



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 30.1.2013
COM(2013) 28 final

2013/0028 (COD)

Proposta di

REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

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

(Testo rilevante ai fini del SEE)

{SWD(2013) 10 final}

{SWD(2013) 11 final}

RELAZIONE

1. CONTESTO DELLA PROPOSTA

Nel Libro bianco del 2011 sulla politica dei trasporti, adottato il 28 marzo 2011¹, la Commissione ha esposto la sua visione di uno spazio ferroviario europeo unico caratterizzato da un mercato interno ferroviario in cui le imprese ferroviarie europee possano prestare servizi senza inutili ostacoli tecnici e amministrativi.

Varie iniziative hanno riconosciuto le potenzialità dell'infrastruttura ferroviaria di costituire l'intelaiatura del mercato interno e un motore di crescita sostenibile. Nelle conclusioni del gennaio 2012 il Consiglio europeo ha evidenziato l'importanza di liberare il potenziale di creazione di crescita di un mercato unico pienamente integrato, anche con misure relative alle industrie di rete. Nella comunicazione "Azione per la stabilità, la crescita e l'occupazione", adottata il 30 maggio 2012, la Commissione ha sottolineato l'importanza di ridurre ulteriormente l'onere normativo e gli ostacoli all'ingresso nel settore ferroviario, e nella comunicazione "Una governance migliore per il mercato unico"², adottata il 6 giugno 2012, ha sottolineato l'importanza del settore dei trasporti.

Nell'ultimo decennio l'apertura dei mercati nazionali e il miglioramento della concorrenza e dell'interoperabilità nel settore ferroviario a livello UE hanno costituito l'obiettivo di tre pacchetti legislativi "ferroviari". Il regolamento n. 1370/2007 relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia, pubblicato nel dicembre 2007, ha inquadrato l'aggiudicazione dei contratti di servizio pubblico e la compensazione degli obblighi di servizio pubblico, senza tuttavia delineare un'impostazione comune all'aggiudicazione dei contratti nel trasporto di passeggeri per ferrovia. Nonostante la nuova normativa adottata dall'Unione, la quota modale della ferrovia nel trasporto all'interno dell'UE è rimasta modesta.

1.2 Problemi da affrontare

Secondo i portatori d'interesse, nel quadro giuridico vigente l'efficienza dei servizi di trasporto passeggeri per ferrovia è insufficiente sia per qualità del servizio sia per operatività. Dal sondaggio 2012 di Eurobarometro emerge che il 54% degli interrogati è insoddisfatto dei sistemi ferroviari nazionale e regionale di cui si serve. Nel quadro di valutazione dei mercati dei beni di consumo 2011³ la soddisfazione globale dei viaggiatori per ferrovia si attestava a 6,7/10, ben al di sotto della maggior parte dei beni di consumo e dei servizi. I consumatori hanno attribuito ai servizi ferroviari un punteggio inferiore a quello di tutti gli altri modi di trasporto (migliori risultati hanno ottenuto, in particolare, il trasporto urbano e le compagnie aeree), collocandoli al 27° posto tra i 30 mercati dei servizi. In termini di operatività, un divario considerevole separa i sistemi ferroviari più efficienti da quelli meno efficienti, a indicazione di differenze notevoli sia nell'impiego delle attività (materiale rotabile, ad esempio) e dell'infrastruttura sia nella produttività del lavoro. I divari nell'efficienza operativa determinano, in confronto ad altri settori economici, la necessaria iniezione di ingenti fondi pubblici (a prescindere dal finanziamento dell'infrastruttura), perché molte imprese ferroviarie operano in perdita.

¹ Libro bianco: Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti. — Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile — COM(2011) 144.

² Una governance migliore per il mercato unico — COM(2012) 259.

³ http://ec.europa.eu/consumers/consumer_research/cms_en.htm

Il miglioramento della qualità del servizio e dell'efficienza operativa delle imprese ferroviarie si scontra a una serie di ostacoli, connessi anzitutto all'accesso al mercato dei servizi di trasporto nazionale di passeggeri e all'assenza di pressione concorrenziale. Il mercato è chiuso alla concorrenza in molti Stati membri, con la conseguenza non soltanto che la crescita risulta inibita, ma anche che si creano disparità fra gli Stati membri che hanno aperto il mercato e quelli in cui ciò non è ancora avvenuto. La diversità delle impostazioni adottate dagli Stati membri circa l'apertura del mercato dei servizi di trasporto nazionale di passeggeri per ferrovia impedisce l'emergere di un autentico mercato interno dei servizi di trasporto passeggeri per ferrovia.

La stragrande maggioranza dei servizi di trasporto nazionale di passeggeri non è comunque prestata su base commerciale, bensì nel quadro di contratti di servizio pubblico. Dato che all'aggiudicazione di tali contratti non si applicano norme comuni dell'UE, alcuni Stati membri hanno introdotto per essi l'aggiudicazione mediante gara, mentre in altri vige l'aggiudicazione diretta. Questo mosaico di regimi normativi nell'UE ostacola le imprese ferroviarie nella valorizzazione di tutte le potenzialità di esercizio dell'attività in un mercato interno. Il presente pacchetto normativo contempla anche la concorrenza nei contratti di servizio pubblico e gli ostacoli che vi si frappongono, quali la disponibilità di materiale rotabile idoneo per i potenziali offerenti, l'accesso non discriminatorio ai sistemi informativi e i sistemi integrati di emissione di biglietti nei casi in cui vanno a vantaggio del passeggero.

1.3 Finalità generali

Principale finalità della politica dei trasporti dell'Unione europea è istituire un mercato interno dei trasporti che contribuisca a un livello elevato di competitività e allo sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche. Nel Libro bianco sui trasporti del 2011 si afferma che per il 2050 la maggior parte del trasporto di passeggeri a medio raggio dovrebbe essere effettuato per ferrovia; la conseguente conversione modale contribuirebbe alla riduzione del 20% delle emissioni di gas a effetto serra prevista nella strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva⁴. Il Libro bianco giunge alla conclusione che non saranno possibili grandi cambiamenti nei trasporti se non si potrà contare su un'infrastruttura ferroviaria adeguata e su un approccio più intelligente al suo utilizzo.

