

Gazzetta ufficiale

L 386

dell'Unione europea



Edizione
in lingua italiana

Legislazione

64° anno

29 ottobre 2021

Sommario

II Atti non legislativi

DECISIONI

- ★ **Decisione (UE) 2021/1885 della Commissione, del 20 aprile 2021, relativa all'aiuto di Stato SA.43127-2018/C (ex 2015/NN) (ex 2015/N) concesso dalla Polonia a favore di Ferrovie regionali polacche (Przewozy Regionalne Sp. z o.o.) [notificata con il numero C(2021) 855] ⁽¹⁾.....** 1
- ★ **Decisione di esecuzione (UE) 2021/1886 della Commissione, del 27 ottobre 2021, che modifica la decisione di esecuzione (UE) 2019/570 per quanto riguarda le risorse di rescEU per la costituzione di scorte di mezzi per incidenti chimici, biologici, radiologici e nucleari [notificata con il numero C(2021) 7570] ⁽¹⁾.....** 35

ATTI ADOTTATI DA ORGANISMI CREATI DA ACCORDI INTERNAZIONALI

- ★ **Decisione n. 2/2021 del comitato di associazione riunito nella formazione «Commercio», dell'8 ottobre 2021, relativa alla valutazione positiva della fase 1 di cui all'allegato XVI-B dell'accordo di associazione tra l'Unione europea e la Comunità europea dell'energia atomica e i loro Stati membri, da una parte, e la Georgia, dall'altra [2021/1887]** 40

⁽¹⁾ Testo rilevante ai fini del SEE.

IT

Gli atti i cui titoli sono stampati in caratteri chiari appartengono alla gestione corrente. Essi sono adottati nel quadro della politica agricola e hanno generalmente una durata di validità limitata.

I titoli degli altri atti sono stampati in grassetto e preceduti da un asterisco.

II

(Atti non legislativi)

DECISIONI

DECISIONE (UE) 2021/1885 DELLA COMMISSIONE

del 20 aprile 2021

relativa all'aiuto di Stato SA.43127-2018/C (ex 2015/NN) (ex 2015/N) concesso dalla Polonia a favore di Ferrovie regionali polacche (*Przewozy Regionalne Sp. z o.o.*)

[notificata con il numero C(2021) 855]

(Il testo in lingua polacca è il solo facente fede)

(Testo rilevante ai fini del SEE)

LA COMMISSIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 108, paragrafo 2, primo comma,

visto l'accordo sullo Spazio economico europeo, in particolare l'articolo 62, paragrafo 1, lettera a),

dopo aver invitato gli interessati a presentare osservazioni a norma dei suddetti articoli ⁽¹⁾ e tenuto conto di tali osservazioni,

considerando quanto segue:

1. PROCEDIMENTO

- (1) Il 21 settembre 2015 la Polonia ha notificato un aiuto alla ristrutturazione a favore di Ferrovie regionali polacche (*Przewozy Regionalne Sp. z o.o.* — «PR») dell'importo di 770,3 milioni di PLN (circa 181 milioni di EUR) ⁽²⁾ («l'aiuto alla ristrutturazione notificato»). L'aiuto è stato concesso il 30 settembre 2015 sotto forma di investimento in capitale proprio da parte dell'Agenzia di sviluppo industriale («IDA»), interamente di proprietà dello Stato. Poiché l'aiuto è stato concesso senza previa autorizzazione della Commissione, esso è stato registrato come aiuto illegale (2015/NN).
- (2) La Commissione ha richiesto informazioni supplementari in data i) 27 novembre 2015, ii) 23 novembre 2016 e iii) 30 giugno 2017 e la Polonia ha risposto a tali richieste rispettivamente in data i) 16 febbraio 2016, 4 marzo 2016 e 3 giugno 2016, ii) 9 gennaio 2017 e iii) 28 luglio 2017. Inoltre la Polonia ha trasmesso alcune informazioni in data 11 gennaio 2017, 1° febbraio 2017 e 20 giugno 2017. La Commissione ha tenuto riunioni con la Polonia in data 8 aprile 2016, 26 aprile 2016, 21 settembre 2016, 11 gennaio 2017, 4 luglio 2017 e 13 settembre 2019.
- (3) Nel corso della valutazione preliminare e prima dell'avvio del procedimento di cui all'articolo 108, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea («TFUE»), la Commissione ha ricevuto alcune lettere dalle parti interessate, secondo le quali PR aveva già ricevuto aiuti di Stato prima dell'aiuto alla ristrutturazione notificato. Dal momento che tali lettere non soddisfacevano le condizioni di cui all'articolo 24, paragrafo 2, del regolamento (UE) 2015/1589 ⁽³⁾, la Commissione le ha registrate come informazioni generali di mercato e ne ha tenuto conto nella valutazione preliminare.

⁽¹⁾ GU C 158 del 4.5.2018, pag. 10.

⁽²⁾ 1 EUR = 4,25 PLN.

⁽³⁾ Regolamento (UE) 2015/1589 del Consiglio, del 13 luglio 2015, recante modalità di applicazione dell'articolo 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (GU L 248 del 24.9.2015, pag. 9).

- (4) Con lettera del 23 gennaio 2018 la Commissione ha comunicato alla Polonia la propria decisione di avviare il procedimento di cui all'articolo 108, paragrafo 2, TFUE. A seguito dell'avvio del procedimento, il 25 aprile 2018 la Polonia ha presentato le proprie osservazioni. La decisione della Commissione di avviare il procedimento («decisione di avvio del procedimento») è stata pubblicata nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* ⁽⁴⁾ il 4 maggio 2018. La Commissione ha invitato gli interessati a presentare osservazioni.
- (5) Fra il 20 giugno 2018 e il 29 giugno 2018 due parti interessate, European Passenger Transport Operators, con sede a Londra (Regno Unito) («EPTO») e Fundacja ProKolej, con sede a Varsavia (Polonia) («ProKolej») ⁽⁵⁾, hanno presentato osservazioni alla Commissione. Il 9 luglio 2018 e il 4 settembre 2018 la Commissione ha trasmesso tali osservazioni alla Polonia. Il 2 ottobre 2018 la Polonia ha presentato i propri commenti su tali osservazioni.
- (6) Il 28 gennaio 2019 e l'11 giugno 2019 la Commissione ha tenuto due riunioni con EPTO.
- (7) In data 20 maggio 2019, 25 e 31 ottobre 2019, 29 novembre 2019, 4 dicembre 2020 e 30 marzo 2021 la Polonia ha fornito alcune informazioni supplementari.

2. CONTESTO E DESCRIZIONE DELLE MISURE

2.1. Il beneficiario

- (8) PR è il principale operatore di trasporto ferroviario regionale di passeggeri in Polonia, con una quota di circa il 27 % sul mercato polacco in termini di numero di passeggeri trasportati e del 50 % in termini di volume di traffico in treno-km. Con sede a Varsavia, PR opera in 15 delle 16 regioni polacche (voivodati) ed è l'unico operatore di trasporto ferroviario regionale di passeggeri in sette regioni, principalmente quelle meno sviluppate sotto il profilo economico.
- (9) In precedenza, PR era di proprietà dei 16 governi regionali. A seguito della concessione dell'aiuto alla ristrutturazione notificato, PR è attualmente di proprietà dell'IDA, che detiene il 50 % + 1 delle azioni, e dei 16 governi regionali. Essa occupa circa 9 000 persone ed è classificata come grande impresa. Tutte le regioni in cui PR opera sono idonee a ricevere aiuti destinati alle regioni in conformità dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera a), TFUE.
- (10) L'attività principale di PR è la fornitura di servizi di trasporto ferroviario regionale di passeggeri nell'ambito di contratti di servizio pubblico stipulati con i governi regionali. Inoltre, su scala molto più ridotta, PR fornisce servizi di trasporto internazionale e «transfrontaliero» e noleggia e ripara il materiale rotabile. In passato, PR forniva anche servizi commerciali di trasporto interregionale ma ha cessato la fornitura a settembre 2015.

2.2. Trasporto ferroviario regionale in Polonia

- (11) Ai sensi del regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio ⁽⁶⁾, i contratti di servizio pubblico per servizi pubblici di trasporto nazionale di passeggeri per ferrovia possono essere aggiudicati direttamente fino a dicembre 2023 e per una durata massima di 10 anni, vale a dire fino a dicembre 2033. Alcuni Stati membri hanno già aperto (in parte) i loro mercati alla concorrenza sulla base del diritto nazionale applicabile. In Polonia, i contratti aggiudicati mediante procedura di gara hanno rappresentato circa il [4-30] % del volume totale di traffico previsto per il calendario 2016/2017. Poiché la maggior parte dei contratti non scadeva prima della fine del 2020, la situazione di mercato non è cambiata in modo significativo rispetto al calendario 2016/17. Con lettera del 29 novembre 2019 la Polonia ha confermato (sulla base dei dati del 2018) che la situazione di mercato non è cambiata in modo significativo.

⁽⁴⁾ Cfr. la nota 1.

⁽⁵⁾ Cfr. la sezione 5.

⁽⁶⁾ Regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 1191/69 e (CEE) n. 1107/70 (GU L 315 del 3.12.2007, pag. 1), come modificato dal regolamento (UE) 2016/2338 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 dicembre 2016, che modifica il regolamento (CE) n. 1370/2007 relativamente all'apertura del mercato dei servizi di trasporto ferroviario nazionale di passeggeri.

- (12) Ai sensi del diritto polacco, il trasporto ferroviario regionale è organizzato dalle regioni e viene fornito sulla base di un contratto di servizio pubblico stipulato tra l'organizzatore di tali trasporti (il governo regionale) e l'operatore. L'organizzatore può appaltare i servizi di trasporto mediante aggiudicazione diretta o mediante una procedura di gara. Nella pratica, la prima opzione è stata utilizzata con maggiore frequenza. Nel calendario 2016/2017, circa il [70-95] % del volume di traffico è stato effettuato nell'ambito di contratti aggiudicati direttamente.
- (13) Il 22 marzo 2018 il quadro legislativo polacco che disciplina l'appalto dei servizi pubblici di trasporto ferroviario di passeggeri è stato modificato mediante l'adozione della legge recante modifica della legge sul trasporto pubblico (la «legge del 2018») ⁽⁷⁾. La legge del 2018 dispone, in particolare, che:
- il 12 dicembre 2020 è il termine ultimo per la stipula, da parte delle regioni, dei contratti di servizio pubblico per il trasporto ferroviario regionale aggiudicati direttamente (senza gara pubblica);
 - il 14 dicembre 2030 è il termine ultimo per la durata dei contratti di servizio pubblico per il trasporto ferroviario regionale aggiudicati direttamente dalle regioni (senza gara pubblica).
- (14) Tra i concorrenti di PR vi sono otto operatori «interni» (chiamati «in-house») ⁽⁸⁾, che lavorano essenzialmente all'interno di una sola regione e sono di proprietà delle autorità regionali (governi regionali), e un operatore «esterno», Arriva RP, una società controllata di Deutsche Bahn AG e membro di EPTO. I concorrenti di PR operano su tratte selezionate, solitamente intorno alle città più grandi. Di conseguenza, anche nelle regioni in cui vi è più di un operatore, PR detiene spesso una quota significativa del mercato.
- (15) La Polonia afferma che quando in passato è stata organizzata una procedura di gara, PR era spesso l'unico offerente poiché gli altri operatori non ritenevano le tratte oggetto dell'appalto economicamente attraenti o, nel caso degli operatori «in-house», non erano interessati a presentare offerte al di fuori delle regioni in cui erano gli operatori storici. Secondo la Polonia, a eccezione di Arriva RP, nessun altro operatore esterno, nazionale o straniero, ha mai manifestato interesse a immettersi sul mercato ferroviario regionale polacco.

3. LA DECISIONE DELLA COMMISSIONE DI AVVIARE IL PROCEDIMENTO DI INDAGINE FORMALE

- (16) Nel quadro della decisione di avvio del procedimento, la Commissione ha valutato l'aiuto alla ristrutturazione notificato e ha espresso dubbi sulla sua compatibilità con il mercato interno. Inoltre la Commissione ha individuato sei ulteriori misure concesse a PR prima dell'aiuto alla ristrutturazione notificato. È stato constatato che due di queste sei misure costituivano un aiuto esistente ai sensi dell'articolo 1, lettera b), punto i), del regolamento (UE) 2015/1589 e pertanto non sono più valutate nel quadro della presente decisione. Le restanti quattro misure supplementari costituivano un nuovo aiuto ai sensi dell'articolo 1, lettera c), del regolamento (UE) 2015/1589. La Commissione ha espresso dubbi sulla compatibilità di tali quattro misure supplementari con il mercato interno.
- (17) Di conseguenza è opportuno che la Commissione valuti esclusivamente le cinque misure descritte nei considerando da 18 a 22.

3.1. Misure sottoposte a valutazione

- (18) **Misura 1 (l'aiuto di ristrutturazione notificato):** il 30 settembre 2015, l'IDA, controllata dallo Stato, ha acquisito il 50 % + 1 delle azioni di PR per un corrispettivo di 770,3 milioni di PLN (circa 181 milioni di EUR). Parte della notifica è un piano di ristrutturazione che fa anche riferimento alla cancellazione degli interessi da parte di PKP Polskie Linie Kolejowe («PKP PLK»), il gestore dell'infrastruttura ferroviaria di proprietà dello Stato, per un importo di [...] PLN (circa [...] EUR).
- (19) **Misura 2:** prima dell'aiuto alla ristrutturazione notificato, la Polonia ha concesso a PR i) nel 2008, un importo pari a 2 160 milioni di PLN (circa 508 milioni di EUR) e ii) nel 2006 e nel 2007, un importo pari a 242,9 milioni di PLN (circa 57 milioni di EUR). Il 4 dicembre 2020 la Polonia ha chiarito che tali pagamenti sono stati effettuati nel contesto della ristrutturazione in corso di PR, al fine di coprire le perdite precedentemente generate. La Polonia ha inoltre indicato che tali pagamenti sono di natura diversa da quelli effettuati nell'ambito dei contratti di servizio pubblico concordati tra le regioni e PR tra il 1° ottobre 2001 e il 30 aprile 2004. Nella presente decisione, la misura 2 sarà denominata «copertura delle perdite pregresse».

⁽⁷⁾ Gazzetta ufficiale polacca del 2018, voce 907.

⁽⁸⁾ Koleje Mazowieckie, Warszawskie Koleje Dojazdowe, PKP Szybka Kolej Miejska, Koleje Śląskie, Koleje Wielkopolskie, Koleje Dolnośląskie, Łódzka Kolej Aglomeracyjna, Koleje Małopolskie.

- (20) **Misura 3:** prima dell'aiuto alla ristrutturazione notificato, il 29 marzo 2004, PR ha concluso un accordo di ristrutturazione del debito con PKP PLK, che prevedeva la ristrutturazione delle passività di PR per un importo di 1 902 milioni di PLN (circa 448 milioni di EUR) nei confronti delle imprese del gruppo PKP, di proprietà dello Stato (PKP PLK, PKP SA, PKP Cargo, PKP Energetyka e PKP Intercity) ⁽⁹⁾. L'accordo prevedeva la cancellazione del 40 % del debito e il rinvio del rimborso dell'intero saldo del debito al 31 dicembre 2007. L'accordo è stato modificato tra il 2005 e il 2008, e di conseguenza il periodo di rimborso è stato prorogato fino al 29 novembre 2009.
- (21) **Misura 4:** prima dell'aiuto alla ristrutturazione notificato, tra il 2009 e il 2014, PR ha concluso 25 accordi con creditori di proprietà dello Stato (PKP SA, PKP Energetyka, PKP Intercity, PKP PLK e l'istituto della previdenza sociale o «ZUS») per la dilazione del pagamento delle passività arretrate nei confronti di tali creditori per un importo totale di [900-1 300 milioni] di PLN (circa [235-282] milioni di EUR).
- (22) **Misura 5:** la Polonia ha concesso a PR: i) tra il 2006 e il 2010, un aiuto alla formazione pari a 0,97 milioni di PLN (circa 0,23 milioni di EUR); ii) nel 2012 e 2013, un aiuto alle assunzioni pari a 39 000 PLN (circa 0,01 milioni di EUR) e iii) fra il 2010 e il 2015, un aiuto concesso dalla Polonia come aiuto de minimis pari a 0,7 milioni di PLN (circa 0,17 milioni di EUR).

4. OSSERVAZIONI DELLA POLONIA SULLA DECISIONE DI AVVIO DEL PROCEDIMENTO

- (23) Per quanto riguarda la misura 1 e in particolare il piano di ristrutturazione presentato nell'ambito della notifica, la Polonia ha spiegato che la prevista cancellazione degli interessi da parte di PKP PLK rientrava in un accordo tra PKP PLK e PR del 21 marzo 2013 risultante da una mediazione tra di esse. La Polonia ha inoltre spiegato che la decisione di concludere un accordo era basata sulle condizioni di mercato. Secondo la Polonia, la conclusione dell'accordo era più a favore di PKP PLK rispetto al tentativo di recuperare i debiti di PR tramite procedimenti giudiziari. La Polonia ha aggiunto che la cancellazione degli interessi è una misura comunemente utilizzata nei processi di ristrutturazione del debito finanziario al fine di massimizzare il recupero previsto del capitale del debito.
- (24) Per quanto riguarda la misura 2, la Polonia ha inizialmente dichiarato che l'importo versato era piuttosto il pagamento tardivo di una compensazione in sospeso, che non era stata versata prima a PR a causa dei vincoli di bilancio connessi alla riforma del settore ferroviario in Polonia. Successivamente, la Polonia ha integrato la sua dichiarazione iniziale spiegando che la misura 2 è una copertura delle perdite precedentemente generate ed è stata concessa nel quadro della ristrutturazione in corso dell'impresa interessata. La Polonia ha spiegato a tale proposito che i vincoli di bilancio, i disavanzi delle finanze pubbliche e la situazione economica generale all'inizio degli anni 2000 impedivano l'attuazione delle riforme strutturali del settore ferroviario in Polonia. Ciò ha avuto un impatto diretto sull'erogazione di finanziamenti per le operazioni di PR (trasferimento tardivo di attività chiave ecc.) e ha determinato un graduale peggioramento della situazione finanziaria aziendale e del suo disavanzo. Negli anni successivi la Polonia ha pertanto adottato misure adeguate per affrontare le questioni e la situazione derivanti dall'attuazione delle riforme strutturali nel settore ferroviario, compresa la summenzionata copertura delle perdite.
- (25) Per quanto riguarda la misura 3, la Polonia ha spiegato che la riforma del settore ferroviario polacco ha comportato un disavanzo per PR. Il 29 marzo 2004 è stato concluso un accordo di ristrutturazione del debito finalizzato a risolvere la situazione finanziaria di PR. L'accordo è stato successivamente modificato tra il 2005 e il 2008 pur mantenendo, secondo la Polonia, i suoi termini principali. La Polonia ha inoltre spiegato che per i creditori era più vantaggioso modificare l'accordo piuttosto che chiedere un risarcimento in via giudiziale. La Polonia ha fornito un confronto tra il valore attuale dei flussi di cassa dei creditori in due scenari alternativi (attuazione dell'accordo modificato o via giudiziale) a sostegno delle proprie argomentazioni. La Polonia ha aggiunto che le attività di PR rappresentavano una parte significativa delle rispettive entrate dei creditori. All'epoca, altri operatori esterni non avevano manifestato interesse a immettersi sul mercato polacco e pertanto non avrebbero potuto compensare la perdita di entrate derivanti dalle attività di PR.
- (26) Per quanto riguarda la misura 4, la Polonia ha contestato le conclusioni preliminari della Commissione secondo cui gli accordi di ristrutturazione del debito conclusi tra il 2009 e il 2014 costituivano un aiuto di Stato in quanto non erano stati conclusi a condizioni di mercato. La Polonia ha spiegato che per i creditori era prassi comune valutare quale metodo di recupero fosse più efficiente e garantire una maggiore probabilità di recupero massimo del debito. Secondo la Polonia, la prassi di consolidamento del debito e riduzione degli interessi era comune e gli istituti

⁽⁹⁾ In linea con la legge su PKP modificata, per PR è stato sufficiente concludere un accordo solamente con PKP PLK, poiché quest'ultima deteneva più del 50 % del debito di PR.

finanziari hanno sfruttato processi di ristrutturazione del debito. La Polonia ha spiegato inoltre che un consulente indipendente ha condotto un'analisi basata su ipotesi prudenti al fine di individuare il metodo di recupero migliore. I risultati dell'analisi hanno mostrato che l'accordo di ristrutturazione del debito sarebbe stato migliore di qualsiasi altro metodo di recupero. La Polonia ha aggiunto che PR ha pagato i debiti nei confronti dei singoli creditori conformemente agli accordi firmati.

