

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

Regolazione dell'accesso alle infrastrutture ferroviarie per l'offerta di un nuovo servizio di trasporto passeggeri. Metodologia per l'esame dell'equilibrio economico dei contratti di servizio pubblico ai sensi dell'art. 12 del d.lgs. 112/2015 e dell'art. 14 del Regolamento della Commissione n. 1795/2018

INDICE

1. PREMESSA.....	3
2. QUADRO NORMATIVO	4
3. AMBITO DI INTERVENTO DELLA REGOLAZIONE	9
4. CRITERI PER L'EFFETTUAZIONE DELL'ESAME DELL'EQUILIBRIO ECONOMICO	10
4.1 Principi generali per l'effettuazione dell'esame dell'equilibrio economico.....	10
4.2 Procedura dell'esame dell'equilibrio economico e criteri di valutazione	11
5. ELENCO DELLE INFORMAZIONI RILEVANTI, ACCESSO AL DATO E MONITORAGGIO ART.....	16
ANNESSO 1 – ELENCO DELLE INFORMAZIONI RILEVANTI ED OBBLIGO DI ACCESSO AL DATO	18
ANNESSO 2 - ESPERIENZE EUROPEE	21
A2.1 Regno Unito	21
A2.2 Francia	22
A2.3 Altre esperienze europee	23

1. PREMESSA

Con l'adozione a livello comunitario del IV pacchetto ferroviario, i servizi di trasporto nazionali passeggeri per ferrovia si sono aperti alla concorrenza¹. Secondo quanto previsto dalla direttiva (UE) 2016/2370 recepita dal nostro ordinamento con il d.lgs. 139/2018, a partire dall'entrata in esercizio dell'orario 2020-21, le imprese ferroviarie europee in possesso di licenza e della certificazione di sicurezza possono operare servizi passeggeri in qualsiasi Stato membro dell'Unione. Una serie di misure riguardanti la *governance* del gestore dell'infrastruttura ferroviaria sono state previste al fine di garantire ulteriormente l'accesso per le imprese ferroviarie all'infrastruttura ferroviaria in tutti gli Stati membri, a condizioni eque, trasparenti e non discriminatorie.

Tale apertura del mercato consentirà di conseguire i benefici derivanti dall'introduzione di un regime concorrenziale, non solo in termini di vantaggi netti per i passeggeri, e quindi di migliori condizioni economiche e qualità dei servizi ferroviari a vantaggio dell'utenza, ma anche in relazione alla presenza di effetti di rete positivi per gli operatori di servizio pubblico, e ai vantaggi sociali di più ampia portata.

In considerazione della presenza di servizi ferroviari con obblighi di servizio pubblico (di seguito, anche: OSP), è prevista una deroga al principio di piena apertura del mercato qualora i nuovi servizi ferroviari, in sovrapposizione con quelli OSP, rischino di compromettere gravemente l'equilibrio economico del contratto di servizio. In tal caso, è consentito sottoporre i nuovi servizi ferroviari ad una valutazione di impatto volta ad escludere che, in ragione dell'eventuale sovrapposizione con quelli OSP, non risulti compromesso l'equilibrio economico del contratto di servizio.

Anche nel settore dei servizi di trasporto su strada, è in corso la modifica 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 (cfr. COM (2017) 647)².

La possibilità di sottoporre ad una valutazione di impatto i nuovi servizi ferroviari, prevista dall'art. 11 della direttiva 2012/34/UE, come modificato dalla direttiva (UE) 2016/2370, è ulteriormente declinata nel regolamento di esecuzione (UE) 2018/1795 della Commissione, del 20 novembre 2018, che stabilisce procedura e criteri per l'effettuazione dell'esame di equilibrio economico.

¹Il IV pacchetto ferroviario, con riguardo alle misure volte all'apertura dei mercati (c.d. Market Pillar), è formato da: direttiva (UE) 2016/2370 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2016 che modifica la direttiva 2012/34/UE per quanto riguarda l'apertura del mercato dei servizi di trasporto ferroviario nazionale di passeggeri e la governance dell'infrastruttura ferroviaria; regolamento (UE) 2016/2337 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2016 che abroga il regolamento (CEE) n. 1192/69 del Consiglio relativo alle norme comuni per la normalizzazione dei conti delle aziende ferroviarie; regolamento (UE) 2016/2338 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 dicembre 2016, che modifica il regolamento (CE) n. 1370/2007 relativamente all'apertura del mercato dei servizi di trasporto ferroviario nazionale di passeggeri.

²Il procedimento, avviato dalla Commissione europea già nel 2016, ha fatto emergere alcune criticità del settore in termini di effettiva liberalizzazione dei servizi di trasporto nazionali ed internazionali, portando all'ipotesi di introdurre nuove norme semplificate e "comuni" (a livello euro-unitario) di autorizzazione dei servizi, da applicarsi in relazione alla distanza interessata tra fermate concatenate di salita/discesa passeggeri, nonché l'istituzione di un *"organismo di regolamentazione nazionale unico per il settore del trasporto di passeggeri su strada"* cui sono attribuite specifiche competenze, anche in materia autorizzativa, *inter alia* il compito di effettuare *"analisi economiche per stabilire se un nuovo servizio proposto comprometta l'equilibrio economico di un contratto di servizio pubblico"* (cfr. art. 8 quinque), riproponendo di fatto l'attuale assetto vigente nel settore ferroviario.

In relazione al rilevante impatto che tale nuovo regolamento comporta sull'assetto dei servizi nazionali (anche italiani, per i quali si configurerebbe necessariamente una revisione complessiva), la procedura di approvazione delle modifiche si è rivelata significativamente articolata e risulta, come detto, tutt'ora in corso, nella fase di "discussione" in sede di Consiglio dell'Unione Europea (ultima seduta risalente al 20 febbraio 2019).

Lo schema dell'atto posto in consultazione si inserisce in questo quadro di riferimento. Esso infatti concerne l'adozione della metodologia per l'esame dell'equilibrio economico che l'Autorità di regolazione dei trasporti (di seguito: Autorità) intende adottare per determinare se l'equilibrio economico di un contratto di servizio pubblico relativo al trasporto ferroviario risulti compromesso da un nuovo servizio ferroviario passeggeri a mercato.

