



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 20.7.2005  
COM(2005) 319 definitivo

2000/0212 (COD)

Proposta rivista di

**REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO**

**relativo ai servizi pubblici di trasporto passeggeri su strada e per ferrovia**

## RELAZIONE

### **Introduzione**

Dalla metà del XX secolo gli operatori del trasporto pubblico terrestre di persone e di merci, e in particolare le ferrovie, hanno avuto l'obbligo di prestare servizi economicamente non redditizi ed hanno visto la loro politica tariffaria sottoposta a regole stringenti.

Negli anni Sessanta il trasporto ferroviario ha cominciato a declinare bruscamente per effetto della concorrenza dell'automobile. In Francia, per esempio, tra il 1964 e il 1969 il numero degli utenti dei servizi ferroviari regionali è sceso da 6,4 a 5,2 miliardi di passeggeri-km. A quell'epoca lo Stato francese non versava praticamente alcuna sovvenzione all'azienda ferroviaria nazionale (la SNCF); dieci anni più tardi, le sovvenzioni a fronte degli oneri di servizio pubblico (OSP) si aggiravano intorno ai 2 miliardi di franchi. I trasporti pubblici terrestri sono diventati strutturalmente deficitari in tutta Europa. Gli operatori del settore si sono quindi dovuti rivolgere allo Stato perché eliminasse gli obblighi o, in alternativa, versasse compensazioni più adeguate rispetto ai costi che erano tenuti a sopportare.

La questione fu una delle prime ad essere affrontate dalla politica dei trasporti della CEE. All'epoca si trattava soprattutto di determinare se i vantaggi concessi dalle autorità, soprattutto quelli di natura finanziaria, costituissero un giusto corrispettivo per gli OSP imposti agli operatori oppure se queste compensazioni configurassero aiuti di Stato. Apparve subito la necessità indifferibile di stabilire accurati metodi comunitari per calcolare le suddette compensazioni, in modo da evitare l'applicazione pura e semplice delle regole sugli aiuti di Stato. In mancanza di un adeguato inquadramento normativo la Commissione europea sarebbe stata costretta a esaminare uno per uno i meccanismi di compensazione con conseguente appesantimento dei procedimenti e con l'implicito rischio di paralizzare tutto il sistema.

Dopo una prima decisione del Consiglio del 1965<sup>1</sup>, nel 1969 venne adottato un regolamento che detta tuttora le norme comunitarie applicabili ai trasporti pubblici terrestri di passeggeri<sup>2</sup>.

Il regolamento, che disciplina il trasporto di passeggeri e di merci per ferrovia, strada e idrovia consente agli Stati membri di imporre agli operatori determinati obblighi di servizio pubblico per garantire la prestazione di servizi di trasporto che obbediscano a determinate norme tariffarie, di continuità, regolarità o di capacità; l'imposizione di OSP comporta per gli Stati membri l'obbligo di compensare i costi sopportati dall'operatore. Il provvedimento fissa le procedure da seguire prima di versare la compensazione e fissa precisi metodi di calcolo che assicurano la congruità del suo ammontare. Le compensazioni erogate secondo queste disposizioni non sono soggette all'obbligo di notifica ed autorizzazione preventiva imposte dall'articolo 88, paragrafo 3, del trattato.

Questo quadro normativo è stato modificato per l'ultima volta nel 1991 soprattutto allo scopo di estenderne l'ambito di applicazione ai trasporti locali.

---

<sup>1</sup> Decisione 65/271 del Consiglio, del 13 maggio 1965, relativa all'armonizzazione di alcune disposizioni che incidono sulla concorrenza nel settore dei trasporti ferroviari, su strada e per vie navigabili.

<sup>2</sup> Regolamento (CEE) n. 1191/69 del Consiglio, del 26 giugno 1969, relativo all'azione degli Stati membri in materia di obblighi inerenti alla nozione di servizio pubblico nel settore dei trasporti per ferrovia, su strada e per via navigabile (GU L 156 del 28.6.1969, pag. 1), modificato da ultimo dal regolamento (CEE) n. 1893/91 (GU L 169 del 29.6.1991, pag. 1).

Per molti anni fa il regolamento ha costituito una regolamentazione soddisfacente in un settore come quello dei trasporti pubblici, in cui i fornitori erano esclusivamente nazionali, regionali o locali. Oggigiorno esso si rivela inadeguato e la sua osservanza da parte dei soggetti coinvolti risulta particolarmente difficile in un mercato in costante evoluzione. Le deroghe costituiscono la norma, soprattutto nel settore dei trasporti pubblici locali<sup>3</sup>, in cui le deroghe all'obbligo di stipulare contratti si rivelano scarsamente compatibili con i principi di trasparenza e di non discriminazione, fondamentali per un mercato sempre più aperto alla concorrenza. Inoltre, il regolamento non stabilisce le modalità con cui i contratti di servizio pubblico devono essere aggiudicati. In definitiva, esso è diventato una fonte di incertezza in ordine alle regole applicabili; di questa incertezza sono espressione sia il numero crescente di controversie giudiziarie sia l'esitazione degli operatori a lanciarsi in onerose operazioni di investimento in presenza di regole del gioco non chiaramente definite.

I mezzi di trasporto pubblico terrestre di persone (treno, metropolitana, tram e autobus urbani) trasportavano nel 2004 circa 150 milioni di passeggeri al giorno, rappresentavano 1,5 milioni di posti di lavoro per un fatturato annuo aggirantesi intorno ai 100 mrd di EUR (le cifre si riferiscono all'UE 15). Da dieci anni a questa parte il settore è profondamente cambiato in seguito all'arrivo di operatori che forniscono servizi in più Stati membri e all'apparire di autorità pubbliche decise a mettere in concorrenza offerte diverse di servizi di trasporto.

Nonostante l'esistenza di un'offerta concorrenziale, che ha cominciato ad imprimere un nuovo dinamismo al trasporto di passeggeri, la quota del mercato dei trasporti pubblici ha continuato a scendere dinanzi alla concorrenza dell'automobile privata. Ciò spiega perché fra il 1970 e il 2001, la quota dell'automobile è passata dal 73,8 al 78,2 %, mentre quella dei trasporti pubblici terrestri è scesa dal 24,7 al 16 %<sup>4</sup>. Questa situazione ha reso ancora più acuta l'esigenza di modernizzare i trasporti pubblici, di rilanciare la loro efficienza per conservare, e anzi aumentare, la loro quota di mercato e farli partecipare al miglioramento dell'ambiente e della mobilità.

Muovendo dal duplice rilievo dell'inadeguatezza della normativa comunitaria e della assoluta necessità di migliorare l'efficienza e la qualità dei servizi, la Commissione presentò, nel luglio 2000, una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'azione degli Stati membri in tema di obblighi di servizio pubblico e di aggiudicazione dei contratti di servizio pubblico nel settore del trasporto passeggeri per ferrovia, strada e via navigabile<sup>5</sup>. La proposta mirava precisamente a eliminare l'incertezza normativa che pesava sul settore ed a istituire un regime concorrenziale capace di dar vita a servizi più efficienti e attrattivi per i passeggeri. A tal fine, la proposta prevedeva, quali suoi punti qualificanti, i seguenti principi:

- la contrattualizzazione dei rapporti tra l'autorità competente e l'operatore o gli operatori incaricati della prestazione del servizio quando vengono erogate compensazioni finanziarie o concessi diritti esclusivi;
- la necessità di un riesame periodico delle clausole contrattuali e, quindi, la previsione della loro durata limitata;

---

<sup>3</sup> Articolo 1, paragrafi 1 e 5 per i servizi urbani, extraurbani o regionali.

<sup>4</sup> Fonti: EU energy and transport in figures, 2003.

<sup>5</sup> COM(2000) 7-2000/0212 (COD), modificato dal COM(2002) 107.

- l'esperimento di bandi di gara per l'affidamento dei contratti di servizio pubblico, con l'eccezione dei soli casi in cui sia possibile il loro affidamento diretto (per esempio, per le ferrovie o la metropolitana, quando sussistano determinate condizioni o per contratti di valore inferiore a un determinato importo).

Da cinque anni la proposta della Commissione è bloccata in sede di Consiglio. Non è stato possibile trovare un compromesso su una posizione comune perché gli Stati membri sono divisi anche sull'estensione della liberalizzazione dei trasporti terrestri soprattutto a motivo delle diverse esperienze registrate a livello nazionale dopo l'apertura dei loro mercati.

Inoltre, i lavori del Consiglio sono rimasti a lungo in sospeso in attesa che la Corte di giustizia si pronunciasse nella causa Altmark. La sentenza è stata depositata nel luglio 2003 ed ha posto fine alla discussione sorta intorno alla possibile qualificazione delle compensazioni per obblighi di servizio pubblico come "aiuto di Stato"; ha definito con chiarezza la nozione di vantaggio finanziario che costituisce l'essenza di tale compensazione. Tuttavia, le conseguenze della sentenza sono limitate in rapporto ai trasporti terrestri proprio perché per essi vigono le regole specifiche stabilite dal regolamento (CEE) n. 1191/69.

Visti i numerosi emendamenti approvati dal Parlamento europeo in prima lettura nel 2001 e il blocco del dossier al Consiglio (si veda al riguardo il capitolo 4), la Commissione cerca con la presente proposta di riconciliare le varie posizioni espresse in passato, modificandone il testo alla luce, in particolare, degli ultimi sviluppi giurisprudenziali (sentenza Altmark) e del suo recente Libro bianco sui servizi di interesse generale (SIG).

La questione della disciplina delle modalità di compensazione degli OSP non si limita infatti ai trasporti; essa si pone anche in vari altri settori e, proprio per questo, costituisce uno degli assi principali di un vasto sforzo di riflessione "orizzontale" che la Commissione sta conducendo sul tema dei servizi di interesse generale (SIG).

## **1. I SERVIZI DI INTERESSE GENERALE**

L'espressione "servizio di interesse generale" non figura nel trattato in quanto tale. Nella pratica comunitaria essa discende dall'espressione "servizi di interesse economico generale" che invece è presente nel trattato<sup>6</sup>. La prima espressione, che ha un'accezione più ampia, ricomprende i servizi commerciali e non commerciali che le autorità pubbliche considerano servizi di interesse generale e che sono soggetti ad obblighi specifici di servizio pubblico.

L'espressione "servizi di interesse economico generale" non è però definita né nel trattato né negli atti di diritto derivato. Nella pratica comunitaria si ritiene in genere che essa si riferisca ai servizi di natura economica che gli Stati membri o la Comunità assoggettano a OSP specifici per tutelare determinate finalità di interesse generale.

