

**RELAZIONE SUGLI ESITI DELL'INDAGINE CONOSCITIVA SULL'ANALISI DEI PROFILI  
REGOLATORI INERENTI IL MERCATO DEI SERVIZI DI TRASPORTO VIA AUTOBUS A  
MEDIA E A LUNGA DISTANZA IN REGIME DI LIBERA CONCORRENZA**

## Sommario

<b>1. Premessa: oggetto e finalità dell'indagine conoscitiva .....</b>	<b>1</b>
a. I presupposti e gli obiettivi .....	1
b. La procedura seguita .....	1
<b>2. Introduzione e quadro normativo-regolamentare .....</b>	<b>2</b>
a. Le norme di rango nazionale. Il d.lgs. n. 285/2005 per il riordino dei servizi automobilistici interregionali di competenza statale .....	2
b. La normativa attuativa del d.lgs. n. 285/2005. Il decreto 316/2006 del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.....	5
c. Il diritto europeo e la liberalizzazione del trasporto internazionale di persone con autobus.....	6
d. Il nuovo schema di decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, con particolare riferimento all'attuazione dell'art. 4, del d.lgs. 285/2005. Il parere del Consiglio di Stato .....	7
<b>3. Le esperienze di liberalizzazione dei servizi di trasporto su strada in alcuni paesi europei .....</b>	<b>9</b>
La Francia.....	9
La Germania .....	11
L'Inghilterra .....	11
La Spagna.....	12
<b>4. Struttura del mercato italiano e sue dinamiche.....</b>	<b>13</b>
a. Dimensioni del mercato e dinamica della domanda e dell'offerta .....	13
b. Effetti della liberalizzazione .....	17
<b>5. Questioni sollevate dai partecipanti alle audizioni .....</b>	<b>18</b>
a. Procedure di rilascio delle autorizzazioni .....	20
b. Procedure di controllo delle Amministrazioni .....	20
c. Condizione di proposta di un servizio di linea non riguardante unicamente i servizi più redditizi (di cui all'art. 3, c. 2, lettera m) e sue modalità di verifica nel DM 316/2006 .....	21
d. Nulla osta di sicurezza delle aree di fermata (NOSF) e del nulla osta di sicurezza percorso (NOSP) .....	21
e. Accesso alle autostazioni .....	22
f. Accesso e localizzazione delle aree di fermata .....	23
g. Accesso ai centri abitati .....	23
h. Diramazioni e sovrapposizioni tra servizi di natura e tipologia diversa.....	24
<b>6. Diritti degli utenti.....</b>	<b>25</b>
a. Il quadro regolamentare.....	25
a.1 Diritti dei passeggeri nel trasporto con autobus.....	25
a.2 Le azioni svolte dall'ART .....	26
a.3 I principali disservizi segnalati all'ART .....	28
<b>7. Conclusioni .....</b>	<b>29</b>
<b>8. Studi di riferimento.....</b>	<b>31</b>

## **1. Premessa: oggetto e finalità dell'indagine conoscitiva**

### ***a. I presupposti e gli obiettivi***

Con l'adozione della Delibera n. 130/2016 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, da parte del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, inoltrata in data 30 giugno 2016 con nota n. prot. 25568 (prot. ART n. 4811/2016 dell'1.7.2016), sullo schema di decreto ministeriale attuativo del decreto legislativo n. 285 del 2005, recante il "Riordino dei servizi automobilistici interregionali di competenza statale", predisposto dallo stesso Ministero per l'adozione in sostituzione del vigente decreto ministeriale 1° dicembre 2006, n. 316.

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 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".

Date queste premesse, l'indagine conoscitiva si è posta innanzitutto l'obiettivo di comprendere meglio, anche attraverso procedure di consultazione, l'assetto del comparto 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 ritiene infatti che solo alla luce di una ampia valutazione delle dinamiche di mercato in corso nel settore che, come si vedrà, sono assai rilevanti, possano meglio comprendersi le problematiche relative alla disciplina del rilascio delle autorizzazioni e, in particolare alle modalità per la verifica della condizione di cui all'art. 3, c. 2, lett. m), del d.lgs. n. 285/2005, per il rilascio dell'autorizzazione, nonché, più in generale quelle relative a problematiche di funzionamento del mercato del trasporto passeggeri mediante autobus a media e lunga distanza riconducibili alle competenze dell'Autorità.

### ***b. La procedura seguita***

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 trattati dall'Ufficio Diritti degli Utenti dell'Autorità.

Si è ritenuto poi di chiamare in audizione sia portatori di interesse, sia istituzioni. Tra i primi sono state incluse le maggiori imprese del settore, operatori storici e nuovi entranti, e specificatamente: Baltour S.r.l. (con sede a Teramo - TE), Flixbus Italia S.r.l. (con sede a Milano - MI), FSI-Busitalia (con sede a Firenze - FI), Simet S.p.A. (con sede a Rossano - CS), Viaggi e Turismo Marozzi S.r.l. (con sede a Bari - BA). Le imprese sono state ricevute individualmente, in maniera da consentire più agevolmente la raccolta di dati commerciali sensibili e di valutazioni specifiche. Sono invece state chiamate ad un'unica audizione le tre associazioni maggiormente rappresentative: ANAV, ASSTRA e AGENS (che peraltro hanno avviato un percorso di unificazione delle rispettive strutture associative), anche al fine di raccogliere valutazioni quantitative sul settore nel suo complesso. Tra le istituzioni si è audito il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Direzione Generale per il trasporto stradale e per l'intermodalità.

Le tematiche sottoposte alle imprese durante le audizioni e anticipate nella lettera di convocazione hanno riguardato i seguenti argomenti:

- Evoluzione recente del mercato dei servizi in oggetto, domanda soddisfatta, relazioni di traffico prevalentemente servite, riposizionamento quote di mercato, modelli organizzativi adottati;
- Eventuali ostacoli all'accesso delle autostazioni e ai nodi di interscambio modale in termini di capacità, prezzi, oneri amministrativi, accessibilità fisica inclusa quella delle strutture adibite all'accoglienza e all'assistenza dei passeggeri utenti, comprese PMR, e delle biglietterie, standard qualitativi delle stesse strutture;
- Applicazione 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; adozione e contenuti della Carta della Mobilità.

Alle imprese sono state chieste inoltre le informazioni quantitative sintetizzate in una apposita Tabella di richiesta dati. Le informazioni raccolte saranno peraltro trattate in forma non nominativa ai fini della loro pubblicazione nel IV Rapporto Annuale dell'Autorità, nella sezione intitolata "Il trasporto via autobus a media e lunga distanza in regime di libera concorrenza".

I temi sottoposti alle associazioni, invece, sono stati i seguenti:

- Evoluzione recente del mercato dei servizi in oggetto, domanda soddisfatta, relazioni di traffico servite, distribuzione delle quote di mercato, utilizzo delle piattaforme di ricerca e prenotazione autobus, interazione con altre modalità e tipologie di trasporto;
- Eventuali sovrapposizioni dei servizi di trasporto in oggetto con servizi connotati da obblighi di servizio pubblico o con settori regolati, anche di altre modalità o con servizi non classificabili come autolinee autorizzate;
- Ruolo delle piattaforme di prenotazione e impatto sui modelli organizzativi delle imprese, sulla domanda e interazioni con settori soggetti a obbligo di servizio pubblico o settori regolati.

A tutti i partecipanti è stato richiesto di fornire documentazione scritta e dati utili all'inquadramento delle tematiche segnalate, garantendo la riservatezza delle informazioni ottenute ai sensi dell'art. 9 del Regolamento per lo svolgimento in prima attuazione dei procedimenti per la formazione delle decisioni di competenza dell'Autorità per la partecipazione dei portatori di interesse.

## **2. Introduzione e quadro normativo-regolamentare**

In Italia, l'assetto legislativo vigente in materia di trasporto passeggeri prevede la suddivisione di competenze tra diversi livelli di governo (come da figura 1).

### ***a. Le norme di rango nazionale. Il d.lgs. n. 285/2005 per il riordino dei servizi automobilistici interregionali di competenza statale***

A livello nazionale, il decreto legislativo 21 novembre 2005, n. 285 *"Riordino dei servizi automobilistici interregionali di competenza statale"*, ha inteso disciplinare *"i servizi di trasporto di persone effettuati su strada mediante autobus (...) che si svolgono in modo continuativo o periodico su un percorso che collega più di due regioni, ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettera c) del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422"* (art. 2).

La normativa succitata è stata introdotta con la triplice finalità di a) contribuire al soddisfacimento della domanda di mobilità delle persone, b) di garantire la sicurezza dei viaggiatori, la qualità dei servizi offerti e il rispetto della normativa posta a base della sicurezza sociale e c) di tutelare la concorrenza tra le imprese e la trasparenza del mercato (art. 1 – Oggetto e finalità). Il d.lgs. 285/2005 ha sostituito la precedente disciplina, ormai risalente al 1939 (legge 28 settembre 1939, n. 1822), fondata su un regime di concessione e di esclusiva del servizio. Al previgente istituto della concessione, si è pertanto sostituito un regime fondato sull'autorizzazione (subordinata esclusivamente alla titolarità dei requisiti di legge), con esclusione, peraltro, di contingentamenti e contributi pubblici.

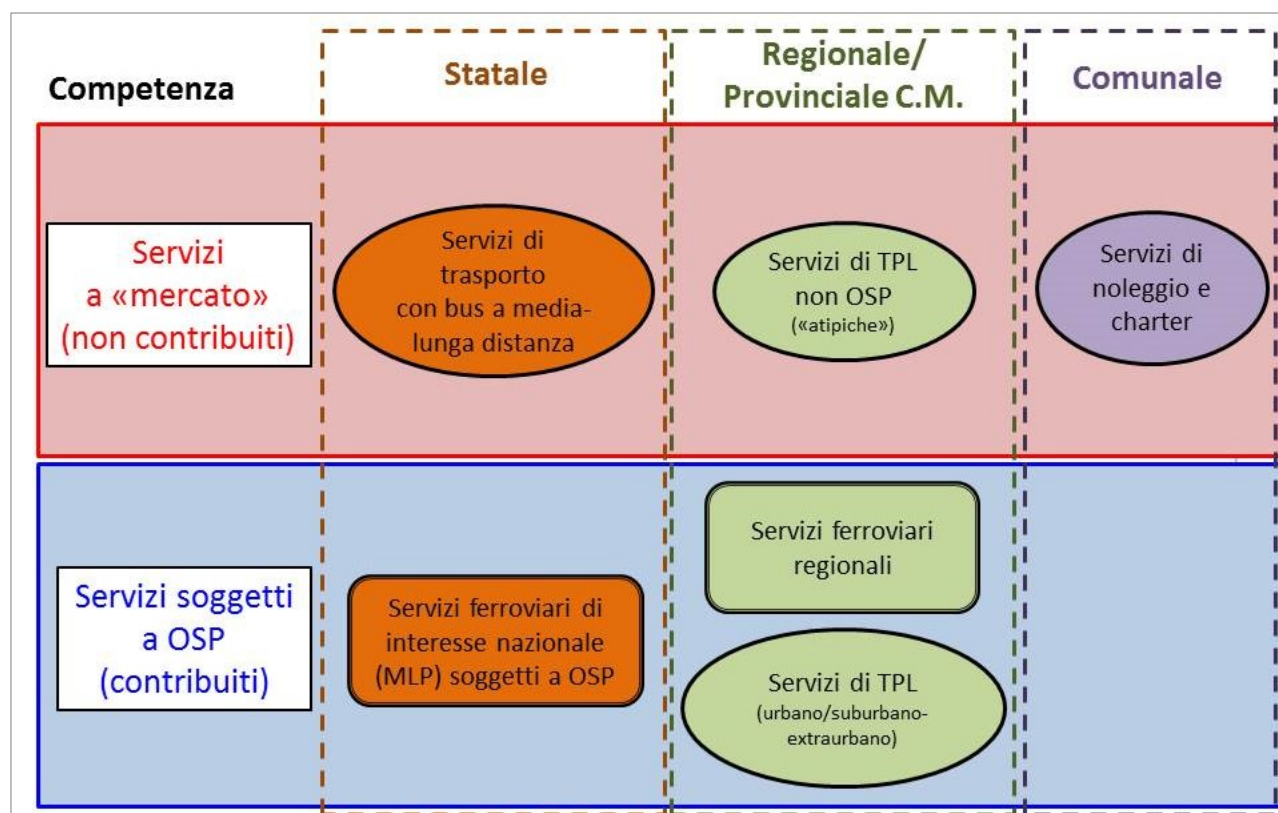


Figura 1: Regime nazionale dei Servizi di trasporto passeggeri

Con riferimento all'accesso al mercato, l'art. 3 del citato d.lgs. 285/2005, sancendo la liberalizzazione del relativo mercato di riferimento, ha conseguentemente previsto che *“I servizi di linea di cui al presente decreto legislativo sono soggetti ad autorizzazione avente termine massimo di validità di cinque anni, rilasciata dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, secondo le modalità e i criteri previsti dal decreto ministeriale di cui al successivo art. 4, comma 1”*.

Il regime di liberalizzazione è stato tuttavia introdotto solo gradualmente attraverso la specifica disciplina dell'art. 9 del medesimo decreto che, 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).

Il precedente regime concessorio prevedeva che la singola linea o servizio fosse concesso in esclusiva ad un'impresa, specificandone le caratteristiche (frequenze, fermate, ecc.), e che nessun'altra impresa potesse effettuare servizi in concorrenza con essa entro un raggio di 30 chilometri. Al contrario, il regime autorizzativo prevede che un servizio possa essere esercito non in via esclusiva, a fronte dell'ottenimento di una nulla osta. Vi sono tuttavia una serie di condizioni attinenti a profili soggettivi e oggettivi che devono essere rispettate e che sono riconducibili alle finalità della legge prima richiamata.

Le condizioni che un soggetto deve soddisfare per ottenere l'autorizzazione, come indicate all'art. 3, comma 2, del d.lgs. 285/2005, rubricato *"Accesso al mercato"*, sono le seguenti:

- possesso dei requisiti di accesso alla professione di autotrasportatore (iscrizione al Registro Elettronico Nazionale delle imprese che esercitano la professione di trasportatore per strada: REN);
- possesso di certificazione di qualità aziendale secondo le norme UNI EN ISO più recenti;
- applicazione contratto collettivo nazionale di lavoro di settore;
- ottemperare agli obblighi di separazione contabile in caso di esercizio di servizi soggetti a obblighi di servizio pubblico;
- disponibilità di personale, impianti e altre strutture quantitativamente idonee;
- disponibilità di autobus non acquistati esclusivamente con sussidi pubblici;
- nulla osta in materia di sicurezza del percorso (NOSP) e sulle aree di fermata (NOSF);
- regolarità amministrativa e penale.

