

Bruxelles, 24.10.2016
COM(2016) 689 final

2013/0028 (COD)

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO

**a norma dell'articolo 294, paragrafo 6, del trattato sul funzionamento
dell'Unione europea**

riguardante la

**posizione del Consiglio in merito all'adozione di un regolamento che modifica il
regolamento (CE) n. 1370/2007 per quanto riguarda l'apertura del mercato dei servizi di
trasporto nazionale di passeggeri per ferrovia**

(Testo rilevante ai fini del SEE)

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO

**a norma dell'articolo 294, paragrafo 6, del trattato sul funzionamento
dell'Unione europea**

riguardante la

**posizione del Consiglio in merito all'adozione di un regolamento che modifica il
regolamento (CE) n. 1370/2007 per quanto riguarda l'apertura del mercato dei servizi di
trasporto nazionale di passeggeri per ferrovia**

(Testo rilevante ai fini del SEE)

1. CONTESTO

Il 30 gennaio 2013 la Commissione ha adottato un pacchetto complessivo di sei proposte legislative volte a migliorare la qualità e ad ampliare la scelta nell'ambito dei servizi ferroviari in Europa.

Questi miglioramenti della qualità e dell'efficienza del servizio sono necessari per rendere il sistema ferroviario più attraente per i passeggeri e per promuovere il trasferimento modale. È possibile ottenere un servizio sostenibile ed economicamente vantaggioso con una spesa pubblica contenuta.

Il pacchetto mira anche a incoraggiare l'innovazione nelle ferrovie dell'UE al fine di soddisfare le aspettative degli utenti attraverso tre azioni diverse e interconnesse:

- 1) aprire alla concorrenza i mercati nazionali del trasporto passeggeri e rendere obbligatoria la procedura di gara per i contratti di servizio pubblico;
- 2) rafforzare l'indipendenza dei gestori dell'infrastruttura in modo che possano controllare tutte le funzioni essenziali della rete ferroviaria e garantire un accesso equo per tutti ai trasporti ferroviari;
- 3) rafforzare il ruolo dell'Agenzia dell'Unione europea per le ferrovie facendone uno "sportello unico" per il rilascio, a livello dell'UE, delle autorizzazioni all'immissione dei veicoli sul mercato e dei certificati di sicurezza per gli operatori.

Data di trasmissione della proposta al Parlamento europeo e al Consiglio

(documento COM (2013) 28 final – 2013/0028 COD): 31 gennaio 2013

Data del parere del Comitato economico e sociale europeo:

11 luglio 2013

Data del parere del Comitato delle regioni:

8 ottobre 2013

Data della posizione del Parlamento europeo in prima lettura:

26 febbraio 2014

2. OBIETTIVO DELLA PROPOSTA DELLA COMMISSIONE

L'obiettivo generale della proposta della Commissione di modifica del regolamento (CE) n. 1370/2007 è quello di migliorare la qualità dei servizi di trasporto passeggeri per ferrovia e aumentarne l'efficienza operativa. Ciò dovrebbe aumentare la competitività e l'attrattiva della rotaia rispetto ad altri modi di trasporto e sviluppare ulteriormente lo spazio ferroviario europeo unico. 

Per conseguire l'obiettivo generale, la Commissione ha proposto di introdurre procedure di gara obbligatorie per gli appalti pubblici di servizi allo scopo di intensificare la pressione concorrenziale sui mercati ferroviari nazionali. L'obiettivo è aumentare l'efficienza e migliorare la qualità dei servizi di trasporto ferroviario di passeggeri. Queste misure sono accompagnate da disposizioni volte a garantire condizioni quadro favorevoli per le procedure di gara, comprese le norme relative all'accesso al materiale rotabile.

La proposta della Commissione è strettamente collegata alla proposta di modifica della direttiva 2012/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico (rifusione), la quale introduce diritti di libero accesso per le imprese ferroviarie e rafforza le disposizioni riguardanti la governance della gestione dell'infrastruttura al fine di aumentare l'accesso non discriminatorio all'infrastruttura ferroviaria.

