



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 26.7.2000
COM(2000) 7 definitivo

2000/0212 (COD)

Proposta di

REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

**relativo all'azione degli Stati membri in tema di obblighi di servizio pubblico e di
aggiudicazione di contratti di servizio pubblico nel settore del trasporto di passeggeri
per ferrovia, su strada e per via navigabile interna**

(Testo rilevante ai fini del SEE)

RELAZIONE

1. Introduzione

Il vigente quadro normativo comunitario era stato emanato quando il settore dei trasporti pubblici era caratterizzato dalla presenza di imprese esclusivamente nazionali, regionali o locali. Attualmente invece, nel settore si assiste all'emergere di un mercato unico dove vengono forniti trasporti pubblici su scala europea.

In pari tempo diviene sempre più evidente l'esigenza di ammodernare i trasporti pubblici e di farli partecipare pienamente alla soluzione dei problemi dell'inquinamento e della congestione.

La Commissione ha deciso di preparare una nuova proposta destinata a sostituire il regolamento (CEE) n. 1191/69¹, modificato dal regolamento (CEE) n. 1893/91². Punto qualificante della proposta è lo sviluppo della concorrenza per la fornitura di trasporti pubblici. Questo obiettivo è in armonia con le conclusioni del Consiglio europeo di Lisbona del 28 marzo 2000, in cui la Commissione, il Consiglio e gli Stati membri, ciascuno nell'ambito delle rispettive competenze, sono stati invitati a "accelerare la liberalizzazione in settori quali [...] i trasporti".

Nell'ultimo decennio le condizioni economiche del settore del trasporto pubblico nell'Unione europea sono mutate considerevolmente. Undici dei quindici Stati membri hanno introdotto, nelle loro leggi e nei loro provvedimenti amministrativi, elementi di concorrenza che interessano, quanto meno, una parte del loro mercato dei trasporti pubblici. Nella maggior parte dei casi si tratta di una "concorrenza controllata" (o "regolata") che si fonda sul rinnovo a scadenze regolari dei diritti esclusivi, piuttosto che sul libero accesso al mercato. Correttamente attuata, questa liberalizzazione del mercato è stata coronata dal successo, in quanto ha migliorato l'attrattiva dei servizi e la loro efficienza rispetto ai costi. Operatori pubblici e privati hanno approfittato delle nuove opportunità e si sono stabiliti in altri Stati membri o stanno penetrandovi.

È venuto quindi il momento, nell'interesse degli operatori, delle pubbliche autorità e dei consumatori, di dettare regole chiare che disciplinino, a livello comunitario, la concorrenza nel settore dei trasporti pubblici. In questo modo, promuovendo la certezza del diritto ed armonizzando gli aspetti fondamentali dei procedimenti applicati nei vari Stati membri, si eviterà alla Commissione e ai tribunali l'onere di affrontare e risolvere controversie giudiziarie caso per caso. In pari tempo si potranno rimuovere gli ostacoli che l'attuale regolamentazione frappone a un'impostazione moderna del trasporto pubblico.

Poiché l'apertura del mercato deve procedere parallelamente con la protezione dell'interesse generale, il regolamento propone anche di dettare per la prima volta l'obbligo esplicito delle autorità di perseguire l'obiettivo di fornire servizi di trasporto adeguati.

¹ Regolamento (CEE) n. 1191/69 (GU 156 del 28.6.1969).

² Regolamento (CEE) n. 1893/91 (GU 169 del 29.6.1991).

2. L'esigenza di aggiornare la normativa comunitaria

2.1 Il quadro normativo vigente

L'articolo 73 del trattato CE fa riferimento all'importanza del servizio pubblico nel trasporto ferroviario, stradale e per via navigabile interna disponendo che "sono compatibili con il presente trattato gli aiuti ... corrispondenti al rimborso di talune servitù inerenti alla nozione di pubblico servizio".

Il regolamento (CEE) n. 1191/69 enumera alcune forme di compensazione compatibili con questo riferimento al "rimborso di talune servitù". Esso prevede che le autorità competenti possono imporre obblighi di servizio pubblico agli operatori laddove ciò sia necessario per garantire la fornitura di servizi di trasporto sufficienti e rimborsano agli operatori la spesa sostenuta. Il regolamento detta inoltre regole precise per il calcolo dell'onere finanziario rappresentato dall'adempimento di obblighi di servizio pubblico. Infine, esso prescrive che le compensazioni accordate in applicazione delle sue disposizioni non sono soggette alla procedura di notificazione di cui all'articolo 88, paragrafo 3 del trattato.

Il regolamento (CEE) n. 1893/91 ha modificato questa normativa di base: un secondo meccanismo - la conclusione di contratti di servizio pubblico - diventa, in forza delle sue disposizioni, il mezzo normale per conseguire determinate finalità di servizio pubblico. Il regolamento del 1991 lascia però un certo margine di discrezionalità alle autorità pubbliche nell'imposizione di obblighi, soprattutto nel trasporto urbano, suburbano e regionale.

Il regolamento (CEE) n. 1191/69, così come modificato, non precisa però le modalità in base alle quali tali contratti devono essere conclusi. L'attribuzione di taluni contratti di servizio pubblico è soggetta alle direttive comunitarie sugli appalti pubblici³. Tuttavia molti contratti - soprattutto quelli che prevedono concessioni - non sono soggetti all'osservanza di tali procedure⁴.

Né il regolamento (CEE) n. 1191/69, così come modificato, affronta la questione dell'apertura del mercato della fornitura dei servizi di trasporto pubblico. La normativa comunitaria dispone che gli operatori hanno il diritto di attraversare le frontiere per fornire taluni servizi internazionali e non regolari⁵, ma non conferisce alcun diritto di fornire servizi nazionali regolari, con la sola limitata eccezione dei trasporti stradali speciali di studenti, personale militare ed operai⁶. Gli operatori che

³ Direttiva 92/50/CEE del Consiglio, del 18 giugno 1992, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi (GU L 209 del 24.7.1992, pag.1), modificata da ultimo dalla direttiva 97/52/CE; direttiva 93/38/CEE del Consiglio, del 14 giugno 1993, che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto, nonché degli enti che operano nel settore delle telecomunicazioni (GU L 199 del 9.8.1993, pag. 84), modificata da ultimo dalla direttiva 98/4/CE (GU L 101 dell'1.4.1998, pag. 1).

⁴ Si veda il parere dell'avvocato generale Farrelly nella causa C-324/98, Telaustria Verlags GmbH e Telefonadress GmbH c/ Post & Telekom Austria AG, 18 maggio 2000. La valutazione che ha fatto la Commissione dello status giuridico delle concessioni nel diritto comunitario figura nella comunicazione dal titolo "Comunicazione interpretativa della Commissione sulle concessioni nel diritto comunitario" GU C 121 del 29 aprile 2000, pag. 2.

⁵ Direttiva 91/440/CEE e regolamento (CE) n. 12/98.

⁶ Regolamento (CE) n. 11/98.

desiderano fornire servizi regolari all'estero devono stabilirsi nello Stato membro interessato e partecipare alle procedure aperte istituite dalla legislazione nazionale, laddove queste esistono.

2.2 *Il contesto economico*

Allorché venne adottato il regolamento (CEE) n. 1191/69 e anche in occasione della sua prima modifica nel 1991, il mercato era aperto alla concorrenza solo in piccola parte e le imprese di trasporto erano esclusivamente nazionali. Nella maggior parte degli Stati membri gran parte del trasporto pubblico era fornito dalle amministrazioni pubbliche o da società a capitale pubblico che detenevano una situazione di monopolio.

Oggigiorno le condizioni sono diverse: la legislazione nazionale sta aprendo sempre più i mercati e gli operatori provenienti da altri Stati membri stanno sempre più approfittando delle possibilità che vengono loro offerte.

2.2.1 Apertura del mercato

Undici dei quindici Stati membri⁷ hanno emanato provvedimenti legislativi o amministrativi finalizzati ad aprire alla concorrenza una parte dei mercati dei trasporti con autobus, autocorriere o del trasporto urbano su rotaia. Cinque Stati membri hanno fatto la stessa cosa per la metropolitana pesante⁸. L'allegato contiene una tavola sinottica di queste misure.

2.2.2 L'emergere di operatori multinazionali

Dove il mercato è stato aperto alla concorrenza, gli operatori internazionali vi sono entrati accanto a quelli nazionali. All'inizio del 2000 erano almeno nove le società di trasporti, tra pubbliche e private, che operavano nel settore del trasporto pubblico in più di uno Stato membro. Solo in quattro Stati membri (rispetto ai sei di due anni prima) la fornitura di servizi di trasporto pubblico è tuttora riservata a operatori nazionali⁹.

2.2.3 Effetti sull'efficienza e sull'attrattiva dei servizi di trasporto

L'apertura del mercato va in generale giudicata positivamente.

A questa conclusione si perviene da un semplice confronto degli effetti delle tre strategie fondamentali cui gli Stati membri ricorrono attualmente per la regolamentazione nel settore dei trasporti pubblici:

- i) Mercati chiusi : gli operatori sono protetti da diritti esclusivi e non sono esposti alla concorrenza di altri operatori;

⁷ Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Irlanda, Italia, Paesi Bassi, Portogallo, Spagna, Svezia, Regno Unito.

⁸ Germania, Italia, Portogallo, Svezia, Regno Unito.

⁹ I dati relativi al 2000 provengono dalla UITP (International Union of Public Transport). I dati del 1998 provengono da "Major European players in public transport – new developments in the European Union, 1997" (I principali attori nel settore dei trasporti pubblici - nuovi sviluppi nell'Unione europea), UITP-EuroTeam, 1998.

- ii) Concorrenza controllata: in questo caso i diritti esclusivi hanno una durata predeterminata e vengono attribuiti in esito a una gara tra operatori;
- iii) Deregolamentazione: è la situazione in cui non esistono diritti esclusivi.

L'esperienza degli Stati membri, confortata peraltro dagli studi effettuati a richiesta della Commissione, dimostra che la concorrenza controllata può portare, con le dovute garanzie, a fornire servizi con maggiore attrattiva e minori costi. La concorrenza controllata non rischia di ostacolare l'adempimento dei particolari compiti assegnati agli operatori di trasporto, neppure per quanto concerne la realizzazione di servizi pubblici di qualità elevata.

Con riguardo all'efficienza, la ricerca svolta dall'istituto Isotope¹⁰ ha accertato che il costo della produzione dei servizi è più elevato nei mercati chiusi, con una media di 3,02 euro per autobus/km nel 1996. Questo costo scende a 2,26 euro per i mercati a concorrenza controllata¹¹ ed è ancora più basso nei mercati deregolamentati, dove è di 1,44 euro¹².

Questo studio non rileva divari di remunerazione significativi tra i mercati chiusi e i mercati in cui la concorrenza è controllata. Nel Regno Unito, il basso livello delle retribuzioni nel settore del trasporto effettuato con autobus può spiegare in parte i minori costi dei mercati deregolamentati rispetto ai mercati a concorrenza controllata, ma non sembra costituire il fattore decisivo.

L'affluenza dei passeggeri è un buon criterio per misurare quanto è cambiata l'attrattiva dei servizi. Le cifre vanno prese con una certa cautela in quanto è difficile distinguere gli effetti dei diversi fattori. In particolare, non sono disponibili dati sulle variazioni del volume della spesa per questi servizi. Nondimeno, nei sei Stati membri in cui la concorrenza controllata è stata per alcuni anni la formula che ha caratterizzato una parte significativa del mercato del trasporto mediante autobus e/o autocorriere¹³, il ricorso a queste modalità di trasporto, misurato dal rapporto passeggeri/chilometri, è aumentato del 14% tra il 1990 e il 1997. Per contro, l'aumento è stato solo del 5% negli otto Stati membri in cui ha predominato, nello stesso periodo, la formula dei mercati chiusi¹⁴, mentre l'uso di autobus e di autocorriere è sceso del 6% negli Stati membri in cui la formula più comunemente usata è quella della deregolamentazione¹⁵.