Inoltre, le aziende sono chiamate a richiedere autorizzazioni anche per *"un servizio di linea che non riguardi unicamente i servizi più redditizi fra quelli esistenti"* (lett. m). Tale condizione trovava una sua *ratio* nella fase di transizione al nuovo regime di liberalizzazione nella quale occorreva, da un lato, gradatamente consentire lo sviluppo del mercato, anche sulle relazioni suscettibili di generare minori ricavi in ragione di una domanda relativamente meno sostenuta e, dall'altro, tutelare gli avviamenti di impresa degli operatori storici. Una volta ottenuta l'autorizzazione, l'impresa è inoltre tenuta a una serie di obblighi per tutto il periodo di validità dell'autorizzazione.

A tal riguardo, l'art. 5, del menzionato d.lgs. 285/2005 prevede, in primo luogo, che l'impresa debba continuare a rispettare, nell'arco dell'intero periodo autorizzatorio, le condizioni e i requisiti, di cui al suddetto art. 3, comma 2, del d.lgs. 285/2005, previsti per ottenere l'iniziale autorizzazione a svolgere il servizio, nonché le prescrizioni contenute nell'autorizzazione medesima, anche con particolare riferimento ai profili relativi alla sicurezza del percorso, delle fermate e della circolazione stradale.

Inoltre, è stabilito che l'impresa: *i)* debba produrre, entro 12 mesi dall'iscrizione nell'Elenco nazionale delle imprese che esercitano i servizi di linea istituito presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (di seguito: MIT), una dichiarazione ai sensi del D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, da cui risulti il rispetto delle prescrizioni indicate dal citato art. 3, comma 2, del d.lgs. 285/2005; *ii)* comunichi al MIT l'eventuale intenzione di cessare l'esercizio del servizio di linea autorizzato almeno 30 giorni prima della cessazione e che tale intendimento sia reso noto all'utenza; *iii)* renda disponibile a bordo dell'autobus copia dell'autorizzazione rilasciata; *iv)* debba approntare il servizio di linea con autobus in propria disponibilità, nonché, previa apposita autorizzazione da parte del MIT, con autobus integrativi per ovviare a situazioni temporanee ed eccezionali; *v)* adotti una Carta della mobilità ai sensi del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 30 dicembre 1998, nonché renda noto l'itinerario relativo al servizio, le fermate, gli orari, i prezzi applicati e le altre condizioni di esercizio; *vi)* rilasci ai viaggiatori un titolo di viaggio da cui emerga la denominazione dell'impresa emittente, la località di partenza e di destinazione e il periodo di validità; *vii)* fornisca al MIT i dati richiesti per l'esercizio del monitoraggio e controllo di cui all'art. 6, del d.lgs. 285/2005; *viii)* avvii il servizio entro 90 giorni dalla data di inizio del periodo di validità dell'autorizzazione.

Infine, è previsto che l'impresa autorizzata corrisponda al MIT una serie di contributi economici destinati a finanziare l'attività di monitoraggio che lo stesso Ministero esercita ai sensi del successivo art. 6. Si fa



riferimento, in particolare, ai contributi relativi all'iscrizione al menzionato Elenco nazionale delle imprese che esercitano i servizi di linea istituito presso il MIT e alle attività di accertamento della regolarità e sicurezza dei servizi svolte dallo stesso MIT.

Il predetto d.lgs. n. 285/2005, all'art. 2 (definizioni), fornisce anche una definizione delle "riunioni di imprese" o associazioni temporanee di imprese richiamando la normativa allora vigente in tema di appalti nei settori esclusi (d.lgs. 17 marzo 1995, n. 158).

In maniera quasi simmetrica, anche il MIT, quale ente autorizzante, è chiamato a una serie di adempimenti (Art. 4) e a una sistematica attività di monitoraggio (Art. 6).

***b. La normativa attuativa del d.lgs. n. 285/2005. Il decreto 316/2006 del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti***

In attuazione del suddetto decreto legislativo, in particolare dell'articolo 4, comma 1<sup>1</sup>, è stato adottato il decreto del Ministro dei trasporti 1 dicembre 2006, n. 316, che ha inteso disciplinare, in particolare, i procedimenti preordinati al rilascio delle relative autorizzazioni.

Il citato DM n. 316 contiene, così come lo schema di nuovo decreto ministeriale sottoposto al parere dell'Autorità, una serie di adempimenti procedurali a carico delle imprese di trasporto per l'ottenimento dell'autorizzazione (Fig. 2). Nello specifico, l'impresa interessata continuerà a dover richiedere anche l'approvazione della tabella oraria, costituendo quest'ultima parte integrante dell'autorizzazione. La stessa impresa dovrà richiedere i nulla osta di cui al citato art. 3, comma 2 e cioè:

- il nulla osta alla sicurezza del percorso (NOSP), ovvero autorizzazione rilasciata ai sensi dell'articolo 5, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 753, da parte dell'Ufficio di motorizzazione civile (UMC) o la Sezione di un Ufficio di motorizzazione civile avente sede nel capoluogo della Regione nel cui territorio ha sede legale l'impresa;
- il nulla osta alla sicurezza dell'area di fermata (NOSF), ovvero autorizzazione rilasciata, ai sensi dell'articolo 5, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 753 e dell'articolo 4, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422, da parte dell'Ufficio di motorizzazione civile avente sede nel capoluogo della Provincia, in cui è ubicata ciascuna area di fermata prevista nel programma di esercizio del servizio di linea.

Ai fini del rilascio del NOSP, il competente Ufficio della Motorizzazione Civile (UMC) verifica la congruità dei tempi di percorrenza proposti, rispetto ai limiti di velocità consentiti sulle strade rientranti nell'itinerario, ed alla normativa vigente in materia di tempi di guida e di riposo dei conducenti, nonché l'idoneità delle dimensioni degli autobus da impiegare nel servizio.

È necessario inoltre che siano prodotti i NOSF dagli UMC del capoluogo della Provincia alla quale appartiene il comune nel cui territorio si prevede di effettuare la fermata. In proposito, l'UMC competente avente sede nel capoluogo della Provincia, secondo quanto indicato dalla sopra citata normativa, verifica, ai fini della sicurezza e della regolarità del servizio l'ubicazione delle fermate in relazione anche alle caratteristiche dei veicoli da impiegare.

A tal fine, l'impresa richiedente il nulla osta deve indicare in un'apposita scheda tecnica, da inviare all'UMC unitamente al nulla osta, i dati relativi all'impresa stessa, al servizio di linea che si intende svolgere, alla classe dell'autobus utilizzata (con evidenza delle dimensioni massime); i dati relativi alla fermata; la struttura della

---

<sup>1</sup> Ai sensi dell'art. 4, comma 1, del citato d.lgs. 258/2005, "Con decreto ministeriale, da adottarsi entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti adotta le disposizioni per l'attuazione degli articoli 3, commi 1 e 4; articolo 4, comma 2; articolo 5, comma 2, lettere b), c), d) ed e), articolo 9, comma 3".

sede stradale (numero e dimensioni della carreggiata, corsie di emergenza, altre informazioni); le distanze tra una fermata e l'altra; la regolamentazione della circolazione stradale.

In base all'art. 2, comma 2, punto 5, del menzionato decreto ministeriale 316/2006, la durata del NOSF ha durata di 18 mesi.

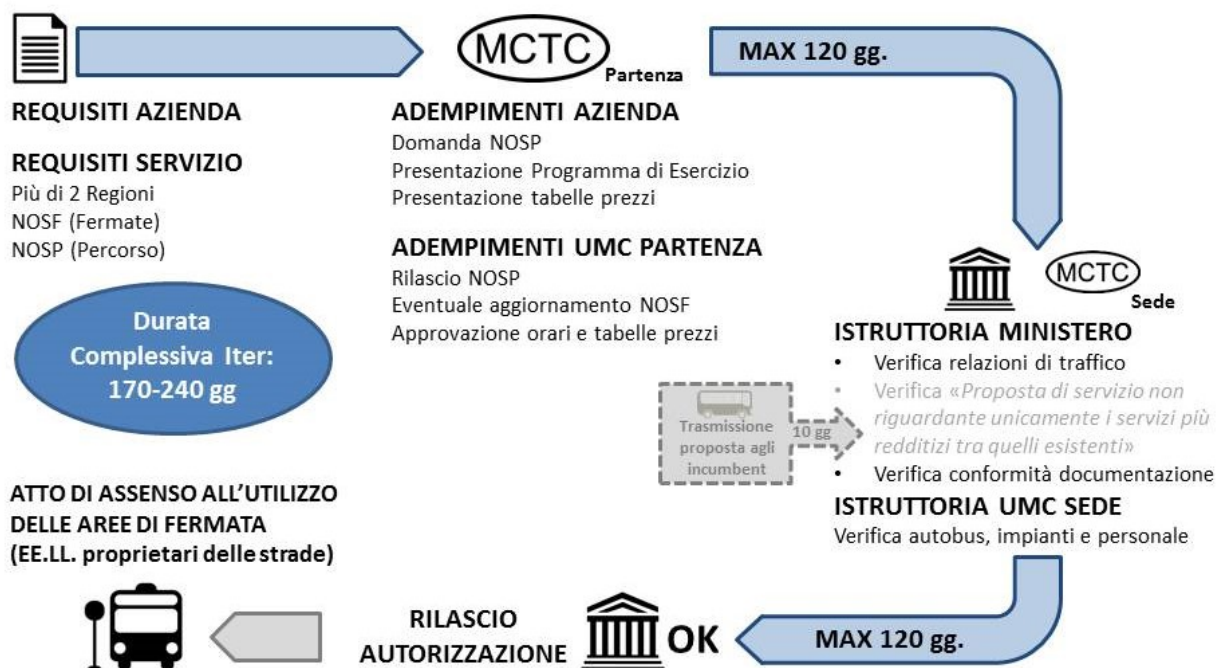


Figura 2: Iter di rilascio delle autorizzazioni (d.lgs. 285/2005)

Più in generale, tornando al citato D.M. 316/2006, occorre evidenziare come tale atto, invero, non si limita a dettare norme sulle procedure di autorizzazione all'inizio dell'esercizio di servizi di linea ma ha inteso disciplinare, nel momento di passaggio dal regime concessorio a quello autorizzatorio, le domande di modifica dei servizi di linea e delle trasformazioni delle concessioni in autorizzazioni (art. 6), con le conseguenti procedure di rilascio di tali atti di assenso da parte del MIT (art. 7).

Sono state poi previste disposizioni in materia di comunicazione di inizio e cessazione del servizio (artt. 9-10), di impiego e utilizzo del materiale rotabile (art. 11); di utilizzo di autobus di rinforzo (art. 12); di documentazione a bordo degli autobus (art. 14).

Il D.M. 316/2006 prevede infine norme sulle autorizzazioni relative ai servizi di linea internazionali, al fine di adempiere agli Accordi bilaterali in materia di autotrasporto di persone, stipulati dall'Italia con Paesi non appartenenti all'Unione europea (art. 8).

### ***c. Il diritto europeo e la liberalizzazione del trasporto internazionale di persone con autobus***

L'ordinamento europeo ha introdotto per tappe successive, a differenza di quanto avvenuto nel settore del trasporto delle merci su gomma, norme che consentono di creare un mercato interno liberalizzato del trasporto di persone su strada mediante autobus.

A seguito di un percorso intrapreso a partire dal 1992, si è giunti, dopo quasi venti anni, all'approvazione del c.d. "pacchetto stradale" e del 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 e che modifica il regolamento (CE) n. 561/2006. Nel rivedere e consolidare il quadro normativo precedente, l'atto europeo in parola ne chiarisce la portata e semplifica ulteriormente le procedure. In particolare, dopo aver confermato il principio della libera prestazione dei servizi, individua le condizioni per il rilascio e la revoca delle licenze comunitarie, la loro durata di validità e le modalità di utilizzo e di presentazione delle licenze.

Le principali novità introdotte dal Regolamento n. 1073/2009 riguardano le modifiche relative alla procedura di autorizzazione per i servizi internazionali regolari. Tali servizi sono assoggettati a una licenza comunitaria e, dunque, ad un regime di libera prestazione dei servizi. La procedura per il rilascio delle licenze (art. 8) è alleggerita e semplificata rispetto a quella stabilita dalla disciplina precedente. Su tale Regolamento, è in corso una consultazione, avviata lo scorso 14 dicembre che si concluderà il 15 marzo 2017, finalizzata ad un suo aggiornamento.

***d. Il nuovo schema di decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, con particolare riferimento all'attuazione dell'art. 4, del d.lgs. 285/2005. Il parere del Consiglio di Stato***

A seguito del primo decennio di attuazione del d.lgs. 285/2005, anche a seguito dell'introduzione delle disposizioni del diritto comunitario prima richiamate, è emersa la necessità di apportare alcune modifiche al D.M. 316/2006, pur nell'ambito della conferma del quadro normativo primario di cui al citato d.lgs. 285/2005. Lo schema di nuovo decreto ministeriale, che è proposto – per comodità espositiva – come interamente sostitutivo di quello vigente, adottato nel 2006, riproduce, in tutti i suoi aspetti, le vigenti modalità di attuazione delle disposizioni del d.lgs. n. 285 del 2005, con alcune significative innovazioni relative alla durata del NOSF e all'iter autorizzativo.

In particolare, la prima innovazione riguarda l'obbligo di rinnovare il NOSF allo scadere del termine dei 18 mesi che viene eliminato in quanto, alla luce del primo decennio di applicazione, è risultato un vincolo di scarsa efficacia. In proposito, risulta opportuno segnalare che nelle more del perfezionamento di detto schema, il Parlamento ha terminato di recente l'iter parlamentare di conversione del decreto-legge 30 dicembre 2016, n. 244, recante *“Proroga e definizione di termini. Proroga del termine per l'esercizio di deleghe legislative”* (c.d. *“Decreto Mille proroghe”*), con l'approvazione definitiva della legge 27 febbraio 2017, n. 19<sup>2</sup>. In tale atto normativo di rango primario è stata inserita una disposizione in materia di *“Proroga di termini in materia di infrastrutture e trasporti”, che incide, tra l'altro, sulle condizioni di sicurezza e regolarità previste per i servizi di linea svolti con autobus*. In particolare, la nuova versione del comma 3, dell'articolo 3 del d.lgs. 285/2005, stabilisce, tra l'altro, che *“Gli accertamenti sulla sussistenza delle condizioni di sicurezza e regolarità dei servizi ai sensi del comma 2, lettera g), [del d.lgs. 285/2005] relativamente all'ubicazione delle aree di fermata, sono validi fin quando non sia accertato il venir meno delle condizioni di sicurezza”*. Pertanto, la nuova previsione normativa introdotta dalla menzionata legge 19/2017, così come formulata, pare funzionale ad assicurare una maggiore semplificazione degli adempimenti amministrativi a carico delle imprese, negli stessi termini di cui allo schema di decreto ministeriale in parola<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 2016, n. 244, recante proroga e definizione di termini. *Proroga del termine per l'esercizio di deleghe legislative*. (17G00033) (GU Serie Generale n.49 del 28-2-2017 - Suppl. Ordinario n. 14).

