

ART - Quarto Rapporto Annuale al Parlamento

della concorrenza nei corridoi, come testimoniano gli accordi di cooperazione siglati con gli altri organismi di regolazione su tutti i corridoi che interessano il territorio italiano.

Per quanto concerne, in particolare, il Corridoio Mediterraneo, l'Autorità è stata individuata come organismo di regolazione responsabile in relazione ad atti del comitato di gestione o dell'OSS, che ha sede a Milano. In particolare, l'art. 3 del suddetto accordo stabilisce che l'Autorità sia l'organismo di regolazione preposto alla trattazione dei reclami riguardanti la gestione ed allocazione delle tracce, mentre ogni organismo di regolazione è competente per i reclami relativi a segmenti di traccia nazionali che collegano il corridoio ad un determinato *terminal* sulla rete di propria competenza.

Con riguardo allo stesso corridoio, su iniziativa dell'Autorità, gli organismi di regolazione dei paesi interessati hanno sottoscritto nel 2016 un nuovo accordo di cooperazione al quale ha aderito, per la prima volta, anche la Croazia, alla quale si è nel frattempo esteso il tracciato del Corridoio.

3.2.5. L'accesso agli spazi in stazione

Con la delibera n. 94/2016, l'Autorità ha concluso il procedimento avviato con la delibera n. 14/2016, risolvendo le criticità segnalate da NTV in ordine alle richieste di spazi per biglietterie (automatiche e non) nelle stazioni di Verona Porta Nuova e Bologna Centrale, rimaste insoddisfatte prima dell'apertura dell'istruttoria. Nell'ambito del procedimento sono stati acquisiti informazioni e documenti circa i volumi di traffico delle due imprese ferroviarie interessate e l'impatto, in termini di costi e di tempi, di un'eventuale redistribuzione parziale degli spazi di biglietteria. All'esito dell'iter procedimentale, esercitando il potere di adottare provvedimenti correttivi di discriminazioni e distorsioni nel mercato, l'Autorità ha disposto alcune misure prescrittive nei confronti di Trenitalia e del gestore delle stazioni sopra menzionate (GS Rail S.p.A., subentrata a Grandi Stazioni S.p.A. a seguito di scissione societaria).

In particolare, con la delibera di chiusura del procedimento *de quo*, si è prescritto:

- con riguardo alla stazione di Verona: a Trenitalia, di provvedere al rilascio almeno uno sportello di biglietteria con operatore dei sei a sua disposizione presso l'atrio; a GS Rail, di assegnare e rendere fruibile l'area rilasciata da Trenitalia a favore di NTV;
- relativamente alla stazione di Bologna: a Trenitalia, di rilasciare due spazi dedicati a biglietterie *self service*, adiacenti alle 2 biglietterie automatiche già nella disponibilità di NTV; a GS Rail, di assegnare e rendere fruibile alla stessa NTV l'area rilasciata da Trenitalia.

La decisione dell'Autorità contenuta nella delibera n. 94/2016 si è basata sul principio di cui alla misura di regolazione 10.6.1. della delibera n. 70/2014, ai sensi della quale la ripartizione degli spazi in stazione deve garantire a ciascuna impresa ferroviaria di offrire i propri servizi con pari e adeguata visibilità ed accessibilità per i viaggiatori. Nel caso di specie, si è rilevato come l'obiettivo di raggiungere un comparabile livello di visibilità tra le biglietterie delle imprese concorrenti e instaurare un corretto *level playing field* in tale ambito, comportasse la necessità di assegnare una quota di detti spazi all'impresa nuova entrante nelle stazioni in questione in termini non strettamente proporzionali al traffico servito.

3.2.6. Applicazione del sistema penali franchigie nell'orario di servizio 2014-2015

Con la delibera n. 70 del 21 ottobre 2014, ed in particolare con la Misura 5.6.1, l'Autorità ha prescritto al gestore dell'infrastruttura ferroviaria di elaborare una rimodulazione del sistema penali-franchigie da applicare alle imprese ferroviarie in caso di mancata utilizzazione delle tracce orarie assegnate, sulla base di principi e criteri indicati nella Misura stessa. La Misura prevedeva che il nuovo sistema penali-franchigie dovesse essere pubblicato sul sito *web* del gestore dell'infrastruttura entro 90 giorni e reso operativo entro i 30 giorni successivi. Conseguentemente RFI, a febbraio 2015, ha pubblicato un nuovo sistema di penali e franchigie, rendendolo operativo dal successivo mese di marzo. Nel mese di settembre 2016, le imprese ferroviarie Captrain S.r.l., Inrail S.p.A. e CFI S.p.A. hanno contestato, con identici reclami, l'applicazione da parte di RFI dei nuovi valori di penali e franchigie ai contratti di utilizzo dell'infrastruttura già stipulati nel precedente mese di dicembre 2014, e relativi all'orario di servizio dicembre 2014 – dicembre 2015. Le Imprese ricorrenti hanno evidenziato che il drastico abbassamento del valore delle franchigie, in particolare, ha comportato per esse un sensibile aggravio finanziario complessivo. Il gestore dell'infrastruttura, a sua volta, ha motivato le proprie decisioni in quanto basate sulle indicazioni fornite dall'Autorità nella delibera n. 70/2014, e nella successiva corrispondenza intercorsa con l'Autorità. La valutazione finale dell'Autorità (delibera n. 152 del 21

ART - Quarto Rapporto Annuale al Parlamento

dicembre 2016), che ha riconosciuto la ragione delle doglianze delle imprese, si è basata su un doppio ordine di motivi: sulla considerazione che l'abbassamento dei valori delle franchigie era stato deciso da RFI unilateralmente e non era espressamente imposto dalla delibera n. 70/2014, e sul diritto delle imprese ferroviarie di conoscere in anticipo le condizioni economiche applicabili all'utilizzo delle tracce orarie.

3.2.7. Conclusione del procedimento sanzionatorio in materia di *performance regime*

Nel periodo di riferimento si è completato l'iter del procedimento sanzionatorio avviato, con la delibera n. 64/2015, nei confronti di RFI, con specifico riguardo alla mancata ottemperanza a una misura di regolazione contenuta nella delibera n. 70/2014, entro il termine ivi stabilito. Detta misura prevede l'adozione, da parte del gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale, di un nuovo sistema di *performance regime*, nell'ambito del quale deve essere attribuito un ritardo convenzionale di 120 minuti per ogni treno soppresso. Con la delibera n. 129/2016, l'Autorità ha archiviato la contestazione sopra menzionata, in quanto la delibera n. 104/2015, intervenuta medio tempore, aveva rideterminato le tempistiche e le modalità di attuazione del nuovo sistema di *performance regime* di cui alla suddetta misura della delibera n. 70/2014.

3.2.8. Richiesta di esame dell'impatto economico del progetto di AW Rail S.r.l.

AW Rail S.r.l. è una Società nata nel 2013, titolare di licenza nazionale passeggeri e di licenza per il trasporto merci ma che attualmente non svolge servizi di trasporto ferroviario. RFI ha informato l'Autorità che AW Rail aveva presentato richiesta di assegnazione di capacità per l'orario di servizio dicembre 2016 – dicembre 2017, per lo svolgimento di servizi passeggeri in ambito nazionale ed ha chiesto all'Autorità di esaminare l'impatto, ai sensi e per gli effetti dell'art. 12, comma 5, del d.lgs. 112/2015, dei suddetti servizi su quelli a committenza pubblica nazionale. La disposizione normativa richiamata da RFI prevede infatti che l'Autorità può assoggettare a limitazioni lo svolgimento di nuovi servizi ferroviari passeggeri in ambito nazionale, qualora tali servizi possano sottrarre ricavi ad eventuali servizi già svolti, sulle stesse tratte, in base a contratti di servizio pubblico, e la perdita di ricavi generata sia di misura tale da compromettere l'equilibrio economico dei contratti stessi.

L'Autorità ha pertanto avviato un'istruttoria preliminare dalla quale è risultato che RFI non disponeva di prove, o comunque di elementi oggettivi e concreti, che dimostrassero che l'equilibrio economico dei contratti di servizio pubblico al momento vigenti sarebbe stato compromesso dai nuovi servizi progettati dalla Società AW Rail. L'Autorità inoltre ha chiesto agli altri soggetti potenzialmente controinteressati, ossia ai soggetti titolari di contratti di servizio pubblico sulle tratte interessate (Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, alcune Regioni, Trenitalia), di presentare eventuali osservazioni sulla possibile compromissione dell'equilibrio economico derivante dal nuovo servizio ipotizzato. Anche le informazioni fornite da tali soggetti non sono risultate sufficienti ad avviare, sulla base di quanto previsto dalla normativa comunitaria (Regolamento UE n. 869/2014), il procedimento di accertamento della compromissione dell'equilibrio economico. Di conseguenza, l'Autorità ha respinto per mancanza dei necessari presupposti la richiesta presentata da RFI di avviare il procedimento di valutazione dell'impatto economico dei nuovi servizi progettati da AW Rail.

3.2.9. Modalità innovative d'esercizio dei treni del segmento *Open Access Premium*

Con delibera n. 127 dell'8 novembre 2016, l'Autorità ha avviato un'indagine conoscitiva finalizzata ad analizzare l'impatto dell'introduzione di modalità innovative d'esercizio dei treni sul mercato *retail* dei servizi di trasporto passeggeri rientranti nel segmento di mercato cosiddetto *Open Access Premium*, ossia il segmento dei servizi nazionali non sussidiati tramite contratto di servizio pubblico e caratterizzati da un elevato livello di servizio reso alla clientela, con particolare riferimento a frequenza e velocità commerciale.