Tale competenza in capo all'Autorità è prevista dall'articolo 12 del decreto legislativo del 15 luglio 2015, n. 112, attuativo della direttiva 2012/34/UE, come modificato dal decreto legislativo del 23 novembre 2018, n. 139, che assegna ad essa la verifica della compromissione dell'equilibrio economico di un contratto di servizio pubblico in relazione all'entrata di un nuovo servizio passeggeri a mercato, mediante l'esecuzione di un test di equilibrio economico del contratto di pubblico servizio di trasporto ferroviario.

Come previsto dall'articolo 14, paragrafo 1, del regolamento di esecuzione (UE) 2018/1795 della Commissione del 20 novembre 2018 che stabilisce la procedura e i criteri per l'applicazione dell'esame dell'equilibrio economico a norma dell'articolo 11 della direttiva 2012/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, la metodologia adottata dall'organismo di regolazione (per il nostro Paese, l'Autorità) per l'esecuzione dell'esame deve essere *"chiara, trasparente e non discriminatoria e viene pubblicata sul suo sito web"*. Nell'implementare il test di equilibrio economico, l'Autorità, conformemente a quanto previsto al considerando (3) del regolamento di esecuzione (UE) 2018/1795, contempla *"gli interessi legittimi degli operatori che adempiono un contratto di servizio pubblico e delle autorità competenti, da un lato, e gli obiettivi generali di completare lo spazio ferroviario europeo unico e coglierne i più ampi vantaggi sociali, dall'altro"*.

2. QUADRO NORMATIVO

L'art. 37 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, nell'istituire - nell'ambito delle attività di regolazione dei servizi di pubblica utilità di cui alla legge 14 novembre 1995, n. 481 - l'Autorità di regolazione dei trasporti, ha, tra l'altro, previsto che la stessa provvede:

- *«a garantire, secondo metodologie che incentivino la concorrenza, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese e i consumatori, condizioni di accesso eque e non discriminatorie alle infrastrutture ferroviarie, portuali, aeroportuali ed alle reti autostradali (...), nonché in relazione alla mobilità dei passeggeri e delle merci in ambito nazionale, locale e urbano anche collegata a stazioni, aeroporti e porti»* (comma 2, lettera a);
- *«a definire, se ritenuto necessario in relazione alle condizioni di concorrenza effettivamente esistenti nei singoli mercati dei servizi dei trasporti nazionali e locali, i criteri per la fissazione da parte dei soggetti competenti delle tariffe, dei canoni, dei pedaggi, tenendo conto dell'esigenza di assicurare l'equilibrio economico delle imprese regolate, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese, i consumatori»* (comma 2, lettera b);
- *«con particolare riferimento all'accesso all'infrastruttura ferroviaria, a svolgere tutte le funzioni di organismo di regolazione di cui all'articolo 37 del decreto legislativo 8 luglio 2003, n. 188, e, in particolare, a definire i criteri per la determinazione dei pedaggi da parte del gestore dell'infrastruttura e i criteri di assegnazione delle tracce e della capacità e a vigilare sulla loro corretta applicazione da parte del gestore dell'infrastruttura»* (comma 2, lettera i).

L'articolo 3, comma 1, lettera t), del d.lgs. 112/2015, prevede che per "organismo di regolazione" si intende: *«l'Autorità di regolazione dei trasporti istituita dall'articolo 37 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, come modificato dall'articolo 36 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, che è*

anche l'organismo nazionale di regolazione di cui all'articolo 55 della direttiva 2012/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio».

(i) Quadro normativo comunitario

Il diritto previsto in capo agli Stati membri di sottoporre l'entrata di nuovi servizi ferroviari al superamento dell'esame di equilibrio economico del contratto di servizio è disciplinato agli artt. 11 e 11 bis della **direttiva 2012/34/UE**, come modificata dal IV pacchetto ferroviario.

Precisamente, l'**art. 11 (Limitazione del diritto di accesso e del diritto di far salire e scendere i passeggeri)**, stabilisce che:

- «1. **Gli Stati membri possono limitare il diritto di accesso di cui all'articolo 10, paragrafo 2, per i servizi di trasporto di passeggeri tra un dato punto di partenza e una data destinazione quando uno o più contratti di servizio pubblico coprono lo stesso percorso o un percorso alternativo, se l'esercizio di tale diritto compromette l'equilibrio economico del contratto o dei contratti di servizio pubblico in questione»;**
- «2. Per stabilire se l'equilibrio economico di un contratto di servizio pubblico sia compromesso, **l'organismo o gli organismi di regolazione pertinenti di cui all'articolo 55 procedono ad un'analisi economica oggettiva e basano la propria decisione su criteri prestabiliti**. Essi procedono in tal senso in seguito ad una richiesta proveniente da uno dei seguenti soggetti, presentata entro un mese dal ricevimento dell'informazione sul previsto servizio di trasporto di passeggeri, di cui all'articolo 38, paragrafo 4: a) la o le competenti autorità di aggiudicazione del contratto di servizio pubblico; b) qualsiasi altra autorità competente interessata dotata del diritto di limitare l'accesso ai sensi del presente articolo; c) il gestore dell'infrastruttura; d) l'impresa ferroviaria che adempie al contratto di servizio pubblico»;
- «3. L'organismo di regolazione motiva la propria decisione e precisa le condizioni alle quali uno dei seguenti soggetti può chiedere un riesame della decisione entro un mese dalla sua notifica: a) la o le autorità competenti; b) il gestore dell'infrastruttura; c) l'impresa ferroviaria che adempie al contratto di servizio pubblico; d) l'impresa ferroviaria che chiede l'accesso. Qualora l'organismo di regolazione decida che l'equilibrio economico di un contratto pubblico sarebbe compromesso dal previsto servizio di trasporto di passeggeri, di cui all'articolo 38, paragrafo 4, indica le **eventuali modifiche a tale servizio che permetterebbero di soddisfare le condizioni per la concessione del diritto di accesso** di cui all'articolo 10, paragrafo 2»;
- «4. In base all'esperienza degli organismi di regolamentazione, delle autorità competenti e delle imprese ferroviarie e in base alle attività della rete di cui all'articolo 57, paragrafo 1, la **Commissione adotta, entro 16 dicembre 2016 misure che stabiliscono nei dettagli la procedura e i criteri** da seguire per l'applicazione dei paragrafi 1, 2 e 3 del presente articolo. Tali atti di esecuzione sono adottati secondo la procedura d'esame di cui all'articolo 62, paragrafo 3. In base all'esperienza degli organismi di regolazione, delle autorità competenti e delle imprese ferroviarie e in base alle attività della rete di cui all'articolo 57, paragrafo 1, la Commissione, entro il 16 dicembre 2018, adotta atti di esecuzione che stabiliscono nei dettagli la procedura e i criteri da seguire per l'applicazione dei paragrafi 1, 2 e 3 del presente articolo per quanto riguarda i servizi di trasporto nazionale di passeggeri. Tali atti di esecuzione sono adottati secondo la procedura d'esame di cui all'articolo 62, paragrafo 3»;
- «5. Gli Stati membri possono anche limitare il diritto di accesso all'infrastruttura ferroviaria ai fini della prestazione di servizi di trasporto nazionale di passeggeri tra un dato punto di partenza e una data destinazione all'interno dello stesso Stato membro qualora: a) siano stati concessi diritti esclusivi al trasporto di passeggeri tra le stazioni in questione nell'ambito di un contratto di servizio pubblico aggiudicato prima del 16 giugno 2015; o b) siano stati concessi un diritto/un'autorizzazione aggiuntivi per effettuare servizi commerciali di trasporto di passeggeri in concorrenza con un altro operatore tra le stazioni in questione entro il 25 dicembre 2018 sulla base di un'equa procedura di gara, e purché gli operatori non ricevano alcuna compensazione per prestare tali servizi. Detta limitazione può restare in vigore per la durata iniziale del contratto o dell'autorizzazione o fino al 25 dicembre 2026, ove tale durata sia superiore».

