

Parere reso dall’Autorità nella seduta del 24 marzo 2017 al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti sullo schema di decreto ministeriale attuativo dell’articolo 4 del decreto legislativo 21 novembre 2005, n. 285, recante il riordino dei servizi automobilistici interregionali di competenza statale.

1. Premessa

Lo schema di decreto in oggetto contiene la regolamentazione dei procedimenti preordinati al rilascio delle autorizzazioni per l’esercizio dei servizi di linea di competenza statale, in attuazione dell’art. 4 del decreto legislativo 21 novembre 2005, n. 285, recante il *“Riordino dei servizi automobilistici interregionali di competenza statale”* (di seguito: “d.lgs. n. 285 del 2005”); con l’adozione del nuovo decreto il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti intende sostituire integralmente la disciplina regolamentare già adottata, in attuazione della citata disposizione, con il decreto ministeriale 1° dicembre 2006, n. 316, che verrebbe contestualmente abrogato.

Secondo quanto riportato nella relazione illustrativa a corredo dello schema di provvedimento, l’adozione di un nuovo decreto attuativo del d.lgs. n. 285 del 2005 nasce dall’esigenza di apportare alcune modifiche alla disciplina regolamentare di cui al citato decreto del Ministro dei trasporti n. 316 del 2006, per superare, anche in termini di semplificazione e di chiarezza, alcune criticità emerse in fase applicativa.

Il d.lgs. n. 285 del 2005, cui il decreto ministeriale di che trattasi dà attuazione, ha dato avvio alla liberalizzazione del settore dei servizi automobilistici di competenza statale, introducendo, per l’esercizio del servizio, un sistema basato sul rilascio di autorizzazione (subordinata esclusivamente alla titolarità dei requisiti di legge) con esclusione di contingentamenti e contributi pubblici, in sostituzione della precedente disciplina in materia di servizi automobilistici di competenza statale, risalente al 1939 (legge 28 settembre 1939, n. 1822), fondata su un regime di concessione, con diritti di esclusiva del servizio. Le finalità della disciplina introdotta nel 2005, esplicitate all’art. 1 del d.lgs. n. 285 sono: i) contribuire al soddisfacimento della domanda di mobilità delle persone; ii) garantire la sicurezza dei viaggiatori, la qualità dei servizi offerti e il rispetto della normativa posta a base della sicurezza sociale; iii) tutelare la concorrenza tra le imprese e la trasparenza del mercato.

Lo schema del nuovo decreto ministeriale attuativo del d.lgs. n. 285 del 2005 è stato trasmesso all’Autorità dall’Ufficio legislativo del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, con nota n. prot. 25568 del 30.6.2016 (prot. ART n. 4811/2016 dell’1.7.2016), per acquisirne il parere.

Il Ministero ha allegato alla propria richiesta, oltre alle relazioni predisposte a corredo dello schema di provvedimento, il parere interlocutorio reso in data 9 giugno 2016 dal Consiglio di Stato, il quale ha ravvisato, tra l’altro, la necessità di acquisire il parere dell’Autorità, ed in particolare un’esplicita pronuncia della stessa 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 del 2005, secondo la quale l’impresa richiedente deve *“proporre un servizio di linea che non riguardi unicamente i servizi più redditizi fra quelli esistenti”*.

In esito ad una prima istruttoria condotta da parte di questa Autorità ai fini del rilascio del parere, si è ritenuto opportuno avviare un'indagine conoscitiva sul settore dei servizi di trasporto via autobus a media e lunga distanza. Detta indagine, disposta dal Consiglio con propria delibera n. 130/2016 in data 8 novembre 2016, si è posta innanzitutto l'obiettivo di analizzare, anche attraverso procedure di consultazione, l'assetto del mercato dei servizi di trasporto via autobus a media e lunga distanza, 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. Si è infatti ritenuto che solo alla luce di una ampia valutazione delle dinamiche di mercato in corso, possano meglio comprendersi le tematiche evidenziate dal Consiglio di Stato, con particolare riferimento alle modalità relative al rilascio delle autorizzazioni per l'esercizio del servizio di competenza nazionale, contenute nello schema di decreto ministeriale attuativo del d.lgs. n. 285 del 2005, e se quest'ultime siano ancora coerenti con l'assetto complessivo assunto dal settore dei servizi di trasporto via autobus a media e lunga distanza anche a seguito dell'introduzione delle disposizioni del diritto comunitario nel frattempo adottate in materia (Regolamento (CE) n. 1073/2009).