Le principali innovazioni emerse nelle modalità di esercizio dei treni, suscettibili di impatto rilevante sul segmento di mercato in esame sono state individuate nell'incremento della velocità massima di percorrenza su alcune tratte in particolare la "Direttissima Roma-Firenze", sulla quale la velocità massima passerà da 250 a 300 km/h, e la possibilità di utilizzare una coppia di treni collegati tra loro per effettuare il servizio di trasporto dei passeggeri aumentando la capacità su linee di rilevante interesse per il segmento di mercato in esame. L'indagine ha inoltre rilevato, a proposito degli incrementi di velocità attesi per le linee percorse dai servizi *Open Access Premium*, che sono da tempo in corso prove in linea, condotte con ETR 1000, finalizzate all'esercizio di servizi commerciali con velocità massima di 350 km/h, in alcune tratte della direttrice Torino-Milano-Bologna-Firenze-Roma-Napoli.

ART - Quarto Rapporto Annuale al Parlamento

Tali innovazioni hanno comportato la necessità di verificare la rispondenza al quadro regolatorio attuale, ivi comprese le modalità di determinazione del pedaggio per i treni a composizione doppia, sui seguenti aspetti:

- gli obblighi di comunicazione preventiva, da parte del Gestore dell'Infrastruttura nei confronti dell'Autorità e dei soggetti interessati, circa i propri piani di sviluppo e potenziamento della rete, con particolare riferimento agli eventuali adeguamenti infrastrutturali necessari per assicurare la realizzabilità delle modalità innovative di esercizio, sia relativamente al potenziamento delle linee che in relazione a specifici interventi migliorativi sui singoli impianti;
- le modalità di accesso agli impianti di stazione, con particolare riferimento al caso in cui le caratteristiche del materiale rotabile impongano al gestore vincoli di destinazione per i binari di ricevimento;
- la gestione operativa del servizio: con particolare attenzione ai casi in cui nella programmazione dei binari di arrivo e partenza dei treni nelle principali stazioni interessate, l'introduzione del materiale rotabile in composizione multipla, per via della scarsità di binari di adeguata lunghezza, possa comportare maggiori rigidità gestionali; se, in relazione alle modalità innovative previste per la circolazione nei nodi, con distanziamento ridotto, l'esistenza di treni di maggiore lunghezza possa rappresentare una possibile criticità;
- le modalità di soccorso in linea, con particolare riferimento ai casi in cui sia necessario (i) il traino del materiale rotabile in composizione multipla, (ii) il trasbordo dei passeggeri su materiale rotabile di riserva.

Dal punto di vista economico, inoltre, la doppia composizione, rappresentando un elemento di sostanziale novità rispetto al quadro di informazioni disponibili alla data di approvazione della delibera n. 96/2015, potrebbe produrre degli effetti sulla applicazione dei criteri per la determinazione del canone di accesso all'infrastruttura ed ai servizi ad essa correlati. Tali criteri devono essere improntati, come infatti discende dalle relative misure regolatorie, ai criteri di trasparenza, di equità e non discriminazione, cui il gestore è tenuto ad attenersi nella predisposizione del sistema tariffario.

L'Autorità ha disposto, contestualmente alla chiusura dell'indagine (delibera n. 76 del 31 maggio 2017), l'avvio di un procedimento regolatorio sulla corretta applicazione dei principi e criteri di determinazione del pedaggio, ivi compresi quelli relativi al consumo di energia elettrica (delibera n. 77 del 31 maggio 2017). In relazione alle informazioni fornite da RFI nell'ambito della indagine conoscitiva l'Autorità ha, altresì, ritenuto di avviare un procedimento per l'accertamento di eventuali violazioni dell'art. 37, commi 8 e 14, lett. c) del d. lgs. 112/2015 (delibera n. 78 del 31 maggio 2017).

3.2.10. Pareri sullo Schema di Contratto di Programma – parte Servizi 2016-2021 e aggiornamento 2016 del Contratto di Programma – parte Investimenti 2012-2016 tra il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e RFI

Il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha trasmesso all'Autorità lo schema del Contratto di programma – parte Servizi 2016-2021 e lo schema di aggiornamento 2016 del Contratto di programma – parte Investimenti. Al riguardo, l'Autorità ha rimesso tempestivamente i propri pareri. In particolare, quello relativo al Contratto di programma – parte Investimenti, espresso ai sensi dell'art. 15 comma 2 del d. lgs. 15 luglio 2015, n. 112, è stato contestualmente pubblicato sul sito internet dell'Autorità.

A quest'ultimo riguardo, in particolare, l'Autorità ha evidenziato che il Contratto è stato trasmesso solo dopo l'emissione di parere favorevole da parte del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) e la successiva approvazione *ope legis* con legge 1° dicembre 2016 di conversione del decreto legge 22 ottobre 2016, n. 193, laddove il citato art. 15, comma 2 del d. lgs. 112/2015 prevede che l'Autorità sia informata al fine di consentire alla stessa “di esprimersi al riguardo prima che esso sia sottoscritto, soprattutto in materia di interventi nei terminali e scali merci, nei nodi urbani, nelle stazioni e nei collegamenti con i porti”.

Nei contenuti, riguardo allo schema di Contratto di Programma - Parte servizi 2016-2021 (CdP-S), l'Autorità ha ritenuto di formulare una serie di osservazioni e indicazioni, in particolare:

- Analisi della dinamica dei costi: lo Schema, in coerenza con la raccomandazione 1 del CIPE, ha previsto all'articolo 7, comma 1, punto a), che “Dal 2017, con apposito atto ricognitivo/integrativo, si potrà procedere ad un'analisi della dinamica dei costi e dell'efficientamento aziendale per verificare l'effettivo fabbisogno della manutenzione ordinaria e dimensionarlo nel limite delle risorse disponibili a legislazione vigente”; l'Autorità ritiene che tale analisi debba essere trasmessa all'Autorità medesima affinché essa possa verificarne la coerenza con le misure di cui alla delibera n. 96/2015.

ART - Quarto Rapporto Annuale al Parlamento

- Indicatori di qualità: l'Autorità ha osservato che gli obiettivi di qualità sui livelli di servizio della rete, definiti dallo Schema, appaiono risultare costanti per l'intero periodo 2016-2021; al riguardo, l'Autorità ritiene opportuno prevedere dinamiche di progressivo miglioramento, che potrebbero essere motivate anche da un esame delle serie storiche di dati sulle pertinenti *performance* progressive.
- Penali: l'Autorità ha osservato che sia il singolo ammontare delle penali, sia il complessivo importo delle stesse per ciascun anno (non superiore al due per mille dell'importo complessivo dei contributi annui erogati al gestore), potrebbero risultare inadeguati ad incentivare comportamenti ulteriormente ottimizzanti.
- Incentivi all'efficienza: lo Schema riporta che «Il gestore si impegna a continuare l'attività di revisione ed ottimizzazione dei processi manutentivi...»; a tal proposito l'Autorità ha ritenuto opportuno prevedere esplicite assunzioni quantitative riguardo ai percorsi di efficientamento del gestore.

Con riferimento al Contratto di programma – Parte investimenti, d'altra parte, si è sottolineata l'importanza di assicurare la necessaria sinergia e coerenza tra le tempistiche e modalità di definizione del CdP ed i processi di regolazione tecnica ed economica del sistema ferroviario nel suo complesso. L'applicazione delle "Linee guida per la valutazione degli investimenti in opere pubbliche nei settori di competenza del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti", adottate ai sensi del d.lgs. 228/2011, che prevedono che tra i principi cui deve orientarsi la valutazione *ex ante* del fabbisogno di investimenti siano annoverati aspetti relativi a scenari presenti e futuri di domanda e di offerta, risulta di fatto impossibile in un contesto di analisi dei suddetti scenari basato su un orizzonte temporale di breve periodo e considerata la necessità di garantire continuità rispetto agli impegni assunti in passato.

Premesso il quadro sopra esposto, l'Autorità, anche in vista della predisposizione del nuovo CdP-I per il periodo 2017-2021, ha ritenuto di formulare una serie di osservazioni e indicazioni. In relazione alle "Linee guida per la valutazione degli investimenti in opere pubbliche nei settori di competenza del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti" previste dal d.lgs. 228/2011, sopra menzionate, l'Autorità ha raccomandato l'inclusione, nel CdP-I, dei soli investimenti per i quali si sia provveduto all'applicazione delle stesse.

Nell'ottica del servizio finale fornito agli utenti, l'Autorità ha rilevato che il contenuto delle tabelle allegate al Contratto dovrebbe tenere maggiormente in considerazione gli obblighi previsti dall'allegato II al d.lgs. 112/2015, con particolare riferimento all'introduzione di "indicatori di prestazione e qualità comprendente elementi quali: (a) prestazione del treno, ad esempio in termini di velocità di regime e affidabilità, e soddisfazione dell'utente; (b) capacità della rete" al fine di rendere meglio individuabile il beneficio atteso in termini prestazionali, a vantaggio delle Imprese Ferroviarie e, da ultimo, degli utenti.

Sempre con riferimento a quanto previsto dall'allegato II al d.lgs. 112/2015, l'Autorità ha rilevato che "gli indicatori di prestazione e di qualità comprendenti elementi quali: [...] c) gestione degli *asset*; d) volumi di attività e spesa attuale; e) livelli di sicurezza; f) protezione ambientale", non siano tutti rinvenibili o appropriati nel testo esaminato.

In merito alla gestione degli *asset*, l'Autorità ha rilevato l'opportunità che il contenuto del CdP risulti anche funzionale all'espletamento dell'obbligo di predisposizione ed aggiornamento del "Registro dei beni" (art. 15, comma 8, del d.lgs. 112/2015) e faccia riferimento agli obblighi di contabilità regolatoria definiti nella delibera dell'Autorità n. 96/2015, recante "Criteri per la determinazione dei canoni d'accesso e utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria". In tale ambito potrebbe risultare significativa l'inclusione, nelle parti pertinenti del testo contrattuale, di indicatori sul livello di sfruttamento commerciale del Patrimonio rientrante nella disponibilità di RFI.