La finalità generale di questa proposta, che s'iscrive nel quarto pacchetto ferroviario, è migliorare la qualità dei servizi di trasporto passeggeri per ferrovia e aumentarne l'efficienza operativa, migliorando così la competitività e l'attrattiva della rotaia rispetto ad altri modi e sviluppando ulteriormente lo spazio ferroviario europeo unico.

1.4 Obiettivi specifici

La proposta prevede sia norme comuni in materia di aggiudicazione dei contratti di servizio pubblico nel trasporto di passeggeri per ferrovia sia misure di accompagnamento atte a migliorare l'esito delle procedure di gara.

L'obbligatorietà dell'aggiudicazione dei contratti di servizio pubblico mediante gara mira a intensificare la pressione concorrenziale sui mercati ferroviari nazionali al fine di aumentare la quantità e migliorare la qualità dei servizi di trasporto passeggeri. L'aggiudicazione mediante gara dei contratti di trasporto ferroviario è altresì in grado di assicurare un'utilizzazione migliore del denaro speso per i servizi di trasporto pubblico. L'adozione di

⁴ Comunicazione della Commissione: Europa 2020 — Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva — COM(2010) 2020.

norme comuni in materia di procedure di aggiudicazione concorre a instaurare condizioni operative più omogenee per le imprese ferroviarie. Le proposte vanno considerate in relazione alle modifiche proposte della direttiva 2012/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico (rifusione)⁵, con le quali si introducono diritti di libero accesso per le imprese ferroviarie e si rafforzano le disposizioni sull'accesso non discriminatorio all'infrastruttura ferroviaria.

2. CONSULTAZIONE DELLE PARTI INTERESSATE E VALUTAZIONI D'IMPATTO

Per sostenere la Commissione nel processo di valutazione d'impatto è stato chiesto a un consulente esterno di redigere uno studio di accompagnamento e di effettuare una consultazione mirata. Lo studio è stato avviato nel dicembre 2011 ed è sfociato nella relazione finale nel settembre 2012.

Per raccogliere le opinioni dei portatori d'interesse si è preferito ricorrere a una combinazione ampia di metodi di consultazione mirata piuttosto che a una consultazione pubblica: tra il 1° marzo e il 16 aprile 2012 sono stati inviati questionari personalizzati a 427 portatori d'interesse nel settore ferroviario (imprese ferroviarie, gestori dell'infrastruttura, ministeri dei trasporti, autorità di sicurezza, ministeri, organismi rappresentativi, organizzazioni dei lavoratori, ecc.); i passeggeri hanno potuto esprimersi grazie a un sondaggio di Eurobarometro che ha interessato 25 000 persone equamente distribuite tra i 25 Stati membri dotati di ferrovie; gli enti locali e regionali sono stati interpellati tramite la rete del Comitato delle regioni.

Le consultazioni sono state integrate da un'audizione dei portatori d'interesse, tenutasi il 29 maggio 2012 con la partecipazione di circa 85 persone, da una conferenza che ha riunito circa 420 partecipanti il 24 settembre 2012 e da colloqui con portatori d'interesse specifici lungo tutto il 2012. I servizi della Commissione si sono riuniti con rappresentanti della Comunità delle ferrovie europee (CER, che raggruppa le imprese ferroviarie), dell'Associazione europea di operatori del trasporto passeggeri (EPTO), della Federazione europea dei lavoratori dei trasporti (ETF), della Federazione europea dei passeggeri (EPF), dell'Associazione dei gestori dell'infrastruttura ferroviaria (EIM) e dell'Associazione internazionale del trasporto pubblico (UITP). Sono state inoltre organizzate riunioni specifiche con i portatori d'interesse in Francia, Germania, Paesi Bassi, Polonia, Regno Unito e Svezia.

La maggioranza delle risposte (60%) concorda che l'integrazione del mercato possa essere stimolata con diritti di libero accesso nuovi e supplementari o sancendo l'obbligatorietà delle procedure di gara, ovvero combinando le due soluzioni. Il libero accesso al trasporto nazionale di passeggeri per ferrovia, subordinato a una prova dell'equilibrio economico che ne valuti il possibile impatto sulla sostenibilità economica dei servizi di contratto pubblico, è emerso come opzione maggioritaria (55% di risposte favorevoli), mentre il giudizio sulla situazione attuale è molto negativo (ottiene il sostegno di solo il 20% delle risposte); per i rappresentanti dei lavoratori qualsiasi apertura del mercato dei servizi di trasporto nazionale di passeggeri per ferrovia implicherà un peggioramento delle condizioni di lavoro e più scioperi.

⁵ GU L 343 del 14.12.2012, pag. 32.

Sull'obbligatorietà delle procedure di gara, il 45% delle risposte propende per opzioni flessibili analoghe a quelle della procedura negoziata negli appalti pubblici e per periodi di transizione nei quali introdurre gradualmente procedure di gara per tutti i contratti di servizio pubblico (80% delle risposte).

La maggioranza delle risposte (60%) concorda che la creazione di società di noleggio contribuisca a migliorare l'accesso al materiale rotabile e la grande maggioranza (75%) vorrebbe pieno accesso alle informazioni tecniche che il gestore dell'infrastruttura è tenuto a fornire. Riguardo ai sistemi integrati di emissione di biglietti, è emersa la preferenza per disposizioni non vincolanti o per clausole che permettano accordi volontari, da privilegiare rispetto a misure obbligatorie a livello di UE o di Stato membro.

