

II

*(Comunicazioni)*COMUNICAZIONI PROVENIENTI DALLE ISTITUZIONI, DAGLI ORGANI E
DAGLI ORGANISMI DELL'UNIONE EUROPEA

COMMISSIONE EUROPEA

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

**sugli orientamenti interpretativi concernenti il regolamento (CE) n. 1370/2007 relativo ai servizi
pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia**

(2014/C 92/01)

1. INTRODUZIONE

Il regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 1191/69 e (CEE) n. 1107/70 ⁽¹⁾, è stato adottato il 23 ottobre 2007. Il regolamento, entrato in vigore il 3 dicembre 2009, mira a creare un mercato interno per la fornitura di servizi pubblici di trasporto di passeggeri. Nel perseguire tale obiettivo, punta a integrare le norme in materia di appalti pubblici. Il regolamento stabilisce altresì le condizioni alle quali le compensazioni stabilite nei contratti e nelle concessioni per i servizi pubblici di trasporto di passeggeri sono ritenute compatibili con il mercato interno ed esentate dall'obbligo di notifica preventiva degli aiuti di Stato alla Commissione.

Il regolamento (CE) n. 1370/2007 è estremamente rilevante per l'organizzazione e il finanziamento dei servizi pubblici di trasporto tramite autobus, tram, metropolitana e ferrovia negli Stati membri. L'applicazione coerente e corretta delle sue disposizioni è importante a livello sia economico, sia politico. Ciò è dovuto al fatto che il valore aggiunto e l'occupazione nel settore dei trasporti pubblici corrispondono rispettivamente a circa l'1 % del PIL e dell'occupazione totale nell'Unione europea. Un settore dei trasporti pubblici che funzioni in modo efficiente è un elemento fondamentale di un'efficace politica sociale, economica e ambientale.

Sia da una valutazione esterna ex post dell'attuazione del regolamento (CE) n. 1370/2007 ⁽²⁾ realizzata da un consulente esterno, sia dalla posizione dei rappresentanti delle associazioni europee e degli Stati membri intervenuti alla conferenza di livello UE delle parti interessate organizzata dalla Commissione il 14 novembre 2011 ⁽³⁾ per discutere dell'attuazione del regolamento citato, è emersa l'esigenza che la Commissione elabori orientamenti relativi all'applicazione di talune disposizioni del regolamento. Interpretazioni divergenti delle disposizioni relative alla definizione di obblighi di servizio pubblico, all'ambito di applicazione dei contratti di servizio pubblico, all'aggiudicazione di tali contratti e alla compensazione degli obblighi di servizio pubblico possono ostacolare la creazione di un mercato interno per il trasporto pubblico e causare indesiderate distorsioni di mercato.

Prima di adottare la presente comunicazione, la Commissione ha condotto consultazioni con gli Stati membri e le parti interessate, quali le associazioni europee del settore dei trasporti pubblici, comprese le organizzazioni degli addetti dei trasporti e dei passeggeri.

⁽¹⁾ GU L 315 del 3.12.2007, pag. 1.

⁽²⁾ DLA Piper, Study on the implementation of Regulation (EC) No 1370/2007 on public passenger transport services by rail and by road, del 31 ottobre 2010, pubblicato su http://ec.europa.eu/transport/modes/rail/studies/rail_en.htm

⁽³⁾ Gli atti della conferenza sono pubblicati al seguente indirizzo: http://ec.europa.eu/transport/modes/rail/events/2011-11-14-workshop_en.htm

Nella presente comunicazione la Commissione fornisce la propria interpretazione di una serie di disposizioni del regolamento, ispirata alle migliori pratiche, al fine di aiutare gli Stati membri a trarre il massimo beneficio dal mercato interno. La presente comunicazione non aspira a illustrare tutte le disposizioni in maniera esaustiva, né crea nuove norme legislative. È opportuno rilevare che, in ogni caso, l'interpretazione del diritto dell'Unione spetta in ultima istanza alla Corte di giustizia dell'Unione europea.

Il 30 gennaio 2013, la Commissione ha adottato una proposta di modifica del regolamento (CE) n. 1370/2007 in prospettiva dell'apertura del mercato interno per i servizi di trasporto di passeggeri per ferrovia ⁽¹⁾. Alcune delle disposizioni del regolamento che la Commissione ha proposto di modificare, come quelle in materia di aggiudicazione dei contratti di servizio pubblico nel settore del trasporto ferroviario, sono oggetto di interpretazione nella presente comunicazione. Per quanto riguarda tali disposizioni, gli orientamenti forniti nel presente documento dovrebbero essere considerati validi fino all'entrata in vigore di eventuali modifiche del regolamento (CE) n. 1370/2007.

2. L'INTERPRETAZIONE DEL REGOLAMENTO (CE) N. 1370/2007 DA PARTE DELLA COMMISSIONE

2.1. Ambito di applicazione del regolamento (CE) n. 1370/2007

Il presente capitolo sull'ambito di applicazione del regolamento (CE) n. 1370/2007 fornisce orientamenti interpretativi sulla relazione tra il regolamento e le seguenti direttive: direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa agli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE ⁽²⁾ («direttiva 2014/24/UE»); direttiva 2014/25/UE sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE ⁽³⁾ («direttiva 2014/25/UE»); e direttiva 2014/23/UE sull'attribuzione dei contratti di concessione ⁽⁴⁾ («direttiva 2014/23/UE»). Il presente capitolo chiarisce inoltre le modalità di applicazione del regolamento alle vie navigabili interne e acque territoriali e ai contratti di trasporto merci fino al 2 dicembre 2012.

2.1.1. *Articolo 1, paragrafo 3 e articolo 5, paragrafo 1. Relazione tra il regolamento (CE) n. 1370/2007 e le direttive sugli appalti pubblici e le concessioni*

Il regolamento (CE) n. 1370/2007 disciplina le modalità di aggiudicazione degli appalti per servizi pubblici, come definito all'articolo 2, lettera i), nel campo del trasporto di passeggeri su strada e ferrovia. Tali appalti, tuttavia, possono anche rientrare nel campo di applicazione delle direttive sugli appalti pubblici (direttiva 2014/24/UE e direttiva 2014/25/UE). Poiché le direttive citate nel regolamento (CE) n. 1370/2007 (direttiva 2004/17/CE e direttiva 2004/18/CE) sono state abrogate e sostituite dalle direttive sopracitate, i riferimenti di cui al regolamento (CE) n. 1370/2007 vanno intesi come riferimenti alle nuove direttive.

L'articolo 1, paragrafo 3, stabilisce che il regolamento (CE) n. 1370/2007 non si applica a concessioni di opere pubbliche ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 3, lettera a), della direttiva 2004/17/CE, o dell'articolo 1, paragrafo 3, della direttiva 2004/18/CE. Dopo l'entrata in vigore della direttiva 2014/23/UE sull'attribuzione dei contratti di concessione, il termine «concessioni di opere» è definito all'articolo 5, paragrafo 1, lettera a), di tale direttiva. Pertanto le concessioni di opere relative a servizi pubblici di trasporto passeggeri per ferrovia e con altre modalità su rotaia oltre che su strada sono disciplinate unicamente dalla direttiva 2014/23/UE.

Per quanto riguarda la relazione tra il regolamento (CE) n. 1370/2007 e le direttive sugli appalti pubblici e la direttiva 2014/23/UE, è importante distinguere fra contratti di servizio e concessioni di servizi.

L'articolo 2, punti 1), 2) e 5), della direttiva 2014/25/UE definisce con «appalti di servizi» i contratti a titolo oneroso, conclusi per iscritto fra uno o più enti aggiudicatori e uno o più operatori economici e aventi per oggetto la fornitura di servizi. Quando gli appalti vedono la partecipazione di amministrazioni aggiudicatrici ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, punto 1), della direttiva 2014/24/UE, essi sono considerati «appalti di servizio pubblico» ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, punti 6) e 9), della direttiva 2014/24/UE.

⁽¹⁾ Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 1370/2007 per quanto riguarda l'apertura del mercato dei servizi di trasporto nazionale di passeggeri per ferrovia, COM/2013/028 final.

⁽²⁾ GU L 94 del 28.3.2014, pag. 65.

⁽³⁾ GU L 94 del 28.3.2014, pag. 243.

⁽⁴⁾ GU L 94 del 28.3.2014, pag. 1.

L'articolo 5, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2014/23/UE sull'attribuzione dei contratti di concessione definisce la «concessione di servizi» «un contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto in virtù del quale una o più amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori affidano la fornitura e la gestione dei servizi diversi dall'esecuzione delle opere di cui alla lettera a) a uno o più operatori economici, il cui corrispettivo consista unicamente nel diritto di gestire il servizio oggetto del contratto o in tale diritto accompagnato da un pagamento». L'articolo 5, paragrafo 1, specifica inoltre che «l'attribuzione di una concessione per opere o servizi comporta il trasferimento al concessionario di un rischio operativo nell'esecuzione di tali opere o servizi comprendente rischi sul versante della domanda o dell'offerta o su entrambi. Si considera che il concessionario assuma il rischio operativo nel caso in cui, in condizioni operative normali, non sia garantito il recupero degli investimenti effettuati o dei costi sostenuti per la gestione delle opere o dei servizi oggetto della concessione. La parte del rischio trasferita al concessionario comporta una reale esposizione alle fluttuazioni del mercato, il che implica che ogni potenziale perdita stimata subito dal concessionario non sia puramente nominale o trascurabile».

La distinzione fra contratti di servizio e concessioni di servizi (pubblici) è importante perché, a norma dell'articolo 10, paragrafo 3, della direttiva 2014/23/UE, quest'ultima non si applica alle concessioni di servizi pubblici di trasporto passeggeri a norma del regolamento (CE) n. 1370/2007. L'aggiudicazione di concessioni di servizio per tali servizi pubblici di trasporto passeggeri è disciplinata unicamente dal regolamento (CE) n. 1370/2007.

L'articolo 5, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1370/2007 specifica che l'aggiudicazione di contratti di servizio in materia di trasporto con autobus e tram è disciplinata dalle direttive 2004/17/CE⁽¹⁾ e 2004/18/CE⁽²⁾, tranne nei casi in cui tali appalti assumano la forma di concessioni di lavori pubblici. L'aggiudicazione di contratti di servizio (pubblico) in materia di trasporto di passeggeri con autobus e tram è disciplinata quindi unicamente dalle direttive 2014/24/UE e 2014/25/UE.

L'aggiudicazione di contratti di servizio (pubblico) in materia di trasporto pubblico di passeggeri per ferrovia e metropolitana è disciplinata dal regolamento (CE) n. 1370/2007 ed è esclusa dall'ambito di applicazione della direttiva 2014/24/UE a norma del considerando 27 e dell'articolo 10, lettera i), di quest'ultima e dall'ambito di applicazione della direttiva 2014/25/UE a norma del considerando 35 e dell'articolo 21, lettera g), di quest'ultima.

Tabella

Sintesi della base giuridica applicabile per le aggiudicazioni di appalti per tipo di accordo contrattuale e modo di trasporto

Servizi pubblici di trasporto passeggeri mediante	Appalti di servizi (pubblici), quali definiti nelle direttive 2014/24/UE e 2014/25/UE	Concessioni di servizi quali definiti nella direttiva 2014/23/UE
Autobus e tram	Direttive 2014/24/UE e 2014/25/UE	Regolamento (CE) n. 1370/2007
Ferrovia e metropolitana	Regolamento (CE) n. 1370/2007	Regolamento (CE) n. 1370/2007

2.1.2. Articolo 1, paragrafo 2. Applicazione del regolamento (CE) n. 1370/2007 alle vie navigabili interne e acque territoriali

L'articolo 1, paragrafo 2, stabilisce che il regolamento (CE) n. 1370/2007 si applica ai servizi di trasporto pubblico di passeggeri per ferrovia, con altre modalità su rotaia oltre che su strada e che gli Stati membri possono applicare il regolamento al trasporto pubblico di passeggeri per vie navigabili interne. Per garantire la certezza del diritto, è opportuno che la decisione degli Stati membri di applicare il regolamento (CE) n. 1370/2007 al trasporto pubblico di passeggeri per vie navigabili interne sia adottata in modo trasparente mediante un atto giuridicamente vincolante. Applicare il regolamento (CE) n. 1370/2007 ai servizi per il trasporto pubblico di passeggeri per vie navigabili interne può essere particolarmente utile ove tali servizi siano integrati entro una rete urbana, suburbana o regionale più estesa.

