COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 8.7.2025
COM(2025) 368 final

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

sull'attuazione della direttiva 2012/34/UE quale modificata dalla direttiva (UE) 2016/2370

{SWD(2025) 178 final}

1. Introduzione

La presente relazione esamina l'attuazione della direttiva 2012/34/UE[1] ("direttiva") quale modificata dalla direttiva (UE) 2016/2370[2] ("direttiva sulla governance") sul settore ferroviario, conformemente a quanto previsto dall'articolo 63, paragrafo 1, della direttiva 2012/34/UE. La presente relazione intende tracciare un quadro d'insieme delle questioni e dei problemi principali nell'attuazione della direttiva. Essa non può tuttavia fornire un resoconto completo ed esaustivo di tutti i provvedimenti nazionali di recepimento né pregiudica la posizione che la Commissione potrebbe assumere in eventuali procedimenti giudiziari futuri.

Come prescritto dall'articolo 63, paragrafo 1, della direttiva 2012/34/UE, la relazione analizza in particolare: 1) lo sviluppo dei servizi ferroviari ad alta velocità e l'esistenza di pratiche discriminatorie per quanto riguarda l'accesso alle linee ad alta velocità, e 2) se sussistano pratiche discriminatorie o altri tipi di distorsione della concorrenza in relazione ai gestori dell'infrastruttura che sono parte di un'impresa a integrazione verticale. L'analisi del mercato dell'alta velocità nel contesto della presente relazione di attuazione è stata inoltre la base su cui è stata elaborata la comunicazione sui trasporti ferroviari ad alta velocità[3] che sarà adottata dalla Commissione.

Il potenziamento del trasporto ferroviario è considerato essenziale per decarbonizzare i trasporti, in quanto quello su rotaia è uno dei modi di trasporto più efficienti. Nel 2022, solo lo 0,3 % delle emissioni di gas a effetto serra prodotte dai trasporti era imputabile ai trasporti ferroviari, nonostante il 7,2 % del trasporto passeggeri dell'UE e l'11,9 % del trasporto merci dell'UE siano avvenuti per ferrovia. Il trasporto ferroviario rappresenta soltanto l'1,8 % del consumo energetico finale del settore dei trasporti dell'UE.

Dalla presente relazione emerge che lo sviluppo di un vero e proprio spazio ferroviario europeo unico continua a essere frenato da alcuni ostacoli. Tuttavia i ritardi nel recepimento nazionale della direttiva sulla governance, l'impatto della pandemia di COVID-19 e la crisi energetica degli ultimi anni[4] non consentono ancora di effettuare una valutazione globale dell'impatto della direttiva sul mercato ferroviario. Sarebbero necessarie prove più ampie per giustificare la presentazione di nuove proposte legislative in questa fase. Si potrebbe tuttavia intervenire in maniera mirata sulle questioni individuate nella presente relazione attraverso azioni politiche specifiche o revisioni di altri atti, quali atti di esecuzione, atti delegati o orientamenti.

La Commissione ha valutato i contributi dei portatori di interessi alla presente relazione, quali indicati nell'allegato A del documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente relazione, e ne terrà conto in eventuali azioni di follow-up.

---

[1] Direttiva 2012/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico (rifusione), testo rilevante ai fini del SEE, GU L 343 del 14.12.2012, pag. 32.
[2] Direttiva (UE) 2016/2370 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 dicembre 2016, che modifica la direttiva 2012/34/UE per quanto riguarda l'apertura del mercato dei servizi di trasporto ferroviario nazionale di passeggeri e la governance dell'infrastruttura ferroviaria, GU L 352 del 23.12.2016, pag. 1.
[3] Comunicazione sui trasporti ferroviari ad alta velocità, di prossima pubblicazione.
[4] Commissione europea, "Impact of the COVID-19 pandemic on the financial sustainability of the railway sector", 2024.

La relazione non contiene dati sugli ultimi sviluppi del mercato. Tuttavia nell'allegato C del documento di lavoro dei servizi della Commissione figura un'ampia panoramica, in cui sono indicate anche le statistiche.

2. Recepimento

La direttiva è stata modificata da ultimo nel 2016 dalla direttiva sulla governance, riguardante sia l'apertura del mercato dei servizi di trasporto ferroviario nazionale di passeggeri sia la governance dell'infrastruttura ferroviaria La Commissione ha monitorato il recepimento della direttiva nel diritto nazionale e ha avviato varie procedure di infrazione nei confronti degli Stati membri. Metà di tali procedure è stata indirizzata agli Stati membri che non avevano notificato tempestivamente alla Commissione le misure nazionali di recepimento. L'altra metà riguardava aspetti di non conformità, ossia casi in cui la direttiva non era stata recepita correttamente. Gli aspetti di non conformità che sono emersi più spesso sono stati i seguenti (elencati in ordine di frequenza):

- la governance del gestore dell'infrastruttura;
- il quadro per l'imposizione dei canoni;
- il ruolo dell'organismo di regolamentazione;
- la concessione di diritti di accesso all'infrastruttura;
- assegnazione della capacità di infrastruttura
- il rilascio di licenze.