Il motivo principale della scarsa attrattiva esercitata dai servizi deregolamentati sembra risiedere nel fatto che, senza diritti esclusivi, la struttura del servizio è caratterizzata da instabilità e da bassi livelli di integrazione. Alcuni studi effettuati nel Regno Unito sul mercato degli autobus immediatamente prima e dopo la

¹⁰ 'Improved Structure and Organisation for urban Transport Operations of Passengers in Europe', final report, 1997.

¹¹ Gli esempi provengono dalla Francia e dai paesi nordici.

¹² Servizi di autobus nel Regno Unito, ad esclusione di Londra e dell'Irlanda del Nord.

¹³ Danimarca, Finlandia, Francia, Portogallo, Spagna e Svezia.

¹⁴ Austria, Belgio, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi.

¹⁵ Regno Unito.

deregolamentazione¹⁶ dimostrano che il cambiamento del regime è stato seguito da un brusco calo dell'affluenza degli utenti (che nelle aree metropolitane è arrivato a più del 20% nell'arco di cinque anni). Secondo gli autori, questo calo non può essere esclusivamente riconducibile ai cambiamenti intervenuti nelle tariffe, nei livelli di servizio, al numero dei proprietari di automobili o alla disoccupazione, ma sembra anche il risultato, almeno in parte, dell'instabilità e della carente integrazione dei servizi.

In conclusione, dai dati sopra citati si può concludere che, rispetto alla concorrenza controllata

- i servizi deregolamentati sono meno costosi, ma spesso molto peggiori dal punto di vista della capacità di attrazione dei trasporti pubblici;
- i mercati chiusi possono offrire agli utenti servizi di pari attrattiva, ma a prezzi più elevati.

2.3 *La necessita di un cambiamento,*

Il quadro normativo comunitario descritto al punto 2.1 non è adeguato per affrontare il nuovo e mutevole contesto economico.

2.3.1 Promuovere la concorrenza controllata come strumento per pervenire ad un servizio pubblico di livello elevato

L'esperienza e gli studi sommariamente richiamati al punto 2.2.3 dimostrano che le varie strategie perseguite dagli Stati membri in tema di trasporto pubblico hanno prodotto risultati diversi e generato asimmetrie sotto il profilo dell'apertura del mercato e delle norme di qualità, specialmente laddove i bilanci pubblici sono sotto pressione. Queste disomogeneità inevitabilmente costituiranno un ostacolo per l'ordinato funzionamento del mercato dei trasporti pubblici della Comunità - come detto - ha già cominciato a emergere. Inoltre, esse possono anche determinare una violazione del principio della parità di trattamento nei confronti delle nuove imprese multinazionali di trasporto.

È quindi importante che la vigente normativa comunitaria venga aggiornata per assicurare il soddisfacimento efficiente di obiettivi di interesse generale (in particolare, la prestazione di servizi di trasporto pubblico adeguati) mediante l'introduzione di un sistema di concorrenza controllata.

2.3.2 L'attuazione effettiva del diritto di stabilimento

Come è noto, nel settore del trasporto pubblico le sovvenzioni pubbliche sono generalizzate, a motivo del fatto che la società ha bisogno di un servizio di livello più elevato di quello che il mercato da solo potrebbe fornire. Una parte rilevante del mercato dei trasporti pubblici è economicamente vitale solo grazie alle sovvenzioni

¹⁶ "A review of the second year of bus deregulation" (Il secondo anno della deregolamentazione nel settore degli autobus), WJ Tyson, 1989; "Bus deregulation - the metropolitan experience" (La deregolamentazione nel settore degli autobus - l'esperienza metropolitana), Transport Studies Unit, University of Oxford, 1990; "Bus deregulation - 5 years on" (la deregolamentazione dei trasporti effettuati con autobus - bilancio dei primi cinque anni), WJ Tyson, 1992.

che riceve per la fornitura di servizi pubblici. Se gli aiuti necessari per la fornitura di servizi pubblici vengono, nella pratica, riservati agli operatori che sono non soltanto stabiliti ma anche originati del paese dell'autorità erogatrice, è legittimo chiedersi se il diritto di stabilimento non venga frustrato da una delle distorsioni indicate dall'articolo 44, paragrafo 2, lettera h) del trattato CE.

I diritti esclusivi sono un'altra realtà molto diffusa nel settore dei trasporti pubblici. Questi diritti possono svolgere una valida funzione per garantire l'integrazione fra i vari servizi. Se correttamente applicati dalle autorità competenti, essi possono consentire di raggruppare i finanziamenti accordati a servizi che generano perdite e a servizi commercialmente remunerativi, secondo modalità che finiscono per recare beneficio all'interesse generale¹⁷.

Ne consegue che l'accesso al mercato del trasporto pubblico dipende, in realtà, dall'accesso ai finanziamenti pubblici e dalla concessione di diritti esclusivi.

L'attuale quadro normativo non affronta la questione di stabilire in che modo possa essere garantito un accesso equo al mercato dei trasporti pubblici.

Nei paesi in cui i mercati sono stati aperti grazie all'iniziativa del legislatore, si riscontrano disparità nelle procedure. Pertanto, per pervenire alla piena attuazione del diritto di stabilimento è necessario armonizzare gli aspetti fondamentali di tali procedure.

2.3.3 Promuovere la certezza del diritto

L'emergere di imprese di trasporto internazionali significa che l'organizzazione dei mercati della fornitura di trasporti pubblici - e, in particolare, le sue potenziali ripercussioni su gli scambi tra gli Stati membri - è una questione che oggi interessa direttamente la Comunità¹⁸. Gli effetti che ne discendono sul commercio fra gli Stati membri possono investire anche le relazioni finanziarie tra filiali della stessa impresa stabilite in paesi diversi.

In un mercato in cui i diritti esclusivi svolgono un ruolo così significativo, è particolarmente importante che le autorità e le imprese abbiano la certezza che tali diritti sono compatibili con il trattato. L'articolo 43 del trattato impone agli Stati membri di garantire la libertà di stabilimento, ivi compreso il diritto illimitato di accedere alle attività non salariate e di esercitarle, come pure il diritto di costituire e gestire imprese.

¹⁷ Diritti esclusivi possono essere concessi per assicurare la redditività di alcuni tipi di servizio. Ad esempio, gli operatori talora prestano servizi di raccordo se ciò consente loro di realizzare maggiori profitti trasportando i passeggeri alle linee principali sulle quali essi stessi detengono un diritto esclusivo. Analogamente gli operatori talvolta investono per lo sviluppo di nuovi mercati se hanno la certezza di poter contare, almeno per un certo periodo sugli utili che frutterà loro questa iniziativa quando il mercato sarà più maturo. I diritti esclusivi possono anche fornire la protezione necessaria per l'affermazione e lo sviluppo di questi servizi, quando l'operatore persegue il proprio interesse commerciale. I diritti esclusivi possono talvolta permettere di usare gli utili realizzati in alcuni servizi per compensare, in modo incrociato, le perdite subite da altri. Peraltro, ciò può avvenire solo in quanto sia previsto dalle modalità di concessione del diritto esclusivo. Infatti, non è nell'interesse commerciale dell'operatore - che goda o no di un diritto esclusivo - di investire i propri utili in questo tipo di sovvenzionamento incrociato.

¹⁸ Quando una misura è suscettibile di incidere sul commercio fra gli Stati membri, essa può ricadere sotto le regole di concorrenza del trattato, in particolare quelle dettate dagli articoli 81, 82, 86 e 87.

Ai sensi dell'articolo 86, paragrafo 2 del trattato, gli Stati membri possono, se ricorrono talune condizioni, restringere l'applicazione di altre norme del trattato qualora ciò sia necessario per il funzionamento di servizi di interesse generale. La concessione di diritti esclusivi che incidano sul commercio tra gli Stati membri limita l'accesso al mercato e quindi viola, quantunque indirettamente, il principio della libertà di stabilimento.

Le misure con le quali gli Stati membri restringono l'accesso al loro mercato devono, a norma dell'articolo 86, paragrafo 2, essere proporzionate, cioè possono limitare o ostacolare la concorrenza soltanto nella misura necessaria per il conseguimento dei benefici pubblici previsti. Attualmente, non esiste alcun atto di diritto derivato che non fornisca orientamenti che consentano alle autorità ed alle imprese di stabilire, con un certo grado di certezza, se un diritto esclusivo sia o no proporzionato allo scopo per il quale è stato concesso.

La Commissione ritiene che la questione della proporzionalità riguardi tutto il periodo per il quale i diritti esclusivi vengono concessi prima di essere rinnovati. Essa si applica anche all'area geografica coperta da tali diritti, nonché ai tipi di servizi concorrenti che sono esclusi e, ancora, alla precisione con cui vengono definiti gli obblighi di servizio pubblico che l'operatore deve assolvere¹⁹. La Commissione ritiene inoltre che lo strumento mediante il quale gli Stati membri attribuiscono i contratti comportanti concessione di diritti esclusivi costituisca un indicatore importante. Di norma, le procedure aperte, eque e non discriminatorie sono quelle che determinano le minori restrizioni della concorrenza.

2.3.4 Aggiornamento delle regole sugli aiuti di Stato in tema di fornitura di trasporti pubblici di passeggeri

Il regolamento (CEE) n. 1191/69, così come modificato, contiene un'eccezione, laddove stabilisce che eventuali compensazioni versate in applicazione delle sue disposizioni sono dispensate dall'obbligo della notifica preventiva degli aiuti di Stato di cui all'articolo 88, paragrafo 3 del trattato.

Contrariamente a tutte le altre forme di compensazione a fronte della fornitura di servizi pubblici, nel settore dei trasporti terrestri la Commissione non svolge alcun ruolo per valutare la proporzionalità della compensazione stessa. Il regolamento (CEE) n. 1191/69 non prevede alcun meccanismo che consenta di farlo.

¹⁹ L'articolo 86, paragrafo 2 del trattato ammette che possa derogarsi alle regole di concorrenza comunitarie per consentire la concessione di diritti esclusivi soltanto qualora le prescrizioni comunitarie "ostacolano l'esecuzione, in diritto o in fatto, della particolare missione assegnata" ad un'impresa. Le sentenze della Corte di giustizia nella causa *La Poste* (causa 39/94 Syndicat français de l'Express international (SFEI) ed altri c/ La Poste e altri, Racc. 1996, pag. 3457, punto 178) e *Corbeau* (Causa 320/91 Procedura penale contro Paul Corbeau, Racc. 1993, pag. 2533) hanno chiaramente precisato che queste "particolari missioni" sono obblighi di servizio pubblico. Se gli obblighi di servizio pubblico vengono definiti in termini vaghi o non vengono definiti affatto, non vale sostenere che le regole di concorrenza comunitarie fanno ostacolo alla loro esecuzione. Questa opinione è confortata da un'altra sentenza della Corte di giustizia (causa 66/86 Ahmed Saeed Flugreisen e Silver Line Reisebüro GmbH c/ Zentrale zur Bekämpfung Unlauteren Wettbewerbs e.V., Racc. 1989, pag. 803) in cui la Corte ha statuito, al punto 56 che "Affinché l'efficacia delle regole di concorrenza possa essere ristretta, in conformità dell'articolo 90, n. 2) [ora art. 86, n. 2] dalle esigenze derivanti dall'adempimento di un compito di interesse generale, è necessario che le autorità nazionali incaricate dell'approvazione delle tariffe possano stabilire quale sia la natura esatta delle esigenze di cui trattasi e quale ne sia la ripercussione sulla struttura delle tariffe praticate dalle compagnie aeree interessate."

Questa impostazione liberale sembrava appropriata quando i mercati erano chiusi, *de jure* o *de facto*, alla concorrenza transfrontaliera. Il progressivo emergere di un mercato unico nel settore della fornitura dei servizi di trasporto pubblico ha fatto sorgere un interesse sia comunitario che nazionale nei confronti delle concessioni abusive di aiuti pubblici.