- (27) Per quanto riguarda la misura 5, la Polonia ha spiegato che nel periodo dal 2009 al 2011 PR ha ricevuto un aiuto pari a 1 177 421 PLN (circa 277 040 EUR). La Polonia ha riferito che parte di tale aiuto (350 007 PLN, circa 82 350 EUR) rappresentava un aiuto de minimis. La restante parte dell'aiuto (827 414 PLN, circa 194 690 EUR) è stata concessa sulla base del regime di aiuto alla formazione n. X152/2009⁽¹⁰⁾, in conformità del regolamento (CE) n. 800/2008 della Commissione⁽¹¹⁾ («RGEC 2008»). Pertanto la soglia dell'aiuto de minimis non è stata superata.
- (28) Oltre alle osservazioni specifiche sulle misure indicate nella decisione di avvio del procedimento, la Polonia ha formulato le seguenti osservazioni.
- (29) La Polonia ha comunicato che prima del 2015 PR non poteva essere ritenuta un'«impresa in difficoltà» ai sensi del paragrafo 10, lettera a), degli orientamenti sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese in difficoltà del 2004 (gli «orientamenti del 2004») (12). La Polonia ha spiegato che fra il 2004 e il 2014 PR non soddisfaceva pienamente le condizioni di «impresa in difficoltà» di cui in tale disposizione, in particolare la perdita di più della metà del capitale sociale e la perdita di più di un quarto di tale capitale nel corso dei 12 mesi precedenti. La Polonia ha sostenuto che nel periodo dal 2004 al 2014 PR ha perso più della metà del suo capitale sociale ma più di un quarto di tale capitale è stato perso in 12 mesi solo nel 2005. Secondo la Polonia, sebbene entrambe le condizioni fossero state soddisfatte nel 2005, non è possibile ritenere che PR fosse un'«impresa in difficoltà» per tutto il periodo dal 2004 al 2014. La Polonia ha dichiarato che l'analisi dei dati finanziari di PR sostiene tale conclusione. La Polonia ha aggiunto che le condizioni per essere considerata «impresa in difficoltà» ai sensi degli orientamenti del 2004 non sono compatibili con la situazione specifica del settore ferroviario polacco riformato dopo il 2004, in cui PR operava. La Polonia ha spiegato che il settore ferroviario riformato era strutturalmente sottofinanziato e che, a seguito della riforma, PR non ha ricevuto le risorse finanziarie corrispondenti ai suoi obblighi di servizio pubblico. La Polonia ha sostenuto che è opportuno considerare tale contesto nella valutazione.
- (30) Per quanto riguarda il volume di lavoro risultante dai contratti di servizi pluriennali previsti dal piano di ristrutturazione, la Polonia ha affermato che le attuali ipotesi di sfruttamento sono coerenti con le ipotesi incluse nel piano di ristrutturazione, vale a dire la riduzione del lavoro operativo annuale nel periodo dal 2016 al 2020. La Polonia ha spiegato che il volume del lavoro operativo svolto da PR nell'ambito dei contratti di servizi pluriennali non è inferiore al livello stabilito nel piano di ristrutturazione. Il lavoro operativo svolto da PR era leggermente maggiore rispetto a quanto ipotizzato nel piano di ristrutturazione originario, a causa di fattori esterni imprevedibili, come l'incapacità di altri operatori di fornire i servizi previsti dalle regioni. La Polonia ha dichiarato che PR sta perseguendo gli obiettivi sul lavoro operativo senza deviazioni negative dalle ipotesi formulate nel piano di ristrutturazione. Come richiesto nella decisione di avvio del procedimento, la Polonia ha fornito dati e spiegazioni sulle deviazioni dal piano di ristrutturazione. La Polonia ha spiegato che si sono verificate leggere deviazioni dalle ipotesi del piano di ristrutturazione a causa di circostanze che prescindono da PR. Analogamente, come richiesto dalla Commissione nella decisione di avvio del procedimento, la Polonia ha fornito un aggiornamento del piano di ristrutturazione assieme a una proiezione finanziaria completa nello scenario più pessimistico.
- (31) Ha fatto presente che PR ha tentato invano di ottenere finanziamenti da investire in materiale rotabile per il periodo dal 2010 al 2013. La Polonia ha spiegato che i contratti di servizio pubblico per la fornitura di servizi di trasporto ferroviario di passeggeri si basano su meccanismi volti a evitare una sovracompensazione. I contratti prevedono un rendimento del capitale investito (ROCE) massimo del 6 %, sono regolarmente monitorati e la liquidazione delle compensazioni è sottoposta a controlli. La Polonia ha spiegato che i contratti contengono disposizioni sull'applicazione e sulla liquidazione della compensazione, nonché sulla rendicontazione e sul controllo. La Polonia ha aggiunto che il pagamento della compensazione è sottoposto a controlli da parte di operatori indipendenti e che non sono state riscontrate irregolarità.

⁽¹⁰⁾ Nelle sue osservazioni la Polonia ha elencato altri due regimi (XT91/04 e X307/2009): XT91/04 era un regime di aiuto alla formazione cessato nel 2006; X307/2009 era un regime di aiuto all'assunzione di lavoratori svantaggiati e nel periodo 2009-2011 non è stato concesso alcun aiuto a PR.

⁽¹¹⁾ Regolamento (CE) n. 800/2008 della Commissione, del 6 agosto 2008, che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato comune in applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato (regolamento generale di esenzione per categoria) (GU L 214 del 9.8.2008, pag. 3).

⁽¹²⁾ Comunicazione della Commissione — Orientamenti comunitari sugli aiuti di stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese in difficoltà (GU C 244 dell'1.10.2004, pag. 2).

- (32) La Polonia ha sostenuto che è opportuno tenere conto delle specificità del settore ferroviario polacco nella valutazione dell'aiuto di Stato ai sensi del trattato e delle misure compensative proposte dalla Polonia. La Polonia ha spiegato essenzialmente che il settore ferroviario polacco è caratterizzato dall'assenza di concorrenza e da una mancanza di interesse da parte di «nuovi operatori» di altri Stati membri. Tali caratteristiche, unitamente all'assenza del rischio di distorsione della concorrenza (che è inesistente), dovrebbero essere prese in considerazione nella valutazione dell'aiuto.
- (33) Per quanto riguarda le misure di apertura del mercato proposte dalla Polonia e illustrate nei considerando 180 e 181 della decisione di avvio del procedimento, la Polonia ha spiegato che la sua proposta di autorizzare l'aggiudicazione diretta dei contratti fino al 12 dicembre 2020 e di limitarne la durata al 14 dicembre 2030 era sotto esame da parte del parlamento polacco ⁽¹³⁾. La Polonia ha dichiarato di non essersi impegnata a i) garantire la scadenza dei contratti aggiudicati direttamente su alcune delle tratte, che rappresentano circa il [4-30] % del mercato, prima della fine del 2030 e ii) mantenere aperte alla concorrenza le tratte già liberalizzate, per le quali in passato sono state organizzate procedure di gara, che rappresentano circa il [4-30] % del mercato, sulla base del volume totale di traffico in treno-km nel calendario 2016/2017. La Polonia ha dichiarato che la frase in cui si afferma che il materiale rotabile sarà restituito all'ente concedente o sarà acquistato alle condizioni di mercato al considerando 181 della decisione di avvio del procedimento è ambigua. Secondo la Polonia, tale frase potrebbe essere interpretata in modo tale da comprendere qualsiasi materiale rotabile, sia esso acquistato da un organizzatore o da un vettore. La Polonia ha dichiarato che tale frase dovrebbe essere interpretata in modo tale da comprendere unicamente il materiale rotabile acquistato dall'organizzatore.

5. OSSERVAZIONI DEGLI INTERESSATI

5.1. EPTO

- (34) EPTO ha dichiarato che la Commissione dovrebbe valutare non solo la misura 1, ma anche l'obbligo di talune regioni di aggiudicare direttamente contratti quinquennali di trasporto di passeggeri a PR. Secondo EPTO, tale obbligo costituisce un aiuto di Stato e dovrebbe pertanto essere oggetto di esame da parte della Commissione. EPTO ha aggiunto che l'obbligo di aggiudicare direttamente contratti a PR precluderebbe il mercato regionale polacco dei servizi di trasporto ferroviario di passeggeri. EPTO ha sostenuto che la presunta mancanza di interesse nel mercato polacco da parte dei concorrenti dovrebbe essere oggetto di ulteriori indagini. EPTO ha affermato che esistono potenziali concorrenti che potrebbero immettersi sul mercato polacco. EPTO ha sostenuto inoltre che il basso livello di concorrenza è dovuto a un contesto di mercato anticoncorrenziale in Polonia, che deriva dalla mancanza di prospettive commerciali per le compagnie ferroviarie. La Commissione dovrebbe tenere conto di tale contesto nella sua valutazione.
- (35) EPTO ha sostenuto che le misure di apertura del mercato proposte dalla Polonia non sarebbero sufficienti a raggiungere tale scopo. EPTO ha ritenuto che le misure di apertura del mercato non fossero descritte in modo sufficiente per poter presentare osservazioni. Tuttavia EPTO ha suggerito che il mercato polacco dovrebbe essere progressivamente aperto tra il 2020 e il 2028 mediante procedure di gara che dovrebbero soddisfare una serie di requisiti specifici.
- (36) Le osservazioni di EPTO sul piano di ristrutturazione si sono concentrate sull'argomentazione della Polonia secondo cui PR non avrebbe potuto svolgere alcuna attività redditizia perché la sua attività principale era in perdita e una riduzione di tale attività non avrebbe avvantaggiato alcun concorrente a causa della mancanza di concorrenza. EPTO ha contestato tale argomentazione in quanto i) le attività di PR dovrebbero essere redditizie grazie al sostegno finanziario ricevuto e ii) vi erano concorrenti che sarebbero stati interessati all'apertura del mercato.
- (37) EPTO ha convenuto che la Commissione potrebbe adottare un nuovo approccio per quanto riguarda la valutazione della compatibilità, al fine di tenere conto della situazione specifica del settore del trasporto ferroviario nazionale di passeggeri. Tuttavia EPTO ha dichiarato che un nuovo approccio potrebbe essere giustificato solo se accompagnato da misure efficaci e immediate di apertura del mercato.

⁽¹³⁾ Come illustrato nel considerando 13, la proposta è stata attuata mediante l'adozione della legge del 2018 da parte del parlamento polacco.

5.2. ProKolej

- (38) ProKolej ha sostenuto che la valutazione della Commissione dovrebbe contemplare ulteriori misure che costituiscono aiuti di Stato, vale a dire: i) una sovvenzione di 550 milioni di PLN (circa 129 milioni di EUR) concessa alle regioni per l'acquisto, la riparazione e l'ammodernamento del materiale rotabile per il periodo dal 2016 al 2020; e ii) l'aggiudicazione di contratti quinquennali a PR.
- (39) ProKolej ha sostenuto l'esistenza di alternative al piano di ristrutturazione che avrebbero avuto minori effetti negativi. In primo luogo, l'aiuto avrebbe potuto essere concesso senza l'obbligo di aggiudicare contratti quinquennali a PR. Le regioni avrebbero potuto aggiudicare i contratti mediante delle gare. In secondo luogo, PR avrebbe potuto essere scissa in un'impresa operativa e in un'impresa di manutenzione di veicoli. In terzo luogo, l'aiuto avrebbe potuto essere collegato alle misure di apertura del mercato, che per ProKolej avrebbero costituito la soluzione preferibile dal punto di vista giuridico.
- (40) ProKolej ha indicato che le misure di apertura del mercato proposte dalla Polonia devono garantire un'apertura effettiva, rapida ed evidente del mercato. A tal fine ProKolej ha affermato che le misure di apertura del mercato dovrebbero soddisfare una serie di requisiti, tra cui il volume di trasporto e la durata dei contratti.
- (41) ProKolej ha aggiunto che PR è già pronta per l'apertura del mercato grazie agli aiuti ricevuti. ProKolej ha affermato che, laddove l'apertura del mercato avvenga gradualmente a norma del regolamento (CE) n. 1370/2007, PR sarà in grado di consolidare la propria posizione e pertanto altre imprese saranno svantaggiate. ProKolej ha dichiarato che gli aiuti ricevuti da PR falserebbero pertanto la concorrenza nel prossimo futuro. ProKolej ha chiesto che siano adottate rapidamente delle misure di apertura del mercato per evitare che ciò avvenga.

6. OSSERVAZIONI PRESENTATE DALLA POLONIA SULLE OSSERVAZIONI DEGLI INTERESSATI

- (42) Per quanto riguarda il finanziamento da parte del fondo ferroviario concesso alle regioni per l'acquisto, la riparazione e l'ammodernamento del materiale rotabile per il periodo dal 2016 al 2020 (cfr. il considerando 38), la Polonia ha dichiarato che tale fondo era stato istituito nel 2005 al fine di raccogliere risorse finanziarie da investire nelle infrastrutture ferroviarie, nel rinnovamento e nella manutenzione delle linee ferroviarie e nell'eliminazione delle linee ferroviarie inutili. Nel 2009 sono state adottate misure legislative per consentire ai governi regionali di utilizzare i finanziamenti del fondo ferroviario per l'acquisto, l'ammodernamento e la riparazione di materiale rotabile destinato al trasporto di passeggeri nell'ambito di un contratto di servizio pubblico. Tale sostegno finanziario era inizialmente previsto per il periodo dal 2009 al 2015 ed è stato poi prorogato al periodo dal 2016 al 2020. Nel 2016 la Polonia ha spiegato che diverse aziende di trasporto ferroviario hanno ricevuto un sostegno finanziario per la riparazione e la manutenzione di materiale rotabile. Pertanto PR non ha goduto di un trattamento privilegiato rispetto ad altre imprese.
- (43) Per quanto riguarda l'aggiudicazione diretta a PR di contratti pluriennali di fornitura di servizi di trasporto ferroviario regionale di passeggeri, la Polonia ha spiegato che tale prassi era conforme alle norme europee e nazionali. La Polonia ha affermato che la stipula di contratti pluriennali di fornitura di servizi di trasporto ferroviario regionale di passeggeri era lasciata alla discrezione delle autorità provinciali e non costituiva un aiuto di Stato. La Polonia ha inoltre spiegato che nel quadro di un accordo di cooperazione fra gli azionisti di PR e le autorità provinciali, queste ultime si sono impegnate a stipulare contratti pluriennali con PR. Tuttavia l'accordo di cooperazione non è stato attuato dalle autorità di tutte le regioni in cui opera PR. Secondo la Polonia, ciò dimostra che non vi era alcun obbligo di stipulare contratti pluriennali con PR.
- (44) Per quanto riguarda le alternative al piano di ristrutturazione, la Polonia ha spiegato che la scelta di ristrutturare era il risultato di un'analisi approfondita, in cui erano state prese in considerazione altre opzioni. La Polonia non concordava per vari motivi sul fatto che la scissione di PR in un'azienda di trasporto e in un'impresa di materiale rotabile fosse un'alternativa alla ristrutturazione. La Polonia ha spiegato in particolare che l'acquisto di materiale rotabile potrebbe aumentare i costi operativi del trasporto ferroviario regionale sostenuti dalle autorità locali, nell'ambito della compensazione versata alle aziende di trasporto. La Polonia ha aggiunto che le aziende di trasporto hanno già investito in misura significativa in materiale rotabile. La Polonia ha aggiunto anche la necessità di personale qualificato per fornire i servizi di trasporto ferroviario e che pertanto la mera proprietà del materiale rotabile non eliminerebbe tutti gli ostacoli all'ingresso di potenziali concorrenti.

- (45) Per quanto riguarda le misure di apertura del mercato, la Polonia ha spiegato che il mercato del trasporto ferroviario regionale era prevalentemente chiuso in diversi Stati membri. La Polonia ha inoltre spiegato che il mercato polacco del trasporto ferroviario regionale di passeggeri non era sufficientemente attraente per i nuovi operatori ed era dunque caratterizzato da una mancanza di concorrenza. Secondo la Polonia, qualsiasi apertura del mercato dovrebbe tenere conto delle specificità del mercato polacco ed essere eseguita con attenzione, al fine di evitare errori strutturali che ostacolerebbero il funzionamento del mercato. La Polonia ha sostenuto che le misure proposte per l'apertura del mercato dovrebbero essere ritenute adeguate alla luce delle caratteristiche del mercato polacco.
- (46) La Polonia ha affermato che la selezione degli operatori per la fornitura di servizi di trasporto ferroviario regionale era a discrezione delle amministrazioni aggiudicatrici, in linea con il regolamento (CE) n. 1370/2007. Lo stesso regolamento prevede che le amministrazioni aggiudicatrici possano scegliere l'aggiudicazione diretta dei contratti come modalità di selezione (insieme alle gare d'appalto e alle concessioni di servizi). La Polonia ha spiegato che, nella maggior parte delle gare precedenti, PR era l'unico offerente e risultava quindi vincitore; i risultati delle gare erano pertanto simili all'aggiudicazione diretta dei contratti. Secondo la Polonia, in tali circostanze, le procedure di gara generano spese aggiuntive senza garantire che la qualità dei servizi appaltati sia superiore o che i loro prezzi siano inferiori. La Polonia ha aggiunto che le dichiarazioni di terzi in merito ai requisiti per le procedure di gara non erano pertinenti. Alcuni di tali requisiti erano già previsti dagli strumenti del diritto dell'Unione pertinenti, mentre altri requisiti dovrebbero essere lasciati alla discrezione delle amministrazioni aggiudicatrici. La Polonia ha aggiunto che i terzi hanno la possibilità di presentare ricorso relativamente al capitolato d'onori in conformità alle norme applicabili agli appalti.

7. VALUTAZIONE

7.1. Esistenza dell'aiuto

- (47) La Commissione deve valutare se le misure cui si riferisce il presente procedimento costituiscono un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE.
- (48) Ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza.
- (49) La qualifica di una misura come aiuto di Stato ai sensi di tale disposizione richiede pertanto che siano soddisfatte in modo cumulativo le seguenti condizioni: i) la misura deve essere imputabile allo Stato e finanziata mediante risorse statali; ii) deve conferire un vantaggio economico a un'impresa; iii) tale vantaggio deve essere selettivo; e iv) la misura in questione deve falsare o minacciare di falsare la concorrenza e incidere sugli scambi tra Stati membri.

7.1.1. Misura 1 — Investimento in capitale proprio da parte dell'IDA (l'aiuto alla ristrutturazione notificato)

7.1.1.1. Risorse statali e imputabilità

- (50) L'IDA è un'agenzia interamente di proprietà dello Stato. I fondi per l'acquisizione di azioni in PR sono stati trasferiti a IDA dal ministero delle Infrastrutture e dello sviluppo dal bilancio dello Stato sulla base di un accordo di sovvenzione. Pertanto la misura deriva chiaramente da risorse statali ed è imputabile allo Stato. Per le motivazioni esposte nei considerando da 81 a 83, la cancellazione degli interessi da parte di PKP PLK è altresì imputabile allo Stato e riguarda risorse statali.

7.1.1.2. Selettività

- (51) La misura è stata concessa solo a PR ed è pertanto selettiva. Nel caso di un aiuto individuale, come stabilito dalle autorità giurisdizionali dell'Unione, l'individuazione del vantaggio economico consente, in linea di principio, di presumere la selettività della misura⁽⁴⁾. Ciò è così indipendentemente dal fatto che vi siano operatori sui mercati pertinenti che si trovano in una situazione di fatto e di diritto analoga.

⁽⁴⁾ Sentenza del 4 giugno 2015, *Commissione/MOL*, C-15/14 P EU:C:2015:362, punto 60.

7.1.1.3. Vantaggio

- (52) Prima di ricevere l'aiuto, PR si trovava in una condizione finanziaria difficile. Per anni essa aveva registrato perdite, un deficit patrimoniale e un aumento del debito e dal 2005 è considerata un'impresa in difficoltà (cfr. la tabella 1). Fin dall'inizio del processo di ristrutturazione nel 2000, PR non aveva sufficiente liquidità interna né accesso a finanziamenti esterni, necessari per rimborsare il debito e finanziare le sue operazioni.
- (53) Prima di concedere l'aiuto alla ristrutturazione notificato, la Polonia aveva già tentato di affrontare le difficoltà finanziarie di PR mediante la concessione di diverse altre misure (le misure 2, 3 e 4, quali descritte nei considerando da 19 a 21). Tuttavia il problema dell'indebitamento ha raggiunto il culmine a settembre 2015, quando i due maggiori creditori di PR, PKP PLK e PKP Energetyka, hanno invitato il debitore a rimborsare il proprio debito entro una settimana. PKP Energetyka ha minacciato di interrompere l'approvvigionamento energetico. Se non avesse rimborsato il proprio debito, PR sarebbe diventata insolvente.
- (54) Secondo la Polonia, PR non avrebbe potuto rimborsare il proprio debito senza l'aiuto, dal momento che non era in grado di ottenere i finanziamenti necessari sul mercato. Ciò avrebbe determinato la sua insolvenza e probabilmente la sua liquidazione. Infatti, come spiegato nel considerando 53, i due maggiori creditori hanno esortato PR a rimborsare le sue passività nei loro confronti con breve preavviso.
- (55) È in tale contesto che la Polonia ha concesso a PR l'aiuto alla ristrutturazione notificato. Il 30 settembre 2015, l'IDA ha acquisito il 50 % più uno delle azioni in PR dietro un corrispettivo di 770,3 milioni di PLN. Lo scopo di tale investimento azionario era di finanziare il processo di ristrutturazione, principalmente il rimborso del debito di cui sopra, con l'obiettivo ultimo di ripristinare la redditività a lungo termine di PR. L'IDA non deteneva azioni prima dell'acquisizione di PR e dunque non era stata precedentemente esposta. Mentre un azionista esistente avrebbe potuto prendere una decisione in considerazione del suo investimento esistente e di eventuali profitti futuri, l'IDA ha deciso di acquisire un'impresa con importanti problemi finanziari strutturali. Tenuto conto della storia finanziaria di PR caratterizzata da tentativi falliti di garantire la redditività a lungo termine e della richiesta dei suoi due principali creditori di rimborsare il debito di PR con breve preavviso, un investitore in economia di mercato non avrebbe effettuato un investimento così significativo su PR.
- (56) Pertanto, la misura 1 ha conferito un vantaggio economico a PR, in quanto essa non sarebbe stata in grado di ottenere tale finanziamento in normali condizioni di mercato, data la sua difficile situazione finanziaria.

7.1.1.4. Distorsione della concorrenza ed effetto sugli scambi tra gli Stati membri

- (57) Nelle decisioni precedenti adottate prima che il trasporto ferroviario nazionale di passeggeri fosse liberalizzato ai sensi del diritto dell'Unione⁽¹⁵⁾, la Commissione ha ritenuto che l'aiuto avesse un effetto sulla concorrenza e sugli scambi. Il motivo era che il trasporto internazionale di passeggeri è stato liberalizzato e che alcuni Stati membri hanno aperto unilateralmente il proprio mercato del trasporto ferroviario di passeggeri. A tale riguardo, è opportuno notare che PR fornisce anche servizi di trasporto internazionale e transfrontaliero. Inoltre esiste una concorrenza intermodale tra il trasporto ferroviario regionale e altri mezzi di trasporto in Polonia. In diverse regioni vi è altresì più di un operatore ferroviario regionale, compresa una filiale dell'impresa di un altro Stato membro. Di conseguenza, la misura minaccia chiaramente di falsare la concorrenza e altera gli scambi tra Stati membri.

7.1.1.5. Conclusioni

- (58) Sulla base di tali motivazioni, la Commissione conclude che la misura 1 costituisce un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE.

⁽¹⁵⁾ Decisione (UE) 2018/1040 della Commissione, del 16 giugno 2017, relativa all'aiuto di Stato SA.32544 (2011/C) cui la Grecia ha dato esecuzione in favore del gruppo ferroviario greco TRAINOSE SA (GU L 186 del 24.7.2018, pag. 25); decisione (UE) 2017/2372 della Commissione, del 16 giugno 2017, relativa all'aiuto di Stato SA.31250 — 2011/C (ex 2011/N) al quale la Bulgaria intende dare esecuzione in favore di BDZ Holding EAD SA, BDZ Passenger EOOD e BDZ Cargo EOOD e ad altre misure (GU L 337 del 19.12.2017, pag. 35).

7.1.2. Misura 2 — Copertura delle perdite pregresse concessa nel contesto della ristrutturazione in corso di PR

7.1.2.1. Risorse statali e imputabilità

- (59) La copertura delle perdite pregresse è stata concessa dal bilancio statale sulla base in parte della legge del 25 aprile 2008 recante modifica della legge su PKP ⁽¹⁶⁾, dell'accordo fra PR e il ministero competente per i trasporti concluso il 23 giugno 2008, e in parte della legge del 16 dicembre 2005 sul fondo ferroviario ⁽¹⁷⁾ e dei regolamenti del ministro delle Finanze. La misura riguarda evidentemente risorse statali ed è imputabile allo Stato.