<sup>3</sup> Si confronti in proposito la relazione illustrativa allegata al menzionato schema di decreto ministeriale ove, in relazione a tale tematica, il MIT ha avuto modo di rilevare che *“Alla luce del primo decennio di applicazione del D.M. 316/2006 (...) sono stati marginali i casi in cui un'area di fermata è risultata non idonea al controllo effettuato in sede di rinnovo post scadenza (...)*. È apparso dunque irrazionale prevedere un termine in relazione ad una intestazione relativa alla sicurezza di un'area di fermata che – per ovvie ragioni – non può avere termine alcuno, posto che i requisiti di sicurezza sono legati a fattori non temporali ma oggettivi e mutevoli”.

In secondo luogo, lo schema di decreto ministeriale definisce e circoscrive, in quanto non operato precedentemente, il concetto di “diramazione”: un tratto di relazione di traffico che si ramifica dal percorso principale e che perciò consente di trasportare viaggiatori da e verso località poste al di fuori di esso.

In terzo luogo si prevede un trasferimento delle competenze relativamente all’approvazione della tabella orari e al rilascio del NOSP in capo all’UMC sito nel capoluogo di Regione ove ha sede l’impresa, in luogo dell’UMC sito nel capoluogo di Regione ove ha origine il servizio, in tal modo riducendo il numero di interlocutori istituzionali e semplificando, di conseguenza, il procedimento amministrativo.

Sono poi contenute nello schema di DM altri interventi in chiave di semplificazione.

Il predetto schema di decreto è stato inviato dal MIT in data 26 maggio 2016 al Consiglio di Stato per il prescritto parere. La Sezione consultiva per gli atti normativi del Consiglio di Stato nell’adunanza del 9 giugno 2016 ha reso un parere interlocutorio (n. 1502/2016), che sospende l’emanazione del parere definitivo sullo schema di provvedimento fino all’esito dell’istruttoria disposta.

Nel proprio parere interlocutorio, il Consiglio di Stato nel rilevare positivamente le innovazioni contenute, ha evidenziato tuttavia alcune incompletezze, sia sotto il profilo dell’istruttoria che dei contenuti, che devono essere superate ai fini del rilascio del proprio parere definitivo. Tra le altre cose, il Consiglio di Stato ha segnalato la necessità di procedere anche all’acquisizione dell’avviso di questa Autorità sullo schema di decreto, atteso che alcuni profili dell’intervento dallo stesso operato “ricadono ormai nell’ambito delle sue competenze”, con particolare riferimento al meccanismo previsto dall’art. 7, comma 2, dello schema di decreto, per la verifica della condizione richiesta dall’art. 3, comma 2, lett. m), del d.lgs. n. 285/2005 per il rilascio dell’autorizzazione.

L’articolo 7 dello schema di regolamento disciplina i procedimenti di rilascio dell’autorizzazione da parte dell’Ufficio competente e, ai commi da 2 a 4, contiene le regole che l’Ufficio del MIT deve seguire per verificare che sia soddisfatta la sopra richiamata condizione.

Si riporta di seguito il testo delle disposizioni regolamentari sopra richiamate:

*“2. 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.*

*3. 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. Entro i successivi dieci giorni, il competente Ufficio della Direzione generale procede alla valutazione sulla sussistenza della eventuale maggiore redditività dei servizi esercitati. Non rientra in tale valutazione la comparazione tra numero di corse effettuate nell’arco di una giornata, ovvero tra corse che prevedono una frequenza inferiore a quella settimanale.*

*4. Lo stesso Ufficio della Direzione generale comunica alle imprese, che hanno presentato le osservazioni di cui al comma 4, l’avvenuto rilascio dell’autorizzazione.”.*

Anche al fine di fornire elementi conoscitivi utili per la richiesta di pronuncia esplicita dell’Autorità riguardo al meccanismo previsto dall’art. 7, c. 2, dello schema di decreto, per la verifica della condizione prevista per il rilascio dell’autorizzazione dall’art. 3, c. 2, lett. m), del d.lgs. n. 285/2005, è stata avviata apposita indagine conoscitiva.

### 3. Le esperienze di liberalizzazione dei servizi di trasporto su strada in alcuni paesi europei

Risulta utile, in chiave comparata, fornire una rassegna delle principali esperienze di liberalizzazione dei trasporti su strada a lunga distanza effettuati con autobus, a seguito dell'entrata in vigore del richiamato Regolamento 1073/2009.

Con riferimento al generale quadro europeo, può preliminarmente affermarsi che:

- non esiste una definizione unica del mercato della lunga percorrenza, né obbligo di distinguere tra obblighi di servizio pubblico e servizi a mercato;
- ciascun Paese ha introdotto un proprio sistema di regole per individuare (distanza, confini regionali, ecc.) e disciplinare i servizi nazionali di trasporto passeggeri via autobus;
- in alcuni paesi sono stati introdotti meccanismi di tutela per i servizi soggetti a obblighi di servizio pubblico;
- la gran parte dei Paesi europei ha liberalizzato il mercato, ma in alcuni sono rimasti vincoli alla concorrenza.

Dove è stata realizzata la liberalizzazione, il mercato mostra una grande vivacità, sia sul lato delle aziende (con nuova offerta), sia sul lato della domanda, che risulta generalmente in crescita. Si è, in particolare, sviluppata una competizione intermodale con il settore ferroviario laddove venivano offerti nuovi servizi bus intercity lungo corridoi ferroviari ad alta domanda (e tipicamente con alte tariffe). Vi è stata una progressiva concentrazione del mercato attraverso il consolidamento di pochi gruppi/marchi internazionali e, analogamente a quanto già accaduto nel trasporto aereo, sono comparsi nuovi attori di mercato che offrono servizi di supporto al mercato, tra cui i meta-motori di ricerca (anche *Global Distribution System: GDS*).

#### *La Francia*

In Francia, il settore del trasporto mediante autobus si è caratterizzato, quantomeno fino ad agosto del 2015, per una forte regolazione in relazione allo svolgimento dei relativi servizi. I servizi di cabotaggio erano consentiti, a particolari condizioni, unicamente per i servizi internazionali.

La legge 2015-990 del 6 agosto 2015 (c.d. legge “Macron”) ha introdotto, a far data dall'agosto 2015, un sistema basato sulla deregolazione del relativo mercato e conseguente liberalizzazione dei servizi bus a lunga percorrenza, ma a determinate condizioni:

- la libertà di svolgere servizi a mercato su distanze tra fermate superiori a 100 km;
- per relazioni di traffico inferiori alla soglia di 100 km, è previsto un potere di intervento del regolatore nazionale - ARAFER (*Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières*)<sup>4</sup> - in ordine alla valutazione dell'idoneità di tali servizi a compromettere l'equilibrio economico dei contratti di servizio afferenti al settore ferroviario o su strada. In questi casi, l'ARAFER, su istanza dell'autorità organizzatrice dei trasporti locali che finanzia il contratto di servizio, può vietare o limitare la prestazione di servizi su strada su distanze inferiori ai 100 km in grado di arrecare una “lesione sostanziale” dell'equilibrio economico previsto nel contratto di servizio.

Con particolare riferimento al trasporto su strada mediante autobus, la citata legge Macron del 2015 ha come detto liberalizzato il settore.

---

<sup>4</sup> L'Arafer è un'autorità amministrativa indipendente istituita alla fine del 2009 al fine di garantire il corretto funzionamento del mercato ferroviario in Francia. I suoi compiti sono stati estesi nel 2015 al settore del trasporto su strada ed, in particolare, dei bus interurbani e delle autostrade in regime concessione, rendendo in tal modo Arafer un regolatore del trasporto multimodale.

Dal 15 ottobre 2015, la missione di ARAFER è quella di contribuire al corretto funzionamento di questo nuovo mercato regolando i collegamenti entro i 100 Km.

A livello procedurale, una volta che l'autorità organizzatrice dei trasporti locali richiede l'avviso di ARAFER in ordine alla i) limitazione o ii) divieto di servizio di collegamento regolare di autobus inferiore alla soglia di 100 km, la stessa ARAFER avvia un procedimento istruttorio che si conclude con un parere giuridicamente vincolante.

L'istruttoria riguarda l'impatto del nuovo servizio di trasporto su strada sull'equilibrio economico dei servizi forniti in regime di contratto di servizio.

I criteri con cui svolgere la suddetta analisi di impatto sono determinati sulla base di quattro stadi di valutazione:

- 1) l'esistenza di una sovrapposizione tra il servizio oggetto di contratto di servizio e il nuovo servizio bus che si intende introdurre;
- 2) l'analisi della sostituibilità tra il servizio oggetto di contratto di servizio e il nuovo servizio bus che si intende introdurre in base alle caratteristiche della domanda e dell'offerta;
- 3) la stima della lesione dell'equilibrio economico del contratto di servizio;
- 4) la valutazione della sostanzialità della lesione.

L'ARAFER garantisce, infine, sempre con riferimento al settore del trasporto su strada, il rispetto delle condizioni trasparenti di accesso, obiettivo ed equo alle stazioni degli autobus e, se del caso, risolve le controversie tra gli operatori e i gestori delle stazioni.

A seguito della liberalizzazione, anche in Francia vi è stata una tendenza al consolidamento del mercato e al suo contestuale rapido sviluppo (l'offerta a giugno 2016 contava 257 autolinee su 210 città). Cinque operatori nazionali si sono rapidamente posizionati sul mercato liberalizzato (alcuni già operativi su collegamenti internazionali).

La suddivisione delle quote di mercato per il periodo agosto 2015 – giugno 2016 è stata analizzata da ARAFER prendendo in considerazione le relazioni (*liaisons*) sulle quali i servizi autobus liberalizzati affiancano il trasporto pubblico su gomma interurbano, nonché le relazioni sulle quali insistono sia i servizi autobus liberalizzati, sia i servizi ferroviari a media e lunga percorrenza (TGV e *Intercités*). Nel primo caso i servizi liberalizzati ricoprono un ruolo marginale e complementare, pari a circa il 5% dell'offerta di (trasporto pubblico locale) TPL su gomma regionale, mentre sulle relazioni di media e lunga percorrenza, dove la concorrenza è con il trasporto ferroviario, ARAFER ha riscontrato che il 16,5% dei passeggeri dei servizi liberalizzati ha viaggiato su relazioni servite anche dal trasporto regionale (TER) e circa l'86% su relazioni servite anche dalla rete TGV e *Intercités*.

Quasi due terzi dei viaggiatori sono concentrati su collegamenti tra Parigi e provincia. 652 collegamenti su 1.105 (quasi 350.000 viaggiatori) non hanno alternative dirette di trasporto collettivo. Nel primo anno, dall'agosto 2015 al settembre 2016, sono stati trasportati 5,35 milioni di passeggeri per un fatturato di 68 milioni di Euro (ARAFER, 2016).

In sintesi, l'offerta di servizi ha registrato una crescita sostenuta, in buona parte complementare all'offerta preesistente (la concorrenza con i servizi locali e regionali oggetto di contratto di servizio è trascurabile) e in concorrenza con il trasporto ferroviario essenzialmente sulla media/lunga percorrenza (mediamente 350 km). L'*incumbent* ferroviario SNCF è entrato nel mercato attraverso la controllata Ouibus, principale operatore su gomma, i cui servizi sono commercializzati sulla stessa piattaforma di vendita dei servizi ferroviari.

### **La Germania**

In Germania, il settore del trasporto via autobus a lunga percorrenza è stato liberalizzato dal 2013. Il relativo mercato risulta caratterizzato da un nutrito numero di aziende di dimensione medio piccola, in partnership o in collaborazione sotto un unico brand (in modo da agire come una grande compagnia sul mercato con un'unica piattaforma di vendita): le grandi compagnie sub-appaltano a piccole medie aziende locali.

L'assetto regolatorio di tale mercato prevede, come condizioni allo svolgimento del servizio, che:

- La distanza tra le due fermate debba essere superiore a 50 km;
- La mancata presenza di servizi regionali ferroviari che impieghino meno di un'ora per collegare le fermate.

Come effetto della liberalizzazione, il mercato autobus media lunga distanza tedesco - in precedenza caratterizzato da un monopolio DB - ha assistito ad una rapida crescita dei volumi dal 2012 al 2014. Lo sviluppo generalizzato della rete autobus (anche in sovrapposizione alla ferrovia) ha innescato una forte competizione intermodale, in particolare con il trasporto ferroviario. Il numero di passeggeri trasportati è passato da 3 milioni nel 2012 a 19,6 milioni nel 2014. Analogamente, la quota modale del bus è passata dal 2% nel 2013 al 14% nel 2015 sulla lunga percorrenza.

Attualmente è in atto un processo di consolidamento del mercato, anche per effetto della forte concentrazione realizzatasi attorno a Flixbus. Con l'acquisizione di Megabus e Postbus nel 2016, Flixbus ha raggiunto una quota di mercato superiore all'80%. Anche la quantità di servizi, dopo l'incremento dalle 85 linee del dicembre 2012 alle 301 del settembre 2014, ha visto un successivo consolidamento in conseguenza del processo di concentrazione (IGES, 2016).

### **L'Inghilterra**

I servizi di autobus nel Regno Unito sono stati tradizionalmente disciplinati attraverso un sistema di licenze sin dal 1930. Fino al 1980, gli operatori richiedevano una licenza rilasciata dalla Traffic Commissioners (TCs), autorità pubblica incaricata di regolare le tariffe e le frequenze dei viaggi. Successivamente, con il *Transport Act* del 1980, il mercato è stato liberalizzato; secondo questa legge, le aziende di autobus sono autorizzate a effettuare servizi di trasporto regolari semplicemente richiedendo una licenza d'esercizio. Tuttavia, Londra e l'Irlanda del Nord rappresentano due eccezioni di rilievo. Transport for London (TfL) è responsabile nell'assicurare servizi di trasporto pubblico nella capitale, prevedendosi al riguardo che i servizi di autobus che effettuino fermate a Londra debbano registrarsi presso il citato organismo. Gran parte del regime di licenze in Irlanda del Nord è invece gestito da Translink, una società di trasporto pubblico integrato.