Nei mercati in cui l'erogazione di aiuti pubblici può incidere sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati che falsino o minaccino di falsare la concorrenza sono vietati dall'articolo 87, paragrafo 1 del trattato. A sua volta, l'articolo 44, paragrafo 2, lettera h) del trattato dispone che il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione devono assicurarsi che le condizioni di stabilimento non vengano alterate mediante aiuti concessi dagli Stati membri.

È quindi necessario, per evitare la corresponsione di compensazioni eccessive, dettare disposizioni più severe per le procedure di concessione di aiuti pubblici. In particolare, il ricorso a procedure eque, aperte e non discriminatorie permette di garantire che il livello di un aiuto venga limitato al minimo necessario e sia quindi compatibile con il trattato. Quando non si ricorre a tali procedure è essenziale che l'entità della compensazione da versare venga accuratamente calcolata con riferimento alla sua incidenza finanziaria.

2.3.5 Rimuovere alcuni ostacoli superflui all'intervento degli Stati membri

Il vigente quadro normativo è oggi superato e, per taluni aspetti, poco chiaro. Inopportuno escludere certe formule che dovrebbero invece essere consentite. Occorre quindi modificarlo in modo da:

- permettere alle autorità di esigere l'inclusione di servizi di autobus e di servizi ferroviari sulle lunghe distanze nelle misure di integrazione come i servizi di biglietteria o i servizi d'informazione integrati;
- semplificare e modernizzare le regole complesse per il calcolo della compensazione;
- semplificare le regole sulla contabilità separata;
- indicare chiaramente come le autorità possono definire "le regole del gioco" applicabili a tutti gli operatori, senza dover concludere contratti di servizio pubblico con ciascuno di essi;
- chiarire come le autorità possono proteggere i dipendenti quando i contratti di servizio pubblico vengono ceduti ad un altro operatore.

3. La proposta della Commissione

In questi ultimi anni abbiamo assistito a due fenomeni: la liberalizzazione dei mercati dei trasporti pubblici nazionali per iniziativa del legislatore nazionale e l'emergere di operatori multinazionali. È venuto quindi il momento di aggiornare la normativa comunitaria per tener conto di questa evoluzione.

3.1 Principi della riforma

Il proposto quadro normativo persegue le seguenti finalità:

- garantire una miglior qualità del servizio e un miglior rapporto costo/qualità nel settore dei trasporti pubblici.
- garantire che gli operatori che esercitano il diritto di stabilimento possano effettivamente accedere al mercato mediante procedure eque, aperte e non discriminatorie per la concessione di compensazioni finanziarie e di diritti esclusivi.
- armonizzare gli aspetti fondamentali delle procedure di aggiudicazione esistenti nei vari Stati membri;
- promuovere la certezza del diritto con riguardo agli obblighi e ai diritti degli operatori e delle autorità in relazione alla normativa comunitaria in tema di aiuti di Stato e di diritti esclusivi nel settore dei trasporti.

Il regolamento che qui si propone non stabilisce né quali siano gli obiettivi da assegnare ai servizi pubblici, né le modalità con le quali tali obiettivi devono essere conseguiti, né prescrive alle autorità quale sia il loro ruolo nella definizione di tali servizi e agli operatori quale sia il loro margine di discrezionalità.

Il regolamento non prescrive quali debbano essere le strutture istituzionali preposte alla gestione dei trasporti pubblici e non impedisce agli Stati membri di designare, a loro scelta, gli organismi che dovranno agire come autorità competenti.

Il regolamento non impone neppure un unico meccanismo europeo cui gli Stati membri debbano fare riferimento. Al contrario, amplia ed estende la gamma degli strumenti cui le autorità possono ricorrere, nell'ambito della normativa europea, per dare attuazione alle loro decisioni.

Il regolamento non obbliga le autorità né gli operatori ad applicare procedure sproporzionate rispetto alle dimensioni della loro attività. Appalti di modesta entità possono essere aggiudicati direttamente senza ricorso a procedure aperte / asta pubblica.

Il regolamento si basa sul principio della "concorrenza disciplinata". È una impostazione che attinge all'esperienza maturata in vari Stati membri e tiene conto delle raccomandazioni espresse in uno studio commissionato dalla Commissione ad un consorzio sotto l'autorità della NEA Transport research and training²⁰, nel quale si sostiene la tesi che la concorrenza disciplinata (o concorrenza regolata) è un metodo efficace per conseguire le finalità di cui all'articolo 16 del trattato CE e della Politica comune dei trasporti. Questa impostazione è inoltre in armonia con la posizione espressa dal Parlamento europeo²¹, dal Comitato delle regioni²² e dal Comitato

²⁰ "Examination of Community law relating to the public service obligations and contracts in the field of inland passenger transport", presentata dalla Commissione europea dalla NEA Transport research and training nel 1998.

²¹ Documento A4-0289/96 del 1° ottobre 1996.

²² CdR 436/98 def., 11 marzo 1999.

economico e sociale²³, ed ha avuto il sostegno (ancorché non unanime) dei rappresentanti del settore²⁴.

3.2 *Struttura del regolamento*

CAPO I - Ambito d'applicazione e definizioni

L'articolo 1 definisce l'ambito di applicazione e le finalità del regolamento.

L'articolo 2 precisa che il regolamento non intende sostituire nessuno degli obblighi ai quali le autorità sono già soggette in forza delle direttive sugli appalti pubblici 92/50/CEE e 93/38/CEE. Inoltre, laddove una di queste direttive già disponga che un contratto debba essere aggiudicato mediante gara, la procedura da seguire è quella determinata da queste direttive anziché dal nuovo regolamento.

L'articolo 3 definisce i termini fondamentali. La definizione di operatore e di contratto di servizio pubblico sono configurate in modo da ricomprendere tutti i possibili rapporti giuridici fra le autorità e gli operatori.

CAPO II - Adeguatezza del trasporto pubblico dei passeggeri

L'articolo 4 conferma che il regolamento ha di mira l'interesse generale, stabilendo la nozione di adeguatezza del trasporto pubblico di passeggeri e prescrivendo alle autorità che dovranno applicarlo di conseguire tale obiettivo senza per questo ridurre gli effetti di norme specifiche già stabilite a livello di singoli Stati membri. Quali che siano i metodi che lo Stato sceglie per disciplinare e finanziare il trasporto pubblico, l'articolo garantisce che venga presa in attenta considerazione la qualità del servizio prestato. Esso prevede inoltre disposizioni specifiche per le informazioni integrate relative ai trasporti pubblici.

CAPO III - Contratti di servizio pubblico

L'articolo 5 detta il principio generale in base al quale gli interventi delle autorità nel campo dei trasporti pubblici devono configurarsi come contratti di servizio pubblico. La sola eccezione si ha nel caso in cui le autorità definiscano criteri minimi per l'esercizio dei trasporti pubblici in conformità dell'articolo 10.

L'articolo 6 dispone che i contratti di servizio pubblico devono di norma essere attribuiti mediante gara pubblica, definisce alcuni aspetti importanti del contenuto dei contratti di servizio pubblico e fissa a cinque anni la loro durata ordinaria.

Gli articoli 7 e 8 stabiliscono i casi in cui i contratti di servizio pubblico non dovranno essere attribuiti mediante pubblica gara.

²³ CES 324/99, 24 marzo 1999.

²⁴ Nelle loro osservazioni sullo studio del NEA, la Comunità delle Ferrovie europee (CER) ha sostenuto che la questione concorrenza debba essere lasciata alla discrezione dei singoli Stati membri. La IRU, Unione internazionale dei trasporti stradali, ha sostenuto l'opportunità di un intervento comunitario, come hanno fatto del resto la maggior parte (anche se non tutti) i membri del Comitato europeo dell'Unione internazionale del trasporto pubblico (UITP). Altre organizzazioni che hanno chiesto un adeguato intervento della Comunità sono Eurocities, Car Free Cities / Villes sans voitures, e la rete di autorità locali e regionali POLIS.

L'articolo 7 stabilisce i casi in cui le autorità competenti possono aggiudicare contratti di servizio pubblico direttamente ad un determinato operatore. L'articolo riguarda taluni servizi ferroviari, i servizi di trasporto con autobus pienamente integrati con tali servizi ferroviari, i contratti di piccola entità e i casi in cui l'autorità desidera agevolare la realizzazione di iniziative finalizzate a realizzare un servizio completamente nuovo nel quale non vi sia apporto di fondi pubblici.

L'articolo 8 istituisce una procedura semplificata di aggiudicazione dei contratti basata sul confronto della qualità ("quality comparison"). Ad essa si può ricorrere quando il contratto comprende un diritto esclusivo ma non comporta esborso di fondi pubblici.

L'articolo 9 istituisce i meccanismi cui possono ricorrere le autorità competenti per controllare concentrazioni che possono danneggiare il mercato e per tutelare i dipendenti in caso di cambiamento dell'operatore. Conferma che le autorità hanno facoltà di imporre agli operatori il requisito dello stabilimento nello Stato membro interessato, imponendo loro il rispetto di tutti gli standard previsti dallo Stato membro stesso per gli operatori ivi stabiliti.

CAPO IV - Criteri minimi per l'esercizio dei trasporti pubblici

L'articolo 10 detta le condizioni che si applicano quando le autorità specificano i criteri minimi che ciascun operatore deve osservare, ed in particolare quando le autorità intendano compensarli per i costi che ne risultano. Ciò permette alle autorità in oggetto di garantire il soddisfacimento di obblighi di servizio pubblico aggiuntivi o diversi rispetto a quelli previsti dai contratti di servizio pubblico. Tale opportunità va considerata complementare e non alternativa rispetto alla possibilità di aggiudicare contratti di servizio pubblico. La compensazione concessa per il rispetto dei criteri minimi è limitata ad un quinto del valore del servizio offerto dall'operatore. L'operatore può tuttavia beneficiare anche di ulteriori compensazioni regolate da un contratto di servizio pubblico e quindi soggette a regole di controllo e di applicazione più dettagliate, come si conviene nei casi in cui il finanziamento pubblico risulta più consistente.

CAPO V - Disposizioni procedurali

L'articolo 11 stabilisce che le autorità non devono notificare alla Commissione le compensazioni versate a norma del regolamento. Questa disposizione mantiene lo status quo rispetto al regolamento (CEE) n. 1191/69.

L'articolo 12 detta le regole procedurali fondamentali applicabili alle gare e alle procedure di confronto della qualità.

L'articolo 13 detta alcune prescrizioni in tema di trasparenza, fondate su quelle stabilite dal regolamento (CEE) n. 1191/69.

L'articolo 14 impone agli Stati membri di istituire procedure di ricorso.

L'articolo 15 riguarda la separazione della contabilità. Esso adotta, semplificandolo, l'approccio stabilito nel regolamento (CEE) n. 1191/69.

CAPO VI - Disposizioni finali

L'articolo 16 mantiene in vigore le norme comunitarie dirette ad evitare il versamento di compensazioni troppo elevate e disciplina i casi in cui è prevista compensazione per il rispetto dei criteri minimi e quelli in cui il contratto non è stato attribuito mediante gara pubblica. Queste regole, che già figuravano nel regolamento (CEE) n. 1191/69 sono state ammodernate e semplificate (allegato 1).

L'articolo 17 prevede un periodo transitorio di tre anni, con possibilità di proroga fino a sei anni, nel caso in cui il periodo di recupero del capitale investito nell'infrastruttura ferroviaria eccede i tre anni.

L'articolo 18 assicura che il regolamento non vanifichi i diritti già concessi, a norma degli Accordi europei, agli operatori dei paesi elencati nell'allegato 2.