7.1.2.2. Vantaggio

- (60) Per quanto riguarda il vantaggio economico, la misura è stata concessa sotto forma di sovvenzioni dirette. La concessione di una sovvenzione non è l'atto di un operatore in un'economia di mercato e libera il beneficiario dai costi che normalmente graverebbero sul proprio bilancio. Le misure hanno alleggerito PR dalla pressione finanziaria derivante dalle perdite generate negli anni nel quadro della ristrutturazione di PR in corso. A tale riguardo, i pagamenti del 2006 e del 2007 hanno stabilizzato i risultati d'esercizio dell'impresa, mentre i pagamenti del 2008 e del 2009 hanno sostenuto la posizione patrimoniale dell'impresa.
- (61) La Commissione ritiene pertanto che la copertura delle perdite pregresse abbia conferito un vantaggio economico a PR.

7.1.2.3. Selettività, distorsione della concorrenza ed effetto sugli scambi fra gli Stati membri

- (62) La conclusione relativa alla selettività, alla distorsione della concorrenza e all'effetto sugli scambi di cui ai considerando 51 e 57 in riferimento alla misura 1 si applica di conseguenza alla misura 2.

7.1.2.4. Conclusione sull'esistenza degli aiuti

- (63) Sulla base di tali motivazioni, la Commissione conclude che la misura 2 costituisce un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE.

7.1.3. Misura 3 — Ristrutturazione del debito nel periodo dal 2004 al 2009

7.1.3.1. Risorse statali e imputabilità

- (64) Tutti i creditori del gruppo PKP che hanno partecipato alla ristrutturazione del debito di PR erano imprese pubbliche. In linea di principio, le risorse delle imprese pubbliche costituiscono risorse statali ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE in quanto lo Stato è in grado di orientare l'utilizzazione di tali risorse ⁽¹⁸⁾.
- (65) Tradizionalmente lo Stato ha esercitato un elevato livello di controllo sulla gestione e sulle attività delle imprese del gruppo PKP, anche attraverso la sua influenza sulla selezione dei consigli di amministrazione e degli organi di gestione, la cui composizione spesso variava in concomitanza con cambiamenti sulla scena politica.
- (66) Inoltre le imprese del gruppo PKP non hanno sempre potuto prendere importanti decisioni commerciali in autonomia. Ad esempio, lo Stato ha partecipato direttamente alla riorganizzazione strutturale del settore ferroviario, al trasferimento di attivi tra le imprese del gruppo PKP o alla ristrutturazione finanziaria. A tale riguardo, lo Stato è in grado di orientare l'utilizzazione delle risorse del gruppo PKP.

⁽¹⁶⁾ Legge del 25 aprile 2008 recante modifica della legge su PKP (Gazzetta ufficiale polacca del 2008, numero 97, voce 624).

⁽¹⁷⁾ Gazzetta ufficiale polacca del 2005, numero 12, voce 61.

⁽¹⁸⁾ Sentenza della Corte di giustizia del 16 maggio 2002, *Francia/Commissione (Stardust)*, C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, punto 38. Cfr. anche la sentenza della Corte di giustizia del 29 aprile 2004, *Grecia/Commissione*, C-278/00, ECLI:EU:C:2004:239, punti 53 e 54, e la sentenza della Corte di giustizia dell'8 maggio 2003, *Italia e SIM 2 Multimedia SpA/Commissione*, C-328/99 e C-399/00, ECLI:EU:C:2003:252, punti 33 e 34.

- (67) Inoltre, come previsto nella legge su PKP modificata, la ristrutturazione del debito è stata avviata con decisione del ministro competente per i trasporti di concerto con il ministro competente per le finanze pubbliche. Pertanto era chiaramente imputabile allo Stato.

7.1.3.2. Vantaggio

- (68) In base all'accordo di ristrutturazione del debito iniziale, firmato il 29 marzo 2004 (accordo del 2004), il 40 % dell'importo del debito del capitale di PR e degli interessi maturati fino all'entrata in vigore dell'accordo doveva essere cancellato, il 19,18 % dell'importo del capitale doveva essere rimborsato in tre rate uguali il 30 aprile 2004, il 31 maggio 2004 e il 30 giugno 2004 e il restante saldo del capitale doveva essere rimborsato in 24 rate mensili, da corrispondere da gennaio 2006 a dicembre 2007. Gli interessi maturati dopo l'entrata in vigore dell'accordo dovevano essere cancellati l'ultimo giorno di attuazione dell'accordo, vale a dire al più tardi il 31 dicembre 2007. Infine PR doveva rimborsare ogni anno di calendario almeno il 54 % delle sue passività correnti derivanti dai contratti stipulati con le imprese del gruppo PKP e liquidare tutte le passività attuali in sospeso dei periodi precedenti entro il 31 dicembre 2007 ⁽¹⁹⁾.
- (69) Il 20 dicembre 2005 e il 28 dicembre 2006 PR ha firmato degli accordi con PKP PLK che confermavano la cancellazione degli interessi maturati nel 2005 e nel 2006 ⁽²⁰⁾. Il 2 aprile 2007 PR e le imprese del gruppo PKP hanno firmato un allegato dell'accordo del 2004 (cfr. il considerando 68) che prevedeva principalmente una proroga del periodo di rimborso dal 31 dicembre 2007 al 29 novembre 2009. Tutte le nuove passività correnti dovevano essere integralmente rimborsate a partire dal 1° gennaio 2008, come previsto nell'accordo del 2004. Il 6 maggio 2008 PR ha firmato un accordo con PKP PLK e il 29 luglio 2008 PR ha firmato un accordo con PKP Cargo. Tali accordi confermavano l'importo delle passività di PR nei confronti di PKP PLK e PKP Cargo al 31 dicembre 2007 (1 908 milioni di PLN) e stabilivano un calendario dettagliato di rimborso fino al 29 novembre 2009. È stato inoltre convenuto che gli interessi sul debito ristrutturato ai sensi dell'accordo del 2004 non sarebbero maturati fino al 29 novembre 2009 (in base all'accordo del 2004 gli interessi non dovevano maturare fino al 31 dicembre 2007).
- (70) Per quanto riguarda l'accordo del 2004 considerato a sé stante (ossia senza le successive modifiche), non è necessario valutare se esso abbia conferito un vantaggio economico a PR, in quanto era stato firmato più di dieci anni prima della notifica del presente aiuto alla ristrutturazione, vale a dire al di fuori del periodo di prescrizione per il recupero dell'aiuto da parte della Commissione di cui all'articolo 17, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2015/1589. Di conseguenza, tale aiuto è considerato un aiuto esistente ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 3, dello stesso.
- (71) Per quanto riguarda le successive modifiche illustrate nel considerando 69, al fine di determinare se esse abbiano conferito un vantaggio economico a PR, la Commissione deve stabilire se, avendo concordato di posticipare il rimborso del debito alle condizioni pattuite, i creditori di PR si siano comportati in modo paragonabile a quello di un creditore privato in una situazione analoga (il cosiddetto «principio del creditore in un'economia di mercato»). La valutazione della Commissione si incentra sulla transazione dalla prospettiva di un ipotetico creditore privato cauto ⁽²¹⁾.
- (72) Normalmente un creditore privato razionale avrebbe confrontato il risultato finanziario delle linee di azione contemplate, vale a dire i) la proroga del periodo di rimborso del debito e ii) l'esecuzione dell'accordo del 2004, al fine di scegliere la soluzione che rende il recupero più elevato possibile.

⁽¹⁹⁾ Tali condizioni di ristrutturazione del debito erano applicabili ai creditori del gruppo PKP, che rappresentavano il 99,3 % dell'importo del debito ristrutturato. Il debito nei confronti degli altri creditori doveva essere ristrutturato come segue: il 30 % dell'importo del capitale e gli interessi maturati fino all'entrata in vigore dell'accordo e anche in seguito dovevano essere cancellati mentre il 70 % dell'importo del capitale doveva essere rimborsato in 28 rate mensili, a decorrere da un anno dopo l'entrata in vigore dell'accordo. Sulla base delle informazioni fornite dalla Polonia risulta che le condizioni di ristrutturazione del debito iniziali nei confronti di tali creditori (non appartenenti al gruppo PKP) concordate nel 2004 non sono state successivamente modificate.

⁽²⁰⁾ PR e PKP PLK hanno interpretato in modo diverso le disposizioni dell'accordo del 2004 relative agli interessi maturati in seguito alla sua entrata in vigore. Infine le parti hanno confermato l'interpretazione originaria secondo cui l'accordo del 2004 prevedeva la cancellazione di tutti gli interessi, compresi gli interessi maturati dall'entrata in vigore dell'accordo del 2004 fino alla sua liquidazione definitiva.

⁽²¹⁾ Sentenza della Corte di giustizia del 20 settembre 2017, *Commissione/Frucona Košice*, C-300/16P, ECLI:EU:C:2017:706, punto 28.

- (73) Nel caso di specie, la Polonia non ha fornito alcun elemento di prova che dimostri che i creditori di PR abbiano effettuato un'analisi comparativa di questo genere, né che la linea d'azione scelta, ossia la modifica dell'accordo di ristrutturazione del debito originario, abbia garantito il massimo recupero del debito previsto. Al contrario, la Polonia ritiene che l'intera misura (ovvero sia l'accordo del 2004, sia le sue successive modifiche) costituisca un aiuto di Stato e che pertanto che abbia conferito un vantaggio economico a PR.
- (74) La Commissione rileva che le modifiche dell'accordo del 2004 illustrate nel considerando 69, in particolare quelle apportate nel 2007 e nel 2008, costituiscono in realtà un rinvio di 23 mesi senza interessi del rimborso delle passività dovute da PR alle imprese del gruppo PKP (rispetto alle condizioni dell'accordo del 2004) per un importo di almeno 1 908 milioni di PLN ⁽²²⁾. Tale rinvio di quasi due anni del periodo di rimborso senza interessi ha liberato PR dal rispetto dei propri obblighi di rimborso secondo il calendario originario previsto dall'accordo del 2004 e ha quindi fornito a PR liquidità aggiuntiva, che avrebbe potuto essere utilizzata per finanziare le operazioni di PR. PR non sarebbe stata in grado di raccogliere sul mercato tale liquidità senza interessi da creditori privati anche se si fosse trovata in una situazione finanziaria molto buona, tanto meno come impresa in difficoltà finanziarie. Nella prassi la Commissione ha concluso che tale rinvio del rimborso del debito senza interessi ha costituito un aiuto ⁽²³⁾.
- (75) Alla luce di quanto precede, la Commissione conclude che la misura non è conforme al principio del creditore in un'economia di mercato e conferisce pertanto un vantaggio economico a PR.

7.1.3.3. Selettività, distorsione della concorrenza ed effetto sugli scambi fra gli Stati membri

- (76) La conclusione relativa alla selettività, alla distorsione della concorrenza e all'effetto sugli scambi di cui ai considerando 51 e 57 in riferimento alla misura 1 si applica di conseguenza alla misura 3.

7.1.3.4. Conclusioni

- (77) Sulla base di tali motivazioni, la Commissione ritiene che la misura 3 costituisca un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE.

7.1.4. Misura 4 — Rinvio del pagamento delle passività dal 2009 al 2014

7.1.4.1. Risorse statali e imputabilità

- (78) Innanzitutto la Commissione rileva che tutti i creditori che hanno firmato accordi di rinvio con PR erano imprese statali o un istituto pubblico (ZUS).
- (79) Per quanto riguarda ZUS, esso fa parte nella pubblica amministrazione, è sotto la totale supervisione dello Stato ed è finanziato dal bilancio dello Stato. Pertanto non vi è alcun dubbio che le sue decisioni di rinviare il pagamento delle passività di PR siano imputabili allo Stato e che tali rinvii riguardino risorse statali.
- (80) Per quanto riguarda i restanti creditori, come illustrato nel considerando 64, le risorse delle imprese pubbliche costituiscono risorse statali ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE in quanto lo Stato è in grado di orientare l'utilizzazione di tali risorse. Per le motivazioni indicate nei considerando 65 e 66, lo Stato è in grado di orientare l'utilizzazione delle risorse del gruppo PKP. I rinvii comportano una potenziale perdita di risorse da parte di tali creditori. Pertanto occorre considerare che essi riguardano risorse statali.

⁽²²⁾ Si tratta dell'importo delle passività dovute a PKP PLK e PKP Cargo al 31 dicembre 2007, confermato dagli accordi firmati rispettivamente il 6 maggio 2008 e il 29 luglio 2008. Tale importo non comprende le passività di PR nei confronti delle restanti imprese del gruppo PKP (PKP SA, PKP Intercity e PKP Energetyka) che partecipano all'accordo di ristrutturazione del debito originario, il cui rimborso è stato anch'esso rinviato (con l'allegato del 2 aprile 2007), poiché la Polonia non ha comunicato l'importo in questione.

⁽²³⁾ Decisione della Commissione del 9 luglio 2014 sul caso SA.38324, *Restructuring aid for Alestis*, GU C 418 del 21.11.2014, pag. 1, considerando 38 e 39.

- (81) Per quanto riguarda l'imputabilità, la Commissione rileva che nel periodo dal 2009 al 2014 PKP SA, PKP Intercity, PKP PLK e PKP Energetyka appartenevano al gruppo PKP, che è interamente di proprietà dello Stato ed è controllato dal ministro competente per i trasporti. Sebbene il semplice fatto che una misura sia adottata da un'impresa pubblica non è di per sé sufficiente a ritenerla imputabile allo Stato, l'imputabilità potrebbe essere dedotta da un insieme di indicatori derivanti dalle circostanze del caso e dal contesto in cui la misura è stata adottata⁽²⁴⁾. Tali indicatori includono, ad esempio, la natura delle attività dell'impresa pubblica e l'esercizio di tali attività sul mercato in normali condizioni di concorrenza con operatori privati, il grado di controllo esercitato dalle autorità pubbliche sulla gestione di un'impresa e la possibilità che un'impresa prenda una decisione in questione in autonomia o qualsiasi altro indicatore che dimostri il coinvolgimento delle autorità pubbliche nell'adozione della misura in questione o l'improbabilità del loro coinvolgimento, tenuto conto della portata della misura, del suo contenuto o delle condizioni che prevede.
- (82) A tale riguardo, la Commissione rileva che PR fornisce servizi di trasporto pubblico che non sono esercitati in condizioni di mercato normali, ma che sono in gran parte appaltati direttamente e finanziati dallo Stato. Anche i creditori, almeno PKP PLK (che detiene il monopolio per la gestione dell'infrastruttura) e PKP Intercity (nella misura in cui forniva servizi pubblici interregionali), non erano in concorrenza con operatori privati in condizioni di mercato normali. Inoltre l'insolvenza di PR, l'unico fornitore di servizi di trasporto ferroviario regionale in quasi la metà delle regioni, avrebbe potuto causare gravi interruzioni nella fornitura di importanti servizi pubblici. Pertanto lo Stato aveva un interesse particolare a garantire la liquidità di PR.
- (83) Tradizionalmente lo Stato ha esercitato un elevato livello di controllo sulla gestione e sulle attività delle imprese del gruppo PKP, anche attraverso la sua influenza sulla selezione dei consigli di amministrazione e degli organi di gestione, la cui composizione spesso variava in concomitanza con cambiamenti sulla scena politica. Inoltre in passato le imprese del gruppo PKP non hanno sempre potuto prendere importanti decisioni commerciali in autonomia. Ad esempio, lo Stato ha partecipato direttamente alla riorganizzazione strutturale del settore ferroviario, al trasferimento di attivi tra le imprese del gruppo PKP o alla ristrutturazione finanziaria. In particolare lo Stato ha avviato la ristrutturazione del debito di PR (misura 3) che comprendeva gli stessi creditori che hanno successivamente accettato di rinviare il pagamento delle passività di PR. Ciò non stupisce, dato che il gruppo PKP è uno dei maggiori datori di lavoro in Polonia (i creditori interessati occupavano più di 50 000 persone nel 2014) e ricopre un ruolo importante nella definizione della politica dei trasporti dello Stato.
- (84) Infine, tenendo conto della portata della misura (l'importo delle passività rinviate ammontava a circa [più del 120] % delle entrate annuali medie di PR nel periodo in questione), del suo impatto sui creditori (PR era il terzo maggiore cliente di PKP PLK e PKP Energetyka), dei forti legami organizzativi fra il debitore, i creditori e lo Stato e non per ultimo delle apparenti condizioni non di mercato in cui i rinvii sono stati concessi (cfr. i considerando da 86 a 95), sembra improbabile che le decisioni delle imprese pubbliche interessate di rinviare il pagamento delle passività di PR possano essere state prese senza un qualche tipo di coinvolgimento dello Stato.
- (85) Per questi motivi, la Commissione ritiene che le autorità pubbliche possano essere considerate coinvolte, in un modo o nell'altro, nelle decisioni di rinviare il pagamento delle passività di PR. La Polonia stessa non sostiene che la misura non sia imputabile allo Stato. La Commissione ritiene pertanto che tale misura sia imputabile allo Stato.

7.1.4.2. Vantaggio

- (86) Al fine di determinare se la misura abbia conferito un vantaggio economico a PR, la Commissione deve stabilire se, accettando di rinviare il pagamento delle passività di PR, i creditori si siano comportati come un creditore privato in una situazione analoga. La Commissione è giunta alle conclusioni seguenti in merito.
- (87) Di fatto, fra il 2009 e il 2014, quattro imprese di proprietà dello Stato e ZUS hanno concluso con PR, un'impresa in una situazione finanziaria difficile e anch'essa di proprietà dello Stato, 25 accordi volti a rinviare il rimborso delle passività arretrate per un importo totale di [900-1 300] milioni di PLN, che rappresentano, come indicato nel considerando 84, [più del 120] % delle entrate annuali medie di PR in quel periodo.

⁽²⁴⁾ Sentenza della Corte di giustizia del 16 maggio 2002, *Francia/Commissione (Stardust)*, C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, punto 55.

- (88) La Polonia non ha presentato alcuna prova contestuale che dimostri che la decisione di rinviare il pagamento delle passività alle condizioni pattuite fosse più favorevole ai creditori rispetto a linee di azione alternative, come ad esempio l'esecuzione del debito. L'analisi ex post del valore attuale netto (VAN) non può essere considerata una prova sufficientemente attendibile perché è stata effettuata ex post, ossia dopo le decisioni di rinviare il pagamento delle passività. Un creditore razionale in un'economia di mercato avrebbe valutato diversi scenari prima di decidere di rinviare il pagamento delle passività, con l'obiettivo di scegliere lo scenario che avrebbe garantito il tasso di recupero più elevato previsto. Inoltre l'analisi ex post non affronta in modo adeguato le difficoltà finanziarie di PR. Nel periodo dal 2005 al 2010 PR ha avuto un solo risultato d'esercizio positivo e un solo risultato netto positivo. Negli anni successivi la situazione è stata analoga. Vi era una notevole incertezza sul fatto che PR potesse servire e rimborsare le passività. Ciò era noto ai creditori di PR, in particolare a PKP PLK, che aveva già partecipato alla ristrutturazione del debito nel periodo dal 2004 al 2009 (misura 3). Tale rischio avrebbe dovuto avere un impatto sul rating del credito per PR, un tasso di interesse elevato e una garanzia significativamente migliore. Tuttavia lo studio applica un rating «B» (scarso) nel periodo dal 2009 al 2013 e «CCC» (negativo/difficoltà finanziarie) a partire dal 2014. Come illustrato nel considerando 90, PR era un'impresa in difficoltà e avrebbe meritato un rating inferiore rispetto a «B». L'analisi del VAN non solo è effettuata ex post, ma è anche errata.
- (89) Inoltre le condizioni alla base dei rinvii erano piuttosto favorevoli, tenuto conto delle cattive condizioni finanziarie del debitore. Più concretamente, i periodi di rinvio erano lunghi (tra 6 e 21 mesi) e nel caso di un accordo concluso con PKP PLK tale periodo ammontava a [...] mesi, vale a dire un arco temporale molto più lungo del periodo medio di esecuzione del debito di un debitore insolvente, come sostenuto dalla Polonia. In particolare, tale accordo ammontava al [...] % di tutte le passività rinviate in oggetto ⁽²⁵⁾. Inoltre i tassi di interesse applicati dai creditori erano bassi se comparati a un riferimento plausibile, come i tassi di mercato approssimati («tassi di riferimento») derivanti dall'applicazione della comunicazione sui tassi di riferimento ⁽²⁶⁾. In particolare, ai sensi di tutti gli accordi i tassi di interesse applicati erano inferiori al tasso di riferimento applicabile a un'impresa in difficoltà come PR ⁽²⁷⁾. A tal riguardo la Commissione deve valutare la dichiarazione della Polonia secondo cui PR non era un'impresa in difficoltà nell'intero periodo dal 2004 al 2014 (cfr. il considerando 29).
- (90) Come ammesso dalla Polonia, nel 2005 PR soddisfaceva le condizioni per qualificarsi come impresa in difficoltà ai sensi degli orientamenti del 2004. Infatti, PR aveva perso più della metà del suo capitale sociale entro quella data e più di un quarto di tale capitale nel corso dei 12 mesi precedenti. Una volta soddisfatta quest'ultima condizione per un periodo determinato di 12 mesi, l'impresa interessata rimane in difficoltà poiché la prima condizione rimane soddisfatta. Questo è stato il caso di PR negli anni a partire dal 2006. Pertanto per il periodo dal 2005 PR è considerata un'impresa in difficoltà.
- (91) Anche supponendo, come sostenuto dalla Polonia, che PR meritasse un rating «B» (scarso) nel periodo dal 2009 al 2013 e «CCC» (negativo/difficoltà finanziarie) a partire dal 2014, i tassi di interesse effettivamente applicati erano inferiori ai corrispondenti tassi di riferimento per ben 18 accordi, corrispondenti al [...] % del totale delle passività rinviate. Inoltre, nell'ambito di sei accordi (che rappresentano il [...] % del totale delle passività rinviate), i tassi di interesse erano persino inferiori al tasso di riferimento applicabile a un'impresa con rating AAA (forte). Infine, la garanzia era debole in tutti gli accordi tranne uno (cfr. la nota 27) e consisteva semplicemente nella «accettazione dell'esecuzione forzata» ⁽²⁸⁾. Ai sensi di 18 accordi (che rappresentano il [...] % delle passività rinviate totali) non vi era alcuna garanzia.
- (92) La Polonia sostiene che PR era un cliente importante di PKP PLK e di PKP Energetyka, pertanto tali creditori avevano un interesse particolare a proseguire i rapporti commerciali con PR. Infatti, come già indicato, PR era il terzo maggior cliente di PKP PLK e di PKP Energetyka durante il periodo in questione, per in media rispettivamente il [...] % e il [...] % delle loro entrate. Questo può essere uno dei fattori che un creditore privato avrebbe preso in considerazione ma non è di per sé sufficiente a giustificare la conformità alle condizioni di mercato dei rinvii alle condizioni concordate. In ogni caso, tale argomentazione non si applica ai restanti creditori, per i quali PR non era un cliente di tale importanza.

⁽²⁵⁾ Le azioni delle passività di cui al presente considerando sono state calcolate dalla Commissione sulla base delle informazioni fornite dalla Polonia.

⁽²⁶⁾ Comunicazione della Commissione relativa alla revisione del metodo di fissazione dei tassi di riferimento e di attualizzazione (GU C 14 del 19.1.2008, pag. 6).