⁽¹⁾ Abrogata e sostituita dalla direttiva 2014/25/UE.

⁽²⁾ Abrogata e sostituita dalla direttiva 2014/24/UE.

In assenza di una decisione di applicazione del regolamento (CE) n. 1370/2007 ai servizi di trasporto di passeggeri per vie navigabili interne, tali servizi sono disciplinati direttamente dall'articolo 93 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Determinati aspetti del trasporto di passeggeri per vie navigabili interne sono inoltre disciplinati dal regolamento (CEE) n. 3921/91 del Consiglio, del 16 dicembre 1991, che fissa le condizioni per l'ammissione di vettori non residenti ai trasporti nazionali di merci o di persone per via navigabile in uno Stato membro ⁽¹⁾, oltre che dal regolamento (CE) n. 1356/96 del Consiglio, dell'8 luglio 1996, riguardante regole comuni applicabili ai trasporti di merci o di persone per via navigabile tra Stati membri al fine di realizzare in tali trasporti la libera prestazione dei servizi ⁽²⁾.

L'articolo 1, paragrafo 2, stabilisce altresì che gli Stati membri possono applicare il regolamento (CE) n. 1370/2007 ai servizi di trasporto in acque territoriali solo se ciò non pregiudica il 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) ⁽³⁾. Alcune disposizioni chiave di tale regolamento non coincidono esattamente con quelle del regolamento (CE) n. 1370/2007 (ad esempio, quelle relative alla sua applicazione al trasporto di merci, alla durata degli appalti, ai diritti di esclusiva e alle soglie per l'aggiudicazione diretta di appalti di entità ridotta). L'applicazione del regolamento (CE) n. 1370/2007 alle acque territoriali pone una serie di difficoltà. In una sua comunicazione ⁽⁴⁾ la Commissione fornisce orientamenti sull'applicazione del regolamento (CEE) n. 3577/92, quando dette difficoltà sono prese in esame.

2.1.3. *Articolo 10, paragrafo 1. Applicabilità del regolamento (CEE) n. 1191/69 ai contratti di trasporto di merci fino al 2 dicembre 2012*

In passato, alcuni servizi di trasporto di merci per ferrovia sono stati soggetti agli obblighi di servizio pubblico di cui al 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 ⁽⁵⁾. Il regolamento (CE) n. 1370/2007, che abroga il regolamento (CEE) n. 1191/69, non si applica tuttavia ai servizi di trasporto di merci. Per contribuire a eliminare gradualmente le compensazioni non autorizzate dalla Commissione a norma degli articoli 93, 107 e 108 del TFUE, l'articolo 10, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1370/2007 stabilisce che il regolamento (CEE) n. 1191/69 deve continuare ad essere applicato ai servizi di trasporto merci per tre anni dopo l'entrata in vigore del regolamento (CE) n. 1370/2007, ovvero fino al 2 dicembre 2012. I servizi di trasporto merci sono qualificati come servizi di interesse economico generale ove lo Stato membro stabilisca che presentano caratteristiche specifiche rispetto ai servizi per il trasporto commerciale di merci ⁽⁶⁾. Gli Stati membri che vogliono mantenere regimi di aiuti di Stato per il trasporto di merci per ferrovia che non rientrano nelle condizioni specifiche stabilite dalla sentenza *Altmark* ⁽⁷⁾ sono tenuti ad informarne la Commissione affinché tali regimi possano essere preventivamente approvati. Tali regimi sono valutati direttamente sulla base all'articolo 93 del TFUE. Se i regimi di cui trattasi non sono notificati in anticipo, essi vengono a configurarsi come aiuti nuovi e illegittimi e, in quanto tali, non più esenti dall'obbligo di notifica previsto per gli aiuti di Stato.

2.2. **Definizione di obblighi di servizio pubblico e norme/contenuti generali dei contratti di servizio pubblico**

Il presente capitolo fornisce orientamenti interpretativi sugli elementi costitutivi dei contratti di servizio pubblico, le principali caratteristiche delle regole generali e il modo in cui le autorità competenti definiscono la natura e la portata degli obblighi di servizio pubblico e dei diritti esclusivi nel quadro del regolamento (CE) n. 1370/2007. Esso prende inoltre in esame le condizioni alle quali possono essere concesse proroghe della durata dei contratti di servizio pubblico come pure le condizioni per il subappalto anche nel caso di operatori interni.

⁽¹⁾ GU L 373 del 31.12.1991, pag. 1.

⁽²⁾ GU L 175 del 13.7.1996, pag. 7.

⁽³⁾ GU L 364 del 12.12.1992, pag. 7.

⁽⁴⁾ Comunicazione della Commissione sull'interpretazione del regolamento (CEE) n. 3577/92 del Consiglio concernente l'applicazione del principio della libera prestazione dei servizi ai trasporti marittimi fra Stati membri (cabotaggio marittimo) (non ancora pubblicato nella Gazzetta ufficiale).

⁽⁵⁾ GU L 156 del 28.6.1969, pag. 1.

⁽⁶⁾ Causa C-179/90, *Mercé convenzionali porto di Genova SpA/Siderurgica Gabrielli SpA*, Racc. 1991, pag. I-5889, punto 27. Causa C-242/95 — *GT-Link A/S c. De Danske Statsbaner (DSB)*, Racc. 1997 pag. I-4449, punto 53. Causa C-266/96 — *Corsica Ferries France SA c. Gruppo Antichi Ormeggiatori del Porto di Genova Coop, arl e altri*, Racc. 1998 pag. I-3949, punto 45.

⁽⁷⁾ Causa C-280/00, *Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, in presenza di *Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht*, Racc. 2003, pag. I-7747.

2.2.1. *Articolo 2, lettera i). Elementi costitutivi di un contratto di servizio pubblico*

Secondo l'articolo 2, lettera i), per contratto di servizio pubblico si intende «uno o più atti giuridicamente vincolanti che formalizzano l'accordo tra un'autorità competente e un operatore di servizio pubblico mediante il quale all'operatore stesso è affidata la gestione e la fornitura dei servizi di trasporto pubblico di passeggeri soggetti agli obblighi di servizio pubblico». Il contratto può anche configurarsi come decisione adottata da un'autorità competente che assume la forma di singolo atto legislativo o normativo, ovvero contenente condizioni in base alle quali la stessa autorità competente fornisce i servizi o ne affida l'erogazione a un operatore interno. La nozione di «contratto di servizio pubblico» ai sensi del regolamento (CE) n. 1370/2007 si estende dunque anche alle concessioni di servizi pubblici.

Per tenere conto dei vari regimi giuridici e delle tradizioni negli Stati membri, la definizione di contratto di servizio pubblico di cui al regolamento (CE) n. 1370/2007 è molto ampia e comprende vari tipi di atti giuridicamente vincolanti. Essa garantisce quindi che nessuna situazione legale esuli dall'ambito di applicazione del regolamento, anche se il rapporto tra autorità competente e operatore non è sancito in modo formale e rigido da un contratto nel senso più stretto del termine. Ecco perché la definizione comprende anche i contratti di servizio pubblico consistenti in una decisione sotto forma di atto legislativo o normativo. Anche una combinazione tra un atto legale generico, che assegna la prestazione di servizi a un operatore, e uno amministrativo, che stabilisce requisiti dettagliati riguardo ai servizi da fornire e al calcolo della compensazione, può essere considerata un contratto di servizio pubblico. La definizione copre anche decisioni adottate dall'autorità competente in cui si definiscono le condizioni in base alle quali l'autorità stessa fornisce servizi o ne affida l'erogazione a un operatore interno.

2.2.2. *Articolo 2, lettera l). Caratteristiche e processo di elaborazione di norme generali*

Le norme generali sono definite all'articolo 2, lettera l), come misure applicate «senza discriminazione a tutti i servizi di trasporto pubblico di passeggeri dello stesso tipo in una zona geografica determinata posta sotto la responsabilità di un'autorità competente». Si tratta dunque di misure che riguardano uno o più tipi di trasporto pubblico e che possono essere imposte in modo unilaterale, ma non discriminatorio, da enti pubblici a operatori di servizio pubblico o che possono essere inserite nei contratti conclusi tra le autorità competenti e gli operatori di servizio pubblico. Le misure di cui trattasi sono limitate alla zona geografica di cui è responsabile l'autorità competente ma non riguardano necessariamente l'intera area geografica. Una norma generale può inoltre essere una legge regionale o nazionale applicabile a tutti gli operatori di trasporto pubblico esistenti o potenziali in una regione o in uno Stato membro. Pertanto essa non è di norma negoziata con i singoli operatori di servizio pubblico. Anche se le norme generali sono imposte con un atto unilaterale, non è escluso che gli operatori di servizio pubblico possano essere consultati in modo trasparente e non discriminatorio prima dell'adozione delle stesse.

2.2.3. *Articolo 3, paragrafi 2 e 3. Istituzione di norme generali nell'ambito o no di un contratto di servizio pubblico. Ambito di applicazione delle norme generali*

Il considerando 17 del regolamento (CE) n. 1370/2007 afferma che «le autorità competenti hanno la facoltà di stabilire criteri sociali e di qualità al fine di salvaguardare e rafforzare le norme di qualità per gli obblighi di servizio pubblico, per esempio riguardo alle condizioni minime di lavoro, ai diritti dei passeggeri, alle esigenze delle persone a mobilità ridotta o alla tutela dell'ambiente, alla sicurezza dei passeggeri e dei lavoratori nonché agli obblighi dei contratti collettivi e ad altre norme e accordi in materia di luogo di lavoro e protezione sociale nel luogo in cui viene prestato il servizio. Per garantire condizioni di concorrenza trasparenti e comparabili tra operatori ed evitare il rischio di dumping sociale, le autorità competenti dovrebbero poter imporre specifici standard sociali e di qualità del servizio».

Gli Stati membri e/o le autorità competenti possono organizzare il trasporto pubblico mediante norme generali come leggi, decreti o misure di regolamentazione. Tuttavia, quando tali norme generali prevedono una compensazione o un diritto esclusivo, vi è l'obbligo aggiuntivo di stipulare un contratto di servizio pubblico a norma dell'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1370/2007. Tale obbligo non sussiste quando le norme generali stabiliscono tariffe massime per tutti i passeggeri o per determinate categorie a norma dell'articolo 3, paragrafo 2, di tale regolamento. In tal caso, non vi è alcun obbligo di stipulare un contratto di servizio pubblico e il meccanismo di compensazione può essere definito su base non discriminatoria e generalmente applicabile.

Un'autorità competente può decidere di utilizzare norme generali per stabilire standard qualitativi o sociali conformemente al diritto nazionale. Se le norme generali prevedono una compensazione o se l'autorità competente ritiene che l'attuazione delle norme generali la richieda, è necessario stipulare uno o più contratti di servizio pubblico che definiscano gli obblighi e i parametri per la compensazione del loro effetto finanziario netto, a norma degli articoli 4 e 6 e dell'allegato del regolamento (CE) n. 1370/2007.

2.2.4. Articolo 3, paragrafo 3. Notifica ai sensi della normativa dell'Unione in materia di aiuti di Stato di norme generali sui regimi tariffari massimi per il trasporto di alunni, studenti, apprendisti e persone a mobilità ridotta che non rientrano nell'ambito di applicazione del regolamento (CE) n. 1370/2007

L'articolo 3, paragrafo 3, permette agli Stati membri di escludere dal campo di applicazione del regolamento (CE) n. 1370/2007 le norme generali sulla compensazione finanziaria per obblighi di servizio pubblico che stabiliscono tariffe massime per il trasporto di alunni, studenti, apprendisti e persone con mobilità ridotta. Se uno Stato membro decide di avvalersi di tale possibilità, le autorità nazionali devono valutare le disposizioni specifiche sulla compensazione a norma del trattato, in particolare quelle relative agli aiuti di Stato. Se tali norme generali costituiscono un aiuto di Stato, lo Stato membro deve notificarle alla Commissione a norma dell'articolo 108 del TFUE.