Il Libro bianco della Commissione sui servizi di interesse generale pubblicato il 12 maggio 2004<sup>7</sup> ha tratto le conclusioni dal dibattito in corso ed ha avviato una riflessione su come si possano garantire efficacemente i SIG nel mercato interno sulla base di una serie di principi generali integrati nelle politiche comunitarie.

---

<sup>6</sup> Articolo 86, paragrafo 2.

<sup>7</sup> COM(2004) 374.

Il Libro bianco sottolinea che, nell'ambito dei SIG, esiste una ripartizione di competenze tra l'Unione e gli Stati membri.

Ricorda che spetta “alle autorità nazionali, regionali e locali competenti definire, organizzare, finanziare e gestire i servizi di interesse generale”.

Al punto 4.3. la Commissione precisa inoltre quanto segue:

*“In linea di principio, gli Stati membri dispongono di un ampio margine di discrezionalità nel decidere come organizzare i servizi di interesse generale. In assenza di un'armonizzazione a livello comunitario, le autorità pubbliche competenti (...) sono sostanzialmente libere di decidere se fornire in prima persona un servizio di interesse generale o se affidare tale compito ad un altro ente (...). Tuttavia, i fornitori di servizi di interesse economico generale, ivi compresi i fornitori di servizi interni, sono costituiti da imprese e, in quanto tali, sono soggetti alle norme sulla concorrenza previste dal trattato”.*

Il Libro bianco ribadisce inoltre che le normative settoriali comunitarie dovranno riguardare essenzialmente “le grandi industrie in rete, come ad esempio le telecomunicazioni, i servizi postali, i trasporti e l'energia, caratterizzate da una chiara dimensione transeuropea”. Sotto questo profilo i trasporti costituiscono un settore essenziale poiché le normative settoriali contengono un complesso di regole che disciplinano la prestazione dei servizi di trasporto a tutti i cittadini.

Il Parlamento europeo, nella sua risoluzione<sup>8</sup> auspica l'istituzione, in codecisione col Consiglio, di un quadro normativo che stabilisca i principi comuni per i SIG nel diritto comunitario.

Il trattato costituzionale prevede ora una nuova base giuridica per l'adozione di leggi che stabiliscono i principi e le condizioni, in particolare economiche e finanziarie, che consentono ai servizi di interesse economico generale di assolvere i propri compiti (articolo III-122).

La presente proposta rivista di regolamento è frutto di un approccio settoriale in armonia con l'orientamento generale adottato dalla Commissione nell'elaborazione del citato Libro bianco.

## **2. GLI OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO NEL SETTORE DEI TRASPORTI**

### **2.1 La normativa comunitaria in vigore**

Nel settore dei trasporti, le norme comunitarie consentono agli Stati membri di istituire obblighi di servizio pubblico (OSP), cioè “obblighi che l'impresa di trasporto, ove considerasse il proprio interesse commerciale, non assumerebbe o non assumerebbe nella stessa misura né alle stesse condizioni”<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Risoluzione del Parlamento europeo sul Libro verde del 14 gennaio 2004 (T5-0018/2004 del 14.1.2004) (rapporto Herzog).

<sup>9</sup> Si veda ad esempio l'articolo 2, paragrafo 1, del citato regolamento (CEE) n. 1191/69.

Nei trasporti aerei<sup>10</sup> e marittimi<sup>11</sup>, la legislazione comunitaria esige lo svolgimento di procedure concorsuali per la stipulazione dei contratti di servizio pubblico.

Nel settore dei trasporti terrestri, la legislazione comunitaria si limita ad imporre l'osservanza metodi rigorosi per calcolare l'importo delle compensazioni per gli oneri di servizio pubblico ai sensi dell'articolo 73 del trattato.

L'articolo ora citato è stato attuato da due provvedimenti: il regolamento (CEE) n. 1107/70 relativo agli aiuti<sup>12</sup> e il regolamento (CEE) n. 1191/69 relativo ai servizi pubblici.

Il regolamento (CEE) n. 1191/69 fissa il quadro normativo generale applicabile agli OSP nel trasporto terrestre e stabilisce i metodi di calcolo delle relative compensazioni. Consente agli Stati membri di imporre o mantenere determinati OSP<sup>13</sup> che gli Stati hanno comunque l'obbligo di compensare qualora il loro adempimento comporti dei costi per gli operatori<sup>14</sup> e detta metodi dettagliati di calcolo per garantire che le compensazioni siano eque<sup>15</sup>. Le compensazioni corrisposte sulla base di questi metodi sono dispensate dall'obbligo di notifica preventiva alla Commissione ai fini della verifica dell'eventuale esistenza di aiuti di Stato. Il regolamento in parola non si applicava agli operatori che fornivano in via principale servizi locali o regionali<sup>16</sup>.

Nel 1991, con l'adozione del regolamento (CEE) n. 1893/91 che modifica il regolamento del 1969, il campo di applicazione di quest'ultimo è stato esteso agli operatori dei trasporti urbani, extraurbani e regionali; viene tuttavia, agli Stati membri è consentito di derogare a questa disposizione<sup>17</sup>. Come norma generale il nuovo regolamento prevede di sostituire all'imposizione di OSP l'obbligo di concludere contratti di servizio pubblico<sup>18</sup>; le autorità competenti possono tuttavia continuare a imporre OSP nella prestazione di servizi urbani, extraurbani e regionali e nella fissazione delle tariffe, in modo da favorire determinate categorie sociali<sup>19</sup>. Va però detto che il regolamento, come modificato nel 1991, nulla dice circa le modalità di affidamento dei contratti di servizio pubblico né in particolare se questi debbano essere stipulati dopo aver esperito una procedura concorsuale.

E invero, fino a tempi recenti, l'UE non si era preoccupata eccessivamente delle modalità di stipulazione dei contratti di servizio pubblico in questo settore, vista l'assenza di concorrenza transnazionale. Non vi era motivo di esaminare né le modalità di aggiudicazione di decine di migliaia di appalti di ambito locale né l'entità delle compensazioni versate agli operatori. La situazione è completamente cambiata da quando alcuni operatori di trasporto pubblico, che avevano partecipato a gare pubbliche indette da altri Stati membri e che non si erano

---

<sup>10</sup> Regolamento (CEE) n. 2408/92 del Consiglio, del 23 luglio 1992, sull'accesso dei vettori aerei della Comunità alle rotte intracomunitarie (GU L 240 del 24.8.1992, pag. 1).

<sup>11</sup> Regolamento (CEE) n. 3577/92 del Consiglio, del 7 dicembre 1992, concernente l'applicazione del principio della libera prestazione dei servizi ai trasporti marittimi fra Stati membri (cabotaggio marittimo) (GU L 364 del 12.12.1992, pag. 7).

<sup>12</sup> Regolamento (CEE) n. 1107/70 del 4 giugno 1970 relativo agli aiuti accordati nel settore dei trasporti per ferrovia, su strada e per via navigabile.

<sup>13</sup> Obbligo di esercizio, obbligo di trasporto e obbligo tariffario (cfr. articolo 2 del regolamento).

<sup>14</sup> Articolo 6, paragrafo 2, del regolamento (CEE) n. 1191/69.

<sup>15</sup> Articoli 3 e 13 del regolamento (CEE) n. 1191/69.

<sup>16</sup> Articolo 19, paragrafo 2, del regolamento (CEE) n. 1191/69 (nel testo originale del 1969).

<sup>17</sup> Articolo 1, paragrafo 1, del regolamento (CEE) n. 1191/69, come modificato.

<sup>18</sup> Articolo 1, paragrafo 4, del regolamento (CEE) n. 1191/69.

<sup>19</sup> Articolo 1, paragrafi 5 e 6, del regolamento (CEE) n. 1191/69.

aggiudicate l'appalto, hanno presentato denunce alla Commissione o ricorsi ai tribunali nazionali<sup>20</sup>. Alcuni di questi ricorsi sono arrivati fino alla Corte di giustizia delle Comunità europee<sup>21</sup>.

Anziché reagire caso per caso ogni volta che le vengono presentati esposti o denunce, la Commissione – nella sua qualità di custode dei trattati – ribadisce la necessità di emanare una regolamentazione con un obiettivo tanto essenziale quanto semplice: disciplinare la concorrenza, anche nelle regioni e nelle città, allo scopo di garantire la trasparenza nella fase di stipulazione e nella fase di esecuzione dei contratti di servizio pubblico. Adottare questa regolamentazione significa rimuovere ogni sospetto che le compensazioni di servizio pubblico corrisposte senza procedura concorsuale contengano elementi di aiuto di Stato.

## 2.2 La liberalizzazione del mercato

Dopo il 1969 l'economia del settore dei trasporti pubblici terrestri di persone è molto cambiata: i mercati di alcuni Stati membri hanno cominciato ad aprirsi alla concorrenza sia nel settore dei trasporti urbani che nel settore ferroviario.

Il Regno Unito ha dato inizio al nuovo corso nel 1986, sopprimendo i diritti esclusivi che costituivano la norma nel settore dei trasporti con autobus. Ad eccezione di Londra e dell'Irlanda del Nord, oggi qualsiasi impresa di trasporto può fornire i servizi che vuole. Come conseguenza di questa politica, i costi di esercizio sono diminuiti nettamente, ma è diminuito nettamente anche il numero degli utenti.

Questa esperienza di deregolamentazione non è stata ripetuta in altri Stati dell'Unione europea. Gli Stati membri che hanno aperto alla concorrenza il loro mercato hanno preferito sviluppare il sistema detto della “concorrenza disciplinata”, cioè una concorrenza nella quale un'autorità competente attribuisce un diritto esclusivo per un periodo determinato all'esito di una gara aperta e trasparente che può stabilire il livello del servizio, le norme di qualità e/o le tariffe.

Questo sistema funziona piuttosto bene ed ha dato buoni risultati in aree metropolitane come Stoccolma, Helsinki, Copenhagen, Londra, Lille ed altre ancora, nel caso di servizi ferroviari regionali (Lisbona, Paesi Bassi settentrionali, alcuni Länder tedeschi) e nel caso dei servizi a lunga distanza come gli autobus in Spagna e le ferrovie in Svezia. In media, la concorrenza disciplinata va di pari passo con un aumento del numero degli utenti ed un calo dei costi<sup>22</sup>. Nel 2003, circa il 25 % del mercato dei trasporti pubblici terrestri dell'UE funzionava in regime di concorrenza.

Questa apertura alla concorrenza ha determinato l'emergere *de facto* di un mercato internazionale per la prestazione dei servizi di trasporto pubblico. All'inizio, alcuni gruppi industriali privati come la Connex (F), Arriva (UK) e Concordia (N) si sono mostrati molto più attivi nella ricerca di contratti al di fuori del loro paese di origine. Molti di questi operatori

---

<sup>20</sup> Infrazione 2003/5033 (DE) – contratti pubblici di servizio di trasporto locale e regionale – Lettera di costituzione in mora del 13 ottobre 2004.