Ulteriori dettagli sui casi di infrazione sono disponibili nell'allegato B del documento di lavoro dei servizi della Commissione.

3. Attuazione delle disposizioni principali

a. Apertura del mercato

L'apertura del mercato sembra avere effetti positivi per i clienti, come si evince da uno studio recentemente pubblicato dalla Commissione[5].

Dai risultati preliminari basati sull'esperienza dei pionieri nell'apertura dei mercati nazionali del trasporto passeggeri emerge che, laddove i passeggeri disponevano di più opzioni, i servizi ferroviari sono diventati più economici e più frequenti.

Completando il processo di graduale apertura del mercato, la direttiva ha incoraggiato gli operatori ferroviari a rispondere meglio alle esigenze dei clienti e a migliorarne l'efficacia in termini di costi, rafforzando il ruolo del trasporto ferroviario nell'accelerare la riduzione della congestione e delle emissioni dei trasporti.

Nell'ambito dell'attuale quadro normativo dell'UE, la fornitura di servizi di trasporto di passeggeri a libero accesso può essere limitata solo se l'esame dell'equilibrio economico, di cui all'articolo 11 della direttiva, stabilisce che un nuovo servizio di trasporto di passeggeri comprometterebbe l'equilibrio economico di un servizio pubblico effettuato sullo stesso

[5] Commissione europea, "Study on passenger and freight rail transport services' prices for final customers", 2024.

percorso o su un percorso alternativo. Tale esame costituisce un'eccezione all'apertura del mercato e dovrebbe essere utilizzato di conseguenza. L'applicazione dell'esame dell'equilibrio economico presenta vari problemi, dalla notifica dei nuovi servizi con 18 mesi di anticipo prevista dall'articolo 38, paragrafo 4, della direttiva all'interpretazione incoerente del regolamento di esecuzione (UE) 2018/1795, che stabilisce la procedura e i criteri per la sua applicazione[6].

L'accessibilità economica e la comodità rimangono fattori critici per la scelta del treno rispetto ad altri modi di trasporto da parte dei passeggeri e la competitività del trasporto ferroviario deve ancora migliorare. Inoltre nell'Unione europea sono già state attuate misure che coprono solo parzialmente i costi esterni dei modi di trasporto a maggiore intensità di carbonio, in particolare il sistema di scambio di quote di emissione dell'UE.

La fornitura di servizi transfrontalieri resta complicata a causa di problemi di interoperabilità e coordinamento delle capacità che risultano particolarmente complessi per i nuovi operatori e le piccole start-up, costrette a fare affidamento su più partner. I treni notturni, che hanno margini di profitto negativi o molto limitati, sono particolarmente difficili da organizzare.

Per tutti i servizi passeggeri permangono ostacoli significativi all'ingresso che non sempre sono affrontati nella legislazione dell'UE.

La disponibilità di materiale rotabile è essenziale per la fornitura di servizi di trasporto ferroviario. L'acquisto di nuovo materiale rotabile è costoso e comporta tempi di consegna lunghi, in particolare per quanto riguarda il materiale rotabile per il trasporto di passeggeri. Ciò rappresenta una sfida, specialmente per gli operatori più piccoli e per i nuovi operatori "puri", che spesso faticano a finanziare i loro investimenti rispetto ai grandi operatori storici e alle loro affiliate.

Non sono ancora disponibili mercati del noleggio o di seconda mano ben funzionanti per il materiale rotabile destinato al trasporto di passeggeri, a differenza di quanto avviene nel settore del trasporto merci, dove l'apertura del mercato ha avuto luogo molto prima e il mercato del noleggio ha avuto il tempo di svilupparsi. Nel settore dei passeggeri gli operatori attivi potrebbero preferire demolire il materiale rotabile, anziché rivenderlo, per evitare di favorire i concorrenti. In alcuni casi la disponibilità di materiale rotabile di seconda mano è ulteriormente limitata dalla necessità di allineare il vecchio materiale ai regolamenti recenti (ad esempio per quanto riguarda il materiale rotabile contenente amianto). La direttiva vigente tace su questo considerevole ostacolo all'ingresso.