Con riferimento ai "volumi di attività e di spesa annuale", l'Autorità ha rilevato l'opportunità di individuare specifici strumenti di monitoraggio, finalizzati ad incentivare comportamenti ottimizzanti da parte del gestore nell'adempiere agli impegni contrattuali, ulteriori rispetto agli "indicatori di prestazione e di qualità" ed alla connessa funzione di misurazione della *performance* del gestore, già presenti nel testo attuale.

Ulteriori osservazioni hanno riguardato la disciplina delle penali commisurate all'entità del danno subito dal committente per ritardi o inadempimenti, della revisione della clausola di esonero dalle responsabilità, della definizione degli effetti giuridici dell'inadempimento, del collegamento dell'inadempimento ad una quantificazione del danno relativo, nonché di forme di risoluzione delle controversie più veloci rispetto al ricorso alla giurisdizione ordinaria.

ART - Quarto Rapporto Annuale al Parlamento

3.3. L'accesso alle infrastrutture autostradali

3.3.1. Gli ambiti ottimali di gestione delle tratte autostradali

L'Autorità ha concluso, con delibera n. 70 del 23 giugno 2016, il procedimento avviato con la delibera n. 32 del 23 aprile 2015, relativo alla definizione degli ambiti ottimali di gestione delle tratte autostradali, in attuazione del disposto di cui all'art. 37, comma 2, lett. g) del d.l. 201/2011. Come evidenziato nel Terzo Rapporto Annuale al Parlamento (cfr. par. 5.3.2) l'Autorità, con delibera n. 1 del 14 gennaio 2016, aveva posto in consultazione pubblica la Misura di regolazione di cui all'Allegato A alla medesima delibera (basata su un Modello econometrico innovativo della frontiera stocastica di analisi) invitando gli interessati a formulare entro il 15 febbraio 2016 osservazioni e proposte. Successivamente all'acquisizione delle osservazioni pervenute nella fase di consultazione, l'Autorità ha svolto la consueta attività di esame e di valutazione. All'esito di tale attività, effettuati ulteriori approfondimenti relativi alle verifiche di sostenibilità e di affidabilità del Modello, è stata pertanto adottata la delibera n. 70/2016, che ha approvato una Misura di regolazione allegata alla medesima delibera.

Il punto 1 della Misura di regolazione, nel fare riferimento agli aspetti produttivi e strutturali delle concessioni autostradali, rileva la presenza di significative inefficienze di costo per le tratte autostradali assentite in concessione aventi un'estesa chilometrica inferiore ai 180 km, fortemente crescenti al ridursi dell'estesa stessa. Per le estese chilometriche superiori ad un valore nell'intervallo di 315 km non si rileva invece la presenza di ulteriori significative economie di scala. Il punto 2 di detta Misura definisce gli "ambiti ottimali di gestione" delle tratte autostradali di cui alla legge istitutiva di ART "...quelli corrispondenti ad una estesa chilometrica non inferiore, per singola concessione, a 180 km, e tendenzialmente ricompresa nell'intervallo tra 180 e 315 km". Infine, il punto 3 della Misura prevede che, nelle procedure di affidamento delle concessioni, o di modifica di elementi essenziali delle stesse, il Concedente debba tener conto dei livelli di efficienza strutturale derivanti dal rispetto dei primi due punti della Misura, individuando opportunamente l'estesa chilometrica per singola concessione. Altri fattori di carattere tecnico e strategico, esterni al modello econometrico predisposto dall'Autorità, potrebbero essere di rilievo per il committente nell'esercizio delle sue funzioni. Fra questi, a titolo di esempio: la contiguità tra una concessione ed altre concessioni; la presenza di economie di rete/densità e di scopo, complementari e integrative rispetto a quelle di scala; politiche di gestione del traffico integrate ed incentivanti, nonché politiche mirate alla sicurezza della circolazione; politiche di gestione della mobilità tramite tecnologie a controllo remoto e centralizzato.

3.3.2. La concessione autostradale Torino-Ivrea-Valle d'Aosta S.p.A. (A.T.I.V.A.)

In previsione della scadenza della concessione relativa alla gestione della tratta autostradale Torino – Ivrea – Valle d'Aosta S.p.A. (A.T.I.V.A.), il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha chiesto all'Autorità di definire il relativo schema di concessione ai sensi dell'art. 37, comma 2, lett. g) del d.l. 201/2011.

Al riguardo, l'Autorità ha preliminarmente formulato alcune considerazioni di natura economico-regolatoria riguardanti l'ipotesi di affidamento della concessione mediante *project financing*, che il concessionario aveva inizialmente sollecitato.

Successivamente, il Ministero ha comunicato il proprio intendimento definitivo di dare avvio alla procedura di gara per l'affidamento della concessione in oggetto in esecuzione delle disposizioni di cui all'art. 178 del d.lgs. 50/2016 (Codice degli appalti), nel frattempo entrato in vigore, e l'Autorità ha, conseguentemente, avviato con delibera n. 142 del 30 novembre 2016, il procedimento volto a definire il relativo schema di concessione.

L'Autorità ha svolto al riguardo le previste consultazioni con l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) in esecuzione delle disposizioni dell'art. 37 del d.l. 201/2011, delle competenze attribuite all'ANAC dall'art. 213 del Codice degli appalti, nonché del vigente accordo di collaborazione in vigore tra le due Autorità.

Successivamente, l'Autorità ha rappresentato al concedente che la dimensione delle tratte oggetto di affidamento (155,8 km) risultava inferiore all'ambito ottimale di gestione definito con la propria delibera n. 70/2016 ed evidenziato l'opportunità di avviare un unico procedimento di gara che contemplasse, unitamente a quelle citate, anche la concessione relativa alla gestione della tratta autostradale A21 Torino – Piacenza, in scadenza al 30 giugno 2017. L'estesa complessiva delle due tratte (320,7 km) avrebbe così consentito di valorizzare le economie di scala.

ART - Quarto Rapporto Annuale al Parlamento

Tale impostazione è stata posta alla base di una nuova richiesta del concedente, alla quale l'Autorità ha dato seguito chiudendo il procedimento avviato con la delibera n. 142/2016 ed aprendone uno nuovo (delibere n. 81 e 82 del 31 maggio 2017).

Al momento della presentazione del presente Rapporto è in corso la predisposizione del sistema tariffario e di uno schema di concessione che saranno oggetto di una procedura di consultazione pubblica secondo le prescrizioni contenute nel regolamento sui procedimenti di competenza dell'Autorità.

3.4. L'accesso alle infrastrutture portuali

La norma istitutiva dell'Autorità (d.l. n. 201/2011) delinea i poteri che essa esercita nel settore portuale, disponendo che la stessa provveda: "a garantire, secondo metodologie che incentivino la concorrenza, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese e i consumatori, condizioni di accesso eque e non discriminatorie alle infrastrutture ferroviarie, portuali, aeroportuali e alle reti autostradali [...] nonché in relazione alla mobilità dei passeggeri e delle merci in ambito nazionale, locale e urbano anche collegata a stazioni, aeroporti e porti".

Nel periodo di riferimento della presente relazione, e precisamente nell'ambito della riorganizzazione delle Autorità portuali (ora Autorità di sistema portuale, AdSP) approvata con d.lgs. 4 agosto 2016, n. 169, è stata introdotta una norma di raccordo tra la citata disposizione della norma istitutiva dell'Autorità e la legislazione in materia portuale. In base a tale previsione, il Presidente dell'Autorità di Sistema Portuale adotta le proprie decisioni nelle materie di cui agli articoli 16, 17 e 18 della legge n. 84/94 aventi ad oggetto, rispettivamente, le operazioni portuali, la disciplina della fornitura di lavoro portuale temporaneo per l'esecuzione delle operazioni portuali e dei servizi portuali e la concessione di aree e banchine, sulla base, fra le altre, delle determinazioni dell'Autorità di regolazione dei trasporti.

La disciplina della materia è stata ancor più di recente integrata dall'approvazione del Regolamento (UE) 2017/352 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 15 febbraio 2017 che istituisce un quadro normativo per la fornitura di servizi portuali e norme comuni in materia di trasparenza finanziaria dei Porti. Il Regolamento in esame si inserisce nella strategia annunciata dalla Commissione nel libro bianco sui trasporti del 2011 ed era stato esplicitamente preannunciato nelle voci sullo spazio unico europeo dei trasporti e sull'accesso di mercato ai porti (punto 1.4). Il Regolamento pone i seguenti obiettivi: garantire una maggiore concorrenza ed un migliore coordinamento tra i porti; autorizzare l'imposizione di limiti alla libera prestazione dei servizi; fissare requisiti in presenza dei quali è possibile imporre obblighi di servizio pubblico. Entro il 24 marzo 2019 gli Stati membri devono individuare quali autorità siano preposte alla gestione dei reclami derivanti dall'applicazione del Regolamento (ai sensi degli art. 16 e 17 dello stesso).

3.4.1. Procedimenti su specifiche segnalazioni

Nel periodo di riferimento sono pervenute all'Autorità alcune segnalazioni di contestati abusi da parte di diverse Autorità Portuali in violazione dei principi di accesso equo e non discriminatorio ai servizi ed alle infrastrutture portuali. Visti gli esiti delle istruttorie preliminari svolte dall'Autorità, dalle quali sono emersi profili di possibili criticità, con le delibere n. 37/2017, n. 38/2017 e n. 39/2017 sono stati quindi avviati tre procedimenti specifici di verifica, concernenti rispettivamente:

- 1) la segnalazione da parte di una impresa portuale operante nel Porto di Livorno di presunte condotte anticoncorrenziali ed in violazione dei principi di equità e non discriminatorietà dell'accesso equo alle pertinenti infrastrutture portuali ed alla mobilità dei passeggeri e delle merci, poste in essere dall'Autorità portuale di Livorno;
- 2) la richiesta di attivazione da parte di un'agenzia marittima operante nel porto di Civitavecchia dei poteri dell'Autorità ai sensi dell'art. 37, comma 3, lett. c), del d.l. n. 201/2011 di una proposta di declaratoria di decadenza o revoca della concessione di servizi di interesse generale sottoscritta nel 2005 tra l'Autorità portuale di Civitavecchia e una società impegnata in servizi di mobilità per i passeggeri;
- 3) la segnalazione da parte di una impresa portuale di presunta violazione del principio di concorrenza e di equità e non discriminatorietà dell'accesso alle infrastrutture del Porto di Genova ed alla mobilità delle merci.