<sup>21</sup> Sentenza del TPG del 16 marzo 2004, Danske Busvognmænd/Commissione, T-157/01 («Combus»); sentenza della Corte del 24 luglio 2003 nella causa C-280/00, Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, Racc. 2003, pag. I-07747.

<sup>22</sup> Si veda il Report on public transport contracting, Colin Buchanan and partners, 2002, chapitre 2 ([http://europa.eu.int/comm/energy/en/fa\\_2\\_fr.html](http://europa.eu.int/comm/energy/en/fa_2_fr.html)).

realizzano oggi oltre il 50 % del loro fatturato in paesi diversi da quello della sede. Al gruppo di testa si sono aggregati altri gruppi del settore pubblico come DB (D), NS (NL) e la RATP (F). Gli operatori nazionali “storici” hanno approfittato di questa evoluzione per intervenire o assumere partecipazioni su nuovi mercati nel loro stesso paese (per esempio la RATP, l’operatore dei trasporti urbani di Parigi, di Mulhouse o Clermont-Ferrand) o anche all’estero (come gli NS, l’impresa ferroviaria olandese, che si è aggiudicato il contratto di trasporto ferroviario urbano di Liverpool).

### **3. LA PROPOSTA DELLA COMMISSIONE DEL 2000, MODIFICATA NEL 2002**

Lo sviluppo di un mercato sempre più concorrenziale nel settore dei trasporti pubblici terrestri esige una disciplina degli OSP che abbia i caratteri della trasparenza e che consenta di evitare che le compensazioni versate agli operatori possano configurare aiuti di Stato.

Il 26 luglio 2000 la Commissione ha presentato una proposta di regolamento fondato sul principio della contrattualizzazione dei rapporti tra l'autorità e l'operatore e sull'obbligo dello svolgimento di pubbliche gare per l'aggiudicazione di contratti di servizio pubblico; tutto ciò nell'intento di rendere la loro aggiudicazione trasparente e non discriminatoria. All'inizio questa proposta prevedeva una serie di situazioni in presenza delle quali l'autorità pubblica poteva, nel ricorso ad alcune condizioni, decidere di attribuire direttamente, senza procedura concorsuale, i contratti di servizio pubblico; si tratta precisamente dei seguenti settori:

- del settore ferroviario, per ragioni di sicurezza;
- del settore della metropolitana o della metropolitana leggera, per ragioni di costi o di sicurezza;
- nel settore dei servizi integrati, cioè di quei servizi che prevedono l’intervento di vari modi di trasporto (ad esempio i servizi di metropolitana e di autobus come avviene nel contratto della STIB di Bruxelles o in quello della RATP di Parigi) anche qui per ragioni di costi o di sicurezza;
- il cui valore annuo stimato è inferiore a 800 000 EUR.

Nel novembre 2001 il Parlamento europeo adottò una posizione, in prima lettura che, pur accogliendo favorevolmente la proposta, conteneva oltre cento emendamenti. Particolarmente incisivo era l’emendamento 61, finalizzato a proteggere dalla concorrenza i servizi di trasporto locali<sup>23</sup> se l’autorità pubblica competente avesse deciso di fornirli essa stessa in via esclusiva. Questa posizione era subordinata all’osservanza di una clausola di reciprocità, che la Commissione ha accettato nella versione modificata del 2002 inserendola tra le misure del periodo transitorio.

Altri emendamenti del PE tendevano, in particolare, a modificare l’elenco delle deroghe (soppressione della deroga per i servizi integrati, estensione dell’ambito di applicazione in altri casi) o a prolungare la durata dei contratti (contratti troppo brevi avrebbero potuto, a parere del PE, creare problemi nella continuità della prestazione dei servizi, a livello di investimenti e di personale), come pure per quanto attiene al periodo transitorio.

---

<sup>23</sup> Definiti come servizi di trasporto forniti in un’area non superiore ai 50 chilometri.



Sulla base della posizione del PE, la Commissione adottò, nel febbraio 2002, una proposta modificata che accoglieva solo una parte degli emendamenti:

- prolungamento della durata dei contratti (8 anni per gli autobus, 15 per i trasporti ferroviari);
- prolungamento del periodo transitorio (8 anni);
- modifica dell'elenco delle deroghe all'obbligo di esperire procedure concorsuali e, in particolare, aumento da 800 000 EUR a 3 mio EUR della soglia al di sotto della quale è possibile l'aggiudicazione diretta del contratto, soppressione della deroga a favore dei servizi integrati. I meccanismi istituiti con l'emendamento n. 61 non sono invece stati accolti.

Come si è detto in precedenza, dalle discussioni in sede di Consiglio è subito apparso evidente che la proposta non avrebbe raccolto la maggioranza necessaria dei voti e che, anzi, mancava, negli Stati membri, una vera volontà politica di approvare la proposta. Dinanzi alla grande diversità di esperienze di liberalizzazione, gli Stati membri hanno avanzato richieste divergenti sulla stessa estensione della liberalizzazione dei trasporti terrestri. Inoltre, col pretesto dell'imminente pronuncia della sentenza della Corte nella citata causa Altmark, il Consiglio ha sospeso i suoi lavori fin dalla fine della Presidenza spagnola (1° semestre 2002), dopo di che non li ha più ripresi. Le citate profonde divergenze fra gli Stati membri riguardavano i seguenti punti della proposta:

- alcuni Stati che già avevano avviato una liberalizzazione totale o parziale dei trasporti pubblici terrestri si erano in genere dichiarati favorevoli alla proposta; alcuni di essi deploravano anzi che essa non si andasse abbastanza lontano e lasciasse troppe possibilità di aggiudicazione diretta dei contratti di servizio pubblico;
- altri Stati, soprattutto quelli in cui continuano ad esistere grossi monopoli pubblici nel settore erano contrari alla proposta e favorevoli allo status quo;
- altre divergenze esistevano fra gli Stati membri sul campo di applicazione del regolamento e sui modi di trasporto che esso dovrebbe contemplare (unicamente gli autobus o tutti i modi di trasporto urbano, compresi i tram e la metropolitana? Il regolamento deve applicarsi o no alle ferrovie?).

#### **4. LA SENTENZA ALTMARK**

In seguito a certi sviluppi giurisprudenziali<sup>24</sup> la questione se le compensazioni di servizio pubblico nei vari settori dell'economia costituiscano aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1, del trattato ha monopolizzato tutta l'attenzione di questi ultimi anni. La recente sentenza della Corte nella causa Altmark Trans GmbH<sup>25</sup> ha indubbiamente apportato un

---

<sup>24</sup> Sentenza del 27 febbraio 1997, FFSA T-106/95 (Racc. 1997 p. II-0229) e sentenza del 10 maggio 2000, SIC T-46/97 (Racc. 2000 p. II-2125). Sentenza del 22 novembre 2001, Ferring C-53/00 (Racc. p. I-9067). Si vedano anche le conclusioni dell'avvocato generale Jacobs del 30 aprile 2002 nella causa GEMO (C-126/01) confermate dalla sentenza del 20 novembre 2003.

<sup>25</sup> Sentenza del 24 luglio 2003 nella causa C-280/00, Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH.

contributo essenziale al dibattito. Dal canto suo, la Commissione ha reagito rapidamente proponendo, fin dal febbraio 2004, una serie di misure che precisano le conseguenze della pronuncia della Corte. Questo pacchetto normativo, che è stato adottato nel luglio 2005; si applica a tutti i settori dell'economia tranne quello dei trasporti terrestri, per i quali esiste una base giuridica specifica sulla quale si fonda anche il presente regolamento.

### *I fatti della controversia*

La causa *Altmark* vedeva opposti due piccoli operatori di trasporto pubblico della regione tedesca di Stendal (Sassonia-Anhalt). Nel 1994 a uno di essi era stata affidata – senza pubblica gara – la licenza di esercizio di alcune linee di autobus. L'impresa concorrente, ritenendo di aver subito un pregiudizio, contestava la decisione di concessione e ha impugnato dinanzi ai tribunali le compensazioni che al concorrente erano state erogate dai poteri pubblici.

Poiché la legge tedesca consente la concessione di determinati tipi di compensazione soltanto all'esito di una gara pubblica, al tribunale tedesco era stato chiesto di dichiarare se le compensazioni controverse rientrassero in tale categoria. Per far questo, il tribunale doveva determinare se le autorità pubbliche avessero facoltà di versare le compensazioni senza tener conto delle regole comunitarie sugli aiuti di Stato. A tal fine il Tribunale amministrativo federale tedesco ha presentato alla Corte, nel 2000, una domanda di pronuncia pregiudiziale vertente sull'interpretazione degli articoli 73 e 87 del trattato e del regolamento (CEE) n. 1191/69.

Nella sentenza, pronunciata il luglio 2003, la Corte precisa come le disposizioni del trattato in materia di aiuti di Stato si applichino ai servizi pubblici in generale ed ai trasporti pubblici in particolare. Contrariamente alle attese di molti, la sentenza *Altmark* non costituisce però un cambiamento fondamentale per il settore dei trasporti.

### *Le conseguenze della sentenza Altmark nel settore dei trasporti*

Per il settore dei trasporti terrestri di passeggeri, la situazione giuridica conseguente alla sentenza *Altmark* è la seguente:

- La sentenza conferma che, fin dal 1995, vari Stati membri hanno aperto il loro mercato dei trasporti alla concorrenza di imprese stabilite in altri Stati membri. Conseguentemente, le compensazioni concesse ad un'impresa attiva nella prestazione di servizi di trasporto pubblico – anche quando tale impresa sia una piccola impresa locale – possono incidere sugli scambi fra gli Stati membri<sup>26</sup> e spetta, di norma, alla Commissione esaminare se tali compensazioni possano essere ritenute come aiuti di Stato.
- Per quanto riguarda il settore dei trasporti pubblici terrestri in particolare, la Corte rileva l'esistenza di un complesso specifico di norme disciplinanti la compensazione degli operatori di trasporto pubblico; si tratta delle disposizioni di cui all'articolo 73 del trattato e nel diritto derivato corrispondente, e precisamente nei regolamenti (CEE) n. 1191/69, 1192/69 e 1107/70<sup>27</sup>. Effettivamente, la sentenza *Altmark* conferma che l'articolo 73

---

<sup>26</sup> Sentenza *Altmark*, punti 77-82.