La frammentazione del panorama di emissione dei biglietti e la mancanza di biglietti cumulativi rendono i viaggi ferroviari meno attraenti per i passeggeri[7]. La Commissione sta attualmente lavorando a iniziative specifiche a tale proposito (per quanto riguarda ad esempio sia i servizi

[6] Regolamento di esecuzione (UE) 2018/1795 della Commissione, del 20 novembre 2018, che stabilisce la procedura e i criteri per l'applicazione dell'esame dell'equilibrio economico a norma dell'articolo 11 della direttiva 2012/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, GU L 294 del 21.11.2018, pag. 5.

[7] L'articolo 13 bis della direttiva 2012/34/UE recita: "La Commissione segue gli sviluppi del mercato ferroviario per quanto riguarda l'introduzione e l'utilizzo del sistema comune d'informazione e di emissione di biglietti cumulativi e valuta la necessità di agire a livello dell'Unione, tenendo conto delle iniziative assunte dal mercato". Inoltre l'articolo 12 del regolamento (UE) 2021/782 relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario prevede alcuni obblighi che impongono alle imprese ferroviarie di offrire biglietti cumulativi.

digitali di mobilità multimodale sia il servizio unico digitale di prenotazione e biglietteria, oltre a una revisione mirata del regolamento (UE) 2021/782 relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario).

Le modifiche introdotte dalla direttiva sulla governance sono state meno pertinenti per il trasporto ferroviario di merci, che opera in un mercato dell'UE completamente aperto dal 2007. Tuttavia i recenti sviluppi nel mercato del trasporto ferroviario di merci non sono così incoraggianti e non si è ancora concretizzato un trasferimento modale verso il trasporto ferroviario. Di fatto nei vari segmenti del mercato del trasporto ferroviario di merci si registrano dinamiche diverse, ad esempio a causa della trasformazione dell'economia europea la domanda di trasporto si sta spostando dal trasporto alla rinfusa (come carbone, sostanze chimiche, metalli di base e prodotti petroliferi) a quello containerizzato. Le prestazioni generalmente buone del trasporto ferroviario intermodale negli ultimi anni sono state pertanto più che compensate dal calo del trasporto alla rinfusa, che costituisce il fulcro dell'attività di trasporto ferroviario di merci. Anche il trasporto a carro singolo è in difficoltà, a causa dei suoi costi e della sua complessità.

Uno dei fattori più importanti per il successo del settore del trasporto ferroviario di merci è la disponibilità di capacità di rete di buona qualità, che consente agli operatori ferroviari di rispondere rapidamente alle richieste del mercato e di fornire un servizio affidabile agli spedizionieri. Attualmente il trasporto ferroviario di merci ha scarsa priorità nell'assegnazione della capacità ferroviaria (in cui ad avere la priorità è il trasporto passeggeri) e finisce per essere il più colpito da restrizioni temporanee di capacità dovute a lavori di manutenzione e di riparazione. Gli aspetti relativi alla gestione della capacità sono ulteriormente discussi di seguito alla lettera e).

Un'altra questione cruciale è il finanziamento delle infrastrutture e la prevedibilità di tali finanziamenti, in quanto i gestori dell'infrastruttura devono elaborare piani aziendali per garantire investimenti sufficienti nel trasporto ferroviario. A tale riguardo è necessaria un'ulteriore analisi dell'attuazione dell'articolo 8, che stabilisce i requisiti per il finanziamento dei gestori dell'infrastruttura.

Infine, una valutazione globale degli effetti dell'apertura del mercato dovrebbe esaminare anche gli aspetti sociali, tra cui: i) la sicurezza del lavoro, ii) le condizioni di lavoro e iii) più in generale la sostenibilità del settore. La mancanza di personale ferroviario specializzato è un problema ben noto.

b. Accesso agli impianti di servizio e ai servizi prestati in tali impianti

L'accesso agli impianti di servizio e ai servizi prestati da tali impianti è essenziale per la prestazione di servizi di trasporto ferroviario.

La distinzione tra l'infrastruttura ferroviaria e gli impianti di servizio non è sempre intesa allo stesso modo da portatori di interessi differenti e questa mancanza di una comprensione comune incide sull'applicazione delle norme che disciplinano l'accesso e l'imposizione dei canoni. La mancanza di una definizione precisa e utilizzabile di elementi specifici dell'infrastruttura o degli impianti di servizio rende inoltre difficile categorizzare inequivocabilmente tali elementi e applicare le disposizioni corrispondenti. La combinazione di definizioni poco chiare e di una

mancanza di completezza (ad esempio su ciò che dovrebbe essere considerato un servizio complementare o ausiliario nel contesto dell'allegato II) è anch'essa problematica. In alcuni casi nello stesso sito coesistono più impianti o nello stesso impianto sono prestati più servizi, situazione che crea incertezze in merito alle norme applicabili (esempi importanti in tal senso sono i porti, i servizi di manutenzione pesante e leggera negli impianti ferroviari ad alta velocità e i terminali merci multiattività).