L'Autorità, con nota prot. n. 8352/2016 del 9 novembre 2016 ha dato comunicazione al Ministero richiedente, e, per conoscenza, al Consiglio di Stato, circa l'adozione della delibera n. 130/2016 di avvio dell'indagine conoscitiva, riservandosi di rendere il parere richiesto in esito alla conclusione della stessa.

Nel corso dell'indagine sono stati acquisiti elementi informativi attraverso attività di ricognizione, analisi di studi e rapporti pubblici, segnalazioni e reclami all'Autorità e audizioni delle maggiori imprese del settore, delle associazioni di categoria maggiormente rappresentative e del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

A seguito della conclusione dell'indagine, avvenuta il 2 marzo u.s., e le cui risultanze sono consultabili sul sito istituzionale dell'Autorità, si rilascia il presente parere sullo schema di decreto ministeriale, fermo restando che gli esiti dell'indagine hanno evidenziato la necessità di una rivisitazione complessiva del quadro normativo come meglio di seguito esplicitato.

2. Profili di competenza dell'Autorità in materia

Rilevano, ai fini del riordino dei servizi automobilistici interregionali di cui allo schema di decreto ministeriale in oggetto, le competenze attribuite dall'ordinamento a questa Autorità ed in particolare:

- la generale competenza nel settore dei trasporti e dell'accesso alle infrastrutture e nei servizi accessori di cui all'art. 37, comma 1, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 (di seguito: decreto-legge n. 201/2011);
- le specifiche competenze di cui all'art. 37, comma 2, lettera a), del decreto-legge n. 201/2011, in relazione alla mobilità dei passeggeri e delle merci in ambito nazionale, locale e urbano anche collegata a stazioni, aeroporti e porti;
- le specifiche funzioni di cui all'art. 37, comma 2, lettera e), del decreto-legge n. 201/2011, relative alla definizione del contenuto minimo degli specifici diritti anche di natura risarcitoria che gli utenti possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e delle infrastrutture di trasporto;
- le specifiche competenze attribuite ai sensi del decreto legislativo 4 novembre 2014, n. 169 in materia di diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus, di cui al Reg. (UE) n. 181/2011 del Parlamento Europeo e del Consiglio, il cui ambito di applicazione comprende i servizi regolari, definiti come i servizi svolti mediante autobus che assicurano il trasporto dei passeggeri con una frequenza e su un itinerario determinati e in cui l'imbarco e lo sbarco dei passeggeri avviene presso fermate

prestabilite; in tale ambito, l’Autorità vigila sulla corretta applicazione del regolamento, istruisce e valuta i reclami al fine di accertare le infrazioni degli obblighi previsti dal Regolamento, accerta le violazioni e irroga le sanzioni.

3. Esiti dell’analisi del mercato prodotti dall’indagine conoscitiva condotta dall’Autorità

L’indagine conoscitiva ha consentito di delineare la struttura e le tendenze evolutive del mercato delle autolinee a media e lunga distanza, secondo quanto di seguito sinteticamente descritto.

Le imprese autorizzate ad operare nel mercato, rilevate al 31.10.2016, erano n. 145. La maggior parte di esse è rappresentata da aziende medio-piccole, presenti anche nei settori contigui del TPL e del noleggio con conducente.

Il settore può definirsi mediamente concentrato (nel 2016 le quote di mercato cumulate dei primi cinque operatori sono state stimate pari a circa il 53%) con un progressivo aumento di tale accentramento registrato negli ultimi anni.

L’offerta delle imprese si è rivolta tradizionalmente ai collegamenti tra il Sud e il Nord del Paese, ed in particolare dalle zone meno servite dalle reti ferroviarie. A seguito della liberalizzazione, l’offerta di servizi è divenuta maggiormente capillare, fino a coprire meglio le tratte trasversali (est-ovest della Penisola), sulla costa adriatica e da Nord al Centro.

Sul lato della domanda, se si escludono gli spostamenti con i mezzi privati nonché i servizi di car pooling, le autolinee coprono una quota pari al 12% degli spostamenti di media-lunga distanza con mezzi collettivi (a fronte del 17% degli spostamenti coperti con servizi ferroviari di media e lunga percorrenza in regime di obblighi di servizio pubblico – OSP – e del 71% dai servizi ferroviari AV) per un totale stimato di 10 milioni di viaggiatori trasportati nel 2016.

L’utenza dei servizi a media e lunga percorrenza su gomma è caratterizzata da elevata elasticità al prezzo e basso e moderato valore del tempo, con un’utenza principalmente costituita da studenti, anziani e persone che non hanno accesso all’auto o a basso reddito.