<sup>27</sup> Regolamento (CEE) n. 1191/69 del Consiglio, del 26 giugno 1969, relativo all'azione degli Stati membri in materia di obblighi inerenti alla nozione di servizio pubblico nel settore dei trasporti per ferrovia, su strada e per via navigabile; regolamento (CEE) n. 1192/69 del Consiglio, del

costituisce una *lex specialis* rispetto all'articolo 86, paragrafo 2, del trattato poiché detta le regole che disciplinano le compensazioni di servizio pubblico versate agli operatori del settore dei trasporti pubblici. Pertanto, compensazioni versate in violazione delle disposizioni dell'articolo 73 – che è stato esaustivamente attuato dai regolamenti 1107/70 e 1191/69 – costituiscono aiuti di Stato incompatibili con il trattato in forza dell'articolo 86, paragrafo 2 o in forza di qualsiasi altra disposizione in esso contenuta.

- La sentenza conferma quindi che le compensazioni corrisposte agli operatori di trasporto pubblico sono soggette al regolamento (CEE) n. 1191/69 relativo ai servizi pubblici. Gli Stati membri che non osservano queste norme vengono meno al loro obbligo di vigilare sulla corretta applicazione del diritto comunitario. Inoltre, le compensazioni versate in violazione di queste disposizioni possono essere qualificate aiuti di Stato ed essere dichiarate incompatibili con il trattato.
- Infine, la sentenza distingue la situazione in cui si trovano gli Stati membri che danno la possibilità di derogare alle disposizioni del regolamento per il settore dei trasporti locali. In tal caso, le compensazioni che non soddisfano le c. d. “quattro condizioni della sentenza Altmark” (si veda oltre) devono essere qualificate aiuti di Stato che possono essere autorizzate dalla Commissione<sup>28</sup>.

La situazione che è quindi venuta a crearsi sul piano giuridico pone reali difficoltà in quanto, in primo luogo, il regolamento (CEE) n. 1191/69, che si applica alla maggior parte delle compensazioni a favore dei trasporti pubblici, non corrisponde più alla presente realtà economica del settore e, in secondo luogo, qualora si deroghi alle norme del regolamento nel caso dei trasporti locali, è molto difficile verificare come siano stati rispettati i “quattro criteri Altmark”, poiché il quarto criterio è singolarmente poco congruo per le peculiarità del settore.

In questo settore, pertanto, l'unica strada da battere per rimuovere ogni incertezza normativa consiste nell'adottare un nuovo regolamento che detti un quadro di regole trasparenti per la concessione delle compensazioni degli OSP.

#### *Le conseguenze della sentenza Altmark per gli altri settori*

Per quanto attiene ai servizi pubblici in generale – ad esclusione dei trasporti terrestri – la Corte ha precisato le quattro condizioni che devono essere soddisfatte affinché le somme versate a titolo di contropartita per gli OSP non costituiscono un vantaggio finanziario indebito e quindi non configurano un aiuto di Stato:

- l'impresa beneficiaria deve essere effettivamente incaricata dell'adempimento degli OSP, che devono essere definiti in modo chiaro;
- i parametri sulla base dei quali viene calcolata la compensazione devono essere previamente definiti in modo obiettivo e trasparente;

---

26 giugno 1969, relativo alle norme comuni per la normalizzazione dei conti delle aziende ferroviarie; regolamento (CEE) n. 1107/70 del Consiglio, del 4 giugno 1970, relativo agli aiuti accordati nel settore dei trasporti per ferrovia, su strada e per via navigabile.

<sup>28</sup>

La Commissione può autorizzare questo tipo di aiuti pubblici sulla sola base del regolamento (CEE) n. 1107/70 (articolo 3, paragrafo 1).

- la compensazione non deve superare l'ammontare dei costi originati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico;
- in assenza di una procedura di appalto pubblico, il livello della compensazione deve essere determinato sulla base di una analisi dei costi che una "*impresa media, gestita in modo efficiente e adeguatamente dotata di mezzi*" avrebbe dovuto assolvere per adempiere tali obblighi.

Come si è già detto la Commissione, in seguito alla sentenza *Altmark*, ha presentato, nel febbraio 2004, un progetto di decisione e un progetto di orientamenti per l'applicazione dell'articolo 86 del trattato alle compensazioni per gli obblighi di servizio pubblico. Tuttavia, dato che tale articolo non riguarda i trasporti (che sono più specificamente disciplinati dall'articolo 73) i progetti della Commissione non troveranno applicazione nei riguardi delle compensazioni di servizio pubblico versate nel settore dei trasporti terrestri<sup>27</sup>.

## 5. IL NUOVO APPROCCIO PROPOSTO DALLA COMMISSIONE

Le considerazioni svolte sin qui svolte spiegano perché la Commissione abbia deciso di presentare una proposta rivista che tiene conto del dibattito suscitato dal citato Libro bianco sui SIG, dalla giurisprudenza *Altmark* e dagli altri progetti legislativi attualmente in corso sul tema dei trasporti ferroviari di viaggiatori. La Commissione ritiene inoltre che questo nuovo regolamento debba essere adottato con la massima sollecitudine.

La presente proposta rivista intende disciplinare le modalità d'intervento delle autorità competenti (attribuzione dei diritti esclusivi e versamento di compensazioni per OSP) cioè delle misure che più di ogni altra sono idonee a incidere sulla concorrenza e sugli scambi fra gli Stati membri.

Nell'ambito della ripartizione delle competenze tra la Comunità e gli Stati membri, la Commissione propone quindi una **semplificazione** della sua proposta, un **temperamento** delle sue disposizioni, e un migliore rispetto del principio di **sussidiarietà**.

La **semplificazione** si esprime soprattutto nello sforzo di chiarire i meccanismi della proposta e nel minor numero di articoli.

In particolare, la semplificazione riguarda i meccanismi di aggiudicazione dei contratti di servizio pubblico. Ad esempio, sono state soppresse le formule di cui all'articolo 7 bis e all'articolo 8 del testo proposto nel 2002, che consentivano di aggiudicare contratti di servizio pubblico secondo meccanismi complicati basati sul confronto della qualità, senza esperire formale procedura di appalto pubblico. La nuova proposta prevede ora solo due modalità di aggiudicazione del contratto: l'appalto pubblico e l'affidamento diretto.

La stessa volontà di semplificazione presiede alla redazione dell'allegato sulle norme applicabili alle compensazioni quando non si sia proceduto a pubblica gara. L'allegato intende dettare metodi obiettivi, trasparenti e realistici fondati su principi già accolti nella normativa comunitaria (divieto di sovracompensazione, di sovvenzioni incrociate, separazione contabile, realtà dei costi, promozione della qualità e dell'efficacia).

Il **temperamento** delle disposizioni della precedente proposta si esprime in particolare nel riconoscimento alle autorità competenti della facoltà di fornire esse stesse – oppure

attraverso un operatore interno – i servizi pubblici di trasporto senza esperire procedure concorsuali. Questa facoltà è tuttavia strettamente subordinata al rispetto di norme di trasparenza e alla fissazione di criteri precisi, applicabili alle compensazioni per gli OSP. Inoltre, essa può essere esercitata a condizione che l'attività dell'autorità competente o del suo operatore interno resti circoscritta ad una zona geografica limitata (articolo 5, paragrafo 5).

Il riconoscimento di questa possibilità di autoproduzione dei servizi di trasporto, applicabile a qualsiasi modo di trasporto (autobus, tram, metropolitana, treno, servizi integrati...) è accompagnata da uno sfoltoimento dell'elenco delle deroghe all'obbligo di esperire una procedura concorsuale per l'aggiudicazione dei contratti di servizio pubblico (sono in particolare state soppresse le deroghe a favore dell'affidamento diretto dei servizi di metropolitana o metropolitana leggera). La deroga per i servizi integrati era già stata cancellata dal testo della proposta modificata del 2002, proprio per accogliere una richiesta del Parlamento europeo. Solo i servizi ferroviari su scala regionale e a lunga distanza restano quindi dispensati da tale obbligo.

Il temperamento delle disposizioni della proposta si evince anche dalla flessibilità ora presente in tema di durate dei contratti (articolo 4, paragrafi 5 e 6) nel prolungamento del periodo transitorio per i servizi di trasporto ferroviario. Infine, il terzo obiettivo, quello relativo al principio di **sussidiarietà**, trova concreta attuazione soprattutto nell'approccio alla definizione del trasporto regionale o su lunghe distanze o, anche, nel mantenimento di soglie di valore del contratto al di sotto delle quali è possibile un'aggiudicazione diretta del servizio.

La Commissione lascia quindi alle autorità pubbliche maggiori margini di discrezionalità per organizzare nei dettagli il ricorso a procedure concorsuali. Ad esempio, la proposta non fissa un elenco dei criteri di selezione obbligatori per le autorità competenti in sede di aggiudicazione dei contratti di servizio pubblico. Inoltre, la Commissione ha rinunciato a stabilire, per il solo settore dei trasporti pubblici terrestri, regole specifiche in materia di subfornitura (ex articolo 9, paragrafo 1) o di abuso di posizione dominante (ex articolo 9, paragrafo 2); queste due disposizioni erano infatti state criticate come fonte di inopportune rigidità.

Parimenti, la Commissione, in questa nuova proposta, ha deciso di non intervenire nella definizione del livello adeguato di qualità dei trasporti pubblici o dell'informazione da fornire ai passeggeri, come si evince dalla soppressione degli ex articoli 4 e 4 ter. In tal modo, essa ha voluto rispettare nella misura del possibile la diversità degli approcci nazionali in materia, pur all'interno di un quadro di regole coerenti.

Questa nuova proposta, che rispecchia la volontà della Commissione di rafforzare i principi di equità, trasparenza e pubblicità, garantirà la necessaria certezza del diritto, pur continuando a salvaguardare la specificità dei SIG, componente essenziale del modello europeo.

## COMMENTI AI SINGOLI ARTICOLI

Visione complessiva del regolamento proposto e chiarimento degli emendamenti rispetto alla proposta modificata recante la data del 21 febbraio 2002<sup>29</sup>.

### Articolo 1 Finalità e ambito di applicazione

---

<sup>29</sup> COM(2002) 107.

L'articolo 1 delimita l'ambito di applicazione del regolamento, che corrisponde a quello della normativa previgente. Limita gli obiettivi del regolamento alla disciplina delle modalità di intervento delle autorità competenti (attribuzione dei diritti esclusivi e compensazioni per l'adempimento di OSP), cioè gli interventi che più degli altri sono idonei ad incidere sulla concorrenza e sugli scambi fra Stati membri. In conseguenza di tale limitazione e con l'obiettivo di circoscrivere la disciplina allo stretto necessario, sono stati soppressi i precedenti articoli 4, 4 bis, 4 ter, 7 bis (tranne il paragrafo 1), 8, 9 (tranne il paragrafo 3), 12 (tranne il paragrafo 1), 14 e 18.