La deregolamentazione del 1980 ha avuto un impatto diretto sui meccanismi di entrata nel mercato. Un certo numero di imprese ha dapprima costituito consorzi nell'obiettivo di competere sulla rete nazionale con l'allora monopolista (National Bus Company - "CNB").

La propensione a competere è tuttavia scemata nel corso del biennio 1981-1983, causando l'uscita dal mercato di vari operatori. Ciò a causa di una forte concorrenza dell'impresa *incumbent* CNB e la persistenza di barriere all'entrata. CNB è stata successivamente privatizzata nel 1986 denominandosi National Express.

Un ulteriore effetto della deregolamentazione è ricavabile dal potenziamento della protezione dei passeggeri in uno scenario liberalizzato e da una riduzione delle tariffe. Tuttavia tali impatti sono stati di breve durata, dal momento che numerosi operatori si sono ritirati dal mercato, rafforzando in tal modo la posizione dominante di National Express, l'unico operatore di rete nazionale a lunga distanza.

Altri importanti sviluppi nel corso degli ultimi 20 anni sono la dismissione, da parte di National Express, di Victoria Coach Station (il più grande terminal nel Regno Unito) e l'ingresso di Megabus.

Per quanto riguarda l'offerta di servizi regolari di trasporto mediante autobus, il relativo settore è presidiato dalla National Express, una società ora interamente privata, la cui quota di mercato è stimata tra il 75% e il 87%. Le rotte più frequentate nel Regno Unito (in base al numero di servizi) sono quelle da e per Londra.

Il principale concorrente di National Express su grandi percorsi interurbani è il nuovo operatore Megabus, società posseduta da Stagecoach, uno dei più grandi gruppi di trasporto pubblico in Gran Bretagna. Megabus è entrata nel mercato nel 2003 e da allora ha operato su rotte chiave accanto all'operatore *incumbent*.

L'integrazione con altri modi del trasporto rappresenta un fattore chiave per lo sviluppo del business dei due operatori. National Express e Megabus fanno infatti entrambi parte di un gruppo più grande che integra servizi di autobus locali e servizi ferroviari, offrendo ai propri clienti la possibilità di scegliere orari integrati (bus-treno), così come la possibilità di avvalersi di un'unica biglietteria.

### *La Spagna*

La legge principale che regola il settore del trasporto di persone in Spagna è la n. 16/1987 - *Ley de Ordenación de Transportes Terrestres* ("LOTT"), ed è stata oggetto di numerosi emendamenti, tra cui, i più importanti dal 2009:

- La Ley 25/2009, che ha introdotto nuove norme in materia di accesso al mercato;
- La Ley 2/2011, sullo sviluppo sostenibile;
- La Ley 9/2013, il c.d. nuovo LOTT, che ha preso atto, in ambito nazionale, dei cambiamenti imposti dal diritto europeo nel mercato del trasporto di passeggeri su strada.

Il LOTT disciplina sia i servizi di trasporto pubblico che quelli in regime di mercato.

All'interno della categoria dei trasporti pubblici, il LOTT distingue tra servizi urbani (ossia quelli che operano interamente all'interno del territorio di un comune), servizi interurbani (che servono più di un comune), e servizi speciali (ossia destinati solo per uno specifico gruppo omogeneo di utenti, come studenti e lavoratori).

I servizi interurbani sono suddivisi a loro volta in:

- nazionali che attraversano i territori di più di una comunità autonoma e ricadono sotto la responsabilità del Ministero dei Lavori Pubblici e dei Trasporti;
- regionali, ossia i servizi di trasporto che sono forniti all'interno di una comunità autonoma e pertanto sono di competenza delle Comunità Autonome.

Per quanto riguarda i meccanismi di entrata nel relativo mercato, i servizi di autobus regolari nazionali sono gestiti in regime di concessione, in base al quale il governo centrale attribuisce un monopolio ad una persona fisica o giuridica al fine di gestire un servizio di natura economica attraverso un contratto di servizio. Tale meccanismo è idoneo a precludere la concorrenza "nel mercato" dal momento che vi è un solo fornitore di servizi e le tariffe sono regolamentate dalla pubblica amministrazione, ma consente tuttavia la concorrenza "per il mercato" attraverso gare pubbliche per l'aggiudicazione delle concessioni.

Il Ministero dei Lavori Pubblici e dei Trasporti è il soggetto concedente il permesso di effettuare servizi interregionali regolari, i servizi internazionali, servizi regolari e occasionali speciali.

Le concessioni assentite hanno una durata massima di 10 anni, con la possibilità di estendere il termine fino al 50% se necessario per ammortizzare gli investimenti necessari per fornire il servizio. Le autorità competenti delle comunità autonome sono invece i soggetti concedenti il permesso di effettuare servizi regionali regolari.



#### 4. Struttura del mercato italiano e sue dinamiche

##### a. Dimensioni del mercato e dinamica della domanda e dell'offerta

Il mercato delle autolinee a media e lunga distanza (o percorrenza) conta, al 31.10.2016, 145 imprese autorizzate ad operare, per un totale di 245 autorizzazioni<sup>5</sup>. 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 (Fig. 1). Considerando le quote di mercato cumulate dei primi cinque operatori, pari a circa il 53% nel 2016, il settore può definirsi mediamente concentrato. Solo fino a pochi anni fa la concentrazione del settore era più bassa, nell'ordine del 30%.

L'offerta delle imprese si è rivolta tradizionalmente ai collegamenti tra il Sud, ed in particolare dalle zone meno servite dalle reti ferroviarie, e il Nord del Paese.<sup>6</sup> 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 per le nuove proposte di servizio da parte dei nuovi operatori, come Megabus e Flixbus (v. oltre).

Sul 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*<sup>7</sup> 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 (OSP) soddisfano il 17%, mentre il segmento ferroviario dell'Alta Velocità (AV) il 71% (Trenitalia+NTV).

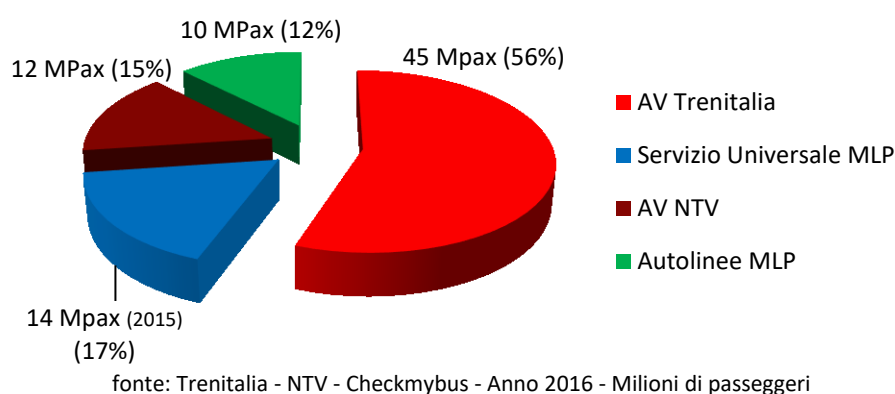


Figura 3: La mobilità collettiva a MLP

L'utenza dei servizi a media e lunga percorrenza su gomma è caratterizzata da elevata elasticità al prezzo e basso o moderato valore del tempo, ma al tempo stesso, anche da una precisa origine geografica, provenendo da aree geografiche del Meridione o periferiche, con esigenze di mobilità verso città medio-

<sup>5</sup> Dati di fonte MIT riferiti alle sole autorizzazioni di linee nazionali.

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> Non sono considerati i servizi di *car pooling*, in quanto non sono resi disponibili dati annuali sui passeggeri trasportati.

grandi del Nord del Paese. In altri termini, trattasi di un'utenza principalmente *price sensitive* (studenti, anziani, gruppi etnici e persone che non hanno accesso all'auto o a basso reddito), mentre la penetrazione sui segmenti *business* e *family* delle autolinee è ad oggi limitata e in generale non allineata alle esigenze di questi gruppi di consumatori.

In termini economici, il volume di affari del settore è stimato nel 2016 in circa 200 milioni di euro, 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 lunga percorrenza sono valutate positivamente, come indicato dai vari soggetti convocati, se non verranno mantenuti o frapposti vincoli normativo-regolamentari o infrastrutturali al suo sviluppo (v. oltre). 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 (v. oltre).

Per comprendere le linee di sviluppo di questo mercato è necessario soffermarsi sulle caratteristiche che potrà assumere la concorrenza intermodale e intramodale, anche alla luce di quanto accaduto negli ultimi anni.

Rispetto ad altre modalità di trasporto, anche in regime concessorio, le autolinee sono state in concorrenza di prezzo con la ferrovia, ed in particolare con il servizio universale affidato a Trenitalia per le linee a Media e Lunga Percorrenza (MLP)<sup>8</sup>, le cui tariffe fungevano da parametro di riferimento per la fissazione dei prezzi da parte delle imprese del settore su gomma. Tale competizione ha contraddistinto l'evoluzione del settore delle autolinee anche in altri paesi europei.

Negli anni passati le imprese hanno anche subito la concorrenza da parte delle compagnie aeree *low cost*.

La concorrenza intramodale si è invece sviluppata nel settore dopo la liberalizzazione, con l'entrata di nuovi operatori internazionali, quali Megabus e Flixbus, a partire dal 2014, che hanno puntato su reti estese, offrendo molte corse per ciascun collegamento mentre, sino a quella data, anche quando per gli operatori già presenti sul mercato era teoricamente possibile inserirsi sulle stesse tratte, non vi è stata di fatto sovrapposizione tra i servizi, mantenendosi i preesistenti monopoli locali derivanti dal regime concessorio.

È opportuno marcare le differenze tra le modalità di entrata dei due operatori internazionali. Megabus (Gruppo Stagecoach), successivamente acquisita nel 2016 da Flixbus, ha fatto il suo ingresso nel mercato nel 2014, investendo in autobus confortevoli e a basso impatto inquinante, impiegando personale proprio e acquisendo autorizzazioni (20 circa), creando un modello di offerta molto diverso da quello tradizionale, meno capillare, principalmente in competizione con la ferrovia. La strategia di Megabus si è caratterizzata da subito per prezzi molto bassi, veicolati attraverso una efficace campagna promozionale, stabiliti con metodologie dinamiche.

Flixbus, entrata nel mercato a metà 2015, si differenzia invece da Megabus non tanto per l'offerta di servizi o per le politiche di prezzo e di marketing, che sono della stessa natura, quanto per il modello di *business* adottato, dal momento che opera nel mercato in ATI con circa 48 Aziende partner, operanti sia nelle autolinee, sia nel noleggio e/o nel TPL, e non con materiale e risorse operative proprie. Nello specifico, delle 48 aziende partner, 30 hanno sede al Nord, 12 al centro e 6 in Sud Italia. Esse operano su circa 50 linee

---

<sup>8</sup> Contratto di servizio relativo ai servizi di trasporto ferroviario passeggeri di interesse nazionale sottoposti a regime di obbligo di servizio pubblico tra lo Stato e Trenitalia.

interregionali e 19 internazionali, con prevalenza di tratte sulle relazioni Nord-Sud (18), Nord-Centro (20) ed Est-Ovest (12) ripartiti in maniera equivalente tra costa tirrenica, costa adriatica e dorsale appenninica.

Appena dopo un anno e mezzo il suo ingresso nel mercato, Flixbus ha conquistato una quota di mercato del 25% (anno 2016) ed è attualmente il primo operatore del settore.

Il modello organizzativo adottato da Flixbus è di tipo *holding*. Flixbus Italia S.r.l. stipula con l'Azienda partner un Contratto di Collaborazione, con suddivisione delle aree di competenza:

- Flixbus gestisce il marchio, il servizio commerciale, la richiesta delle autorizzazioni, la comunicazione e i servizi ICT e mette a disposizione la sua piattaforma di biglietteria *online*;
- Il Partner mette a disposizione il bus (secondo specifiche Flixbus), il personale e gli impianti di manutenzione, effettuando operativamente il servizio. L'ottimizzazione del modello di esercizio non è peraltro effettuata a livello di unità di produzione (massimizzazione dell'utilizzo delle risorse per una singola linea, ovvero singolo partner), ma a livello di impresa (priorità alla concatenazione dei servizi che confluiscono su un *hub*).

Vale in merito rimarcare che questo modello non comporta investimenti direttamente legati al servizio da parte di Flixbus (e.g. materiale rotabile), ma soltanto l'acquisizione dal mercato della capacità disponibile senza remunerare il capitale. L'investimento nel rinnovo del materiale rotabile è quindi anch'esso in capo al partner, che lo sostiene a fronte della possibilità di esercire il servizio con *brand* Flixbus ed in previsione del rientro del materiale nella sua piena disponibilità per servizi di noleggio allo scadere del periodo previsto (3 anni) o dopo 800.000 Km di percorrenza.

Sempre nell'ambito della concorrenza intramodale nel settore, è opportuno menzionare due ulteriori modelli di business recentemente affacciatisi sul mercato, che trovano la loro origine nella contiguità del mercato delle autolinee con quello del noleggio con conducente, posto che, come detto, numerose imprese eserciscono entrambe le attività. Tali nuovi modelli, tuttavia, appaiono al momento caratterizzati ancora (proprio per la recente operatività) da un'offerta assai "rarefatta", sia in termini di tratte coperte, sia in termini di frequenza/intensità delle soluzioni proposte.