3. OSSERVAZIONI SULLA POSIZIONE DEL CONSIGLIO

La posizione in prima lettura adottata dal Consiglio il 17 ottobre 2016 sostiene gli obiettivi principali della proposta della Commissione, ossia migliorare la qualità e l'efficienza dei servizi di trasporto pubblico per ferrovia attraverso l'introduzione del principio dell'obbligatorietà dell'aggiudicazione mediante gara degli appalti pubblici di servizi nel settore ferroviario. Essa sostiene inoltre le disposizioni proposte volte a garantire condizioni quadro favorevoli per le procedure di gara.

Sebbene su diversi punti la posizione del Consiglio sia più moderata di quanto la Commissione avrebbe auspicato, va notato che si tratta di un importante passo avanti rispetto all'attuale regolamento (CE) n. 1370/2007 per una serie di motivi.

- La Commissione ha proposto di allineare le norme di aggiudicazione per tutti i modi di trasporto contemplati dal regolamento e di introdurre il principio dell'obbligatorietà dell'aggiudicazione mediante gara dei contratti di servizio pubblico nel settore ferroviario. La posizione del Consiglio conferma la proposta della Commissione in quanto introduce procedure di gara obbligatorie per i contratti di servizio pubblico nel settore ferroviario, in linea di principio, sopprimendo la possibilità di aggiudicare direttamente un contratto di servizio pubblico nel settore ferroviario senza ulteriori giustificazioni. Benché siano previste diverse deroghe, queste sono restrittive, precise e formulate in modo oggettivo e contengono alcune garanzie per impedire che il principio di aggiudicazione mediante gara possa essere aggirato. Il testo garantisce inoltre che, quando i contratti aggiudicati direttamente sono aggiudicati nel quadro dell'esenzione legata a strutture di mercato specifiche, i contratti di servizio pubblico dovranno perseguire gli obiettivi della proposta, vale a dire il miglioramento della qualità e dell'efficienza dei servizi di trasporto pubblico per ferrovia. A questo proposito la posizione del Consiglio segue l'obiettivo della

Commissione di migliorare la qualità dei servizi di trasporto passeggeri per ferrovia e aumentarne l'efficienza operativa.

- La Commissione ha proposto norme più rigorose sulla definizione degli obblighi di servizio pubblico (OSP) il cui obiettivo è far sì che le autorità competenti definiscano piani di trasporto pubblico dettagliati che fissino gli obiettivi della politica del trasporto pubblico di passeggeri. Alle autorità competenti era richiesto di motivare, in base a una serie di criteri appropriati, il tipo e la portata degli OSP che intendono imporre agli operatori di trasporto pubblico nonché l'ambito di applicazione del contratto di servizio pubblico, al fine di conseguire gli obiettivi fissati nei piani di trasporto pubblico. La posizione del Consiglio è più moderata della proposta della Commissione, ma la Commissione riconosce che essa contiene comunque norme più chiare sulla definizione e le specifiche degli OSP. Il testo stabilisce inoltre criteri generali per le autorità competenti sulla definizione degli OSP, pur consentendo, ove opportuno, una certa flessibilità.
- La posizione del Consiglio garantisce inoltre una corretta e trasparente erogazione delle informazioni pertinenti a tutti gli offerenti, così da salvaguardare la parità di trattamento nel corso della procedura di gara. Questa nuova disposizione è in linea con la proposta della Commissione.
- La Commissione ha introdotto massimali di valore specifici per l'aggiudicazione diretta di contratti di volume esiguo nel trasporto ferroviario. Sebbene la posizione del Consiglio alzi questi massimali, la Commissione li ritiene comunque in linea con la logica di permettere l'aggiudicazione diretta nei casi in cui organizzare una procedura di gara abbia un costo superiore ai vantaggi attesi.
- La Commissione ha proposto che le autorità competenti abbiano l'obbligo di assicurare l'accesso non discriminatorio al materiale rotabile, essendo questo uno dei principali ostacoli per le imprese ferroviarie nella partecipazione alle procedure di gara. La posizione del Consiglio non introduce tale obbligo, poiché potrebbe avere un effetto sfavorevole sulle finanze pubbliche. Tuttavia, essa stabilisce per le autorità competenti l'obbligo di valutare, in vista di una procedura di aggiudicazione mediante gara, se siano necessarie misure per assicurare un accesso non discriminatorio al materiale rotabile ferroviario, e di rendere pubblica tale valutazione. La posizione del Consiglio offre inoltre una serie di misure che le autorità competenti possono utilizzare per garantire l'accesso degli operatori al materiale rotabile. La Commissione riconosce che, con l'obbligo di rendere pubbliche le future valutazioni sull'accesso al materiale rotabile, la posizione del Consiglio introduce un importante criterio in base al quale gli operatori e la Commissione possono verificare se le procedure di gara abbiano garantito la parità di trattamento per tutti gli operatori.
- La posizione del Consiglio conferma gli standard sociali nazionali e dell'Unione europea che devono essere rispettati quando vi sia un cambiamento di operatore di servizio pubblico per la gestione di un contratto di servizio pubblico. La Commissione può sostenere tali disposizioni poiché esse permetteranno di chiarire i diritti e gli obblighi sociali applicabili.
- La Commissione ha proposto la rapida entrata in applicazione del principio dell'obbligatorietà dell'aggiudicazione mediante gara. La posizione del Consiglio introduce un periodo di transizione più lungo rinviando la soppressione della possibilità di aggiudicazioni dirette incondizionate. Ne consegue che il principio dell'obbligatorietà dell'aggiudicazione mediante gara dei contratti di servizio