L'articolo 19 prescrive che la Commissione sia consultata in ordine ad ogni proposta di disposizioni nazionali per l'applicazione del presente regolamento. Esso prevede che la Commissione rediga ogni cinque anni una relazione sull'applicazione dello stesso, al fine di eventuali modifiche.

L'articolo 20 abroga il regolamento precedente e sopprime il paragrafo divenuto superfluo del regolamento (CEE) n. 1107/70 sugli aiuti nel settore dei trasporti.

L'articolo 21 riguarda la data di entrata in vigore del regolamento.

4. Giustificazione dell'azione a livello comunitario

4.1 Quali sono gli obiettivi dell'azione proposta in relazione agli obblighi della Comunità?

La proposta qui presentata intende contribuire alla certezza del diritto con riferimento all'applicazione della normativa comunitaria sui diritti esclusivi e sugli aiuti di Stato nel contesto dell'emergente mercato unico del trasporto pubblico dei passeggeri.

I mezzi attraverso i quali questo obiettivo sarà conseguito sono una serie di regole chiare che garantiscono sia la proporzionalità dei diritti esclusivi (con particolare riferimento alla loro durata e ai metodi con i quali saranno attribuiti) sia la proporzionalità delle compensazioni finanziarie versate agli operatori per il fatto di assolvere gli obblighi di servizio pubblico prescritti dalle autorità ("servitù inerenti alla nozione di pubblico servizio" ai sensi dell'articolo 73 del trattato).

In pari tempo, la proposta promuoverà l'efficienza e l'efficacia del settore dei trasporti pubblici, i quali possono svolgere un ruolo di primo piano nel raggiungimento degli obiettivi della Commissione in relazione a problematiche quali l'effetto serra, la riduzione delle emissioni di ossido di carbonio, la lotta all'inquinamento, fornendo quindi un contributo alla crescita economica della Comunità e sostegno alla lotta contro l'esclusione sociale. Se non si pone termine al generalizzarsi dell'uso delle automobili private e se non viene bloccata la tendenza al declino dei trasporti pubblici, questi obiettivi non verranno certamente raggiunti. Il ricorso ai trasporti pubblici continuerà a diminuire a meno che i servizi offerti non conseguano un rilevante recupero di efficienza e di attrattiva.

4.2 La competenza per l'azione prevista spetta unicamente alla Comunità o è condivisa con gli Stati membri?

L'azione rientra nella competenza concorrente della Comunità e degli Stati membri (articolo 71, paragrafo 1, lettera d) del trattato) ma, in parte, nella competenza esclusiva della Comunità (articolo 89 del trattato).

4.3 Qual è la dimensione comunitaria del problema (ad esempio quanti Stati membri sono interessati? A quali soluzioni si è fatto ricorso fino ad oggi?)

Il regolamento riguarda tutti gli Stati membri.

Per evitare che la concorrenza sia falsata è necessario migliorare ed armonizzare, a livello comunitario, il trattamento delle iniziative assunte dalle autorità nazionali per garantire l'osservanza di obblighi di servizio pubblico quando tali iniziative hanno ripercussioni sulla concorrenza, in particolare generalizzando in tutti gli Stati membri il ricorso alla attribuzione di contratti di servizio pubblico e di diritti esclusivi mediante procedure di gara armonizzate e non discriminatorie.

Attualmente si constatano profonde divergenze nelle prassi seguite dai diversi Stati membri e - con particolare riferimento ai diritti esclusivi - va notato che la dimensione comunitaria non è mai stata evocata in precedenza.

4.4 Qual è la soluzione più efficace in considerazione dei mezzi di cui dispongono la Comunità e gli Stati membri?

Vista la necessità di ristabilire la certezza del diritto in situazioni nelle quali operatori originari di uno Stato membro si stabiliscono in uno Stato membro diverso e cercano di entrare nel mercato locale dei trasporti pubblici, la soluzione più efficace è rappresentata da un intervento della Comunità.

A tale scopo, la presente proposta detta norme comuni:

- per il ricorso alla stipulazione di contratti fra autorità e operatori,
- per il versamento di compensazioni agli operatori a fronte dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico,
- per la concessione di diritti esclusivi,
- per aprire i mercati alla concorrenza e disciplinarla,
- in tema di trasparenza.

4.5 Quale sarà il valore aggiunto effettivo che scaturirà dall'azione proposta dalla Commissione e quali sarebbero i costi dell'inazione?

Dato che lo scopo dell'azione comunitaria consiste nel dettare norme comuni applicabili in tutti gli Stati membri, l'azione può essere realizzata esclusivamente mediante un'iniziativa legislativa della Comunità e non può essere realizzata da iniziative individuali, assunte a livello di singoli Stati membri.

Il regolamento incoraggia la fornitura di servizi di trasporto efficienti e attrattivi e consentirà agli Stati membri di mettere a punto le proprie normative interne nell'osservanza di standard comuni di trasparenza e di non discriminazione definiti nel quadro di una precisa disciplina comunitaria. Il regolamento eliminerà inoltre le restrizioni che sono imposte all'azione degli Stati membri dal regolamento (CEE) n. 1191/69 e che sono ormai superate.

La situazione attuale è caratterizzata dall'assenza di una cornice normativa valida per tutta la Comunità; in questa situazione vi è il rischio che certe sentenze della Corte di giustizia rechino pregiudizio al sistema che regola i trasporti pubblici in uno o più Stati membri.

4.6 Quali sono gli strumenti di azione a disposizione della Comunità (raccomandazione, sostegno finanziario, regolamento, mutuo riconoscimento, altri)?

La presente proposta di regolamento è fondata, tra l'altro, sull'articolo 89 del trattato, il quale non lascia alla Comunità altra scelta se non quella di procedere mediante regolamento.

Il sostegno finanziario e il mutuo riconoscimento sono strumenti che non consentirebbero di pervenire alla definizione di standard minimi applicabili in tutta la Comunità.

4.7 È necessaria una normativa uniforme oppure è sufficiente una direttiva che stabilisca gli obiettivi generali, lasciando agli Stati membri il compito di attuarli?

Per conseguire gli obiettivi della presente proposta, i principi di trasparenza e non discriminazione che essa intende promuovere devono essere simultaneamente recepiti in ciascuno dei singoli sistemi normativi nazionali in modo chiaro, preciso e compatibile col diritto comunitario. La Comunità non ha altra scelta se non quella di emanare un regolamento (vedi punto 4.6); il regolamento è lo strumento più idoneo per conseguire questo obiettivo. In ogni caso, la proposta indica le modalità con cui i principi sopra richiamati devono essere applicati ai vari meccanismi di regolamentazione, ma si astiene dall'indicare in via preventiva agli Stati membri quali o quale di questi meccanismi dovranno essere adottati dalle autorità competenti in ogni specifico caso.

ALLEGATO

Quadro sinottico dell'organizzazione attuale del mercato e del regime giuridico in tema di esercizio dei trasporti pubblici di passeggeri nella Comunità

Stato membro	Trasporti regionali e interregionali con autobus o autocorriere	Trasporti urbani autobus, metropolitana, metropolitana leggera	Trasporti ferroviari
Austria	Mercato chiuso (operatori in grande maggioranza società a capitale pubblico)		Mercato chiuso
Belgio	Mercato chiuso (operatori in grande maggioranza società a capitale pubblico; alcune attività subappaltate ad operatori privati)		Mercato chiuso
Germania	<p>Concorrenza controllata (per la concessione dei diritti esclusivi) nel caso dei servizi che richiedono sovvenzioni.</p> <p>Nel caso di servizi finanziariamente autonomi, concorrenza limitata per la concessione dei diritti esclusivi.</p> <p>Compresenza di operatori pubblici e privati.</p>		Mercato in gran parte chiuso; sono in aumento i casi di concorrenza controllata (affidamento di contratti e di servizi regionali in base a gara pubblica)
Danimarca	Gli operatori possono chiedere licenze che concedono diritti esclusivi. A questi diritti non è collegata alcuna compensazione finanziaria.	Gran parte delle autorità competenti ricorre ora a gare pubbliche. Due di esse hanno ancora il tipico funzionamento da settore pubblico (mercato chiuso)	<p>La principale impresa, la DSB, è di proprietà dello Stato. Esiste qualche società privata della quale lo Stato è il principale azionista.</p> <p>Il sistema si è sempre fondato su mercati chiusi, ma verrà introdotta la concorrenza controllata (gara pubblica)</p>
Francia	Pochissimi servizi di trasporto con autobus sulle lunghe distanze	<p>Île de France - mercato chiuso con grande monopolio pubblico e alcuni piccoli monopoli privati.</p> <p>Nel resto della Francia esiste una concorrenza controllata (gara pubblica) in moltissimi casi, con grande diversità di figure contrattuali</p>	Mercato chiuso con monopolio statale (SNCF)

Stato membro	Trasporti regionali e interregionali con autobus o autocorriere	Trasporti urbani autobus, metropolitana, metropolitana leggera	Trasporti ferroviari
Finlandia	Il sistema si basa sulla concessione di licenze a richiesta degli operatori (si tratta di una forma di concorrenza controllata)	Helsinki: il 30% del mercato del trasporto con autobus è aggiudicato in base a gara pubblica, con l'obiettivo di raggiungere il 100% entro il 2001. I trasporti della metropolitana e della metropolitana leggera restano un mercato chiuso. Turku: i servizi verranno affidati mediante asta pubblica entro il 2001. Tampere: mercato chiuso; l'operatore è società a capitale pubblico	Mercato chiuso: esiste un unico operatore, la VR Ltd, di proprietà dello Stato
Grecia	Mercato chiuso. L'operatore privato (KETL) detiene una posizione di monopolio	Mercato chiuso, compresenza di operatori privati e pubblici	Mercato chiuso
Italia	Compresenza di aziende pubbliche e private in un contesto di mercati chiusi; attualmente si sta passando alla concorrenza controllata	Compresenza di aziende private e pubbliche in un contesto di mercati chiusi; attualmente si sta passando alla concorrenza controllata	Mercato in gran parte chiuso. (principale impresa statale - FS - più alcune società regionali). Alcuni contratti aggiudicati in concorrenza controllata.
Irlanda	Mercato deregolamentato di fatto; concorrenza tra operatori pubblici e privati	Mercati chiusi; gli operatori sono in prevalenza imprese a capitale pubblico	Mercato chiuso con monopolio statale
Lussemburgo	Non esistono servizi di trasporto interregionale di autobus	Mercato chiuso; gli operatori sono essenzialmente imprese pubbliche con limitato subappalto a privati	Mercato chiuso con monopolio statale
Paesi Bassi	Mercati prevalentemente chiusi; predominano le imprese a capitale pubblico. Sono in corso esperimenti di concorrenza controllata		Principalmente di proprietà pubblica; esiste un piccolo numero di operatori privati con mercati chiusi. Sono in corso esperimenti di introduzione della concorrenza controllata

Stato membro	Trasporti regionali e interregionali con autobus o autocorriere	Trasporti urbani autobus, metropolitana, metropolitana leggera	Trasporti ferroviari
Portogallo	Prevalenza di imprese private con libero accesso al mercato	Lisbona ed Oporto: mercati chiusi. Nelle aree urbane più piccole, crescente ricorso alla concorrenza controllata	Mercato in gran parte chiuso (monopolio statale). Qualche esperimento di concorrenza controllata
Spagna	Diritti esclusivi concessi in base a gara pubblica prevalentemente (ma non esclusivamente) a operatori privati	Nei centri urbani: prevalenza di mercati chiusi controllati da imprese a capitale pubblico. Nelle aree extraurbane: in prevalenza imprese private selezionate mediante concorrenza controllata (gara pubblica)	Mercato chiuso, la rete ferroviaria nazionale è proprietà di un'impresa pubblica (RNI) Per altre linee: gara pubblica con partecipazione del settore privato o di imprese pubbliche/private (ad esempio sulla linea ad alta velocità Barcellona-Madrid)
Svezia	Linee assegnate in concessione ad operatori privati; non esistono diritti esclusivi	Dal 1989 i mercati sono, di massima, aperti alla concorrenza (compresi i trasporti della metropolitana). Gara pubblica per linee o reti, in genere basata sul principio che il settore pubblico si fa carico del rischio sugli introiti). Operatori in prevalenza privati.	Swedish Rail esercita servizi autofinanziati in base a diritti esclusivi. Swedish Rail e società private concorrono a gare pubbliche per servizi che richiedono sovvenzioni (“concorrenza controllata”)
Regno Unito	Mercato liberalizzato	Londra: concorrenza controllata per i trasporti con autobus (gara pubblica per l'affidamento delle singole linee, che possono richiedere o non richiedere sovvenzioni); mercato chiuso per i trasporti in metropolitana. Resto della Gran Bretagna: liberalizzazione dei servizi di trasporto con autobus; concorrenza controllata o mercati chiusi per la metropolitana leggera. Irlanda del Nord: mercato chiuso	Dal 1997 è stata introdotta la concorrenza controllata (gara pubblica)

Principali fonti della tabella:

‘Examination of community law relating to the public service obligations and contracts in the field of inland passenger transport’ (Esame della normativa comunitaria in tema di obblighi e contratti di servizio pubblico nel settore del trasporto di passeggeri su strada), NEA Transport training and research, 1998.