Inoltre le informazioni disponibili sugli impianti di servizio e sull'accessibilità dei servizi all'interno di tali impianti, di cui al regolamento di esecuzione (UE) 2017/2177 relativo all'accesso agli impianti di servizio e ai servizi ferroviari[8], sono limitate.

Infine, il quadro normativo dell'UE non contiene disposizioni volte a prevenire pratiche discriminatorie da parte degli impianti di servizio di proprietà di imprese ferroviarie consolidate, quando l'utilizzo di tali impianti di servizio può essere fondamentale per la fornitura di servizi ferroviari da parte dei concorrenti delle imprese ferroviarie.

c. Rilascio delle licenze

In qualità di depositaria delle notifiche delle autorità nazionali preposte al rilascio delle licenze (articolo 24, paragrafo 8), l'Agenzia dell'Unione europea per le ferrovie (ERA) ha contribuito in modo significativo alla valutazione delle disposizioni sul rilascio delle licenze delle imprese ferroviarie effettuata dalla Commissione, evidenziando le criticità riguardanti: i) le notifiche (ritardi, interpretazioni divergenti delle procedure, digitalizzazione limitata), ii) la mancanza di informazioni sui diversi quadri nazionali di responsabilità civile, e iii) l'interazione tra la direttiva e la direttiva (UE) 2016/798 (la direttiva sulla sicurezza delle ferrovie)[9]. La Commissione ha osservato che ai portatori di interessi non è chiaro se un'impresa ferroviaria controllata o filiale possa fare affidamento sulla licenza della propria società madre. I portatori di interessi hanno segnalato gli aspetti seguenti: i) la potenziale ambiguità nell'interpretazione di alcuni dei documenti giustificativi da presentare per dimostrare la capacità finanziaria elencati nell'allegato III, e ii) la mancanza di riferimenti ai rendiconti finanziari standard correnti.

Infine, l'ERA ha anche segnalato problemi incontrati con il modello e la procedura di notifica di cui al regolamento di esecuzione (UE) 2015/171[10].

d. Imposizione dei canoni

I gestori dell'infrastruttura adottano approcci diversi ai canoni di accesso, specialmente per quanto riguarda la fissazione dei coefficienti di maggiorazione e la determinazione dei segmenti di mercato in cui tali canoni sono applicati. Inoltre i portatori di interessi: i) hanno sottolineato la mancanza di coordinamento dei gestori dell'infrastruttura sui canoni di accesso

[8] Regolamento di esecuzione (UE) 2017/2177 della Commissione, del 22 novembre 2017, relativo all'accesso agli impianti di servizio e ai servizi ferroviari (testo rilevante ai fini del SEE), GU L 307 del 23.11.2017, pag. 1.
[9] Direttiva (UE) 2016/798 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2016, sulla sicurezza delle ferrovie (rifusione), GU L 138 del 26.5.2016, pag. 102.
[10] Regolamento di esecuzione (UE) 2015/171 della Commissione, del 4 febbraio 2015, su taluni aspetti della procedura per il rilascio di licenze alle imprese ferroviarie, GU L 29 del 5.2.2015, pag. 3.

applicati alle rotte internazionali per i servizi ferroviari transfrontalieri, e ii) hanno segnalato interpretazioni e applicazioni diverse delle parti della direttiva riguardanti l'imposizione di canoni in combinato disposto con gli allegati V e VI. Per questo motivo la Commissione ha adottato orientamenti[11] volti a fornire chiarezza in merito agli obblighi giuridici esistenti, nonché esempi di migliori prassi e sviluppi osservati nei diversi mercati ferroviari dell'UE.

I portatori di interessi segnalano anche le difficoltà incontrate dai gestori dell'infrastruttura nel raccogliere dati dalle imprese ferroviarie per calcolare i canoni di accesso, evidenziando altresì la scarsa chiarezza del concetto di costi diretti introdotto dall'articolo 30 e specificato nel dettaglio nel regolamento (UE) 2015/909[12]. Gli organismi nazionali di regolamentazione svolgono un ruolo importante in termini di monitoraggio e contrasto al riguardo.

e. Gestione della capacità

Le norme vigenti per la gestione della capacità di infrastruttura ferroviaria sono stabilite nella direttiva. Dalle prove emerge che il quadro attuale non serve in modo parimenti soddisfacente tutti i segmenti del mercato ferroviario. In particolare il trasporto merci e il trasporto transfrontaliero faticano a ottenere capacità di quantità e qualità adeguate a soddisfare le esigenze dei clienti.