### Articolo 2 Definizioni

L'articolo 2 contiene le definizioni dei concetti fondamentali. Le nozioni di operatore e di contratto di servizio pubblico sono definite in modo da ricomprendervi tutti i rapporti giuridici fra le autorità e gli operatori. Le nozioni di operatore interno, di autorità competente a livello locale e di trasporto ferroviario regionale o a lunga distanza sono state definite allo scopo di consentire il ricorso alla aggiudicazione diretta dei contratti di cui all'articolo 5.

### Articolo 3 Contratti di servizio pubblico e norme generali

Questo articolo ha lo stesso tenore testuale del vecchio articolo 3 (Obbligatorietà del ricorso a contratti di servizio pubblico) con l'operatore prescelto e semplifica il precedente articolo 10 relativo alle regole generali sempre con l'obiettivo di limitare la disciplina legislativa al minimo necessario.

### Articolo 4 Contenuto obbligatorio dei contratti di servizio pubblico e delle norme generali

L'articolo riproduce il tenore testuale dei vecchi articoli 6, 6 bis, 9, paragrafo 3 e 16 sul contenuto e sulla durata dei contratti, tenendo conto della giurisprudenza recente (la citata sentenza *Altmark*) in merito all'obbligo di definire gli OSP e alle modalità di calcolo della loro compensazione.

### Articolo 5 Aggiudicazione di contratti di servizio pubblico

Il paragrafo 1 chiarisce i rapporti con l'*acquis* comunitario in materia di appalti pubblici (ex articolo 2). Il paragrafo 2 riconosce che le autorità locali hanno facoltà di prestare esse stesse servizi di trasporto pubblico o di affidarle ad un operatore interno sul quale esercitano un controllo paragonabile a quello che esercitano sui servizi da esse stesse prestati, sempreché, tale operatore limiti la sua attività al territorio della collettività locale.

Il paragrafo 3 riprende il principio dell'aggiudicazione mediante procedura di appalto pubblico, nonché il vecchio articolo 12, paragrafo 1, sui principi applicabili alle procedure concorsuali. Introduce anche la possibilità di negoziati tra le parti.

I paragrafi 4 (contratti di modesta entità<sup>30</sup>), 5 (provvedimenti urgenti) e 6 (ferrovie regionali o a lunga distanza) riproducono alcune delle deroghe all'obbligo di esperire procedure concorsuali contenute negli ex articoli 7, paragrafo 4 e 1, e nell'articolo 7 ter.

### Articolo 6 Compensazioni di servizio pubblico

---

<sup>30</sup> Fonte: Union internationale des transports publics (UITP).

Il paragrafo 1 rinvia alle disposizioni dell'articolo 4 e dell'Allegato per quanto attiene alle condizioni e alle modalità del calcolo delle compensazioni nell'ipotesi di aggiudicazione diretta.

Il paragrafo 2 detta gli obblighi delle autorità competenti nei confronti della Commissione al fine di controllare la corretta applicazione del regolamento.

#### Articolo 7 Pubblicità

L'articolo stabilisce gli strumenti (relazione annuale e pubblicazione nella GU dell'UE) idonei a garantire un adeguato livello di trasparenza.

#### Articolo 8 Transizione

L'articolo riproduce il testo dell'ex articolo 17, semplificandolo. Sul modello delle disposizioni in materia di durata dei contratti, distingue la durata del periodo transitorio nel settore dei trasporti a mezzo autobus (8 anni) da quella del settore dei trasporti ferroviari (10 anni).

Prevede un meccanismo d'introduzione progressiva delle procedure concorsuali e regola la questione dei contratti conclusi prima dell'entrata in vigore del regolamento.

È mantenuto il principio della reciprocità transitoria.

#### Articolo 9 Compatibilità con il trattato

L'articolo riproduce il testo del vecchio articolo 11. Dispone che sono compatibili con il mercato comune unicamente le compensazioni di OSP corrisposte in conformità con il regolamento. Inoltre, il versamento di queste compensazioni è dispensato dall'obbligo di notifica.

#### Articolo 10 Abrogazione

L'articolo riproduce il testo del vecchio articolo 20 e prevede, in aggiunta, l'abrogazione totale del regolamento (CEE) n. 1107/70, nel frattempo divenuto obsoleto. Infatti, l'articolo 73 del trattato, che trova unicamente applicazione nel settore dei trasporti terrestri, prevede due possibilità di esenzione dalle norme sugli aiuti di Stato: per gli aiuti destinati al coordinamento dei trasporti (terrestri) e per la compensazione di OSP che costituiscono aiuti di Stato. Il regolamento (CEE) n. 1107/70 stabilisce le modalità relative alle esenzioni motivate dal coordinamento dei trasporti. Nel corso degli anni, anche alla luce dell'evoluzione del settore dei trasporti terrestri, la Commissione non ha più dovuto rilasciare le esenzioni previste da tale regolamento, ma, al loro posto, ha fatto ricorso a strumenti "orizzontali" di esenzione che attuano l'articolo 87, paragrafi 2 e 3, del trattato. L'abrogazione del regolamento (CEE) n. 1170/70 eliminerà tutte le restrizioni (articolo 3, paragrafo 1, del regolamento) relative all'applicazione delle disposizioni ex articolo 73 del trattato sul coordinamento dei trasporti terrestri.

#### Articolo 11 Monitoraggio

L'articolo prevede il monitoraggio della Commissione sull'applicazione del regolamento e sull'evoluzione della prestazione dei servizi di trasporto pubblico di passeggeri in Europa.

Allegato Norme applicabili alla compensazione nei casi previsti dall'articolo 6, paragrafo 1

L'allegato è una semplificazione dell'allegato precedente e limita allo stretto necessario le norme applicabili in assenza di pubblico appalto.



Proposta rivista di

## **REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO**

### **relativo ai servizi pubblici di trasporto passeggeri su strada e per ferrovia**

IL PARLAMENTO EUROPEO E IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare gli articoli 71 e 89,

vista la proposta della Commissione,

visto il parere del Comitato economico e sociale europeo,

visto il parere del Comitato delle regioni,

considerando quanto segue:

- (1) L'articolo 16 del trattato CE afferma che i servizi di interesse economico generale fanno parte dei valori comuni dell'Unione.
- (2) L'articolo 86, paragrafo 2, del trattato dispone che le imprese incaricate della gestione di servizi d'interesse economico generale sono sottoposte alle norme del trattato, ed in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento della missione loro affidata.
- (3) L'articolo 73 del trattato costituisce una *lex specialis* rispetto all'articolo 86, paragrafo 2. Esso stabilisce norme applicabili alla compensazione degli obblighi di servizio pubblico del settore dei trasporti terrestri.
- (4) Gli obiettivi principali della politica comune dei trasporti, quali definiti nel Libro bianco<sup>31</sup>, consistono nel garantire servizi di trasporto sicuri, efficaci e di qualità grazie ad una concorrenza disciplinata che assicuri anche la trasparenza e l'efficienza dei servizi di trasporto collettivo, tenendo conto, in particolare, dei fattori sociali e ambientali, dell'assetto territoriale o nell'offrire condizioni tariffarie determinate a favore di talune categorie di utenti ed eliminare disparità fra imprese di trasporto provenienti da Stati membri diversi atte ad alterare in modo sostanziale le condizioni di concorrenza.
- (5) Attualmente, molti servizi di trasporto terrestre che rappresentano una necessità sul piano dell'interesse generale non possono essere forniti secondo le regole del libero mercato. È opportuno che le autorità competenti degli Stati membri abbiano la possibilità di intervenire per garantire la prestazione di tali servizi. Tra i meccanismi a

---

<sup>31</sup> COM(2001) 370.

disposizione delle autorità competenti per far sì che vengano forniti servizi di trasporto pubblico di passeggeri vi sono: l'attribuzione agli operatori di diritti esclusivi, la concessione agli operatori di compensazioni finanziarie e la determinazione di regole generali, valide per tutti gli operatori, per l'esercizio dei trasporti pubblici.

- (6) Molti Stati membri hanno emanato una legislazione che prevede la concessione di diritti esclusivi e la stipulazione di contratti di servizio pubblico, almeno per una parte del proprio mercato dei trasporti pubblici, sulla base di procedure concorsuali eque e trasparenti. Di conseguenza, gli scambi fra gli Stati membri sono notevolmente aumentati e numerose imprese di trasporti pubblici stanno adesso fornendo i propri servizi in più di uno Stato membro. Senonché, nelle legislazioni degli Stati membri è emersa l'applicazione di procedure difformi, il che ha creato varie incertezze riguardo ai diritti degli operatori e agli obblighi delle autorità competenti. Infatti, il regolamento (CEE) n. 1191/69 nulla dice in ordine alle modalità di aggiudicazione dei contratti di servizio pubblico in Europa, né in particolare, in ordine alle circostanze in cui devono essere aggiudicati con procedura concorsuale. Occorre quindi aggiornare il quadro normativo comunitario.
- (7) Per organizzare i propri servizi di trasporto nel modo più rispondente alle esigenze dei suoi cittadini, ogni autorità competente deve avere la facoltà di scegliere liberamente il proprio operatore di trasporti pubblici secondo le modalità prescritte dal presente regolamento. Per garantire l'effettiva applicazione dei principi della trasparenza, della parità di trattamento degli operatori in concorrenza e della proporzionalità, qualora vengano accordati compensazioni o diritti esclusivi, è indispensabile definire in un contratto stipulato dall'autorità competente con l'operatore prescelto la natura degli obblighi di servizio pubblico e i corrispettivi accordati. La forma e la denominazione di tale contratto possono variare in funzione degli ordinamenti giuridici degli Stati membri.
- (8) Contrariamente a quanto prevedeva il regolamento (CEE) n. 1191/69, nel cui ambito di applicazione ricadevano anche i servizi di trasporto pubblico per via navigabile, non si reputa opportuno disciplinare, nel presente regolamento, la questione dell'affidamento di contratti di servizio pubblico in questo specifico settore. La disciplina dei servizi di trasporto pubblico per via navigabile resta quindi soggetta all'osservanza dei principi generali del trattato.
- (9) Sotto il profilo del diritto comunitario è indifferente che tali servizi di trasporto siano prestati da imprese pubbliche o da imprese private. Il presente regolamento si fonda sul principio della neutralità rispetto al regime di proprietà sancito dall'articolo 295 del trattato, sul principio della libertà degli Stati membri di definire i servizi di interesse generale, sancito dall'articolo 16 del trattato, nonché sui principi di sussidiarietà e di proporzionalità, sanciti dall'articolo 5 del trattato.
- (10) Alcuni servizi sono prestati essenzialmente per il loro interesse storico o per la loro vocazione turistica. Poiché questi servizi hanno scopi manifestamente diversi dalla fornitura di trasporto pubblico di passeggeri, la loro prestazione non deve essere soggetta alle norme sostanziali e procedurali applicabili agli obblighi di servizio pubblico.
- (11) Le autorità competenti sono responsabili dell'organizzazione della rete del trasporto pubblico. Tale organizzazione può comprendere, oltre alla realizzazione effettiva

del servizio del trasporto, una serie di altre attività e funzioni che le autorità competenti devono essere libere di assolvere esse stesse o di affidare in tutto o in parte ad un operatore terzo.