Tali procedimenti sono, nella fase di redazione del presente rapporto, tuttora in istruttoria e si concluderanno entro il 31 ottobre 2017.

ART - Quarto Rapporto Annuale al Parlamento

3.4.2. Il procedimento generale di regolazione dei porti

Parallelamente ai suddetti procedimenti individuali, ma anche sulla base delle segnalazioni che agli stessi hanno dato origine, con la delibera n. 40/2017 è stato avviato un procedimento finalizzato all'adozione di un atto di regolazione contenente il quadro metodologico ed i criteri da applicarsi all'intero sistema nazionale della portualità, per garantire l'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture portuali.

Il procedimento prende le mosse da un'ampia ricognizione dei dati e delle informazioni disponibili sulla portualità italiana focalizzata sulle concessioni di "aree e banchine", che rappresentano lo strumento più rilevante del governo delle attività portuali e del loro sviluppo. Dall'analisi condotta è emerso che il panorama nazionale di tali concessioni è caratterizzato da una notevole disomogeneità, sia in termini di rilevanza degli investimenti sottostanti, che in termini di durata del periodo concessorio. Inoltre, lo studio approfondito sui principali porti nazionali ha confermato la necessità di ottenere informazioni esaustive e aggiornate sulle concessioni ex art. 18 in essere (comprehensive di tutti i dettagli di interesse), nonché sulle richieste di proroga pendenti e assentite. In conseguenza è stata inviata a tutte le AdSP una specifica richiesta di dati ed informazioni dettagliate, estese agli ambiti di applicazione degli articoli 16, 17 e 18 della l. n. 84/94.

4. La regolazione dei servizi di trasporto

4.1. Gli affidamenti dei servizi di trasporto pubblico locale, regionale e nazionale

4.1.1. Il settore ferroviario

Nell'ambito dell'attività di monitoraggio dell'applicazione della delibera n. 49/2015 "Misure per la redazione dei bandi e delle convenzioni relativi alle gare per l'assegnazione in esclusiva dei servizi di trasporto pubblico locale passeggeri e definizione dei criteri per la nomina delle commissioni aggiudicatrici", l'Autorità ha proseguito la propria azione di supporto delle Regioni per gli affidamenti diretti di nuovi contratti o per i rinnovi di quelli esistenti nel settore del trasporto ferroviario passeggeri, sottoscritti o in corso di predisposizione nel periodo di riferimento.

Scaduti i contratti di servizio per il periodo 2009-2014, la Regione Emilia Romagna ha proceduto all'affidamento con gara del servizio regionale di trasporto ferroviario passeggeri per una durata di 15 anni prorogabile di ulteriori 7,5 anni, a partire dal 2018; mentre la quasi totalità delle Regioni ha già concluso, o sta procedendo, al rinnovo dei contratti scaduti o a nuovi affidamenti diretti dei servizi ferroviari passeggeri, spesso con decorrenza retroattiva al 2015 per sanare periodi di fornitura di servizi non coperti contrattualmente¹⁰. Molte Regioni hanno proceduto alla pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea (GUUE) dell'avviso di preinformazione, ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1370/2007, per i nuovi affidamenti diretti dei servizi ferroviari in argomento, ricevendo manifestazioni d'interesse da più operatori.

Nel fornire il proprio supporto, gli uffici hanno evidenziato che, nel caso di affidamenti diretti – in deroga ai principi generali dell'affidamento con gara – occorre comunque "garantire che l'importo delle compensazioni risulti adeguato e miri a conseguire un servizio efficiente e di qualità", evitando, così, il rischio di sovracompensazioni¹¹. Inoltre, l'Autorità ha trasmesso a tutte le Regioni e Province Autonome specifiche indicazioni in merito all'applicazione della delibera in argomento agli affidamenti diretti di servizi ferroviari con particolare riferimento a: verifica delle modalità di calcolo della compensazione da riconoscere al gestore del servizio per gli obblighi di servizio pubblico e verifica del Piano economico-finanziario (PEF); suddivisione dei rischi e ipotesi di modifica del contratto nel corso di sua esecuzione; indicatori e standard di qualità; qualità e investimenti; diritti degli utenti e informazioni e obblighi di rendicontazione. In particolare, in merito alla modalità di calcolo della compensazione è stata raccomandata la verifica da parte dell'Ente affidante della congruità della stessa con il PEF predisposto dall'operatore, costituente parte integrante del contratto.

In particolare, il PEF dovrà contenere: esclusivamente costi di produzione pertinenti al perimetro del servizio affidato e sottoposti ad un efficientamento dinamico per tutta la durata contrattuale; costi di ammortamento legati ad un definito

¹⁰ Le Province Autonome di Trento e Bolzano hanno già sottoscritto, rispettivamente il 25 marzo 2016 ed il 21 dicembre 2015, contratti di servizio con Trenitalia per il periodo 2016-2024.

¹¹ Già dal regolamento (CE) n.1370/2007 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2007 relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia e dalla relativa Comunicazione sugli orientamenti interpretativi del regolamento, 2014/C 92/01, pubblicata su Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea del 29 marzo 2014 e, da ultimo, dal regolamento (UE) n. 2016/2338 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2016 modificativo del regolamento (CE) n.1370/2007.

ART - Quarto Rapporto Annuale al Parlamento

stato patrimoniale, da allegarsi al contratto, che dia conto di tutti gli investimenti a carico dell'operatore annualmente previsti; costo del capitale, se previsto attraverso il calcolo del WACC, determinato annualmente sulla base dei valori, motivati e resi noti, attribuiti a tutti i parametri incidenti nel calcolo; ricavi legati ad uno scenario di efficientamento dinamico per tutta la durata contrattuale, con l'esplicitazione di tutti le ipotesi di scenario adottate. Il PEF dovrà risultare coerente con la suddivisione dei rischi e le clausole contrattuali di previsione di possibile modifica contrattuale.

Inoltre, il contratto dovrà garantire con indicatori e *standard* adeguati anche un incremento della qualità del servizio erogato, dando evidenza, in particolare, dei miglioramenti in tale ambito direttamente derivabili dal rinnovo del parco rotabile, elemento caratterizzante i contratti in argomento, in termini di *comfort*, puntualità e regolarità del servizio.

Infine, con riferimento a quanto rappresentato dalle Regioni riguardo alla indisponibilità di *set* completi di dati sul servizio di trasporto pubblico locale, è stata evidenziata l'esigenza di specificare in sede di contratto i *format* di dati sul servizio (materiale rotabile, altri beni mobili e immobili, personale, frequentazione del servizio e ricavi, *performance* qualitative,...) e le modalità e frequenza di acquisizione degli stessi dagli *incumbent*, necessari non solo per il monitoraggio/verifica degli adempimenti contrattuali, ma anche per lo svolgimento da parte delle Regioni delle proprie funzioni di pianificazione e programmazione del servizio e di rendicontazione sociale dello stesso alla collettività, nonché in vista della preparazione di gare successive. Con riferimento, in particolare, a quest'ultimo aspetto è stato raccomandato alle Regioni di prevedere già in ambito contrattuale l'acquisizione obbligatoria di almeno tutti gli elementi informativi del Prospetto 1 dell'Allegato A della delibera n. 49/2015 relativo alle informazioni da fornire nel bando di gara o nella lettera di invito ai partecipanti alle gare.

Comunicazione analoga a quella trasmessa a tutte le Regioni e province Autonome, è stata inviata anche al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, in qualità di Ente affidante dei servizi di trasporto ferroviario passeggeri di interesse nazionale sottoposti a obblighi di servizio pubblico. Tali osservazioni hanno riguardato: i criteri di definizione del perimetro di riferimento del servizio, considerando l'obbligo normativo di includere nel contratto in argomento solo relazioni che non raggiungano l'equilibrio economico e la necessità di eliminare sovrapposizioni con i servizi pubblici regionali e quelli a mercato; la struttura incentivante del contratto, non solo con riferimento agli aspetti economico-finanziari ma anche alla qualità erogata e percepita del servizio, focalizzando, ad esempio, l'attenzione sull'incremento dei passeggeri*km, sul miglioramento degli indici di qualità percepita e di quelli legati ad aspetti del servizio più sofferenti e critici, sulla specificazione territoriale (singole relazioni) e temporale (singole corse) degli *standard* di alcuni indicatori di particolare rilievo (ad esempio, la puntualità), sulla disciplina contrattuale relativa all'entità dei premi e delle penali da applicare (da commisurarsi alla rilevanza/gravità e alla reiterazione della fattispecie di prestazione, nonché alle azioni poste in essere per l'eliminazione/attenuazione delle conseguenze e alla percentuale dei passeggeri coinvolti); la riproposizione e precisazione contrattuale dei principi comunitari già introdotti dal Regolamento (CE) n. 1371/2007 (concernente i diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario) in merito, in particolare, all'informazione, all'assistenza e all'offerta di soluzioni alternative da offrire all'utenza in situazioni di perturbazione della circolazione; la necessità di specificazione contrattuale di dettaglio per l'applicazione delle nuove tecnologie di bigliettazione elettronica.

L'Autorità ha coinvolto AGCM ed ANAC negli approfondimenti in corso sulla garanzia di trasparenza e non discriminazione nel caso di affidamento diretto dei servizi ferroviari passeggeri, nel caso di più manifestazioni di interesse.

L'Autorità ha altresì rappresentato al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e alle altre amministrazioni centrali interessate, le proprie osservazioni riguardo al Contratto relativo ai servizi di trasporto ferroviario passeggeri di interesse nazionale a media e lunga percorrenza sottoposti ad obblighi di servizio pubblico per il periodo 2017-2016.