Nel 2023 la Commissione ha presentato una proposta di regolamento che rivede tali norme[13] introducendo: i) un nuovo ciclo di pianificazione pluriennale, ii) un migliore coordinamento transfrontaliero, e iii) un maggiore ricorso agli incentivi economici, alla valutazione delle prestazioni e agli strumenti digitali. La proposta, attualmente in fase di negoziazione nell'ambito di triloghi, sostituirà il quadro giuridico esistente con un unico quadro direttamente applicabile per l'intera rete ferroviaria dell'UE.

I portatori di interessi riferiscono sistematicamente che la gestione del traffico e la programmazione della manutenzione hanno un impatto significativo sullo sviluppo del trasporto ferroviario e, in alcuni casi, osservano che le prescrizioni della direttiva su tali aspetti sono poco chiare o applicate in modo disomogeneo. Tra le fonti di perturbazione indicate come significative figurano anche criteri inadeguati di definizione delle priorità per il traffico internazionale, l'accesso limitato e intempestivo alla programmazione dei lavori e le restrizioni di capacità. Secondo alcuni sarebbe sufficiente includere la gestione del traffico e la programmazione della manutenzione tra le funzioni essenziali per garantire l'indipendenza dei gestori dell'infrastruttura, mentre altri temono che ciò possa rendere più rigide le operazioni essenziali. Molti ritengono che sarebbe opportuno migliorare l'efficacia degli incentivi connessi alla prestazione per i gestori dell'infrastruttura. Gli accordi quadro prevedono piani aziendali a lungo termine per le imprese ferroviarie, ma non devono creare incertezza (ad esempio riguardo al rinnovo di tali accordi quadro) o essere utilizzati per impedire l'ingresso sul mercato.

[11] Comunicazione della Commissione, Orientamenti interpretativi relativi alla fissazione dei canoni per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria, GU C, C/2025/2606, 7.5.2025.
[12] Regolamento di esecuzione (UE) 2015/909 della Commissione, del 12 giugno 2015, relativo alle modalità di calcolo dei costi direttamente legati alla prestazione del servizio ferroviario, GU L 148 del 13.6.2015, pag. 17.
[13] Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'uso della capacità di infrastruttura ferroviaria nello spazio ferroviario europeo unico, che modifica la direttiva 2012/34/UE e abroga il regolamento (UE) n. 913/2010, COM(2023) 443 final.

Secondo gli organismi di regolamentazione, attualmente il regolamento di esecuzione (UE) 2016/545 sugli accordi quadro non previene tali rischi[14].

f. Organismi di regolamentazione

Per garantire un sano sviluppo del mercato ferroviario occorrono organismi di regolamentazione forti e indipendenti. Ciò vale in particolare nella fase di avvio della concorrenza e in presenza di imprese a integrazione verticale. Per svolgere gli ampi e significativi compiti loro attribuiti dalla direttiva, gli organismi di regolamentazione devono disporre del personale qualificato e dei finanziamenti necessari. La direttiva rimane piuttosto generica su questo punto, lasciando agli Stati membri la libertà di decidere sia il meccanismo di finanziamento sia il numero di dipendenti, che devono essere "proporzionat[i] all'importanza del settore ferroviario nello Stato membro".

La capacità degli organismi di regolamentazione di far applicare le norme dipende anche dai poteri loro conferiti dalla legislazione nazionale. In tutti i casi in cui la direttiva non indica chiaramente il livello di forza di poteri normativi specifici, i quadri nazionali possono differire e ciò potrebbe compromettere la parità di trattamento delle imprese in tutta l'UE. Ne sono un esempio i poteri sanzionatori e il livello delle sanzioni che gli organismi di regolamentazione possono imporre (che, conformemente alla direttiva, devono essere semplicemente "adeguate") o il ruolo degli organismi di regolamentazione nel monitoraggio dei canoni, che in alcuni Stati membri prevede un potere di valutazione ex ante, mentre in altri è limitato a controlli ex post. In generale l'efficacia delle azioni degli organismi di regolamentazione sarebbe maggiore se l'interpretazione dei loro poteri fosse più chiara.

Infine, definizioni poco chiare o mancanti di alcuni elementi della direttiva complicano ulteriormente il lavoro degli organismi di regolamentazione e creano incertezza per gli operatori del mercato.

4. Servizi ad alta velocità

Il quadro normativo favorevole definito dalla direttiva è stato un fattore chiave per la crescita dei servizi ferroviari ad alta velocità, collegando sempre più persone e mercati in modo veloce ed efficiente in termini di costi con un modo di trasporto più sostenibile[15].