- (12) I contratti di lunga durata possono comportare la chiusura del mercato per un periodo più lungo del necessario, con conseguente riduzione degli effetti positivi della pressione della concorrenza. Per ridurre al minimo le distorsioni di concorrenza e al tempo stesso salvaguardare la qualità dei servizi, è quindi opportuno che i contratti di servizio pubblico abbiano, di norma, una durata limitata. È tuttavia necessario prevedere la possibilità di stipulare contratti di durata più lunga quando l'operatore debba effettuare investimenti in cespiti aventi una durata di ammortamento eccezionale.
- (13) Qualora la conclusione di un contratto di servizio pubblico può comportare il cambiamento dell'operatore, le autorità competenti devono poter chiedere agli operatori di osservare le disposizioni della direttiva 2001/23/CE del Consiglio, del 12 marzo 2001, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative al mantenimento dei diritti dei lavoratori in caso di trasferimenti di imprese, di stabilimenti o di parti di imprese o di stabilimenti<sup>32</sup>.
- (14) Da alcuni studi effettuati e dall'esperienza maturata dagli Stati che da vari anni hanno introdotto la concorrenza nel settore dei trasporti pubblici, emerge che, con le adeguate garanzie, l'introduzione di una concorrenza disciplinata tra gli operatori dell'Unione europea in questo settore consente di rendere più attrattivi, più innovativi e meno onerosi i servizi forniti, senza per questo ostacolare l'adempimento dei particolari compiti assegnati agli operatori. Questa impostazione ha avuto il sostegno del Consiglio europeo nell'ambito del processo detto di Lisbona del 28 marzo 2000, laddove si invita la Commissione, il Consiglio e gli Stati membri, ciascuno nell'ambito delle rispettive competenze, ad "accelerare la liberalizzazione in settori come [...] i trasporti".
- (15) Ogni collettività locale può decidere se fornire essa stessa i servizi pubblici di trasporto passeggeri nel suo territorio o se affidarli a un operatore interno senza ricorrere a procedure concorsuali. Tuttavia, per garantire eque condizioni di concorrenza, questa facoltà di autoproduzione deve essere soggetta all'osservanza di condizioni rigorose.
- (16) Quando invece l'autorità pubblica decide di affidare a un terzo un servizio d'interesse generale, la scelta dell'operatore deve avvenire nell'osservanza della normativa comunitaria in tema di appalti pubblici e di concessioni, quale risulta dagli articoli da 43 a 49 del trattato CE, nonché nell'osservanza dei principi di trasparenza e di parità di trattamento. In particolare, le disposizioni del presente regolamento lasciano impregiudicati gli obblighi applicabili alle pubbliche autorità in forza delle direttive sull'aggiudicazione degli appalti pubblici, quando i contratti di servizio pubblico rientrano nel loro campo di applicazione.
- (17) Alcuni bandi di gara impongono alle autorità competenti la definizione e la descrizione di sistemi complessi. È quindi opportuno che, nell'aggiudicare tali

---

<sup>32</sup> GU L 82 del 22.3.2001, pag. 16.

contratti, le autorità abbiano facoltà di negoziare i dettagli con tutti i potenziali operatori o con alcuni di essi dopo la presentazione delle offerte.

- (18) È opportuno che la gara pubblica per l'affidamento di contratti di servizio pubblico non sia obbligatoria quando il contratto abbia ad oggetto somme o prestazioni chilometriche di modesta entità.
- (19) Quando le autorità si trovano ad affrontare il rischio di interruzioni della fornitura dei servizi, è opportuno che possano adottare misure di emergenza a breve termine in attesa dell'aggiudicazione di un nuovo contratto di servizio pubblico.
- (20) Il trasporto pubblico di persone per ferrovia pone particolari problemi legati all'entità degli investimenti e al costo delle infrastrutture. Nel marzo 2004 la Commissione ha presentato una proposta che modifica la direttiva (CEE) 91/440 allo scopo di garantire a ogni impresa ferroviaria della Comunità l'accesso all'infrastruttura di tutti gli Stati membri ai fini dell'esercizio del servizio internazionale di trasporto passeggeri.
- (21) In materia di servizi pubblici, il presente regolamento permette a tutte le autorità competenti, di scegliere il proprio operatore per la prestazione del servizio di trasporto pubblico di passeggeri stipulando con questi un contratto di servizio pubblico. Per questi motivi, e tenuto conto della diversa organizzazione territoriale dei vari Stati membri in questa materia, si ritiene giustificato consentire alle autorità competenti di aggiudicare direttamente i contratti di servizio pubblico di trasporto per ferrovia su scala regionale o sulle lunghe distanze. La Commissione continuerà a seguire con attenzione l'evoluzione della fornitura del trasporto pubblico di passeggeri, e segnatamente l'accesso all'infrastruttura ferroviaria in Europa; due anni dopo l'adozione del presente regolamento essa presenterà una relazione in materia. Inoltre, la Commissione presenterà una relazione sull'attuazione del presente regolamento entro due anni dalla data in cui tutte le sue disposizioni saranno entrate in applicazione.
- (22) Le compensazioni concesse dagli Stati membri non devono in nessun caso superare l'importo necessario per coprire le spese sostenute per l'esecuzione di ciascun obbligo di servizio pubblico. Quando propone di aggiudicare un contratto senza ricorrere a procedura concorsuale, l'autorità competente deve altresì osservare modalità di applicazione idonee a garantire che l'importo delle compensazioni risulti adeguato e miri a conseguire un servizio efficiente e di qualità.
- (23) Ai fini dell'aggiudicazione dei contratti di servizio pubblico, le autorità competenti devono adottare tutte le necessarie misure di pubblicità e comunicarle, come minimo, con un anno di anticipo, in modo da consentire ai potenziali operatori di reagire.
- (24) Dato che le autorità competenti e gli operatori hanno bisogno di un certo tempo per adeguarsi alle disposizioni del presente regolamento, è opportuno preconstituire regimi transitori che tengano conto delle peculiarità dei diversi modi di trasporto.
- (25) Nel corso del periodo transitorio è probabile che le autorità competenti applichino le disposizioni del presente regolamento in tempi diversi. Potrebbe quindi accadere che, durante tale periodo, operatori provenienti da mercati in cui il presente regolamento non è ancora applicato, partecipino a gare pubbliche per contratti da aggiudicare in mercati precedentemente aperti alla concorrenza disciplinata.

Per evitare – mediante una misura proporzionata – che l’apertura alla concorrenza del mercato del trasporto pubblico determini situazioni di squilibrio le autorità competenti devono avere la facoltà di rifiutare le offerte delle imprese che svolgono la maggior parte delle loro attività in mercati la cui apertura è prevista ma non ancora effettiva, sempreché tale facoltà venga esercitata senza discriminazioni e venga stabilita prima della pubblicazione del bando di gara.

- (26) Nella sentenza *Altmark Trans GmbH*, la Corte di giustizia delle Comunità europee ha statuito che le compensazioni di servizio pubblico non costituiscono vantaggi ai sensi dell’articolo 87 del trattato CE qualora soddisfino cumulativamente quattro criteri (sentenza del 24 luglio 2003 nella causa C-280/00, punti 87-95, racc. I-7747). Qualora questi criteri non siano soddisfatti e ricorrano i presupposti per l’applicazione dell’articolo 87, paragrafo 1 del trattato, le compensazioni degli obblighi di servizio pubblico costituiscono aiuti di Stato soggetti alle disposizioni degli articoli 73, 86, 87 e 88 del trattato.
- (27) Nel trasporto di passeggeri per via terrestre possono risultare necessarie compensazioni di servizio pubblico allo scopo di consentire alle imprese incaricate della prestazione di servizi pubblici di funzionare secondo principi e condizioni che consentano loro di assolvere i propri compiti. Qualora si configurino come aiuti di Stato, tali compensazioni – se ricorrono determinate condizioni – possono essere compatibili con il trattato in applicazione dell’articolo 73. In primo luogo, devono essere concesse per garantire la prestazione di servizi che siano effettivamente servizi di interesse generale nel senso precisato dal trattato. In secondo luogo, al fine di evitare ingiustificate distorsioni della concorrenza, non possono eccedere quanto necessario per coprire i costi netti originati dall’assolvimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto degli introiti relativi a tali obblighi, nonché di un congruo margine di utile.
- (28) Le compensazioni corrisposte dagli Stati membri in conformità delle disposizioni del presente regolamento possono quindi essere dispensate dall’obbligo di notifica preventiva di cui all’articolo 88, paragrafo 3 del trattato
- (29) Il presente regolamento sostituisce il regolamento (CEE) n. 1191/69 del Consiglio, del 26 giugno 1969, relativo all’azione degli Stati membri in materia di obblighi inerenti alla nozione di servizio pubblico nel settore dei trasporti per ferrovia, su strada e per via navigabile<sup>33</sup>; è quindi opportuno abrogare il suddetto regolamento.
- (30) L’ambito di applicazione del regolamento (CEE) n. 1107/70 del Consiglio, del 4 giugno 1970, relativo agli aiuti accordati nel settore dei trasporti per ferrovia, su strada e per via navigabile è coperto dal presente regolamento<sup>34</sup>. Poiché il regolamento citato risulta oggi obsoleto è opportuno abrogarlo così da poter applicare l’articolo 73 del trattato in modo adeguato all’evoluzione costante del settore ferme restando le disposizioni del presente regolamento e del regolamento (CEE) n. 1192/69

---

<sup>33</sup> GU L 156 del 28.6.1969, pag. 1; regolamento modificato da ultimo dal regolamento (CE) n. 1893/91 (GU L 169 del 29.6.1991, pag. 1).