pubblico nel settore ferroviario si applicherà sei anni dopo l'entrata in vigore del nuovo regolamento. Tale rinvio ritarderà gli effetti positivi delle nuove norme, ma permetterà anche agli Stati membri di preparare il mercato a questi cambiamenti e quindi evitare eventuali problemi strutturali.

- La Commissione ha proposto che i contratti aggiudicati direttamente sulla base della deroga per il trasporto ferroviario scadano al più tardi entro il 31 dicembre 2022. La Commissione si rammarica del fatto che la posizione del Consiglio consenta che tali contratti restino in vigore fino alla scadenza. Ciò significa che i contratti di servizio pubblico per il trasporto ferroviario aggiudicati direttamente prima della scadenza del periodo transitorio potrebbero continuare fino al dicembre 2032: un periodo di transizione molto lungo. Allo stesso tempo, però, la Commissione rileva che la posizione del Consiglio assicura la protezione dei diritti contrattuali esistenti e introduce garanzie della loro continuità giuridica.

4. CONCLUSIONE

La Commissione ritiene che, nonostante le carenze della posizione del Consiglio, l'introduzione delle nuove e più chiare disposizioni di cui sopra garantirà una maggiore certezza del diritto, costituendo inoltre una solida base per la futura applicazione dell'apertura del mercato ferroviario in linea con le norme in materia di politica dei trasporti e con le norme pertinenti in materia di concorrenza.

La Commissione ritiene che la modifica della legislazione sugli OSP nel settore dei trasporti per ferrovia, introducendo il principio di aggiudicazione mediante gara dei contratti di servizio pubblico nel settore ferroviario, e le disposizioni sulle condizioni quadro favorevoli per tali aggiudicazioni siano un passo essenziale per migliorare la qualità e l'efficienza dei servizi di trasporto pubblico per ferrovia nell'UE. Un uso più ampio delle procedure di gara per i contratti di trasporto ferroviario potrebbe inoltre garantire un migliore impiego del denaro pubblico speso per i servizi di trasporto pubblico.

In uno spirito di compromesso, la Commissione accetta la posizione adottata dal Consiglio in modo che il Parlamento europeo possa adottare il testo definitivo in seconda lettura. La Commissione ritiene infatti che l'adozione sia del pilastro tecnico sia di quello di mercato massimizzerebbe i vantaggi in termini di qualità del servizio, efficienza e competitività del settore ferroviario.