Il volume di affari del settore è stimato in circa 200 milioni di euro per il 2016, con significativa e costante crescita registrata negli ultimi anni (nel 2012 il settore contava su un volume d’affari di circa 130 milioni di euro); le potenzialità di sviluppo del segmento sono valutate positivamente anche per i prossimi anni.

Per quanto riguarda la concorrenza “intermodale”, si osserva come l’operatività delle autolinee a media e lunga percorrenza sia tradizionalmente da considerarsi in concorrenza con la ferrovia (in particolare con il servizio universale affidato a Trenitalia per la Media e Lunga Percorrenza), situazione già verificatasi nel precedente regime concessorio; in anni più recenti, la concorrenza intermodale si è manifestata anche con i servizi aerei offerti dalle compagnie c.d. *low cost*.

Per quanto riguarda invece la concorrenza “intramodale”, essa si è sviluppata nel settore dopo la liberalizzazione, a partire dal 2014, con l’entrata di nuovi operatori internazionali, quali Megabus (nel 2016 acquisita da Flixbus) e Flixbus, che hanno puntato su nuovi modelli di business basati su flessibilità e competitività dei prezzi, estensione dell’offerta e alta frequenza di collegamenti. Flixbus, in particolare, ha conquistato nel 2016 una quota di mercato del 25% (attualmente è il primo operatore del settore). Sempre nell’ambito della concorrenza “intramodale”, nel settore si sono recentemente affacciati sul mercato, con

un'offerta ancora di fatto poco significativa, due ulteriori modelli di business: (i) i servizi comunemente denominati di *bus sharing/bus pooling* (i.e. "GoGobus") e (ii) i servizi *low-cost* di intercettazione delle "tratte a vuoto" (i.e. "Trivabus").

Ulteriore fattore di concorrenza per l'attuale assetto delle autolinee interregionali è rappresentato dalla progressiva diffusione di servizi "privati" di *car pooling*, come BlaBlaCar e, in prospettiva, dall'entrata nel settore del trasporto di linea con autobus MLP previsto da parte del gruppo FSI, che già opera nel mercato con la controllata Busitalia, ma che ha recentemente annunciato la decisione di procedere con forti investimenti ed operazioni di acquisizione.

Il primo effetto registrato sul settore a seguito della piena liberalizzazione del mercato è stato l'ingresso di nuovi operatori con conseguente ampliamento della domanda, attratta dai prezzi inizialmente molto convenienti di questi ultimi e dalle strategie commerciali utilizzate, incluse le modalità di vendita attraverso Internet. Hanno contribuito all'incremento della domanda anche l'offerta di nuovi collegamenti e di nuovi servizi sulle stesse relazioni e il miglioramento della qualità del servizio a bordo.

Con riguardo ai prezzi, dopo l'iniziale riduzione, si assisterebbe attualmente a un parziale riallineamento, come indicato da tutti i soggetti consultati e da specifiche recenti rilevazioni.

Come anticipato, l'impatto economico delle nuove modalità di concorrenza affermatesi con la liberalizzazione è stato rilevante per le imprese già esistenti in termini di minore redditività o di riduzione delle quote di mercato, a seconda dei casi. L'entrata dei nuovi attori sembrerebbe aver indotto un riposizionamento strategico da parte almeno di alcuni *incumbent*, attraverso:

- l'offerta di nuove linee (relazioni);
- la riorganizzazione delle linee esistenti: offerta di nuove corse sulle stesse linee, ma in diverse fasce orarie, implementazione delle frequenze;
- investimenti in nuovi autobus (Euro 6 e ad alta capienza), in propri sistemi di ricerca, prenotazione e bigliettazione, realizzazione di proprie App e iniziative di *marketing*;
- l'apertura di nuovi canali di vendita con maggiore ricorso a canali *social*;
- l'adozione di politiche di prezzo dinamiche.

Il mercato risulta dunque aver subito un ampliamento dovuto, oltre all'ingresso dei nuovi operatori ed al loro nuovo modello di *business*, al mantenimento in alcuni casi delle posizioni di mercato acquisite da parte delle imprese già operanti (che hanno adeguato il proprio modello di *business*).

Sulla futura evoluzione competitiva del mercato nel rispetto delle norme di sicurezza e qualità del servizio, avrà sicura incidenza la soluzione dei nodi normativi e regolamentari, che sono emersi nel corso dell'indagine.

4. Le sopravvenienze ordinamentali e gli aspetti di inadeguatezza dell'attuale disciplina

Lo schema di regolamento in esame è proposto come interamente sostitutivo di quello vigente, adottato nel 2006 e rinnova, in tutti i suoi aspetti, l'attuazione delle disposizioni contenute del d.lgs. n. 285 del 2005.