<sup>34</sup> GU L 130 del 15.6.1970, pag. 1; regolamento modificato da ultimo dal regolamento (CE) n. 543/97 (GU L 84 del 26.3.1997, pag. 6).

del Consiglio, del 26 giugno 1969, relativo alle norme comuni per la normalizzazione dei conti delle aziende ferroviarie<sup>35</sup>,

HANNO ADOTTATO IL PRESENTE REGOLAMENTO:

### *Articolo 1*

#### *Finalità e ambito di applicazione*

1. Il presente regolamento ha lo scopo di definire con quali modalità le autorità competenti possono intervenire, nel rispetto del diritto comunitario, nel settore dei trasporti pubblici di passeggeri per garantire la fornitura di servizi di interesse generale che siano, in particolare, più numerosi, più sicuri, di migliore qualità o offerti a prezzi inferiori a quelli che il semplice gioco delle forze del mercato consentirebbe di fornire.

A tal fine il presente regolamento stabilisce le condizioni alle quali le autorità competenti compensano gli operatori dei trasporti per i costi sostenuti al fine di adempiere ad obblighi di servizio pubblico, nonché le condizioni alle quali concedono diritti esclusivi per l'esercizio di servizi di trasporto pubblico di passeggeri.

2. Il presente regolamento si applica all'esercizio di servizi nazionali ed internazionali di trasporto pubblico di passeggeri su strada e per ferrovia ed altri modi di trasporto ferroviario, ad eccezione dei servizi di trasporto prestati prevalentemente in ragione del loro interesse storico o della loro vocazione turistica.

### *Articolo 2*

#### *Definizioni*

Ai fini del presente regolamento si intende per:

- a) “trasporto pubblico di passeggeri”: i servizi di trasporto di interesse economico generale organizzati dall'autorità competente ed offerti al pubblico senza discriminazione e in maniera continuativa;
- b) “autorità competente”: una amministrazione pubblica o un gruppo di amministrazioni pubbliche di uno Stato membro, avente competenza per organizzare i trasporti pubblici di passeggeri e di aggiudicare contratti di servizio pubblico in una zona geografica determinata o qualsiasi altro organismo investito di tale potere;
- c) “autorità competente a livello locale”: qualsiasi autorità competente la cui zona di competenza geografica non è estesa al territorio nazionale;
- d) “operatore di servizio pubblico”: un'impresa o un gruppo di imprese di diritto pubblico o privato che fornisce servizi di trasporto pubblico di passeggeri o

---

<sup>35</sup> GU L 156 del 28.6.1969, pag. 8.

qualsiasi altro ente pubblico che presta servizi di trasporto pubblico di passeggeri;

- e) “obbligo di servizio pubblico”: l’obbligo definito o individuato da un’autorità competente al fine di garantire la prestazione di servizi di trasporto passeggeri di interesse generale che un operatore, ove considerasse il proprio interesse commerciale, non si assumerebbe o non si assumerebbe nella stessa misura o alle stesse condizioni senza corrispettivo;
- f) “diritto esclusivo”: il diritto in virtù del quale un operatore può prestare determinati servizi di trasporto pubblico di passeggeri su una linea o rete o in un’area determinata, ad esclusione di altri operatori;
- g) “compensazione di servizio pubblico”: qualsiasi vantaggio, in particolare di natura finanziaria, erogato direttamente o indirettamente da un’autorità pubblica per mezzo di risorse pubbliche durante il periodo di vigenza dell’obbligo di servizio pubblico, ovvero qualsiasi vantaggio connesso a tale periodo;
- h) “aggiudicazione diretta”: l’aggiudicazione di un contratto a un operatore senza che sia previamente esperita una procedura concorsuale.
- i) “contratto di servizio pubblico”: uno o più atti giuridicamente vincolanti che formalizzano l’accordo tra un’autorità competente ed un operatore mediante il quale all’operatore è affidata la gestione e la fornitura dei servizi soggetti agli obblighi di servizio pubblico; il contratto può, altresì, secondo l’ordinamento giuridico degli Stati membri, consistere in una decisione adottata dall’autorità competente:
  - che assume la forma di un atto individuale di natura legislativa o regolamentare; oppure
  - che specifica le condizioni alle quali l’autorità competente fornisce essa stessa i servizi o ne affida la fornitura ad un operatore interno;
- j) “operatore interno”: un soggetto giuridicamente distinto dall’autorità competente, sulla quale quest’ultima esercita un controllo completo e analogo a quello che essa esercita sui propri servizi. Al fine di determinare l’esistenza di tale controllo, devono essere presi in considerazione elementi come il livello della sua presenza in seno agli organi di amministrazione, di direzione o vigilanza, le relative disposizioni negli statuti, l’assetto proprietario, l’influenza e il controllo effettivi sulle decisioni strategiche e sulle singole decisioni di gestione;
- k) “valore”: il valore di un servizio, di una linea, di un contratto, di un sistema di compensazioni per il trasporto pubblico di passeggeri, corrispondente alla remunerazione totale, al netto dell’IVA, percepita dall’operatore o dagli operatori, compresi, le compensazioni di qualunque natura erogate dal settore pubblico e i ricavi rappresentati dalla vendita dei titoli di trasporto che non siano riversati all’autorità competente;

- l) “norma generale”: disposizione che si applica senza discriminazione a tutti i servizi di trasporto dello stesso tipo in una zona geografica determinata posta sotto la responsabilità di un’ autorità competente;
- m) “trasporto regionale o a lunga distanza”: il servizio di trasporto che non risponde alle esigenze di trasporto di una regione, di un centro urbano o di un’ agglomerazione o dei trasporti tra un’ agglomerazione e le sue zone periferiche.

### *Articolo 3*

#### *Contratti di servizio pubblico e norme generali*

1. L’ autorità competente che decide di concedere all’ operatore che ha prescelto un diritto esclusivo o una compensazione di qualsivoglia natura a fronte dell’ assolvimento di obblighi di servizio pubblico deve stipulare un contratto di servizio pubblico.
2. In deroga al paragrafo 1, gli obblighi di servizio pubblico finalizzati a stabilire tariffe massime per tutti i passeggeri o per alcune categorie di passeggeri possono essere dedotti in un contratto di servizio pubblico oppure possono essere disciplinati da norme generali. L’ autorità competente compensa gli operatori, sulla scorta dei principi definiti all’ articolo 4, all’ articolo 6 ed all’ allegato, per i costi netti sostenuti per rispettare gli obblighi tariffari stabiliti da norme generali.

### *Articolo 4*

#### *Contenuto obbligatorio dei contratti di servizio pubblico e delle norme generali*

1. I contratti di servizio pubblico e le norme generali definiscono con chiarezza gli obblighi di servizio pubblico che l’ operatore deve assolvere e i territori interessati.
2. I contratti di servizio pubblico e le norme generali stabiliscono in anticipo, in modo obiettivo e trasparente, i parametri in base ai quali devono essere calcolate le singole compensazioni. Tali parametri sono determinati in modo tale che la compensazione corrisposta non possa in alcun caso superare l’ importo necessario per coprire in tutto o in parte i costi netti originati dall’ assolvimento di ciascun obbligo di servizio pubblico, tenendo conto dei relativi ricavi trattenuti dall’ operatore, nonché di un profitto ragionevole.
3. I contratti di servizio pubblico e le norme generali definiscono le modalità di ripartizione dei costi connessi alla fornitura di servizi. Tali costi comprendono, in particolare, le spese per il personale, per l’ energia, la manutenzione della riparazione del materiale rotabile e, se necessario, i costi fissi e una remunerazione adeguata del capitale proprio.
4. I contratti di servizio pubblico e le norme generali definiscono le modalità di ripartizione dei ricavi derivanti dalla vendita dei titoli di trasporto che possono essere trattenuti dall’ operatore, riversati all’ autorità competente o ripartiti fra di loro.



5. I contratti sono conclusi per una durata determinata non superiore a otto anni per i servizi di trasporto con autobus e quindici anni per i servizi di trasporto per ferrovia. La durata dei contratti di servizio pubblico relativi alla prestazione di più modi di trasporto è, al massimo, di quindici anni se i trasporti per ferrovia rappresentano oltre il 50 % del valore dei servizi di cui trattasi.
6. Se necessario, tenuto conto delle modalità di ammortamento dei cespiti, la durata del contratto può essere prorogata, al massimo, di un periodo pari alla metà della durata contrattuale a condizione che l'operatore fornisca cespiti di entità significativa in rapporto all'insieme dei cespiti necessari per la fornitura dei servizi oggetto del contratto di pubblico servizio e che essi siano esclusivamente finalizzati ai servizi di trasporto previsti dal contratto.
7. Nel contratto l'autorità competente può imporre all'operatore prescelto di garantire al personale precedentemente assunto per fornire i servizi i diritti di cui avrebbe beneficiato se avesse avuto luogo un trasferimento ai sensi della direttiva 2001/23/CE. L'autorità individua il personale interessato e ne precisa i diritti contrattuali.

## *Articolo 5*

### *Aggiudicazione di contratti di servizio pubblico*

1. I paragrafi da 2 a 6 si applicano fatti salvi gli obblighi che incombono alle autorità competenti in forza delle direttive 92/50<sup>36</sup>, 93/36<sup>37</sup>, 93/37<sup>38</sup> e 93/38<sup>39</sup>, così come modificate, e delle direttive 2004/17<sup>40</sup> e 2004/18<sup>41</sup> sull'aggiudicazione degli appalti pubblici.
2. Le autorità competenti a livello locale hanno facoltà di fornire esse stesse servizi di trasporto pubblico o di procedere all'aggiudicazione diretta di contratti di servizio pubblico ad un operatore interno, a condizione che l'operatore interno o qualsiasi soggetto sul quale esso eserciti un'influenza anche minima esercitino integralmente le loro attività all'interno del territorio dell'autorità competente e che non partecipino a procedure concorsuali organizzate fuori del territorio dell'autorità competente.

---

<sup>36</sup> Direttiva 92/50/CEE del Consiglio, del 18 giugno 1992, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi (GU L 209 del 24.7.1992, pag. 1).

<sup>37</sup> Direttiva 93/36/CEE del Consiglio, del 14 giugno 1993, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture (GU L 199 del 9.8.1993, pag. 1).

<sup>38</sup> Direttiva 93/37/CEE del Consiglio del 14 giugno 1993, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori (GU L 199 del 9.8.1993, pag. 54).

<sup>39</sup> Direttiva 93/38/CEE del Consiglio, del 14 giugno 1993, che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto nonché degli enti che operano nel settore delle telecomunicazioni (GU L 199 del 9.8.1993, pag. 84).

<sup>40</sup> Direttiva 2004/17/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali (GU L 134 del 30.4.2004, pag. 1).

<sup>41</sup> Direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi (GU L 134 del 30.4.2004, pag. 114).