All'art. 11-bis (**Servizi di trasporto passeggeri ad alta velocità**), viene introdotto un regime speciale per i servizi AV per i quali al proponente un nuovo servizio AV non può essere opposto un rifiuto, ma eventualmente solo la modifica dello stesso:

- «1. Al fine di sviluppare il mercato dei servizi di trasporto passeggeri ad alta velocità, di promuovere un utilizzo ottimale dell'infrastruttura esistente e di incoraggiare la competitività dei servizi di trasporto passeggeri ad alta velocità con conseguenti effetti positivi per i passeggeri, fatto salvo l'articolo 11, paragrafo 5, **l'esercizio del diritto di accesso di cui all'articolo 10 relativamente ai servizi di trasporto passeggeri ad alta velocità può essere soggetto solo ai requisiti stabiliti dall'organismo di regolazione conformemente al presente articolo**»;
- «2. Qualora, a seguito dell'analisi prevista dall'articolo 11, paragrafi 2, 3 e 4, l'organismo di regolazione determini che il servizio di trasporto passeggeri ad alta velocità previsto tra un dato punto di partenza e una data destinazione compromette l'equilibrio economico di un contratto di servizio pubblico che copre lo stesso percorso o un percorso alternativo, **l'organismo di regolazione indica le eventuali modifiche al servizio che permetterebbero di soddisfare le condizioni per la concessione del diritto di accesso di cui all'articolo 10, paragrafo 2. Tali modifiche possono includere una modifica del servizio previsto**».

Come previsto dalla direttiva 2016/2370/UE, è stato di seguito emanato un nuovo **regolamento di esecuzione (UE)**, il n. **2018/1795**, che stabilisce la procedura e i criteri per l'effettuazione del test di equilibrio economico.

Tale regolamento di esecuzione, come si legge all'articolo 1, che ne contiene l'oggetto, «*descrive in modo dettagliato la procedura e i criteri da seguire per determinare se l'equilibrio economico di un contratto di servizio pubblico per il trasporto ferroviario risulti compromesso da un nuovo servizio ferroviario per passeggeri.*», e si applica, come specificato all'articolo 2, che ne definisce l'ambito di applicazione, alle situazioni in cui uno Stato membro ha deciso di limitare il diritto di accesso per i nuovi servizi ferroviari di passeggeri, nel caso in cui fra una stazione di partenza e una di destinazione uno o più contratti di servizio pubblico coprano lo stesso percorso o un percorso alternativo.

L'articolo 3 procede a fornire alcune definizioni, tra le quali quelle di «**nuovo servizio ferroviario per passeggeri**: un servizio ferroviario per passeggeri concepito per essere effettuato come un servizio a orario regolare interamente nuovo o che comporta una modifica sostanziale di un servizio ferroviario per passeggeri esistente, in particolare in termini di aumento della frequenza o del numero di fermate del servizio, e che non è fornito nell'ambito di un contratto di servizio pubblico»; e «**incidenza finanziaria netta**: l'incidenza del nuovo servizio ferroviario per passeggeri sul saldo netto dei costi e delle entrate derivanti dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico precisati in un contratto di servizio pubblico, che comprende un margine di utile ragionevole».

L'articolo 4 contiene la precisazione dei soggetti cui il proponente che ha intenzione di effettuare il nuovo servizio ferroviario dovrà effettuare la notifica, nonché le specifiche dei **moduli di notifica standard** che gli organismi di regolamentazione devono elaborare e il proponente il nuovo servizio dovrà utilizzare, l'arco temporale ed il formato delle informazioni da fornire in merito al piano della prestazione del nuovo servizio, e gli obblighi di notifica dell'organismo di regolamentazione. Infine, è posta enfasi sulla necessità di completezza delle informazioni fornite da parte del soggetto che notifica il nuovo servizio.

L'articolo 5 identifica il **termine per richiedere l'esame dell'equilibrio economico**, nel mese successivo all'avvenuta informazione a cura dell'organismo di regolamentazione, mentre l'articolo 6 tratta della presenza di diritti in esclusiva.

L'articolo 7 elenca i soggetti cui l'organismo di regolamentazione potrà chiedere le informazioni necessarie all'effettuazione del test di equilibrio economico, fornendo al contempo una **lista esemplificativa di tali informazioni**. L'articolo 8 è volto a tutelare il trattamento dei **dati riservati** forniti nell'ambito dell'esame dell'equilibrio economico.

L'articolo 9, contenente la **procedura dell'esame dell'equilibrio economico**, declina le possibili casistiche e le relative tempistiche.