Anche alla luce dei risultati della indagine conoscitiva sopra citata è del tutto evidente che il d.lgs. n. 285 del 2005 presenta profili di inadeguatezza rispetto al mutato assetto del settore e alle innovazioni e ai cambiamenti che ne determinano lo sviluppo.

In particolare:

- è stata pienamente realizzata, a seguito della conclusione alla fine del 2013 del periodo transitorio previsto per il passaggio dal regime concessorio al regime autorizzatorio, la liberalizzazione del settore dei servizi automobilistici interregionali di competenza statale avviata con il d.lgs. n. 285 del 2005;
- è intervenuto il Regolamento (CE) n. 1073/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 ottobre 2009 che fissa norme comuni per l'accesso al mercato internazionale dei servizi di trasporto effettuati con autobus, modificativo del regolamento (CE) n. 561/2006; tale normativa europea, pur regolamentando i servizi internazionali all'interno del territorio dell'UE, consente la possibilità di imbarco e sbarco dei passeggeri in fermate all'interno di un unico stato membro, fermo restando che l'oggetto prevalente del servizio deve rimanere il trasporto internazionale di passeggeri; su tale Regolamento, oltretutto, è stata esperita una consultazione dal 14 dicembre 2016 fino al 15 marzo scorso, finalizzata ad un suo aggiornamento;
- si è assistito, soprattutto nell'ultimo biennio, nel contesto della mutata struttura del settore, per la cui analisi si rimanda al precedente paragrafo, all'ingresso sul mercato di operatori connotati da una struttura aziendale innovativa, risultante da un connubio tra piattaforma tecnologica di *e-commerce* e azienda di trasporto, in grado di offrire mobilità anche a basso costo su una rete molto estesa che abbraccia l'intero territorio europeo;
- è stata istituita, dall'art. 37 del decreto-legge n. 201/2011, l'Autorità di regolazione dei trasporti con l'attribuzione di competenze che intercettano le materie oggetto della disciplina del settore, come più specificatamente riportate nel precedente paragrafo n. 2.

4.1. Gli aspetti di maggiore criticità

Ciò premesso, si evidenziano le disposizioni del d.lgs. n. 285 del 2005 che, allo stato attuale, manifestano le maggiori criticità rispetto alla configurazione attuale del settore.

4.1.a) il criterio delle “tre regioni”

Il criterio distintivo del servizio di trasporto mediante autobus di interesse nazionale fissato dal d.lgs. n. 285 del 2005 rispetto all'attraversamento di almeno tre regioni, anche alla luce di quanto emerso nel corso dell'indagine conoscitiva, non appare del tutto funzionale alle dinamiche di un mercato in rapida espansione, che si caratterizza per una pluralità di soluzioni di offerta atte a soddisfare una domanda sempre più differenziata. In effetti, proprio le politiche di offerta e le strategie di *marketing* delle imprese in questo settore, ormai liberalizzato, portano a una segmentazione della domanda che non appare più compatibile con il vincolo amministrativo dell'attraversamento di almeno tre regioni. Data la conformazione del territorio italiano, il vincolo in parola può portare a definire relazioni troppo lunghe (per tempi di percorrenza) rispetto alle esigenze degli utenti e a non soddisfare esigenze di mobilità latenti, pur se su distanze medie. Si segnala pertanto l'esigenza di valutare la possibilità di introdurre un criterio differente, maggiormente funzionale a garantire la flessibilità organizzativa necessaria al perseguimento dell'efficienza e dell'efficacia nella gestione di un servizio svolto in regime di concorrenza. Sarebbe a tale riguardo preferibile l'individuazione di un criterio lineare, associato alla lunghezza del percorso ovvero alla distanza minima tra le fermate: è questa la soluzione adottata in Francia, altro grande mercato europeo in espansione per le autolinee (distanza superiore a 100 km), ed in Germania (distanza tra due fermate di almeno 50 chilometri, oltre ad altri requisiti).

4.1.b) Gli ostacoli all'accesso dei nuovi operatori economici

Inoltre, la condizione per il rilascio dell'autorizzazione all'esercizio del servizio prevista dall'art. 3, comma 2, lett. m), del d.lgs. n. 285 del 2005, secondo la quale l'impresa richiedente deve *"proporre un servizio di linea che non riguardi unicamente i servizi più redditizi fra quelli esistenti"*, costituisce una limitazione che - come più dettagliatamente evidenziato nel paragrafo 7 in relazione alla disposizione regolamentare sulle modalità di espletamento della verifica della condizione - non sembra essere più necessaria né proporzionata rispetto all'attuale configurazione del mercato che ha dato prova di un corretto funzionamento in regime di piena concorrenza tra gli operatori come anche emerso nel corso dell'indagine conoscitiva.