In particolare:

- servizi comunemente denominati di *bus sharing* (esempio più noto a livello nazionale è "GoGobus"), anche se sarebbe più corretto identificarli come *bus pooling*, che trasferiscono il concetto di "viaggio condiviso" (alla base della diffusione delle soluzioni di *car pooling*, di cui nel seguito) dalla dimensione dell'automobile privata alla dimensione dell'autobus, proponendo un'offerta pre-definita di collegamenti possibili, in teoria subordinati al raggiungimento di un numero minimo di passeggeri (paganti) prenotati, come condizione preliminare alla partenza dell'autobus interessato a copertura dei costi (fissi); nella pratica oggi, proprio per integrare la consistenza di offerta possibile, si accede anche a servizi di linea "tradizionali" (con percorsi, frequenze e orari stabiliti e garantiti dal gestore);
- servizi *low-cost* di intercettazione delle "tratte a vuoto", come ad esempio in Italia quelli raggruppati sotto il logo della recente startup "Trivabus" (un'emanazione del tour operator internazionale "EurobusNetwork"); tali servizi si differenziano dai precedenti in quanto si basano sulla "intercettazione" e offerta sul mercato delle tratte che uno specifico vettore è "costretto" a percorrere senza passeggeri a bordo per (ri)posizionamento (da/per deposito) rispetto alla destinazione/origine che ha determinato il viaggio (esempio tipico è il trasporto di gruppi organizzati per/da infrastrutture come stazioni/aeroporti o sedi di eventi, poli turistici, ecc.); tralasciando alcuni aspetti giuridico-autorizzativi, meritevoli di successivi approfondimenti, il risultato di tale modello di business è la possibilità di offrire all'utenza soluzioni di viaggio a costo sensibilmente inferiore rispetto ai *competitor* (ad esempio: una quota di posti a meno di 1 €, un'ulteriore quota al di sotto di 5€, ecc.), garantendo comunque il minor prezzo sul mercato; tale approccio, di fatto, rovescia il rapporto "operatore della piattaforma di mercato – vettore" proposto dal modello "Flixbus" (di cui sopra): se infatti in tale caso è l'operatore che commissiona alle

compagnie che già effettuano viaggi pianificati di riservare una quota di tratte da gestire a nome della piattaforma, nel modello in specie, al contrario, sono i vettori che affidano all'operatore (Trivabus) il compito di allocare percorsi che altrimenti resterebbero vuoti; ulteriori aspetti di diversificazione tra i modelli si possono identificare al momento attuale nel fatto che Trivabus non impone di assoggettare a un *brand* e utilizzare in esclusiva i bus che effettuano il servizio, come avviene per Flixbus, consentendo teoricamente di usare gli stessi bus per altri tipi di servizi, quando non operano per gli utenti della piattaforma.

In definitiva, questi nuovi operatori pur offrendo servizi che si rivolgono agli operatori del noleggio (consentendo loro di aumentare la redditività, attraverso il massimo utilizzo della capacità non utilizzata) e pertanto non alle autolinee tradizionali, soprattutto quelle di maggiori dimensioni in grado di ottimizzare i modelli di esercizio, rischiano di sottrarre clientela sia alle autolinee tradizionali, sia a Flixbus, rendendo visibile una capacità e un'offerta, prima non disponibili.

Un altro fattore di concorrenza per le autolinee interregionali è rappresentato dalla diffusione di servizi di *car pooling*, come BlaBlaCar, che risultano molto diffusi al Nord ma ancora poco utilizzati al Centro-Sud, se si esclude la relazione Roma-Napoli e gli spostamenti interni alla Campania.

Fatta eccezione per i viaggi da/verso i poli maggiormente attrattivi (Milano e Roma *in primis*), la maggior parte dei passaggi offerti si sviluppa sulla media distanza (tra i 250 e i 300 Km), con particolare rilevanza delle località disperse e delle mete turistiche (riviera toscana e romagnola). La maggior competizione con le autolinee è quindi da riferirsi a questa tipologia di spostamento, mentre sui collegamenti lunghi (es. Nord-Sud) questo servizio non sembra attrattivo.

Sulle relazioni Intercity, al contrario, oggi il fenomeno è particolarmente visibile soprattutto nel tardo pomeriggio del venerdì e dal primo pomeriggio della domenica, in corrispondenza degli spostamenti di andata/ritorno a carattere settimanale (p.es. studenti fuori sede, lavoratori in sede distante dalla residenza), a copertura dei picchi di offerta e domanda.

Lo sviluppo di questa tipologia di trasporto è dunque strettamente connesso a quello delle autolinee e del trasporto ferroviario a MLP, rispetto ai quali può competere sulla leva del prezzo e in parte sull'offerta in specifiche fasce orarie, sottraendo specifici segmenti di clientela.

In prospettiva, nel settore del trasporto di linea con autobus MPL, si annuncia l'entrata, con forti investimenti ed operazioni di acquisizioni, del gruppo FSI, che già opera nel mercato con la controllata Busitalia, come annunciato nel nuovo piano industriale. Il modello di *business* che potrebbe adottare questo operatore sarebbe ancora diverso da quelli precedentemente passati in rassegna, trattandosi di un gruppo industriale che si pone come referente per diversi servizi di mobilità tra loro integrati.

Così come in altri settori dei servizi già interessati dalla liberalizzazione, come il trasporto aereo, si sono inoltre diffusi nuovi attori come le piattaforme di visualizzazione, prenotazione e vendita dei biglietti (GDS), che rendono maggiormente visibili le offerte dei vettori e semplificano la ricerca e l'acquisto della soluzione più efficiente ed economica tra quelle proposte per i viaggiatori. Per i clienti, le funzionalità di tali piattaforme comportano la riduzione dei tempi di ricerca, di scelta e di acquisto, ma soprattutto, comportano la riduzione della spesa come effetto diretto della competizione generata tra gli operatori stessi.<sup>9</sup> Ai GDS si rivolgono soprattutto i piccoli vettori, mentre i grandi, che pure hanno contratti con gli stessi, preferiscono valorizzare i loro portali (attraverso politiche di fidelizzazione).

---

<sup>9</sup> Le piattaforme di prenotazione (GDS) più diffuse sono: GoEuro, Checkmybus, BusBud. Esse corrispondono a diverse tipologie:

- piattaforme di sola visualizzazione;
- piattaforme di visualizzazione e acquisto;
- *multi modal transport search engine* (poche) permettono, inserendo data, città di partenza e destinazione di visualizzare tutte le modalità di trasporto possibili.

### ***b. Effetti della liberalizzazione***

Il primo effetto registrato a seguito della piena liberalizzazione del mercato è stato l'ampliamento della domanda, misurato dal numero dei passeggeri, soprattutto giovani, studenti, specifici gruppi etnici attratti dai prezzi inizialmente molto convenienti dei nuovi operatori e dalle strategie commerciali utilizzate, incluse le modalità di vendita attraverso Internet. Ha 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 (comfort).

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. Secondo un'analisi sulle vendite effettuata tramite il meta-motore CheckMyBus, il prezzo medio dei viaggi nel primo semestre del 2016 è stato di 4,8 €cent/km, con una riduzione dai 6,3 €cent/km di gennaio ai 4,3 €cent/km di giugno (Beria *et. al.*, 2016). L'aggiornamento dell'analisi al marzo 2017 evidenzia prezzi in aumento, in particolare nell'ultimo trimestre 2016. La dinamica dei prezzi è registrata dal valore pesato sul numero di biglietti ricercati, passato da 0,044 €/km nel primo semestre a 0,054 €/km nel secondo semestre. L'andamento mensile mostra una differenza tra il minimo della primavera e il picco di fine 2016 di circa il 50% (Beria *et al.*, 2017).

Con riguardo alle direttrici geografiche, la liberalizzazione ha portato ad uno sviluppo, oltre che delle relazioni Nord/Sud, anche di quelle Nord/Centro. D'altra parte, anche Flixbus ha iniziato negli ultimi mesi a mutare il proprio modello di esercizio, virando dall'offerta di collegamenti *point-to-point* tipo Intercity a collegamenti tra città e centri minori.

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. Sebbene non si disponga di un'analisi sistematica su un campione significativo di imprese, mentre non sono stati ancora chiusi bilanci 2016 sui quali si potranno misurare con precisione i riflessi su fatturato, redditività e altre voci contabili, può evidenziarsi come l'entrata dei nuovi attori abbia indotto un riposizionamento strategico da parte almeno di alcuni *incumbent*, che hanno reagito puntando su diverse leve:

- offerta di nuove linee (relazioni);
- riorganizzazione linee esistenti: offerta di nuove corse sulle stesse linee, ma in diverse fasce orarie, implementazione frequenze (infittimento della rete; strutturazione «passante» delle reti con tratte più estese);
- 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;
- apertura nuovi canali di vendita con maggiore ricorso a canali social;
- adozione di politiche di prezzo dinamiche.

Tali strategie hanno consentito di far crescere il mercato, oltre a quanto già contribuito dai nuovi operatori, e da Flixbus in particolare, e di mantenere in alcuni casi le posizioni di mercato acquisite da parte delle imprese già esistenti.

Nel medio periodo è possibile che anche in Italia si assista ad una concentrazione del mercato intorno a pochi grandi gruppi, come ad esempio avvenuto in Germania, e a un successivo incremento dei prezzi, ma non è ancora chiaro quale *modello di business* si affermerà. Il processo di concentrazione potrebbe infatti essere perseguito da "aggregatori" sul modello Flixbus, ma anche attraverso processi di concentrazione ed

acquisizione ad opera di imprese orientate a investire più direttamente sugli *asset*, autobus e *hub* multimodali. Sulla futura evoluzione del mercato inciderà anche la soluzione dei nodi normativi e regolamentari illustrati nel § 5.

In tale quadro evolutivo possono essere compresi i numerosi contenziosi tra nuovi entranti e operatori storici. Attualmente, risultano pendenti sette ricorsi contro Flixbus da parte di un consorzio di imprese storiche in relazione sia alla qualificazione dell'attività prestata da Flixbus medesima che alla sovrapposizione con linee già fornite ai sensi del d.lgs. 285/2005. Sono stati inoltre presentati esposti all'AGCM per pratiche di prezzo predatorio. In particolare, l'AGCM, con una segnalazione del 2016 (AS1256), ha evidenziato che le politiche tariffarie poste in atto dagli operatori del settore delle autolinee interregionali potrebbero essere potenzialmente suscettibili di ledere la concorrenza solo nell'ipotesi in cui fossero praticate da un operatore in posizione dominante e risultassero talmente aggressive da non essere replicabili da un concorrente altrettanto efficiente.

## 5. Questioni sollevate dai partecipanti alle audizioni

L'indagine conoscitiva ha permesso di evidenziare la sussistenza di numerosi vincoli e disfunzioni del mercato incompatibili con un corretto e fluido confronto competitivo tra gli operatori che finiscono per danneggiare il diritto di mobilità degli utenti. Detti vincoli attengono sia all'assetto normativo, sia a quello regolamentare. Per quanto riguarda l'assetto normativo, le principali criticità emerse sono riconducibili a:

- i. validità del criterio di identificazione dei servizi di cui all'art. 2, lett. a) del d.lgs. 285/2005 ai fini dello sviluppo del mercato nell'attuale contesto competitivo;
- ii. inattualità della disposizione di cui all'art. 3, c. 2, lett. m) del d.lgs. 285/2005 anche in relazione alle modalità di monitoraggio della stessa condizione;
- iii. vincoli all'operatività delle Associazioni Temporanee d'Impresa (ATI) di cui alla legge 27 febbraio 2017, n. 19 di conversione del c.d. "Decreto Mille proroghe" che impedisce a società capofila di una ATI di operare se il loro *core business* non è l'esercizio del trasporto passeggeri su strada: *"I soggetti autorizzati allo svolgimento di servizi automobilistici interregionali di competenza statale si adeguano alle previsioni del presente comma entro 90 giorni dalla entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, dandone comunicazione al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Il Ministero effettua le verifiche entro 90 giorni dalla comunicazione anzidetta e, in caso di mancato adeguamento, dichiara la decadenza delle autorizzazioni. A tal fine, al comma 3, dell'art. 3 del D.Lgs. 21 novembre 2005, n. 285, sono aggiunte le seguenti parole: "Nell'ambito dei servizi di linea interregionali 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"*.

Nel corso dell'indagine conoscitiva, è emerso come il criterio amministrativo del vincolo di attraversamento delle tre regioni non appaia del tutto funzionale alle dinamiche di un mercato che non solo si sta espandendo molto rapidamente, ma 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 di marketing delle imprese in questo settore così come in quelli contigui portano a una segmentazione della domanda che non è più compatibile con il vincolo amministrativo delle tre regioni. Data la conformazione del territorio italiano, il vincolo di cui trattasi 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. Ad esempio,



se si vuole collegare Crotone a Napoli, è necessario estendere la linea anche a un'altra regione, costringendo a una scelta diseconomica (compiuta al prevalente fine di soddisfare il vincolo amministrativo), in un punto qualsiasi delle regioni immediatamente contigue (come ad esempio la Basilicata), per rispettare il vincolo, ma ciò può riflettersi in una programmazione del servizio non funzionale per l'utenza, in funzione degli orari di partenza o di arrivo nella terza regione "spuria", o in un *load factor* troppo basso.

Negli altri paesi europei, invece, la definizione del mercato è affidata a un criterio solo chilometrico. In Francia il servizio è definito da tutte le relazioni superiori a 100 km di percorrenza, mentre in Germania deve rispettarsi una distanza tra due fermate di almeno 50 km (più altri requisiti).

Così come negli altri paesi, tuttavia, una revisione del criterio di delimitazione del mercato deve portare a introdurre criteri per verificare l'impatto sugli altri servizi che possono sovrapporsi, ma che sono caratterizzati da OSP. In proposito, occorre preventivamente rilevare come l'offerta di servizi privi di contribuzione pubblica che soddisfi anche una parte dei medesimi segmenti di utenza del servizio pubblico, quali – tra l'altro – i giovani e gli studenti, a condizioni di prezzo "abbordabili", dovrebbe 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.

Data questa premessa, possono sussistere, anche per periodi transitori, situazioni in cui l'offerta di un servizio a mercato può sottrarre domanda al servizio pubblico oggetto di un contratto di servizio. In questi casi, al fine di non compromettere l'equilibrio economico-finanziario del contratto, possono essere introdotte limitazioni proporzionate e non discriminatorie al servizio a mercato, da disciplinare analogamente a quanto già previsto per il solo settore ferroviario dall'articolo 12, comma 5, del d.lgs. 112/2015.

La previsione a livello normativo di una valutazione delle conseguenze economiche sui servizi in regime OSP, da affidare all'ART, in analogia con il settore ferroviario con il quale vi sono evidenti contiguità, potrebbe consentire di superare l'attuale criterio di definizione delle autolinee a media lunga percorrenza, a vantaggio di uno sviluppo maggiore del settore.