Migliori collegamenti ferroviari ad alta velocità sono un passo fondamentale verso la creazione di un'Europa più connessa, accessibile e unificata. La Commissione ha riconosciuto tale aspetto nella sua imminente comunicazione sul trasporto ferroviario ad alta velocità, in cui definisce le misure necessarie per realizzare: 1) una rete ferroviaria ad alta velocità e a elevate prestazioni

[14] Regolamento di esecuzione (UE) 2016/545 della Commissione, del 7 aprile 2016, sulle procedure e sui criteri relativi agli accordi quadro per la ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria, C/2016/1954, GU L 94 dell'8.4.2016, pag. 1.
[15] Considerando 29 della direttiva (UE) 2016/2370.

completamente interoperabile, 2) un modello di servizio competitivo orientato al pubblico, e 3) una visione per un'industria ferroviaria europea competitiva.

Il segmento ferroviario ad alta velocità ha registrato un calo significativo dei prezzi e un aumento dell'utenza dopo l'introduzione della concorrenza nei servizi nazionali in Italia, Spagna e più recentemente in Francia. L'impatto della concorrenza sulle tariffe, sulle frequenze, sui servizi a bordo e sui tempi di percorrenza dipende dalle strategie commerciali adottate dalle imprese ferroviarie concorrenti, ma è generalmente favorevole a chi sceglie di viaggiare su treni ad alta velocità.

Permangono tuttavia pratiche discriminatorie e alcuni ostacoli all'accesso alle linee ferroviarie ad alta velocità, che indeboliscono l'impatto positivo dell'apertura del mercato. La disponibilità di materiale rotabile costituisce un importante ostacolo all'ingresso per i mercati dell'alta velocità in rapida crescita. Sono stati portati all'attenzione della Commissione molteplici casi in cui i nuovi operatori si trovano ad affrontare ostacoli creati dalle restanti norme nazionali, lunghi ritardi per ricevere le autorizzazioni necessarie nonché tempi e costi considerevoli per adeguare il materiale rotabile alle diverse specifiche tecniche, in particolare quando il servizio prestato è di carattere transfrontaliero.

Gli impianti di servizio esistenti, come le officine di manutenzione, non sono sempre in grado di fornire i servizi necessari ai treni ad alta velocità e, qualora siano in grado di fornire tali servizi, la loro distribuzione territoriale potrebbe non essere adeguata alle esigenze dei nuovi operatori. Tuttavia per la creazione di nuove officine di manutenzione o l'adeguamento di quelle esistenti occorrono tempo e investimenti considerevoli, nonché la disponibilità di un luogo adeguato, che spesso gli operatori più piccoli, privi delle economie di scala o delle infrastrutture preesistenti di cui sono dotati gli operatori storici, non possono permettersi.

Il livello, la struttura e la stabilità dei canoni di accesso sono altri elementi che influenzano l'offerta di mercato e il livello di concorrenza nel settore ferroviario ad alta velocità. I canoni di accesso rappresentano una parte sostanziale dei costi operativi per le imprese ferroviarie ad alta velocità e al tempo stesso una fonte di reddito per i gestori dell'infrastruttura. Ai servizi ferroviari ad alta velocità, che tendono a essere più redditizi dei servizi convenzionali a causa di volumi di passeggeri più elevati e di prezzi maggiorati, sono spesso applicati coefficienti di maggiorazione oltre ai canoni basati sui costi diretti. Ciò va a vantaggio della redditività dei gestori dell'infrastruttura, ma ha un impatto negativo sui costi degli operatori e, in ultima analisi, sui prezzi dei biglietti, riducendo la capacità del trasporto ferroviario di competere con altri modi di trasporto. A seconda dell'elasticità dei prezzi, le imprese ferroviarie potrebbero trasferire ai passeggeri, sotto forma di tariffe più basse, i risparmi ottenuti dalla riduzione dei canoni di accesso, incentivando la domanda e, in ultima analisi, le entrate dei gestori dell'infrastruttura. Anche senza trasferire tali risparmi, il miglioramento dei margini di profitto potrebbe incoraggiare gli operatori ad ampliare i loro servizi, aumentando a sua volta le entrate dei gestori dell'infrastruttura.

Infine, anche l'incertezza sui canoni di accesso applicabili (mancanza di trasparenza, formule eccessivamente complesse, modifiche frequenti) può costituire un ostacolo all'ingresso sul mercato. L'assenza di prevedibilità sui costi di accesso all'infrastruttura complica lo sviluppo di piani aziendali solidi e mina la fiducia dei potenziali investitori, ai quali occorre stabilità per periodi prolungati.

I servizi ferroviari ad alta velocità sono offerti prevalentemente in regime di libero accesso, ma in alcuni casi tali servizi sono combinati con la fornitura di obblighi di servizio pubblico finanziati dallo Stato. Questa combinazione può rappresentare un problema quando: i) tra la parte commerciale e quella relativa agli obblighi di servizio pubblico del servizio non vi è una chiara separazione contabile e operativa che permetta di evitare sussidi incrociati, o ii) le regole di precedenza comportano un trattamento preferenziale per i fornitori che offrono servizi combinati a scapito di quelli puramente commerciali.