Il comitato di dialogo sociale settoriale sulle ferrovie è stato consultato il 26 marzo e il 19 giugno, in particolare sulle opzioni e sulla valutazione del rispettivo impatto sociale.

Sulla base dello studio esterno precitato e delle conclusioni del processo di consultazione, la Commissione ha proceduto a una valutazione qualitativa e quantitativa degli impatti delle diverse opzioni di ammodernamento del quadro normativo vigente.

Dalla valutazione d'impatto è emerso che i risultati migliori in termini di effetti economici, ambientali e sociali — con la generazione di un valore attuale netto compreso tra 21 e 29 miliardi di EUR nel periodo 2019-2035 — si otterrebbero combinando gli elementi seguenti:

- diritti di libero accesso, definiti nelle linee generali, subordinati alla prova d'impatto sull'equilibrio economico dei contratti di servizio pubblico;
- aggiudicazione mediante gara dei contratti di servizio pubblico;
- sistemi nazionali integrati di emissione di biglietti a adesione volontaria;
- obbligo a carico degli Stati membri di assicurare alle imprese ferroviarie che intendono partecipare ad una procedura di gara pubblica l'accesso a materiale rotabile idoneo su base non discriminatoria.

3. ELEMENTI GIURIDICI DELLA PROPOSTA

3.1 Definizione di autorità competente a livello locale (articolo 2, lettera c))

La modifica aumenta la certezza del diritto specificando che all'"autorità competente a livello locale" fa capo un agglomerato urbano o un bacino rurale e non zone estese del territorio nazionale.

3.2 Specifiche relative alla determinazione degli obblighi di servizio pubblico e dell'ambito geografico dei contratti di servizio pubblico da parte delle autorità competenti (articolo 2, lettera e), e nuovo articolo 2 bis)

L'articolo prevede una procedura flessibile, ma formalizzata e trasparente, per determinare gli obblighi di servizio pubblico e l'ambito geografico dei contratti di servizio pubblico, qualora l'autorità competente reputi necessario un intervento pubblico per assicurare, nel territorio di sua competenza, una mobilità corrispondente al livello auspicato sotto il profilo politico.

Impone all'autorità competente di stendere un piano di trasporto pubblico che fissi sia gli obiettivi della politica del trasporto pubblico di passeggeri sia le relative caratteristiche di offerta ed efficienza, nonché di motivare sia il tipo e la portata degli obblighi di servizio pubblico che intende imporre agli operatori di trasporto pubblico sia l'ambito di applicazione del contratto di servizio pubblico, al fine di conseguire gli obiettivi fissati nel piano di trasporto pubblico. In tale contesto le autorità competenti devono applicare criteri basati sui principi generali del trattato, quali adeguatezza, necessità e proporzionalità, così come criteri economici quali l'efficacia in termini di costi e la sostenibilità finanziaria. L'articolo impone inoltre all'autorità competente di procedere ad un'adeguata consultazione delle parti interessate, ad es. le organizzazioni dei passeggeri e dei dipendenti e gli operatori dei trasporti. Nel trasporto ferroviario, gli organismi indipendenti di regolamentazione del settore sono tenuti a provvedere alla verifica giuridica della procedura. L'articolo fissa altresì, con flessibilità, un massimale del volume di trasporto di passeggeri per ferrovia nel quadro di ciascun contratto di servizio pubblico, al fine di assicurare l'effettiva concorrenza tenendo conto delle diverse dimensioni e strutture amministrative dei mercati del trasporto passeggeri per ferrovia dei vari Stati membri.

3.3 Fornitura di informazioni operative, tecniche e finanziarie sul trasporto di passeggeri oggetto di un contratto di servizio pubblico destinato ad essere aggiudicato mediante gara (articolo 4, paragrafo 6, e nuovo articolo 4, paragrafo 8)

La nuova disposizione dell'articolo 4, paragrafo 8, obbliga le autorità competenti a mettere a disposizione dei potenziali offerenti per il contratto di servizio pubblico, affinché siano in grado di presentare un'offerta informata, determinate informazioni operative, tecniche e finanziarie, potenziando così la concorrenza. La modifica dell'articolo 4, paragrafo 6, precisa che le autorità competenti devono indicare chiaramente nei documenti di gara se impongono agli operatori di servizio pubblico di rispettare determinati parametri o criteri sociali.

3.4 Massimali per l'aggiudicazione diretta di contratti di volume esiguo e per l'aggiudicazione diretta a piccole e medie imprese (articolo 5, paragrafo 4)

La disposizione introduce massimali di valore specifici per l'aggiudicazione diretta di contratti di volume esiguo nel trasporto ferroviario. I limiti vigenti sono mirati al trasporto con autobus o a modi di trasporto su rotaia diversi dalla ferrovia. Il massimale proposto per la ferrovia s'iscrive nella logica di permettere l'aggiudicazione diretta quando il costo dell'organizzazione di una procedura di gara sarebbe superiore ai vantaggi attesi. Il corrispondente limite espresso in treno-chilometro rispecchia il costo unitario medio della fornitura di trasporto ferroviario.

3.5 Obbligatorietà dell'aggiudicazione dei contratti di trasporto ferroviario mediante gara (articolo 5, paragrafo 6, e articolo 4)

Con la soppressione dell'articolo 5, paragrafo 6, è preclusa alle autorità competenti la possibilità di decidere, nel settore ferroviario, se aggiudicare un contratto di servizio pubblico direttamente o mediante gara. La regola generale della procedura di gara si applicherà anche alla ferrovia.

3.6 Restrizioni all'aggiudicazione (nuovo articolo 5, paragrafo 6)

Per aumentare la concorrenza, una volta introdotte procedure di gara per i contratti di trasporto ferroviario, la disposizione permette alle autorità competenti di aggiudicare a imprese ferroviarie diverse contratti di trasporto passeggeri per ferrovia che riguardano parti della stessa rete o un complesso di tragitti. A tal fine l'autorità competente può decidere di

limitare il numero di contratti che una stessa impresa ferroviaria può aggiudicarsi in una procedura di gara.