4.1.2. Il settore marittimo

Sempre nel periodo di riferimento, l'Autorità ha esteso la propria attività di regolazione al settore marittimo con il procedimento avviato con la delibera n. 4/2016 per la definizione degli schemi dei bandi delle gare per l'assegnazione in esclusiva dei servizi di trasporto marittimo di passeggeri da, tra e verso le isole, e delle convenzioni da inserire nei capitolati delle medesime gare, ai sensi dell'articolo 37, comma 2, lett. f).

ART - Quarto Rapporto Annuale al Parlamento

L'attività istruttoria ha evidenziato, in particolare, quanto segue.

Per ciò che concerne le convenzioni disciplinate dalla delibera CIPE n. 111/2007 recante "Criteri per la determinazione degli oneri di servizio pubblico e delle dinamiche tariffarie nel settore dei servizi di cabotaggio marittimo di pubblico interesse", l'esigenza di verificare il meccanismo regolatorio in parte analogo a quello della delibera CIPE n. 39/2007 per il settore autostradale e la sua capacità di minimizzare la contribuzione pubblica, contenere i costi per gli utenti e spingere all'efficienza i gestori.

Ai fini del calcolo delle compensazioni, occorre definire i criteri applicabili per il riconoscimento dei costi e il calcolo dell'utile ragionevole. Si rammenta, in proposito, che il Reg. (CEE) n. 3577/92 e, in generale, le norme applicabili al settore marittimo in materia di aiuti di Stato, richiedono la verifica della congruità della compensazione anche *ex post* (ad evitare il rischio di sovra compensazione), soprattutto laddove la gara non sia risultata equa e non discriminatoria (o nel caso in cui vi sia stata una sola offerta). Per tale motivo, analogamente a quanto già operato con la delibera n. 49/2015 per i servizi di trasporto pubblico su strada e per ferrovia, sono in corso di approfondimento misure regolatorie concernenti il PEF simulato che gli enti affidanti sono tenuti ad elaborare e ad inserire nella documentazione di gara nel caso di affidamento di servizi marittimi.

Riguardo alle modalità di calcolo del margine di utile ragionevole che rileva ai fini della predisposizione del PEF, è necessario individuare una metodologia uniforme per tutte le modalità dei servizi *retail* di trasporto, rispettosa, nel contempo, della specificità della normativa europea applicabile ai diversi settori.

4.2. La definizione dell'ambito di servizio pubblico

Con la delibera n. 49 del 15 giugno 2015, l'Autorità ha avviato, fra l'altro, uno specifico "procedimento per la definizione della metodologia per l'individuazione degli ambiti di servizio pubblico e delle modalità più efficienti di finanziamento (...)", che ha trovato prima formalizzazione nella delibera n. 83 del 21 luglio 2016, cui è seguita la relativa fase di consultazione dei soggetti interessati.

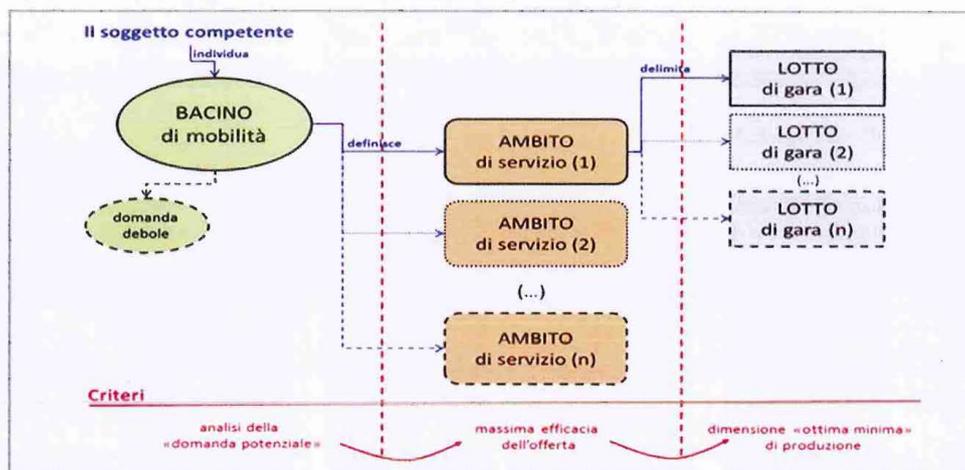
Le misure regolatorie originariamente formulate sono state riviste in esito a tale consultazione, ai pareri pervenuti al riguardo dalla Conferenza delle Regioni e dalle altre Autorità coinvolte (ANAC ed AGCM), nonché agli effetti della intervenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale del "Testo unico sui servizi pubblici locali di interesse economico generale"; (sentenza n. 251/2016 del 25 novembre 2016).

Quelle definitivamente adottate sono contenute nella delibera n.48 del 30/03/2017, denominata "Atto di regolazione recante la definizione della metodologia per l'individuazione degli ambiti di servizio pubblico e delle modalità più efficienti di finanziamento, ai sensi dell'articolo 37, comma 3, lettera a), del decreto-legge n. 201/2011 e dell'articolo 37, comma 1, del decreto-legge n. 1/2012".

In sintesi, partendo dagli atti di pianificazione e programmazione dei servizi di trasporto previsti dalla legislazione vigente, con particolare riferimento agli articoli 14 e 16 del d.lgs. n.422/1997, le misure regolatorie (contenute nel documento allegato alla delibera) individuano le fasi del processo attraverso il quale il soggetto competente definisce l'Ambito, i relativi obblighi di servizio pubblico, i metodi più efficienti per il loro finanziamento, comprensivi dei criteri per la determinazione e l'aggiornamento delle tariffe, e i principi per una corretta identificazione dei lotti da affidare.

Alla base dell'approccio metodologico che sottende l'intero provvedimento è posta pertanto la nozione di "Ambito", con particolare riferimento al rapporto che intercorre con i concetti di "Bacino" di mobilità e di "Lotto" da affidare, gli aspetti fondamentali di tali relazioni sono riportate nel seguente schema di sintesi (Figura 2).

ART - Quarto Rapporto Annuale al Parlamento

Figura 2. *Work-flow* del procedimento di individuazione degli ambiti di servizio pubblico

I passaggi essenziali del provvedimento si possono sintetizzare come segue.

- 1) definizione della "domanda potenziale" di mobilità: il primo *step* metodologico prevede la perimetrazione del Bacino di mobilità da parte del soggetto competente, rilevando l'entità delle effettive esigenze della popolazione mediante indagini e/o simulazioni (i.e. matrici origine/destinazione) riferite alla "domanda potenziale", anche nei suoi aspetti socio-economici, comportamentali e demografici, opportunamente integrata da eventuali indicatori di "domanda effettiva" (i.e. rilievi di frequentazione dei servizi esistenti, dati di traffico); lo svolgimento di tale procedimento è da considerarsi indispensabile per l'appropriata individuazione di ciascun Bacino di mobilità da parte del soggetto competente, fase propedeutica alla successiva adeguata scelta delle diverse modalità/tipologie di sistemi di trasporto da pianificare e implementare in un determinato Ambito (vd. successivo punto 3);
- 2) definizione della "domanda debole": a integrazione del suddetto primo *step*, sono individuati specifici criteri di carattere "territoriale", "temporale" e "soggettivo/socio-economico", da utilizzare per identificare all'interno del Bacino specifiche aree condizionate da significative situazioni di mobilità di ridotta/rarefatta entità, che richiedono una qualche forma di intervento pubblico compensativa in quanto a nessun operatore economico, "ove considerasse il proprio interesse commerciale", servirebbe tale domanda;
- 3) scelta dei servizi di trasporto all'interno dell'Ambito: in relazione alla "domanda" di mobilità rilevata in un determinato Bacino (cfr. *step* precedente), la metodologia definisce i criteri fondamentali di orientamento dei soggetti competenti in materia di scelta dei servizi di trasporto che determinano l'Ambito, in funzione delle possibili configurazioni modali e tipologie, per raggiungere gli obiettivi di efficienza, efficacia ed economicità del processo, con particolare riferimento ad adeguati livelli d'integrazione dei servizi e di integrazione/differenziazione delle tariffe, anche attraverso tecnologie innovative; i criteri di scelta tengono in particolare conto delle aree a "domanda debole" individuate e della relativa "estensione" (contesto urbano-suburbano e/o "relazioni deboli" di media-lunga distanza);
- 4) individuazione degli OSP e loro copertura finanziaria: in stretta connessione con lo *step* metodologico precedente, il processo completa la determinazione dell'Ambito definendo le modalità di individuazione degli OSP e di calcolo dei costi dei servizi (con ipotesi di "costo efficiente"), sulla base delle quali sono stabilite le opzioni di relativa copertura finanziaria con la primaria finalità di minimizzazione dell'utilizzo di risorse pubbliche.
- 5) determinazione delle tariffe: a completamento dei passaggi procedurali sopra proposti - in virtù del fatto che gli OSP possono essere coperti, oltre che dalle compensazioni, anche dalle tariffe - la metodologia individua i criteri di tipo generale finalizzati a supportare i soggetti competenti nel processo di determinazione del sistema tariffario dei servizi correlati all'Ambito, comprensivo delle possibili integrazioni tra più operatori e delle agevolazioni e/o esenzioni previste per determinate categorie di utenti.

ART - Quarto Rapporto Annuale al Parlamento

- 6) individuazione dei lotti da affidare: l'ultimo *step* della metodologia definisce i principi alla base del dimensionamento dell'oggetto degli affidamenti; la disciplina descritta prevede l'analisi del mercato e la determinazione della "produzione ottima minima" tale da massimizzare sia l'efficienza operativa dei gestori, sia la contendibilità del Lotto; in particolare la condizione di "produzione ottima minima" è volta a verificare o a consentire che i futuri gestori possano operare in condizioni di efficienza (di lungo periodo), anche grazie al conseguimento di economie di scala e di densità, mentre la contendibilità è connessa al numero di potenziali partecipanti alla procedura di affidamento, che più sono numerosi, più possono assicurarne un buon esito.