2.2.5. Articolo 2, lettera e), e articolo 4, paragrafo 1. Definizione da parte delle autorità competenti della natura e portata degli obblighi di servizio pubblico e dell'ambito di applicazione dei contratti di servizio pubblico

L'articolo 14 del TFUE e il protocollo n. 26 sui servizi di interesse generale allegato al TFUE stabiliscono i principi generali sulla base dei quali gli Stati membri definiscono e forniscono i servizi di interesse economico generale. L'articolo 14 del TFUE sancisce che «l'Unione e gli Stati membri, secondo le rispettive competenze e nell'ambito del campo di applicazione dei trattati, provvedono affinché tali servizi [di interesse economico generale (SIEG)] funzionino in base a principi e condizioni, in particolare economiche e finanziarie, che consentano loro di assolvere i propri compiti». Secondo il protocollo n. 26, gli enti nazionali, regionali e locali hanno un ruolo essenziale e un'ampia discrezionalità nel prestare, commissionare e organizzare servizi quanto più possibile a misura degli utenti. È un valore condiviso dall'Unione che tali servizi sono finalizzati a garantire un alto livello di qualità, sicurezza, convenienza, parità di trattamento, oltre a promuovere l'accesso universale e i diritti degli utenti. Le possibilità che gli Stati membri hanno di prestare, commissionare e organizzare servizi di interesse economico generale nel settore dei trasporti pubblici di passeggeri per ferrovia e su strada sono disciplinate dal regolamento (CE) n. 1370/2007. L'articolo 1 del regolamento (CE) n. 1370/2007, indica come suo obiettivo «definire con quali modalità le autorità competenti possono intervenire, nel rispetto del diritto dell'Unione, nel settore dei trasporti pubblici di passeggeri per garantire la fornitura di servizi di interesse generale che siano, tra l'altro, 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». Come menzionato all'articolo 2, lettera e), del regolamento (CE) n. 1370/2007 un obbligo di servizio pubblico è un requisito finalizzato a garantire la prestazione di servizi di trasporto pubblico di 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 compenso⁽¹⁾. Pertanto, nel quadro istituito dal regolamento (CE) n. 1370/2007, gli Stati membri dispongono di un'ampia discrezionalità per definire gli obblighi di servizio pubblico in linea con le necessità degli utenti finali.

In generale, ma non in assoluto, gli obblighi di servizio pubblico possono fare riferimento a requisiti specifici prescritti imposti all'operatore di un servizio pubblico per quanto riguarda, ad esempio, la frequenza dei servizi, la qualità dei servizi, la fornitura di servizi, in particolare nelle stazioni intermedie che possono non risultare interessanti dal punto di vista commerciale, e la garanzia di collegamenti ferroviari di prima mattina e a tarda sera. A titolo esemplificativo, la Commissione ritiene che i servizi da classificare come servizi pubblici devono essere destinati ai cittadini o essere nell'interesse della società nel suo complesso. Le autorità competenti definiscono la natura e portata degli obblighi di servizio pubblico nel rispetto dei principi generali del trattato. Per raggiungere gli obiettivi del regolamento, vale a dire garantire ai passeggeri trasporti sicuri, a costi ragionevoli e di elevata qualità, le autorità competenti devono cercare di prestare tali

⁽¹⁾ Questa impostazione è coerente con l'approccio generale della Commissione per i servizi di interesse economico generale in altri settori. Si veda, in particolare, il punto 48 della comunicazione della Commissione sull'applicazione delle norme dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato alla compensazione concessa per la prestazione di servizi di interesse economico generale (GU C 8 dell'11.1.2012, pag. 4).

servizi in modo economico e finanziariamente sostenibile. Nel contesto della conclusione di contratti, quale definita dall'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1370/2007, entrambe le parti contraenti si aspettano che i loro diritti siano rispettati e sono tenute ad adempiere i propri obblighi contrattuali, ivi inclusi quelli di natura finanziaria. La portata geografica dei contratti di servizio pubblico deve essere tale da permettere alle autorità di gestire nel modo più economicamente vantaggioso i trasporti effettuati sotto la loro responsabilità, compresi gli effetti a livello di rete locale, regionale e sub-nazionale. La valorizzazione degli effetti di rete consente una fornitura di servizi di trasporto pubblico efficiente sotto il profilo dei costi grazie al finanziamento incrociato tra i servizi che garantiscono ricavi superiori ai costi sostenuti e quelli che invece non riescono a coprire tali costi. Ciò, a sua volta, dovrebbe consentire alle autorità di raggiungere gli obiettivi stabiliti nella politica dei trasporti, garantendo al contempo — se del caso — le condizioni per una concorrenza efficace ed equa sulla rete, soprattutto nel settore dei servizi ferroviari ad alta velocità.

2.2.6. Articolo 2, lettera f), e articolo 3, paragrafo 1. Definizione della natura e portata dei diritti esclusivi per garantire il rispetto del diritto dell'Unione

Ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, un contratto di servizio pubblico deve essere stipulato ove un'autorità competente decida di concedere a un operatore un diritto di esclusiva e/o una compensazione a fronte dell'assolvimento di obblighi di servizio pubblico. Un diritto di esclusiva è definito all'articolo 2, lettera f), come «il diritto in virtù del quale un operatore di servizio pubblico presta determinati servizi di trasporto pubblico di passeggeri su una linea o rete o in una zona determinata, con esclusione di qualsiasi altro operatore di servizio pubblico». Tale diritto può essere sancito da uno strumento legislativo, normativo o amministrativo. Molto spesso il contratto precisa le condizioni di esercizio del diritto esclusivo, in particolare per quanto riguarda la portata geografica e la durata di tale diritto. L'esclusiva protegge l'impresa dalla concorrenza di altri operatori in un dato mercato nella misura in cui nessun'altra impresa può prestare lo stesso servizio. Tuttavia gli Stati membri possono garantire certi diritti all'apparenza non esclusivi ma che di fatto impediscono ad altre imprese la partecipazione al mercato mediante norme giuridiche o pratiche amministrative. Ad esempio, disposizioni amministrative che autorizzino l'esercizio di servizi di trasporto pubblico subordinatamente a criteri, quali, i volumi e la qualità auspicabili di tali servizi, potrebbero avere l'effetto pratico di limitare il numero degli operatori sul mercato. La Commissione ritiene che la nozione di esclusività utilizzata nel regolamento (CE) n. 1370/2007 riguardi anche quest'ultima situazione.

Per assicurare il corretto funzionamento del mercato interno dei trasporti pubblici, le autorità competenti sono tenute a definire in modo preciso i diritti di esclusiva, come diritti che non vanno oltre quanto è necessario per garantire la protezione economica necessaria ai servizi in questione, lasciando al contempo, laddove possibile, spazio ad altri tipi di servizi. In tale contesto, il considerando 8 del regolamento (CE) n. 1370/2007 recita che «i mercati liberalizzati del trasporto di passeggeri nei quali non esistono diritti di esclusiva dovrebbero poter mantenere le loro caratteristiche e modalità di funzionamento nella misura in cui esse sono compatibili con le disposizioni del trattato». La Commissione desidera tuttavia sottolineare come, anche in un sistema liberalizzato, l'introduzione di accordi contrattuali miranti a promuovere l'accessibilità dei servizi di autobus a determinati segmenti della popolazione rappresenti un obbligo di servizio pubblico. Tale obbligo ricade nell'ambito del regolamento (CE) n. 1370/2007 ⁽¹⁾.

Se sussistono tutte le condizioni di applicazione del regolamento (CE) n. 1370/2007, compresa quella secondo cui l'operatore di trasporto pubblico beneficia di un diritto esclusivo, il contratto di servizio pubblico di cui trattasi può essere aggiudicato direttamente, ad esempio, nel caso di un contratto di valore modesto e, nel caso di società di piccole e medie dimensioni, qualora siano soddisfatte le condizioni di cui all'articolo 5, paragrafo 4.

2.2.7. Articolo 4, paragrafo 4. Condizioni alle quali è possibile prorogare del 50 % la durata del contratto di servizio pubblico da aggiudicare

L'articolo 4, paragrafo 3, sancisce che la durata massima di un contratto di servizio pubblico è pari a «dieci anni per i servizi di trasporto con autobus e a quindici anni per i servizi di trasporto di passeggeri per ferrovia o altri modi di trasporto su rotaia». L'articolo 4, paragrafo 4, consente, se necessario, una proroga pari al 50 % della durata del contratto di servizio pubblico tenendo conto dell'ammortamento dei beni. Tale proroga può essere concessa se l'operatore del servizio pubblico fornisce beni di entità significativa in

⁽¹⁾ Cfr. decisione n. 588/2002 della Commissione — Regno Unito, BSO — Sovvenzione per i servizi di trasporto a lunga distanza tramite autobus.

rapporto all'insieme dei beni necessari per la fornitura dei servizi di trasporto di passeggeri oggetto del contratto di servizio pubblico e destinati prevalentemente ai servizi di trasporto di passeggeri previsti dal contratto.

L'interpretazione di queste due condizioni dipende dalle circostanze specifiche di ciascun caso. Come sottolinea il considerando 15 del regolamento (CE) n. 1370/2007 «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 opportuno che i contratti di servizio pubblico abbiano una durata limitata». Inoltre, nel caso dei contratti di durata molto lunga risulta difficile ripartire correttamente il rischio tra l'operatore e l'autorità, essendo maggiori i fattori di incertezza. D'altro canto il considerando 15 recita anche che «è necessario prevedere la possibilità di prorogare i contratti di servizio pubblico per un periodo massimo pari alla metà della loro durata iniziale quando l'operatore di servizio pubblico debba effettuare investimenti in beni aventi una durata di ammortamento eccezionale e, in ragione delle loro caratteristiche e limiti particolari, nel caso delle regioni ultraperiferiche quali specificate nell'articolo 349 del TFUE».

Qualsiasi decisione riguardante la proroga della durata di un contratto di servizio pubblico del 50 % dovrebbe essere subordinata alle seguenti considerazioni: il contratto di servizio pubblico deve obbligare l'operatore a investire in beni come per esempio materiale rotabile, strutture per la manutenzione o infrastrutture il cui periodo di ammortamento sia eccezionalmente lungo.

Di norma, l'autorità competente decide di prorogare la durata del contratto prima dell'aggiudicazione di un nuovo contratto. Se è necessario decidere una proroga della durata mentre il contratto è in corso, perché i previsti investimenti in nuovo materiale rotabile non sono effettuati all'inizio del periodo contrattuale ma, per ragioni tecniche, in una fase successiva, questa possibilità deve essere chiaramente indicata nei documenti di gara e di essa si deve adeguatamente tenere conto a livello di compensazioni. In ogni caso, la proroga totale del contratto non deve superare il 50% della durata di cui all'articolo 4, paragrafo 4.

2.2.8. Articolo 4, paragrafo 5. Opzioni a disposizione delle autorità competenti, qualora intendano adottare misure di protezione del personale in caso di cambiamento dell'operatore

L'articolo 4, paragrafo 5, stabilisce che «Fatta salva la legislazione nazionale e comunitaria, compresi i contratti collettivi tra le parti sociali, le autorità competenti possono imporre all'operatore del servizio pubblico 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, 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⁽¹⁾. Qualora le autorità competenti impongano a un operatore di servizio pubblico di conformarsi a taluni standard sociali, i documenti di gara e i contratti di servizio pubblico individuano il personale interessato e ne precisano in modo trasparente i diritti contrattuali e le condizioni alle quali si ritiene che i dipendenti siano vincolati ai servizi».

Nel rispetto del principio di sussidiarietà, e come previsto dai considerando 16 e 17, le autorità competenti dispongono essenzialmente delle seguenti opzioni in materia di protezione del personale in caso di cambiamento dell'operatore:

- i) non adottare nessuna misura specifica. In questo caso i diritti dei lavoratori, quali il trasferimento di personale, devono essere garantiti esclusivamente quando sono soddisfatte le condizioni di applicazione della direttiva 2001/23/CE, ad esempio in caso di un trasferimento di beni materiali significativi quali il materiale rotabile⁽²⁾.