3. L'autorità competente che si rivolge a un operatore terzo deve aggiudicare i contratti di servizio pubblico mediante gara pubblica, ad esclusione dei casi contemplati ai paragrafi 3, 4, 5 e 6. La procedura seguita per le gare è equa, aperta a tutti gli operatori e rispetta i principi di trasparenza e non discriminazione. Dopo la presentazione delle offerte ed una eventuale preselezione, il procedimento può dar luogo a negoziati tra le parti, nel rispetto dei suddetti principi, allo scopo di specificare gli elementi che consentano di meglio rispondere alle peculiarità o alla complessità delle esigenze da soddisfare.
4. Le autorità competenti hanno facoltà di aggiudicare direttamente i contratti di servizio pubblico il cui valore annuo medio stimato è inferiore a 1 mio EUR oppure che riguardano la fornitura di servizi di trasporto per meno di 300 000 chilometri all'anno.
5. L'autorità competente può prendere provvedimenti di emergenza in caso di interruzione del servizio o di pericolo imminente di interruzione. I provvedimenti di emergenza assumono la forma dell'aggiudicazione diretta di un contratto di servizio pubblico o della proroga consensuale di un contratto di servizio pubblico già stipulato. I contratti aggiudicati o prorogati con provvedimento di emergenza hanno una durata che non eccede il periodo necessario all'autorità competente per organizzare un nuovo procedimento di aggiudicazione del contratto in conformità delle disposizioni del presente regolamento e che, in ogni caso, è inferiore ad un anno.
6. Le autorità competenti hanno facoltà di aggiudicare direttamente i contratti di servizio pubblico di trasporto su lunga distanza nel settore ferroviario.

#### *Articolo 6*

##### *Compensazioni di servizio pubblico*

1. Le compensazioni previste da una norma generale o da un contratto di servizio pubblico devono essere conformi alle disposizioni di cui all'articolo 4, indipendentemente dalle modalità di aggiudicazione del contratto. Le compensazioni di qualsiasi natura contemplate da un contratto aggiudicato direttamente nei casi previsti dall'articolo 5 paragrafi 2, 4, 5 o 6, o stabilite da una norma generale devono inoltre conformarsi alle disposizioni dell'allegato.
2. Su richiesta scritta della Commissione gli Stati membri le trasmettono, entro venti giorni lavorativi o entro un termine più lungo fissato nella richiesta stessa, tutte le informazioni che la Commissione reputa necessarie per stabilire se le compensazioni erogate siano compatibili col presente regolamento.

#### *Articolo 7*

##### *Pubblicità*

1. Ogni autorità competente pubblica una volta all'anno una relazione dettagliata sugli obblighi di servizio pubblico di loro competenza, sugli operatori affidatari

del servizio, sulle compensazioni e i diritti esclusivi ad essi conferiti a titolo di corrispettivo. La relazione deve consentire il controllo e la valutazione delle prestazioni di servizi e della qualità della rete dei trasporti pubblici sotto il profilo della migliore utilizzazione dei fondi pubblici.

2. Ogni autorità competente prende i provvedimenti necessari affinché, al più tardi un anno prima dell'inizio del procedimento di gara o un anno prima dell'aggiudicazione diretta del contratto, vengano pubblicate nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, come minimo, le seguenti informazioni:
  - a) il nome e le coordinate dell'autorità competente;
  - b) il tipo di aggiudicazione prescelto;
  - c) i servizi e i territori interessati dall'aggiudicazione.

### *Articolo 8*

#### *Transizione*

1. I paragrafi da 2 a 6 del presente articolo si applicano fatti salvi gli obblighi che incombono alle autorità competenti in forza delle direttive 1992/50<sup>42</sup>, 1993/36<sup>43</sup>, 1993/37<sup>44</sup> e 1993/38<sup>45</sup>, così come modificate, e delle direttive 2004/17<sup>46</sup> e 2004/18<sup>47</sup> sull'aggiudicazione degli appalti pubblici.
2. Ciascuna autorità competente provvede affinché:
  - a) almeno la metà del valore dei suoi contratti di servizio pubblico di trasporto con autobus venga aggiudicata in conformità delle disposizioni del presente regolamento entro quattro anni dall'entrata in vigore del regolamento medesimo;
  - b) la totalità dei suoi contratti di servizio pubblico di trasporto con autobus venga aggiudicata in conformità delle disposizioni del presente regolamento entro otto anni dall'entrata in vigore del regolamento medesimo.
3. Ciascuna autorità competente provvede affinché:
  - a) almeno la metà del valore dei suoi contratti di servizio pubblico di trasporto per ferrovia venga aggiudicata in conformità delle disposizioni del presente regolamento entro cinque anni dall'entrata in vigore del regolamento medesimo; e

---

<sup>42</sup> Cfr. nota 35.

<sup>43</sup> Cfr. nota 36.

<sup>44</sup> Cfr. nota 37.

<sup>45</sup> Cfr. nota 38.

<sup>46</sup> Cfr. nota 39.

<sup>47</sup> Cfr. nota 40.

- b) la totalità dei suoi contratti di servizio pubblico di trasporto per ferrovia venga aggiudicata in conformità delle disposizioni del presente regolamento entro dieci anni dall'entrata in vigore del regolamento medesimo.
4. Per i contratti di servizio pubblico che implicano il ricorso a più modi di trasporto, i periodi transitori previsti al paragrafo 3 si applicano qualora il trasporto per ferrovia rappresenti oltre il 50 % del valore dei servizi di cui trattasi.
  5. Ai fini dell'applicazione dei paragrafi 2, 3 e 4 non si tiene conto dei contratti di servizio pubblico aggiudicati prima dell'entrata in vigore del presente regolamento in esito a procedure concorsuali eque, purché essi abbiano una durata limitata comparabile a quelle indicate all'articolo 4, paragrafo 5, del presente regolamento. Questi contratti restano in vigore fino alla loro scadenza.
  6. Durante la seconda metà dei periodi transitori di cui ai paragrafi 2 e 3 le autorità competenti hanno facoltà di escludere dalla partecipazione all'aggiudicazione dei contratti mediante gara pubblica gli operatori che non possono fornire la prova che il valore dei servizi di trasporto pubblico per i quali beneficiano di una compensazione o di un diritto esclusivo conferiti conformemente al presente regolamento rappresenta almeno la metà del valore di tutti i servizi di trasporto pubblico per i quali beneficiano di una compensazione o di un diritto esclusivo. Nell'applicare tale disposizione non si tiene conto dei contratti aggiudicati in via di urgenza ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 5.

Nell'avvalersi di tale facoltà le autorità competenti evitano ogni discriminazione, escludono tutti i potenziali operatori che soddisfano tale criterio e informano i potenziali operatori della propria decisione all'inizio del procedimento di aggiudicazione del contratto di servizio pubblico.

Le autorità competenti informano la Commissione della loro intenzione di applicare tale disposizione come minimo due mesi prima della pubblicazione del bando di gara.

#### *Articolo 9*

##### *Compatibilità con il trattato*

Qualora costituiscano aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 87 paragrafo 1, le sole compensazioni erogate in conformità con il presente regolamento sono compatibili con il mercato comune. Tali compensazioni sono dispensate dall'obbligo di notifica preventiva di cui all'articolo 88, paragrafo 3, del trattato.

#### *Articolo 10*

##### *Abrogazione*

1. Il regolamento (CEE) n. 1191/69 è abrogato.
2. Il regolamento (CEE) n. 1107/70 è abrogato.

## *Articolo 11*

### *Monitoraggio*

1. Due anni dopo l'adozione del presente regolamento la Commissione presenta una relazione sull'evoluzione della fornitura del trasporto pubblico di viaggiatori in Europa.
2. Entro due anni dallo scadere del periodo transitorio di cui all'articolo 8, paragrafo 3, la Commissione presenta una relazione sull'attuazione del presente regolamento.

## *Articolo 12*

### *Entrata in vigore*

Il presente regolamento entra in vigore il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

Il presente regolamento entra in vigore il XXX giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

Il presente regolamento è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Parlamento*  
*Il Presidente*

*Per il Consiglio*  
*Il Presidente*

## ALLEGATO

### Norme applicabili alla compensazione nei casi previsti all'articolo 6, paragrafo 1

1. Le compensazioni per contratti aggiudicati direttamente in conformità dell'articolo 5, paragrafi 2, 4, 5 o 6 o le compensazioni derivanti da una norma generale sono calcolate secondo le regole di cui al presente allegato.
2. La compensazione non può eccedere l'importo corrispondente all'effetto finanziario netto risultante dalla somma delle incidenze – positive o negative – dell'assolvimento degli obblighi di servizio pubblico sulle spese e sulle entrate dell'operatore. Tali incidenze sono calcolate mettendo a confronto la situazione in cui l'obbligo del servizio pubblico è assolto con la situazione che sarebbe esistita qualora l'obbligo non fosse stato assolto e qualora i servizi contemplati dall'obbligo di servizio pubblico fossero stati prestati alle condizioni di mercato.
3. Il calcolo dell'effetto finanziario tiene conto delle conseguenze che l'osservanza dell'obbligo di servizio pubblico esercita sulla domanda di servizi di trasporto sull'insieme della rete di cui trattasi.
4. Il calcolo delle spese e delle entrate deve essere effettuato in conformità con i principi contabili in vigore.
5. Allo scopo di aumentare la trasparenza e di evitare le sovvenzioni incrociate, quando un operatore presta sia servizi compensati soggetti ad obblighi di servizio di trasporto pubblico sia altre attività, la contabilità dei suddetti servizi pubblici deve essere tenuta separata nell'osservanza almeno dei seguenti criteri:
  - i conti corrispondenti a ciascuna di tali attività economiche sono separati e la frazione dei cespiti corrispondenti e dei costi fissi sono imputate secondo le vigenti norme contabili;
  - i costi connessi ad eventuali altre attività esercitate dall'operatore coprono tutti i costi variabili, un contributo adeguato per i costi fissi ed un profitto ragionevole. Questi costi non possono in nessun caso essere imputati al servizio pubblico di cui trattasi;
  - i costi originati dalla prestazione del servizio pubblico sono bilanciati dai ricavi di esercizio e dal versamento di somme da parte delle pubbliche autorità, senza possibilità di trasferimento di ricavi verso un altro settore di attività dell'operatore.
6. S'intende per profitto ragionevole un tasso di remunerazione del capitale abituale per il settore in questione, che deve tenere conto del rischio o dell'assenza di rischio assunto dall'operatore a seguito dell'intervento dell'autorità pubblica.
7. Il metodo di compensazione deve stimolare l'operatore a mantenere o a sviluppare
  - una gestione efficace, che possa essere oggetto di valutazione obiettiva, e
  - la fornitura di servizi di trasporto di un livello di qualità sufficiente.