A tale riguardo occorre anche avere riguardo alla circostanza che la disciplina comunitaria introdotta dal Regolamento (CE) n. 1073/2009 per i servizi internazionali di trasporto passeggeri con autobus all'interno dell'UE, non prevede analoghi limiti o vincoli per la richiesta di autorizzazione da parte dei soggetti in possesso di licenza comunitaria.

Per detti servizi è consentita la possibilità di imbarco e sbarco dei passeggeri in fermate all'interno di un unico stato membro e dunque sussiste la possibilità di una sovrapposizione, in ambito nazionale, con i servizi di cui al d.lgs. n. 285 del 2005. In un siffatto contesto concorrenziale, continuare a mantenere ostacoli all'accesso per le imprese che si propongono di gestire servizi di linea nazionali, potrebbe tradursi in una discriminazione *"alla rovescia"* ed in ogni caso in un elemento di distorsione delle dinamiche concorrenziali nel libero mercato.

5. Il diverso caso dei servizi di linea proposti in sovrapposizione a linee gravate da OSP

Un discorso diverso deve invece farsi per la salvaguardia dei contratti in essere relativi ad OSP.

In tali casi, come previsto dal citato Regolamento (CE) n. 1073/2009 per i servizi internazionali di trasporto con autobus, e come già avviene nel mercato domestico di altri paesi europei, sono necessarie procedure per valutare, su richiesta degli enti affidanti, l'impatto del servizio di trasporto di interesse nazionale in regime di libero mercato, sui servizi nazionali, regionali e locali caratterizzati da OSP, ove le linee si sovrappongono in tutto o in parte.

Un rischio di sovrapposizione tra servizi di natura e tipologia diversa potrebbe determinarsi proprio a seguito della revisione del decreto ministeriale di cui all'art. 4, del d.lgs. 285 del 2005, con riferimento alla nuova definizione di *"diramazione"*, potendosi verificare che il punto di smistamento tra due regioni (carico-scarico) previsto per gli operatori a mercato possa sovrapporsi con le fermate degli operatori in regime di servizio pubblico.

In relazione a questi casi - e, giova ribadirlo, solo a questi casi - al fine di continuare a garantire l'equilibrio economico-finanziario del contratto oggetto di obblighi di servizio pubblico, sembrerebbe utile integrare il quadro normativo con l'introduzione di limitazioni proporzionate e non discriminatorie al servizio a mercato, prevedendo, al contempo, l'attribuzione all'Autorità, in virtù della sua connotazione indipendente, della competenza di analizzare la compromissione dell'equilibrio economico del contratto di servizio pubblico in sovrapposizione. Si tratterebbe cioè di dettare una disciplina analoga a quanto già previsto per il settore ferroviario dall'articolo 12, comma 5, del d.lgs. 112/2015 e del regolamento di esecuzione (UE) n. 869/2014 della Commissione europea dell'11 agosto 2014 ed a quanto previsto, come già sopra richiamato, per i servizi internazionali di trasporto con autobus dal Regolamento (CE) n. 1073/2009.

6. I più recenti sviluppi normativi e le limitazioni all'accesso che ne scaturiscono

Coerentemente con quanto rappresentato nel paragrafo 4, si evidenzia l'esigenza di un'attenta valutazione, anche ai fini di un eventuale ripensamento, della disposizione recentemente introdotta nel decreto legislativo n. 285 del 2005 dal decreto-legge 30 dicembre 2016, n. 244, c.d. "Decreto Mille proroghe" (art. 9, comma 2-bis), in sede di approvazione della relativa legge di conversione (legge 27 febbraio 2017, n. 19). Essa introduce alcune specificazioni volte a delineare le caratteristiche che deve possedere la riunione di imprese richiedente l'autorizzazione, precisando che, "[n]ell'ambito dei servizi di linea interregionale di competenza statale per riunione di imprese ai fini del presente comma si intende il raggruppamento verticale o orizzontale; per raggruppamento verticale si intende un raggruppamento di operatori economici il cui mandatario esegue le attività principali di trasporto di passeggeri su strada e i mandanti quelle indicate come secondarie; per raggruppamento orizzontale si intende un raggruppamento in cui gli operatori economici eseguono il medesimo tipo di prestazione". Detta disposizione, nell'ingessare in alcune specifiche forme di raggruppamento le riunioni di imprese alle quali è consentito richiedere l'autorizzazione a svolgere trasporto di linea, senza il supporto di ragioni di sicurezza della circolazione, diverse ed ulteriori da quelle già assicurate dalla normativa previgente, costituisce un vincolo nell'accesso al mercato per gli operatori - che fino ad oggi hanno operato associati, in forma diversa rispetto a quanto previsto dalla nuova norma introdotta - a danno di un'offerta di servizi adeguata alle esigenze di mobilità degli utenti.