⁽¹⁾ GU L 82 del 22.3.2001, pag. 16.

⁽²⁾ Conformemente alla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, la direttiva 2001/23/CE è applicabile a un trasferimento di impresa che abbia luogo in seguito a una procedura di appalto per l'aggiudicazione di un contratto di servizio pubblico. In settori di attività basati su beni materiali, quali il trasporto con autobus o per ferrovia, la direttiva si applica in caso di un trasferimento di beni materiali significativi. Un trasferimento ai sensi della direttiva 2001/23/CE non è precluso dal fatto che non sia trasferita la proprietà dei beni materiali precedentemente utilizzati dall'impresa cedente e ripresi dal cessionario, ad esempio quando i beni materiali ripresi dal nuovo contraente non appartenevano al suo predecessore ma erano forniti dall'amministrazione aggiudicatrice; si veda a tale proposito il memorandum della Commissione sui diritti dei lavoratori in caso di trasferimenti di imprese al seguente indirizzo: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=707&langId=it&intPageId=208>

- ii) richiedere il trasferimento del personale precedentemente assunto per fornire i servizi alle condizioni cui avrebbe avuto diritto, a prescindere dalla possibilità o no di applicare la direttiva 2001/23/CE, se vi è stato un trasferimento ai sensi della stessa direttiva. Il considerando 16 del regolamento (CE) n. 1370/2007 spiega che «la suddetta direttiva non osta a che gli Stati membri salvaguardino condizioni di trasferimento dei diritti dei lavoratori diverse da quelle contemplate dalla direttiva 2001/23/CE e tenendo conto in tale contesto, ove appropriato, degli standard sociali fissati dalle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative nazionali o dai contratti collettivi o da accordi conclusi tra le parti sociali»;
- iii) chiedere all'operatore di trasporto pubblico di rispettare determinati standard sociali per tutti i lavoratori che operano nella fornitura di servizi di trasporto pubblico «per garantire condizioni di concorrenza trasparenti e comparabili tra operatori ed evitare il rischio di dumping sociale» come sancito dal considerando 17 del regolamento (CE) n. 1370/2007. Ad esempio, tali standard potrebbero riferirsi a un contratto collettivo a livello di impresa o a un accordo collettivo concluso per un determinato segmento di mercato;
- iv) applicare una combinazione delle opzioni ii) e iii).

Per garantire la trasparenza delle condizioni di occupazione, le autorità competenti hanno l'obbligo, qualora richiedano un trasferimento di personale o impongano determinati standard sociali, di specificare in modo chiaro e dettagliato tali obblighi nei documenti di gara e nei contratti di servizio pubblico.

2.2.9. *Articolo 5, paragrafo 2, lettera e). Condizioni di subappalto nel caso di contratti di servizio pubblico aggiudicati a operatori interni.*

I contratti di servizio pubblico aggiudicati direttamente a un operatore interno possono essere subappaltati nel rispetto di condizioni rigorose. In questi casi, a norma dell'articolo 5, paragrafo 2, lettera e), l'operatore interno deve fornire in proprio «la maggior parte» dei servizi per il trasporto pubblico di passeggeri. Mediante questa disposizione, il legislatore intendeva evitare che il concetto di «operatore interno» sotto il controllo dell'autorità competente venisse privato di senso; in caso contrario, infatti, l'operatore interno sarebbe autorizzato a subappaltare tutti i servizi o la maggior parte di essi a un altro ente. L'articolo 5, paragrafo 2, lettera e), mira pertanto a evitare la costituzione di falsi operatori interni. La prestazione di servizi di trasporto pubblico di passeggeri da parte di un operatore interno è un'eccezione al principio di cui all'articolo 5, paragrafo 3, secondo il quale i contratti di servizio pubblico sono aggiudicati «sulla base di una procedura di gara». Nel considerando 7 del regolamento (CE) n. 1370/2007 si legge che «l'introduzione di una concorrenza regolamentata tra gli operatori in questo settore consente di rendere più appetibili, più innovativi e meno onerosi i servizi forniti». Fatta salva un'analisi caso per caso, appare ragionevole considerare che per il subappalto di più di un terzo dei servizi di trasporto pubblico deve sussistere una forte giustificazione, soprattutto in considerazione degli obiettivi di cui all'articolo 5, paragrafo 2, lettera e), come indicato in precedenza. Di norma, tali servizi di trasporto sono espressi in termini di valore. In ogni caso, il subappalto da parte di operatori interni deve essere effettuato nel rispetto della pertinente legislazione in materia di appalti pubblici.

Infine il regolamento (CE) n. 1370/2007 non impedisce che il contratto di servizio pubblico preveda una percentuale minima (espressa valore) di servizi di trasporto che l'operatore può subappaltare nell'ambito del contratto di servizio pubblico. Ciò può essere previsto per contratto sempre che siano rispettate le disposizioni del regolamento, in particolare quelle relative alla percentuale massima di un contratto di servizio pubblico che può essere subappaltata.

2.3. **Aggiudicazione di contratti di servizio pubblico**

Il presente capitolo fornisce orientamenti interpretativi su una serie di disposizioni in materia di aggiudicazione dei contratti di servizio pubblico. Gli orientamenti riguardano le condizioni alle quali i contratti di servizio pubblico possono essere aggiudicati direttamente come pure i requisiti procedurali per le gare d'appalto.

2.3.1. *Articolo 5, paragrafo 2, lettera b). Condizioni per l'aggiudicazione diretta di un contratto di servizio pubblico a un operatore interno*

Il regolamento (CE) n. 1370/2007 consente alle autorità competenti a livello locale di fornire esse stesse servizi di trasporto pubblico di passeggeri, su strada o per ferrovia, o di procedere all'aggiudicazione diretta di contratti di servizio pubblico a un operatore interno. Tuttavia, qualora scelgano la seconda opzione, sono tenute a osservare una serie di regole e condizioni rigorose previste dall'articolo 5, paragrafo 2. La Commissione fa osservare quanto segue:

- i) L'articolo 5, paragrafo 2, prevede che l'aggiudicazione diretta di contratti di servizio pubblico a un soggetto interno è prerogativa di un'autorità competente a livello locale, ovvero di un gruppo di autorità che forniscono servizi di trasporto pubblico di passeggeri. Ciò significa che i servizi di trasporto pubblico di passeggeri nell'ambito di un contratto aggiudicato direttamente da un gruppo di autorità locali competenti devono essere integrati sul piano geografico, del trasporto o tariffario sul territorio di competenza di tale gruppo di autorità locali. La Commissione ritiene inoltre che la portata geografica dei servizi di questo tipo prestati sotto la responsabilità di un'autorità competente a livello locale o di un gruppo di tali autorità dovrebbero essere definiti in modo tale da essere, generalmente, funzionali alle esigenze di un agglomerato urbano e/o di un distretto rurale.
- ii) Le regole in materia di controllo dell'operatore interno da parte dell'autorità competente ai sensi dell'articolo 2, lettera j), e specificate all'articolo 5, paragrafo 2, devono essere sempre rispettate. L'operatore interno è «un soggetto giuridicamente distinto dall'autorità competente, sul quale quest'ultima [...] esercita un controllo analogo a quello che esercita sui propri servizi». L'articolo 5, paragrafo 2, lettera a), stabilisce una serie di criteri di cui tenere conto nel valutare se un'autorità competente eserciti un controllo efficace sui propri operatori interni. Tali criteri si riferiscono a elementi come «il livello della sua rappresentanza 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». La valutazione del controllo deve basarsi su tutti questi criteri, purché pertinenti.
- In merito al criterio dell'assetto proprietario, il regolamento (CE) n. 1370/2007 non impone alle autorità competenti di detenere il 100 % del capitale dell'operatore interno. Ciò potrebbe avere rilevanza, per esempio, nei casi di partenariati pubblico-privato. In tal senso, l'interpretazione di «operatore interno» offerta dal regolamento (CE) n. 1370/2007 è più ampia di quella della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea ⁽¹⁾. Tuttavia, un controllo efficace da parte delle autorità competenti deve essere provato mediante altri criteri, come menzionato all'articolo 5, paragrafo 2, lettera a).
- iii) Per ridurre le distorsioni della concorrenza, l'articolo 5, paragrafo 2, lettera b), stabilisce che le attività di trasporto degli operatori interni e dell'organismo o degli organismi che operano sotto il loro controllo dovrebbero essere limitate al territorio dell'autorità competente o controllate congiuntamente dall'autorità competente a livello locale. Pertanto, tali operatori o organismi non possono partecipare a gare di appalto relative alla fornitura di servizi di trasporto pubblico di passeggeri bandite al di fuori del territorio dell'autorità competente. L'articolo 5, paragrafo 2, lettera b), è intenzionalmente redatto in termini più ampi per evitare che si creino strutture societarie il cui obiettivo è aggirare tali limiti geografici. Fatte salve le disposizioni relative alle linee in uscita, come menzionato al punto (v), la Commissione sarà particolarmente rigorosa nell'applicazione della citata disposizione sui limiti geografici, in particolare quando l'operatore interno e un altro organismo che forniscono servizi di trasporto sono controllati entrambi da una autorità locale competente.
- iv) Per analogia alla giurisprudenza in materia di appalti pubblici e concessioni, in base alla quale non è opportuno che le attività di un operatore interno abbiano vocazione commerciale ⁽²⁾, la condizione prevista dall'articolo 5, paragrafo 2, lettera b), secondo la quale «gli operatori interni [...] esercitano le loro attività di trasporto pubblico di passeggeri all'interno del territorio dell'autorità competente a livello locale, [...] e non partecipano a procedure di gara per la fornitura di servizi di trasporto pubblico di passeggeri organizzate fuori del territorio dell'autorità competente a livello locale», dovrebbe essere interpretata nel modo seguente: è fatto divieto all'operatore interno o all'organismo da questi influenzato di erogare servizi pubblici di trasporto di passeggeri, anche in qualità di subappaltatori, ovvero di partecipare a procedure di gara al di fuori del territorio dell'autorità competente a livello locale all'interno dell'Unione europea ovvero, a causa di possibili effetti indiretti sul mercato interno, in altre regioni del mondo.
- v) L'articolo 5, paragrafo 2, lettera b), consente agli operatori interni di esercitare le loro attività di trasporto pubblico di passeggeri lungo «eventuali linee in uscita o altri elementi secondari di tale attività che entrano nel territorio di autorità competenti a livello locale vicine». Tale disposizione garantisce un certo livello di flessibilità consentendo il soddisfacimento dei bisogni di trasporto tra regioni confinanti. Gli operatori interni possono pertanto esercitare le loro attività di trasporto pubblico di passeggeri in

⁽¹⁾ Causa C-324/07 — *Coditel Brabant SA c. Commune d'Uccle and Région de Bruxelles-Capitale*, Racc. pag. 2008 I-8457, punto 30.

⁽²⁾ La giurisprudenza relativa alle imprese che fungono da operatori «interni» non fa riferimento a una condizione che vieta a tali imprese la partecipazione a procedure di gara organizzate al di fuori del territorio dell'autorità competente. Tuttavia, la giurisprudenza ha indicato chiaramente che un'impresa che ha acquisito vocazione commerciale rende precario il controllo dell'amministrazione municipale (cfr. causa C-458/03 *Parking Brixen GmbH c. Comune di Bressanone e ASM Bressanone SpA*, Racc. pag. 2005 I-08585).

una certa misura oltre il territorio della loro autorità competente a livello locale. Per valutare se i servizi che rientrano nell'ambito del contratto di servizio pubblico siano conformi alla citata disposizione, si dovrebbero verificare i seguenti aspetti: se essi collegano il territorio dell'autorità competente in questione a un territorio vicino e se si configurano come servizi integrativi rispetto all'obiettivo principale delle attività di trasporto pubblico oggetto del pertinente contratto. La Commissione valuta l'eventuale natura integrativa delle attività di trasporto pubblico confrontandone il volume in km su strada o rotaia rispetto al volume complessivo delle attività di trasporto pubblico contemplate dal contratto o dai contratti dell'operatore interno.