Con riguardo alla disposizione di cui all'art. 3, c. 2, lettera m), pressoché nessuno dei soggetti chiamati in audizione (imprese e loro associazioni) ritiene che abbia ancora un fondamento nel nuovo contesto competitivo. La previsione, che sembrerebbe 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. Essa avrebbe potuto – se attuata in passato, come non è stata per l'asserito mancato esercizio delle attività di monitoraggio da parte del MIT (v. oltre) – contribuire alle finalità dello stesso d.lgs. 285/2005 di servire più ampie fasce di utenza.

Nel merito delle modifiche introdotte dalla legge 19/2017, è rimessa al Legislatore l'opportunità di definire, secondo i principi dell'ordinamento, quale impostazione adottare relativamente alla questione sulla legittimità dell'applicazione del predetto "Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture" al settore in oggetto, vale a dire nello specifico se è da ritenersi, applicando il c.d. "Codice degli appalti", di non ammettere le ATI verticali al mercato delle autolinee a media e lunga distanza, ovvero se potrebbe sostenersi, stanti le caratteristiche di mercato liberalizzato, che il Codice degli appalti non si applichi a tale fattispecie.

Con riguardo invece alle procedure amministrative relative alle autorizzazioni, sono state riscontrate le seguenti criticità in merito a:

- procedure di rilascio delle autorizzazioni;
- procedure di controllo delle Amministrazioni;
- modalità di attuazione della condizione di cui all'art. 3, c. 2, lettera m) ai sensi del DM 316/2006;
- nulla osta di sicurezza delle aree di fermata e nulla osta di sicurezza del percorso;
- accesso alle autostazioni;
- accesso e localizzazione delle aree di fermata;
- accesso ai centri abitati;
- diramazioni e sovrapposizioni tra servizi di natura e tipologia diversa.

#### **a. Procedure di rilascio delle autorizzazioni**

Considerando i tempi massimi procedurali tra i diversi livelli amministrativi con i quali gli operatori devono interagire, sono oggi necessari dai 170 ai 240 giorni per l'ottenimento di una autorizzazione dal MIT (Fig. 2). In Germania i tempi sono di 60-90 giorni. In Francia, per quanto riguarda i collegamenti superiori a 100 km, la legge Macron ha disposto la piena liberalizzazione del mercato, con tempi di rilascio delle autorizzazioni compresi tra 60 e 150 giorni. In attuazione di tale norma primaria, il decreto 2015/1266 adottato in Francia ha conseguentemente stabilito che, per la copertura di queste tratte, non è necessaria alcuna autorizzazione, non indicando tuttavia i termini massimi di conclusione del procedimento. La tempistica procedurale per fornire una nuova linea di autobus in Italia appare dunque molto lunga rispetto a quanto avviene negli altri paesi europei, ma lo è soprattutto 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 ogni caso, proprio il fatto che tutti gli operatori storici e nuovi abbiano sottolineato le lungaggini delle procedure, conferma che un loro snellimento andrebbe a vantaggio della fluidità del mercato e, in ultima analisi, a beneficio dei consumatori.

L'onerosità delle procedure autorizzative emergerebbe anche con riferimento ad altri aspetti, condizionando il buon funzionamento del mercato, anche rispetto ai contigui mercati europei. Oneroso è soprattutto l'obbligo di chiedere diversi tipi di autorizzazioni a diversi enti: la competente Divisione del MIT, Uffici della Motorizzazione Civile di diverse regioni/province.

#### **b. Procedure di controllo delle Amministrazioni**

Numerose sono stati i rilievi delle imprese in merito ai controlli esercitati dal MIT o dalle altre strutture deputate (UMC, Enti locali), ritenuti in alcuni casi troppo blandi o inesistenti e in altri inutili. In particolare, parrebbero essere effettuati controlli non del tutto coerenti con il nuovo regime autorizzativo, ma più lascio dell'oramai superato regime concessorio. Tra queste fattispecie vi sarebbero i controlli volti a verificare la stretta aderenza dei programmi di esercizio a quanto dichiarato in sede di presentazione della domanda di autorizzazione, con riferimento agli orari di passaggio nelle aree di fermata indicate nella richiesta di autorizzazione. A parere di alcune imprese, tali controlli sarebbero tipici di un regime concessorio ove vigono obblighi di servizio pubblico, che invece sono stati espressamente esclusi nel regime autorizzativo (Cfr. § 2), dove all'impresa dovrebbe essere lasciata la possibilità di variare una parte del programma di esercizio per tutta la durata dell'autorizzazione.

Pressoché tutti gli operatori e le associazioni di categoria hanno invece lamentato il mancato esercizio delle funzioni di controllo in relazione alla verifica del grado di saturazione di alcune relazioni che discenderebbe dalla misura di cui al citato art. 3, c. 2, lettera m). Ad avviso degli operatori storici e delle associazioni di categoria, non vi sarebbe stata una mappatura dei servizi da parte del MIT, con una duplice conseguenza: da un lato i viaggiatori non avrebbero potuto beneficiare di un'informazione completa dei servizi disponibili, almeno fino a quando non è stato attivato il Portale dell'Automobilista (attraverso la sezione "info-utenza") e dall'altro le imprese avrebbero subito una concorrenza asseritamente "eccessiva". Infatti, i nuovi operatori avrebbero in un primo periodo richiesto autorizzazioni su tratte già coperte dagli operatori storici, determinando, secondo quanto affermato, sovrapposizione di servizi e orari con l'offerta delle imprese già esistenti. Tali effetti si sarebbero creati anche su servizi bidirezionali in regime OSP (tra due Regioni). Dal canto suo, il MIT ritiene che il presupposto di cui alla citata lettera m) non sia mai stato riscontrato. La disposizione infatti trova applicazione unicamente quando vi sia identità delle relazioni di traffico. Circostanza che il MIT medesimo non sembrerebbe aver preventivamente riscontrato nelle richieste di autorizzazioni effettuate dagli operatori richiedenti ai sensi del d.lgs. 285/2005, non procedendo pertanto alle verifiche necessarie. D'altra parte la condizione di identità sarebbe anche facile da non soddisfare (basta variare un solo parametro del programma di esercizio, come ad esempio i minuti di partenza, perché la relazione non sia identica).

***c. Condizione di proposta di un servizio di linea non riguardante unicamente i servizi più redditizi (di cui all'art. 3, c. 2, lettera m) e sue modalità di verifica nel DM 316/2006***

Le modalità di verifica della disposizione di cui all'art. 3, c. 2, lettera m) del d.lgs. 285/2005 vengono ritenute pressoché unanimemente non adeguate al nuovo contesto competitivo. Essa avrebbe potuto – se attuata in passato, come non è stata per l'asserito mancato esercizio delle attività di monitoraggio da parte del MIT – contribuire alle finalità dello stesso d.lgs. 285/2005 di servire più ampie fasce di utenza. La previsione sarebbe poi ancora meno efficace così come formulata nel DM 316/2006 e riprodotta testualmente nello schema di DM predisposto dal MIT, in quanto rimetterebbe la valutazione dell'opportunità di entrata agli *incumbent*, senza un ruolo terzo di valutazione da parte del MIT.

Da altra prospettiva, più conservativa rispetto alla previsione di legge, le associazioni di categoria e alcune imprese hanno invece portato all'attenzione il tema del congestionamento su alcune tratte, conseguente all'entrata dei nuovi operatori sulle tratte più redditizie che collegano i centri maggiori sulla direttrice tirrenica (cfr. § 4). Situazioni di tal genere, secondo tali soggetti, andrebbero a discapito dell'utenza e dell'ambiente sostenibile.

***d. Nulla osta di sicurezza delle aree di fermata (NOSF) e del nulla osta di sicurezza percorso (NOSP)***

Un'ulteriore tematica posta all'attenzione del regolatore nel corso delle audizioni riguarda la disciplina delle autorizzazioni allo svolgimento dei servizi di linea di competenza statale, di cui all'art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 285/2005, che le imprese di trasporto devono richiedere al MIT, con riferimento sia ai tempi e modalità di rilascio dei nulla osta NOSF e NOSP.

Si noti che quanto appena rilevato è stato altresì oggetto di scrutinio da parte del Consiglio di Stato nel parere interlocutorio sul citato schema di decreto in materia di servizi di linea di competenza statale. In tale ambito, il supremo giudice amministrativo ha avuto modo di sottolineare che, con riferimento alle previsioni contenute nel suddetto schema di decreto in materia di autorizzazioni, *"il carico burocratico che grava sulle imprese del settore non appare significativamente diminuito (...), [dal momento che] l'operatore privato è*

*ancora costretto a operare a suo carico un raccordo tra uffici pubblici della stessa amministrazione e sulla stessa identica procedura, il che appare non in linea con i principi di semplificazione, né con l'esigenza di un'amministrazione pubblica che deve essere in grado di auto-coordinarsi al suo interno, anche con il supporto di un'adeguata informatizzazione e facendo leva sulla valutazione delle performance dei dirigenti".*

Come rimarcato nel precedente § 2, le modalità di accertamento del NOSF e il suo periodo di validità sono oggetto di modifica da parte del Legislatore. Permangono invece altre criticità relative al NOSF, ad alcuni adempimenti informativi e alle modalità con le quali vengono autorizzate le fermate. Proprio sul NOSF, alcuni soggetti ne contestano l'utilità in quanto non sarebbero implicati aspetti di sicurezza, mentre gli aspetti di transitabilità delle strade sono fissati dagli Enti proprietari e non dal MIT che rilascia il predetto nulla osta. La transitabilità delle strade sarebbe un elemento tecnico valutato dall'impresa nella predisposizione del programma di esercizio, della cui professionalità sarebbe garante il requisito dell'iscrizione all'albo professionale.

Un altro onere ingiustificato, secondo alcune imprese, sarebbe l'obbligo di trasmissione di dati tariffari suddivisi per relazione, per tipologia tariffaria e per direzione ai fini della pubblicazione sul Portale del Ministero visto che oramai non esiste più una tariffa di riferimento, avendo tutte le aziende più evolute adottato il criterio delle offerte flessibili o delle offerte *low cost*. In effetti l'adozione di politiche di prezzo dinamico non rende adeguate le modalità di raccolta delle tariffe dei vettori sinora utilizzate, sebbene non possa escludersi una funzione pubblica di informazione e tutela dell'utenza, da impostare però in maniera più dinamica, come peraltro già fanno le piattaforme di prenotazione e vendita (cfr. § 4).

#### ***e. Accesso alle autostazioni***

L'accessibilità delle autostazioni così come delle aree di fermata costituisce un aspetto rilevante per le scelte modali dell'utenza. Oltre alla localizzazione delle stesse rispetto al centro urbano, rilevano nelle scelte dell'utenza, compresa quella a mobilità ridotta (PMR), anche la connessione con altri sistemi di trasporto, la facile accessibilità sia con il trasporto pubblico sia con l'auto privata. È poi necessario che la loro struttura e capacità consenta una adeguata movimentazione dei mezzi orientata ad ottimizzare gli interscambi ed a minimizzare i disagi per i passeggeri, in modo da sfruttare appieno l'effetto rete determinato dalle numerose linee che convergono sull'autostazione (solitamente sia regionali che di lunga percorrenza), oltre che ad offrire ai passeggeri adeguati servizi di assistenza e orientamento ed altri servizi accessori. In proposito, tutti i soggetti ricevuti in audizione sottolineano criticità in ordine alla localizzazione delle autostazioni che, come noto, compete alle amministrazioni comunali, e alla loro proporzionalità/adequatezza rispetto ai relativi bacini di utenza. Senza entrare nella tematica della tipologia di autostazione in relazione alla sua ubicazione (se centrale o di "porta"), gli operatori hanno lamentato il fatto che, soprattutto in grandi città come Milano e Roma, vi sia un'unica autostazione, in maniera del tutto indipendente dall'ampiezza della *catchment area* o delle direttrici di partenza/arrivo dell'utenza. Anche la loro localizzazione non sarebbe ottimale e, soprattutto, non risponderebbe ad alcun criterio trasportistico. Esse inoltre non sarebbero presidiate da Forze dell'Ordine, esponendo i viaggiatori a rischi per la loro incolumità fisica nelle ore notturne o a minor frequentazione (*Safety*). A incidere sull'attrattività del servizio delle autolinee, ma anche sulle modalità di competizione, vi sarebbe poi il tema della scarsa ampiezza degli spazi (restrizioni di capacità) che non consentirebbe di disporre di adeguati stalli e box biglietterie con conseguente pregiudizio della capacità dei vettori di fornire assistenza e informazione ai passeggeri.

Non sarebbero poi chiari i criteri in base ai quali vengono determinate le provvigioni alle biglietterie site nelle autostazioni e i pedaggi per i transiti, stante comunque un lamentato problema di onerosità di canoni e tariffe. A rendere ancora meno accessibili le autostazioni, specie quelle più grandi, vi sarebbero poi asseriti comportamenti (anche potenziali) discriminatori dei gestori, operatori dello stesso settore delle autolinee o

di settori contigui in forza di concessioni risalenti nel tempo o di gare. È il caso delle autostazioni di Roma Tiburtina, Firenze, Milano - Lampugnano.

Vi sarebbero, infine, capoluoghi di provincia senza aree di fermata nei quali il MIT è stato costretto a negare la relativa autorizzazione, con condizionamenti sull'offerta di relazioni (città non servite).

#### ***f. Accesso e localizzazione delle aree di fermata***

Due problemi evidenziati da parte delle aziende sul tema delle fermate, sono la saturazione delle stesse fermate e la loro localizzazione in zone periferiche lontane dal centro delle città.

Per quanto concerne la saturazione, le aziende segnalano che questa può essere raggiunta nei casi in cui l'area di fermata è condivisa tra differenti tipologie di servizi (urbani, extraurbani, interregionali o commerciali), ciascuno con differenti caratteristiche (frequenza di corse, permanenza in fermata, numero di utenti, presenza di bagagli). In tale situazione l'amministrazione comunale può negare – anche in conseguenza dell'impossibilità materiale di ampliare gli stalli – l'autorizzazione all'effettuazione della fermata, con conseguente ripercussioni sull'offerta. Ne deriva inoltre una informale "graduatoria" delle aziende che possono effettuare fermata, conseguente alla storicizzazione dei servizi (aziende che sono presenti da più tempo sul territorio hanno acquisito l'autorizzazione ad effettuare la fermata in assenza di saturazione).

Anche in conseguenza di quanto descritto, alcuni comuni individuano aree di fermata alternative in zone periferiche che risultano però scarsamente connesse con l'area urbana alla quale afferiscono, con derivante ricaduta negativa sull'attrattività delle linee ivi transittanti. Pertanto, fermo restando la rilevanza e la tutela dei servizi di TPL presenti, si denota come il trasporto con autobus a media e lunga percorrenza subisca una connotazione di alternatività o accessorietà rispetto ad altri sistemi di trasporto.