Peraltro, si evidenzia che la specifica configurazione delle associazioni di imprese cui, a seguito dell'introduzione della disposizione in esame, è consentito richiedere l'autorizzazione (nella forma del raggruppamento verticale e del raggruppamento orizzontale) sono mutate da quelle previste dalla normativa in materia di appalti pubblici per l'individuazione dei soggetti partecipanti alle gare. A tale riguardo, si rileva che l'applicazione di regole riconducibili al codice dei contratti pubblici, tra l'altro in quella sede stemperate dalla contestuale e generale previsione dell'avvalimento, se pertinenti all'affidamento di servizi di trasporto soggetti ad obblighi di servizio pubblico (in cui opera la concorrenza per il mercato), non sembra invece appropriatamente riferita al regime autorizzatorio afferente ad un settore liberalizzato, qual è quello dei servizi automobilistici interregionali di interesse statale, in cui opera la concorrenza nel mercato, e nel quale il compito della pubblica amministrazione è quello di rimuovere un limite legale all'intrapresa dell'attività, posto dall'ordinamento a tutela di interessi relativi alla sicurezza, all'ambiente, e non già di interessi economici concorrenti.

7. Proposte di modifica dello schema di decreto ministeriale

Premesso quanto sopra in ordine al contesto economico ed ordinamentale, possono dunque esaminarsi, più nello specifico, le criticità derivanti dalla formulazione della disposizione contenute nello schema di decreto.

Il Consiglio di Stato, nel rendere il proprio parere interlocutorio, ha segnalato, in particolare, la necessità di una espressa pronuncia dell'Autorità riguardo al meccanismo delineato dall'art. 7, comma 2, dello schema di decreto per la verifica della condizione di cui all'art. 3, comma 2, lett. m), del d.lgs. n. 285 del 2005, che prevede che l'impresa richiedente deve *"proporre un servizio di linea che non riguardi unicamente i servizi più redditizi fra quelli esistenti"*.

Il meccanismo previsto dall'art. 7, comma 2, dello schema di decreto, peraltro non modificato rispetto a quanto già previsto nel vigente decreto ministeriale, stabilisce che: *"Con riferimento al rispetto*

della condizione che il servizio di linea proposto non riguardi unicamente i servizi più redditizi fra quelli esistenti, il competente Ufficio della Direzione generale compara il programma di esercizio del servizio di linea proposto con quelli esistenti e, qualora accerti una totale identità di relazioni di traffico fra due servizi ed accerti, altresì, che il periodo e i giorni di esercizio del servizio proposto coincidono parzialmente con quelli del servizio esistente, rende note alle imprese titolari dei servizi di linea in esercizio le modalità di svolgimento del servizio di linea proposto, al fine di acquisire elementi utili per la valutazione sulla sussistenza della condizione di cui sopra”.

A tale riguardo il Consiglio di Stato rileva, nel paragrafo 4 del proprio parere che: *“Si tratta di un meccanismo la cui valenza ad assicurare il principio sotteso alla fonte primaria risulta oscura, se non francamente negativa. Addirittura la previsione di un avviso all’impresa esercente della proposta formulata dal concorrente, lungi dall’essere uno strumento per il raggiungimento di soluzioni più efficienti, rischia di configurarsi come un fattore di chiusura del mercato. In tal senso può leggersi la previsione del comma successivo, secondo cui <<Entro dieci giorni dal ricevimento della comunicazione di cui al comma 4, le imprese iscritte all’elenco nazionale, nell’ambito del servizio di linea da esse esercitato, forniscono elementi atti a dimostrare in quali periodi o giorni il medesimo è più redditizio>>. L’idea di un contraddittorio da parte dell’impresa titolare di un’autorizzazione sulla proposta del concorrente – che a quell’autorizzazione aspira – è quantomeno singolare sul piano tecnico-giuridico, ma ancor più riesce scarsamente giustificabile su quello economico, posto che la competizione si svolge tra operatori presenti sul mercato, non tra chi è già presente e chi intende entrarvi.”.*

Si è già detto, nelle considerazioni preliminari, dell’inadeguatezza della previsione nel suo impianto di base previsto dalla fonte primaria.