2.3.2. Articolo 5, paragrafo 3. Requisiti procedurali di partecipazione a gare di appalto per contratti di servizio pubblico

L'articolo 5, paragrafo 3, stabilisce che l'autorità competente che si rivolge a un terzo diverso da un operatore interno per l'erogazione di servizi pubblici di trasporto di passeggeri deve aggiudicare i contratti di servizio pubblico mediante una procedura di gara equa, aperta, trasparente e non discriminatoria.

L'articolo 5, paragrafo 3, fornisce alcuni altri dettagli in merito alle condizioni di organizzazione della procedura di gara. Come indicato al punto 2.4.1, le procedure di aggiudicazione degli appalti devono essere definite in modo tale da creare le condizioni di un'effettiva concorrenza. L'applicazione dei principi generali del trattato, quali i principi di trasparenza e non discriminazione, implica, ad esempio, che i criteri di valutazione per la selezione delle offerte devono essere pubblicati insieme ai documenti di gara. Benché non sia un requisito obbligatorio, gli Stati membri possono applicare le regole procedurali più dettagliate della legislazione dell'UE in materia di appalti pubblici, quali la direttiva 2014/24/UE e la direttiva 2014/25/UE o la direttiva 2014/23/UE relativa alle concessioni.

Tuttavia, ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1370/2007, l'autorità competente può anche decidere di negoziare con le parti preselezionate, dopo una prima selezione delle offerte, nel caso di requisiti specifici o complessi. Un esempio è rappresentato dal caso in cui gli operatori offerenti siano tenuti a presentare soluzioni di trasporto innovative dal punto di vista tecnologico per soddisfare i requisiti pubblicati nella documentazione di gara. Anche in caso di preselezione e negoziato, la procedura di selezione e aggiudicazione deve sempre soddisfare le condizioni previste dall'articolo 5, paragrafo 3.

Al fine di garantire ai potenziali offerenti opportunità eque e paritarie, il periodo che intercorre tra l'avvio della procedura di gara e la presentazione delle offerte, nonché il periodo tra l'avvio della procedura di gara e la data a partire dalla quale deve iniziare la prestazione dei servizi di trasporto, sono di durata adeguata e ragionevole.

Per accrescere il livello di trasparenza delle procedure di gara, è opportuno che le autorità competenti forniscano ai potenziali offerenti tutti i dati tecnici e finanziari utili, comprese le informazioni relative alla ripartizione dei costi e delle entrate, qualora disponibili, che possano essere loro di aiuto nella preparazione delle offerte. Tuttavia, la condivisione di tali informazioni non deve essere tale da inficiare la tutela dei legittimi interessi commerciali di terzi. Le imprese ferroviarie, i gestori dell'infrastruttura ferroviaria e tutte le altre parti interessate dovrebbero mettere a disposizione delle autorità competenti dati adeguati e accurati per consentire loro di adempiere agli obblighi in materia di informazione.

2.3.3. Articolo 5, paragrafo 4. Condizioni alle quali l'autorità competente può aggiudicare direttamente un contratto di servizio pubblico nel caso di un contratto di entità ridotta o di una PMI

In caso di aggiudicazione diretta di un contratto di servizio pubblico di valore ridotto o a operatori di piccole o medie dimensioni (articolo 5, paragrafo 4), l'autorità competente ha la facoltà di aggiudicare il contratto direttamente senza indire procedure di gara. Un contratto di servizio pubblico è considerato di valore ridotto se il suo valore annuo medio stimato è inferiore a 1 milione di EUR o se riguarda la fornitura di servizi di trasporto pubblico di passeggeri inferiore a 300 000 chilometri l'anno. Una piccola o media impresa è una società che eroga servizi di trasporto pubblico operando con non più di 23 veicoli. In questo caso le soglie possono essere aumentate fino a un valore annuo medio stimato inferiore a 2 milioni di EUR oppure a un massimo di 600 000 chilometri l'anno, qualora il contratto riguardi la fornitura di servizi di trasporto pubblico.

La soglia per le PMI definita in termini di «veicoli» indica che questa disposizione si riferisce al trasporto con autobus e non al trasporto con tram, metropolitana o treno. La soglia di 23 veicoli va interpretata in maniera restrittiva per evitare l'abuso del carattere eccezionale di cui all'articolo 5, paragrafo 4. Pertanto, l'espressione «che opera ...veicoli» deve essere interpretata con riferimento al numero totale di veicoli utilizzati dall'operatore di trasporto pubblico e non al numero di veicoli utilizzati per i servizi oggetto di un particolare contratto di servizio pubblico.

Il legislatore nazionale, tuttavia, può decidere di imporre alla propria autorità competente di applicare a tali casi la regola secondo cui l'aggiudicazione di contratti di servizio pubblico deve avvenire mediante una procedura di gara equa, aperta, trasparente e non discriminatoria.

2.3.4. Articolo 5, paragrafo 4. Possibilità concessa agli Stati membri di ridurre le soglie che consentono l'aggiudicazione diretta in caso di contratti di valore ridotto o nel caso di operatori di piccole o medie dimensioni

Nella stessa misura in cui l'articolo 5, paragrafo 4, attribuisce agli Stati membri i) la facoltà di obbligare le proprie autorità competenti ad applicare la regola secondo cui l'aggiudicazione di contratti di servizio pubblico deve avvenire mediante una procedura di gara equa, aperta, trasparente e non discriminatoria in caso di contratti di valore ridotto o aggiudicati a operatori di piccole o medie dimensioni, gli Stati membri possono altresì decidere di ii) abbassare le soglie stabilite nella medesima disposizione per l'aggiudicazione diretta di tali contratti o di iii) avvalersi delle soglie di cui all'articolo 5, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 1370/2007.

2.3.5. Articolo 5, paragrafo 6. Servizi ferroviari che possono essere oggetto della procedura di aggiudicazione diretta

L'articolo 5, paragrafo 6, sancisce che le autorità competenti hanno facoltà di aggiudicare direttamente i contratti di servizio pubblico di trasporto per ferrovia, «fatta eccezione per altri modi di trasporto su rotaia quali metropolitana o tram».

L'aggiudicazione da parte di un'autorità di contratti per la fornitura di servizi di interesse generale a una terza parte deve rispettare i principi generali del trattato, quali trasparenza e parità di trattamento⁽¹⁾. I contratti aggiudicati direttamente a norma dell'articolo 5, paragrafo 6, non sono esentati dal rispetto dei citati principi del trattato. Per questo motivo il regolamento (CE) n. 1370/2007 impone, segnatamente, all'articolo 7, paragrafi 2 e 3, che, in caso di aggiudicazione diretta di contratti di servizio pubblico di trasporto per ferrovia, le autorità competenti pubblichino determinate informazioni almeno un anno prima e un anno dopo l'aggiudicazione.

Anche l'eccezione alla regola generale di una procedura di aggiudicazione competitiva deve essere applicata in modo restrittivo. Servizi sostitutivi di quello ferroviario operati, ad esempio, con autobus, che possono essere richiesti per contratto all'operatore di servizio pubblico in caso di perturbazione della rete ferroviaria, non possono essere considerati servizi di trasporto ferroviario e, pertanto, non rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 5, paragrafo 6. È pertanto necessario subappaltare tali servizi sostitutivi a mezzo autobus conformemente alla pertinente legislazione sugli appalti pubblici.

È necessario valutare caso per caso, e applicando adeguati criteri, se taluni tipi di sistemi di trasporto urbani o suburbani per ferrovia, come la S-Bahn (in Austria, Germania e Danimarca) e la RER (in Francia), o modi di trasporto analoghi «su rotaia» (ad esempio, servizi di metropolitana o di tram), quali i servizi tram-treno e taluni servizi automatici di ferrovia erogati con sistemi ottici di guida, possano rientrare nella deroga di cui all'articolo 5, paragrafo 6, relativa al trasporto ferroviario. In particolare ciò dipende dal fatto che tali sistemi siano o no in genere interoperabili e/o condividano infrastrutture con le tradizionali reti ferroviarie pesanti. Benché i servizi tram-treno utilizzino l'infrastruttura ferroviaria pesante, date le loro caratteristiche particolari dovrebbero tuttavia essere considerati alla stregua di «altri modi di trasporto su rotaia».

2.3.6. Modifiche dei contratti di servizio pubblico

Quando un contratto di servizio pubblico in essere deve essere modificato — ad esempio quando il volume dei servizi di trasporto e il corrispondente importo della compensazione devono essere adeguati a seguito dell'ampliamento di una linea di metro — si pone la questione se l'autorità competente debba procedere a una nuova gara di appalto o se il contratto possa essere modificato senza procedere a una nuova aggiudicazione.

La Corte di giustizia ha sancito che, in caso di modifiche non sostanziali e di minore entità, una nuova aggiudicazione può non essere necessaria per garantire il rispetto di principi generali del trattato, quali

⁽¹⁾ Si veda, ad esempio, il considerando 20 del regolamento (CE) n. 1370/2007: «Quando l'autorità pubblica decide di affidare a un terzo un servizio d'interesse generale, la scelta dell'operatore di servizio pubblico 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, nonché nell'osservanza dei principi di trasparenza e di parità di trattamento».

trasparenza e non discriminazione, e che una semplice modifica del contratto può essere sufficiente⁽¹⁾. Secondo la Corte, al fine di garantire la trasparenza delle procedure e il trattamento equo degli offerenti, in alcuni casi — quando sono introdotte modifiche sostanziali dei contratti di concessione di servizi soggetti alle direttive sugli appalti pubblici — è necessario procedere all'aggiudicazione di nuovi contratti. Ciò si verifica, in particolare, quando le nuove disposizioni presentano carattere materialmente differente rispetto a quelle del contratto originale e indicano l'intenzione delle parti di rinegoziare i termini essenziali del contratto.

Secondo la Corte, una modifica apportata a un contratto in corso di validità può essere ritenuta sostanziale se introduce condizioni che, se inserite nella procedura di appalto originaria, avrebbero consentito l'ammissione di offerenti diversi da quelli che sono stati accettati o avrebbero permesso di accettare un'offerta diversa da quella che è stata accettata.

In assenza di disposizioni specifiche nel regolamento (CE) n. 1370/2007, i principi della giurisprudenza menzionata sono pienamente applicabili ai contratti di servizio pubblico di cui al citato regolamento. Al fine di determinare le modifiche non sostanziali è necessaria una valutazione caso per caso basata su criteri obiettivi⁽²⁾.

2.4. Compensazioni di servizio pubblico

Le norme in materia di compensazione di cui al regolamento (CE) n. 1370/2007 garantiscono l'assenza di compensazione eccessiva e la conformità alle norme del trattato. Esse riguardano inoltre i concetti di margine di utile ragionevole e di incentivi all'efficienza, le sovvenzioni incrociate di attività commerciali mediante le compensazioni erogate per gli obblighi di servizio pubblico e la sottocompensazione, oltre alle procedure di analisi ex ante ed ex post della Commissione in materia di compensazione degli obblighi di servizio pubblico.

2.4.1. Articolo 4, paragrafo 1 e articolo 5, paragrafo 3. Assenza di compensazione eccessiva nel caso di un contratto di servizio pubblico aggiudicato sulla base di una procedura di gara aperta

Diversamente da quanto avviene per altri settori economici, l'articolo 106, paragrafo 2, TFUE non si applica ai casi in cui viene pagata una compensazione per obblighi di servizio pubblico nel trasporto terrestre. Tale compensazione rientra piuttosto nel campo di applicazione dell'articolo 93, TFUE. Di conseguenza, la normativa UE in materia di compensazioni per i servizi di interesse economico generale⁽³⁾, che si basa sull'articolo 106, paragrafo 2, del TFUE, non si applica al settore dei trasporti terrestri⁽⁴⁾.

Nel caso del trasporto pubblico di passeggeri per ferrovia e strada, e a condizione che le compensazioni per tali servizi erogate in conformità al regolamento (CE) n. 1370/2007, dette compensazioni sono ritenute compatibili con il mercato interno e non sono soggette all'obbligo di notifica preventiva di cui all'articolo 108, paragrafo 3, del TFUE in conformità all'articolo 9, paragrafo 1, del citato regolamento.