3.7 Accesso al materiale rotabile ferroviario (nuovo articolo 5 *bis* e nuovo articolo 9 *bis*)

L'imposizione agli Stati membri dell'obbligo di assicurare, agli operatori che intendono prestare servizi di trasporto pubblico di passeggeri per ferrovia, l'accesso effettivo e non discriminatorio a materiale rotabile ferroviario idoneo permette di superare un grande ostacolo all'effettiva concorrenza nei contratti di servizio pubblico. Negli Stati membri privi di un mercato funzionante di noleggio del materiale rotabile ferroviario spetta alle autorità competenti adottare le misure che assicurino l'accesso a tale materiale al fine di aprire il mercato. Poiché la situazione e le esigenze variano da un paese all'altro, la nuova disposizione lascia tuttavia alle autorità competenti un ampio margine di manovra nella scelta del modo più opportuno per conseguire l'obiettivo, pur indicando le misure applicate con maggior frequenza. Le modalità della procedura e le misure atte ad assicurare l'accesso al materiale rotabile sono stabilite in atti di esecuzione basati sulla procedura d'esame prevista all'articolo 9 *bis* del regolamento.

3.8 Pubblicazione di determinate informazioni sui contratti di servizio pubblico (articolo 7, paragrafi 1 e 2)

La disposizione obbliga le autorità competenti a informare della data d'inizio e della durata dei contratti di servizio pubblico nelle relazioni annuali sugli obblighi di servizio pubblico e negli avvisi di preinformazione relativi alle gare previste. Grazie a queste informazioni supplementari e all'obbligo degli Stati membri di agevolare l'accesso alle relazioni annuali pubblicate dalle autorità competenti si migliorerà la trasparenza sui contratti di servizio pubblico aggiudicati e sulla possibilità di altre aggiudicazioni e, quindi, si aiuteranno gli operatori di trasporto a prepararsi alle procedure di gara future.

3.9 Periodo di transizione per l'aggiudicazione mediante gara (articolo 8, paragrafo 2)

La disposizione precisa che il periodo decennale di transizione fino al 2 dicembre 2019 si applica soltanto all'articolo 5, paragrafo 3, relativo all'obbligo delle autorità competenti di indire una procedura di gara. Tutte le altre disposizioni dell'articolo 5 (ad es., la possibilità di aggiudicazione diretta a un operatore interno per un contratto di volume esiguo o quale misura di emergenza e la verifica giuridica della decisione di aggiudicazione) sono di applicazione immediata.

3.10 Periodo di transizione per i vigenti contratti di trasporto ferroviario aggiudicati direttamente (nuovo articolo 8, paragrafo 2 *bis*)

La disposizione introduce un altro periodo di transizione per i contratti di servizio pubblico nel settore ferroviario che sono aggiudicati direttamente tra il 1° gennaio 2013 e il 2 dicembre 2019, che potranno restare in vigore fino alla data di scadenza, ma non oltre il 31 dicembre 2022. Si lascerà così alle imprese ferroviarie cui è stato aggiudicato direttamente un contratto di servizio pubblico tempo sufficiente per adattarsi e prepararsi alle procedure di gara.

3.11 Adattamento delle disposizioni del regolamento n. 1370/2007 inerenti alla dispensa dalla notifica degli aiuti di Stato e alle condizioni per la compatibilità degli aiuti di Stato in considerazione delle prescrizioni del trattato

Nella proposta di modifica del regolamento (CE) n. 994/98 (regolamento di abilitazione)⁶, la Commissione introduce, tra l'altro, una modifica nel regolamento (CE) n. 1370/2007 che include nell'ambito d'applicazione del regolamento di abilitazione, secondo le procedure previste dall'articolo 108, paragrafo 4, e dall'articolo 109 del trattato, gli aiuti richiesti dalle necessità del coordinamento dei trasporti ovvero corrispondenti al rimborso di talune servitù inerenti alla nozione di pubblico servizio ai sensi dell'articolo 93 del trattato. Attualmente la Commissione prevede che il futuro regolamento di esenzione per categoria riproduca la sostanza dell'attuale dispensa, salvo per quanto il regolamento n. 1370/2007 sarà modificato dalla presente proposta legislativa relativa al settore ferroviario.

⁶

Proposta di regolamento del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 994/98 del Consiglio del 7 maggio 1998 sull'applicazione degli articoli 92 e 93 del trattato che istituisce la Comunità europea a determinate categorie di aiuti di stato orizzontali e il regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia — COM(2012) 730 final del 5.12.2012.

Proposta di

REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

che modifica il regolamento (CE) n. 1370/2007 per quanto riguarda l'apertura del mercato dei servizi di trasporto nazionale di passeggeri per ferrovia

(Testo rilevante ai fini del SEE)

IL PARLAMENTO EUROPEO E IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,
visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 91,
vista la proposta della Commissione europea,
previa trasmissione del progetto di atto legislativo ai parlamenti nazionali,
visto il parere del Comitato economico e sociale europeo⁷,
visto il parere del Comitato delle regioni⁸,
deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria,
considerando quanto segue:

- (1) Nell'ultimo decennio la crescita del traffico passeggeri per ferrovia non è stata sufficiente ad aumentarne la quota modale rispetto al trasporto su strada o per via aerea. Il trasporto di passeggeri per ferrovia si è mantenuto pressoché stabilmente al 6% di quota modale nell'Unione europea. In termini di disponibilità e qualità i servizi di trasporto passeggeri per ferrovia non sono riusciti a mantenersi al passo con l'evoluzione delle esigenze.
- (2) Il mercato unionale dei servizi di trasporto internazionale di passeggeri per ferrovia è aperto alla concorrenza dal 2010 e alcuni Stati membri hanno aperto alla concorrenza anche i servizi di trasporto nazionale di passeggeri, introducendo diritti di libero accesso o indicando procedure di gara per i contratti di servizio pubblico ovvero combinando le due soluzioni.
- (3) Nel Libro bianco sulla politica dei trasporti del 28 marzo 2011⁹ la Commissione ha annunciato l'intenzione di completare il mercato interno ferroviario permettendo alle

⁷ GU C [...] del [...], pag. [...].