Il ruolo del soggetto competente, in relazione alle varie fasi della metodologia definita dall'Autorità, prevede ove opportuno soluzioni atte a garantire adeguate condizioni di trasparenza dell'operatività (tra cui, ad esempio, la necessità di documentare in apposita "relazione" le scelte di volta in volta adottate) e di proporzionalità degli interventi da porre in essere in funzione dei risultati attesi (anche in termini di impatto economico), in coerenza con gli strumenti di controllo e di pianificazione/programmazione dei servizi di trasporto già previsti dalla legislazione vigente a beneficio delle Amministrazioni interessate.

Riguardo ai termini di applicazione delle misure della delibera da parte dei soggetti competenti, si evidenzia che le funzioni e i poteri dell'Autorità in materia di regolazione degli "ambiti del servizio pubblico" differiscono in relazione alla modalità di trasporto interessata, ai sensi di quanto previsto dall'attuale assetto legislativo¹². Pertanto l'applicazione dei principi metodologici sopra espressi riveste differente tenore, in particolare:

- per i servizi di trasporto ferroviario, i criteri definiti si applicano ai fini della individuazione degli Ambiti dei servizi locali e regionali e, nei servizi a media e lunga percorrenza, in presenza di relazioni deboli; le suddette misure regolatorie hanno pertanto effetto sugli atti di programmazione dei servizi di trasporto di cui agli articoli 14 e 16 del d.lgs. n. 422/1997, sulla definizione dell'oggetto del "Contratto relativo ai servizi di trasporto ferroviario passeggeri di interesse nazionale sottoposti a regime di obbligo di servizio pubblico", nonché sugli atti propedeutici all'affidamento dei servizi;
- nei settori di trasporto pubblico diversi dal ferroviario, i principi descritti costituiscono un supporto metodologico che l'Autorità mette a disposizione dei soggetti competenti, ai fini della individuazione degli Ambiti e dei metodi più efficienti per finanziarli, con riferimento alle attività di programmazione successive all'entrata in vigore delle misure regolatorie in oggetto;
- i criteri in materia di determinazione delle tariffe e i principi per l'individuazione dei Lotti si applicano invece indifferenziatamente per tutte le modalità di trasporto.

Indipendentemente dalla natura e dal presupposto giuridico del procedimento, i successivi atti in materia da parte dell'Autorità saranno formulati a fronte di uno specifico processo di collaborazione e condivisione metodologica dei parametri da applicare ai contesti interessati, da svolgersi con il coinvolgimento delle Amministrazioni pubbliche competenti, con particolare riferimento ai provvedimenti relativi alla "definizione" degli Ambiti del trasporto ferroviario passeggeri, anche al fine di tenere conto delle specificità dei territori e dei servizi.

4.3. Le condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto per ferrovia e via mare gravati da obblighi di servizio pubblico

I procedimenti per stabilire le condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto passeggeri connotati da obblighi di servizio pubblico nazionali e locali per ferrovia e via mare sono stati avviati, rispettivamente, con le delibere n. 54/2015 e n. 37/2016. I termini di conclusione dei suddetti procedimenti sono stati prorogati con le delibere n. 77/2016 e n. 58/2017, per il settore ferroviario, e n. 148/2016 per quello marittimo. Con riferimento al settore ferroviario, in fase di redazione del presente Rapporto, è stata inoltre avviata la procedura di consultazione concernente lo schema di atto di regolazione recante "Condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto passeggeri per ferrovia, nazionali e locali, connotati da oneri di servizio pubblico, ai sensi dell'articolo 37, comma 2, lettera d), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201", con la quale l'Autorità sollecita i soggetti interessati a presentare osservazioni e proposte.

¹² Per il trasporto ferroviario passeggeri, ai sensi dell'articolo 37, comma 1, del decreto-legge n. 1/2012, è attribuito all'Autorità il potere di definire, "sentiti il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, le Regioni e gli enti locali interessati, gli ambiti del servizio pubblico sulle tratte e le modalità di finanziamento"; per le altre modalità di trasporto, ai sensi dell'articolo 37, comma 3, lettera a) del decreto-legge n. 201/2011, è attribuito all'Autorità il potere di "sollecitare e coadiuvare le Amministrazioni pubbliche competenti all'individuazione degli ambiti di servizio pubblico e dei metodi più efficienti per finanziarli, mediante l'adozione di pareri che può rendere pubblici".

ART - Quarto Rapporto Annuale al Parlamento

L'istruttoria relativa ai due procedimenti è stata condotta, per quanto possibile, congiuntamente al fine di individuare una metodologia unica, volta a definire condizioni minime di qualità dei servizi che garantiscano il soddisfacimento delle esigenze essenziali di mobilità degli utenti, in condizioni di uso efficiente delle risorse pubbliche destinate a compensare gli obblighi di servizio pubblico, in funzione delle diverse caratteristiche territoriali di domanda e offerta, sia nel settore ferroviario sia in quello marittimo.

Per il procedimento sul settore del trasporto ferroviario, sono considerate tutte le attività dei soggetti appartenenti alla relativa catena del valore, tra i quali i fornitori del servizio di trasporto e quelli dei servizi a esso funzionali (prenotazione e acquisto biglietti, informazioni all'utenza, anche attraverso l'utilizzo di piattaforme informatiche), i gestori delle infrastrutture (rete ferroviaria, stazioni e altri nodi di scambio), e che considera il viaggio inteso in senso estensivo come *customer experience*, dalla fase iniziale, di programmazione del viaggio (prima), al proseguimento con il raggiungimento della destinazione (durante, a terra e a bordo), fino alla valutazione dei livelli prestazionali (dopo, con riferimento alle tematiche relative a reclami, rimborsi e indagini di *customer satisfaction*). L'impostazione seguita ha tenuto anche conto di tutti i diversi segmenti di domanda: gli utenti sistematici (i pendolari), occasionali e potenziali, con particolare attenzione alle persone con mobilità ridotta (PMR).

Le Misure di regolazione contenute nel documento sottoposto alla consultazione degli *stakeholder* si applicano ai contratti di servizio per il trasporto ferroviario passeggeri affidati o sottoposti a revisione dopo la chiusura del relativo procedimento e hanno altresì effetto sulle Carte della qualità dei servizi ferroviari passeggeri e sugli atti di programmazione dei servizi di trasporto di cui agli articoli 14 e 16 del d.lgs. n. 422/1997.

Le condizioni minime sono state definite per i diversi fattori in cui si articola il concetto multidimensionale di qualità dei servizi, anche in conformità con le normative tecniche e generali di settore (adeguatezza e disponibilità di servizi di trasporto, regolarità e puntualità del servizio, informazioni all'utenza, trasparenza, accessibilità commerciale, pulizia e *comfort* dei mezzi e delle infrastrutture al pubblico, accessibilità dei mezzi e delle infrastrutture al pubblico, con particolare riferimento a PMR, sicurezza del viaggio e del viaggiatore). Per ciascun fattore di qualità sono state individuate sia le modalità di computo e monitoraggio degli indicatori, sia i livelli minimi di qualità (*standard*) da disciplinare nell'ambito dei contratti di servizio e i criteri generali per l'applicazione di penali contrattuali in caso di difformità dagli *standard* stessi.

Anche in questo procedimento, le misure tengono conto delle attività inerenti il trasporto marittimo nel loro insieme includendovi quelle svolte da tutti i diversi soggetti coinvolti nell'erogazione del servizio ai passeggeri.

Tale approccio deve tuttavia considerare aspetti di complessità maggiori rispetto al settore ferroviario, in quanto nel marittimo non sono presenti accordi negoziali tra i diversi operatori della filiera, anche di tipo programmatico, che disciplinino impegni e responsabilità reciproche, come evidenziato dall'istruttoria (non esiste, ad esempio, un obbligo di stipula di accordi quadro come quello che disciplina i rapporti tra il gestore dell'infrastruttura e l'impresa ferroviaria).

Inoltre, l'azione dei diversi soggetti può sortire un effetto difforme sul valore assunto da alcuni indicatori e sulle loro modalità di verifica, quali ad esempio la puntualità e la regolarità del servizio, l'accessibilità delle infrastrutture al pubblico – incluse ad esempio le biglietterie e i locali di accoglienza interni ai porti – o l'informazione all'utenza. In particolare, per i fattori di puntualità e regolarità, si è riscontrata l'assenza di un sistema di misurazione e monitoraggio delle prestazioni uniforme e organico nei diversi porti, che permetta di registrare eventuali scostamenti dagli *standard* nelle diverse fasi del viaggio e conseguentemente di attribuirne la responsabilità ai singoli attori della filiera del servizio, come avviene invece nel settore ferroviario.

Tali aspetti sono oggetto di considerazione nell'istruttoria che, come per il procedimento avviato nel trasporto ferroviario, esiterà in un primo documento di consultazione dei soggetti interessati, avente a oggetto lo schema di atto regolatorio.

4.4. Il servizio di taxi ed il trasporto pubblico locale non di linea

Nel corso del periodo di riferimento, l'Autorità ha avviato nel settore dei taxi un'attività sistematica di monitoraggio e di verifica della corrispondenza dei livelli di offerta del servizio, delle tariffe e della qualità delle prestazioni alle esigenze dei diversi contesti urbani, secondo criteri di ragionevolezza e proporzionalità, allo scopo di garantire il diritto di mobilità degli utenti ai sensi di quanto previsto dalla propria legge istitutiva e, in particolare, all'art. 37, comma 2, lett. m) del decreto-legge n. 201/2011.

ART - Quarto Rapporto Annuale al Parlamento

Tale attività, ha preso inizialmente in esame gli atti regolamentari delle città metropolitane italiane, oltre ai comuni sede di aeroporti di rilevanza nazionale, con particolare riferimento ai criteri di programmazione dell'offerta dei servizi di taxi, all'organizzazione dei turni, ai criteri di tariffazione, all'offerta di servizi comunali di ricerca taxi, agli *standard* qualitativi imposti. L'analisi si è estesa anche agli atti regolamentari o amministrativi riguardanti i servizi di noleggio auto con conducente (NCC) e altri servizi di mobilità.