Tale presunzione di compatibilità ed esenzione dall'obbligo di notifica non riguarda l'eventuale carattere di aiuto di Stato della compensazione erogata per la fornitura di servizi di trasporto pubblico. Per non configurarsi come aiuto di Stato, tale compensazione deve rispettare le quattro condizioni enunciate dalla Corte di giustizia nella sentenza *Altmark*⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ Causa C-337/98 *Commissione contro Francia* Racc. 2000 I-8377, punti 44 e 46, Causa C-454/06 *pressetext Nachrichtenagentur* Racc. 2008 I-4401, punto 34 e causa C-91/08 *Wall AG* Racc. 2010 I-02815, punti 37 e 38.

⁽²⁾ Nella causa *Wall AG* la Corte di giustizia ha sottolineato che il cambio di subappaltatore, anche quando tale possibilità sia prevista dal contratto, può costituire, in casi eccezionali, una modifica sostanziale a una delle disposizioni essenziali di un contratto di concessione in cui, l'impiego di un subappaltatore piuttosto che di un altro, costituiva alla luce delle caratteristiche particolari dei servizi in questione un fattore decisivo per la conclusione del contratto. In ogni caso tale aspetto deve essere accertato dal giudice del rinvio.

⁽³⁾ In particolare la decisione della Commissione riguardante l'applicazione delle disposizioni dell'articolo 106, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, concessi a determinate imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale (GU L 7 dell'11.1.2012, pag. 3) e la Disciplina UE degli aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico (GU C 8 dell'11.1.2012, pag. 15).

⁽⁴⁾ Tuttavia, al settore dei trasporti terrestri si applica il regolamento (UE) n. 360/2012 della Commissione relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 agli aiuti «de minimis» concessi ad imprese che forniscono servizi di interesse economico generale (GU L 114 del 26.4.2012, pag. 8).

⁽⁵⁾ Causa C-280/00, *Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, Racc. 2003, pag. I-7747. Si veda, in particolare, la sezione 3 della comunicazione della Commissione sull'applicazione delle norme dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato alla compensazione concessa per la prestazione di servizi di interesse economico generale (GU C 8 dell'11.1.2012, pag. 4).

Una procedura di gara aperta, trasparente e non discriminatoria ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 3, permette di ridurre al minimo la compensazione pubblica che le autorità competenti devono versare al soggetto erogatore dei servizi per ottenere il livello di servizio pubblico previsto dalla gara, evitando in tal modo compensazioni eccessive. In tal caso, non occorre applicare le regole dettagliate in materia di compensazione riportate nell'allegato.

Per essere conformi al dettato dell'articolo 5, paragrafo 3, le procedure degli appalti pubblici devono essere definite in modo tale da creare le condizioni di una concorrenza effettiva. Le caratteristiche specifiche dell'offerta possono variare in conformità all'articolo 5, paragrafo 3, che ammette, ad esempio, un certo margine di manovra nella negoziazione tra l'autorità competente e le società che hanno presentato offerte nell'ambito della gara di appalto. Tuttavia, tali negoziazioni devono essere corrette e rispettare i principi di trasparenza e di non discriminazione. Ad esempio, una procedura negoziata senza preventiva pubblicazione di un bando di gara è contraria ai principi di trasparenza e non discriminazione di cui all'articolo 5, paragrafo 3. Pertanto, tale procedura non è conforme alle disposizioni dell'articolo 5, paragrafo 3. Analogamente, è contraria alle disposizioni dell'articolo 5, paragrafo 3, una procedura d'appalto elaborata in modo tale da limitare indebitamente il numero di potenziali offerenti. In questo contesto, le autorità competenti devono prestare particolare attenzione quando vi siano chiare indicazioni che le condizioni di concorrenza non sono efficaci, in particolare, ad esempio, quando viene presentata una sola offerta. In tali casi, è inoltre molto più probabile che la Commissione investighi le circostanze specifiche della procedura di appalto.

I criteri di selezione, tra cui, ad esempio, quelli relativi alla qualità, all'ambiente o alla società, devono essere strettamente collegati alla natura del servizio fornito. L'autorità aggiudicatrice può definire standard qualitativi che devono essere soddisfatti da tutti gli operatori economici o può prendere in considerazione, nella sua decisione di aggiudicazione, gli aspetti qualitativi relativi alle diverse proposte.

Possono esservi infine circostanze in cui una procedura di appalto ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 3, non garantisce una concorrenza sufficientemente aperta ed effettiva. Ad esempio, a causa della complessità o entità delle prestazioni o alle infrastrutture necessarie o alle attività possedute da un determinato prestatore di servizi o che devono essere messe a disposizione ai fini dell'esecuzione del contratto.

2.4.2. *Articolo 6. Assenza di compensazione eccessiva in caso di contratti di servizio pubblico aggiudicati direttamente*

L'aggiudicazione diretta di un contratto di servizio pubblico ai sensi dell'articolo 5, paragrafi 2, 4, 5 o 6, ovvero l'imposizione di norme generali conformemente all'articolo 3, paragrafo 2, non garantiscono che il livello di compensazione sia ridotto al minimo. Ciò è dovuto al fatto che l'aggiudicazione diretta non è il risultato dell'interazione di forze di mercato competitive, quanto piuttosto di una negoziazione diretta tra l'autorità competente e l'erogatore dei servizi.

L'articolo 6, paragrafo 1, stabilisce che le compensazioni connesse a un contratto di servizio pubblico aggiudicato direttamente o alle norme generali devono essere conformi alle disposizioni del regolamento (CE) n. 1370/2007, e all'allegato dello stesso, per garantire l'assenza di compensazione eccessiva. L'allegato di tale regolamento prevede l'obbligo di un controllo ex post teso a garantire che i pagamenti a titolo di compensazione non siano superiori al costo netto dell'erogazione del servizio pubblico durante il periodo di validità del contratto. Inoltre, la Commissione ritiene che, in linea di principio, siano necessari controlli regolari durante il periodo di validità del contratto, al fine di individuare ed evitare fin dall'inizio situazioni di compensazioni eccessive. È questo il caso, in particolare, dei contratti a lungo termine.

Le compensazioni devono limitarsi all'effetto finanziario netto dell'obbligo di servizio pubblico, calcolato come differenza tra costi e ricavi delle operazioni di servizio pubblico, meno i ricavi potenziali prodotti dagli effetti di rete, più un ragionevole utile.

Sul versante dei costi è possibile tenere conto di tutti i costi direttamente connessi all'erogazione del servizio pubblico (ad esempio, gli stipendi dei macchinisti ferroviari, la corrente di trazione e la manutenzione del materiale rotabile, le spese generali - quali spese di gestione e amministrazione - e i costi inerenti al contratto per le società affiliate). Se l'impresa svolge inoltre attività che non rientrano nella categoria dei servizi pubblici, oltre ai costi diretti necessari all'assolvimento degli obblighi di servizio pubblico può essere

presa in considerazione anche una parte adeguata dei costi condivisi tra il servizio pubblico e le altre attività (ad esempio, i costi di locazione degli uffici, gli stipendi dei contabili o del personale amministrativo). Se l'impresa detiene diversi contratti di servizio pubblico, i costi comuni devono essere ripartiti non solo tra i contratti di servizio pubblico e le altre attività, ma tra i diversi contratti di servizio pubblico. Al fine di determinare la porzione più congrua dei costi comuni da prendere in considerazione tra i costi del servizio pubblico, possono essere utilizzati come parametri i prezzi di mercato relativi all'utilizzo delle risorse, se disponibili. Qualora tali prezzi non siano disponibili, è possibile ricorrere ad altre metodologie, purché appropriate.

I ricavi direttamente o indirettamente correlati all'erogazione del servizio pubblico, ad esempio i ricavi connessi all'attività di biglietteria o alla vendita di cibo o bevande, devono essere dedotti dai costi per i quali è richiesta la compensazione.

La fornitura dei servizi di trasporto pubblico di passeggeri nell'ambito di un contratto di servizio pubblico da parte di un'impresa di trasporti che opera anche in altre attività commerciali può generare positivi effetti di rete indotti. Ad esempio erogando servizi, nell'ambito di un servizio pubblico, a una rete collegata a sua volta ad altre linee gestite secondo modalità e condizioni commerciali, un operatore può riuscire ad aumentare la propria clientela. La Commissione vede con favore gli effetti di rete indotti, quali il rilascio di biglietti cumulativi e l'integrazione degli orari, a condizione che tali effetti vadano a vantaggio dei passeggeri. La Commissione è comunque consapevole della difficoltà di quantificare tali potenziali effetti di rete. Tuttavia, conformemente all'allegato del regolamento (CE) n. 1370/2007 gli eventuali benefici finanziari quantificabili sono detratti dai costi per i quali è richiesta la compensazione.

2.4.3. Articolo 4, paragrafo 1 e allegato. La nozione di «ragionevole utile»

L'articolo 4, paragrafo 1, lettera c), stabilisce che i costi da prendere in considerazione nell'ambito di un contratto di servizio pubblico possono comprendere «un rendimento adeguato del capitale». L'allegato specifica che la compensazione relativa a un obbligo di servizio pubblico non può eccedere l'importo corrispondente all'effetto finanziario netto, definito come i costi meno i ricavi generati dalle operazioni di servizio pubblico, meno i ricavi potenziali generati grazie alla rete, più un «ragionevole utile».

L'allegato stabilisce che per «ragionevole utile» si deve intendere un tasso di remunerazione del capitale abituale per il settore, in un determinato Stato membro, che tiene conto dell'esistenza o della mancanza di rischio assunto dall'operatore di servizio pubblico a seguito dell'intervento dell'autorità pubblica». Tuttavia, non sono offerti altri orientamenti per definire quale sia il livello di «remunerazione del capitale» o di «ragionevole utile».

Se, da un lato, la comunicazione della Commissione sull'applicazione delle norme dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato alla compensazione concessa per la prestazione di servizi di interesse economico generale⁽¹⁾ (comunicazione SIEG) si fonda su una base giuridica differente rispetto al regolamento (CE) n. 1370/2007, e quindi non è applicabile nei casi in cui la compensazione è pagata per gli obblighi di servizio pubblico nei trasporti terrestri, essa fornisce, tuttavia, alcuni orientamenti per determinare il livello del ragionevole utile che possono essere utilizzati come indicatore dalle autorità competenti ai fini dell'aggiudicazione di contratti di servizio pubblico a norma del regolamento (CE) n. 1370/2007⁽²⁾. La comunicazione SIEG spiega che, «ove esiste remunerazione di mercato generalmente accettata per un determinato servizio, essa costituisce il miglior parametro di riferimento per la compensazione in mancanza di una gara»⁽³⁾. Idealmente, tale parametro dovrebbe essere inserito all'interno dei contratti dello stesso settore di attività, che presentano caratteristiche simili e nello stesso Stato membro. L'utile ragionevole deve pertanto essere in linea con le normali condizioni di mercato senza andare oltre quanto è necessario per tener conto del livello di rischio del servizio fornito.

Tuttavia non sempre esistono parametri di riferimento. In questo caso il livello di ragionevole utile potrebbe essere determinato confrontando il margine di profitto richiesto da un'impresa media, gestita in modo efficiente e attiva nello stesso settore per prestare il servizio in questione⁽⁴⁾.

Una modalità standard per misurare il rendimento del capitale di un contratto di servizio pubblico consiste nel considerare il tasso di rendimento interno (IRR) che l'impresa ottiene sul capitale investito nell'arco di tempo corrispondente alla durata del progetto, cioè l'IRR sui flussi di cassa del contratto. Tuttavia, possono essere utilizzate anche le misurazioni contabili, quali la redditività del capitale proprio (ROE), l'utile sul capitale investito (ROCE) o altri indicatori economici generalmente accettati per calcolare la redditività del capitale.

⁽¹⁾ GU C 8 del 11.1.2012, pag. 4.

⁽²⁾ Cfr. in particolare il punto 61 della comunicazione SIEG.

⁽³⁾ Punto 69 della comunicazione SIEG.

⁽⁴⁾ La comunicazione SIEG fornisce ulteriori orientamenti su cosa si intende per «impresa media, gestita in modo efficiente». Cfr. in particolare i punti 70-76.