⁸ GU C [...] del [...], pag. [...].

⁹ Libro bianco: Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti — Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile — COM(2011) 144.

imprese ferroviarie dell'Unione di prestare tutti i tipi di servizi di trasporto ferroviario senza ostacoli tecnici o amministrativi superflui.

- (4) Nell'organizzare i servizi di trasporto pubblico di passeggeri le autorità competenti sono tenute ad assicurare che gli obblighi di servizio pubblico e l'ambito geografico dei contratti di servizio pubblico siano adeguati, necessari e proporzionati ai fini del conseguimento degli obiettivi della politica del trasporto pubblico di passeggeri nel loro territorio. Tale politica dovrebbe essere illustrata in piani di trasporto pubblico che lascino spazio a soluzioni di trasporto orientate al mercato. Occorre assicurare la trasparenza del processo di definizione dei piani di trasporto pubblico e degli obblighi di servizio pubblico nei confronti dei pertinenti portatori d'interesse, compresi i potenziali operatori che si affacciano sul mercato.
- (5) Affinché agli obiettivi dei piani di trasporto pubblico sia destinato un finanziamento congruo, le autorità competenti devono, da un lato, delineare gli obblighi di trasporto pubblico in funzione dell'efficienza in termini di costi nel conseguimento delle finalità del trasporto pubblico, tenendo conto della compensazione dell'effetto finanziario netto degli stessi, e, dall'altro, assicurare la sostenibilità finanziaria a lungo termine del trasporto pubblico offerto nel quadro dei contratti di servizio pubblico.
- (6) Ai fini del buon funzionamento del mercato nel trasporto pubblico di passeggeri per ferrovia, è particolarmente importante che le autorità competenti si attengano a detti criteri relativamente agli obblighi di servizio pubblico e all'ambito di applicazione dei relativi contratti, perché occorre coordinare adeguatamente le operazioni di trasporto nel quadro del libero accesso con quelle inserite nei contratti di servizio pubblico. Occorre pertanto che l'organismo indipendente di regolamentazione del settore ferroviario provveda a che il processo sia seguito correttamente e in trasparenza.
- (7) Per favorire la concorrenza nei contratti di servizio pubblico, occorre fissare un loro volume annuo massimo nel trasporto di passeggeri per ferrovia, lasciando alle autorità competenti un certo margine di manovra per ottimizzarlo in funzione di considerazioni economiche e operative.
- (8) Per agevolare la predisposizione delle offerte e, quindi, per favorire la concorrenza, le autorità competenti devono provvedere a mettere a disposizione di tutti gli operatori di servizio pubblico interessati a presentare una siffatta offerta determinate informazioni sui servizi di trasporto e sull'infrastruttura che rientrano nel contratto di servizio pubblico.
- (9) Nel trasporto ferroviario occorre adattare taluni massimali per l'aggiudicazione diretta dei contratti di servizio pubblico alle condizioni economiche specifiche a cui si svolgono le procedure di gara in questo settore.
- (10) L'istituzione del mercato interno dei servizi di trasporto passeggeri per ferrovia implica l'applicazione armonizzata, in tutti gli Stati membri, di norme comuni sulle procedure di gara per i contratti di servizio pubblico nel settore.
- (11) Al fine d'instaurare le condizioni generali che consentiranno alla società di trarre pienamente beneficio dall'effettiva apertura del mercato dei servizi di trasporto nazionale di passeggeri per ferrovia, è importante che gli Stati membri assicurino ai dipendenti degli operatori di servizio pubblico un livello adeguato di protezione sociale.

- (12) Occorre che le autorità competenti favoriscano, mediante misure adeguate ed efficaci, l'accesso degli operatori di servizio pubblico al materiale rotabile ferroviario laddove il mercato non sia in grado di garantirlo a condizioni economiche idonee e non discriminatorie.
- (13) Affinché il mercato possa rispondere in maniera più organizzata, occorre assicurare una trasparenza totale su determinati elementi fondamentali delle procedure di gara relative ai contratti di servizio pubblico di imminente indizione.
- (14) Coerentemente con la logica interna del regolamento (CE) n. 1370/2007, è opportuno precisare che il periodo di transizione fino al 2 dicembre 2019 riguarda soltanto l'obbligo di indire procedure di gara per i contratti di servizio pubblico.
- (15) Prepararsi all'obbligatorietà delle procedure di gara per i contratti di servizio pubblico implica per le imprese ferroviarie disporre di un lasso di tempo in cui le imprese che, in passato, godevano dell'aggiudicazione diretta di tali contratti possano procedere ad una ristrutturazione interna efficace e sostenibile. È pertanto necessario prevedere misure transitorie per i contratti aggiudicati direttamente nel periodo compreso tra l'entrata in vigore del presente regolamento e il 3 dicembre 2019.
- (16) Una volta aperto il mercato dei servizi di trasporto nazionale di passeggeri per ferrovia, occorre prevedere disposizioni adeguate qualora le autorità competenti debbano adottare misure per assicurare un livello elevato di concorrenza limitando il numero di contratti che una singola impresa ferroviaria può aggiudicarsi.
- (17) Al fine di garantire condizioni uniformi di esecuzione dell'articolo 5 *bis* del presente regolamento, dovrebbero essere attribuite alla Commissione competenze di esecuzione. Tali competenze dovrebbero essere esercitate conformemente al regolamento (UE) n. 182/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, che stabilisce le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione¹⁰.
- (18) Nel contesto delle modifiche del regolamento (CE) n. 994/98 (regolamento di abilitazione)¹¹, la Commissione introduce, tra l'altro, una modifica nel regolamento (CE) n. 1370/2007. Al fine di armonizzare l'approccio riguardo ai regolamenti di esenzione per categoria in materia di aiuti di Stato, e secondo le procedure di cui all'articolo 108, paragrafo 4, e all'articolo 109 del trattato, gli aiuti richiesti dalle necessità del coordinamento dei trasporti ovvero corrispondenti al rimborso di talune servitù inerenti alla nozione di pubblico servizio, di cui all'articolo 93 del trattato, dovrebbero rientrare nell'ambito di applicazione del regolamento di abilitazione.
- (19) Occorre quindi modificare di conseguenza il regolamento (CE) n. 1370/2007,