Allo stesso tempo, sono pervenute richieste di parere ai sensi della lettera m) comma 2, art. 37 del dl 201/2011 da parte di enti locali, in ordine alle condizioni di organizzazione e svolgimento del servizio. Ad esse, l'Autorità ha dato riscontro valutando positivamente l'aumento del numero delle licenze, tenuto conto dell'adeguamento del servizio allo sviluppo demografico, all'andamento dei flussi turistici, e all'offerta del trasporto pubblico di linea nonché a eventuali sistemi di mobilità condivisi (es. *car sharing*).

A tale riguardo, si evidenzia il parere reso al Comune di Corbetta (Milano) con il quale l'Autorità ha suggerito di aumentare il contingente numerico di licenze taxi e procedendo ai relativi bandi in fasi diverse.

Di interesse anche il caso di Matera, ove si attende un incremento dei flussi turistici anche in esito alla proclamazione della città quale "Capitale europea della Cultura per l'anno 2019", in cui il Comune ha chiesto all'Autorità il supporto tecnico per la redazione del bando di gara per il rilascio di nuove licenze taxi e NCC. A tale proposito, l'Autorità ha suggerito di considerare oltre che una regolamentazione dei turni taxi ad orario rigido, anche una regolamentazione dei turni di tipo flessibile (a parità di ore lavorate degli altri turni), al fine di programmare un servizio taxi sempre più rispondente alle esigenze dell'utenza nei momenti di maggiore richiesta, e di valutare l'opportunità di prevedere un adeguato *mix* di licenze a tempo indeterminato e di licenze di durata limitata a quella dell'evento culturale, dal momento che il picco di domanda verosimilmente sarà contenuto alla durata dell'evento stesso. Contestualmente, è stata suggerita l'inclusione di alcuni profili e *standard* qualitativi all'interno del bando come, per esempio, la dotazione sulle vetture di connessione *Wi-Fi* gratuita, sistemi POS (bancomat e carte di credito) e di localizzazione satellitare G.P.S., la conoscenza da parte dei guidatori delle lingue straniere e delle caratteristiche turistiche-culturali principali della città, apparecchiature per servire l'utenza a ridotta mobilità (PRM), e impianti di alimentazione a minor impatto ambientale (elettrico o ibrido).

L'Autorità è anche intervenuta in relazione ad inadempienze in relazione al trasporto di soggetti portatori di *handicap*, nonché sulla mancata richiesta di parere preventivo in merito all'adozione del vigente regolamento sui servizi di trasporto non di linea da parte dei Comuni (ad esempio, Pisa).

Ai fini della valutazione dell'adeguamento dell'offerta di taxi, nonché delle attività di verifica e monitoraggio del settore nel suo complesso, l'Autorità ha altresì effettuato ricerche di tipo *desk* degli atti normativi volti a disciplinare e regolare l'offerta di servizi di taxi e NCC, messi a disposizione dalle amministrazioni competenti.

A tal proposito, l'Autorità ha focalizzato l'attività su quei Comuni per i quali è ragionevole presumere una rilevanza significativa dei servizi di taxi e NCC all'interno del sistema di trasporto nel suo complesso. In particolare, la selezione dei Comuni oggetto di studio ha preso in considerazione, da un lato, le principali realtà nazionali in termini di numero di licenze taxi attive nei Comuni capoluogo di Provincia e, dall'altro, la copertura geografica dell'intero territorio nazionale, nonché le città metropolitane.

L'Autorità ha inoltre ricevuto diverse segnalazioni provenienti da taxisti riguardanti alcune criticità nell'esercizio del servizio ed aventi ad oggetto i rapporti intercorrenti tra gli stessi e la centrale taxi a cui gli stessi hanno aderito, nonché l'esposizione di livree con il logo. Relativamente alle lamentate criticità, sulla base dei propri poteri, l'Autorità ha proceduto ad effettuare le opportune segnalazioni.

Al fine di sensibilizzare ulteriormente gli utenti-consumatori sui poteri in tale ambito, l'Autorità ha altresì proceduto alla pubblicazione sul proprio sito internet, alla sezione FAQ, di un vademecum sui propri poteri ed attribuzioni in materia di "Autoservizi pubblici non di linea"¹³.

¹³ Disponibile al seguente indirizzo: <http://www.autorita-trasporti.it/faq-autoservizi-pubblici-non-di-linea/>.

ART - Quarto Rapporto Annuale al Parlamento

4.5. Il trasporto via autobus media e lunga distanza in regime di libera concorrenza

4.5.1. L'indagine conoscitiva

Con la delibera n. 130 dell'8 novembre 2016, l'Autorità ha avviato un'indagine conoscitiva avente ad oggetto l'analisi dei profili regolatori inerenti il segmento dei servizi di trasporto via autobus a media e a lunga distanza. L'avvio dell'indagine trae origine dalla richiesta di parere, inoltrata dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, sullo schema di decreto ministeriale attuativo del decreto legislativo n. 285/2005, recante il "Riordino dei servizi automobilistici interregionali di competenza statale", predisposto dallo stesso Ministero per l'adozione di un nuovo decreto in sostituzione del vigente decreto ministeriale 1° dicembre 2006, n. 316, che è contestualmente abrogato.

Il Ministero ha allegato alla propria richiesta il parere interlocutorio reso in data 9 giugno 2016 dal Consiglio di Stato, il quale ha ravvisato, tra l'altro, la necessità di acquisire una esplicita pronuncia dell'Autorità sul meccanismo previsto dall'art. 7, comma 2, dello schema di decreto, teso a verificare la sussistenza della condizione prevista per il rilascio dell'autorizzazione dall'art. 3, comma 2, lett. m), del d.lgs. n. 285/2005, secondo la quale l'impresa richiedente deve "proporre un servizio di linea che non riguardi unicamente i servizi più redditizi fra quelli esistenti".

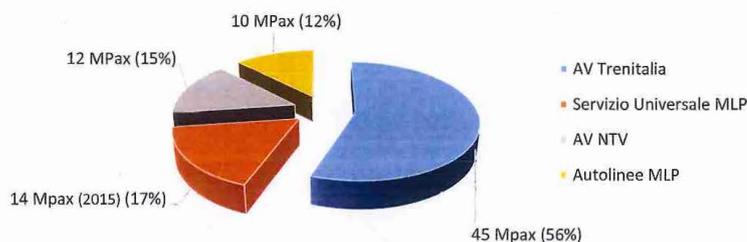
L'indagine conoscitiva si è posta innanzitutto l'obiettivo di approfondire la conoscenza dell'assetto del comparto dei servizi di trasporto via autobus a media e lunga percorrenza (di seguito MLP), la sua evoluzione e i riflessi che lo stesso ha sulle altre modalità e tipologie di trasporto, che rientrano nell'ambito dei settori di competenza dell'Autorità.

Il mercato delle autolinee a MLP conta 145 imprese autorizzate ad operare, per un totale di circa 245 autorizzazioni¹⁴. Trattasi di aziende medio-piccole di cui solo 9 con oltre 20 addetti, presenti anche nei settori contigui del TPL e del noleggio con conducente, settori disciplinati da normative distinte e con un differente regime di accesso al mercato.

L'offerta delle imprese è rivolta tradizionalmente ai collegamenti tra il Sud e il Nord del Paese¹⁵. Ciò spiega anche perché le imprese più rilevanti e da più tempo presenti nel mercato abbiano prevalentemente la loro sede principale nelle Regioni meridionali (Campania, Calabria, Basilicata e Puglia), in ragione di un fenomeno imprenditoriale che è nato soprattutto per soddisfare le esigenze di collegamento del Meridione, anche in termini di "continuità territoriale". A seguito della liberalizzazione, l'offerta di servizi è divenuta maggiormente capillare fino a coprire meglio le tratte trasversali, sulla costa adriatica e da Nord al Centro, soprattutto in seguito alle nuove proposte di servizio da parte dei nuovi operatori, come Megabus e Flixbus.

Dal lato della domanda, come rappresentato in Figura 3, le autolinee coprono una quota pari al 12% degli spostamenti di media-lunga distanza con mezzi collettivi (escludendo i trasporti con i mezzi privati e il *car pooling*¹⁶ e considerando diverse modalità di trasporto), per un totale stimato di 10 milioni di viaggiatori trasportati nel 2016. Di contro, i servizi ferroviari di media e lunga percorrenza in regime di obblighi di servizio pubblico soddisfano il 17% e il segmento ferroviario dell'Alta Velocità il 71% (Trenitalia e NTV).

Figura 3. La mobilità collettiva a media e lunga percorrenza



Fonte: Trenitalia - NTV - Checkmybus - Anno 2016 - Milioni di passeggeri

¹⁴ Dati di fonte MIT riferiti alle sole autorizzazioni di linee nazionali, alla data del 31.10.2016.

¹⁵ Ciò si evince anche dalla circostanza che il maggior numero di servizi autorizzati per regione di origine ricade in Calabria (48 autolinee), Basilicata (27), Lombardia (27), Puglia (24), mentre le Regioni per maggior numero di servizi autorizzati di destinazione sono Lazio (58), Lombardia (29), Campania (26) e Piemonte (20), dove peraltro sono localizzate le maggiori città italiane.

¹⁶ Non sono considerati i servizi di *car pooling*, in quanto non sono resi disponibili dati annuali sui passeggeri trasportati.

ART - Quarto Rapporto Annuale al Parlamento

In via preliminare, sono stati acquisiti una serie di elementi informativi attraverso la ricognizione e l'analisi di studi, rapporti di settore e segnalazioni pervenute all'Autorità, inclusi i reclami dei viaggiatori. Si è poi ritenuto di chiamare in audizione sia portatori di interesse (le maggiori imprese del settore, operatori storici e nuovi entranti), sia le istituzioni (associazioni più rappresentative e il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti).