‘The regulation of bus and coach services within the European Union’ (La regolamentazione dei servizi di trasporto con autobus ed autocorriere nell’Unione europea), Colin Buchanan and Partners, Transport Research Institute, Napier University, Edinburgh, UK and Centro Studi Traffico, Milano, 1997.

‘A study into the organisation and operation of urban public transport in the 12 Member States’ (Analisi dell’organizzazione e del funzionamento dei trasporti pubblici urbani nei dodici Stati membri), Halcrow Fox Consultancy, London, UK, 1994.

Proposta di

REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

relativo all'azione degli Stati membri in tema di obblighi di servizio pubblico e di aggiudicazione di contratti di servizio pubblico nel settore del trasporto di passeggeri per ferrovia, su strada e per via navigabile interna

(Testo rilevante ai fini del SEE)

IL PARLAMENTO EUROPEO E IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

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

vista la proposta della Commissione¹,

visto il parere del Comitato economico e sociale²,

visto il parere del Comitato delle regioni³,

deliberando in conformità della procedura di cui all'articolo 251 del trattato,

considerando quanto segue:

- (1) Lo sviluppo di norme di qualità il più possibile elevate in relazione al servizio pubblico nel settore dei trasporti di passeggeri per ferrovia, su strada e per via navigabile costituisce uno degli obiettivi prioritari della Comunità nel settore della politica comune dei trasporti.
- (2) Per conseguire questo obiettivo le autorità competenti degli Stati membri ricorrono fondamentalmente a tre meccanismi: la stipulazione di contratti di servizio pubblico con gli operatori, la concessione agli operatori di diritti esclusivi e la determinazione di prescrizioni minime per l'esercizio dei trasporti pubblici.
- (3) È importante chiarire quale sia il rilievo che questi meccanismi assumono in rapporto al diritto comunitario.

¹ GUC ...
² GUC ...
³ GUC ...

- (4) In relazione ai trasporti terrestri, l'articolo 73 del trattato fa riferimento al rimborso di alcune servitù inerenti alla nozione di servizio pubblico. Il regolamento (CEE) n. 1191/69 del Consiglio, del 26 giugno 1969, relativo all'azione degli Stati membri in materia di obblighi inerenti al concetto di servizio pubblico nei trasporti per ferrovia, su strada e per via navigabile⁴, costituisce il quadro normativo comunitario che disciplina i trasporti pubblici di passeggeri, dando attuazione al suddetto articolo del trattato e indica le modalità con le quali le autorità competenti degli Stati membri possono garantire servizi di trasporto adeguati, capaci di contribuire allo sviluppo sostenibile, all'integrazione sociale, al miglioramento dell'ambiente e all'equilibrio fra le regioni.
- (5) Molti Stati membri hanno emanato provvedimenti che prevedono la concessione a tempo determinato di diritti esclusivi e la stipulazione di contratti di servizio pubblico, almeno per una parte del proprio mercato dei trasporti pubblici, sulla base di procedure di aggiudicazione aperte, eque e trasparenti. Alla luce di detta evoluzione normativa e dell'applicazione della normativa comunitaria sulla libertà di stabilimento e sugli appalti pubblici, sono stati realizzati progressi considerevoli sotto il profilo dell'accesso al mercato dei trasporti pubblici della Comunità e dei paesi del SEE. Di conseguenza, gli scambi fra gli Stati membri sono notevolmente aumentati e numerose imprese di trasporti pubblici stanno adesso fornendo i propri servizi in più di uno Stato membro.
- (6) L'apertura del mercato propiziata dalle legislazioni nazionali ha generato tuttavia disparità nelle procedure che vengono applicate ed ha creato incertezza riguardo ai diritti degli operatori e agli obblighi delle autorità competenti.
- (7) Da alcuni studi effettuati per conto della Commissione⁵ e dall'esperienza maturata dagli Stati in cui, da vari anni, è stata introdotta la concorrenza nel settore dei trasporti pubblici, emerge che, con le adeguate garanzie, l'introduzione di una concorrenza regolamentata tra gli operatori dell'Unione europea in questo settore consente di rendere più attrattivi e meno onerosi i servizi forniti e senza per questo ostacolare l'adempimento dei particolari compiti assegnati agli operatori.
- (8) Occorre aggiornare il quadro normativo comunitario allo scopo di assicurare ulteriormente la concorrenza nella fornitura dei servizi di trasporto pubblico di passeggeri e per tener conto dei nuovi orientamenti legislativi degli Stati membri nella disciplina della fornitura di servizi di trasporto pubblico di passeggeri. Questa impostazione è in armonia con le conclusioni del Consiglio europeo di Lisbona del 28 marzo 2000, che ha invitato la Commissione, il Consiglio e gli Stati membri, ciascuno nell'ambito delle rispettive competenze, a "accelerare la liberalizzazione in settori come [...] i trasporti". L'aggiornamento della normativa comunitaria permetterà di garantire la progressiva apertura del mercato comunitario e di armonizzare gli elementi di base delle procedure di aggiudicazione in tutti gli Stati membri.

⁴ GUL 156 del 28.6.1969, pag. 1. Regolamento modificato da ultimo dal regolamento (CEE) n. 1893/91 (GUL 169 del 29.6.1991, pag. 1).

⁵ "Improved structure and organisation for urban transport operations of passengers in Europe" Isotope consortium, CEC, 1998; 'Examination of Community law relating to the public service obligations and contracts in the field of inland passenger transport', submitted to the European Commission by NEA Transport research and training, 1998.

- (9) L'articolo 16 del trattato CE dispone che i servizi di interesse economico generale devono funzionare in base a principi e condizioni che consentano loro di assolvere i loro compiti. È quindi opportuno che lo sviluppo della concorrenza sia accompagnato da regole comunitarie che tutelino l'interesse generale sul piano della qualità e della disponibilità di trasporti pubblici. Per tutelare l'interesse generale occorre che ai consumatori e alle parti interessate vengano messe a disposizione informazioni integrate sui servizi disponibili.
- (10) La libertà di stabilimento, pilastro fondamentale della politica comune dei trasporti, impone che agli operatori di uno Stato membro stabiliti in uno Stato membro diverso sia garantito un accesso effettivo al mercato dei trasporti pubblici di tale Stato, secondo modalità trasparenti e senza discriminazioni.
- (11) Il trattato detta regole specifiche in tema di restrizioni della concorrenza. In particolare, l'articolo 86, paragrafo 1 fa obbligo agli Stati membri di osservare tali regole in relazione alle pubbliche imprese ed alle imprese alle quali abbiano riconosciuto diritti speciali o esclusivi. L'articolo 86, paragrafo 2 impone alle imprese cui sia stato affidato un servizio di interesse economico generale l'obbligo di osservare queste regole, subordinatamente a determinate condizioni.
- (12) Per garantire l'applicazione del principio di non discriminazione e di parità di trattamento degli operatori concorrenti è indispensabile definire le procedure fondamentali comuni che devono essere osservate dalle autorità competenti quando concludono contratti di servizio pubblico o quando dettano i criteri minimi per la prestazione di servizi di trasporto pubblico. Secondo il diritto comunitario, le autorità competenti, quando applicano tali procedure, sono tenute ad osservare il principio del riconoscimento reciproco delle norme tecniche e la proporzionalità dei criteri di selezione. In armonia con il principio di sussidiarietà, le suddette procedure fondamentali comuni devono tuttavia lasciare le autorità competenti degli Stati membri libere di stipulare contratti di servizio pubblico o di dettare criteri minimi per l'esercizio del trasporto pubblico tenendo conto delle specifiche situazioni di diritto o di fatto esistenti a livello nazionale o regionale.
- (13) Gli studi e l'esperienza dimostrano che il ricorso alle offerte competitive per contratti di servizio pubblico costituisce uno strumento efficace in quanto fa beneficiare il settore dei vantaggi della concorrenza sul piano dei costi, dell'efficienza e dell'innovazione senza per questo ostacolare l'assolvimento dei compiti particolari assegnati agli operatori di servizi di interesse generale.
- (14) Le direttive del Consiglio 92/50/CEE⁶, del 18 giugno 1992, relativa al coordinamento delle procedure per l'aggiudicazione di contratti di servizio pubblico e 93/38/CEE, del 14 giugno 1993, che coordina le procedure di appalto degli organismi erogatori di acqua ed energia, degli organismi che forniscono servizi di trasporto e degli organismi che operano nel settore delle telecomunicazioni⁷, dettano regole che devono essere obbligatoriamente osservate nell'aggiudicazione di taluni contratti pubblici. Quando sono applicabili tali norme, non si applicano le disposizioni del presente regolamento

⁶ GU L 209 del 24.7.1992, pag. 1. Direttiva modificata da ultimo dalla direttiva 97/52/CE (GU L 328 del 28.11.1997, pag. 1).

⁷ GU L 199 del 9.8.1993 pag. 84. Direttiva modificata da ultimo dalla direttiva 98/4/CE (GU L 101 dell'1.4.1998, pag. 1).

relative ai contratti da aggiudicare mediante gara, né quelle concernenti i metodi di selezione degli operatori.