¹⁰ GU L 55 del 28.2.2011, pag. 13.

¹¹ Proposta di regolamento del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 994/98 del Consiglio del 7 maggio 1998 sull'applicazione degli articoli 92 e 93 del trattato che istituisce la Comunità europea a determinate categorie di aiuti di stato orizzontali e il regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia — COM(2012) 730 final del 5.12.2012.

HANNO ADOTTATO IL PRESENTE REGOLAMENTO:

Articolo 1

Il regolamento (CE) n. 1370/2007 è così modificato:

1. a) all'articolo 2, la lettera c) è sostituita dalla seguente:

"c) «autorità competente a livello locale»: qualsiasi autorità competente la cui zona di competenza geografica non è estesa al territorio nazionale e cui fanno capo le esigenze di trasporto di un agglomerato urbano o di un bacino rurale;"

- b) all'articolo 2, la lettera e) è così integrata:

"Esulano dall'ambito di applicazione degli obblighi di servizio pubblico tutti i servizi di trasporto pubblico che vanno oltre quanto necessario per sfruttare gli effetti di rete locali, regionali o subnazionali;"

2. è inserito il seguente articolo 2 *bis*:

"Articolo 2 *bis*

Piani di trasporto pubblico e obblighi di servizio pubblico

1. L'autorità competente stende e periodicamente aggiorna un piano di trasporto pubblico di passeggeri relativo a tutti i pertinenti modi di trasporto nel territorio che le fa capo. Il piano di trasporto pubblico stabilisce gli obiettivi della politica del trasporto pubblico e i relativi mezzi di conseguimento per tutti i pertinenti modi di trasporto nel territorio che fa capo all'autorità. Esso riporta almeno:

- (a) struttura della rete o dei tragitti;
- (b) requisiti di base che l'offerta di trasporto pubblico deve soddisfare, come accessibilità, connettività territoriale, sicurezza, interconnessioni modali e intermodali nei nodi principali, caratteristiche dell'offerta quali orario di circolazione, frequenza del servizio e grado minimo di utilizzazione della capacità;
- (c) norme di qualità per voci quali attrezzature di fermate e materiale rotabile, puntualità e affidabilità, pulizia, servizio e informazioni alla clientela, gestione dei reclami e risarcimento, monitoraggio della qualità del servizio;
- (d) principi di politica tariffaria;
- (e) requisiti operativi quali trasporto di biciclette, gestione del traffico, piano di emergenza in caso di perturbazioni.

Nella stesura del piano di trasporto pubblico l'autorità competente tiene presenti, in particolare, le norme applicabili in materia di diritti dei passeggeri, protezione sociale, occupazione e tutela dell'ambiente.

L'autorità competente adotta il piano di trasporto pubblico previa consultazione dei pertinenti portatori d'interesse e lo pubblica. Ai fini del presente regolamento i pertinenti portatori d'interesse da considerare comprendono perlomeno gli operatori di trasporto, laddove appropriato i gestori dell'infrastruttura, e le associazioni di passeggeri e di dipendenti rappresentative.

2. La determinazione degli obblighi di servizio pubblico e l'aggiudicazione dei contratti di servizio pubblico sono coerenti con il piano di trasporto pubblico applicabile.
3. Relativamente al trasporto pubblico di passeggeri, le specifiche degli obblighi di servizio pubblico e il relativo ambito di applicazione rispettano i criteri seguenti:
 - (a) sono definiti a norma dell'articolo 2, lettera e);
 - (b) sono consoni al conseguimento degli obiettivi del piano di trasporto pubblico;
 - (c) non vanno oltre quanto necessario e proporzionato ai fini del conseguimento degli obiettivi del piano di trasporto pubblico.

La valutazione dell'adeguatezza di cui alla lettera b) considera se l'intervento pubblico nell'offerta di trasporto passeggeri costituisce un mezzo idoneo per conseguire gli obiettivi del piano di trasporto pubblico.

Nel trasporto pubblico di passeggeri per ferrovia la valutazione della necessità e della proporzionalità di cui alla lettera c) tiene conto dei servizi di trasporto prestati a norma dell'articolo 10, paragrafo 2, della direttiva 2012/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico (rifusione)¹² e considera tutte le informazioni fornite ai gestori dell'infrastruttura e agli organismi di regolamentazione a norma dell'articolo 38, paragrafo 4, prima frase, della stessa.

4. Le specifiche degli obblighi di servizio pubblico e la collegata compensazione dell'effetto finanziario netto degli obblighi di servizio pubblico assicurano:
 - (a) il conseguimento degli obiettivi del piano di trasporto pubblico con la massima efficienza in termini di costi;
 - (b) la sostenibilità finanziaria, a lungo termine, della prestazione del trasporto pubblico di passeggeri secondo i requisiti stabiliti nel piano di trasporto pubblico.
5. Nell'elaborazione delle specifiche degli obblighi di servizio pubblico l'autorità competente espone i relativi progetti e ambito di applicazione, le tappe fondamentali della valutazione della conformità ai requisiti di cui ai paragrafi 2, 3 e 4 e il risultato della valutazione.