⁽²⁷⁾ Il tasso di riferimento è fissato presupponendo una garanzia «limitata» per tutti gli accordi («accettazione dell'esecuzione forzata» o nessuna garanzia) tranne che per l'accordo con PKP PLK del 2013, in cui la garanzia potrebbe essere considerata «elevata» (la garanzia sul materiale rotabile copre, secondo la Polonia, il 100 % delle passività garantite).

⁽²⁸⁾ L'«accettazione dell'esecuzione forzata», disciplinata all'articolo 777 del codice di procedura civile polacco, è una forma di garanzia diffusa in Polonia che consente a un creditore di avviare l'esecuzione senza la necessità di adire le vie legali e di esercitare i propri diritti. Il tribunale ha tre giorni per convalidare una richiesta di risarcimento registrata di un creditore dopo di che il creditore può chiedere a un ufficiale giudiziario di attuare l'esecuzione.

- (93) L'argomentazione della Polonia secondo cui PKP PLK e PKP Energetyka hanno concluso accordi di rinvio analoghi con altri partner commerciali non è una prova evidente della conformità alle condizioni di mercato dei loro accordi con PR. Senza conoscere precisamente le condizioni di tali accordi e la situazione finanziaria dei debitori, non è possibile escludere che tali rinvii non fossero stati concessi a condizioni di mercato. In ogni caso, è chiaro che tali rinvii riguardavano passività di importo inferiore e periodi di rimborso più brevi. Ad ogni modo, per sostenere la conformità alle condizioni di mercato, la Polonia avrebbe dovuto piuttosto dimostrare che i creditori privati hanno o avrebbero concesso rinvii a PR a condizioni analoghe a quelle dei creditori pubblici interessati. A tale riguardo la Commissione rileva che PR ha effettivamente firmato accordi di rinvio con due creditori privati. Tuttavia nemmeno tali accordi sembrano dimostrare la conformità alle condizioni di mercato, in quanto riguardavano passività di importo inferiore e, soprattutto, prevedevano una combinazione di tassi di interesse più elevati e periodi di rimborso più brevi rispetto agli accordi di rinvio firmati da PR con le imprese del gruppo PKP e con ZUS.
- (94) La Polonia sostiene che i tassi di interesse applicati negli accordi di rinvio erano fissati a livelli comparabili ai tassi di interesse medi applicati nel settore non finanziario in Polonia ⁽²⁹⁾. Tuttavia ciò non basta a giustificare il fatto che fossero conformi al mercato perché il debitore medio nel settore non finanziario avrebbe potuto essere in condizioni finanziarie migliori e/o avrebbe potuto offrire una garanzia migliore, e dunque avere un'affidabilità creditizia maggiore rispetto a PR. Analogamente, l'argomentazione per cui il ritardo nel pagamento delle passività sia presumibilmente una prassi diffusa in Polonia non dimostra che le condizioni degli accordi di rinvio fossero conformi al mercato.
- (95) La Commissione ritiene pertanto che la misura abbia conferito un vantaggio economico a PR.

7.1.4.3. Selettività, distorsione della concorrenza ed effetto sugli scambi fra gli Stati membri

- (96) Le conclusioni relative alla selettività, alla distorsione della concorrenza e all'effetto sugli scambi di cui ai considerando 51 e 57 in riferimento alla misura 1 si applicano di conseguenza alla misura 4.

7.1.4.4. Conclusioni

- (97) Sulla base di tali motivazioni, la Commissione conclude che la misura 4 costituisce un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE.

7.1.5. Misure da 1 a 4 come intervento unico

- (98) In caso di diverse misure consecutive di intervento statale, anche se di forma diversa, la Commissione deve valutare se tali interventi siano collegati tra loro a tal punto da essere inscindibili e debbano pertanto essere considerati come intervento unico ai fini dell'applicazione dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE ⁽³⁰⁾. È necessario valutare se diverse misure consecutive di intervento statale siano tra loro inscindibili e costituiscano quindi un intervento unico alla luce dei criteri stabiliti dalla giurisprudenza. Tali criteri comprendono la cronologia di detti interventi, il loro scopo e la situazione dell'impresa del beneficiario al momento di tali interventi ⁽³¹⁾.
- (99) La Commissione rileva che le misure sottoposte a valutazione, sebbene concesse in momenti diversi e in forme diverse, sono collegate tra loro. Avevano tutte come obiettivo di far fronte ai ricorrenti problemi di liquidità di PR, derivanti da un'attuazione inefficace della riforma strutturale del settore ferroviario intrapresa nel 2000 sulla base della legge su PKP, e ripristinare la redditività a lungo termine di PR.

⁽²⁹⁾ Secondo la Banca nazionale polacca, il tasso di interesse medio sui prestiti alle imprese con maturità fino a un anno si attestava a 6,5 % nel 2009, 6,2 % nel 2010 e nel 2011, 6,4 % nel 2012, 5,0 % nel 2013 e 4,3 % nel 2014.

⁽³⁰⁾ Sentenza del Tribunale del 15 gennaio 2015, *Francia/Commissione (Seafrance)*, T-1/12, ECLI:EU:T:2015:17, punto 33, e sentenza della Corte del 19 marzo 2013, *Bouygues e Bouygues Télécom/Commissione*, C-399/10 P e C-401/10 P, ECLI:EU:C:2013:175, punto 103.

⁽³¹⁾ Sentenza del Tribunale del 15 gennaio 2015, *Francia/Commissione (Seafrance)*, T-1/12, ECLI:EU:T:2015:17, punto 34; sentenza della Corte del 19 marzo 2013, *Bouygues e Bouygues Télécom/Commissione*, C-399/10 P e C-401/10 P, ECLI:EU:C:2013:175, punto 104, e sentenza del Tribunale del 15 settembre 1998, *BP Chemicals/Commissione*, T-11/95, ECLI:EU:T:1998:199, punto 171.

- (100) Gli importi versati nel contesto della ristrutturazione in corso di PR tra il 2006 e il 2009 per la copertura delle perdite pregresse (misura 2) hanno fatto fronte al disavanzo finanziario di PR creatosi negli anni precedenti, quando, a causa di vincoli di bilancio, PR ha ricevuto solo una parte dei finanziamenti necessari per coprire i propri costi. Tale ritardo nel pagamento ha peggiorato i flussi di cassa determinando l'incapacità di PR di rimborsare il proprio debito. Per affrontare tale problema, la legge su PKP modificata ha consentito a PR di stipulare un accordo di ristrutturazione del debito con i creditori. A marzo 2004 PR ha concluso tale accordo con le imprese del gruppo PKP; tuttavia esso si è rivelato insufficiente, in quanto l'impresa non è stata in grado di rimborsare il proprio debito nemmeno alle condizioni della ristrutturazione. Per alleviare ulteriormente l'onere del debito l'accordo è stato modificato tra il 2005 e il 2008 (misura 3). Ciononostante PR ha continuato ad avere problemi di liquidità e non è stata in grado di estinguere le proprie passività in tempo utile. Tra il 2009 e il 2014 l'impresa ha concluso 25 accordi che prevedevano il rinvio delle passività arretrate (misura 4). Anche tale misura si è rivelata insufficiente. Le passività di PR hanno continuato ad aumentare raggiungendo un livello per cui due creditori hanno richiesto il rimborso immediato dei loro crediti. Per evitare l'insolvenza di PR, la Polonia le ha concesso finanziamenti supplementari sotto forma dell'aiuto alla ristrutturazione notificato (misura 1), di cui la maggior parte è stata utilizzata per rimborsare le passività arretrate.
- (101) Ciò dimostra che le misure sottoposte a valutazione non erano indipendenti ma erano inscindibili tra loro, nel senso che una sola non era sufficiente a far fronte al problema della liquidità e ripristinare la redditività a lungo termine. Di fatto esse si completavano a vicenda fino a risolvere il problema della liquidità e ripristinare la redditività dell'impresa. Da tale prospettiva, l'aiuto alla ristrutturazione notificato e le misure precedenti alla ristrutturazione possono essere considerati parte dello stesso processo di ristrutturazione. Se tale processo è durato più del previsto non è stato perché PR fosse per natura non redditizia ma perché non disponeva di risorse sufficienti per completare prima la ristrutturazione.
- (102) Sulla base delle motivazioni di cui ai considerando da 99 a 101, la Commissione ritiene che le misure sottoposte a valutazione costituiscano una ristrutturazione, o intervento, o misura, unica attuata in più momenti. È pertanto opportuno valutare le singole misure non in modo distinto ma in combinazione tra loro.
- (103) La Commissione valuterà dunque se le misure da 1 a 4, considerate come un intervento unico, costituiscano un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE.
- (104) Come spiegato nel considerando 49, la qualifica di una misura come aiuto di Stato ai sensi di tale disposizione richiede che siano soddisfatte in modo cumulativo le seguenti condizioni: i) la misura deve essere imputabile allo Stato e finanziata mediante risorse statali; ii) deve conferire un vantaggio economico a un'impresa; iii) tale vantaggio deve essere selettivo; e iv) la misura in questione deve falsare o minacciare di falsare la concorrenza e incidere sugli scambi tra Stati membri.

7.1.5.1. Risorse statali e imputabilità

- (105) Come spiegato nei considerando 50, 59, da 64 a 67 e da 79 a 85, le misure da 1 a 4 sono state adottate singolarmente da diversi enti della pubblica amministrazione, o da imprese pubbliche, e pertanto riguardano risorse statali.
- (106) Le prove disponibili dimostrano inoltre che le decisioni di concedere le misure da 1 a 4 sono state adottate direttamente da autorità pubbliche o che tali autorità pubbliche sono state coinvolte in tali decisioni, o che l'imputabilità può essere dedotta dagli indicatori derivanti dalle circostanze e dal contesto in cui le misure sono state adottate. Di conseguenza le misure da 1 a 4 erano imputabili singolarmente allo Stato.
- (107) Ciascuna delle misure da 1 a 4 riguarda risorse statali ed è imputabile allo Stato. Pertanto la Commissione conclude che le misure da 1 a 4, considerate congiuntamente come intervento unico, sono imputabili allo Stato e riguardano risorse statali.

7.1.5.2. Vantaggio

- (108) L'intervento unico copre il periodo compreso tra il 2005, anno di concessione della misura 3, e il 2015, anno di concessione della misura 1.

(109) L'importo totale dell'aiuto concesso a PR nell'ambito dell'intervento unico superava in misura significativa il valore contabile dell'impresa (cfr. tabella 1). Inoltre PR ha registrato regolarmente perdite e un aumento del debito tra il 2005 e il 2015. Un operatore in un'economia di mercato non sarebbe intervenuto così tante volte e in modo così significativo per un periodo di tempo così lungo senza alcun segno di miglioramento della situazione dell'impresa che era già in difficoltà almeno dal 2005. L'obiettivo sotteso all'intervento era evitare un'interruzione nella fornitura dei servizi ferroviari regionali di trasporto di passeggeri nel tentativo di risolvere i ricorrenti problemi di liquidità di PR. Senza il continuativo intervento dello Stato PR non sarebbe stata in grado di fornire i propri servizi e avrebbe dovuto a un certo punto dichiarare l'insolvenza. La Commissione ritiene pertanto che le misure da 1 a 4, come intervento unico, abbiano conferito un vantaggio economico a PR.

7.1.5.3. Selettività, distorsione della concorrenza ed effetto sul commercio fra gli Stati membri

(110) Le conclusioni relative alla selettività, alla distorsione della concorrenza e all'effetto sugli scambi di cui ai considerando 51 e 57 in riferimento alla misura 1 si applicano di conseguenza all'intervento unico.

7.1.5.4. Conclusioni

(111) Sulla base di tali motivazioni, la Commissione conclude che le misure da 1 a 4, come intervento unico, costituiscono un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE.

(112) Le misure da 1 a 4, sia singolarmente sia congiuntamente, costituiscono un aiuto di Stato. Considerare le misure come un intervento unico o come misure distinte non modifica il risultato della valutazione, in quanto la natura delle singole parti dell'intervento non sarebbe diversa.

7.1.6. Misura 5 — Aiuti alla formazione, all'assunzione e de minimis concessi dal 2006 al 2015

7.1.6.1. Risorse statali e imputabilità

(113) Le misure che insieme costituiscono la misura 5 sono state concesse da autorità pubbliche, quali l'Agenzia polacca per lo sviluppo delle imprese, l'Ufficio del lavoro e il Fondo statale per la riabilitazione dei disabili. La misura riguarda evidentemente risorse statali ed è imputabile allo Stato.

7.1.6.2. Vantaggio

(114) La misura 5 è stata concessa solo a PR e copriva le spese che PR avrebbe altrimenti sostenuto in normali condizioni di mercato. La misura ha pertanto conferito a PR un vantaggio economico indebito.

7.1.6.3. Selettività

(115) La conclusione sulla selettività di cui al considerando 51 in riferimento alla misura 1 si applica di conseguenza alla misura 5.

7.1.6.4. Distorsione della concorrenza ed effetto sugli scambi tra gli Stati membri

(116) Il regolamento (UE) n. 1407/2013 della Commissione ⁽³²⁾ (il «regolamento de minimis») prevede che gli aiuti concessi a un'impresa unica siano considerati non conformi ai criteri stabiliti dall'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, laddove l'importo totale di tali aiuti non superi 200 000 EUR nell'arco di tre esercizi fiscali. Come spiega il considerando 3 di tale regolamento, è opportuno ritenere che gli aiuti concessi a un'unica impresa che non superino tale soglia non incidano sugli scambi tra Stati membri e non falsino o minaccino di falsare la concorrenza. In conformità dell'articolo 7, paragrafo 1, tale regolamento si applica anche agli aiuti concessi prima dell'entrata in vigore dello stesso (vale a dire il 1° gennaio 2014).

⁽³²⁾ Regolamento (UE) n. 1407/2013 della Commissione, del 18 dicembre 2013, relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti «de minimis» (GU L 352 del 24.12.2013, pag. 1).

- (117) Secondo la Polonia (cfr. il considerando 27), l'aiuto concesso a PR nell'ambito della misura 5 non superava la soglia de minimis nel periodo dal 2009 al 2011. Sebbene ammontasse in totale a 1 177 421 PLN (circa 277 040 EUR), solo 350 007 PLN (82 355 EUR) di tale importo sono stati concessi come aiuto de minimis.
- (118) Come illustrato nel considerando 22, la misura 5 consta di i) un aiuto alla formazione, pari a 0,97 milioni di PLN (circa 0,23 milioni di EUR); ii) un aiuto alle assunzioni, pari a 39 000 PNL (circa 0,01 milioni di EUR) e iii) un aiuto de minimis pari a 0,7 milioni di PLN (circa 0,17 milioni di EUR). Tali aiuti consentono a PR di formare e assumere il personale necessario per garantire la fornitura continua dei servizi ferroviari regionali di trasporto di passeggeri. Nell'insieme essi costituiscono pertanto un'unica misura. I rispettivi importi devono essere considerati cumulativamente ai fini del regolamento de minimis. L'importo totale della misura 5 supera la soglia de minimis nel periodo dal 2009 al 2011. Pertanto le condizioni stabilite dal regolamento de minimis non erano soddisfatte nel periodo in questione.
- (119) Di conseguenza, per il periodo dal 2009 al 2011, la misura 5 costituisce un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE e, per le stesse motivazioni indicate nel considerando 57 in relazione alla misura 1, la misura 5 ha falsato o minacciato di falsare la concorrenza e ha inciso sugli scambi fra gli Stati membri.

7.1.6.5. Conclusioni

- (120) Per tali motivazioni, la Commissione ritiene che la misura 5 costituisca un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE.

7.2. Legittimità dell'aiuto

7.2.1. Legittimità delle misure da 1 a 4 (l'intervento unico)

- (121) A norma dell'articolo 108, paragrafo 3, TFUE, gli Stati membri sono tenuti a notificare i progetti diretti a istituire o modificare aiuti e non possono dare esecuzione alle misure progettate prima che la procedura di notifica abbia condotto a una decisione finale. A norma dell'articolo 3 del regolamento (UE) 2015/1589, non è possibile dare esecuzione agli aiuti prima che la Commissione abbia preso, o si ritiene abbia preso, una decisione di autorizzazione dell'aiuto.
- (122) Per valutare ulteriormente la legittimità dell'aiuto, la Commissione deve esaminare se esso possa beneficiare di un'esenzione dall'obbligo di notifica.
- (123) Nessuna delle misure sottoposte a valutazione (misure 1, 2, 3 e 4) rientra nell'ambito di applicazione del RGEC 2008, soprattutto perché un'impresa in difficoltà, come PR, non è idonea all'aiuto ai sensi del RGEC.
- (124) Le misure 2, 3 e 4 non sono state notificate alla Commissione. La misura 1 è stata notificata il 21 settembre 2015. Tuttavia la Polonia ha concesso la misura 1 il 30 settembre 2015 (cfr. il considerando 1) senza attendere la decisione della Commissione che autorizza l'aiuto. In ogni caso, anche se la Polonia avesse atteso la decisione della Commissione di autorizzazione della misura 1, come indicato nei considerando da 99 a 102), la Commissione ritiene che le misure da 1 a 4 costituiscano un intervento unico e che ciò non avrebbe influito sulla legittimità dell'aiuto, poiché le misure da 2 a 4 sono state concesse senza alcuna decisione della Commissione di autorizzazione dell'aiuto.
- (125) Alla luce di quanto precede, la Commissione conclude che l'aiuto non era esente dall'obbligo di notifica ed è stato concesso dalla Polonia senza l'approvazione della Commissione, in violazione dell'articolo 108, paragrafo 3, TFUE e dell'articolo 3 del regolamento (UE) 2015/1589. Pertanto esso è stato concesso illegalmente.

7.2.2. Legittimità della misura 5

- (126) A norma dell'articolo 108, paragrafo 3, TFUE, gli Stati membri sono tenuti a notificare i progetti diretti a istituire o modificare aiuti e non possono dare esecuzione alle misure progettate prima che la procedura di notifica abbia condotto a una decisione finale. A norma dell'articolo 3 del regolamento (UE) 2015/1589, non è possibile dare esecuzione agli aiuti prima che la Commissione abbia preso, o si ritiene abbia preso, una decisione di autorizzazione dell'aiuto.
- (127) Per valutare la legittimità dell'aiuto, la Commissione deve esaminare se esso possa beneficiare di un'esenzione dall'obbligo di notifica.
- (128) La Commissione rileva che parte degli aiuti concessi nell'ambito della misura 5 costituisce un aiuto de minimis e soddisfa tutte le condizioni pertinenti del regolamento de minimis. La restante parte avrebbe potuto beneficiare di un'esenzione dall'obbligo di notifica ai sensi del RGEC 2008 se, al momento della concessione degli aiuti, PR non fosse stata un'impresa in difficoltà.
- (129) Dal momento che PR deve essere considerata un'impresa in difficoltà a partire dal 2005 ⁽³³⁾ (cfr. i considerando 90 e 132), la Commissione conclude che non sono state soddisfatte tutte le condizioni applicabili ai sensi del RGEC 2008. Gli aiuti alla formazione in questione, nonché qualsiasi aiuto che non soddisfa le condizioni del regolamento de minimis, non erano pertanto esenti dall'obbligo di notifica. Di conseguenza, gli aiuti sono stati concessi illegalmente.

7.3. Compatibilità dell'aiuto

- (130) Ai sensi della sezione 7.1, la Commissione ha concluso che le misure da 1 a 4, sia singolarmente (considerando 58, 63, 77 e 97), sia congiuntamente come misura di intervento unica (considerando 111), e la misura 5 (considerando 120) costituiscono un aiuto ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE. Pertanto sebbene la Commissione ritenga che le misure da 1 a 4 costituiscano un intervento unico (cfr. i considerando da 99 a 102), in via subordinata, la Commissione valuterà nondimeno la compatibilità degli aiuti per le misure da 1 a 4, sia come intervento unico (sezione 7.3.1) sia singolarmente (sezione 7.3.2), e in ogni caso separatamente dalla misura 5 (sezione 7.3.3).

7.3.1. Misure da 1 a 4 (l'intervento unico)

- (131) Innanzitutto, come indicato nei considerando da 99 a 102, la Commissione ritiene che le misure da 1 a 4 costituiscano un intervento unico. Pertanto la compatibilità degli aiuti non sarà valutata per ogni singola misura, bensì per l'intervento unico nel suo insieme comprendente le singole misure.
- (132) In linea di principio, gli aiuti concessi a un'impresa in difficoltà come PR dovrebbero soddisfare le condizioni stabilite dagli orientamenti sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese non finanziarie in difficoltà (gli «orientamenti del 2014») ⁽³⁴⁾. L'intervento unico riguarda il periodo compreso tra il 2005, anno di concessione della misura 3, e il 2015, anno di concessione della misura 1. Secondo le informazioni fornite dalla Polonia, PR aveva un deficit patrimoniale in ogni anno del periodo compreso tra il 2005 e il 2015, prima dell'acquisizione delle azioni da parte dell'IDA (misura 1). Pertanto la Commissione rileva che fra il 2005 e il 2015 PR era un'«impresa in difficoltà» ai sensi del paragrafo 20 degli orientamenti del 2014 (situazione confermata anche dalla Polonia, cfr. il considerando 29). La Commissione osserva che una parte dell'intervento unico (ovvero la misura 1) è stata concessa a settembre 2015, ossia dopo la pubblicazione degli orientamenti del 2014. Il paragrafo 137 degli orientamenti del 2014 stabilisce che la Commissione valuterà la compatibilità degli aiuti per la ristrutturazione concessi senza la sua autorizzazione ai sensi degli orientamenti del 2014 «qualora l'aiuto [...] sia stato concesso dopo la [loro] pubblicazione». Pertanto gli orientamenti del 2014 sarebbero applicabili al caso in oggetto.

⁽³³⁾ Come descritto nel considerando 22, la misura 5 comprende gli aiuti concessi nel periodo dal 2006 al 2015. Come indicato nel considerando 132, gli orientamenti del 2014 sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese non finanziarie in difficoltà si applicano agli aiuti di salvataggio e ristrutturazione concessi parzialmente in seguito alla pubblicazione degli orientamenti. Questo è il caso della misura 5, pertanto la Commissione applica gli orientamenti del 2014 per valutare se PR fosse o meno un'impresa in difficoltà.

⁽³⁴⁾ Comunicazione della Commissione — Orientamenti sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese non finanziarie in difficoltà (GU C 249 del 31.7.2014, pag. 1).