Va osservato che gli indicatori possono essere influenzati dai metodi contabili utilizzati dalla società e riflettere la situazione della stessa soltanto in un determinato anno. In tal caso occorre garantire che le pratiche contabili della società riflettano la realtà economica a lungo termine del contratto di servizio pubblico. In questo contesto, se possibile, il livello di utile ragionevole dovrebbe essere valutato sull'intera durata del contratto di servizio pubblico. È necessario inoltre tenere conto delle differenze dei modelli economici del trasporto per ferrovia, tram, metropolitana e con autobus. Ad esempio, mentre il trasporto ferroviario è in genere ad alta intensità di capitale, il servizio di trasporto mediante autobus tende a dipendere maggiormente dai costi del personale.

In ogni caso, in funzione delle circostanze particolari di ciascun contratto di servizio pubblico, una valutazione caso per caso da parte dell'autorità competente è necessaria per determinare il livello adeguato di utile ragionevole. Tra l'altro, si deve tener conto delle caratteristiche specifiche dell'impresa in questione, della normale remunerazione di mercato per servizi analoghi e del livello di rischio insito in ogni contratto di servizio pubblico. Ad esempio, un contratto di servizio pubblico che contenga disposizioni apposite per la protezione del livello delle compensazioni in caso di costi imprevisti è meno rischioso di un contratto di servizio pubblico che non contempli tali garanzie. A parità di ogni altra condizione, il ragionevole utile del primo contratto citato dovrebbe pertanto essere inferiore di quello indicato nel secondo.

In generale va incoraggiata l'inclusione di incentivi all'efficienza nel meccanismo di compensazione⁽¹⁾. Va sottolineato che i sistemi di indennizzo che si limitano a coprire i costi effettivi quando quest'ultimi si verificano offrono pochi incentivi per indurre la società di trasporti a contenere i costi o a migliorare la propria efficienza nel tempo. Il loro uso va pertanto circoscritto alle situazioni in cui l'incertezza sui costi è considerevole e il prestatore dei servizi di trasporto richiede un grado elevato di protezione contro le incertezze.

2.4.4. Articolo 4, paragrafi 1 e 2 e allegato. Evitare che le compensazioni ricevute in contropartita di un obbligo di servizio pubblico siano utilizzate per sovvenzionare attività commerciali

Quando il prestatore di un servizio pubblico svolge anche attività commerciali, è necessario garantire che le compensazioni percepite dall'ente pubblico non siano utilizzate per rafforzarne la posizione concorrenziale delle sue attività commerciali. In questo contesto l'allegato contiene norme intese a evitare le sovvenzioni di attività commerciali grazie alle entrate provenienti dalle operazioni di servizio pubblico. Tali norme consistono essenzialmente nella separazione contabile tra i due tipi di attività (pubbliche e private) e in un valido metodo di imputazione dei costi che rifletta i costi reali per la fornitura del servizio pubblico.

L'articolo 4, paragrafi 1 e 2, oltre alle regole riportate nell'allegato, prevede che i costi e i ricavi relativi all'erogazione dei servizi previsti da ciascun contratto di servizio pubblico aggiudicato a un'impresa di trasporti e alle attività commerciali siano correttamente ripartiti tra i due tipi di attività. Tali disposizioni mirano a monitorare in modo effettivo le compensazioni pubbliche e il possibile ricorso a sovvenzioni incrociate tra le due attività. In tal senso, è essenziale che vengano adottati provvedimenti adeguati di suddivisione dei costi e protezione tra l'obbligo di servizio pubblico e le attività commerciali. Ad esempio, in caso di condivisione di mezzi di trasporto (quali materiale rotabile ferroviario o autobus) o di altri beni o servizi necessari ad assolvere agli obblighi di servizio pubblico (quali uffici, personale o stazioni) tra attività di servizio pubblico e commerciali, i relativi costi devono essere ripartiti tra i due diversi tipi di attività in proporzione al rispettivo peso relativo nell'ambito dei servizi di trasporto complessivi forniti dall'impresa di trasporti.

Se, ad esempio, le attività di servizio pubblico e commerciali della stessa impresa di trasporti utilizzano i servizi delle stazioni, ma i costi di tali servizi sono assegnati solo alle attività di servizio pubblico, si determina una sovvenzione incrociata incompatibile con il disposto del regolamento (CE) n. 1370/2007. La direttiva 2012/34/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico⁽²⁾ stabilisce inoltre obblighi specifici per la separazione contabile delle imprese ferroviarie.

⁽¹⁾ Cfr. in particolare il punto 7 dell'allegato del regolamento.

⁽²⁾ GU L 343 del 14.12.2012, pag. 32. Cfr. articolo 6 sulla separazione contabile delle imprese di trasporto ferroviario e dei gestori delle infrastrutture ferroviarie.

È opportuno che ciascun contratto di servizio pubblico contenga norme specifiche sulle compensazioni e consenta di generare voci contabili specifiche. In altri termini, se la stessa impresa ha sottoscritto diversi contratti di servizio pubblico, è opportuno che nella contabilità dell'impresa di trasporti sia specificato quale compensazione pubblica corrisponde a quale specifico contratto di servizio pubblico. Su richiesta scritta della Commissione, tale contabilità deve essere messa a disposizione a norma dell'articolo 6, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1370/2007.

2.4.5. Articolo 4, paragrafo 1. Elaborazione di sistemi di compensazione finalizzati a promuovere l'efficienza

Il considerando 27 del regolamento (CE) n. 1370/2007 afferma che in caso di aggiudicazione diretta e regole generali, è opportuno stabilire i parametri per le compensazioni in modo tale da garantire che l'importo delle stesse risulti adeguato e «miri a conseguire un servizio efficiente e di qualità». Ciò significa che le autorità competenti dovrebbero, attraverso il meccanismo di compensazione, incoraggiare i fornitori di servizi a divenire più efficienti prestando il livello e la qualità di servizio richiesti con il minor numero di risorse possibili.

Le regole in materia di compensazione stabilite dal regolamento (CE) n. 1370/2007 lasciano un relativo margine di intervento alle autorità competenti nella definizione di regimi di incentivi per i fornitori di servizi pubblici. Le autorità competenti hanno in ogni caso l'obbligo di «promuovere il mantenimento o lo sviluppo di una gestione efficace da parte dell'operatore di servizio pubblico, che possa essere oggetto di valutazione obiettiva» (punto 7 dell'allegato). Ciò implica che il sistema delle compensazioni deve essere progettato per garantire quanto meno un incremento dell'efficienza nel corso del tempo.

Gli incentivi all'efficienza devono essere tuttavia proporzionati e rimanere entro un livello ragionevole, tenendo conto delle difficoltà per conseguire gli obiettivi di efficienza, ad esempio mediante la condivisione equilibrata tra l'operatore, le autorità pubbliche e/o gli utenti di eventuali compensi derivanti da miglioramenti dell'efficienza. In ogni caso, è necessario adottare un sistema per assicurare che l'impresa non sia autorizzata a trattenere benefici sproporzionati in virtù dei miglioramenti di efficienza. Inoltre i parametri dei regimi di incentivazione devono essere definiti in modo esauriente e preciso nel contratto di servizio pubblico.

Occorre, tuttavia, che gli incentivi finalizzati a una maggiore efficienza nell'erogazione dei servizi pubblici non vadano a scapito della qualità dei servizi. Nel contesto del regolamento (CE) n. 1370/2007, per efficienza si deve intendere la relazione tra la qualità o il livello dei servizi pubblici e le risorse impiegate per fornirli. Pertanto, è opportuno che gli incentivi all'efficienza siano incentrati sulla riduzione dei costi e/o sull'aumento della qualità o del livello del servizio.

2.4.6. Articolo 6, paragrafo 1. Circostanze in cui la Commissione esamina l'eventuale conformità di un sistema di compensazioni al regolamento (CE) n. 1370/2007

Le compensazioni di servizio pubblico versate in conformità al regolamento (CE) n. 1370/2007 sono dispensate dall'obbligo di notifica degli aiuti di Stato prima della relativa attuazione di cui all'articolo 108, paragrafo 3, del TFUE. Ciononostante, è possibile chiedere alla Commissione di valutare un sistema di compensazioni per motivi di certezza del diritto qualora uno Stato membro non sia certo che il sistema è conforme al regolamento. La Commissione può anche valutare un sistema di compensazioni sulla base di un reclamo o di un'inchiesta ex officio, se è al corrente dell'esistenza di prove che dimostrano l'inosservanza delle disposizioni del regolamento in materia di compensazioni.

2.4.7. Articolo 6, paragrafo 1. Differenze tra le indagini ex ante ed ex post della Commissione sui sistemi di compensazioni

La principale differenza tra le indagini ex ante ed ex post della Commissione in materia di sistemi di compensazioni si riferisce al momento in cui la Commissione valuta il sistema e non al metodo di analisi dell'eventuale presenza di compensazioni eccessive.

Nel verificare se un sistema di compensazioni permetta di evitare ex ante compensazioni eccessive, ad esempio nel contesto di una notifica, la Commissione valuta, tra l'altro, gli esatti parametri delle compensazioni. In particolare, essa presta attenzione alle categorie di costo prese in considerazione ai fini del calcolo della compensazione, nonché al livello di utile ragionevole proposto. Inoltre, la Commissione verifica se sia presente un meccanismo adeguato per assicurare che, in caso di entrate superiori al previsto derivanti dalla fornitura dei servizi pubblici nel corso della durata del contratto di servizio pubblico, l'operatore non sia autorizzato a conservare una compensazione eccessiva rispetto ai costi netti effettivi, a un ragionevole margine di profitto e a eventuali compensi stipulati nel contratto in caso di miglioramento dell'efficienza.

Il contratto di servizio pubblico deve anche, in linea di principio, prevedere controlli periodici durante il periodo di validità del contratto al fine di individuare ed evitare fin dall'inizio l'emergere di situazioni di compensazioni eccessive, in particolare nel caso di contratti a lungo termine. Le autorità competenti hanno l'obbligo di verificare la conformità ai termini del contratto di servizio pubblico nel corso della durata di validità dello stesso. È possibile sviluppare strumenti informatici ai fini di un'esecuzione standardizzata di tali controlli. Le compensazioni eccessive devono essere valutate separatamente per ciascun contratto di servizio pubblico al fine di evitare che si computi la media, relativa a diversi settori, degli utili eccessivi di singoli servizi pubblici.

Nel caso di un'analisi ex post, è possibile valutare l'eventualità che la compensazione ricevuta superi l'effetto finanziario netto dei servizi pubblici definito nell'allegato al regolamento (CE) n. 1370/2007 sulla base dei dati finanziari effettivi riferiti a costi e ricavi, in quanto i sistemi di compensazione sono già in essere. Il metodo, comunque, non cambia: le compensazioni non devono superare l'importo che l'impresa era autorizzata a ricevere in base ai parametri stabiliti dal contratto, persino se tale importo non è sufficiente a coprire i costi netti effettivi.

2.4.8. Articolo 1, paragrafo 1 e articolo 6, paragrafo 1. Garantire che le autorità competenti riconoscano agli operatori compensazioni "adeguate" in cambio dell'assolvimento degli obblighi di servizio pubblico

Conformemente all'articolo 1 del regolamento (CE) n. 1370/2007, «il presente regolamento ha lo scopo di definire con quali modalità le autorità competenti possono intervenire, nel rispetto del diritto [dell'Unione], nel settore dei trasporti pubblici di passeggeri per garantire la fornitura di servizi di interesse generale che siano, tra l'altro, 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, allorché impongono o stipulano obblighi di servizio pubblico, compensano gli operatori di servizio pubblico per i costi sostenuti e/o conferiscono loro diritti di esclusiva in cambio dell'assolvimento degli obblighi di servizio pubblico». Inoltre, conformemente al punto 7 dell'allegato al regolamento (CE) n. 1370/2007, «il metodo di compensazione deve promuovere il mantenimento o lo sviluppo [...] della fornitura di servizi di trasporto di passeggeri di livello sufficientemente elevato».