Il **contenuto dell'esame dell'equilibrio economico**, le sue fasi e i criteri di valutazione da adottare sono specificati dall'articolo 10, ove si precisa che «[l']equilibrio economico è considerato compromesso qualora il nuovo servizio ferroviario per passeggeri incida in modo notevolmente negativo su almeno uno dei seguenti elementi: a) la redditività dei servizi che l'impresa ferroviaria effettua a norma del contratto di servizio pubblico; b) il costo netto per l'autorità competente che aggiudica il contratto di servizio pubblico». Ancora, si prevede che «[l']esame si riferisce al contratto di servizio pubblico nel suo complesso, non ai singoli servizi effettuati nel suo contesto, per l'intera durata del contratto. Si possono applicare soglie predefinite o criteri specifici, ma non rigidamente o separatamente da altri criteri». Inoltre, si precisa che «[l']organismo di regolamentazione valuta la portata dell'incidenza tenendo conto, in particolare, degli accordi contrattuali tra l'autorità competente e l'impresa ferroviaria che effettua i servizi pubblici, compresi, se pertinenti, il livello di compensazione determinato conformemente all'allegato del regolamento (CE) n. 1370/2007 o derivante dall'aggiudicazione mediante gara d'appalto e i meccanismi per la condivisione dei rischi, quali i rischi attinenti al traffico e alle entrate». È di rilievo quanto declinato al paragrafo 5, dove è specificato che «[l']organismo di regolamentazione valuta inoltre: a) i vantaggi netti per i clienti derivanti dal nuovo servizio ferroviario per passeggeri a breve e medio termine; b) l'incidenza del nuovo servizio ferroviario per passeggeri sulle prestazioni e sulla qualità dei servizi ferroviari; c) l'incidenza del nuovo servizio ferroviario per passeggeri sulla pianificazione dell'orario dei servizi ferroviari».

Le **decisioni che l'organismo di regolamentazione può adottare** ad esito dell'esame dell'equilibrio economico sono declinate nell'articolo 11, ove si prevede, tra l'altro, che «[q]ualora l'equilibrio economico di un contratto di servizio pubblico fosse compromesso dal nuovo servizio ferroviario per passeggeri proposto, l'organismo di regolamentazione:

- a) indica, a seconda del caso, le **eventuali modifiche al nuovo servizio ferroviario per passeggeri**, come la modifica di frequenze, percorsi, fermate intermedie o orario, che garantirebbero il rispetto delle condizioni per la concessione del diritto di accesso di cui all'articolo 10, paragrafo 2, della direttiva 2012/34/UE; e/o
- b) può formulare **raccomandazioni rivolte alle autorità competenti**, se pertinente alla luce dei vantaggi netti per i clienti di cui all'articolo 10, paragrafo 5, lettera a), del presente regolamento, a proposito di altre modifiche non connesse al nuovo servizio passeggeri che garantirebbero il rispetto delle condizioni per la concessione del diritto di accesso».

Le **modalità di cooperazione** tra gli organismi di regolamentazione degli Stati membri dell'Unione, in caso di nuovo servizio di trasporto internazionale di passeggeri, sono contenute all'interno dell'articolo 12. L'articolo 14 precisa i principi che devono permeare la metodologia, quali la chiarezza, la trasparenza e la non discriminazione, disponendo infine la pubblicazione di tale metodologia sul sito web dell'organismo di regolamentazione.

(ii) Quadro normativo nazionale

La direttiva (UE) 2018/2370 è stata attuata nell'ordinamento nazionale con il d.lgs. 139/2018, con il quale il legislatore nazionale è intervenuto, modificando il d.lgs. 112/2015 e prevedendo il test di equilibrio economico **all'articolo 12 (Condizioni di accesso all'infrastruttura ferroviaria) del d.lgs. 112/2015**, che sancisce:

- la concessione dell'accesso all'infrastruttura ferroviaria alle imprese ferroviarie: «*Fatto salvo quanto previsto dal regolamento (CE) n. 1370/2007, alle imprese ferroviarie è concesso, a condizioni eque, non discriminatorie e trasparenti, il diritto di accesso alla infrastruttura ferroviaria, che rientra nell'ambito di applicazione del presente decreto, per l'esercizio dei servizi di trasporto ferroviario di passeggeri. Tale diritto comprende l'accesso alle infrastrutture di collegamento agli impianti di servizio di cui all'articolo 13, comma 2.*» (comma 2);

- la possibilità, in capo all'Autorità, di limitare tale accesso, qualora l'equilibrio economico di un contratto di servizio pubblico relativo ad un servizio offerto sullo stesso percorso o un percorso alternativo risulti compromesso: «*Lo svolgimento di servizi ferroviari di trasporto passeggeri può essere soggetto a limitazioni, sulla base di quanto disposto ai commi 6 e 7, da parte dell'organismo di regolazione, tra un dato punto di partenza e una data destinazione quando uno o più contratti di servizio pubblico coprono lo stesso percorso o un percorso alternativo, se l'esercizio di tale diritto compromette l'equilibrio economico del contratto o dei contratti di servizio pubblico in questione*- lo svolgimento, da parte dell'Autorità, di un'analisi economica oggettiva basata su criteri prestabiliti con proprio provvedimento sottoposto al parere del Ministero dell'economia e delle finanze, per poter valutare l'eventuale compromissione dell'equilibrio economico di tale contratto. Tale analisi è svolta solo su richiesta della competente autorità di aggiudicazione del contratto di servizio pubblico, o del gestore dell'infrastruttura, o dell'impresa ferroviaria che adempie al contratto di servizio pubblico, presentata entro un mese dal ricevimento della notifica sul previsto servizio di trasporto di passeggeri: «*Per stabilire se l'equilibrio economico di un contratto di servizio pubblico sia compromesso ai sensi del comma 5, l'organismo di regolazione procede ad un'analisi economica oggettiva, basando la propria decisione su criteri prestabiliti da definirsi con proprio provvedimento sentito il Ministero dell'economia e delle finanze, e previa richiesta della competente autorità di aggiudicazione del contratto di servizio pubblico, ovvero del gestore dell'infrastruttura, ovvero dell'impresa ferroviaria che adempie al contratto di servizio pubblico, presentata entro un mese dal ricevimento dell'informazione sul previsto servizio di trasporto di passeggeri di cui all'articolo 24, comma 2. Le autorità competenti e le imprese ferroviarie che prestano servizi pubblici forniscono all'organismo di regolazione competente le informazioni necessarie per addivenire a una decisione. L'organismo di regolazione valuta le informazioni ricevute dalle parti sopra citate e, se del caso, richiede eventuali ulteriori informazioni pertinenti da tutte le parti interessate e avvia con esse consultazioni entro trenta giorni dal ricevimento della richiesta. L'organismo di regolazione si consulta adeguatamente con tutte le parti interessate e informa queste ultime della sua decisione motivata entro un termine ragionevole e prestabilito e, comunque, entro sei settimane dal ricevimento di tutte le informazioni necessarie*- l'adozione di decisioni motivate: «*L'organismo di regolazione motiva la propria decisione e precisa le condizioni alle quali l'autorità competente, il gestore dell'infrastruttura, l'impresa ferroviaria che adempie al contratto di servizio pubblico ovvero l'impresa ferroviaria che chiede l'accesso possono chiedere un riesame della decisione entro un mese dalla sua notifica*- l'inserimento, all'interno delle decisioni motivate, di indicazioni circa le eventuali limitazioni che permettano di soddisfare le condizioni per la concessione del diritto di accesso al nuovo operatore: «*L'organismo di regolazione, tenuto anche conto delle pertinenti analisi economiche, accertata la compromissione dell'equilibrio economico del contratto di servizio pubblico, indica le eventuali limitazioni di cui al comma 5 che permettano di soddisfare le condizioni per la concessione del diritto di accesso al nuovo operatore*- la possibilità che l'autorità competente richieda all'impresa ferroviaria proponente il nuovo servizio il pagamento di **diritti di compensazione**, previo parere dell'organismo di regolazione «*[...]. L'autorità competente può richiedere all'impresa ferroviaria oggetto della procedura di cui al comma 6 il pagamento di opportuni, trasparenti e non discriminatori diritti di compensazione, determinati, previo parere dell'organismo di regolazione, sulla base delle misure disposte dalla Commissione europea, ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 4, secondo comma, della direttiva 2012/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio*