Infine, per qualsiasi azione volta a promuovere i collegamenti ferroviari ad alta velocità occorrerà effettuare un monitoraggio affidabile del mercato. Tuttavia mancano indicatori completi nelle statistiche europee specificamente concepite per monitorare i mercati ferroviari ad alta velocità riguardo sia alle linee che ai servizi. Ciò è dovuto in parte a definizioni poco precise o incoerenti di linee o servizi ad alta velocità nella legislazione dell'UE. La questione sarà affrontata da iniziative a livello dell'UE[16].

5. Imprese a integrazione verticale

La direttiva non impone una forma specifica di governance nel settore ferroviario e tra i portatori di interessi vi sono opinioni molto divergenti riguardo all'efficacia delle disposizioni vigenti nel prevenire comportamenti anticoncorrenziali da parte delle imprese a integrazione verticale, in cui i gestori dell'infrastruttura e le imprese ferroviarie fanno parte della stessa entità. Alcuni portatori di interessi ritengono che la separazione completa sia l'unico modo efficace per evitare conflitti di interesse e comportamenti anticoncorrenziali, mentre altri sottolineano i vantaggi della governance integrata per la società ("visione sistemica"). Gli organismi di regolamentazione ritengono che l'impatto del modello di governance sulla concorrenza non possa essere generalizzato, ma sostengono che per le imprese a integrazione verticale sia necessaria una supervisione più approfondita.

La direttiva sulla governance ha introdotto disposizioni specifiche per garantire l'assenza di conflitti di interesse e di comportamenti anticoncorrenziali da parte delle imprese a integrazione verticale. L'articolo 7 modificato della direttiva si concentra, tra l'altro, sull'indipendenza dei gestori dell'infrastruttura, in particolare all'interno delle imprese a integrazione verticale, stabilendo la separazione organizzativa in entità giuridiche distinte, vietando nomine concorrenti o l'assunzione di alti dirigenti del gestore dell'infrastruttura presso l'impresa ferroviaria (o viceversa). Quest'ultimo punto è particolarmente pertinente, in quanto alcuni esempi di doppi mandati e trasferimenti di personale all'interno di entità integrate suggeriscono il persistere di conflitti di interesse significativi, anche nei casi in cui le imprese a integrazione verticale rispettano formalmente le disposizioni di legge. I poteri di supervisione in materia di conflitti di interesse di cui sono dotati gli organismi di regolamentazione variano da un paese all'altro.

La direttiva enuncia varie condizioni volte ad assicurare che il gestore dell'infrastruttura goda di indipendenza organizzativa e decisionale per quanto riguarda le funzioni essenziali (articolo 7 bis) al fine di evitare discriminazioni a favore delle imprese ferroviarie integrate. Gli Stati membri possono inoltre decidere di attribuire le funzioni essenziali (imposizione di canoni e

[16]Cfr. allegato C del documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente relazione.

assegnazione delle tracce) a un organismo indipendente per le funzioni essenziali. Attualmente solo Irlanda, Ungheria, Lussemburgo e Lettonia hanno optato per questa soluzione.

Le imprese a integrazione verticale svolgono sempre più attività non essenziali quali la manutenzione del materiale rotabile, l'emissione di biglietti, la gestione dell'energia o la produzione e la fornitura di servizi di telecomunicazione. La prestazione di attività di approvvigionamento energetico e di manutenzione del materiale rotabile da parte di imprese a integrazione verticale potrebbe creare ostacoli alla concorrenza che meritano maggiore attenzione, in particolare quando tali imprese utilizzano infrastrutture ferroviarie originariamente finanziate con fondi pubblici.

La separazione contabile e la trasparenza finanziaria dei flussi finanziari infragruppo rimangono questioni importanti. Tra gli altri problemi significativi figurano la mancanza di trasparenza e le difficoltà incontrate dagli organismi di regolamentazione nell'accedere alle informazioni finanziarie necessarie per svolgere le loro funzioni di monitoraggio e contrasto. Tra gli esempi di comportamenti vietati di questo tipo figurano: i) condizioni di finanziamento favorevoli infra-gruppo, ii) cumulo di funzioni e responsabilità infra-imprese a integrazione verticale, iii) mancanza di trasparenza, e iv) la mancata separazione contabile. Anche i trasferimenti diretti di attivi tra entità dello stesso gruppo potrebbero rappresentare un problema.