- (15) È opportuno che la pubblica gara non sia obbligatoriamente prescritta per la conclusione di contratti di servizio pubblico quando vi siano rischi per le norme di sicurezza nella prestazione di servizi ferroviari o nel coordinamento di una rete della metropolitana o della metropolitana leggera. Nondimeno è opportuno che le parti interessate abbiano la possibilità di esprimere la propria posizione sui progetti diretti ad aggiudicare contratti secondo tale modalità, con anticipo sufficiente affinché il loro parere possa essere preso in considerazione. Se i servizi ferroviari oggetto di contratti aggiudicati seguendo tale procedura sono pienamente integrati con servizi di trasporto con autobus, questi ultimi devono poter essere inclusi nello stesso contratto.
- (16) Non è neppure opportuno rendere obbligatorio il ricorso a gare pubbliche per l'attribuzione di contratti di servizio pubblico di valore limitato. È opportuno che tale valore sia più elevato per le gare relative ad un'intera rete rispetto a quelle relative ad una parte di una rete o ad una unica linea.
- (17) In considerazione del fatto che determinati settori del mercato del trasporto sono remunerativi, è opportuno dare alle autorità competenti la facoltà di agevolare nuove iniziative provenienti dal mercato, atte a colmare carenze o lacune cui attualmente non provvede alcun operatore, concedendo, a richiesta dello stesso operatore, un diritto esclusivo di fornire servizi su una linea particolare. A tal fine può essere opportuno concedere diritti esclusivi senza procedere a pubblica gara, sempreché la concessione sia rigorosamente limitata nel tempo e non sia rinnovabile.
- (18) Quando concedono un diritto esclusivo senza compensazione finanziaria diretta, le autorità devono avere la possibilità di concederlo mediante una procedura semplificata, che garantisca comunque una concorrenza non discriminatoria tra gli operatori.
- (19) È opportuno che le autorità competenti abbiano facoltà di versare agli operatori una compensazione per i costi generati dall'osservanza dei criteri minimi prescritti per l'esercizio dei trasporti pubblici, sempreché tale compensazione possa essere calcolata in modo equo e non raggiunga un livello tale da diminuire la pressione che obbliga gli operatori a soddisfare in via prioritaria le esigenze dei passeggeri.
- (20) Le disposizioni del presente regolamento che si applicano agli operatori devono parimenti applicarsi ai casi in cui i servizi di trasporto pubblico vengono prestati da una pubblica autorità che non possiede una personalità giuridica distinta da quella della pubblica amministrazione che agisce in qualità di autorità competente. Qualsiasi altra soluzione che non applichi queste disposizioni quando lo Stato agisce in qualità di imprenditore non garantisce l'applicazione non discriminatoria del diritto comunitario.
- (21) Gli studi e l'esperienza dimostrano che, anche quando il servizio pubblico viene fornito in forza di contratti di durata limitata a cinque anni, ciò non costituisce un ostacolo per l'assolvimento dei compiti assegnati agli operatori. Per ridurre al minimo le distorsioni di concorrenza e al tempo stesso salvaguardare la qualità dei servizi, è quindi opportuno che i contratti di servizio pubblico abbiano, di norma, una durata di cinque anni. Periodi più lunghi possono peraltro essere necessari quando l'operatore debba effettuare investimenti per infrastrutture, materiale ferroviario rotabile o altri

veicoli legati a particolari servizi di trasporto in determinate zone geografiche e caratterizzati da lunghi periodi di reintegrazione del capitale investito.

- (22) In conformità col principio di non discriminazione, le autorità competenti devono provvedere affinché i contratti di servizio pubblico non coprano un'area geografica più ampia di quella richiesta dall'interesse generale, in particolare più ampia di quella necessaria a fornire servizi integrati a gruppi rilevanti di persone che abitualmente utilizzano più di un mezzo nel corso del tragitto effettuato sulla rete di trasporto pubblico.
- (23) Le autorità competenti che, nell'interesse generale, ritengano di dover tutelare i dipendenti qualora la conclusione di un contratto di servizio pubblico rischi di determinare il cambiamento dell'operatore, devono poter chiedere agli operatori di osservare le pertinenti disposizioni della direttiva 77/187/CEE del Consiglio del 14 febbraio 1977, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative al mantenimento dei diritti dei lavoratori in caso di trasferimenti di imprese, di stabilimenti o di parti di stabilimenti⁸.
- (24) È necessario che le procedure istituite dal presente regolamento siano trasparenti e che vengano previste procedure di ricorso nei confronti delle decisioni prese dalle autorità competenti. È inoltre opportuno che le autorità tengano una registrazione delle proprie decisioni per un periodo di dieci anni, in armonia con i termini di prescrizione di cui all'articolo 15 del regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio⁹ sulle procedure riguardanti gli aiuti di Stato.
- (25) Come dispone il regolamento (CEE) n. 1191/69, le spese e le entrate di esercizio, le spese generali, le attività e le passività relative all'adempimento degli obblighi di servizio pubblico devono essere oggetto di contabilità separata. Tale requisito va mantenuto, seppure in forma più aggiornata, soprattutto per garantire l'efficienza della spesa pubblica ed evitare che gli importi versati a titolo di compensazione vengano utilizzati per falsare la concorrenza.
- (26) Le somme versate a titolo di compensazione possono essere esaminate alla luce delle regole comunitarie sugli aiuti di Stato qualora superino la spesa netta sostenuta da un operatore nell'assolvere a un obbligo di servizio pubblico. È pertanto opportuno che la Comunità detti le regole che consentono di stabilire quando una compensazione va considerata eccessiva. La stipulazione di contratti mediante il ricorso alla gara pubblica è un mezzo efficace per garantire che la compensazione non sia eccessiva, purché i risultati della gara riflettano condizioni di mercato eque e realistiche.
- (27) Il regolamento (CEE) n. 1191/69 esenta le compensazioni effettuate ai sensi delle sue disposizioni dall'obbligo di notifica previsto per gli aiuti di Stato dall'articolo 88, paragrafo 3 del trattato. Il presente regolamento detta nuove e dettagliate disposizioni, che tengono conto delle specificità del settore del trasporto pubblico di passeggeri, compresa la necessità di tenere una contabilità separata in base a requisiti più aggiornati, onde garantire che la compensazione sia compatibile con la normativa comunitaria in materia di aiuti di Stato. Inoltre, esso prescrive nuove procedure dettagliate che consentono alla Commissione di controllare il flusso di detti pagamenti.

⁸ GU L 61 del 5.3.1977, pag. 26. Direttiva modificata dalla direttiva 98/50/CE (GU L 201 del 17.7.1998, pag. 88).

⁹ GU L 83 del 27.3.1999, pag. 1.

È pertanto opportuno continuare ad esentare le compensazioni versate ai sensi delle disposizioni del presente regolamento dall'obbligo di osservare la procedura prevista per la notifica degli aiuti di Stato.

- (28) In base all'esperienza acquisita potranno essere avanzate proposte per una più efficiente applicazione del presente regolamento. Di conseguenza, la Commissione dovrà riferire sugli effetti della legislazione comunitaria e sull'applicazione del presente regolamento.
- (29) Poiché le autorità competenti degli Stati membri e gli operatori interessati avranno bisogno di un certo periodo di tempo per adeguare le loro disposizioni al dettato del presente regolamento, è opportuno dettare disposizioni relative ai regimi transitori.
- (30) In conseguenza degli obblighi internazionali assunti dalla Comunità, l'accesso ai mercati del trasporto pubblico degli Stati membri è stato concesso, in taluni casi, ad operatori di paesi terzi; il presente regolamento non limita tale accesso.
- (31) Il regolamento (CEE) n. 1191/69 deve pertanto essere abrogato.
- (32) Il regolamento (CEE) n. 1107/70 del Consiglio, del 4 giugno 1970, relativo agli aiuti accordati nel settore dei trasporti per ferrovia, su strada e per via navigabile¹⁰, contiene una disposizione in materia di rimborso di servitù inerenti alla nozione di servizio pubblico. Tale disposizione, che prevede espressamente l'entrata in vigore di nuove regolamentazioni comunitarie in materia, risulta ora superflua e va pertanto soppressa,

HANNO ADOTTATO IL PRESENTE REGOLAMENTO:

CAPO I

Ambito di applicazione e definizioni

Articolo 1

Ambito di applicazione

Il presente regolamento si applica all'esercizio di servizi nazionali ed internazionali di trasporto pubblico di passeggeri per ferrovia, su strada e per via navigabile interna. Esso stabilisce le condizioni alle quali le autorità competenti possono compensare gli operatori dei trasporti per i costi sostenuti al fine di adempiere ad obblighi di servizio pubblico nonché le condizioni alle quali esse possono concedere diritti esclusivi per l'esercizio di servizi di trasporto pubblico di passeggeri, onde perseguire legittimi obiettivi di servizio pubblico nell'ambito di una concorrenza regolata.

¹⁰ GU L 130 del 15.6.1970, pag. 1. Regolamento modificato da ultimo dal regolamento (CE) n. 543/97 (GU L 84 del 26.3.1997, pag. 6).

Articolo 2

Coordinamento con le disposizioni in materia di appalti pubblici

Il presente regolamento si applica fatti salvi gli obblighi che incombono alle autorità competenti in forza delle direttive 92/50/CEE e 93/38/CEE.

Nei casi in cui dette direttive impongano il ricorso a una gara pubblica per un determinato contratto di servizio pubblico, l'articolo 6, paragrafo 1, gli articoli 7, 8, 12, 13, paragrafo 1, l'articolo 13, paragrafo 2 e l'articolo 14 del presente regolamento non si applicano all'aggiudicazione di tale contratto.

Articolo 3

Definizioni

Ai fini del presente regolamento si intende per:

- a) “autorità competente”, qualsiasi organo statale che abbia il potere di intervenire nel mercato dei trasporti pubblici di passeggeri o qualsiasi altro organismo al quale lo Stato abbia conferito tale potere;
- b) “aggiudicazione diretta”, l'aggiudicazione di un contratto ad un determinato operatore a seguito di una procedura alla quale non possono partecipare altri operatori;
- c) “diritto esclusivo”, il diritto in base al quale un operatore può esercitare un particolare tipo di servizio di trasporto passeggeri su una determinata linea o rete o in una area determinata, ad esclusione di altri operatori potenziali;
- d) “servizi integrati”, i servizi ferroviari e di trasporto con autobus forniti congiuntamente da un solo operatore, in forza di un unico contratto di servizio pubblico; da un unico gruppo di dipendenti aventi lo stesso statuto contrattuale; facenti capo ad un unico conto d'esercizio; aventi servizio d'informazione, emissioni di biglietti ed orari unici;
- e) “operatore”, un'impresa di diritto pubblico o privato che fornisce servizi di trasporto pubblico di passeggeri, oppure una parte di un'amministrazione pubblica che presta servizi di trasporto pubblico di passeggeri;
- f) “periodo di reintegrazione del capitale investito” di un cespite per un operatore, il periodo durante il quale si prevede, utilizzando adeguati saggi di sconto, che il costo del cespite per un operatore, detratto l'eventuale valore di cessione, supererà i ricavi netti prodotti dal cespite, in particolare dai passeggeri e dalle autorità pubbliche;
- g) “trasporto pubblico di passeggeri”, il trasporto offerto al pubblico in maniera continuativa;
- h) “contratto di servizio pubblico”, ogni accordo giuridicamente obbligatorio stipulato tra un'autorità competente ed un operatore allo scopo di assolvere ad obblighi di servizio pubblico. Ai fini del presente regolamento un contratto di servizio pubblico è altresì:

- i) un accordo, contenuto in una decisione giuridicamente obbligatoria, concluso con il previo consenso dell'operatore, mediante il quale l'autorità competente affida all'operatore la fornitura di servizi, oppure
 - ii) le condizioni previste da una decisione, adottata da un'autorità competente, allo scopo di affidare la fornitura di servizi ad un operatore che fa parte della stessa pubblica amministrazione;
- i) **“obbligo di servizio pubblico”**, l'obbligo individuato dall'autorità competente al fine di garantire adeguati servizi di trasporto pubblico di passeggeri;
 - j) **“valore”** di un servizio di trasporto pubblico di passeggeri, di una linea, di un contratto, di un sistema di compensazioni o di un mercato, la remunerazione totale, al netto dell'IVA, percepita dall'operatore o dagli operatori, compresi in particolare, la compensazione finanziaria versata dal settore pubblico e i ricavi rappresentati dalla vendita dei titoli di trasporto, che non siano riversati all'autorità competente.