Con specifico riferimento all'alta velocità, il **comma 1 dell'articolo 12-bis (Servizi di trasporto ad alta velocità) del d.lgs. 112/2015**, al fine di promuoverne lo sviluppo, nonché di favorire un utilizzo ottimale dell'infrastruttura esistente e di incoraggiarne la competitività, con conseguenti effetti positivi per i passeggeri, prevede che l'esercizio del diritto di accesso di cui all'articolo 12 [e il relativo esame dell'equilibrio economico] possa essere soggetto solo ai requisiti stabiliti dall'organismo di regolazione conformemente all'articolo 12:

- «*Al fine di sviluppare il mercato dei servizi di trasporto passeggeri ad alta velocità, di promuovere un utilizzo ottimale dell'infrastruttura esistente e di incoraggiare la competitività dei servizi di trasporto passeggeri ad alta velocità con conseguenti effetti positivi per i passeggeri, l'esercizio del diritto di accesso di cui all'articolo 12 relativamente ai servizi di trasporto passeggeri ad alta velocità può essere soggetto solo ai requisiti stabiliti dall'organismo di regolazione conformemente al presente articolo*

- «Qualora, a seguito dell'analisi prevista dall'articolo 12, commi 6 e 7, l'organismo di regolazione determini che il servizio di trasporto passeggeri ad alta velocità previsto tra un dato punto di partenza e una data destinazione compromette l'equilibrio economico di un contratto di servizio pubblico che copre lo stesso percorso o un percorso alternativo, l'organismo di regolazione indica le eventuali modifiche al servizio che permetterebbero di soddisfare le condizioni per la concessione del diritto di accesso di cui all'articolo 12, comma 6. Tali modifiche possono includere una modifica del servizio previsto» (comma 2).

Infine, le modifiche hanno poi interessato il **comma 2 dell'articolo 24 (Richiesta di tracce orarie) del d.lgs. 112/2015** che, come disposto dall'articolo 20, comma 2) del d.lgs. 139/2018, prevede che:

- «Il richiedente la capacità di infrastruttura al fine di effettuare un servizio di trasporto di passeggeri, ne informa i gestori dell'infrastruttura e gli organismi di regolazione interessati almeno diciotto mesi prima dell'entrata in vigore dell'orario di servizio al quale la richiesta di capacità si riferisce. Per poter valutare il potenziale impatto economico sui vigenti contratti di servizio pubblico, gli organismi di regolazione provvedono a che siano informate, senza indebito ritardo e comunque entro dieci giorni, l'autorità competente che ha aggiudicato sul percorso in questione un servizio di trasporto ferroviario di passeggeri definito in un contratto di servizio pubblico e le imprese ferroviarie che adempiono al contratto di servizio pubblico sul percorso di tale servizio di trasporto di passeggeri».

3. AMBITO DI INTERVENTO DELLA REGOLAZIONE

L'Autorità di regolazione dei trasporti, identificata come l'organismo nazionale di regolamentazione competente di cui all'articolo 55 della direttiva 2012/34/UE, è responsabile della definizione dei criteri e delle procedure per l'esame dell'equilibrio economico (o *equilibrium economic test*, di seguito: EET) da applicarsi in caso di richieste di accesso all'infrastruttura ferroviaria per l'esercizio dei servizi di trasporto ferroviario passeggeri a libero mercato, al fine di verificare se ciò possa compromettere l'equilibrio economico di uno o più contratti di servizio pubblico ferroviario.

Ambito oggettivo

La metodologia proposta si applica ai nuovi servizi di trasporto ferroviario di passeggeri resi su infrastrutture di rete già in uso da parte di operatori titolari di contratti di servizio pubblico in regime di esclusiva. Rientrano in questa accezione sia i servizi interamente nuovi su una relazione origine-destinazione, sia i servizi che modificano in modo sostanziale un servizio esistente, in particolare in termini di aumento delle frequenze o del numero di fermate. Nuovi servizi AV resi su reti infrastrutturali dedicate sulle quali non sono forniti servizi OSP non ricadono nell'ambito oggettivo di applicazione della metodologia.