#### ***g. Accesso ai centri abitati***

Parte delle imprese di trasporto ascoltate in audizione ha avuto modo di stigmatizzare talune criticità in relazione all'applicazione dell'art. 7, comma 9, del Nuovo Codice della strada, di cui al d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285 e s.m.i. In particolare, in virtù di tale previsione normativa, è stata segnalata la tendenza di alcune amministrazioni locali ad attuare politiche di limitazione degli autobus nei centri urbani (attraverso ticket di ingresso per i bus che svolgono servizi a mercato).

La norma sopra citata del Nuovo Codice della Strada disciplina la regolamentazione della circolazione nei centri abitati e prevede che *"I comuni, con deliberazione della giunta, provvedono a delimitare le aree pedonali e le zone a traffico limitato tenendo conto degli effetti del traffico sulla sicurezza della circolazione, sulla salute, sull'ordine pubblico, sul patrimonio ambientale e culturale e sul territorio. In caso di urgenza il provvedimento potrà essere adottato con ordinanza del sindaco, ancorché di modifica o integrazione della deliberazione della giunta. Analogamente i comuni provvedono a delimitare altre zone di rilevanza urbanistica nelle quali sussistono esigenze particolari di traffico, di cui al secondo periodo del comma 8. I comuni possono subordinare l'ingresso o la circolazione dei veicoli a motore, all'interno delle zone a traffico limitato, anche al pagamento di una somma. Con direttiva emanata dall'Ispettorato generale per la circolazione e la sicurezza stradale entro un anno dall'entrata in vigore del presente codice, sono individuate le tipologie dei comuni che possono avvalersi di tale facoltà, nonché le modalità di riscossione del pagamento e le categorie dei veicoli esentati"*.

Le imprese consultate sostengono che tale disposizione assegni un'eccessiva discrezionalità alle amministrazioni locali nel momento in cui le stesse disciplinano le modalità di accesso ai propri centri abitati e, in particolare, alle zone a traffico limitato, subordinando detto accesso al pagamento di una somma. La disposizione *de qua* prevede, al riguardo, che l'esercizio di tale facoltà da parte dei Comuni sia subordinato ad una direttiva emanata dal MIT che disciplini le tipologie dei Comuni che possono imporre il menzionato pagamento, nonché le modalità di riscossione dello stesso e le categorie dei veicoli esentati.

In merito, la direttiva n. 3817 del 1997 emanata dal MIT<sup>10</sup> non provvede ad introdurre alcuna delimitazione della tipologia dei Comuni legittimati ad imporre il pagamento di una somma per l'accesso ai propri centri abitati, con la conseguenza che tutti gli enti locali, in astratto, sono facoltizzati ad introdurre tariffe di accesso. Inoltre, la stessa direttiva, nell'attuare la previsione dell'esenzione dal pagamento della somma per alcune categorie di veicoli, in un primo momento ricomprenderebbe i veicoli adibiti a servizio di linea tra i soggetti esentati, salvo poi, nel capoverso successivo, prevedere in via generale una mera possibilità nel riconoscere alla categoria dei soggetti individuati l'esenzione dalla tariffa.

La disposizione così formulata ha dato luogo ad una serie di ricorsi dinanzi il giudice amministrativo da parte delle imprese di trasporto via autobus di lunga percorrenza, con particolare riferimento all'illegittima applicazione che i Comuni opererebbero della norma posta dall'art. 7 del Nuovo Codice della Strada.

Peraltro, segnalano le imprese di trasporto, la "tariffa di ingresso" che le imprese devono corrispondere ai Comuni per l'accesso ai propri centri abitati, va ad aggiungersi alle tariffe di accesso alle autostazioni di cui le imprese stesse si servono per l'arrivo, la partenza e lo stazionamento degli autobus, per le operazioni di carico/scarico dei passeggeri, nonché per l'uso delle biglietterie.

La situazione così descritta – insistono le imprese – incide in modo rilevante sulla redditività e sui bilanci delle stesse, pregiudicandone la competitività, lo sviluppo e la crescita del proprio business.

#### ***h. Diramazioni e sovrapposizioni tra servizi di natura e tipologia diversa***

Da parte delle associazioni di impresa che riuniscono, oltre ai gestori di autolinee in regime di mercato, anche gestori di servizi in regime OSP, sono stati evidenziati i rischi conseguenti alla possibile sovrapposizione tra servizi di linea di competenza statale e trasporto pubblico regionale e locale. La preoccupazione è che lo sviluppo dei servizi di trasporto oggetto della presente indagine non vada a pregiudicare i trasporti erogati in regime di servizio pubblico come, per esempio, i servizi bi-regionali. Sono stati riferiti in proposito episodi che hanno visto in passato imprese autorizzate ad operare su determinate tratte ai sensi del d.lgs. 285/2005 effettuare fermate di carico-scarico di passeggeri in tratte coperte dal servizio pubblico, con ciò determinando una sovrapposizione tra attività a mercato e attività in regime di OSP. Vi sarebbe, dunque, un rischio di sovrapposizione tra servizi di natura e tipologia diversa. A tale ultimo riguardo, una associazione riferisce che, proprio in occasione della revisione del decreto ministeriale di cui all'art. 4, del d.lgs. 285/2005, di aver evidenziato la problematica sottesa al concetto di "diramazione", nella preoccupazione che il punto di smistamento tra due regioni (carico-scarico) previsto per gli operatori a mercato potesse sovrapporsi con le fermate degli operatori in regime di servizio pubblico.

Un'altra problematica di sovrapposizione potrebbe porsi con riferimento ai servizi tipo Freccialink o Italobus. Secondo l'interpretazione fornita dal MIT, tale servizio si configura come attività di trasporto di viaggiatori effettuata mediante noleggio di autobus con conducente ("NCC"), di cui alla legge 11 agosto 2003, n. 218 e,

---

<sup>10</sup> Direttiva per l'individuazione dei comuni che possono subordinare l'ingresso o la circolazione dei veicoli a motore, all'interno delle zone a traffico limitato, al pagamento di una somma, nonché per le modalità di riscossione della tariffa e per le categorie dei veicoli a motore esentati.



dunque, presuppone un gruppo chiuso di utenti (di Trenitalia in questo caso). Per fare un esempio, in un viaggio offerto da Trenitalia da Roma a Ravenna, il passeggero acquista un biglietto di alta velocità per la tratta Roma-Bologna e successivamente si serve di un autobus messo a disposizione di Trenitalia per completare il percorso sino a Ravenna. In questo caso, il servizio di autobus offerto in regime di NCC da Trenitalia (ricompreso nell'unico biglietto AV + Freccia Link) è suscettibile di andare in sovrapposizione con eventuali servizi di trasporto pubblico regionale che collegano la medesima tratta Bologna-Ravenna. Laddove il servizio in (presunta) sovrapposizione si concretizzi nello svolgimento di un servizio di trasporto di una categoria di persone che, a prescindere dal mero possesso di uno specifico titolo di viaggio, sia comunque identificabile quale categoria di "viaggiatori indifferenziati", su determinate linee aventi frequenza giornaliera e, in ogni modo, periodica e continuata – con orari prestabiliti e a prezzo fisso – esso debba qualificarsi come attività di trasporto pubblico e non già attività di noleggio autobus con conducente, richiedendo pertanto che vengano messi in atto meccanismi per limitare l'impatto economico negativo sullo stesso servizio pubblico.

A tale riguardo, a prescindere dalla qualificazione giuridica del servizio, occorre evidenziare che la sovrapposizione dei servizi in oggetto con servizi di trasporto pubblico regionale e locale determina inevitabilmente una sottrazione dei passeggeri trasportati dal sistema di trasporto pubblico con inevitabile compromissione dell'equilibrio economico-finanziario dei contratti di servizio. Come osservato precedentemente, in questi casi, a garanzia dell'equilibrio economico-finanziario del contratto, possono essere introdotte limitazioni proporzionate e non discriminatorie al servizio a mercato, da disciplinare analogamente a quanto già previsto per il solo settore ferroviario dall'articolo 12, comma 5, del d.lgs. 112/2015.

## **6. Diritti degli utenti**

### ***a. Il quadro regolamentare***

Di seguito si illustrano i principali diritti dei passeggeri, come disciplinati dall'ordinamento europeo, nel settore del trasporto autobus, in cui l'Autorità di regolazione dei trasporti (ART) esercita le proprie competenze.

#### ***a.1 Diritti dei passeggeri nel trasporto con autobus***

Con l'entrata in vigore del Regolamento (UE) n. 181/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus e che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004, si completa il processo di adeguamento degli strumenti di tutela minima, ovvero inderogabili. Vengono garantiti la non discriminazione tra i passeggeri riguardo alle condizioni di trasporto, una serie di diritti ai passeggeri in caso di incidente che provochi conseguenze pregiudizievoli per la persona del passeggero o la perdita o il danneggiamento del bagaglio, forme di assistenza e di tutela nelle ipotesi di cancellazione della partenza o ritardo, il diritto all'informazione del passeggero-consumatore (sui diritti garantiti e sull'Organismo incaricato dell'*enforcement* del Regolamento), misure che garantiscano anche alla persone disabili o con mobilità ridotta l'accesso al trasporto e la libera fruibilità dei servizi.

Il Regolamento si applica nella sua interezza ai servizi di trasporto regolari il cui punto di accesso o discesa del passeggero è situato nel territorio di uno Stato membro e la distanza prevista per il servizio è pari o superiore a 250 Km. Per le distanze inferiori trovano applicazione soltanto alcune disposizioni<sup>11</sup>.

L'Autorità di Regolazione dei trasporti è stata designata quale Organismo competente all'accertamento delle violazioni delle disposizioni del citato Regolamento e dell'irrogazione delle sanzioni previste dal Decreto Legislativo 4 novembre 2014, n. 169. Il 20 gennaio 2015 l'Autorità ha approvato il "Regolamento" ed il "Modulo di reclamo" per l'accertamento e l'irrogazione delle sanzioni previste dal Decreto legislativo 4 novembre 2014 n. 169, in attuazione della disciplina sui diritti dei passeggeri trasportati con autobus contenuta nel Regolamento (UE) n. 181/2011. Ad oggi è altresì possibile, per i passeggeri, utilizzare per l'inoltro di reclami di seconda istanza l'apposito sistema telematico.

In base al "Regolamento", possono rivolgersi in seconda istanza all'Autorità, per segnalare le violazioni degli obblighi di cui al Regolamento (UE) 181/2011 da parte dell'impresa di trasporto i passeggeri che abbiano già presentato reclamo all'impresa di trasporto su autobus. Il reclamo va presentato dal passeggero all'impresa entro tre mesi dalla data in cui è stato prestato o avrebbe dovuto essere prestato il servizio; l'impresa ha un mese per notificare al passeggero che il reclamo è accolto, respinto o ancora in esame, mentre il tempo per una risposta definitiva non può superare i tre mesi.

## a.2 Le azioni svolte dall'ART

L'Autorità, in qualità di organismo responsabile dell'applicazione del citato Regolamento (UE) n. 181/2011, nel corso degli anni 2015-2016, ha ricevuto diverse comunicazioni da parte di passeggeri relativamente a disservizi/disagi occorsi nel trasporto con autobus.

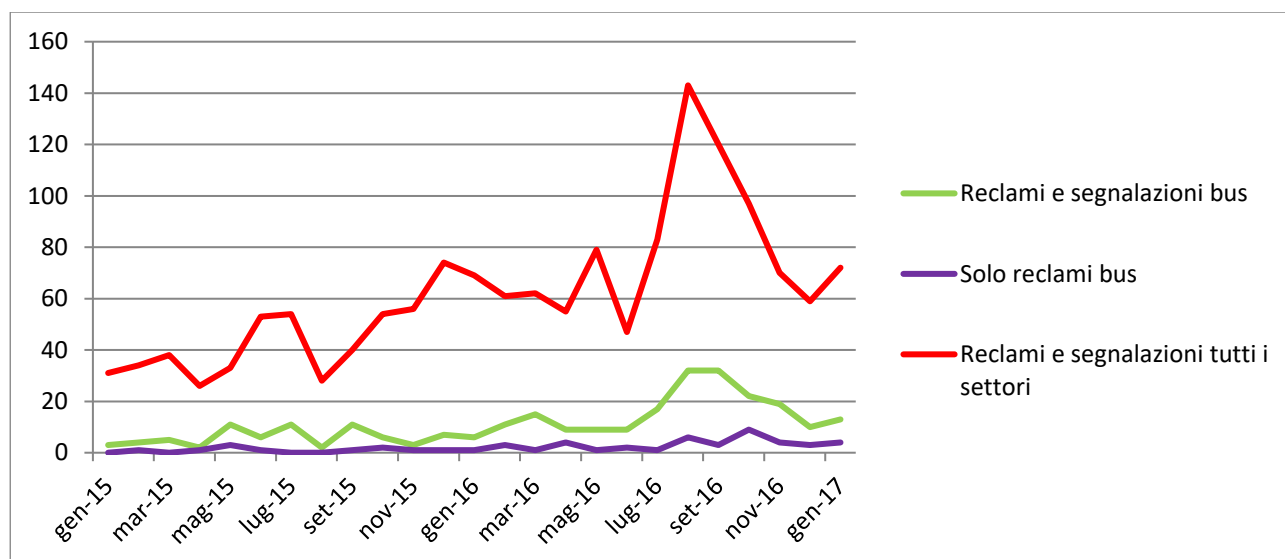


Figura 4: Reclami pervenuti all'Autorità (gennaio 2015 - gennaio 2017)

Dalla rappresentazione grafica che precede (Fig. 4) si evince facilmente come la quantità di reclami e segnalazioni che l'Autorità riceve nel settore autobus sia limitata rispetto agli altri settori (marittimo e ferroviario). La spiegazione di tale fenomeno è, presumibilmente, da ricondurre, oltre ad una conoscenza meno diffusa dei diritti del passeggero e del ruolo dell'Autorità, al circoscritto ambito di applicazione delle

<sup>11</sup> Biglietti e condizioni contrattuali non discriminatorie (art. 4, par. 2), diritti delle persone con disabilità o a mobilità ridotta (art.9 e art. 10, par. 1, procedure di formazione del personale sulla disabilità (art. 16, par. 1, lettera b) e par. 2), risarcimento per sedie a rotelle e attrezzature per la mobilità (art. 17, par. 1 e 2), disposizioni generali in materia di informazioni e reclami (artt. da 24 a 27).

disposizioni regolamentari, in particolare all'esclusione dei viaggi la cui percorrenza è inferiore ai km 250. Difatti, il predetto criterio chilometrico, adottato dal legislatore europeo per distinguere fra servizi di trasporto di interesse nazionale e internazionale e servizi di trasporto di interesse esclusivamente locale, mal si adatta alla realtà italiana. Nel nostro Paese, infatti, il trasporto su autobus ha caratteristiche del tutto peculiari, che consentono con estrema difficoltà di affermare che i servizi di trasporto con percorrenze inferiori ai 250 km rivestano in modo preponderante interesse locale e vadano, pertanto, esclusi dalle tutele approntate dal legislatore comunitario per i servizi di trasporto nazionale. Le ragioni di tale osservazione risiedono nella particolare morfologia del territorio italiano e nel cospicuo numero di capoluoghi di regione e di comuni di rilevante interesse nazionale e turistico, non serviti in modo adeguato da altre tipologie di trasporto.