CAPO II

Garanzie per la qualità del trasporto pubblico di passeggeri

Articolo 4

1. Nell'applicare il presente regolamento le autorità competenti garantiscono la fornitura di servizi adeguati di trasporto pubblico di passeggeri di qualità e disponibilità elevate, stipulando contratti di servizio pubblico in conformità delle disposizioni del Capo III, ovvero stabilendo i criteri minimi applicabili al trasporto pubblico in conformità delle disposizioni del Capo IV.
2. Nel valutare l'adeguatezza dei servizi di trasporto pubblico di passeggeri, nel definire criteri di selezione e di aggiudicazione e nell'aggiudicare i contratti di servizio pubblico le autorità competenti tengono conto quantomeno dei seguenti elementi:
 - a) fattori legati alla protezione dei consumatori, compresa l'accessibilità dei servizi sotto il profilo della loro frequenza, velocità, puntualità, affidabilità, dimensioni della rete e delle informazioni fornite;
 - b) livello delle tariffe applicate alle diverse categorie di utenti e la loro trasparenza;
 - c) integrazione tra diversi servizi di trasporto, compresa l'integrazione in materia di informazione, emissione di biglietti, orari, diritti dei consumatori e coincidenze;
 - d) accessibilità per le persone a mobilità ridotta;
 - e) fattori ambientali, comprese le norme locali, nazionali ed internazionali relative all'emissione di sostanze inquinanti nell'atmosfera, al rumore ed ai gas che provocano il riscaldamento globale;
 - f) sviluppo regionale equilibrato;

- g) esigenze di trasporto delle persone che vivono in aree meno densamente popolate;
 - h) salute e la sicurezza dei passeggeri;
 - i) qualifiche del personale;
 - j) modalità di trattamento dei reclami, di soluzione delle controversie tra passeggeri ed operatori e di indennizzo per disservizi.
3. Gli operatori di servizi di trasporto pubblico di passeggeri mettono a disposizione di chiunque ne faccia richiesta informazioni complete ed aggiornate sugli orari, sulle tariffe e sull'accessibilità dei servizi per le varie categorie di persone con mobilità ridotta. Gli operatori addebitano unicamente l'importo necessario per coprire il costo amministrativo marginale sostenuto per fornire le informazioni.

CAPO III

Contratti di servizio pubblico

Articolo 5

Obbligatorietà del ricorso a contratti di servizio pubblico

Si procede alla conclusione di un contratto di servizio pubblico per il pagamento di qualunque compensazione finanziaria dei costi sostenuti per assolvere obblighi di servizio pubblico, compresa la compensazione sotto forma di utilizzazione di cespiti a tassi inferiori a quello di mercato, eccettuato il caso delle compensazioni versate per ottemperare a norme generali applicabili all'esercizio del pubblico trasporto di passeggeri ai sensi dell'articolo 10.

Si procede altresì alla conclusione di un contratto di servizio pubblico per la concessione di diritti esclusivi.

Articolo 6

Aggiudicazione di contratti di servizio pubblico

I contratti di servizio pubblico aggiudicati ai sensi del presente regolamento devono essere conformi alle seguenti prescrizioni:

- a) I contratti sono aggiudicati mediante gara pubblica, ad eccezione dei casi di cui agli articoli 7 e 8.
- b) I contratti dispongono che l'operatore si fa carico, quanto meno, della spesa inerente alla fornitura dei servizi contemplati nel contratto di servizio pubblico, comprese in particolare le spese per il personale, per l'energia e per la manutenzione e la riparazione dei veicoli e del materiale rotabile.
- c) I contratti sono conclusi a tempo determinato e per una durata non superiore a cinque anni.

Tuttavia per la durata del contratto si può tener conto del periodo di reintegrazione del capitale investito:

- i) quando il contratto dispone che l'operatore debba fornire il materiale ferroviario rotabile, altri veicoli di natura tecnica particolarmente progredita, ovvero infrastrutture, a condizione che dette forniture siano indissolubilmente legate a specifici servizi di trasporto situati in aree geografiche determinate; e
- ii) il periodo di reintegrazione del capitale investito a tale titolo sia superiore a cinque anni.

In tali casi, il contratto tiene conto anche dell'importanza economica relativa dei beni in questione, in rapporto al valore totale stimato dei servizi contemplati dal contratto.

- d) I contratti impongono agli operatori di fornire alle autorità competenti, annualmente e separatamente per ciascuna linea, informazioni sui servizi prestati, sulle tariffe praticate e sul numero di passeggeri trasportati e di reclami ricevuti.

Articolo 7

Aggiudicazione diretta di contratti di servizio pubblico

1. Valutandone l'opportunità caso per caso e salvo il disposto del paragrafo 3, le autorità competenti possono aggiudicare contratti di servizio pubblico concernenti i servizi ferroviari, di metropolitana o di metropolitana leggera all'operatore di loro scelta, senza ricorrere a gara pubblica, se le norme di sicurezza nazionali o internazionali non possono essere rispettate in alcun altro modo.
2. Valutandone l'opportunità caso per caso e salvo il disposto del paragrafo 3, le autorità competenti possono aggiudicare contratti di servizio pubblico concernenti i servizi di metropolitana o di metropolitana leggera all'operatore di loro scelta, senza ricorso a gara pubblica, se qualsiasi altra soluzione determinerebbe costi supplementari per mantenere il coordinamento fra l'operatore e il gestore dell'infrastruttura e qualora tali costi non possano essere compensati da vantaggi supplementari.
3. Le autorità competenti che intendano aggiudicare un contratto ai sensi del paragrafo 1 o del paragrafo 2, pubblicano, con almeno un anno di anticipo e nell'osservanza dell'articolo 13, la loro decisione preliminare di procedere in tal senso e indicano la situazione di fatto e l'analisi in base alle quali hanno assunto tale decisione preliminare.
4. Nel caso di un operatore che, alla data di entrata in vigore del presente regolamento, fornisca servizi integrati, compresi servizi con autobus, risultando altresì soddisfatte le condizioni di cui ai paragrafi 1 e 2, l'autorità competente può decidere di inserire i servizi di natura non ferroviaria nel contratto aggiudicato direttamente a tale operatore, purché lo Stato membro interessato conceda la propria approvazione e ne informi la Commissione, fornendo le adeguate giustificazioni nonché gli opportuni indicatori che permettano un esame comparato delle prestazioni.
5. Valutandone l'opportunità caso per caso le autorità competenti possono aggiudicare all'operatore di loro scelta, senza ricorso a gara pubblica, contratti di servizio pubblico per servizi aventi un valore annuo medio stimato inferiore a 400 000 euro. Se l'autorità competente raggruppa tutte le sue prescrizioni di servizio pubblico in un unico contratto di servizio pubblico, essa può decidere di aggiudicare all'operatore di

sua scelta tale contratto di servizio pubblico, purché esso sia inferiore a un valore annuo stimato di 800 000 euro.

Non è ammesso il frazionamento di obblighi inerenti ad una determinata quantità di servizi allo scopo di evitare la gara pubblica.

6. Se un operatore propone una nuova iniziativa destinata a fornire un servizio laddove non ne esista alcuno, l'autorità competente può attribuirgli direttamente il diritto esclusivo di fornire tal servizio nuovo o supplementare, a condizione che il servizio non sia soggetto a compensazione finanziaria in esecuzione di un contratto di servizio pubblico.

Un contratto di servizio pubblico per la fornitura di un servizio ai sensi del primo comma può essere attribuito direttamente per una sola volta.

Articolo 8

Attribuzione di contratti di servizio pubblico in base al confronto della qualità

L'autorità competente può, senza procedere a gara pubblica, affidare un contratto di servizio pubblico per un servizio limitato ad una determinata linea e per cui non sia ammessa alcuna compensazione finanziaria in esecuzione di un contratto di servizio pubblico, a condizione che:

- a) sia stato pubblicato un invito a presentare offerte, e
- b) su tale base l'autorità abbia scelto, procedendo al confronto della qualità delle proposte ricevute, l'operatore o gli operatori che forniranno il miglior servizio al pubblico.

Articolo 9

Misure di salvaguardia

1. L'autorità competente può imporre all'operatore prescelto di subappaltare una quota definita dei servizi contemplati dal contratto a terzi con i quali non abbia rapporti di affiliazione. L'obbligo di subappaltare non può essere previsto per più della metà del valore dei servizi contemplati dal contratto.
2. L'autorità competente può decidere di non aggiudicare contratti di servizio pubblico ad un operatore che, in conseguenza dell'aggiudicazione, disporrebbe di una quota superiore ad un quarto del mercato di riferimento dei servizi di trasporto pubblico di passeggeri.
3. Se un contratto di servizio pubblico prevede la concessione di un diritto esclusivo, l'autorità competente può imporre all'operatore prescelto di garantire al personale precedentemente assunto per fornire i servizi, i diritti di cui avrebbe beneficiato se avesse avuto luogo un trasferimento ai sensi della direttiva 77/187/CEE. L'autorità identifica il personale interessato e ne precisa i diritti contrattuali.
4. Le autorità competenti possono imporre all'operatore prescelto di stabilirsi nello Stato membro in questione, a meno che la legislazione comunitaria adottata ai sensi dell'articolo 71 del trattato non preveda la libera prestazione dei servizi. Tuttavia, le

autorità competenti che aggiudicano contratti di servizio pubblico non discriminano potenziali operatori stabiliti in altri Stati membri invocando il fatto che essi non sono ancora stabiliti nello Stato membro in questione o che non sono ancora titolari della licenza necessaria per fornire i servizi.

5. Le autorità competenti che applicano una delle condizioni di cui ai paragrafi da 1 a 4 comunicano ai potenziali operatori tutte le informazioni pertinenti all'avvio della procedura di aggiudicazione del contratto di servizio pubblico.

CAPO IV

Criteria minimi applicabili all'esercizio di servizi di trasporto pubblico di passeggeri

Articolo 10

Fatti salvi i contratti di servizio pubblico conclusi in applicazione delle disposizioni del capo III, le autorità competenti possono stabilire regole generali o criteri minimi che devono essere osservati da tutti gli operatori. Tali regole e criteri devono essere applicati senza discriminazione a tutti i servizi di trasporto che presentano caratteristiche analoghe nell'area geografica per la quale l'autorità è competente. Tali regole e criteri minimi possono anche prevedere compensazioni per i costi generati dalla loro osservanza, a condizione che:

- a) se la regola o il criterio limitano le tariffe, tale limitazione riguardi solo determinate categorie di passeggeri;
- b) l'importo annuo della compensazione versata all'operatore per aver osservato le regole generali o i criteri minimi nell'area in cui vigono la regola o il criterio in questione non deve superare un quinto del valore dei servizi forniti dall'operatore nell'area stessa; e
- c) la compensazione possa essere concessa a tutti gli operatori senza discriminazioni.

CAPO V

Disposizioni procedurali

Articolo 11

Notificazione

Alle compensazioni versate ai sensi del presente regolamento non si applica la procedura di informazione di cui all'articolo 88, paragrafo 3 del trattato CE.

Articolo 12

Procedure di aggiudicazione

1. La procedura adottata per la gara pubblica o per il confronto della qualità deve essere equa, aperta e non discriminatoria.
2. La procedura deve essere pubblicata nei modi indicati all'articolo 13.

3. In caso di gara pubblica devono essere stabiliti:
 - a) i criteri di selezione, tenuto conto dei criteri di cui all'articolo 4, paragrafo 2, che definiscono le esigenze minime dell'autorità;
 - b) i criteri di aggiudicazione, tenuto conto dei criteri di cui all'articolo 4, paragrafo 2, che definiscono gli elementi in base ai quali l'autorità sceglierà fra le offerte che soddisfano i criteri di selezione; e
 - c) le specificazioni tecniche che definiscono gli obblighi di servizio pubblico disciplinati dal contratto e che individuano gli elementi che devono essere messi a disposizione dell'offerente prescelto con le modalità e condizioni pertinenti.

Tra l'emissione del bando di gara e il termine ultimo per il ricevimento delle offerte deve intercorrere un periodo di almeno 52 giorni.

4. Nelle informazioni che forniscono agli operatori potenziali, le autorità competenti inseriscono le informazioni pertinenti di cui dispongono, nell'ambito dei contratti di servizio pubblico, sui servizi forniti dagli operatori, sulle tariffe praticate e sul numero di passeggeri trasportati nel corso degli ultimi cinque anni.

Articolo 13

Trasparenza

1. Gli avvisi di gara, le decisioni e le decisioni preliminari ai sensi del presente regolamento sono oggetto di un'adeguata pubblicità che deve indicare, nel caso delle decisioni e delle decisioni preliminari, i motivi su cui sono fondate.
2. Le autorità competenti inviano all'Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, tramite i canali più appropriati, le decisioni e gli avvisi relativi ai contratti di servizio pubblico e ai sistemi di compensazione aventi un valore annuo stimato pari o superiore a 400 000 euro ovvero 800 000 euro, ai fini della pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee*.