L'Autorità ritiene inoltre di particolare interesse la valutazione dell'intero servizio di mobilità offerto da operatori multimodali, di cui il "nuovo servizio ferroviario" potrebbe essere solo una parte, prendendo in considerazione, a seconda della fase della metodologia, come illustrato nella Sezione 4, gli aspetti che possono influire nella determinazione dell'impatto del nuovo servizio sul contratto di servizio interessato. Si colloca in questa ottica anche l'identificazione dei servizi "ad alto valore" che, almeno in una delle accezioni proposte (cfr. punto 3.6), coincidono con l'integrazione del servizio ferroviario con altre modalità e tipologie (di linea e non di linea) di trasporto e di servizi (ad esempio, di tipo turistico).

Ambito soggettivo

- **Soggetto proponente un nuovo servizio ferroviario:** impresa ferroviaria che effettua servizi passeggeri o impresa che offre servizi di trasporto ferroviario sulla base di accordi commerciali con le imprese ferroviarie, singolarmente oppure abbinati a servizi passeggeri di diversa modalità e tipologia (di linea e

non di linea), che abbia comunicato all'Autorità e ai gestori di rete ferroviaria interessati la propria intenzione di effettuare un nuovo servizio ferroviario passeggeri.

• **Soggetto richiedente l'EET³:**

- qualsiasi Ente affidante che abbia aggiudicato un contratto di servizio pubblico per un servizio ferroviario per passeggeri sul percorso del nuovo servizio ferroviario o su un percorso alternativo ai sensi del d.lgs. 112/2015;
- qualsiasi impresa ferroviaria che effettua servizi nell'ambito di un contratto di servizio pubblico sul percorso del nuovo servizio ferroviario o su un percorso alternativo;
- il gestore dell'infrastruttura ferroviaria sulla quale è pianificato il nuovo servizio ferroviario.

4. CRITERI PER L'EFFETTUAZIONE DELL'ESAME DELL'EQUILIBRIO ECONOMICO

4.1 Principi generali per l'effettuazione dell'esame dell'equilibrio economico

Secondo quanto stabilito all'articolo 12, comma 6, del d.lgs. 112/2015, l'Autorità procede ad effettuare un'analisi economica oggettiva per stabilire se l'equilibrio economico di un contratto di servizio pubblico sia compromesso a seguito dell'avvio di un nuovo servizio ferroviario passeggeri. Tale analisi è svolta valutando l'impatto sul contratto di servizio nel suo complesso e per l'intera durata del contratto stesso.

Sulla base delle informazioni fornite dal soggetto richiedente l'EET, nonché delle informazioni eventualmente richieste dall'Autorità agli altri soggetti interessati, si porrà attenzione agli effetti sui conti del gestore dei servizi ferroviari OSP interessati o all'impatto sul costo sostenuto dall'Ente affidante per gli stessi servizi OSP, oppure ad entrambi. Ciò significa che, nel caso in cui venga valutato l'impatto sul costo per l'Ente affidante, la metodologia deve potersi applicare sia ai contratti *net cost* che a quelli *gross cost*. In questo secondo caso, una variazione negativa dei ricavi da traffico dovuta ad un nuovo servizio incide solamente sull'Ente affidante, perché direttamente ad esso vanno i ricavi della vendita dei titoli di viaggio. È chiaro che sono possibili anche situazioni intermedie. Dipenderà dalle specifiche condizioni contrattuali del caso di specie.

Come previsto dall'articolo 7, paragrafo 1, del regolamento di esecuzione, l'onere della prova che l'equilibrio economico del contratto rischia di essere compromesso dal nuovo servizio ferroviario passeggeri a libero mercato ricade sul soggetto che richiede l'EET, per cui è necessario che le informazioni e i dati che tale soggetto fornisce a supporto della richiesta siano quanto più chiari, completi e verificabili da parte degli Uffici dell'Autorità.

Tali informazioni, con altre che potranno eventualmente essere richieste dall'Autorità, saranno utilizzate, tenuto conto degli esiti delle consultazioni avviate dall'Autorità con le parti interessate ai sensi dell'articolo 12, comma 6, del d.lgs. 112/2015, per implementare il test, che si articola nelle fasi appresso illustrate.

³ Secondo il regolamento di esenzione, è titolata a richiedere l'EET qualsiasi altra autorità competente interessata dotata del diritto di limitare l'accesso a norma dell'articolo 11 della direttiva 2012/34/UE. Tuttavia, tale fattispecie non si configura nel nostro sistema nazionale.

4.2 Procedura dell'esame dell'equilibrio economico e criteri di valutazione

(i) **Verifica di ricevibilità dell'EET**

Preliminarmente, l'Autorità accerta la compatibilità del nuovo servizio ferroviario, riguardo alle pertinenti caratteristiche tecniche e di esercizio previste dal Prospetto informativo della rete dei gestori di infrastruttura ferroviaria interessati (punto 3.1).

Pertanto, si prevede che entro un mese dalla pubblicazione della notifica sul sito *web* istituzionale dell'Autorità, i gestori di infrastruttura ferroviaria interessati comunichino all'Autorità e al proponente la valutazione di compatibilità tecnica e di esercizio del nuovo servizio. Tale valutazione deve essere effettuata con riferimento esclusivo alle caratteristiche tecniche e di esercizio delle infrastrutture interessate, anche sotto il profilo della sicurezza, senza tuttavia considerarne i livelli attuali e prospettici della capacità allocata. Nel caso l'esito sia negativo, devono essere individuate le eventuali modifiche tecniche e/o di esercizio necessarie affinché il servizio notificato possa essere programmato in esercizio.

Questa condizione è statuita al fine di evitare costi di sistema (sia per l'Autorità che per i soggetti coinvolti nel procedimento amministrativo) qualora l'accesso non fosse tecnicamente possibile. Tuttavia, se il soggetto proponente ritiene discriminatorio il riscontro negativo dato da uno o più gestori delle infrastrutture circa la reale compatibilità tecnica e di esercizio del servizio con le rispettive infrastrutture, egli può adire l'Autorità per le opportune valutazioni del caso, attraverso apposita istanza.

L'Autorità procede poi con la verifica della natura di nuovo servizio (punto 3.2), così appurando l'applicabilità - per quanto attiene al profilo oggettivo - della metodologia (v. punto 1.2).

(ii) **Verifica di ammissibilità dell'EET**

Verificata la ricevibilità della richiesta dell'EET, l'Autorità procede ad esaminare alcuni profili ulteriori, individuati come condizioni di ammissibilità della richiesta stessa, ciascuna delle quali, ove rinvenuta, è ritenuta di per sé sufficiente a motivare la decisione di respingere la relativa richiesta.