¹² GU L 343 del 14.12.2012, pag. 32.

L'autorità competente consulta adeguatamente su dette specifiche i pertinenti portatori d'interesse quali, perlomeno, gli operatori di trasporto, laddove appropriato i gestori dell'infrastruttura, e le associazioni di passeggeri e di dipendenti rappresentative e tiene conto delle posizioni da essi espresse.

6. Nel trasporto pubblico di passeggeri per ferrovia:

- (a) l'organismo di regolamentazione di cui all'articolo 55 della direttiva 2012/34/UE assicura la conformità della valutazione e della procedura previste dal presente articolo, anche di propria iniziativa;
- (b) il volume annuo massimo del contratto di servizio pubblico in treno-km è il valore più alto tra 10 milioni di treno-km e un terzo del volume totale di trasporto pubblico nazionale di passeggeri per ferrovia coperto dal contratto di servizio pubblico.";

3. l'articolo 4 è così modificato:

- (a) al paragrafo 1, la lettera a) è sostituita dalla seguente:

"a) definiscono con chiarezza gli obblighi di servizio pubblico stabiliti a norma dell'articolo 2, lettera e), e dell'articolo 2 *bis* che l'operatore di servizio pubblico deve assolvere e le zone geografiche interessate;"

- (b) al paragrafo 1, lettera b), l'ultima frase è sostituita dalla seguente:

"Nel caso di contratti di servizio pubblico non aggiudicati a norma dell'articolo 5, paragrafo 3, tali parametri sono determinati in modo tale che la compensazione corrisposta non possa superare l'importo necessario per coprire l'effetto finanziario netto sui costi sostenuti e sui ricavi originati dall'assolvimento dell'obbligo di servizio pubblico, tenendo conto dei relativi ricavi trattenuti dall'operatore di servizio pubblico, nonché di un profitto ragionevole;"

- (c) il paragrafo 6 è sostituito dal seguente:

"Qualora l'autorità competente imponga all'operatore di servizio pubblico, in conformità del diritto nazionale, di conformarsi a taluni parametri qualitativi e sociali, ovvero qualora stabilisca criteri sociali e qualitativi, tali parametri e criteri sono indicati nei documenti di gara e nei contratti di servizio pubblico.";

- (d) è aggiunto il seguente paragrafo 8:

"8. Le autorità competenti mettono a disposizione di tutte le parti interessate le informazioni pertinenti alla predisposizione dell'offerta in una procedura di gara. Affinché dette parti siano in grado di elaborare piani d'attività con cognizione di causa, le informazioni indicano la domanda di passeggeri, le tariffe, i costi e ricavi inerenti al trasporto pubblico di passeggeri oggetto della gara e i dettagli delle specifiche d'infrastruttura pertinenti all'esercizio dei veicoli o del materiale rotabile necessari. I gestori dell'infrastruttura ferroviaria collaborano con le autorità competenti mettendo a disposizione tutte le pertinenti specifiche d'infrastruttura. L'inosservanza delle disposizioni del presente paragrafo è soggetta alla verifica giuridica di cui all'articolo 5, paragrafo 7.";

4. l'articolo 5 è così modificato:

(a) il paragrafo 4 è sostituito dal seguente:

"4. A meno che sia vietato dalla legislazione nazionale, le autorità competenti hanno facoltà di aggiudicare direttamente i contratti di servizio pubblico

- (a) il cui valore annuo medio stimato è inferiore a 1 000 000 EUR o inferiore a 5 000 000 EUR per il contratto di servizio pubblico che include il trasporto pubblico per ferrovia, oppure
- (b) che riguardano la prestazione di servizi di trasporto pubblico di passeggeri inferiore a 300 000 chilometri l'anno o inferiore a 150 000 chilometri l'anno per il contratto di servizio pubblico che include il trasporto pubblico per ferrovia.

Qualora un contratto di servizio pubblico sia aggiudicato direttamente a una piccola o media impresa che ha in esercizio non più di 23 veicoli stradali, dette soglie possono essere aumentate a un valore annuo medio stimato inferiore a 2 000 000 EUR oppure alla prestazione di servizi di trasporto pubblico di passeggeri inferiore a 600 000 chilometri l'anno.";

(b) il paragrafo 6 è sostituito dal seguente:

"Le autorità competenti possono, per aumentare la concorrenza nel settore, decidere di aggiudicare a imprese ferroviarie diverse contratti di trasporto pubblico di passeggeri per ferrovia che riguardano parti della stessa rete o un complesso di tragitti. A tal fine, prima di indire la procedura di gara le autorità competenti possono decidere di limitare il numero di contratti che una stessa impresa ferroviaria può aggiudicarsi.";

5. è inserito il seguente articolo 5 *bis*:

"Articolo 5 *bis*

Materiale rotabile

1. Gli Stati membri adottano, nel rispetto delle norme sugli aiuti di Stato, le misure necessarie ad assicurare, agli operatori che intendono prestare servizi di trasporto pubblico di passeggeri per ferrovia nel quadro di un contratto di servizio pubblico, l'accesso effettivo e non discriminatorio a materiale rotabile idoneo a detto trasporto.
2. Se, nel pertinente mercato del trasporto, non opera nessuna società di noleggio di materiale rotabile che offra, a tutti gli operatori di trasporto pubblico di passeggeri per ferrovia interessati, il noleggio del materiale rotabile di cui al paragrafo 1 a condizioni non discriminatorie e sostenibili sotto il profilo commerciale, gli Stati membri provvedono a che l'autorità competente assuma, nel rispetto delle norme sugli aiuti di Stato, il rischio sul valore residuo del materiale rotabile laddove gli operatori che hanno l'intenzione e la capacità di partecipare a procedure di gara inerenti a contratti di servizio pubblico lo chiedano come presupposto della loro partecipazione alla gara.