- (133) Tuttavia la Commissione è del parere che il mercato dei servizi ferroviari nazionali di trasporto di passeggeri operanti nel quadro di contratti di servizio pubblico si trovi in una situazione specifica che giustifica una valutazione degli aiuti concessi a imprese in difficoltà operanti nel settore ai sensi di una base giuridica diversa.
- (134) Alcuni segmenti del trasporto ferroviario (come il trasporto internazionale di passeggeri) sono già stati completamente liberalizzati a livello di Unione. Per contro, il mercato del trasporto nazionale di passeggeri è stato aperto formalmente solo nel quadro del quarto pacchetto ferroviario⁽³⁵⁾ a decorrere da gennaio 2019⁽³⁶⁾. Per quanto riguarda le modalità di aggiudicazione dei contratti ai sensi del regolamento (CE) n. 1370/2007, come indicato nel considerando 11, i servizi ferroviari nazionali di trasporto di passeggeri, compresi i servizi ferroviari regionali di trasporto di passeggeri, possono tuttora essere aggiudicati direttamente per un periodo di transizione che terminerà il 24 dicembre 2023 e per una durata inferiore a 10 anni⁽³⁷⁾. Tale periodo di transizione si applica solo ai servizi ferroviari nazionali di trasporto di passeggeri forniti nell'ambito di contratti di servizio pubblico. I servizi ferroviari nazionali di trasporto di passeggeri che non sono forniti nell'ambito di contratti di servizio pubblico non beneficiano di tale periodo di transizione e la liberalizzazione è entrata in vigore a gennaio 2019⁽³⁸⁾. La maggior parte dei servizi regionali di trasporto di passeggeri è fornita nell'ambito di contratti di servizio pubblico. Il periodo di transizione può tuttora fornire agli operatori storici una certa tutela dai nuovi potenziali operatori del mercato. In genere il settore è ancora dominato dagli operatori storici e la concorrenza è scarsa, tranne nei pochi Stati membri che hanno (parzialmente) aperto i loro mercati a norma del diritto nazionale.
- (135) Inoltre, il mercato dei trasporti ferroviari regionali di passeggeri nell'ambito di contratti di servizio pubblico riguarda un servizio pubblico importante e presenta caratteristiche specifiche. Dal momento che gli operatori storici non sono sostituiti sempre in modo tempestivo o in misura sufficiente da altri operatori⁽³⁹⁾, la loro uscita dal mercato comporterebbe spesso un'interruzione nella fornitura dei servizi di trasporto ferroviario di passeggeri con gravi conseguenze economiche e sociali. Ciò rende il settore del trasporto ferroviario regionale di passeggeri nell'ambito di contratti di servizio pubblico diverso dai settori che in precedenza sono stati liberalizzati nell'Unione, siano essi ferroviari o di altro tipo, come le telecomunicazioni o le compagnie aeree.
- (136) Sembra che alcuni operatori storici, come PR, possano trovarsi di fronte a un retaggio di ristrutturazioni incomplete causate da situazioni che spesso non erano in grado di controllare, come ad esempio una riorganizzazione prolungata da parte dello Stato dell'intero settore ferroviario. Di conseguenza, essi possono aver ricevuto aiuti che, pur qualificandosi formalmente come aiuti alla ristrutturazione, non sono stati utilizzati per ripristinare la loro redditività a lungo termine bensì per porre rimedio ai problemi di liquidità ricorrenti. Essi potrebbero non avere avuto la possibilità di effettuare una ristrutturazione adeguata prima dell'imminente liberalizzazione del settore nell'Unione. Un'ultima opportunità di ristrutturazione può essere giustificata per garantire la redditività a lungo termine e per preparare meglio gli operatori a competere autonomamente sul mercato.

⁽³⁵⁾ Il quarto pacchetto ferroviario è un insieme di sei testi legislativi adottati nel 2016 e volti a integrare il mercato unico per tutti i servizi ferroviari; esso comprende il regolamento (UE) 2016/796 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2016, che istituisce un'Agenzia dell'Unione europea per le ferrovie e che abroga il regolamento (CE) n. 881/2004 (GU L 138 del 26.5.2016, pag. 1), la direttiva (UE) 2016/797 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2016, relativa all'interoperabilità del sistema ferroviario dell'Unione europea (GU L 138 del 26.5.2016, pag. 44), la direttiva (UE) 2016/798 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2016, sulla sicurezza delle ferrovie (GU L 138 del 26.5.2016, pag. 102), il regolamento (UE) 2016/2337 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 dicembre 2016, che abroga il regolamento (CEE) n. 1192/69 del Consiglio relativo alle norme comuni per la normalizzazione dei conti delle aziende ferroviarie (GU L 354 del 23.12.2016, pag. 20), il regolamento (UE) 2016/2338 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 dicembre 2016, che modifica il regolamento (CE) n. 1370/2007 relativamente all'apertura del mercato dei servizi di trasporto ferroviario nazionale di passeggeri (GU L 354 del 23.12.2016, pag. 22) e la direttiva (UE) 2016/2370 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 dicembre 2016, che modifica la direttiva 2012/34/UE per quanto riguarda l'apertura del mercato dei servizi di trasporto ferroviario nazionale di passeggeri e la governance dell'infrastruttura ferroviaria (GU L 352 del 23.12.2016, pag. 1).

⁽³⁶⁾ Cfr. la direttiva 2012/34/UE modificata dalla direttiva (UE) 2016/2370. Per i servizi forniti nell'ambito di contratti di servizio pubblico è previsto un periodo di transizione: mentre la procedura di gara è diventata la norma per l'aggiudicazione di tali contratti il 3 dicembre 2019, l'aggiudicazione diretta incondizionata di tali contratti resterà possibile fino al 24 dicembre 2023. I contratti aggiudicati direttamente possono avere una durata di soli dieci anni, ossia fino a dicembre 2033 (cfr. articolo 8 del regolamento (CE) n. 1370/2007 modificato dal regolamento (UE) 2016/2338).

⁽³⁷⁾ I contratti aggiudicati direttamente prima del 3 dicembre 2019 possono essere prorogati del 50 % a norma dell'articolo 4, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 1370/2007.

⁽³⁸⁾ Per i servizi commerciali, la piena liberalizzazione è divenuta effettiva con il calendario di lavoro che decorre dal 12 dicembre 2020.

⁽³⁹⁾ Una causa è anche la liberalizzazione parziale che non consente agli altri operatori di sostituire il grande volume di traffico coperto dagli operatori storici. Inoltre la limitata interoperabilità del materiale rotabile aumenta la frammentazione dei mercati.

- (137) Inoltre il fatto che la Commissione non abbia mai applicato alle imprese ferroviarie di trasporto di passeggeri gli orientamenti del 2014 sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese non finanziarie indica una consapevolezza delle caratteristiche specifiche dei mercati nazionali di trasporto di passeggeri, in particolare in relazione ai servizi regionali forniti nell'ambito di contratti di servizio pubblico, che rappresentano la stragrande maggioranza dei servizi ferroviari nazionali.
- (138) La giurisprudenza ⁽⁴⁰⁾ riconosce che la Commissione può distaccarsi dagli orientamenti sugli aiuti di Stato, in particolare laddove situazioni eccezionali non previste da tali orientamenti distinguano un determinato settore da altri settori economici. In tal caso la Commissione può applicare direttamente le disposizioni del trattato. Tenuto conto i) delle caratteristiche specifiche del settore (cfr. i considerando da 134 a 136); ii) dell'impatto di PR sia a livello regionale che nazionale (cfr. i considerando 147 e 152), in particolare l'impatto su regioni idonee a ricevere aiuti regionali ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera a), TFUE; e iii) del fatto che la Commissione non abbia mai applicato gli orientamenti del 2014 sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese non finanziarie alle imprese ferroviarie di trasporto di passeggeri in difficoltà (cfr. il considerando 137), la Commissione ritiene che sia giustificato applicare le disposizioni del trattato direttamente per valutare la compatibilità degli aiuti concessi a PR (cfr. il considerando 234).
- (139) A tale riguardo, la Commissione rileva che l'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), TFUE stabilisce che gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche possono considerarsi compatibili con il mercato interno. Tenendo conto della natura delle attività di PR e del loro impatto economico a livello sia regionale sia nazionale (cfr. i considerando 147 e 152), l'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), TFUE sembra essere la base giuridica più appropriata per valutare la compatibilità.
- (140) Di conseguenza, la Commissione ha deciso di valutare direttamente la compatibilità delle misure da 1 a 4, considerate come un'unica misura combinata, ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), TFUE, sulla base di principi generali di valutazione.
- (141) L'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), TFUE stabilisce che possono essere considerati compatibili con il mercato interno gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse. Pertanto per poter essere considerato compatibile con il mercato interno ai sensi di tale disposizione, l'aiuto di Stato deve soddisfare due condizioni: la prima è che deve essere destinato ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, e la seconda, espressa in termini negativi, è che non deve alterare le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse ⁽⁴¹⁾.
- (142) In riferimento alla prima condizione, la Commissione esamina se l'aiuto è destinato ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche. Riguardo alla seconda condizione, la Commissione deve confrontare gli effetti positivi dell'aiuto per lo sviluppo delle attività che l'aiuto intende sostenere con i suoi effetti negativi sul mercato interno, in termini di distorsione della concorrenza e di effetti negativi dell'aiuto sulle condizioni degli scambi.

7.3.1.1. L'aiuto agevola lo sviluppo di un'attività economica o di una regione economica

- (143) La Polonia sostiene che PR non avrebbe potuto rimborsare il proprio debito senza l'aiuto, dal momento che non sarebbe stata in grado di ottenere i finanziamenti sul mercato prima di ricevere l'aiuto. Ciò avrebbe determinato l'insolvenza di PR e probabilmente la sua liquidazione.
- (144) La Polonia sostiene che la liquidazione di PR determinerebbe la discontinuità della fornitura di un servizio di interesse economico generale (SIEG), in quanto PR è l'unico operatore ferroviario regionale in 7 delle 16 regioni polacche e l'unico operatore che fornisce servizi a livello nazionale. In quanto tale non potrebbe essere sostituita in misura sufficiente a breve o medio termine da un altro fornitore.

⁽⁴⁰⁾ Sentenza della Corte di giustizia dell'8 marzo 2016, *Repubblica ellenica/Commissione*, C-431/14 P, ECLI:EU:C:2016:145, punti da 70 a 72.

⁽⁴¹⁾ Sentenza della Corte di giustizia del 22 settembre 2020, *Austria/Commissione (Hinkley Point C)*, C-594/18 P, ECLI:EU:C:2020:742, punti 18 e 19.

- (145) La Polonia sostiene che la liquidazione di PR avrebbe causato un grave disagio sociale a causa della discontinuità della fornitura di un servizio di interesse economico generale. Secondo la Polonia, avrebbe altresì determinato un aumento della disoccupazione e un effetto negativo sull'economia. La Polonia stima che la liquidazione di PR avrebbe determinato la perdita di 15 000-17 500 posti di lavoro e una diminuzione cumulata del valore aggiunto nell'economia polacca pari a 1 100-1 700 milioni di PLN nell'arco di due o tre anni.
- (146) La Polonia ha analizzato scenari alternativi all'aiuto ipotizzando la continuità dei servizi, come la raccolta di capitale privato, la cessione di attivi e la ristrutturazione del debito, ma non li ha ritenuti realistici.
- (147) La Commissione rileva, in primo luogo, che PR è di fatto l'unico operatore ferroviario regionale di trasporto di passeggeri in sette regioni e detiene una quota di mercato significativa (tra il 66 % e il 95 %) in altre tre regioni. In secondo luogo, sussistono forti ostacoli all'ingresso nel settore (ingenti investimenti iniziali di capitale necessari per avviare l'attività), che limitano il numero di potenziali nuovi operatori. In terzo luogo, secondo la Polonia, nessun operatore «esterno», nazionale o straniero (ad eccezione di Arriva, che detiene una quota di mercato stimata al 2 %), ha mai manifestato interesse a immettersi sul mercato ferroviario regionale polacco di trasporto di passeggeri. Inoltre gli operatori «in-house» non possono fornire servizi al di fuori delle regioni in cui hanno la sede poiché così facendo perderebbero il loro status di «operatore interno»⁽⁴²⁾. In quarto luogo, quando in passato le autorità responsabili hanno aggiudicato i servizi di trasporto mediante procedura di gara, PR era spesso l'unico offerente. Su tale base, è ragionevole concludere che, in caso di fallimento di PR, nessun altro operatore sarebbe stato in grado di sostituirla in misura sufficiente nel breve o medio termine.
- (148) La Commissione ritiene plausibile la dichiarazione della Polonia secondo cui, senza l'aiuto, PR sarebbe divenuta insolvente, tenuto conto dell'elevato indebitamento di PR, dell'insufficienza della liquidità interna e dell'incapacità di generare finanziamenti sul mercato.
- (149) Pare altresì plausibile l'analisi controfattuale della Polonia, che comprendeva scenari alternativi che ha portato alla conclusione che non esisteva alcuna alternativa realistica all'aiuto (cfr. il considerando 146). È improbabile che un investitore privato avrebbe manifestato interesse ad acquistare PR data la sua grave situazione finanziaria. La cessione di attivi non sarebbe stata sufficiente a liquidare i debiti e, soprattutto, avrebbe compromesso il ripristino della redditività, dal momento che la maggior parte degli attivi è necessaria per proseguire l'attività. La ristrutturazione del debito da parte dei creditori esistenti avrebbe inevitabilmente implicato ulteriori aiuti, dato che i maggiori creditori di PR erano di proprietà dello Stato.
- (150) D'altro canto, gli aiuti hanno consentito a PR di ridurre il proprio debito e di procedere alla ristrutturazione al fine del ripristino della redditività a lungo termine. Il processo sembra aver avuto effetti positivi, dal momento che l'impresa è diventata redditizia nel 2016, ha un capitale proprio positivo e dovrebbe generare profitti fino al 2020. Inoltre gli aiuti hanno indotto le autorità locali, che in precedenza erano restie, a concludere con PR contratti di servizio pubblico a lungo termine per il periodo dal 2015 al 2021. Ciò fornisce a PR la stabilità finanziaria necessaria a completare con successo il processo di ristrutturazione.
- (151) Infine, come rilevato nel considerando 9, tutte le regioni in cui opera PR sono idonee a ricevere gli aiuti destinati alle regioni in conformità dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera a), TFUE. Tali regioni sono caratterizzate da un tenore di vita insolitamente basso o da una grave forma di sottoccupazione. PR occupa direttamente circa 9 000 dipendenti e fornisce circa il 50 % dei treno-km annuali. La liquidazione di PR, oltre all'impatto diretto sui dipendenti e sui contraenti, avrebbe un impatto significativo sulla mobilità della forza lavoro in tutte le regioni, con una reale minaccia per le possibilità occupazionali esistenti.
- (152) Inoltre le regioni in cui PR è l'unico operatore o detiene una quota di mercato significativa sono relativamente più povere, hanno un tasso di disoccupazione più elevato e una scelta più limitata di alternative al trasporto pubblico rispetto alle altre regioni in cui sono attivi gli operatori «in-house». Pertanto il fallimento di PR avrebbe danneggiato più le prime regioni che le seconde aumentando ulteriormente le disparità regionali.
- (153) Alla luce di quanto precede, la Commissione conclude che l'aiuto favorisce lo sviluppo dei servizi ferroviari regionali in Polonia in quanto evita una probabile interruzione della fornitura di tali servizi in caso di fallimento di PR. Esso inoltre affronta le disuguaglianze tra le regioni, che probabilmente sarebbero aumentate in caso di fallimento di PR.

⁽⁴²⁾ Gli «operatori interni» sono definiti all'articolo 2, lettera j), del regolamento (CE) n. 1370/2007.

7.3.1.2. L'aiuto non altera indebitamente le condizioni della concorrenza e degli scambi in misura contraria al comune interesse

(154) Per valutare se l'aiuto non altera indebitamente le condizioni della concorrenza e degli scambi è necessario esaminare la necessità, l'adeguatezza e la proporzionalità dell'aiuto. È altresì necessario esaminare gli effetti dell'aiuto sulla concorrenza e sugli scambi e confrontare gli effetti positivi dell'aiuto sullo sviluppo delle attività che l'aiuto intende sostenere con gli effetti negativi sul mercato interno.

7.3.1.3. Necessità, adeguatezza e proporzionalità dell'aiuto

(155) In primo luogo, come rilevato nei considerando da 143 a 146, la Polonia ritiene che senza l'aiuto PR sarebbe diventata insolvente e sarebbe stata liquidata. La liquidazione di PR avrebbe causato un grave disagio sociale a causa della discontinuità della fornitura di un servizio di interesse economico generale e dell'aumento della disoccupazione. Avrebbe inoltre avuto un effetto negativo generale sull'economia. Infine la Polonia ha concluso che scenari alternativi che ipotizzassero la continuità del servizio senza l'aiuto non erano realistici.

(156) Come rilevato nei considerando da 148 a 153, secondo la Commissione le argomentazioni della Polonia sono plausibili. La Commissione conclude pertanto che l'aiuto è necessario per evitare le gravi difficoltà sociali derivanti dalla probabile interruzione della fornitura dei servizi di trasporto ferroviario regionale di passeggeri in caso di fallimento di PR.

(157) In secondo luogo, in riferimento all'adeguatezza dell'aiuto, occorre rilevare che prima di ricevere tale aiuto PR si trovava in condizioni finanziarie difficili. Per anni l'impresa aveva registrato perdite, un deficit patrimoniale e un aumento del debito e dal 2005 è considerata un'impresa in difficoltà. Fin dall'inizio del processo di ristrutturazione nel 2000, PR non aveva sufficiente liquidità interna né accesso a finanziamenti esterni, necessari per rimborsare il debito e finanziare le sue operazioni. Il problema dell'indebitamento ha raggiunto il culmine a settembre 2015, quando i due maggiori creditori di PR, PKP PLK e PKP Energetyka, hanno invitato il debitore a rimborsare il proprio debito entro una settimana. PKP Energetyka ha minacciato di interrompere l'approvvigionamento energetico. Se non avesse rimborsato il proprio debito, PR sarebbe diventata insolvente. In tale contesto, è improbabile che uno strumento meno distorsivo rispetto all'aiuto, ad esempio le sole modifiche normative, avrebbe impedito il fallimento di PR garantendo quindi la continuità della fornitura di servizi di trasporto ferroviario regionale di passeggeri.

(158) Le difficoltà finanziarie di PR sono state causate principalmente dalle perdite cumulate nel corso degli anni e dall'eccessivo indebitamento. L'aiuto, sotto forma di copertura delle perdite pregresse e ristrutturazione del debito (compreso il rinvio del pagamento delle passività), ha affrontato in modo adeguato tali difficoltà. L'investimento azionario nel 2015 non è solamente servito a risolvere i problemi immediati di liquidità ma ha anche fornito a PR il finanziamento a lungo termine necessario per ripristinare la redditività a lungo termine.

(159) Gli attuali risultati finanziari dimostrano che finora l'aiuto ha conseguito gli obiettivi previsti, poiché l'impresa è tornata a essere redditizia e ha ricostituito il proprio capitale (cfr. la tabella 1). Di conseguenza, essa ha potuto ottenere un finanziamento sul mercato (quindi l'aumento delle passività nel 2017), che funge da contributo proprio alle spese di ristrutturazione.

Tabella 1

Dati finanziari selezionati di PR nel periodo 2011-2017 e previsioni per gli anni 2018, 2019 e 2020, in milioni di PLN

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Entrate	1 797,8	1 746,4	1 498,8	1 474,0	1 383,4	1 317,7	1 334,6
Risultato d'esercizio	10,2	- 74,0	- 31,1	10,0	- 96,1	51,0	68,2
Risultato netto	- 52,7	- 44,3	- 54,0	- 5,5	- 88,4	51,2	75,2
Margine netto	- 2,9 %	- 2,5 %	- 3,6 %	- 0,3 %	- 6,4 %	3,9 %	5,6 %
Capitale	- 292,4	- 336,7	- 390,7	- 396,2	285,7	336,9	412,1

Passività	784,7	834,6	898	884,2	287,4	225,3	463,2
	2018 (P)	2019 (P)	2020 (P)				
Entrate	[1 161,1-1 570,9]	[1 139,8-1 542]	[1 092,7-1 478,3]				
Risultato d'esercizio	[59,0-79,8]	[41,0-55,4]	[35,4-48,0]				
Risultato netto	[41,7-56,4]	[22,7-30,7]	[23,5-31,9]				
Margine netto	[3,1-4,1] %	[1,7-2,3] %					
Capitale	[391,9-530,3]	[414,5-560,9]	[438,2-592,8]				
Passività	[592,5-801,6]	[510,3-690,5]	[311,8-421,8]				

Fonte: Rendiconti finanziari di PR per gli esercizi dal 2011 al 2017; «P»: previsione secondo il piano di ristrutturazione aggiornato a dicembre 2017 per gli anni dal 2018 al 2020

- (160) Su tale base, la Commissione conclude che l'aiuto è adeguato per conseguire il suo obiettivo.
- (161) In terzo luogo, per quanto concerne la proporzionalità dell'aiuto, la Commissione rileva che gran parte dell'aiuto è stata utilizzata per coprire le perdite d'esercizio pregresse o per ridurre l'onere del debito (ristrutturazione del debito e rinvio del pagamento delle passività), sostanzialmente rimborsato da PR. Pertanto non ha fornito a PR liquidità in eccesso che poteva essere investita in obiettivi diversi dal garantire la continuità dell'attività.
- (162) Per quanto riguarda l'investimento azionario nel 2015, il [...] % del suo importo totale è stato speso immediatamente per rimborsare i debiti arretrati nei confronti di PKP PLK e PKP Energetyka. L'importo rimanente di [...] PLN (circa [...] EUR) è stato speso per l'ammodernamento del materiale rotabile e la ristrutturazione dell'organico, ossia per porre rimedio alle altre cause principali delle difficoltà di PR (oltre all'elevato indebitamento), vale a dire la scarsa qualità e la quantità insufficiente del materiale rotabile e la scarsa efficienza operativa, al fine di completare il processo di ristrutturazione e ripristinare la redditività a lungo termine.
- (163) D'altro canto, PR ha sostenuto un onere significativo delle spese di ristrutturazione, generando un notevole contributo proprio sotto forma di finanziamento esterno (prestiti bancari a condizioni di mercato). Tale contributo proprio, che PR dovrà rimborsare con risorse proprie, ammonta a [...] PLN (circa [...] EUR) e rappresenta una parte significativa delle spese di ristrutturazione totali.
- (164) I risultati finanziari effettivi e le proiezioni finanziarie indicano che l'aiuto non è stato eccessivo. L'impresa ha generato perdite nette per nove anni consecutivi tra il 2008 e il 2015 e un deficit patrimoniale ogni anno a partire almeno dal 2004 fino al 2014. Nel 2016 e nel 2017 non ha riportato profitti netti, ma il margine di profitto, del 3,9 % e del 5,6 % rispettivamente, non sembra irragionevolmente elevato ⁽⁴³⁾. Analogamente, nel periodo dal 2018 al 2020 si prevedeva che PR generasse un margine netto piuttosto modesto dell'[1,7-4,1] %. I modesti margini di profitto indicano che la fornitura di servizi di trasporto ferroviario di passeggeri di PR è attualmente compensata in modo adeguato.
- (165) Per questi motivi, la Commissione conclude che l'aiuto si limita a quanto necessario per conseguire l'obiettivo perseguito e quindi è proporzionato.