La condizione, apparentemente volta a tutelare le imprese già operanti da comportamenti opportunistici di nuovi entranti, se poteva trovare una sua *ratio* al momento dell’emanazione della norma, in ragione del fatto che la liberalizzazione interveniva a fronte di rapporti concessori in essere che rimanevano salvi per un determinato periodo transitorio, non appare più adeguata rispetto alla situazione attuale in cui il nuovo regime di concorrenza è pienamente operativo, essendo ormai cessato, a far data dal 1° gennaio 2014, il periodo transitorio in cui continuava ad essere consentito l’esercizio dell’attività anche sulla base dei rapporti concessori già esistenti alla data di entrata in vigore del suddetto d.lgs. n. 285 del 2005.

Infatti, l’art. 9 del d.lgs. n. 285 del 2005, nel regolare il regime transitorio in materia, ha disposto la validità fino al 31 dicembre 2013 delle concessioni dei servizi di linea rilasciate ai sensi della legge n. 1822 del 1939, prevedendo la decadenza, dal 1° gennaio 2014, delle concessioni assegnate ad imprese che a quella data non avessero soddisfatto le condizioni per il rilascio dell’autorizzazione o non avessero presentato richiesta di autorizzazione (*rectius*: il periodo transitorio era previsto originariamente fino al 31.12.2010, successivamente prorogato dall’art. 5, comma 7-ter, del decreto-legge n. 194 del 2009, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 25 del 2010).

Dunque, la sussistenza della condizione richiesta per il rilascio dell’autorizzazione ai nuovi entranti, secondo la quale il servizio di linea proposto non deve riguardare unicamente i servizi più redditizi fra quelli esistenti, non sembra possa, allo stato, trovare giustificazioni di carattere economico o giuridico, sicchè, ove non possa concludersi per un’implicita abrogazione della norma che la incorpora, per manifesta incompatibilità con l’attuale quadro normativo, se ne auspica comunque l’espressa rimozione da parte del legislatore.

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.

Fatta tale doverosa premessa, *de iure condito* può osservarsi che le modalità previste dall'art. 7, comma 2, dello schema di regolamento per effettuare la valutazione dei requisiti di redditività dei servizi di linea proposti dall'impresa richiedente l'autorizzazione, aggravano ulteriormente il pregiudizio per il nuovi entranti, come del resto già rilevato dal Consiglio di Stato nel proprio parere, favorendo comportamenti "strategici" da parte degli operatori già presenti sul mercato, chiamati a riferire della minore o maggiore redditività delle proprie linee. Lo schema di regolamento, a tale riguardo, prevede infatti che l'acquisizione di elementi utili per la valutazione sulla sussistenza della condizione di redditività avvenga attraverso una procedura in cui sono rese note alle imprese già operanti nel mercato, dall'ufficio del Ministero competente al rilascio dell'autorizzazione, informazioni sulle modalità di svolgimento del servizio di linea proposto dall'impresa nuova entrante, quali il programma di esercizio del servizio di linea.

Il fatto che i concorrenti del nuovo entrante dispongano di tali informazioni genera, di per sé, un indebito vantaggio competitivo, idoneo a falsare i meccanismi di mercato, per esempio attraverso pratiche di deterrenza all'entrata, basate sulla variazione dei livelli di prezzo, di qualità o di quantità vendute, poste in essere per prevenire o rendere più oneroso l'ingresso dei potenziali concorrenti. Peraltro il meccanismo di verifica della condizione prevista nello schema di decreto ministeriale è da ritenersi non efficace in quanto di fatto rimette agli *incumbent* la valutazione dell'opportunità di entrata del *newcomer*, indebolendo l'effettività e il valore del ruolo terzo di valutazione da parte del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Quanto al "merito" delle valutazioni in ordine alla condizione posta dall'art. 3, comma 2, lett. m), del d.lgs. n. 285 del 2005, per la cui verifica l'emanando decreto ministeriale definisce le modalità di attuazione, si ritiene opportuno, *de iure condito*, che esse vengano in via attuativa disciplinate in modo da contenerne gli effetti limitativi. Oltre ad evitare, come già segnalato, il coinvolgimento degli *incumbent* nella valutazione della condizione, una soluzione potrebbe essere quella di meglio perimetrare, attraverso lo strumento regolamentare, il concetto di richiesta esclusiva dei "servizi più redditizi" emancipandolo dal suo significato meramente economico ed assimilandolo, per via normativa, ad una fattispecie di "concorrenza sleale", ossia caratterizzata da obiettivi predatori o emulativi, così da accantonare la prospettiva di un controllo economico del mercato attraverso limiti all'accesso; coerentemente con tale interpretazione, sarebbe altresì opportuno il coinvolgimento dell'Autorità nel processo valutativo così concepito, in guisa da garantire il carattere tecnico ed indipendente della valutazione *de qua*.