L'attività degli organismi di regolamentazione è fondamentale per garantire il rispetto delle norme relative alle imprese a integrazione verticale, in particolare quelle riguardanti la separazione contabile e le salvaguardie contro le pratiche non discriminatorie. L'articolo 56, paragrafo 12, della direttiva conferisce agli organismi di regolazione la facoltà di verificare l'osservanza dell'articolo 6 (separazione contabile) e dell'articolo 7 quinquies (trasparenza finanziaria). Tuttavia l'efficacia dei poteri di indagine degli organismi di regolamentazione dipende dal quadro legislativo nazionale e non è uniforme in tutti gli Stati membri. Tra le sfide rimanenti figurano l'alta intensità di risorse necessarie per gli audit e le difficoltà nell'accedere a informazioni essenziali. La razionalizzazione dei poteri degli organismi di regolamentazione, il miglioramento del loro accesso ai dati e la presa in considerazione di audit svolti da terzi e finanziati dagli operatori potrebbero migliorare l'efficienza e garantire un'applicazione coerente della normativa.

Le distorsioni della concorrenza e le pratiche discriminatorie potrebbero essere ulteriormente prevenute attraverso iniziative normative, quali: i) affrontare le ambiguità giuridiche in definizioni chiave, ii) aumentare la trasparenza nell'accesso ai dati e nei flussi finanziari, iii) separare fisicamente e operativamente i sistemi informatici dei gestori dell'infrastruttura da quelli delle imprese ferroviarie, iv) garantire un accesso equo agli impianti di servizio e agli spazi delle stazioni, e v) rafforzare l'indipendenza, le risorse e le capacità di contrasto degli organismi di regolamentazione[17].

6. Conclusioni

[17] Per maggiori informazioni su questo paragrafo, cfr. lo studio "Input study on vertically integrated rail undertakings in the European Union" sul sito web della DG MOVE.

In questa fase è difficile fornire una valutazione completa e affidabile degli effetti della direttiva riveduta. Ciò dipende dai fattori seguenti: i) il breve lasso di tempo trascorso dalla piena attuazione della direttiva negli Stati membri, ii) l'impatto della pandemia di COVID-19 sul settore ferroviario, e iii) l'impatto della crisi energetica sul settore ferroviario. Tuttavia, nonostante gli sviluppi positivi in alcuni mercati, vi sono forti indicazioni del fatto che molti ostacoli continuano a limitare l'istituzione di uno spazio ferroviario europeo unico, come previsto dalla direttiva, e che vi sono aspetti della direttiva che non affrontano adeguatamente tali ostacoli rimanenti.

Negli ultimi anni la Commissione ha adottato iniziative rivolte a settori critici specifici della direttiva. Tali iniziative comprendono la **proposta di regolamento relativo all'uso della capacità di infrastruttura ferroviaria** e gli **orientamenti relativi ai canoni di accesso**. **La comunicazione sui trasporti ferroviari ad alta velocità dell'UE, di prossima pubblicazione**, affronta i problemi di regolamentazione del mercato e la necessità di investimenti nelle infrastrutture. Sono già in corso anche **iniziative sull'emissione dei biglietti**.

Nonostante queste recenti iniziative della Commissione, restano da affrontare ulteriori elementi problematici nell'attuazione del regolamento ferroviario.

L'esame dell'equilibrio economico è un elemento chiave dell'apertura del mercato e dovrebbe essere applicato in modo coerente e utilizzato in modo adeguato. In funzione dei risultati della valutazione dell'uso dell'esame dell'equilibrio economico e dell'attuazione del **regolamento (UE) 2018/1795**, la Commissione potrebbe decidere di rivedere tale regolamento.

I servizi di trasporto ferroviario richiedono un accesso equo e non discriminatorio agli impianti di servizio e ai servizi forniti in tali impianti, ma in questo settore permangono ostacoli importanti. La Commissione valuterà tali ostacoli in sede di riesame del **regolamento di esecuzione (UE) 2017/2177**.

Alla luce delle questioni relative alla concessione delle licenze, la Commissione esaminerà anche il **regolamento di esecuzione (UE) 2015/171** per verificare in che modo possa essere aggiornato e migliorato.

Per quanto riguarda la mancanza di indicatori specifici completi per il monitoraggio del mercato, la Commissione rivedrà il **regolamento di esecuzione (UE) 2015/1100** al fine di includere indicatori specifici sul trasporto ferroviario ad alta velocità e indicatori sugli aspetti sociali e lavorativi, semplificando nel contempo il più possibile gli obblighi di comunicazione.

La Commissione è consapevole del fatto che alcuni aspetti problematici della direttiva richiedono un'ulteriore valutazione approfondita e continuerà a collaborare con il settore per affrontarli. La disponibilità e il finanziamento del materiale rotabile sono un esempio importante di tali aspetti problematici. Per quanto riguarda il persistere dei problemi relativi alle imprese a integrazione verticale, la Commissione è determinata ad applicare efficacemente le disposizioni vigenti in questo settore.