negli orari nazionali per ottenere tracce internazionali adeguate, mancanza di disponibilità di biglietti fra vari operatori;
- accesso ai canali di vendita: difficoltà a usare le infrastrutture di vendita esistenti su base equa e non discriminatoria, ad affittare spazi nelle stazioni per installare le proprie biglietterie o anche semplicemente a esporre la pubblicità (secondo uno studio, nel 2011 la Repubblica ceca, il Portogallo, la Danimarca e il Regno Unito

erano gli unici Stati membri in cui le imprese ferroviarie esterne avevano accesso senza restrizioni alle biglietterie per il trasporto passeggeri¹¹).

Anche le forme già esistenti di cooperazione fra operatori storici (che, a differenza di quelli nuovi, traggono vantaggio dagli effetti di rete e da una posizione dominante sui rispettivi mercati nazionali) possono essere un ostacolo, non solo per i nuovi operatori, che hanno difficoltà a trovare un segmento di mercato redditizio per avviare i loro servizi, ma anche per le imprese ferroviarie storiche che intendono modificare le loro strategie e accedere da sole al mercato di un altro Stato membro.

L'insufficienza dei finanziamenti a favore dell'infrastruttura ferroviaria in alcuni Stati membri porta inevitabilmente al peggioramento della qualità del servizio e alla necessità di sopprimere servizi internazionali che non riescono più a reggere la concorrenza di altri modi di trasporto.

L'alta velocità nel settore ferroviario è un successo: i servizi ad alta velocità fra le principali città registrano i flussi di traffico più elevati e, quindi, offrono concrete possibilità di introdurre nuovi servizi. Il potenziale è confermato dai progetti di DB di effettuare un proprio servizio InterCityExpress tra Francoforte e Londra o dai nuovi servizi, avviati di recente, tra Francoforte e Marsiglia in cooperazione fra SNCF e DB. Tuttavia, l'alta velocità richiede materiale rotabile specifico e, di conseguenza, forti investimenti. Inoltre, può incontrare ostacoli legati alla sicurezza su determinati mercati, fra cui quello dei collegamenti attraverso il canale sotto La Manica, in cui la regolamentazione speciale in materia di sicurezza basata su norme per i veicoli diverse dalla STI europea ha ostacolato l'uso da parte di DB dei propri convogli ICE.

Le condizioni quadro per i vari modi di trasporto non garantiscono condizioni paritarie: in alcuni Stati membri i servizi ferroviari internazionali sono soggetti all'IVA e/o ad accise sui carburanti, mentre l'aviazione ne è esentata.

Infine, occorre tenere conto del clima economico complessivamente negativo che perdura dal 2008 e della scarsa reazione del settore ferroviario alle modifiche normative (per effetto dei pesanti investimenti necessari e della lunga durata di vita delle attrezzature ferroviarie).

I legislatori europei hanno affrontato alcuni degli ostacoli elencati nella presente relazione in occasione della rifusione del primo pacchetto ferroviario, a seguito della quale è stata adottata la direttiva che istituisce uno spazio ferroviario unico europeo (accesso a impianti e servizi, migliore stabilità nel finanziamento dell'infrastruttura, tempi ridotti per le decisioni amministrative). Con l'armonizzazione dei certificati di sicurezza e dell'omologazione dei veicoli la Commissione propone di eliminare altri ostacoli amministrativi nell'ambito del quarto pacchetto ferroviario.

5. CONCLUSIONI

I servizi ferroviari internazionali di trasporto passeggeri, compresi i diritti di cabotaggio, sono stati liberalizzati nell'UE dalla direttiva 2007/58/CE a partire dal 1° gennaio 2010 (con l'eccezione del Lussemburgo, dove il termine è stato prorogato al 1° gennaio 2012). Anche se tutti gli Stati membri hanno recepito la direttiva in ritardo, oggi tutti hanno adottato le misure legislative nazionali necessarie per conformarsi alla direttiva.

¹¹

http://www.deutschebahn.com/site/shared/en/file_attachments/position_papers/study_rail_liberalisation_index_2011_complete_version.pdf, pag. 70.

Per quanto riguarda l'applicazione pratica, l'aspetto che ha creato le maggiori difficoltà per gli Stati membri è stata l'interpretazione delle disposizioni riguardanti la finalità principale di un servizio ferroviario e la possibilità di compromettere l'equilibrio economico dei servizi soggetti a contratti di servizio pubblico. La Commissione adotterà in questo settore una serie di atti esecutivi sulla base della direttiva che istituisce uno spazio ferroviario unico europeo.

Diversi Stati membri hanno deciso di non ricorrere alle opzioni previste dalla direttiva per limitare i nuovi servizi internazionali o i diritti di cabotaggio. Anche quando la legislazione nazionale prevede la possibilità di limitare il cabotaggio, raramente queste disposizioni sono applicate nella pratica. La limitazione sulla base di concessioni sembra la clausola di salvaguardia più efficace per proteggere gli interessi degli operatori che forniscono servizi su una tratta che può essere interessante per il cabotaggio; tuttavia, questa possibilità è utilizzata solo in uno Stato membro.

Nonostante l'adozione della legislazione nazionale pertinente in tutti gli Stati membri interessati, sono pochi gli esempi di nuovi servizi internazionali effettuati sulla base della direttiva. Quando i nuovi operatori cercano di accedere al mercato del trasporto ferroviario internazionale di passeggeri, spesso incontrano ostacoli connessi all'attuazione inadeguata dei pacchetti ferroviari precedenti o a lacune nella legislazione precedente dell'UE. Le procedure di infrazione, la rifusione del primo pacchetto ferroviario e le attuali proposte di un quarto pacchetto ferroviario dovrebbero aiutare a risolvere questi problemi.

Tuttavia, anche se tutti questi ostacoli fossero eliminati, non ci si può aspettare una crescita rapida di nuovi servizi ferroviari internazionali di trasporto passeggeri in quanto quasi tutti i segmenti di questo mercato stentano a essere redditizi e quindi risultano poco interessanti per gli operatori. È molto più semplice organizzare il trasporto nazionale di passeggeri e negli Stati membri che hanno liberalizzato questo segmento si registrano molti più nuovi operatori che nel segmento internazionale. La liberalizzazione dei servizi ferroviari di trasporto merci ha prodotto una situazione simile. Occorre notare che nel trasporto passeggeri la concorrenza raggiunge i massimi livelli nei servizi locali e regionali soggetti a contratti di servizio pubblico in caso di aggiudicazione in concorrenza.

Pertanto, l'analisi dell'esperienza maturata a seguito della liberalizzazione del mercato del trasporto ferroviario internazionale di passeggeri dal 2010 sembra confermare che sarà la liberalizzazione del mercato nazionale a favorire l'avvio di nuovi servizi internazionali e non viceversa. Per esempio, la liberalizzazione del mercato nazionale consentirebbe agli operatori dei servizi internazionali di sviluppare servizi a breve e medio raggio (servizi "feeder") per migliorare la redditività dei servizi internazionali. Le proposte della Commissione di liberalizzare il mercato ferroviario nazionale del trasporto passeggeri e ricorrere sistematicamente all'aggiudicazione in concorrenza nell'ambito del quarto pacchetto ferroviario dovrebbero rilanciare lo sviluppo dei servizi internazionali.