Vi sono poi ulteriori osservazioni che, ancorché riferite ad aspetti di minore portata rispetto a quanto sino ad ora esposto, si ritiene di formulare sullo schema di decreto ministeriale.

Riguardo alle modalità per il rilascio delle autorizzazioni, lo schema di decreto dovrebbe costituire un'occasione per introdurre semplificazioni volte a ridurre la tempistica procedurale per attivare la nuova linea di autobus proposta. Tale procedura, in Italia, appare molto lunga ed onerosa rispetto a quanto avviene in altri paesi europei nei quali opera un regime autorizzatorio confrontabile con quello italiano (Francia e Germania), nonché rispetto alle modalità di funzionamento di un mercato libero. Essa rischia sia di ritardare l'entrata di nuovi concorrenti, sia di allungare i tempi di reazione degli *incumbent*. In proposito occorre

prendere favorevolmente atto che con la legge 27 febbraio 2017, n. 19, in sede di conversione del “Decreto Mille proroghe 2017”, il Legislatore è intervenuto sugli accertamenti della sussistenza delle condizioni di sicurezza e regolarità dei servizi ai sensi del comma 2, lettera g), del d.lgs. 285 del 2005, assicurando una riduzione degli adempimenti amministrativi a carico delle imprese.

Per quanto concerne inoltre le modifiche che il nuovo decreto ministeriale intende apportare in termini di semplificazione degli oneri delle imprese richiedenti l’autorizzazione, sarebbe auspicabile l’unificazione in un unico punto di contatto delle strutture ministeriali con le quali deve interloquire il privato, come anche rilevato dal Consiglio di Stato nel par. 5.2 del proprio parere. Al riguardo, si evidenzia che tale esigenza rappresenta un’istanza di semplificazione fortemente sentita degli operatori del settore, come è emerso in sede di consultazione degli stessi, nell’ambito dell’indagine conoscitiva condotta dall’Autorità.

Un altro onere ingiustificato posto a carico degli operatori parrebbe l’obbligo di trasmissione di dati tariffari suddivisi per relazione, per tipologia tariffaria e per direzione ai fini della pubblicazione sul Portale del Ministero. Posto che oramai non esiste più una tariffa di riferimento, avendo la maggior parte delle imprese adottato criteri “dinamici” di definizione dei prezzi (progressivi al crescere dello riempimento dei veicoli) e offerte *low-cost* a tempo, la formulazione dello schema di decreto ministeriale potrebbe essere adeguata inserendo il più elastico riferimento ai “sistemi tariffari”, in luogo del “prezzo fisso” del servizio sulla relazione.

Si formulano infine alcune osservazioni riguardanti lo schema di decreto sotto il profilo della disciplina europea e nazionale in materia di diritti dei passeggeri che viaggiano su autobus, sul cui rispetto vigila questa Autorità ai sensi del decreto legislativo n. 169/2014, con specifici poteri di accertamento delle violazioni e sanzionatori nei confronti dei gestori del servizio di trasporto.

In particolare, relativamente all’articolo 12 dello schema di decreto, rubricato “*Comunicazione di inizio servizio e informazione ai viaggiatori*”, si ritiene opportuna l’introduzione di un più chiaro raccordo con la normativa in materia di tutela dei diritti del passeggero, come del resto rilevato dal Consiglio di Stato nel paragrafo 6 del proprio parere interlocutorio, attraverso l’esplicito riferimento, oltre che al decreto legislativo 4 novembre 2014, n. 169, anche agli obblighi informativi previsti a tutela dell’utenza dal Regolamento (UE) n. 181/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 febbraio 2011, relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus e che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004.

La suddetta integrazione, oltre ad operare un corretto raccordo con la normativa europea in materia di diritti degli utenti del servizio di trasporto, servirebbe a chiarire che il rispetto delle disposizioni recate dal decreto non esaurisce in alcun modo l’assolvimento degli obblighi informativi nei confronti dell’utenza a carico degli operatori che gestiscono i servizi.

Il Presidente
Andrea Camanzi

Dichiaro che il presente documento informatico è conforme all’originale cartaceo ed è firmato digitalmente ai sensi dell’art. 21 del d.lgs. n. 82/2005.

Il Presidente
Andrea Camanzi