⁽⁴³⁾ I profitti non sembrano essere irragionevoli: ad esempio, le entrate sono costanti e la redditività aumentata è sostenuta da tagli alle spese. Inoltre i profitti stanno diminuendo nel tempo. A titolo di confronto, altre aziende ferroviarie nazionali storiche che forniscono servizi ferroviari regionali di trasporto di passeggeri hanno un margine di profitto compreso tra il 4 % e il 6 % e oltre.

7.3.1.4. Effetti sulla concorrenza e sugli scambi

- (166) Sebbene il mercato del trasporto ferroviario nazionale di passeggeri a livello regionale non sia ancora stato pienamente liberalizzato ai sensi del diritto dell'Unione, nelle precedenti decisioni la Commissione riteneva che l'aiuto concesso alle imprese ferroviarie di trasporto di passeggeri ⁽⁴⁴⁾ avesse un impatto sulla concorrenza e sugli scambi perché il trasporto internazionale di passeggeri è stato liberalizzato e alcuni Stati membri hanno aperto unilateralmente i propri mercati del trasporto di passeggeri. Inoltre esiste una concorrenza intermodale tra il trasporto ferroviario regionale e altri mezzi di trasporto in Polonia. In diverse regioni vi è inoltre più di un operatore ferroviario regionale, compresi gli operatori di un altro Stato membro.
- (167) La quota di PR sul mercato dei servizi ferroviari intraregionali è gradualmente diminuita, passando dal 50 % nel 2014 al 42,5 % nel primo semestre del 2017 (in termini di volume di traffico in treno-km). Inoltre secondo il piano di ristrutturazione che copre il periodo che termina nel 2020, PR prevede di ridurre il suo volume di traffico del [...] % e il suo numero di unità multiple a trazione elettrica del [...] %, il che dovrebbe liberare capacità supplementari per i concorrenti.
- (168) A tutti i concorrenti «in-house» di PR (ad eccezione di PKP Szybka Kolej Miejska) sono stati aggiudicati contratti a lungo termine con le autorità locali almeno fino a novembre 2023. Ciò significa che PR non può sostituirli sulle loro tratte per diversi anni. Arriva, concorrente «esterno» di PR, aveva un contratto valido fino a dicembre 2020.
- (169) Di conseguenza, la misura ha un impatto sulla concorrenza e altera gli scambi tra Stati membri ⁽⁴⁵⁾.

7.3.1.5. Confronto tra gli effetti positivi dell'aiuto e gli effetti negativi sul mercato interno

- (170) Un aiuto è costruito in modo adeguato quando agevola lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche senza alterare le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse.
- (171) Sulla base dell'osservazione di cui sopra è possibile concludere che gli effetti negativi dell'aiuto sul settore dei servizi ferroviari regionali di trasporto di passeggeri in Polonia sono limitati.
- (172) In aggiunta, come descritto nel considerando 134, sebbene soggetto al principio della procedura di gara per contratti di servizio pubblico da dicembre 2019, il mercato del trasporto ferroviario regionale di passeggeri nell'ambito dei contratti di servizio pubblico è tuttora in un periodo di transizione, in cui tali contratti possono essere incondizionatamente aggiudicati direttamente fino al 2023. La Polonia si è impegnata a completare tale processo con tre anni di anticipo (cfr. i considerando 33 e 213). Ciò consentirà un'accelerazione dell'apertura del mercato e contribuirà all'obiettivo dell'Unione di creare uno spazio ferroviario europeo unico. Il bilancio degli effetti delle misure da 1 a 4 ha pertanto tenuto conto degli impegni della Polonia, descritti e valutati nei seguenti considerando da 212 a 229.

7.3.2. Misure da 1 a 4 come misure distinte

- (173) Per le motivazioni di cui ai considerando 138 e 139, la Commissione ritiene che sia giustificato applicare le disposizioni del trattato direttamente per valutare la compatibilità dell'aiuto concesso a PR e che l'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), sia la base più adeguata per la valutazione della compatibilità.

⁽⁴⁴⁾ I profitti non sembrano essere irragionevoli: ad esempio, le entrate sono costanti e la redditività aumentata è sostenuta da tagli alle spese. Inoltre i profitti stanno diminuendo nel tempo. A titolo di confronto, altre aziende ferroviarie nazionali storiche che forniscono servizi ferroviari regionali di trasporto di passeggeri hanno un margine di profitto compreso tra il 4 % e il 6 % e oltre.

⁽⁴⁵⁾ Come indicato nel considerando 162, PR ha utilizzato quasi l'intero importo dell'aiuto per coprire le perdite d'esercizio pregresse e rimborsare i propri debiti. Ciò ha semplicemente consentito all'impresa di evitare l'insolvenza piuttosto che finanziare l'estensione delle attività a danno dei concorrenti. Nemmeno la restante parte dell'aiuto, relativamente ridotta ([...]), è stata utilizzata per espandere il mercato ma per attuare le misure necessarie a completare il processo di ristrutturazione (ammodernamento del materiale rotabile e ristrutturazione dell'occupazione) e per ripristinare la redditività a lungo termine.

7.3.2.1. L'aiuto agevola lo sviluppo di un'attività economica o di una regione economica

- (174) Come spiegato nel considerando 153, l'aiuto di Stato agevola lo sviluppo di un'attività quando impedisce l'interruzione della fornitura di un servizio attraverso il ripristino della redditività a lungo termine di un'impresa che, senza l'aiuto, sarebbe uscita dal mercato. Al momento della concessione di ogni singola misura PR era in difficoltà, secondo gli orientamenti del 2004 e dagli orientamenti del 2014 (cfr. i considerando 29 e 132).
- (175) PR è il principale operatore di servizi ferroviari regionali di trasporto di passeggeri e si trova ad affrontare la concorrenza unicamente degli operatori «in-house» delle regioni, che operano solo nella rispettiva regione, e in misura molto limitata di Arriva.
- (176) Esistono forti ostacoli ai potenziali nuovi operatori. Tale situazione aumenta il rischio che, in caso di interruzione delle attività di PR, un altro operatore non sia in grado di intervenire e sostituirla rapidamente e in misura sufficiente (cfr. il considerando 147).
- (177) Inoltre una liquidazione di PR avrebbe un impatto significativo sia i) sui dipendenti e sui contraenti di PR, sia ii) sulla mobilità della forza lavoro in regioni idonee a ricevere gli aiuti regionali ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera a), TFUE (cfr. il considerando 151).
- (178) Pur essendo eseguite da diversi attori, ogni singola misura ha contribuito al conseguimento di un obiettivo comune, vale a dire garantire il proseguimento delle attività di PR.
- (179) Alla luce di quanto precede, la Commissione conclude che ciascuna delle misure da 1 a 4 singolarmente agevola lo sviluppo dei servizi ferroviari regionali di trasporto di passeggeri in Polonia in quanto evita le gravi difficoltà sociali derivanti dalla probabile interruzione dei servizi di trasporto ferroviario di passeggeri in caso di fallimento di PR.

7.3.2.2. L'aiuto non altera indebitamente le condizioni della concorrenza e degli scambi in misura contraria al comune interesse

- (180) Le difficoltà finanziarie di PR sono state causate principalmente dalle perdite cumulate nel corso degli anni e dall'eccessivo indebitamento. Il problema delle perdite cumulate nel corso degli anni è stato affrontato in modo adeguato mediante la copertura delle perdite pregresse (misura 2). Il problema dell'eccessivo indebitamento è stato affrontato mediante la ristrutturazione del debito da parte dei creditori di PR (misure 3 e 4) e, in ultima analisi, dall'acquisizione di azioni da parte dell'IDA (misura 1), quando i due maggiori creditori di PR hanno richiesto il rimborso del debito.
- (181) Gli strumenti utilizzati erano adeguati per affrontare le cause delle difficoltà finanziarie, ovvero le perdite cumulate sono state affrontate mediante la copertura dei pagamenti delle perdite pregresse e la situazione critica di solvibilità di PR è stata affrontata mediante strumenti che incidono sulla solvibilità di un'impresa (ristrutturazione del debito, investimenti azionari).
- (182) Come descritto nei considerando da 147 a 152, PR è stata il principale fornitore di servizi ferroviari regionali di trasporto di passeggeri in Polonia. Al momento della concessione e dell'erogazione delle singole misure, in Polonia il mercato dei servizi ferroviari regionali di trasporto di passeggeri non era liberalizzato e non esistevano molti concorrenti all'interno delle singole regioni, mentre a livello nazionale si riscontrava l'assenza di concorrenza. In tale contesto, come illustrato anche nel considerando 157, è improbabile che in un determinato momento eventuali strumenti meno distortivi, come ad esempio le sole modifiche normative, avrebbero garantito la continuità della fornitura dei servizi ferroviari regionali di trasporto di passeggeri senza avere ripercussioni negative sulle economie regionali in caso di fallimento di PR.
- (183) Come indicato nel considerando 132, PR aveva un deficit patrimoniale in ogni anno del periodo compreso tra il 2005 e il 2015 (prima dell'acquisizione delle azioni). Inoltre nell'intero periodo PR ha ottenuto un unico risultato netto positivo e, ad eccezione del 2007, PR ha registrato solo perdite. La situazione non è significativamente migliore se si considera il risultato operativo. PR ha realizzato un utile operativo solo tre volte (2007, 2011 e 2014). Ciò significa che nella maggior parte degli anni le attività di PR non hanno generato entrate sufficienti a coprire le spese.
- (184) Come dichiarato dalla Polonia (cfr. considerando 143), PR non era in grado di ottenere finanziamenti sul mercato. Data la persistente situazione finanziaria precaria dell'impresa, sembra plausibile che tale situazione sia applicabile all'intero periodo. Inoltre sembra improbabile che un investitore privato sarebbe stato interessato a investire su PR. Nonostante il mercato non sia liberalizzato e PR sia l'operatore principale, essa non è stata in grado di generare profitti netti e quindi di distribuire tali profitti ai suoi azionisti o aumentare il valore dell'assetto azionario.

- (185) Come indicato nel considerando 149, nemmeno la cessione di attivi era realistica, poiché la maggior parte degli attivi era necessaria per proseguire l'attività. Pertanto i creditori pubblici esistenti erano le potenziali fonti per un parziale alleggerimento del sovraindebitamento (misure 3 e 4). Per quanto riguarda la misura 2, le perdite cumulate storicamente hanno contribuito al deficit patrimoniale. La stessa limitazione riguardante la disponibilità di fonti di finanziamento diverse dall'aiuto di Stato per le misure 3 e 4 si applica alla misura 2. Con riferimento alla misura 1, come dichiarato nel considerando 157, i creditori principali di PR hanno già richiesto il pagamento del debito. In tale situazione è probabile che nessun investitore privato o potenziale creditore abbia fornito fondi a PR senza alcuna partecipazione dello Stato.
- (186) L'aiuto deve essere proporzionato, vale a dire che dovrebbe essere limitato al minimo possibile. La misura 2 era volta a coprire le perdite di esercizio pregresse cumulate nel corso degli anni, le misure 3 e 4 a ridurre l'onere del debito. Come dichiarato nel considerando 161, tali misure non fornivano a PR alcuna liquidità in eccesso che avrebbe potuto essere utilizzata per obiettivi diversi dal garantire la continuità dell'attività. In riferimento alla misura 1, come illustrato nei considerando da 162 a 164, la stragrande maggioranza dell'importo totale è stata destinata al pagamento dei debiti arretrati e PR ha generato un contributo proprio di importo significativo. Inoltre i risultati finanziari effettivi e le proiezioni finanziarie mostrano che l'aiuto non è stato eccessivo.
- (187) Come spiegato nel considerando 178, le singole misure condividevano un obiettivo comune, ovvero il proseguimento dell'attività di PR e il conseguimento della redditività a lungo termine dell'impresa. Come indicato nei considerando da 148 a 150, 182 e 187, è plausibile ritenere che senza l'aiuto PR sarebbe fallita e che ciò avrebbe determinato una grave interruzione nella fornitura dei servizi di trasporto ferroviario di passeggeri. In tal caso l'obiettivo condiviso non sarebbe stato raggiunto.
- (188) Per tali motivazioni, la Commissione conclude che ciascun aiuto concesso nell'ambito delle misure da 1 a 4 singolarmente è adeguato e proporzionato. Inoltre ciascun aiuto è necessario per evitare le gravi difficoltà sociali derivanti dalla probabile interruzione della fornitura di servizi di trasporto ferroviario regionale di passeggeri in caso di fallimento di PR.
- (189) In riferimento agli effetti delle misure da 1 a 4 sulle condizioni della concorrenza e degli scambi, le osservazioni di cui ai considerando da 170 a 172 in merito a tali misure valutate congiuntamente come intervento unico si applicano di conseguenza a ciascuna delle misure da 1 a 4 singolarmente.

7.3.3. Misura 5

- (190) La Commissione rileva che la misura 5 differisce dalle misure da 1 a 4 poiché non affronta direttamente i problemi di liquidità che PR si trova ad affrontare dal 2005 almeno.
- (191) Gli obiettivi della misura 5 comprendevano il sostegno alla formazione del personale di PR e alle attività legate alle assunzioni e un sostegno generale sotto forma di aiuto de minimis.
- (192) Come spiegato nel considerando 118, la misura 5 non soddisfaceva le condizioni di cui al regolamento de minimis nel periodo dal 2009 al 2011 e pertanto essa costituiva un aiuto durante tale periodo.
- (193) Come illustrato nei considerando 132 e 133, in linea di principio un aiuto concesso a un'impresa in difficoltà come PR dovrebbe soddisfare le condizioni stabilite dagli orientamenti del 2014. Tuttavia la Commissione ritiene che gli aiuti concessi alle imprese in difficoltà che operano sul mercato dei servizi nazionali di trasporto regionale di passeggeri effettuati nell'ambito di contratti di servizio pubblico debbano essere valutati sulla base di una diversa base giuridica.
- (194) Dal momento che PR era un'impresa in difficoltà dal 2005 almeno (cfr. il considerando 90), ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 6, lettera c), del RGE 2008, essa non aveva il diritto di ricevere alcun aiuto oggetto di esenzione per categoria. Tale aiuto pertanto non può essere ritenuto compatibile ai sensi di detto regolamento.
- (195) La Commissione ha dunque esaminato se a tale aiuto potessero applicarsi altre disposizioni di compatibilità e, in particolare, se l'aiuto potesse essere approvato direttamente ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), del trattato.
- (196) Nella valutazione dell'intervento unico, la Commissione ha riconosciuto che PR era significativamente sottofinanziata (cfr. i considerando da 157 a 159). La Commissione ha altresì rilevato che PR fornisce servizi di trasporto ferroviario regionale di passeggeri in un mercato in cui la concorrenza è limitata a causa della non liberalizzazione e della mancanza di incentivi che convincano gli operatori esterni a immettersi sul mercato, e in cui un'interruzione delle attività di PR non potrebbe essere facilmente compensata (cfr. i considerando da 134 a 137 e da

144 a 152). Sebbene la misura 5 non abbia contribuito a risolvere i problemi di redditività di PR, essa ha contribuito alla capacità di PR di fornire i suoi servizi nel mercato di trasporto ferroviario regionale di passeggeri (cfr. i considerando da 197 a 201). Pertanto tenuto conto della natura delle attività di PR e del loro impatto economico a livello sia regionale sia nazionale, l'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), TFUE sembra essere anche la base di compatibilità più appropriata per la misura 5.

7.3.3.1. L'aiuto agevola lo sviluppo di un'attività economica o di una regione economica

- (197) Come spiegato nel considerando 165, l'aiuto di Stato agevola lo sviluppo di un'attività quando impedisce l'interruzione della fornitura di un servizio.
- (198) La Commissione rileva che, sebbene l'aiuto concesso nell'ambito della misura 5 non abbia affrontato direttamente i problemi di liquidità di PR, esso ha tuttavia contribuito ad agevolare la fornitura di servizi di trasporto ferroviario di passeggeri da parte di PR.
- (199) Il trasporto ferroviario di passeggeri è soggetto a rigorosi requisiti di sicurezza. La presenza di personale formato e qualificato favorisce notevolmente il soddisfacimento di tali requisiti garantendo lo svolgimento in sicurezza del trasporto ferroviario di passeggeri. Il personale è pertanto una risorsa fondamentale e indispensabile per il funzionamento delle aziende di trasporto ferroviario di passeggeri.
- (200) L'aiuto concesso nell'ambito della misura 5 mirava a garantire che PR potesse fare affidamento su un personale formato e qualificato per le sue attività. Date le difficoltà finanziarie di PR, sembra plausibile che, in assenza della misura 5, PR non sarebbe stata in grado di formare e assumere il personale in modo adeguato e quindi di svolgere le proprie attività. Ciò avrebbe potuto determinare un'interruzione significativa dei servizi di trasporto ferroviario regionale di passeggeri in caso di impossibilità di utilizzare i treni per motivi di sicurezza. L'aiuto concesso nell'ambito della misura 5 ha quindi garantito che PR continuasse a fornire servizi di trasporto ferroviario regionale di passeggeri. Analogamente all'intervento unico, la misura 5, consentendo a PR di continuare a fornire i propri servizi, contribuisce a favorire lo sviluppo dei servizi ferroviari di trasporto regionale di passeggeri in Polonia. Essa affronta inoltre le disuguaglianze fra le regioni, che probabilmente sarebbero aumentate se PR non fosse stata in grado di fornire servizi di trasporto ferroviario regionale di passeggeri (cfr. il considerando 152).
- (201) Sembra plausibile che, in assenza dell'aiuto concesso nell'ambito della misura 5, PR non sarebbe stata in grado di formare e assumere personale, il che avrebbe probabilmente determinato una discontinuità nella fornitura dei servizi di trasporto pubblico.
- (202) Alla luce di quanto precede, la Commissione conclude che la misura 5 agevola lo sviluppo dei servizi ferroviari di trasporto regionale di passeggeri in Polonia in quanto evita le gravi difficoltà sociali derivanti dalla probabile interruzione dei servizi di trasporto ferroviario di passeggeri.

7.3.3.2. L'aiuto non altera indebitamente le condizioni della concorrenza e degli scambi in misura contraria al comune interesse

- (203) Come spiegato nel considerando 154, occorre esaminare la necessità, l'adeguatezza e la proporzionalità dell'aiuto. È altresì necessario esaminare gli effetti dell'aiuto sulla concorrenza e sugli scambi e confrontare l'impatto degli effetti positivi dell'aiuto sullo sviluppo delle attività che l'aiuto intende sostenere con gli effetti negativi sul mercato interno.
- (204) In riferimento alla necessità e all'adeguatezza dell'aiuto, come indicato nei considerando 90 e 157, PR era in condizioni finanziarie difficili. Ciò avrebbe potuto ostacolare la capacità di PR di formare e assumere il personale necessario per continuare a fornire servizi ferroviari regionali di trasporto di passeggeri. Data la situazione finanziaria di PR, tenuto conto del suo elevato indebitamento, dell'insufficienza della liquidità interna e dell'incapacità di generare finanziamenti sul mercato, sembra plausibile che, senza l'aiuto concesso nell'ambito della misura 5, PR non sarebbe stata in grado di formare e assumere il personale necessario per la sua attività. Ciò avrebbe inciso negativamente sulla capacità di PR di fornire servizi di trasporto ferroviario di passeggeri e avrebbe sostanzialmente compromesso il ripristino della redditività di PR. La Commissione rileva che la fornitura di servizi pubblici di trasporto ferroviario di passeggeri da parte di PR non ha subito interruzioni tra il 2005 e il 2013.

- (205) Pertanto la Commissione ritiene che l'aiuto concesso nell'ambito della misura 5 fosse necessario e adeguato per conseguire il suo obiettivo, garantendo che PR potesse formare e assumere il personale necessario per la fornitura di servizi pubblici di trasporto ferroviario di passeggeri.
- (206) Per quanto riguarda la proporzionalità, la Commissione osserva che l'aiuto concesso nell'ambito della misura 5 ammontava a circa 1 milione di PLN (circa 240 000 EUR) nel periodo dal 2006 al 2013. La Commissione rileva che l'importo totale degli aiuti concessi nell'ambito della misura 5 è notevolmente inferiore al [...] % delle entrate annue di PR.
- (207) Inoltre nulla indica che PR abbia utilizzato l'aiuto per scopi diversi dalla formazione o dall'assunzione di personale.
- (208) Per questi motivi, la Commissione conclude che l'aiuto concesso nell'ambito della misura 5 si limita a quanto necessario per conseguire l'obiettivo perseguito e quindi è proporzionato.
- (209) Per quanto riguarda gli effetti sulla concorrenza e sugli scambi, per le motivazioni illustrate nei considerando da 166 a 169, l'aiuto concesso nell'ambito della misura 5 ha alcuni effetti sulla concorrenza e altera gli scambi fra gli Stati membri.
- (210) Tuttavia la Commissione osserva che gli effetti distorsivi di tale aiuto, dato l'importo relativamente modesto di circa 1 milione di PLN (circa 240 000 EUR), dovrebbero essere più limitati rispetto all'intervento unico.
- (211) Alla luce di quanto precede, l'impatto positivo della misura 5 sullo sviluppo dell'attività economica e delle regioni interessate supera i potenziali effetti negativi dell'aiuto sulle condizioni della concorrenza e degli scambi. Queste ultime non sono pertanto alterate in misura contraria al comune interesse.

7.3.4. Misure di apertura del mercato adottate dalla Polonia

7.3.4.1. Descrizione delle misure di apertura del mercato adottate dalla Polonia

- (212) Il 7 luglio 2017 la Polonia ha proposto alcune misure di apertura del mercato per compensare gli effetti distorsivi degli aiuti concessi nell'ambito delle misure da 1 a 4 e della misura 5. Tali misure di apertura del mercato sono descritte nei considerando 180 e 181 della decisione di avvio del procedimento.
- (213) Nel corso del procedimento la Polonia ha rivisto le misure di apertura del mercato proposte. Il 31 ottobre 2019 la Polonia ha inviato una lettera contenente il calendario di apertura del mercato, che avrà luogo prima del 2031 (il «calendario di apertura del mercato») ⁽⁴⁶⁾. Il 29 novembre 2019 la Polonia ha presentato la versione definitiva delle misure di apertura del mercato. La Polonia si impegna a introdurre le tre seguenti misure di apertura del mercato (di seguito rispettivamente «impegno 1», «impegno 2» e «impegno 3»):
- «1. La fine del 2020 è il termine ultimo per la stipula, da parte delle regioni, dei contratti di servizio pubblico aggiudicati direttamente (senza gara pubblica). La Polonia conferma (dati relativi al 2018) che la situazione del mercato non è cambiata sostanzialmente dal 2016/2017.
 2. per quanto riguarda il periodo fino alla fine del 2030:
 - a) La Polonia si impegna a indire, entro la fine del 2020, procedure di gara per la fornitura di servizi ferroviari regionali di trasporto di passeggeri relativi a tratte con dimensioni di lavoro operativo a un livello minimo di [4 000-30 000] migliaia di treno-km (circa il [4-30] % del lavoro operativo totale misurato in treno-km previsto nel calendario per l'anno 2016/2017). Tale valore sarà ottenuto mediante procedure di gara in almeno due delle seguenti regioni: regione Cuiavia-Pomerania, regione Podlachia, regione Precarpazia e regione di Lubusz.