Ciò significa che non solo le disposizioni del regolamento (CE) n. 1370/2007 hanno lo scopo di evitare compensazioni eccessive per gli obblighi di servizio pubblico, ma mirano altresì a garantire che l'offerta di servizi pubblici definita dal relativo contratto di servizio pubblico sia finanziariamente sostenibile per raggiungere e mantenere un livello sufficientemente elevato di qualità del servizio. È opportuno che a fronte dell'obbligo di servizio pubblico vi sia una compensazione adeguata affinché i fondi dell'operatore previsti da un contratto di servizio pubblico non vengano erosi nel lungo periodo compromettendo così l'assolvimento efficiente degli obblighi previsti dal contratto e la conformità alla disposizione che prevede la fornitura di servizi di trasporto di passeggeri di livello sufficientemente elevato di cui al punto 7 dell'allegato del regolamento (CE) n. 1370/2007.

In ogni caso, se l'autorità competente non corrisponde una compensazione adeguata rischia di ricevere un numero inferiore di offerte in risposta alla procedura di gara per l'aggiudicazione di un contratto di servizio pubblico o di creare gravi difficoltà finanziarie all'operatore in caso di aggiudicazione diretta del contratto di servizio pubblico e/o di ridurre il livello e la qualità generali dei servizi pubblici erogati nel corso della validità del contratto.

2.5. Pubblicità e trasparenza

Gli orientamenti interpretativi forniti nel presente capitolo si riferiscono all'obbligo delle autorità competenti di pubblicare relazioni annuali sui contratti di servizio pubblico dei quali sono responsabili nonché all'obbligo di garantire la trasparenza in materia di aggiudicazione di contratti di servizio pubblico prima e dopo la procedura di aggiudicazione.

2.5.1. Articolo 7, paragrafo 1. Obblighi di pubblicazione delle autorità competenti in materia di relazioni annuali sui contratti di servizio pubblico sotto la loro responsabilità

L'articolo 7, paragrafo 1, prevede che ciascuna autorità competente pubblichi una volta l'anno una relazione aggregata riguardo agli obblighi di servizio pubblico dei quali è responsabile, agli operatori di servizio pubblico selezionati, ai compensi corrisposti e ai diritti di esclusiva garantiti a tali operatori come rimborso. La relazione fa distinzione fra trasporti mediante autobus e trasporti su rotaia, consente il controllo e la valutazione delle prestazioni di servizi, della qualità e del finanziamento della rete dei trasporti pubblici e, ove opportuno, informa in merito alla natura e alla portata degli eventuali diritti di esclusiva concessi.

La Commissione interpreta l'espressione «relazione aggregata», nel senso che un'autorità competente è tenuta a pubblicare una relazione organica su tutti i contratti di servizio pubblico da essa aggiudicati, benché tali contratti debbano essere identificati individualmente. Oltre ai valori totali, le informazioni fornite dovrebbero pertanto fare riferimento a ogni contratto, garantendo nel contempo la protezione dei legittimi interessi commerciali degli operatori interessati.

Le imprese di trasporti pubblici devono fornire alle autorità competenti tutte le informazioni e i dati per consentire a tali autorità di adempiere ai loro obblighi in materia di pubblicazione.

Per raggiungere l'obiettivo di questa disposizione, vale a dire il monitoraggio e la valutazione della rete di trasporto pubblico in maniera significativa permettendo un paragone con altre reti all'interno di un quadro trasparente e strutturato, la Commissione incoraggia gli Stati membri e le rispettive autorità a semplificare volontariamente l'accesso a tali informazioni in modo da permettere un raffronto costruttivo, pubblicando, ad esempio, le informazioni su un sito internet centrale che può essere quello di un'associazione di autorità competenti o del ministero dei trasporti. La metodologia usata per la presentazione di informazioni e dati, inoltre, dovrebbe essere coerente e utilizzare unità di misura comuni.

2.5.2. *Articolo 7, paragrafi 2 e 3. Possibilità per le autorità competenti di adempiere ai propri obblighi di pubblicazione riguardo agli appalti di servizio pubblico a norma dell'articolo 7, paragrafi 2 e 3*

Le autorità competenti sono soggette a determinati obblighi a norma dell'articolo 7 del regolamento (CE) n. 1370/2007 riguardo alla pubblicazione dell'aggiudicazione prevista (e conclusa) di contratti di servizio pubblico nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

L'articolo 7, paragrafo 2, stabilisce che almeno un anno prima della pubblicazione di un invito a presentare offerte o dell'aggiudicazione diretta di un contratto di servizio pubblico, le autorità competenti pubblicano nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* determinate informazioni sul contratto previsto.

L'articolo 7, paragrafo 3, stabilisce che entro un anno dall'aggiudicazione diretta di un contratto di servizio pubblico per servizi ferroviari, le autorità competenti pubblicano determinate informazioni sul contratto aggiudicato.

I servizi della Commissione hanno elaborato alcuni modelli relativi a moduli e procedure per consentire alle autorità competenti di rispettare i requisiti di pubblicazione. Grazie alla possibilità di riutilizzare i dati, i formulari e la procedura di pubblicazione dovrebbero inoltre permettere alle autorità competenti, qualora lo desiderino, di avvalersi delle sinergie con la pubblicazione di un bando di gara per servizi pubblici ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1370/2007.

I formulari sono elaborati in modo tale da rispettare i seguenti requisiti:

- permettere alle autorità di accedere facilmente all'applicazione web la cui navigazione deve essere comprensibile e chiara;
- distinguere con chiarezza i requisiti di pubblicazione previsti dal regolamento (CE) n. 1370/2007 da quelli delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE;
- esigere un livello di dettaglio nelle informazioni che non risulti troppo oneroso e che sia quindi accettabile per le autorità;
- essere adatti a generare statistiche utili sulla procedura di aggiudicazione dei contratti di servizio pubblico e quindi sull'effettiva attuazione del regolamento (CE) n. 1370/2007.

Nel corso del 2013, l'Ufficio delle pubblicazioni ha messo in rete una procedura di pubblicazione disponibile su «eNotices» ⁽¹⁾, che si basa sui modelli di formulario da pubblicare nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, secondo l'articolo 7, paragrafi 2 e 3, del regolamento (CE) n. 1370/2007. La pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, a norma dell'articolo 7, paragrafo 3, di informazioni sui contratti di servizio pubblico ad aggiudicazione diretta nel trasporto ferroviario avviene su base volontaria.

(1) <http://simap.europa.eu/enotices/choiceLanguage.do>

2.5.3. Articolo 7, paragrafo 4. Diritto delle parti interessate di chiedere informazioni sui contratti di servizio pubblico da aggiudicare direttamente prima della data effettiva di aggiudicazione

L'articolo 7, paragrafo 4, stabilisce che un'autorità competente, su richiesta di una parte interessata, è tenuta a comunicare i motivi dell'aggiudicazione diretta di un contratto di servizio pubblico. Il considerando 30 recita che «i contratti di servizio pubblico aggiudicati direttamente dovrebbero essere soggetti a una maggiore trasparenza». Tale disposizione va letta in combinazione al considerando 29, secondo il quale si deve rendere nota l'intenzione di aggiudicare un appalto e permettere ai potenziali operatori di servizio pubblico di parteciparvi. Un'autorità competente deve comunicare la propria intenzione di aggiudicare direttamente un contratto almeno con un anno di anticipo, poiché l'informazione deve essere pubblicata nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea [articolo 7, paragrafo 2, in particolare la lettera b)]. In questo modo le parti interessate hanno la possibilità di formulare domande molto tempo prima dell'aggiudicazione dell'appalto, che sarà non prima di un anno più tardi. Al fine di garantire una protezione giuridica efficace, è necessario che le informazioni richieste a norma dell'articolo 7, paragrafo 4, siano fornite senza indebiti ritardi.

Rendere gli appalti più trasparenti comprende, ovviamente, anche la procedura di aggiudicazione dei contratti. La maggior trasparenza richiesta dal considerando 30 dunque è necessaria non solo dopo l'aggiudicazione, ma anche nel corso della procedura che precede l'effettiva aggiudicazione dell'appalto all'operatore di servizio pubblico in questione.

2.6. Disposizioni transitorie

Il presente capitolo fornisce orientamenti interpretativi su alcuni aspetti delle disposizioni relative al regime transitorio in materia di appalti aggiudicati prima dell'entrata in vigore del regolamento (CE) n. 1370/2007 e a quelli aggiudicati nel corso del periodo transitorio dal 2009 al dicembre 2019.

2.6.1. Articolo 8, paragrafo 2. Campo di applicazione del periodo transitorio di 10 anni a decorrere dal 3 dicembre 2009

L'articolo 8, paragrafo 2 stabilisce che, fatto salvo il paragrafo 3, «l'aggiudicazione di contratti di servizio pubblico di trasporto per ferrovia o su strada si conforma all'articolo 5 a decorrere dal 3 dicembre 2019». Nel periodo transitorio gli Stati membri devono gradualmente adeguarsi all'articolo 5 per evitare gravi problemi strutturali, soprattutto nella capacità di trasporto.

L'articolo 8, paragrafo 2, fa riferimento all'articolo 5 nel suo complesso. Tuttavia la Commissione ritiene che in tale contesto sia rilevante soltanto l'articolo 5, paragrafo 3, riguardante l'obbligo di applicare procedure aperte, trasparenti, non discriminatorie e corrette ai fini dell'aggiudicazione di contratti di servizio pubblico. Come recita il considerando 31, l'obiettivo delle disposizioni transitorie è dare ad autorità competenti e operatori di servizio pubblico tempo sufficiente per conformarsi al regolamento (CE) n. 1370/2007. L'obbligo imposto agli Stati membri di conformarsi gradualmente all'articolo 5 pare ragionevole solo se riferito all'obbligo di adottare procedure aperte, trasparenti, non discriminatorie e corrette nell'aggiudicazione di contratti di servizio pubblico. Non ha infatti senso che gli Stati membri applichino «gradualmente» il concetto di operatore interno o le eccezioni definite ai paragrafi 4, 5 e 6 dell'articolo 5 del regolamento (CE) n. 1370/2007 se introducono disposizioni più accomodanti rispetto ai principi generali del trattato e alla giurisprudenza in materia. Non sembra inoltre logico affermare che il legislatore abbia voluto posporre la piena attuazione dell'articolo 5, paragrafo 7, relativo alle garanzie procedurali e al controllo giurisdizionale fino al 3 dicembre 2019.

2.6.2. Articolo 8, paragrafo 2. Obblighi degli Stati membri durante il periodo di transizione fino al 2 dicembre 2019

L'articolo 8, paragrafo 2, stabilisce che entro i sei mesi successivi alla prima metà del periodo transitorio (entro il 3 maggio 2015) sia presentata «una relazione sullo stato dei lavori, ponendo l'accento sull'attuazione dell'aggiudicazione graduale di contratti di servizio pubblico conformemente all'articolo 5». Ciò sancisce chiaramente che gli Stati membri non possono aspettare il 2 dicembre 2019 per conformarsi alla norma generale che garantisce procedure di gara eque per contratti di servizio pubblico aperti a tutti gli operatori su base equa, trasparente e non discriminatoria. Gli Stati membri devono gradualmente conformarsi a tale requisito durante il periodo transitorio al fine di evitare una situazione in cui la capacità disponibile sul mercato del trasporto pubblico non permetta agli operatori di reagire in maniera soddisfacente a tutte le procedure di gara avviate alla fine del periodo transitorio.

2.6.3. *Articolo 8, paragrafo 3. Interpretazione della frase «durata limitata comparabile a quelle di cui all'articolo 4»*

L'articolo 8, paragrafo 3, lettera d), recita che i contratti di servizio pubblico aggiudicati «a decorrere dal 26 luglio 2000 e anteriormente al 3 dicembre 2009 in base a una procedura diversa da un'equa procedura di gara [...] possono restare in vigore fino alla loro scadenza, purché abbiano durata limitata comparabile a quelle di cui all'articolo 4».

La Commissione ritiene che l'espressione «comparabile alle durate di cui all'articolo 4» sia da interpretare in maniera restrittiva, in modo da permettere agli Stati membri di impegnarsi a raggiungere gli obiettivi del regolamento a decorrere dalla data di entrata in vigore, il 3 dicembre 2009. La Commissione ritiene quindi sensato considerare che la durata dei contratti di servizio pubblico deve essere simile a quelle indicate all'articolo 4.