Il valore più elevato di cui al comma precedente si applica soltanto quando l'autorità competente raggruppa in un unico contratto tutte le sue prescrizioni di servizio pubblico.

3. Le autorità competenti comunicano a chi ne faccia richiesta:
 - a) le condizioni di ogni contratto di servizio pubblico da esse aggiudicato;
 - b) le prescrizioni di applicazione generale per l'esercizio del trasporto pubblico da esse stabilite; e
 - c) le informazioni di cui dispongono, nell'ambito dei contratti di servizio pubblico, in merito ai servizi forniti dagli operatori, alle tariffe praticate e al numero di passeggeri trasportati.

4. Le autorità conservano, per almeno dieci anni, il fascicolo di ogni procedura di aggiudicazione di contratti di servizio pubblico, in modo da poter successivamente fornire la motivazione delle proprie decisioni. I fascicoli vengono messi a disposizione, per estratto, agli interessati che ne facciano richiesta.
5. Gli Stati membri inviano alla Commissione, entro la fine del mese di marzo di ciascun anno:
 - a) un prospetto, relativo all'anno precedente, del numero, del valore stimato e della durata dei contratti di servizio pubblico che le autorità competenti hanno aggiudicato, distinguendo fra servizi di trasporto per ferrovia, autobus e via navigabile interna, distinguendo inoltre i contratti attribuiti in esito a bando di gara, in base al confronto della qualità o all'operatore di loro scelta;
 - b) un prospetto dell'ambito di applicazione e del contenuto delle regole generali o dei criteri minimi in vigore durante l'anno precedente e per i quali è stata versata una compensazione, nonché l'ammontare delle compensazioni versate.

Articolo 14

Diritto di ricorso

1. Gli Stati membri prevedono per gli operatori e per le altre parti interessate il diritto di proporre ricorso dinanzi ad un organo pubblico contro le decisioni prese in forza del presente regolamento, anche in via preliminare, dalle autorità competenti. Tale organo è indipendente, nella sua organizzazione, nel suo funzionamento, nella sua struttura giuridica e nelle sue decisioni, da ogni autorità competente interessata e da ogni operatore.
2. Gli organi competenti per i ricorsi possono richiedere qualsiasi informazione che ritengano utile alle autorità competenti, alle imprese ed ai terzi dello Stato membro interessato. Tali informazioni devono essere fornite senza indebiti ritardi.
3. Gli organi competenti per i ricorsi sono tenuti ad esaminare tutti i ricorsi e ad agire per ovviare alla situazione nel termine massimo di due mesi dal ricevimento di tutte le informazioni.
4. Salvo il disposto del paragrafo 5, le decisioni degli organi competenti per i ricorsi sono vincolanti per tutte le parti interessate da dette decisioni.
5. Gli Stati membri prendono le misure necessarie per garantire che le decisioni degli organi competenti per i ricorsi siano impugnabili in via giurisdizionale.

Articolo 15

Disposizioni in materia contabile

1. I servizi soggetti a contratti di servizio pubblico stipulati con una determinata autorità competente sono considerati, ai fini contabili, come un'attività distinta e il loro esercizio è considerato far capo ad un'unità contabile distinta, separata dalle altre attività svolte dall'impresa, indipendentemente dal fatto che siano o no in rapporto con il trasporto di passeggeri.

2. Ciascuna divisione contabile osserva le seguenti condizioni:
 - a) i conti di esercizio devono essere separati;
 - b) le percentuali delle spese generali, delle attività e delle passività corrispondenti a ciascuna attività devono essere imputate secondo il loro uso effettivo;
 - c) i principi contabili in materia di costi in base ai quali è attuata la separazione contabile devono essere chiaramente definiti; e
 - d) per ciascuna attività, a fronte delle spese vanno indicati i proventi di esercizio dei servizi in questione e i versamenti delle autorità pubbliche a titolo di compensazione per la spesa sostenuta per conformarsi agli obblighi di servizio pubblico di cui trattasi, senza alcuna possibilità di storni verso altre attività.
3. Gli operatori che ricevono una compensazione per l'osservanza dei criteri minimi applicabili alla prestazione di servizi di trasporto in conformità con l'articolo 10 devono, nella loro contabilità, individuare separatamente i costi da essi sostenuti per ottemperare alla regola generale o ai criteri in questione, i ricavi supplementari registrati grazie all'osservanza della regola e dei criteri, nonché la compensazione versata. La compensazione versata e i ricavi supplementari percepiti devono controbilanciare le spese sostenute, senza alcuna possibilità di storni verso un'attività non soggetta alla regola o ai criteri in questione.

CAPO VI

Disposizioni finali

Articolo 16

Compensazione

Salvo il caso dei contratti di servizio pubblico attribuiti mediante gara pubblica, le autorità competenti non versano compensazioni più elevate né applicano procedure meno rigorose di quelle di cui all'allegato I.

Articolo 17

Misure transitorie

1. Gli Stati membri prendono le misure necessarie per garantire che i sistemi, i contratti o gli accordi attuati con modalità diverse da quelle prescritte dal presente regolamento cessino di avere effetto entro tre anni dall'entrata in vigore dello stesso.
2. Nel caso di un operatore tenuto a effettuare investimenti in infrastrutture ferroviarie, alla data di entrata in vigore del presente regolamento, in applicazione di un contratto di servizio pubblico con un periodo di reintegrazione del capitale così investito superiore a tre anni, gli Stati membri possono consentire all'autorità competente di prorogare per un massimo di tre anni il periodo transitorio di tre anni di cui al paragrafo 1, tenuto conto del periodo di reintegrazione del capitale investito e dell'importanza economica relativa dei cespiti in questione rispetto al valore totale stimato dei servizi oggetto del contratto.

3. Ai singoli sistemi, contratti e accordi di cui ai paragrafi 1 e 2 continuano ad applicarsi, fino al loro termine di efficacia, le disposizioni del regolamento (CEE) n. 1191/69 applicabili prima dell'entrata in vigore del presente regolamento.

Articolo 18

Operatori dei paesi di cui all'allegato II

Ai fini del presente regolamento e ferme restando le disposizioni dell'articolo 9, paragrafo 4, gli operatori provenienti dai paesi elencati all'allegato II beneficiano dello stesso trattamento delle imprese comunitarie, conformemente a quanto stabilito negli accordi conclusi da ciascuno di questi paesi con la Comunità. La Commissione aggiorna tale allegato in armonia con gli obblighi internazionali assunti dalla Comunità, pubblicando un avviso nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee*, serie L.

Articolo 19

Controllo della Commissione

1. Gli Stati membri consultano la Commissione in ordine a qualsiasi disposizione legislativa, regolamentare o amministrativa necessaria per l'applicazione del presente regolamento.
2. Entro cinque anni dall'entrata in vigore, la Commissione redige una relazione sull'applicazione del presente regolamento da parte degli Stati membri e sugli effetti della stessa sul trasporto di passeggeri e propone, se necessario, le opportune modificazioni. La relazione comprende un esame del funzionamento dell'esenzione di cui all'articolo 7, paragrafo 4.

Articolo 20

Abrogazione e modifica

1. Il regolamento (CEE) n. 1191/69 è abrogato.
2. Nel regolamento (CEE) n. 1107/70, all'articolo 3, il paragrafo 2 è soppresso.

Articolo 21

Entrata in vigore

Il presente regolamento entra in vigore il ventesimo giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee*.

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

Fatto a Bruxelles, il

Per il Parlamento europeo

Per il Consiglio

La Presidente

Il Presidente

ALLEGATO I

Norme applicabili alle compensazioni in assenza di gara pubblica

1. Quando un'autorità competente versa compensazioni ad un operatore per l'assolvimento di un obbligo di servizio pubblico ai sensi del presente regolamento e se tale compensazione non riguarda un contratto di servizio pubblico attribuito mediante gara pubblica, l'importo della compensazione non deve superare l'effetto finanziario netto dovuto all'osservanza dell'obbligo di servizio pubblico, calcolato in conformità delle regole di cui al presente allegato.
2. L'effetto finanziario netto corrisponde alla somma degli effetti dell'osservanza dell'obbligo di servizio pubblico:
 - i) sulle spese dell'operatore (spese evitate meno le spese supplementari sostenute); e
 - ii) sulle entrate dell'operatore (introiti supplementari meno introiti pregressi).
3. L'effetto finanziario netto viene determinato tenendo conto degli effetti del rispetto dell'obbligo di servizio pubblico sul complesso delle attività dell'operatore.
4. L'effetto finanziario netto viene calcolato mettendo a confronto la situazione in cui l'obbligo di servizio pubblico è stato osservato, con la situazione che si sarebbe verificata se l'obbligo non fosse stato osservato e se la prestazione dei servizi cui l'obbligo si riferisce fosse stata effettuata secondo una logica puramente commerciale.
5. Nell'ipotesi in cui l'obbligo non fosse stato adempiuto (caso di riferimento) devono calcolarsi stime delle tariffe, del numero dei passeggeri e dei costi.
6. Il caso di riferimento può essere calcolato come segue:
 - i) utilizzando i dati relativi alla situazione esistente prima che l'operatore cominciasse ad adempiere all'obbligo di servizio pubblico, se le circostanze non sono mutate al punto da non rappresentare più un riferimento attendibile per le tariffe, il numero dei passeggeri e i costi; oppure
 - ii) mediante confronto con i dati desunti da servizi comparabili forniti secondo una logica puramente commerciale; oppure
 - iii) mediante una stima dei costi e della domanda dei servizi.

Il calcolo del caso di riferimento deve prendere in considerazione le linee di tendenza osservabili nel mercato dei trasporti di cui trattasi.

7. Nel calcolare gli effetti che l'adempimento dell'obbligo di servizio pubblico ha sulle entrate si deve tener conto, in particolare, delle variazioni delle tariffe e del numero dei passeggeri. Il calcolo tiene conto dell'incidenza che il rispetto dell'obbligo di servizio pubblico e la modificazione della qualità, della quantità e del prezzo dei servizi forniti hanno sulla domanda dei servizi di trasporto. Tale valutazione non deve limitarsi a considerare l'impatto sul segmento di rete direttamente interessato

dall'obbligo, ma deve ricomprendere tutti gli effetti che si esercitano sulle altre parti della rete.

8. Il calcolo degli effetti finanziari sui costi legati all'osservanza di un obbligo di servizio pubblico è analogo al calcolo degli effetti sulle entrate. Se l'obbligo riguarda unicamente una parte dei servizi forniti dall'operatore, i costi comuni come le spese generali vengono ripartiti fra questi e gli altri servizi in proporzione al valore di ciascuna categoria di servizi.
9. I costi derivanti dall'adempimento di obblighi di servizio pubblico sono calcolati sulla base di una gestione efficiente dell'operatore e della fornitura dei servizi di trasporto di qualità adeguata.

L'entità della compensazione viene stabilita in anticipo per la durata del contratto o del regime compensativo; tuttavia, il contratto o il regime può prevedere che l'importo della compensazione venga adeguato con riferimento a fattori prestabiliti. Gli importi compensativi devono in ogni caso restare immutati per un periodo di almeno un anno.

Le compensazioni versate a fronte dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico possono essere versate solo se l'operatore di cui trattasi, se avesse avuto esclusivamente riguardo ai propri interessi commerciali, non avrebbe adempiuto a tale obbligo in assenza di tale compensazione, o non lo avrebbe adempiuto nella stessa misura o alle stesse condizioni.

ALLEGATO II

Paesi i cui operatori devono essere trattati come imprese comunitarie ai fini del presente regolamento, a norma dell'articolo 18

Bulgaria, Repubblica ceca, Estonia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Polonia, Romania, Slovacchia, Slovenia.