Ancor più ridotto è il numero di veri e propri reclami, ossia di istanze degli utenti presentate secondo le corrette modalità e precedute dal reclamo di prima istanza all'impresa. Tra questi, solo i reclami aventi ad oggetto i diritti garantiti dal Regolamento europeo possono essere esaminati nel merito dagli uffici dell'Autorità, con il passaggio alla fase di pre-istruttoria, a seguito della quale possono emergere i presupposti per l'avvio di procedimenti sanzionatori. A titolo di esempio, un reclamo presentato su apposito modulo, inviato preventivamente all'impresa, riguardante l'omessa informazione in caso di cancellazione o ritardo alla partenza di un servizio regolare per una distanza inferiore ai 250 km, non rientra nell'ambito di applicazione del Regolamento Europeo.

L'Autorità ha avviato procedimenti sanzionatori (Tab. 1) per violazione delle disposizioni contenute nel Regolamento, soprattutto per quanto attiene alla mancata/tardiva risposta ai reclami o alla mancata informazione sui diritti dei passeggeri, nei confronti dei vettori:

<b>N. delibera avvio</b>	<b>n. delibera di chiusura</b>	<b>Articolo violato del Reg. (UE) 181/2011</b>	<b>Descrizione della fattispecie</b>
<b>n. 119/2015</b> <b>17.12.2015</b>	n. 44/2016 14.04.2016	Art. 27	Ritardo nella risposta al reclamo.
<b>n. 82/2016</b> <b>21.07.2016</b>	n. 124/2016 03.11.2016	Art. 25 par. 1	Le informazioni sui diritti dei passeggeri non soddisfano i requisiti minimi richiesti, in particolare non compaiono indicazioni circa le modalità per contattare l'Autorità, né alcun riferimento specifico al Regolamento.
<b>n. 96/2016</b> <b>04.08.2016</b>	n. 125/2016 27.10.2016	1) Art. 25 par. 1 2) Art. 27	Le informazioni sui diritti dei passeggeri non soddisfano i requisiti minimi richiesti, in particolare non compaiono indicazioni circa le modalità per contattare l'Autorità, né alcun riferimento specifico al Regolamento. Ritardo nella risposta al reclamo.
<b>n. 137/2016</b> <b>24.11.2016</b>	-----	Art. 25 par. 1	Le informazioni sui diritti dei passeggeri non soddisfano i requisiti minimi richiesti, in particolare non compaiono indicazioni circa le modalità per contattare l'Autorità.

Tabella 1: procedimenti sanzionatori avviati

### a.3 I principali disservizi segnalati all'ART

Di seguito si riporta una tabella che illustra gli argomenti di reclamo da inizio 2015 fino al 20 febbraio 2017. Si precisa che un reclamo o segnalazione può riguardare più argomenti.

Totale rilievi											
	RITARDI	CANCELLAZIONI	VENDITA BIGLIETTI	SISTEMA RECLAMI	MANCATE INFORMAZIONI DIRITTI PASSEGGERI	MANCATA ASSISTENZA	POLITICHE DISABILI	MANCATE INFORMAZIONI SUL VIAGGIO	QUALITÀ SERVIZIO	ALTRO	TOTALE
Reclami Bus											
Totale	14	10	8	9	13	4	4	13	8	28	111
Segnalazioni Bus											
Totale	40	44	26	10	21	3	9	44	14	130	341

Tabella 2: Argomenti di reclamo

Le tematiche più frequenti di lamentela sono quelle connesse alle cancellazioni-ritardi e conseguentemente alle informazioni che il passeggero riceve in tali frangenti.<sup>12</sup> Una problematica di rilievo riguarda l'applicazione della disposizione relativa ai ritardi. Il Regolamento europeo sul trasporto passeggeri con autobus, a differenza di ciò che avviene nel settore del ferroviario e del marittimo, non contempla un'ipotesi di ritardo all'arrivo. Difatti la normativa europea, in ciascuna delle disposizioni contenute nel Capo IV, relativo al "diritto del passeggero in caso di cancellazione o ritardo", considera quale parametro per la determinazione dei diritti dei passeggeri unicamente il ritardo alla partenza lasciando scoperta, di qualsivoglia tutela posta a protezione degli interessi dei passeggeri, l'ipotesi di ritardo all'arrivo. La *ratio* di tale previsione, e cioè dare rilievo al ritardo unicamente rispetto al momento della partenza programmata e non a quello dell'arrivo, risiede nel fatto che per il vettore risulterebbe assai difficile prevedere con anticipo le molteplici variabili che, durante il tragitto stradale, potrebbero generare un ritardo rispetto all'orario di arrivo programmato. Tuttavia, il legislatore europeo, nell'ambito delle tutele riconosciute agli utenti, nel caso di ritardo maturato in corso di viaggio, ha anche stabilito:

- l'obbligo per il vettore o, se opportuno, per l'ente di gestione della stazione, di compiere sforzi ragionevoli per informare i passeggeri in merito ai collegamenti alternativi;
- il diritto dei passeggeri ad essere informati per tutta la durata del viaggio.

Fra le disposizioni su cui si è concentrata l'attenzione dei segnalanti, si deve accennare anche al problema della responsabilità del vettore per il furto o il danneggiamento dei bagagli trasportati a bordo del mezzo, limitata, dall'art. 7 del Regolamento, ai soli danni causati da incidente derivante dall'utilizzo del bus e relativamente a tratte superiori ai 250 km. Nonostante molti reclami siano stati esaminati nel merito, l'Autorità è poi giunta a concludere, alla luce degli accertamenti svolti in pre-istruttoria, con un'archiviazione a causa dell'insussistenza dei presupposti per l'avvio di un procedimento sanzionatorio.

Con riguardo al trasporto di passeggeri disabili o a mobilità ridotta, si ricorda che le stazioni designate, di cui all'articolo 12 del Regolamento (UE) sono ad oggi due, ai sensi del Decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 13 luglio 2015. Ancora con riguardo alle tematiche dei passeggeri disabili è stato inoltre rilevato che l'art. 10 del Regolamento (UE) n. 181/2011 ("Eccezioni e condizioni speciali") prevede che i vettori possano rifiutare di accettare una prenotazione, di emettere o di fornire altrimenti un biglietto o di far salire a bordo una persona per motivi di disabilità o mobilità ridotta "qualora la configurazione del veicolo o delle infrastrutture, anche alle fermate e alle stazioni, renda fisicamente impossibile l'imbarco, lo sbarco o il

<sup>12</sup> Il dato trova conferma, a livello europeo, in quanto riportato nella Relazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio del 27 settembre 2016 sull'applicazione del Regolamento (UE) n. 181/2011, relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52016DC0619>

trasporto della persona con disabilità o a mobilità ridotta in condizioni di sicurezza e concretamente realizzabili”.

Il tema dell’informazione dei passeggeri sui loro diritti e sulla modalità di inoltro dei reclami, in particolare per quanto riguarda i recapiti, presenta alcune criticità, legate al fatto che tali informazioni non sono sempre facilmente reperibili dai passeggeri; anche i siti web spesso le riportano ma non con modalità che ne consentano una rapida individuazione. A tale proposito, va ricordato che Commissione Europea, nella Relazione al Parlamento Europeo e al Consiglio del 27 settembre 2016 sull’applicazione del Regolamento (UE) n. 181/2011, relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus ha invitato, tra l’altro, gli organismi nazionali responsabili dell’applicazione a verificare le pagine iniziali dei siti web dei vettori per garantire che contengano informazioni sui diritti dei passeggeri

Allo scopo di sensibilizzare gli operatori del settore al rispetto degli obblighi e dei diritti di cui al Regolamento (UE) n. 181/2011, l’Autorità procede, nell’ambito della valutazione dei singoli reclami, a richiedere d’ufficio alle imprese dei riscontri sull’applicazione della normativa europea, specie in materia di informazioni sui diritti dei passeggeri e di trattazione dei reclami. La richiesta dell’Autorità ha sortito in molti casi il positivo effetto di indurre le imprese interpellate ad una maggiore attenzione nei confronti degli obblighi previsti dalla normativa europea e, in alcuni casi, ad implementare un sistema di gestione dei reclami prima inesistente o non conforme agli standard europei.

## **7. Conclusioni**

L’indagine conoscitiva ha permesso di apprezzare la rilevanza del settore del trasporto di linea su autobus a media e lunga distanza (o MLP), 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 ferroviari, rivolgendosi a segmenti sociali con minore capacità di spesa (giovani, ceti meno abbienti, gruppi etnici), senza per ciò gravare sulla finanza pubblica.

Si è rilevato in proposito come l’offerta di servizi a MPL 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, quello in parola è stato interessato da rilevanti innovazioni organizzative grazie alle applicazioni digitali che hanno modificato la struttura del settore, gli attori di mercato 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.

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 generazione di nuovi segmenti di clientela, sia alla sottrazione di passeggeri da altre modalità di trasporto e dalla mobilità privata. La nuova clientela è stata attratta dall’offerta di nuovi servizi o da una loro diversa organizzazione a un prezzo accessibile e grazie all’uso di strategie di marketing e comunicazione affini alla tipologia della stessa (come, ad esempio, i giovani).

I prezzi medi unitari sono scesi nel 2015 e 2016, per le aggressive strategie commerciali dei nuovi operatori, ma iniziano a risalire negli ultimi trimestri.

Sul 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, servizi a bordo. Oltre all'entrata di nuovi operatori contraddistinti da modelli organizzativi inediti, si sono creati anche nuovi mercati. Nel medio periodo, non è però facilmente prevedibile la configurazione che assumerà il mercato nei prossimi anni e i *modelli di business* che prevarranno.

Il processo di concentrazione potrebbe infatti accentuarsi 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. Sulla futura evoluzione del mercato potrà incidere la diffusione di modalità di trasporto di tipo *car pooling*, ma – soprattutto – la soluzione dei nodi normativi e regolamentari illustrati nel § 5.

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 3 regioni, che non risulta più compatibile con le politiche di segmentazione della domanda da parte delle imprese. Laddove il Legislatore ritenesse di modificare il criterio di definizione dell'industria, a vantaggio di criteri basati sull'estensione chilometrica del percorso e/o sulla distanza minima intercorrente tra due località di fermata successive, si rammenta peraltro che risulta essenziale introdurre meccanismi atti a limitare l'impatto economico derivante dallo sviluppo del predetto mercato sui servizi soggetti ad OSP operanti sulla media e lunga distanza. La risposta che si attende dal Legislatore ha peraltro una considerevole ricaduta sui *modelli di business* che andranno ad affermarsi rispetto a quelli presenti ad oggi sul mercato, ossia quelli di aziende tradizionalmente esercenti i servizi in oggetto (che hanno affrontato con approccio imprenditoriale il modificarsi del mercato, rinnovando la programmazione dell'esercizio, le politiche commerciali e il materiale rotabile), quelli di *new comer* (che operano come sorta di aggregatori di imprese con ridotta quota di mercato) e quelli di imprese "ibride", operanti in settori attigui quali il noleggio (e pertanto più interessate ad aperture "spinte" del mercato).

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*, mentre sembrerebbe aver esaurito la sua *ratio* la disposizione di cui all'art. 3, c. 2, lettera m). Inutilmente gravose appaiono inoltre le procedure per il rilascio del 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.

Su tali aspetti l'Autorità si riserva successive determinazioni ai fini dell'adozione di ulteriori iniziative di propria competenza in relazione al mercato dei servizi di trasporto via autobus a media e lunga distanza.



## 8. Studi di riferimento

ARAFER (Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières), *Lignes Directrices relatives à la déclaration des services routiers sur les liaisons régulières interurbaines par autocar inférieures ou égales à 100 kilomètres et à l'instruction des demandes d'interdiction ou de limitation formées par les Autorités organisatrices de transport (Annexe à la décision n° 2016-137 du 12 Juillet 2016)*, 2016, Paris / Le Mans.

ARAFER (Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières), *Rapport annuel 'Marché du transport par autocar et gares routières' 8/8/2015-30/6/2016*, 2016, Paris / Le Mans.

BERIA P., NISTRI D., LAURINO A., Report 1/17 Rapporto sul mercato delle Autolinee a lunga percorrenza in Italia, anno 2016. TRASPOL, Milano 2017.

BERIA P., LAURINO A., *Rapporto sul Mercato delle autolinee a Lunga Percorrenza in Italia | S1-16*, 2016. TRASPOL Report 1/16 & Checkmybus, 2016, Milano.

BERIA P., LAURINO A., BERTOLIN A., GRIMALDI R., *Autolinee statali: gli effetti della riforma. Risultati, opportunità e criticità dell'apertura del mercato*. Studio ANAV 2015, 2015, Milano.

BERIA P., GRIMALDI R., DEBERNARDI A., FERRARA E., LAURINO A., *Spatial and scenario analyses of long distance coach transport in Italy*, 2014 Milano.

BERIA P., GRIMALDI R., DEBERNARDI A., FERRARA E., LAURINO A., *Il trasporto passeggeri su autobus per le lunghe distanze*. 2013, Milano.

Décret n° 2015-1266 du 13 octobre 2015 *relatif aux services réguliers interurbains de transport public routier de personnes librement organisés*, République Française.

Deutsche Bahn AG Communications Economic, Political and Regulatory Affairs, *Back on the track to success – Competition report 2016*, 2016 Berlin.

IGES Institut GmbH, *Economic Lessons from the Liberalization of the German Bus Market*, 2016, Berlin.

SDG (Steer Davies Gleave), *Comprehensive Study on Passenger Transport by Coach in Europe. Final Report*, 2016, London.