In particolare, si prevede che la richiesta dell'EET non sia ammissibile qualora⁴:

- a) il rapporto tra ricavi da traffico e costi operativi del contratto OSP, al netto del pedaggio corrisposto al gestore dell'infrastruttura ferroviaria, è inferiore alle soglie di legge applicabili (punto 3.3 a). Questa condizione, che si fonda su un dettato normativo (d.lgs. 422/1997, art. 19, comma 5), è statuita al fine di contenere la spesa pubblica garantendo una sufficiente copertura della produzione del servizio attraverso i ricavi da traffico;
- b) il contratto OSP scade nell'intervallo compreso tra l'entrata in vigore dell'orario di servizio cui si riferisce il nuovo servizio e i 12 mesi successivi (punto 3.3 b). La condizione è statuita tenendo conto che, per un contratto di servizio in scadenza, pluriennale, non è rinvenibile una pregiudiziale di impatto "notevole" se la vita residua del CdS in sovrapposizione con il nuovo servizio è entro i 12 mesi⁵;
- c) sono presenti servizi ferroviari a mercato eserciti dall'impresa ferroviaria richiedente l'EET, su relazioni origine/destinazione interessate dal nuovo servizio, in sovrapposizione con il contratto di servizio OSP (punto 3.3 c)). Questa condizione è volta a garantire un *level playing field* tra le imprese ferroviarie, impresa tipicamente *incumbent* e impresa proponente nuovo servizio.

⁴ Il riferimento è alle prove della compromissione dell'equilibrio economico del contratto di servizio, che devono essere fornite dal soggetto richiedente.

⁵ Tale condizione replica una analoga fattispecie prevista dal regolamento di esecuzione (UE) 869/2014, che indicava quale criterio da applicarsi nell'EET la "possibilità di restringere l'ambito di applicazione del contratto di servizio pubblico, in particolare se è prossimo alla scadenza al momento della valutazione" (art. 14, lettera d).

(iii) Verifica della sostituibilità

Una volta accertata la ricevibilità e l'ammissibilità dell'istanza, sulla base delle informazioni fornite dal soggetto richiedente l'EET, l'Autorità procede innanzitutto ad effettuare la verifica dell'eventuale sostituibilità del servizio proposto rispetto ad uno o più servizi eserciti sulla base di uno o più contratti di servizio pubblico.

La verifica della **sostituibilità** ha l'obiettivo di determinare se e in che misura il nuovo servizio ferroviario proposto che copre lo stesso percorso o un percorso alternativo di servizi OSP possa essere considerato sostituibile dal punto di vista dell'utenza che si rivolge per le proprie esigenze di mobilità ai servizi OSP. Gli elementi utili a tale valutazione includono tutte le caratteristiche dei servizi oggetto di scrutinio che possono orientare la domanda, quali, a titolo esemplificativo: gli orari, le fermate, la qualità dei servizi, i prezzi, le tipologie di titoli di viaggio (presenza/assenza abbonamenti, etc.) e le altre condizioni commerciali di fruizione dei titoli di viaggio. Una volta esaminati i fattori di offerta, si passa a valutare l'impatto dei medesimi fattori su predefinite tipologie di utenza, differenziate in funzione di loro caratteristiche socio-economiche e di motivazioni di viaggio.

Inoltre, è stata definita una particolare tipologia di nuovo servizio: il “**nuovo servizio ad alto valore**”. Tale tipologia di servizio è esentata dall'applicazione dell'EET, poiché le sue caratteristiche, verificate anche sulla base di elementi descrittivi e valutativi del soggetto proponente, ne determinano la sostanziale non sostituibilità con i servizi OSP in sovrapposizione riferiti alle stesse relazioni “origine/destinazione”. Un nuovo servizio è ad alto valore se sono presenti, anche disgiuntamente, le seguenti caratteristiche, opportunamente verificate:

- a) integrazione in un pacchetto commerciale (anche in un unico biglietto o abbonamento) di più modalità e tipologie (di linea e non di linea) di trasporto e di servizi diversi;
- b) elevati condizioni di qualità tecnica e/o commerciale offerti all'utenza, riferite, a titolo non esaustivo, a:
 - a: condizioni di comfort, servizi di bordo (ad esempio, rete wifi), assistenza clienti, condizioni di indennizzo (ad esempio, totale rimborsabilità del titolo di viaggio per rinuncia al servizio).

L'intenzione è quella di consentire l'accesso a quei servizi che presentino un pregio significativo dal punto di vista dell'utenza finale, sia in quanto consentono di abbinare più servizi di trasporto insieme, purché appartenenti a modalità di trasporto diverse, inclusi ad esempio quelli che coprono il cd. “ultimo miglio” (così da garantire il più possibile un servizio “porta-a-porta”), sia in quanto presentano caratteristiche di servizio elevate, per loro natura non comparabili con quelle dei servizi OSP (dovranno infatti essere diverse o più elevate le condizioni di qualità rispetto a quelle minime di cui alla delibera dell'Autorità n. 16/2018).

Sono state indicate caratteristiche di particolare pregio per la potenziale utenza del nuovo servizio ferroviario ad alto valore, quali la presenza di connettività a bordo, l'assistenza qualificata pre e post-vendita, e la flessibilità nella fruizione del servizio stesso. L'attrattività di un tale servizio, che dipenderà ovviamente anche dal prezzo complessivo del pacchetto offerto, dovrebbe avere un effetto propulsivo in favore delle modalità eco-sostenibili, tra cui quella ferroviaria, quali alternative al mezzo privato che tuttora costituisce il principale mezzo di spostamento, in Italia come nel resto degli altri Paesi europei⁶.

⁶ Secondo dati rilevati dalla Commissione europea, in Italia, nel 2017, ben l'82% del totale annuo dei passeggeri km è attribuibile all'uso dell'auto privata, cui seguono l'autobus e il pullman con l'11,4%, il treno con il 5,9% e per il residuo 0,7%, il tram e la metro. I valori sono allineati con la media europea, che vede l'auto collocarsi al primo posto con l'81,8%, l'autobus e il pullman all'8,5%, mentre il treno segue con il 7,8%, ed il tram e la metropolitana rappresentano l'1,8% dei passeggeri km annuali (UE (28)). Fonte: DG MOVE, *Statistical pocketbook 2019*, Sezione 2.3 *Performance of passenger transport*, al link: https://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/statistics/pocketbook-2019_en

Per le relative caratteristiche, che saranno oggetto di specifica verifica da parte dell'Autorità, si può prevedere che i nuovi servizi ad alto valore non siano confrontabili con i servizi ferroviari OSP e non costituiscano dunque causa di sottrazione di traffico all'impresa ferroviaria affidataria del contratto di servizio.