L'indagine conoscitiva ha rilevato l'importanza del settore, anche per i suoi importanti risvolti di natura sociale e di coesione territoriale. Esso va a soddisfare esigenze di collegamento tra il Nord e il Sud del Paese e con zone periferiche e piccoli centri non serviti da reti ferroviarie, rivolgendosi a segmenti sociali con minore capacità di spesa, senza per ciò gravare sulla finanza pubblica. Si tratta di un'utenza principalmente *price sensitive* (studenti, anziani, ceti meno abbienti, coloro che non hanno accesso all'auto e gruppi etnici), mentre la penetrazione sui segmenti *business* e *family* delle autolinee è ad oggi limitata e, in generale, allineata alle esigenze di questi gruppi di consumatori.

Si è riscontrato, in proposito, come l'offerta di servizi a MLP privi di contribuzione pubblica che soddisfi anche una parte dei medesimi segmenti di utenza del servizio pubblico, quali in particolare i giovani e gli studenti, a condizioni di prezzo "abbordabili", possa consentire all'ente titolare del servizio di riconsiderare il perimetro del contratto di servizio pubblico affidato, risparmiando risorse finanziarie a parità di tutela delle esigenze pubbliche.

Non meno che altri settori della mobilità, il trasporto su gomma a MLP è stato interessato da rilevanti innovazioni organizzative grazie alle applicazioni digitali che hanno modificato la struttura del mercato, gli attori e le loro strategie competitive. Tali innovazioni hanno coinciso con la piena operatività del regime di concorrenza, a far data dal 1° gennaio 2014, quando è cessato il periodo transitorio dal previgente regime concessorio.

In termini economici, il volume di affari del settore è stimato nel 2016 in circa 200 milioni di euro¹⁷, registrando una significativa crescita rispetto ai circa 130 milioni di euro del 2012. Anche per i prossimi anni, le potenzialità di crescita del segmento delle autolinee a media e lunga percorrenza sono positive, come indicato dai vari soggetti convocati, compatibilmente con i vincoli normativo-regolamentari o infrastrutturali posti al suo sviluppo.

A sostenere le positive aspettative di crescita del settore sono alcuni fattori del contesto italiano: la concentrazione della popolazione in grandi centri urbani, la presenza di città d'arte e altri luoghi di forte attrazione turistica, anche dall'estero, la demografia studentesca che porta a flussi significativi tra città piccole, anche periferiche e città universitarie, non tutte servite da reti ferroviarie. Appare poi un fattore al tempo stesso di vincolo e opportunità la mancanza, a differenza di altri paesi, di una vera e propria rete interconnessa di autolinee, che non appaiono essere al momento efficacemente raccordate con le altre modalità di trasporto, anche in relazione ai problemi di accesso delle autostazioni e delle fermate.

Le evidenze raccolte hanno permesso di evidenziare una forte espansione della domanda, nell'ordine di circa il 15-18% negli ultimi due anni, riconducibile sia alla creazione di nuovi segmenti di clientela, sia alla sottrazione di passeggeri da altre modalità di trasporto e dalla mobilità privata. La nuova clientela è stata attirata dall'offerta di nuovi servizi o da una loro diversa organizzazione a un prezzo accessibile, grazie anche all'uso di strategie di *marketing* e comunicazione affini alla tipologia della stessa.

I prezzi medi unitari scesi nel 2015 e 2016 in conseguenza di strategie commerciali aggressive da parte dei nuovi operatori, hanno iniziato a risalire negli ultimi trimestri.

Dal lato dell'offerta, l'indagine ha rilevato una tendenza al consolidamento del settore, come si evince dal valore delle quote di mercato cumulate dei primi cinque operatori, pari a circa il 60% nel 2016, soprattutto a seguito dell'entrata di Flixbus, che funge da soggetto aggregatore di imprese di piccole dimensioni, operanti sia nelle autolinee, sia nei settori attigui del noleggio e/o del TPL. La maggiore concentrazione del mercato si è accompagnata a un ampliamento dell'offerta in termini di relazioni servite, frequenze, autobus a minor impatto inquinante e servizi a bordo.

Anche se non è facilmente prevedibile la configurazione che assumerà il mercato nei prossimi anni e i modelli di *business* che prevarranno, si può ipotizzare l'accentuarsi del processo di concentrazione tramite "aggregatori" sul modello Flixbus, ma anche attraverso operazioni di fusioni ed acquisizioni ad opera di imprese appartenenti a grandi gruppi industriali orientate a investire più direttamente sugli *asset*, quali autobus e *hub* multimodali, nonché a cogliere inedite sinergie derivanti dalla gestione di infrastrutture stradali.

¹⁷ Dati relativi al fatturato del settore per l'anno 2016.

ART - Quarto Rapporto Annuale al Parlamento

Sulla futura evoluzione del mercato potrà anche incidere la diffusione di modalità di trasporto di tipo *car pooling*, ad esempio BlaBlaCar, molto diffusi al nord ma ancora poco utilizzati al centro-sud, ad eccezione della relazione Roma-Napoli e degli spostamenti interni alla Campania.

L'indagine conoscitiva ha anche permesso di evidenziare la sussistenza di numerosi vincoli riguardanti sia l'assetto normativo che quello regolamentare, e disfunzioni del mercato, incompatibili con un corretto e fluido confronto competitivo tra gli operatori e con ripercussioni sulla mobilità degli utenti.

Nel contesto di una generale semplificazione normativa del settore, parrebbe necessario lo scioglimento dei nodi normativi costituiti sia dalle modificazioni introdotte dalla legge di conversione del c.d. "Decreto Mille proroghe 2017", in merito alla configurazione delle aziende ammesse al mercato, sia dall'impostazione costituita dal vincolo dell'attraversamento di tre Regioni, che non risulta più compatibile con le politiche di segmentazione della domanda da parte delle imprese. Sono inoltre emerse esigenze di modifica, da parte del legislatore, del criterio di definizione dell'industria, a vantaggio di parametri basati sull'estensione chilometrica del percorso e/o sulla distanza minima intercorrente tra due località di fermata successive e l'introduzione di meccanismi atti a limitare l'impatto economico derivante dallo sviluppo del predetto mercato sui servizi soggetti ad OSP, operanti sulla media e lunga distanza.

Altresì non adeguata al nuovo contesto competitivo appare la tempistica procedurale per il rilascio delle autorizzazioni, che rischia sia di ritardare l'entrata di nuovi concorrenti, sia di allungare i tempi di reazione degli *incumbent*, e sembrerebbe aver esaurito la sua ratio perché non più adeguata al nuovo contesto competitivo, la disposizione riguardante "proporre un servizio di linea che non riguardi unicamente i servizi più redditizi fra quelli esistenti", di cui all'art. 3, comma 2, lettera m) del d.lgs. n. 285/2005. Inutilmente gravose appaiono, infine, le procedure per il rilascio dei nulla osta di sicurezza delle aree di fermata (NOSF), mentre la stessa legge di conversione del Mille proroghe 2017, avrebbe introdotto una significativa semplificazione normativa al riguardo.

Quanto evidenziato si affiancherebbe alla risoluzione di problematiche di natura prettamente regolatoria, quali quelle segnalate in merito all'accesso alle autostazioni, in particolare in termini di equità di trattamento dei diversi vettori (canoni di accesso, disponibilità ed assegnazione degli stalli e degli spazi commerciali, servizi di biglietteria) e di conseguente corretta concorrenza tra questi per l'utenza.

4.5.2. Il parere dell'Autorità sullo schema di decreto ministeriale in materia di autorizzazioni per l'esercizio dei servizi di linea di competenza statale

Col parere in oggetto l'Autorità si è innanzitutto espressa sulla condizione prevista dall'art. 3, comma 2, lett. m) del d.lgs. n. 285/2005, ai sensi del quale l'impresa richiedente deve "proporre un servizio di linea che non riguardi unicamente i servizi più redditizi fra quelli esistenti", evidenziando che tale disposizione non appare più compatibile con l'attuale contesto normativo di riferimento, che vede il mercato dei servizi interregionali di competenza statale ormai pienamente liberalizzato. Anche nel corso delle audizioni con gli operatori, consultati nell'ambito dell'indagine condotta, la condizione di cui all'art. 3, c. 2, lett. m), del d.lgs. 285 del 2005 è stata richiamata tra le disposizioni che impongono vincoli non del tutto compatibili con un corretto confronto competitivo tra le imprese operanti nel settore, e valutata non più attuale in ragione della piena liberalizzazione di quest'ultimo; peraltro, le modalità applicative previste a livello regolamentare per la verifica del rispetto della suddetta condizione sono state valutate come non adeguate, anche in relazione a mancanza di controlli e monitoraggio del mercato. L'Autorità ha dunque evidenziato la necessità di pervenire al superamento di tale disposizione, in quanto non costituisce una limitazione proporzionata rispetto all'attuale configurazione del mercato.

Con riferimento specifico allo schema di regolamento, l'Autorità ha osservato che le modalità da esso previste per effettuare la valutazione dei requisiti di redditività dei servizi di linea proposti dall'impresa richiedente l'autorizzazione, favoriscono comportamenti "strategici" da parte degli operatori già presenti sul mercato in quanto questi ultimi verrebbero a disporre di informazioni sulle modalità di svolgimento del servizio di linea proposta dall'impresa nuova entrante. Ciò genererebbe, di per sé, un indebito vantaggio competitivo, idoneo a falsare i meccanismi di mercato. L'Autorità ha, inoltre, osservato che la modalità di verifica di tale condizione non possa, a legislazione vigente, prescindere da un coinvolgimento attivo della stessa, alla quale, in qualità di regolatore del settore dei trasporti, dovrebbero far capo le competenze specifiche per valutare eventuali-sovrapposizioni delle relazioni di traffico tra i servizi esistenti e il servizio proposto, al fine di garantire il carattere tecnico e indipendente della valutazione.