⁽⁴⁶⁾ Lettera EU-WEH-336/2019/UEEU; il programma di apertura del mercato comprende le regioni interessate da tale apertura, il numero di treno-km per regione interessata dall'apertura del mercato e l'anno dell'apertura del mercato. L'apertura del mercato inizierà nel 2021/22, anziché nel 2020/21, come inizialmente indicato nel calendario relativo alle misure di apertura del mercato.

b) La Polonia si impegna a indire ulteriori procedure di gara entro la fine del 2030 per la prestazione di servizi ferroviari regionali di trasporto di passeggeri relativi a tratte con dimensione di lavoro operativo pari a [4 000-30 000] migliaia di treno-km (circa il [4-30] % del lavoro operativo totale misurato in treno-km previsto dal calendario per l'anno 2016/2017). Tale valore sarà ottenuto mediante procedure di gara in una o più delle seguenti regioni:

- [...];
- [...];
- [...];
- [...];
- [...].

Il lavoro operativo realizzato sulla base di contratti stipulati a seguito delle gare di cui sopra sarà introdotto gradualmente. Nella lettera SP-EU-WEH-336/2019/UEEU ([RESTREINT UE/EU RESTRICTED]) del 31 ottobre 2019 è stato espresso un impegno specifico per quanto riguarda i punti del calendario di apertura del mercato, precisando che la prima apertura avrà luogo a partire dal 2021/2022. Per quanto riguarda le competenze delle regioni in veste di organizzatori dei trasporti, tali punti del calendario costituiscono un allegato dell'impegno 2 e restano riservati;

3. conferma del principio secondo cui ogni materiale rotabile acquistato dall'organizzatore con fondi statali deve essere messo a disposizione dei singoli vettori e utilizzato esclusivamente per fornire servizi pubblici; il materiale rotabile dovrebbe essere consegnato all'operatore/vettore a condizioni di mercato (e restituito o debitamente corrisposto al termine del contratto di servizio pubblico).»⁽⁴⁷⁾

(214) La Commissione rileva che l'impegno 2 fa esplicito riferimento al calendario di apertura del mercato come allegato dell'impegno stesso. Il calendario di apertura del mercato è pertanto parte integrante dell'impegno 2 ed è riportato nell'allegato della presente decisione.

(215) Il 4 dicembre 2020 la Polonia ha trasmesso alla Commissione informazioni relative all'esecuzione dell'impegno 2, lettera a). La Polonia ha informato la Commissione che presumeva lo svolgimento di procedure di gara nelle regioni Precarpazia e Cuiavia-Pomerania. Una procedura di gara è stata indetta dalla regione Precarpazia e riguardava più di 4 000 000 treno-km. Tuttavia nell'attuale situazione senza precedenti di pandemia di COVID-19, la regione Cuiavia-Pomerania non è riuscita a indire una gara d'appalto per la selezione di un fornitore di servizi pubblici prima della fine del 2020.

(216) A causa di tale situazione, la regione Cuiavia-Pomerania ha presentato una dichiarazione in cui si impegna a stipulare un contratto di servizio pubblico di trasporto ferroviario regionale di passeggeri nell'ambito di una procedura di gara a partire dal calendario 2021/2022. Secondo la posizione assunta dalla regione Cuiavia-Pomerania, il volume di lavoro operativo da appaltare a seguito della procedura di gara è stimato a un minimo di 5,8 milioni di treno-km per ciascun calendario (ossia circa il 5,8 % del lavoro operativo misurato in treno-km rispetto al calendario 2016/2017). Di conseguenza, la prima fase di liberalizzazione delle operazioni di trasporto (oltre [4 000 000-30 000 000] treno-km) sarebbe completata alla fine del 2021, anziché nel 2020, come inizialmente previsto.

7.3.4.2. Valutazione delle misure di apertura del mercato adottate dalla Polonia

Impegno 1

(217) Come spiegato nel considerando 13, il 22 marzo 2018 è stata adottata la legge recante modifica della legge sul trasporto pubblico. La legge del 2018 dispone, in particolare, che:

a) il 12 dicembre 2020 è il termine ultimo per la stipula, da parte delle regioni, dei contratti di servizio pubblico per il trasporto ferroviario regionale aggiudicati direttamente (senza gara pubblica);

⁽⁴⁷⁾ Lettera originale della Polonia, trasmessa in lingua inglese.

b) il 14 dicembre 2030 è il termine ultimo per la scadenza dei contratti di servizio pubblico per il trasporto ferroviario regionale aggiudicati direttamente dalle regioni (senza gara pubblica).

- (218) Ne consegue che l'intero mercato ferroviario regionale polacco di trasporto di passeggeri sarà aperto alla concorrenza entro il 14 dicembre 2030, ossia tre anni prima del termine fissato nel quarto pacchetto ferroviario.
- (219) Inoltre, l'articolo 8, paragrafo 2, punto ii), del regolamento (CE) n. 1370/2007 stabilisce che l'articolo 5, relativo all'aggiudicazione di contratti di servizio pubblico, si applica ai servizi di trasporto pubblico ferroviario di passeggeri a decorrere dal 3 dicembre 2019. L'articolo 8, paragrafo 2, punto iii), del regolamento (CE) n. 1370/2007 stabilisce che l'articolo 5, paragrafo 6, e l'articolo 7, paragrafo 3, che consentono l'aggiudicazione diretta di contratti di servizio pubblico, cessano di applicarsi da dicembre 2023. L'impegno 1 riduce pertanto il periodo durante il quale i contratti di servizio pubblico possono essere aggiudicati direttamente, limitandolo al 12 dicembre 2020. Esso riduce dunque la possibilità di aggiudicazione diretta dei contratti da parte delle regioni, il che potrebbe limitare il campo di applicazione e ritardare l'effettiva apertura del mercato.
- (220) Alla luce di quanto precede, tenuto conto del contesto specifico dell'attuale apertura del mercato ferroviario regionale polacco di trasporto di passeggeri, la Commissione ritiene appropriato l'impegno 1 che garantisce un'apertura effettiva anticipata di tale mercato rispetto agli obblighi giuridici della Polonia ai sensi del regolamento (CE) n. 1370/2007.

Impegno 2

- (221) L'impegno 2 garantisce l'ampliamento graduale dell'apertura del mercato entro il 14 dicembre 2030:
- a) in primo luogo, l'impegno 2, lettera a), garantisce che il processo di apertura del mercato si basi su una solida base, in quanto una soglia di almeno [4 000-30 000] migliaia di treno-km (circa il [4-30] % del lavoro operativo totale nel calendario per l'anno 2016/2017) sarà raggiunta mediante procedure di gara entro la fine del 2020, in diverse regioni. A tale riguardo si nota che la crisi senza precedenti causata dalla pandemia di COVID-19 ha provocato un ritardo nell'esecuzione di tale impegno (cfr. i considerando 215 e 216). Si osserva altresì che la prima fase del processo di apertura del mercato dovrebbe essere completata nella regione Cuiavia-Pomerania entro la fine del 2021;
- b) in secondo luogo, l'impegno 2, lettera b), si baserà sulla parte del mercato già aperta, garantendo che tra la fine del 2020 e la fine del 2030 si verifichi un'ulteriore e significativa apertura graduale del mercato. Tale ulteriore apertura del mercato avverrà mediante procedure di gara in diverse regioni. Essa rappresenterà [4 000-30 000] migliaia di treno-km, corrispondenti a circa il [4-30] % del lavoro operativo totale previsto dal calendario per l'anno 2016/2017. Di conseguenza, entro la fine del 2030, le dimensioni del mercato aperto alla concorrenza saranno più che raddoppiate, passando da circa il [4-30] % alla fine del 2020 a circa il [10-35] % alla fine del 2030. Pertanto circa un quinto del mercato globale sarà aperto alla concorrenza non solo dalla Polonia (operatori «in-house») ma anche da altri Stati membri ⁽⁴⁸⁾;
- (222) Inoltre il processo di apertura del mercato sembra creare opportunità interessanti per i nuovi operatori. Secondo il calendario di apertura del mercato dell'impegno 2, l'apertura del mercato avverrà gradualmente su un periodo di 10 anni e in diverse regioni. I nuovi operatori avranno quindi la possibilità di partecipare a più gare di appalto ed eventualmente di vincerle. Inoltre le regioni interessate dal calendario sembrano essere economicamente dinamiche (sulla base dello standard di potere d'acquisto pro capite) e offrono quindi ai servizi ferroviari regionali di trasporto di passeggeri maggiori probabilità di svilupparsi.
- (223) Nel contesto specifico dell'attuale apertura del mercato ferroviario regionale polacco di trasporto di passeggeri, la Commissione ritiene soddisfacente anche l'impegno 2 che garantisce l'ampliamento graduale dell'apertura del mercato entro il 14 dicembre 2030. Sebbene la prima fase del processo di apertura del mercato sarà parzialmente completata solo nel 2021, anziché nel 2020, tale ritardo è giustificato da una crisi senza precedenti.

⁽⁴⁸⁾ Attualmente circa il 2 % del mercato è servito da un operatore esterno.

Impegno 3

- (224) L'impegno 3 garantisce che le regioni mettano a disposizione dell'operatore dei contratti di servizio pubblico il materiale rotabile acquistato con fondi pubblici, in modo non discriminatorio e a condizioni di mercato, nell'ambito dei contratti di servizio pubblico. Tale impegno è in linea con i requisiti di cui all'articolo 5 *bis* del regolamento (CE) n. 1370/2007, che prevede l'obbligo per le autorità competenti di valutare se siano necessarie misure per assicurare l'accesso effettivo e non discriminatorio a materiale rotabile idoneo.

7.3.4.3. Conclusioni

- (225) Per questi motivi, la Commissione ritiene che gli impegni proposti dalla Polonia garantiranno un'apertura anticipata e significativa del mercato dei servizi ferroviari regionali di trasporto di passeggeri.
- (226) La Commissione rileva che, nel contesto specifico dell'apertura in corso del mercato ferroviario regionale polacco di trasporto di passeggeri, gli impegni proposti dalla Polonia consentiranno ai concorrenti effettivi e potenziali di PR di presentare offerte per contratti prima di quanto richiesto dal diritto dell'Unione e quindi, in una certa misura, attenueranno gli effetti distorsivi dell'aiuto.
- (227) Per tali motivazioni, la Commissione conclude che gli aiuti concessi nell'ambito delle misure da 1 a 4 e della misura 5 non falsano indebitamente la concorrenza e non alterano gli scambi tra gli Stati membri.
- (228) Gli impegni proposti dalla Polonia sono intesi a porre rimedio agli effetti negativi sulla concorrenza e sugli scambi dell'intero aiuto concesso sia nell'ambito dell'intervento unico (misure da 1 a 4) sia della misura 5.
- (229) Poiché ciascuna delle misure da 1 a 4 considerata singolarmente ha un effetto distorsivo minore rispetto alle misure da 1 a 4 considerate congiuntamente come intervento unico, la Commissione conclude che gli impegni proposti dalla Polonia sono sufficienti per attenuare l'effetto distorsivo di ciascuna misura da 1 a 4 singolarmente.

7.3.5. Conclusioni sulla compatibilità dell'aiuto

- (230) Nel complesso, secondo la Commissione, gli effetti positivi degli aiuti concessi nell'ambito delle misure da 1 a 4, sia come intervento unico sia singolarmente, e della misura 5, rispettivamente, sullo sviluppo dell'attività economica e delle regioni interessate, prevalgono sui potenziali effetti negativi di tali misure sulle condizioni della concorrenza e degli scambi. Queste ultime non sono pertanto alterate in misura contraria al comune interesse. [...].
- (231) [...].
- (232) La Polonia è tenuta a presentare alla Commissione relazioni annuali sulle misure adottate per rispettare gli impegni proposti dalla Polonia e imposti come condizioni, su base annuale fino al 31 dicembre 2030.
- (233) La presente decisione non pregiudica eventuali valutazioni future che possano essere effettuate in riferimento alla compatibilità dei contratti di servizio pubblico per servizi di trasporto ferroviario regionale di passeggeri delle regioni, compreso il finanziamento di materiale rotabile nell'ambito di obblighi di servizio pubblico, a norma del regolamento (CE) n. 1370/2007.
- (234) La Commissione sottolinea che la presente decisione applica un nuovo criterio per la valutazione della compatibilità delle misure di aiuto di Stato alle imprese in difficoltà nel settore del trasporto ferroviario regionale di passeggeri ⁽⁴⁹⁾. La Commissione applicherà in futuro lo stesso criterio a casi comparabili che presentano le stesse caratteristiche e, per motivi di trasparenza e prevedibilità, pianifica di chiarire di conseguenza gli orientamenti pertinenti al riguardo.

⁽⁴⁹⁾ Cfr. in particolare i considerando da 131 a 140 e gli impegni di cui ai considerando da 212 a 229.

8. CONCLUSIONI

(235) La Commissione deplora che la Polonia abbia dato esecuzione all'aiuto in questione in violazione dell'articolo 108, paragrafo 3, TFUE. La Commissione conclude che gli aiuti concessi nell'ambito delle misure da 1 a 4 e della misura 5 costituiscono aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, concessi illegalmente in violazione dell'articolo 108, paragrafo 3, TFUE e dell'articolo 3 del regolamento (UE) 2015/1589 del Consiglio e compatibili con il mercato interno ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), TFUE;

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

Le seguenti misure adottate dalla Polonia a favore di Ferrovie regionali polacche («PR») costituiscono aiuti di Stato a norma dell'articolo 107, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea:

- a) investimento in capitale proprio da parte dell'IDA il 30 settembre 2015 (l'aiuto alla ristrutturazione notificato, misura 1);
- b) copertura delle perdite pregresse concessa tra il 2006 e il 2008 nel contesto della ristrutturazione in corso di PR (misura 2);
- c) ristrutturazione del debito dal 2004 al 2009 (misura 3);
- d) rinvio del pagamento delle passività dal 2009 al 2014 (misura 4);
- e) aiuti alla formazione, all'assunzione e de minimis concessi dal 2006 al 2015 il cui importo supera la soglia de minimis nel periodo dal 2009 al 2011 (misura 5)

Articolo 2

Fatte salve le condizioni di cui all'articolo 3 e all'articolo 4, le misure di cui all'articolo 1 sono compatibili con il mercato interno ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Articolo 3

La Polonia rispetta le seguenti condizioni:

1. la fine del 2020 è il termine ultimo per l'aggiudicazione diretta, da parte delle autorità regionali, dei contratti di servizio pubblico (senza gara pubblica). La Polonia conferma, sulla base dei dati relativi al 2018, che la situazione del mercato non è cambiata sostanzialmente dal 2016/2017;
2. per quanto riguarda il periodo fino alla fine del 2030:
 - a) la Polonia si impegna a indire, entro la fine del 2021, procedure di gara per la fornitura di servizi ferroviari regionali di trasporto di passeggeri relativi a tratte con dimensioni di lavoro operativo a un livello minimo di [4 000-30 000] migliaia di treno-km (circa il [4-30] % del lavoro operativo totale misurato in treno-km previsto nel calendario per l'anno 2016/2017). Tale valore sarà ottenuto mediante procedure di gara in almeno due delle seguenti regioni: regione Cuiavia-Pomerania, regione Podlachia, regione Precarpazia e regione di Lubusz;
 - b) la Polonia si impegna a indire ulteriori procedure di gara entro la fine del 2030 per la prestazione di servizi ferroviari regionali di trasporto di passeggeri relativi a tratte con dimensione di lavoro operativo pari a [4 000-30 000] migliaia di treno-km (circa il [4-30] % del lavoro operativo totale misurato in treno-km previsto dal calendario per l'anno 2016/2017). Tale valore sarà ottenuto mediante procedure di gara in una o più delle seguenti regioni:
 - [...];
 - [...];
 - [...];

- [...];
- [...].

Il lavoro operativo realizzato sulla base di contratti stipulati a seguito delle gare di cui sopra sarà introdotto gradualmente. Nella lettera SP-EU-WEH-336/2019/UEEU (RESTREINT UE/EU RESTRICTED) del 31 ottobre 2019 è stato espresso un impegno specifico per quanto riguarda i punti del calendario di apertura del mercato e precisato che la prima apertura avrà luogo a partire dal 2021/2022. Per quanto riguarda le competenze delle regioni in veste di organizzatori dei trasporti, tali punti del calendario costituiscono un allegato dell'impegno 2 e restano riservati;

3. conferma del principio secondo cui ogni materiale rotabile acquistato dall'organizzatore con fondi statali deve essere messo a disposizione dei singoli vettori e utilizzato esclusivamente per fornire servizi pubblici; il materiale rotabile deve essere consegnato all'operatore/vettore a condizioni di mercato (e restituito o debitamente corrisposto al termine del contratto di servizio pubblico).

Articolo 4

La Polonia presenta alla Commissione relazioni annuali sulle misure adottate per rispettare le condizioni di cui all'articolo 3, su base annuale fino al 31 dicembre 2030.

Articolo 5

La Repubblica di Polonia è destinataria della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il 20 aprile 2021

Per la Commissione
Margrethe VESTAGER
Membro della Commissione

DECISIONE DI ESECUZIONE (UE) 2021/1886 DELLA COMMISSIONE**del 27 ottobre 2021****che modifica la decisione di esecuzione (UE) 2019/570 per quanto riguarda le risorse di rescEU per la costituzione di scorte di mezzi per incidenti chimici, biologici, radiologici e nucleari***[notificata con il numero C(2021) 7570]***(Testo rilevante ai fini del SEE)**

LA COMMISSIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea,

vista la decisione n. 1313/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, su un meccanismo unionale di protezione civile ⁽¹⁾, in particolare l'articolo 32, paragrafo 1, lettera g),

considerando quanto segue:

- (1) La decisione n. 1313/2013/UE stabilisce il quadro giuridico di rescEU. rescEU è una riserva di risorse a livello dell'Unione il cui scopo è fornire assistenza in situazioni particolarmente pressanti in cui l'insieme delle risorse esistenti a livello nazionale nonché le risorse impegnate dagli Stati membri nel pool europeo di protezione civile non sono in grado di garantire una risposta efficace alle catastrofi naturali e provocate dall'uomo.
- (2) A norma dell'articolo 12, paragrafo 2, della decisione n. 1313/2013/UE, la determinazione delle risorse di rescEU tiene conto dei rischi individuati ed emergenti, dell'insieme delle risorse e delle carenze a livello dell'Unione. Tale articolo definisce inoltre i quattro settori su cui dovrebbe concentrarsi in particolare rescEU, vale a dire: la lotta aerea agli incendi boschivi, la risposta sanitaria d'emergenza, gli incidenti di tipo chimico, biologico, radiologico e nucleare (CBRN), nonché i trasporti e la logistica.
- (3) La decisione di esecuzione (UE) 2019/570 della Commissione ⁽²⁾ stabilisce la composizione iniziale di rescEU in termini di risorse e requisiti di qualità. La riserva rescEU comprende finora mezzi aerei per combattere gli incendi boschivi, risorse per l'evacuazione medica con mezzi aerei, risorse per squadre mediche di emergenza, risorse per la costituzione di scorte di materiale medico e/o di dispositivi di protezione individuale («risorse per la costituzione di scorte di materiale medico») e mezzi di decontaminazione chimica, biologica, radiologica e nucleare.
- (4) Un'analisi dei rischi individuati ed emergenti nonché delle risorse e delle carenze a livello dell'Unione rivela la necessità di risorse per la costituzione di scorte rescEU per incidenti chimici, biologici, radiologici e nucleari («risorse per la costituzione di scorte di mezzi CBRN»).
- (5) Le risorse per la costituzione di scorte di mezzi CBRN sviluppate nell'ambito di rescEU dovrebbero permettere di rispondere a incidenti chimici, biologici, radiologici e nucleari. Disporre di risorse complete per la costituzione di scorte di mezzi CBRN permetterebbero di essere in grado di rispondere a situazioni in cui intervengono agenti di natura diversa e quindi di provvedere a interventi efficaci e su più fronti.
- (6) Il compito principale di tali risorse nell'ambito di rescEU è fornire contromisure CBRN quali dispositivi di protezione individuale, attrezzature, materiali di laboratorio ed elementi logistici che possono essere utilizzati per far fronte a incidenti chimici, biologici, radiologici e nucleari. Tali contromisure CBRN potrebbero anche essere utilizzate a sostegno di altre risorse nell'ambito di rescEU mobilitate in caso di contaminazione con agenti chimici, biologici,

⁽¹⁾ GU L 347 del 20.12.2013, pag. 924.

⁽²⁾ Decisione di esecuzione (UE) 2019/570 della Commissione, dell'8 aprile 2019, recante modalità d'esecuzione della decisione n. 1313/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda i mezzi di rescEU e che modifica la decisione di esecuzione 2014/762/UE della Commissione (GU L 99 del 10.4.2019, pag. 41).

radiologici e nucleari, isolati o combinati, in relazione a infrastrutture, edifici, veicoli, attrezzature e prove fondamentali, e potrebbero comprendere terapie e altri mezzi appropriati necessari per gli operatori di primo intervento e per la popolazione in generale. Le risorse per la costituzione di scorte di mezzi CBRN dovrebbero essere messe in atto in complementarità con le risorse per la costituzione di scorte di materiale medico.

- (7) A norma dell'articolo 12, paragrafo 4, della decisione n. 1313/2013/UE è necessario stabilire requisiti di qualità per i mezzi di risposta appartenenti a rescEU in consultazione con gli Stati membri.
- (8) È opportuno istituire risorse per la costituzione di scorte di mezzi CBRN per rispondere a rischi poco probabili dall'impatto elevato, conformemente alle categorie di costi ammissibili di cui all'articolo 3 sexies della decisione di esecuzione (UE) 2019/570 e previa consultazione degli Stati membri.
- (9) Al fine di fornire l'assistenza finanziaria dell'Unione per lo sviluppo di tali scorte di mezzi CBRN, conformemente all'articolo 21, paragrafo 3, della decisione n. 1313/2013/UE, i costi ammissibili dovrebbero essere stabiliti tenendo conto delle categorie di cui all'allegato I bis di tale decisione.
- (10) È pertanto opportuno modificare di conseguenza la decisione di esecuzione (UE) 2019/570.
- (11) Le misure previste dalla presente decisione sono conformi al parere del comitato di cui all'articolo 33, paragrafo 1, della decisione n. 1313/2013/UE,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

La decisione di esecuzione (UE) 2019/570 è così modificata:

- (1) all'articolo 2, il paragrafo 2 è così modificato:
 - a) la lettera g) è sostituita dalla seguente:

«g) mezzi di decontaminazione chimica, biologica, radiologica e nucleare (CBRN);»
 - b) è aggiunta la seguente lettera h):

«h) costituzione di scorte di mezzi chimici biologici, radiologici e nucleari (CBRN).».
- (2) L'articolo 3 bis è sostituito dal seguente:

«Articolo 3 bis

Costi ammissibili nell'ambito di rescEU per i mezzi aerei per l'evacuazione medica, le risorse per squadre mediche di emergenza (EMT) di tipo 3, la costituzione di scorte di materiale medico, le capacità di decontaminazione CBRN e la costituzione di scorte di mezzi CBRN.