L'autorità competente può assolvere l'obbligo sancito al primo comma in uno dei modi seguenti:

- (a) acquistando essa stessa il materiale rotabile necessario per l'esecuzione del contratto di servizio pubblico, al fine di metterlo a disposizione dell'operatore di servizio pubblico selezionato al prezzo di mercato ovvero nel quadro del contratto di servizio pubblico a norma dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), dell'articolo 6 e, se applicabile, dell'allegato;
- (b) prestando una garanzia per il finanziamento del materiale rotabile necessario per l'esecuzione del contratto di servizio pubblico, al prezzo di mercato ovvero nel quadro del contratto di servizio pubblico a norma dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), dell'articolo 6 e, se applicabile, dell'allegato. La garanzia può coprire il rischio sul valore residuo, sempre nel rispetto, ove applicabili, delle pertinenti norme sugli aiuti di Stato;
- (c) impegnandosi, nel contratto di servizio pubblico, ad acquisire il materiale rotabile al prezzo di mercato alla scadenza del contratto.

Nelle ipotesi di cui alle lettere b) e c), l'autorità competente ha il diritto d'imporre all'operatore di servizio pubblico di cedere il materiale rotabile, alla scadenza del contratto di servizio pubblico, al nuovo operatore cui è aggiudicato l'appalto. L'autorità competente ha facoltà d'imporre al nuovo operatore di trasporto pubblico di acquisire detto materiale rotabile. La cessione è effettuata alle quotazioni di mercato.

- 3. Se il materiale rotabile è ceduto a un nuovo operatore di trasporto pubblico, l'autorità competente indica nei documenti di gara informazioni particolareggiate sul costo di manutenzione e sullo stato del materiale rotabile.
 - 4. Entro il [18 mesi dopo l'entrata in vigore del presente regolamento] la Commissione adotta le misure che illustrano la procedura da seguire per l'applicazione dei paragrafi 2 e 3. Gli atti di esecuzione in questione sono adottati secondo la procedura d'esame di cui all'articolo 9 *bis*, paragrafo 2.";
6. all'articolo 6, il paragrafo 1 è sostituito dal seguente:
- "1. Tutte le compensazioni connesse a una norma generale o a un contratto di servizio pubblico sono conformi all'articolo 4, indipendentemente dalle modalità di aggiudicazione del contratto. Tutte le compensazioni di qualsiasi natura connesse a un contratto di servizio pubblico non aggiudicato a norma dell'articolo 5, paragrafo 3, o connesse a una norma generale sono inoltre conformi alle disposizioni dell'allegato.";
7. l'articolo 7 è così modificato:
- (a) il paragrafo 1 è sostituito dal seguente:
- "1. Ciascuna autorità competente rende pubblica una volta all'anno una relazione esaustiva sugli obblighi di servizio pubblico di sua competenza, sulla data d'inizio e la durata dei contratti di servizio pubblico, sugli operatori di servizio pubblico

prescelti e sulle compensazioni e i diritti di esclusiva a essi concessi a titolo di rimborso. La relazione fa distinzione fra trasporti mediante autobus e trasporti su rotaia, consente il controllo e la valutazione delle prestazioni di servizi, della qualità e del finanziamento della rete di trasporto pubblico e, ove opportuno, informa in merito alla natura e alla portata degli eventuali diritti di esclusiva concessi. Gli Stati membri agevolano l'accesso centralizzato a tali relazioni, ad esempio mediante un portale internet comune.";

(b) al paragrafo 2, è aggiunta la seguente lettera:

"d) data d'inizio e durata previste del contratto di servizio pubblico.";

8. l'articolo 8 è così modificato:

(a) al paragrafo 2, il primo comma è sostituito dal seguente:

"2. Fatto salvo il paragrafo 3, l'aggiudicazione di contratti di servizio pubblico di trasporto per ferrovia, eccettuati altri modi di trasporto su rotaia quali metropolitana e tram, si conforma all'articolo 5, paragrafo 3, a decorrere dal 3 dicembre 2019. Tutti i contratti di servizio pubblico inerenti ad altri modi di trasporto su rotaia o al trasporto su strada devono essere stati aggiudicati in conformità all'articolo 5, paragrafo 3, entro il 3 dicembre 2019. Durante il periodo di transizione fino al 3 dicembre 2019 gli Stati membri adottano misure per conformarsi gradualmente all'articolo 5, paragrafo 3, al fine di evitare gravi problemi strutturali, in particolare per quanto riguarda la capacità di trasporto.";

(b) è inserito il seguente paragrafo 2 *bis*:

"2 *bis*. I contratti di servizio pubblico inerenti al trasporto pubblico di passeggeri per ferrovia aggiudicati direttamente tra il 1° gennaio 2013 e il 2 dicembre 2019 possono restare in vigore fino alla data di scadenza. Tuttavia, essi non vanno in nessun caso oltre il 31 dicembre 2022.";

(c) al paragrafo 3, secondo comma, l'ultima frase è sostituita dalla seguente:

"I contratti di cui alla lettera d) possono restare in vigore fino alla loro scadenza, purché abbiano durata limitata analoga a quelle di cui all'articolo 4.";

9. è inserito il seguente articolo 9 *bis*:

"Articolo 9 *bis*

Procedura di comitato

1. La Commissione è assistita dal comitato sullo spazio ferroviario europeo unico istituito dall'articolo 62 della direttiva 2012/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico (rifusione)¹³. Esso è un comitato ai sensi del regolamento (UE) n. 182/2011.

¹³ GU L 343 del 14.12.2012, pag. 32.

2. Nei casi in cui è fatto riferimento al presente paragrafo, si applica l'articolo 5 del regolamento (UE) n. 182/2011."

Articolo 2

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

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

Fatto a Bruxelles, il

Per il Parlamento europeo
Il presidente

Per il Consiglio
Il presidente