Nel calcolo dei costi totali ammissibili per le risorse nell'ambito di rescEU si tiene conto di tutte le categorie di costi di cui all'allegato I BIS della decisione n. 1313/2013/UE.».

- (3) Gli articoli 3 ter, 3 quater e 3 septies sono soppressi.
- (4) All'articolo 3 sexies, i paragrafi 3 e 4 sono sostituiti dai seguenti:

«3. Sono istituiti i mezzi e le risorse di rescEU di cui all'articolo 2, paragrafo 2, lettere da c) a h), allo scopo di gestire i rischi poco probabili dall'impatto molto elevato.

4. In caso di mobilitazione di mezzi e risorse di rescEU di cui all'articolo 2, paragrafo 2, lettere da c) a h), nell'ambito del meccanismo unionale, l'assistenza finanziaria dell'Unione copre il 100 % dei costi operativi, conformemente all'articolo 23, paragrafo 4 *ter*, della decisione n. 1313/2013/UE.».

(5) L'allegato è modificato conformemente all'allegato della presente decisione.

Articolo 2

Gli Stati membri sono destinatari della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il 27 ottobre 2021

Per la Commissione
Janez LENARČIČ
Membro della Commissione

ALLEGATO

Nell'allegato alla decisione di esecuzione (UE) 2019/570 è aggiunta la sezione 8 seguente:

«8. Costituzione di scorte di contromisure chimiche, biologiche, radiologiche e nucleari e/o dispositivi di protezione individuale per prestare assistenza in ambito CBRN

Compiti	<ul style="list-style-type: none"> — Costituzione di scorte di contromisure CBRN, comprendenti, tra l'altro, dispositivi di protezione individuale, attrezzature, materiali di laboratorio ed elementi logistici, nonché integrazione e sostegno ad altri mezzi e risorse di rescEU, quali le capacità di decontaminazione, rilevamento, sorveglianza e monitoraggio in ambito CBRN ai fini della preparazione e della risposta in caso di evento CBRN, anche in risposta a minacce per la salute a carattere transfrontaliero ⁽¹⁾.
Mezzi	<ul style="list-style-type: none"> — Materiali e sistemi ⁽²⁾ per effettuare la decontaminazione di persone, infrastrutture, edifici, veicoli, attrezzature sensibili e/o prove fondamentali, compresa una potenziale contaminazione da sostanze chimiche industriali tossiche, agenti riconosciuti utilizzati per scopi bellici, agenti biologici (patogeni) o tossine e radionuclidi; — materiali e dispositivi necessari per il rilevamento, il campionamento, l'identificazione, la sorveglianza e il monitoraggio al fine di garantire la sicurezza di un ambiente potenzialmente esposto ad agenti CBRN; — materiali e sistemi necessari per contenere la contaminazione e per gestire i rifiuti e i sottoprodotti nocivi, anche per quanto riguarda le acque e gli indumenti contaminati; — materiali e sistemi necessari per contenere e spegnere gli incendi in caso di evento CBRN; — trattamenti medici di prima linea, vaccini ⁽³⁾, kit generici di diagnosi rapida e antidoti contro agenti CBRN (ad esempio atropina e compresse di iodio); — attrezzature di supporto e materiali usa e getta, quali materiali di consumo, necessari per integrare la risposta CBRN, attrezzature per manutenzioni e servizio di guardia (ad esempio, materiale di riempimento per bottiglie ad aria), contenitori per materiali inquinati o contaminati da diversi agenti; — elementi di supporto logistico CBRN quali, tra l'altro, tende, contenitori logistici, attrezzature per il trasporto delle vittime e tende di decontaminazione negli ospedali; — dispositivi di protezione individuale ⁽⁴⁾ e relativi sistemi di rigenerazione o ricarica, se del caso, per le persone considerate a rischio ⁽⁵⁾ sia tra gli operatori di prima linea che nella popolazione; — materiali di laboratorio, compresi materiali di campionamento, reagenti di laboratorio, attrezzature e materiali di consumo ⁽⁶⁾, al fine di garantire capacità di laboratorio per i rischi connessi ai CBRN; — sacche recupero salme per persone decedute contaminate da sostanze CBRN; — qualsiasi altro elemento necessario, in funzione del rischio individuato.
Componenti principali	<ul style="list-style-type: none"> — Appropriate infrastrutture di stoccaggio nell'Unione ⁽⁷⁾ e adeguati sistemi di monitoraggio della costituzione delle scorte; — procedure appropriate che garantiscano imballaggio, trasporto e consegna adeguati dei prodotti che rientrano tra le risorse, ove necessario; — personale adeguatamente formato per maneggiare i prodotti che rientrano tra le risorse; — adeguato livello di conformità alle norme e ai modelli operativi internazionali, quali le norme dell'UE, dell'OMS o della NATO, compresa, se del caso, la pertinente legislazione dell'Unione.
Mobilitazione	<ul style="list-style-type: none"> — Disponibilità alla partenza entro al massimo 12 ore dall'accettazione dell'offerta.

-
- (¹) Secondo la definizione di cui alla decisione 1082/2013/UE.
- (²) Quali i sistemi di rigenerazione e ricarica dei dispositivi di protezione individuale.
- (³) I requisiti di qualità per i vaccini dovrebbero essere quelli di cui al punto 6.
- (⁴) Sono comprese le seguenti categorie: i) protezione per gli occhi; ii) protezione delle mani; iii) protezione delle vie respiratorie; iv) protezione del corpo; v) protezione dei piedi, di taglie diverse.
- (⁵) Cfr. la nota 2.
- (⁶) Possono essere compresi, tra l'altro, reagenti per RT-PCR, come gli enzimi, reagenti per l'estrazione dell'RNA, tempo macchina per l'estrazione dell'RNA, tempo macchina per la PCR, reagenti quali primer, sonde e controlli positivi, materiali di consumo di laboratorio per la PCR (ad es. provette, piastre) e disinfettanti.
- (⁷) Ai fini della logistica delle infrastrutture di stoccaggio, "nell'Unione" comprende i territori degli Stati membri e degli Stati partecipanti al meccanismo unionale di protezione civile.»
-

ATTI ADOTTATI DA ORGANISMI CREATI DA ACCORDI INTERNAZIONALI

DECISIONE n. 2/2021 DEL COMITATO DI ASSOCIAZIONE RIUNITO NELLA FORMAZIONE «COMMERCIO»

dell'8 ottobre 2021

relativa alla valutazione positiva della fase 1 di cui all'allegato XVI-B dell'accordo di associazione tra l'Unione europea e la Comunità europea dell'energia atomica e i loro Stati membri, da una parte, e la Georgia, dall'altra [2021/1887]

IL COMITATO DI ASSOCIAZIONE RIUNITO NELLA FORMAZIONE «COMMERCIO»,

visto l'accordo di associazione tra l'Unione europea e la Comunità europea dell'energia atomica e i loro Stati membri, da una parte, e la Georgia, dall'altra, in particolare l'articolo 146,

considerando quanto segue:

- (1) L'accordo di associazione tra l'Unione europea e la Comunità europea dell'energia atomica e i loro Stati membri, da una parte, e la Georgia, dall'altra, («accordo») è stato firmato il 27 giugno 2014 ed è entrato in vigore il 1° luglio 2016.
- (2) Il preambolo dell'accordo riconosce l'impegno della Georgia a ravvicinare progressivamente la sua legislazione nei settori pertinenti a quella dell'Unione, conformemente all'accordo, e ad attuarla in maniera efficace, contribuendo in tal modo ad offrire i vantaggi derivanti da una più stretta associazione politica e integrazione economica tra la Georgia e l'Unione a vantaggio di tutti i cittadini della Georgia, incluse le comunità divise dal conflitto.
- (3) Conformemente all'articolo 147 dell'accordo, le parti dell'accordo convengono di realizzare gradualmente e contemporaneamente l'effettiva e reciproca apertura dei rispettivi mercati.
- (4) A norma dell'articolo 146 dell'accordo, la Georgia deve fare in modo che la propria legislazione in materia di appalti pubblici sia progressivamente ravvicinata all'*acquis* dell'Unione in materia di appalti pubblici e che il ravvicinamento all'*acquis* dell'Unione sia effettuato in fasi successive secondo quanto previsto dal programma di cui all'allegato XVI-B.
- (5) A norma dell'articolo 146 dell'accordo, il Comitato di associazione riunito nella formazione «Commercio» deve adottare una decisione per ciascuna delle fasi di cui all'allegato XVI-B dell'accordo sulla base di una valutazione positiva di tale Comitato.
- (6) L'allegato XVI-B dell'accordo, stabilisce i requisiti che la Georgia deve soddisfare per completare la fase 1,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

È espresso un parere favorevole riguardo alla tabella di marcia completa approvata dal governo georgiano con decreto n. 536 del 31 marzo 2016 del governo georgiano «Concernente l'approvazione di una tabella di marcia relativa alle modifiche programmate nel settore degli appalti pubblici previste per ottemperare agli obblighi in vigore tra la Georgia e l'UE nell'ambito dell'accordo sulla zona di libero scambio globale e approfondito (DCFTA)», modificato dai decreti del governo georgiano n. 154, del 22 gennaio 2018, e n. 974, del 12 giugno 2020.

Articolo 2

È espressa una valutazione positiva del completamento da parte della Georgia della fase 1 di cui all'allegato XVI-B dell'accordo, sulla base dei motivi indicati nell'allegato della presente decisione.

Articolo 3

La presente decisione è redatta nelle lingue bulgara, ceca, croata, danese, estone, finlandese, francese, greca, inglese, italiana, lettone, lituana, maltese, neerlandese, polacca, portoghese, rumena, slovacca, slovena, spagnola, svedese, tedesca, ungherese e georgiana, ciascun testo facendo ugualmente fede.

Articolo 4

La presente decisione entra in vigore il giorno dell'adozione.

Fatto a Bruxelles, l'8 ottobre 2021

Per il Comitato di associazione riunito nella formazione «Commercio»

Il presidente

Genadi ARVELADZE

Le segretarie

Mariam GABUNIA

Rikke MENGEL-JØRGENSEN

ALLEGATO

Conformemente all'allegato XVI-B dell'accordo, di cui al capo 8 relativo agli appalti pubblici, per il completamento della fase 1 occorre che siano soddisfatti i requisiti seguenti:

- 1) attuazione delle disposizioni seguenti dell'accordo:
 - a) articolo 143, paragrafo 2;
 - b) articolo 144;
- 2) accordo sulla strategia di riforma di cui all'articolo 145 dell'accordo.

Requisito 1) a):

Per quanto riguarda la prima parte del primo requisito, l'articolo 143, paragrafo 2, dell'accordo prevede che:

«la Georgia designi in particolare:

- a) un organismo esecutivo a livello dell'amministrazione centrale, che abbia il compito di garantire una politica coerente e la relativa attuazione in tutti i settori connessi agli appalti pubblici. Tale organismo facilita e coordina l'attuazione del capo corrispondente dell'accordo e guida il processo di ravvicinamento progressivo all'*acquis* dell'Unione, come stabilito nell'allegato XVI-B dell'accordo;
- b) un organismo imparziale e indipendente incaricato di riesaminare le decisioni adottate dalle amministrazioni aggiudicatrici o dagli enti aggiudicatori in sede di aggiudicazione degli appalti. In tale contesto per «organismo indipendente» si intende un'autorità pubblica distinta dagli enti aggiudicatori e dagli operatori economici. Esiste la possibilità di proporre ricorso giurisdizionale avverso le decisioni prese da tale organismo.»:

Il requisito di cui all'articolo 143, paragrafo 2, lettera a) dell'accordo, è stato soddisfatto il 23 aprile 2014 con decreto n. 306 del governo georgiano.

L'organismo esecutivo a livello dell'amministrazione centrale che ha il compito di garantire una politica coerente e la relativa attuazione in tutti i settori connessi agli appalti pubblici è l'agenzia per gli appalti pubblici (SpA) della Georgia. Tale agenzia è un soggetto giuridico indipendente di diritto pubblico autorizzato a garantire la conformità e il rispetto delle disposizioni della legge sugli appalti pubblici (PPL).

La SpA è stata istituita con decreto n. 223 del 5 giugno 2001 del presidente della Georgia basato sulla PPL adottata il 9 dicembre 1998 dal parlamento georgiano. La SpA è stata successivamente accorpata all'agenzia georgiana per la concorrenza (GCA). Dopo la firma dell'accordo di associazione, al fine di ottemperare pienamente al DCFTA, la SpA e la GCA sono state divise in due entità distinte. Di conseguenza, lo stato attuale della SpA è stato determinato dal decreto n. 306, del 23 aprile 2014 del governo della Georgia.

Le attività della SpA sono disciplinate dalla Costituzione della Georgia, da accordi internazionali, tra cui l'accordo, dalla legge e dallo statuto della SpA. Il controllo statale sulle attività della SpA è esercitato dal governo georgiano. Il governo della Georgia approva inoltre la struttura e lo statuto della SpA.

Il presidente della SpA è nominato dal primo ministro georgiano, che può anche sospenderne il mandato.

Il personale della SpA è assunto e promosso conformemente al codice del lavoro georgiano. Il numero totale di dipendenti a tempo indeterminato è attualmente pari a 123 e 22 dipendenti sono assunti su base contrattuale a tempo determinato, il che risulta in linea con le funzioni che la SpA svolge attualmente.

La SpA ha acquisito una solida reputazione in seno al governo georgiano, nonché presso le istituzioni finanziarie internazionali, i donatori e le parti interessate internazionali, per l'espletamento efficiente ed efficace dei suoi doveri e delle sue responsabilità. La SpA svolge un ruolo chiave nel facilitare e coordinare l'adempimento degli obblighi e guida il processo di ravvicinamento progressivo all'*acquis* dell'Unione, come stabilito nell'allegato XVI-B dell'accordo. La SpA ha la capacità di sostenere efficacemente lo sviluppo del sistema degli appalti pubblici (compreso il panorama giuridico e l'intero sistema) in Georgia.

L'insieme di funzioni conferite alla SpA dalla legge copre i requisiti generali raccomandati dalla prassi internazionale a tali istituzioni per sostenere il miglioramento del quadro giuridico e per potenziare la capacità operativa a livello delle amministrazioni aggiudicatrici e degli operatori economici. La SpA espleta adeguatamente le funzioni di regolamentazione, monitoraggio, formazione, assistenza e informazione.

Le funzioni aggiuntive della SpA sono le seguenti:

- monitorare le procedure di appalto pubblico;
- preparare ed emanare atti normativi per disciplinare le procedure di appalto pubblico;
- esaminare e analizzare la situazione del sistema degli appalti pubblici sulla base delle relazioni ricevute dalle amministrazioni aggiudicatrici e presentare proposte al governo della Georgia affinché adotti le decisioni necessarie;
- elaborare programmi di formazione standard e speciali nonché strumenti metodologici, organizzare seminari e formazioni destinati alle autorità del governo centrale e dei governi autonomi locali, ai rappresentanti dei media e altri soggetti interessati;
- creare, aggiornare e supervisionare una banca dati unificata per gli appalti;
- fornire servizi di consulenza alle amministrazioni aggiudicatrici;
- sostenere l'introduzione di moderne tecnologie dell'informazione e della comunicazione nel sistema degli appalti;
- sostenere il funzionamento del sistema elettronico unificato per gli appalti pubblici e garantire il flusso elettronico dei documenti durante le gare d'appalto;
- esaminare le controversie che possono sorgere durante le gare;
- vigilare sulla legalità delle procedure d'appalto e definire le politiche di regolamentazione delle procedure d'appalto;
- tenere aggiornate una lista nera e una lista bianca;
- identificare e/o integrare un oggetto d'appalto nel sistema di classificazione;
- bandire gare d'appalto consolidate per determinati oggetti d'appalto;
- redigere una relazione annuale sulle proprie attività, trasmetterla al governo della Georgia entro il 15 maggio di ogni anno e pubblicarla sul sito web della SpA.

Il requisito di cui all'articolo 143, paragrafo 2, lettera b) dell'accordo, è stato soddisfatto il 2 luglio 2020 con legge georgiana n. 6730.

Tale legge della Georgia n. 6730 ha abolito il precedente organo di ricorso (Consiglio per la risoluzione delle controversie) e ha istituito un nuovo organismo pubblico indipendente e imparziale. L'organo amministrativo di recente istituzione rivestirà le funzioni di organo di ricorso per quanto riguarda le denunce relative agli appalti pubblici, i partenariati pubblico-privato e le attività di concessione. Le modifiche apportate dalla legge georgiana n. 6730 si applicavano anche alle questioni relative all'aggiudicazione di appalti mediante procedure «semplificate» (aggiudicazione diretta, appalti a fonte unica), ad esempio alla procedura di richiesta di approvazione da parte dell'agenzia per gli appalti pubblici per lo svolgimento di operazioni di aggiudicazione di appalti pubblici mediante procedure «semplificate» in caso di «necessità urgente».

Le disposizioni della legge georgiana n. 6730, prevedono adeguate garanzie di indipendenza e imparzialità, come stabilito nell'articolo 143, paragrafo 2, lettera b) dell'accordo.

Requisito 1) b):

Per quanto riguarda la seconda parte del primo requisito, a norma dell'articolo 144 dell'accordo, per l'aggiudicazione di tutti gli appalti le parti si conformano a una serie di norme di base, contemplate nei paragrafi da 2 a 15 del medesimo articolo, per quanto riguarda la pubblicazione, l'aggiudicazione e la tutela giurisdizionale. Tali norme di base derivano direttamente dalla normativa e dai principi in materia di appalti pubblici che fanno parte dell'*acquis* dell'UE in materia, in particolare dai principi di non discriminazione, parità di trattamento, trasparenza e proporzionalità.

Tali principi sono stati integrati nella normativa georgiana in materia di appalti pubblici con l'introduzione di un sistema di appalti elettronici nel 2010 e l'adozione della modifica della PPL, con la legge georgiana n. 617, del 6 aprile 2017.

Nel 2010 la Georgia ha introdotto un sistema di appalti elettronici istituendo il cosiddetto «GE-GP», sistema elettronico unificato georgiano per gli appalti pubblici. Dall'introduzione del sistema degli appalti elettronici, il 100 % degli appalti pubblici in Georgia è stato svolto per via elettronica, il che ne assicura la trasparenza e stimola la concorrenza. La trasparenza del sistema di appalti elettronici è pienamente conforme ai requisiti dell'Unione per la pubblicazione, in quanto tutte le informazioni relative ai bandi di gara e all'aggiudicazione sono pienamente trasparenti e completamente accessibili.

Per soddisfare alcune delle altre norme di base di cui all'articolo 144 dell'accordo e per ovviare alla non conformità della PPL, la SpA ha preparato alcuni progetti di modifica di tale legge. Il governo della Georgia ha approvato le modifiche proposte, già nel dicembre 2016, e le ha successivamente trasmesse al parlamento georgiano. Tali modifiche sono state adottate dal parlamento georgiano il 6 aprile 2017 con legge della Georgia n. 617. Le modifiche riguardavano i seguenti orientamenti fondamentali: a) i principi fondamentali; b) le specifiche tecniche; e c) i termini.

- a) La modifica della PPL, volta a introdurre i principi di parità di trattamento e di proporzionalità, che non erano esplicitamente menzionati nella legge, riguardava l'articolo 2, lettera c), e l'articolo 13.
- b) La modifica della PPL riguardava inoltre l'articolo 12-1, paragrafo 6, per quanto riguarda l'introduzione dell'uso di una descrizione generale dei criteri di prestazione, tecnici e/o funzionali per definire le caratteristiche dei lavori, delle forniture o dei servizi richiesti. In forza delle nuove disposizioni, le amministrazioni aggiudicatrici potranno stabilire specifiche sulla base dei criteri di prestazione, tecnici e/o funzionali; di conseguenza sarà possibile presentare offerte che riflettano la diversità delle soluzioni tecniche disponibili sul mercato. È stato specificato che, al momento della redazione dei requisiti per l'appalto, occorre dare la preferenza ai criteri di prestazione e funzionali.
- c) La modifica ha introdotto termini ragionevoli per il bando di gara e per familiarizzarsi con i termini del bando.

Le modifiche della PPL sono entrate in vigore il 19 luglio 2017. Le nuove modifiche hanno anche esteso i termini per la presentazione delle offerte anche al di sotto delle soglie dell'Unione. Attualmente i termini per ciascun tipo di procedura, al di sotto e al di sopra delle soglie dell'Unione, sono i seguenti:

Tipo di procedura	Oggetto	Soglie monetarie	Termini di presentazione
Offerta elettronica	Appalti di forniture e di servizi	Da 5 000 GEL a 150 000 GEL	7 giorni
		Oltre 150 000 GEL	10 giorni
	Appalti di lavori	Da 5 000 GEL a 300 000 GEL	10 giorni
		Oltre 300 000 GEL	20 giorni
Al di sopra delle soglie dell'Unione	Appalti di forniture e di servizi	135 000 EUR e al di sopra	30 giorni
	Appalti di lavori	5 225 000 EUR e al di sopra	

Requisito 2:

Per quanto riguarda il secondo requisito della fase 1 di cui all'allegato XVI-B dell'accordo, occorre approvare la tabella di marcia di cui all'articolo 145 dell'accordo. L'articolo 145, paragrafo 1, dell'accordo dispone che, prima dell'inizio del ravvicinamento progressivo, la Georgia debba presentare al Comitato di associazione riunito nella formazione «Commercio» una tabella di marcia completa relativa all'attuazione del titolo IV, capo 8, dell'accordo, che comprenda un calendario e le tappe previste. La tabella di marcia, che secondo l'accordo deve rispettare le fasi e il calendario di cui all'allegato XVI-B, deve comprendere tutte le riforme necessarie per il ravvicinamento all'*acquis* dell'Unione e per lo sviluppo della capacità istituzionale.

Il 31 marzo 2016 il governo della Georgia ha approvato la tabella di marcia con decreto n. 536 «Concernente le modifiche programmate nel settore degli appalti pubblici previste per ottemperare agli obblighi in vigore tra la Georgia e l'UE nell'ambito dell'accordo sulla zona di libero scambio globale e approfondito (DCFTA)». Tale decreto è stato modificato dai decreti n. 154 del 22 gennaio 2018 e n. 974 del 12 giugno 2020 del governo georgiano.

La tabella di marcia comprende tutte le riforme in termini di ravvicinamento all'*acquis* dell'Unione e di sviluppo delle capacità istituzionali e rispetta le tappe e il calendario di cui all'allegato XVI-B dell'accordo conformemente all'articolo 145 dell'accordo.

ISSN 1977-0707 (edizione elettronica)
ISSN 1725-258X (edizione cartacea)



■ Ufficio delle pubblicazioni
dell'Unione europea
L-2985 Lussemburgo
LUSSEMBURGO

IT