(iv) *Verifica dell'incidenza finanziaria netta sul contratto di servizio pubblico e dell'esistenza di effetti positivi dall'introduzione del nuovo servizio ferroviario per passeggeri*

Una volta stabilita l'effettiva sostituibilità dei due servizi, anche se parziale, viene effettuata una valutazione sull'**incidenza finanziaria netta** del nuovo servizio proposto tenuto conto dell'impatto sulla redditività dei servizi effettuati nell'ambito del contratto di servizio pubblico, o sul costo netto per l'Ente affidante, o su entrambi.

Per effettuare tale valutazione, l'Autorità preventivamente verifica la validità e la congruità interna ed eventualmente reciproca delle informazioni fornite dai soggetti interessati. A seconda delle informazioni pervenute, e a titolo di esempio, tali verifiche possono riguardare i dati a consuntivo e a preventivo relativi al traffico, ai costi e ai ricavi, pertinenti il contratto di servizio pubblico del quale si teme la compromissione a causa del nuovo servizio ferroviario proposto.

Confermata la validità e la congruità delle informazioni a propria disposizione, l'Autorità procede a valutare l'incidenza del nuovo servizio ferroviario sulla base di almeno uno dei due elementi sopra citati, di cui al paragrafo 1 dell'articolo 10 del regolamento di esecuzione.

Per determinare in via preliminare se la compromissione del contratto di servizio sia "notevole", ed in modo da conciliare la necessità di definire un criterio trasparente ed oggettivo con la prevista possibilità di "*applicare soglie predefinite o criteri specifici, ma non rigidamente e separatamente da altri criteri*" (articolo 10, paragrafo 2, del regolamento di esecuzione), l'Autorità intende utilizzare in particolare i seguenti elementi informativi per la stima dell'incidenza finanziaria netta:

- a) **livello di traffico** che si stima **sottratto** al contratto OSP in ragione del nuovo servizio;
- b) **matrice dei rischi** del contratto di servizio;
- c) **scostamento** tra i **ricavi** totali previsti nel Piano economico finanziario dell'impresa che adempie il contratto di servizio e quelli stimati in seguito all'entrata in esercizio del nuovo servizio;
- d) **effettivo grado di efficientamento** dei servizi e conseguimento dei *Key Performance Indicators* determinati secondo i criteri e i principi definiti nella delibera dell'Autorità n. 120/2018 del 29 novembre 2018, ove presenti nel contratto di servizio. In caso contrario, si applicano ai costi operativi dei servizi OSP i parametri di efficientamento determinati attraverso l'utilizzo della metodologia di cui all'Annesso 1 della citata delibera;
- e) **ulteriori variazioni dei costi e dei ricavi del gestore di servizi ferroviari OSP**, derivanti dalle possibili modifiche del livello di produzione del servizio, del turnover del personale e sul piano di investimenti per il materiale rotabile, nonché dalle possibili reazioni concorrenziali e dalla modifica degli altri investimenti previsti per il contratto di servizio;
- f) **effetti di rete** relativamente all'impatto sui servizi oggetto del contratto di servizio, derivanti dall'introduzione del nuovo servizio, anche in relazione all'eventuale introduzione di bigliettazione integrata, inclusa quella multimodale, che favorisca la possibilità di sfruttare le coincidenze tra i servizi eserciti da differenti operatori, e all'aumento delle frequenze su una data relazione origine/destinazione che viene a determinarsi grazie all'introduzione del nuovo servizio.

Sulla base del contratto di servizio interessato (in particolare, della matrice dei rischi) è possibile verificare quale sia il trattamento delle riduzioni di ricavi da traffico in ragione della diminuzione dei volumi di traffico per l'entrata di nuovo operatore con servizi in concorrenza. Deve essere stimato, sulla base delle informazioni disponibili, l'effetto di riduzione dei ricavi da traffico che comprimono il risultato netto dell'operatore ferroviario OSP (oppure il maggior costo per l'Ente affidante). Sempre all'interno del contratto

si individuano gli elementi di flessibilità che governano la modifica del piano economico finanziario e, laddove presenti, le soglie di variazione del risultato netto⁷ che non originano rettifiche di poste tra le parti (Ente affidante e impresa gestore dei servizi ferroviari OSP). Queste sono segnaletiche di una lieve consistenza del pregiudizio economico per il gestore dei servizi OSP prodotto da una variazione del risultato netto. Quando non sono presenti, si può valutare l'uso di soglie riscontrate nei contratti di servizio del settore con analoghe caratteristiche.

L'impatto sui ricavi da traffico dipenderà dal volume di utenza sottratto ai servizi OSP che a sua volta è funzione delle caratteristiche del nuovo servizio (fermate, orari, etc.) e delle esigenze di mobilità correlate ai profili d'utenza interessati (*supra*).

L'esistenza di **effetti positivi dall'introduzione del nuovo servizio ferroviario** è valutata dall'Autorità in relazione a:

a) **vantaggi netti per i clienti:**

- **diretti sugli utilizzatori** del nuovo servizio ferroviario (condizioni di qualità tecnica e commerciale, riduzione del sovraffollamento, possibilità di usufruire di tariffe differenziate, minor tempo di percorrenza, maggior scelta in termini di orari);
- **indiretti sugli utilizzatori** dei servizi ferroviari diversi dal nuovo servizio ferroviario (in termini di prestazioni e qualità);
- **altri effetti, dovuti ad esternalità positive**, come riduzione nella congestione stradale, negli incidenti e nelle emissioni inquinanti in ragione della quota di domanda sottratta alla mobilità privata, con positivi effetti di ampliamento della mobilità collettiva del territorio di riferimento;

b) **incidenza del servizio ferroviario sulla pianificazione dell'orario, sulle prestazioni e sulla qualità del servizio ferroviario**, anche tenendo conto di:

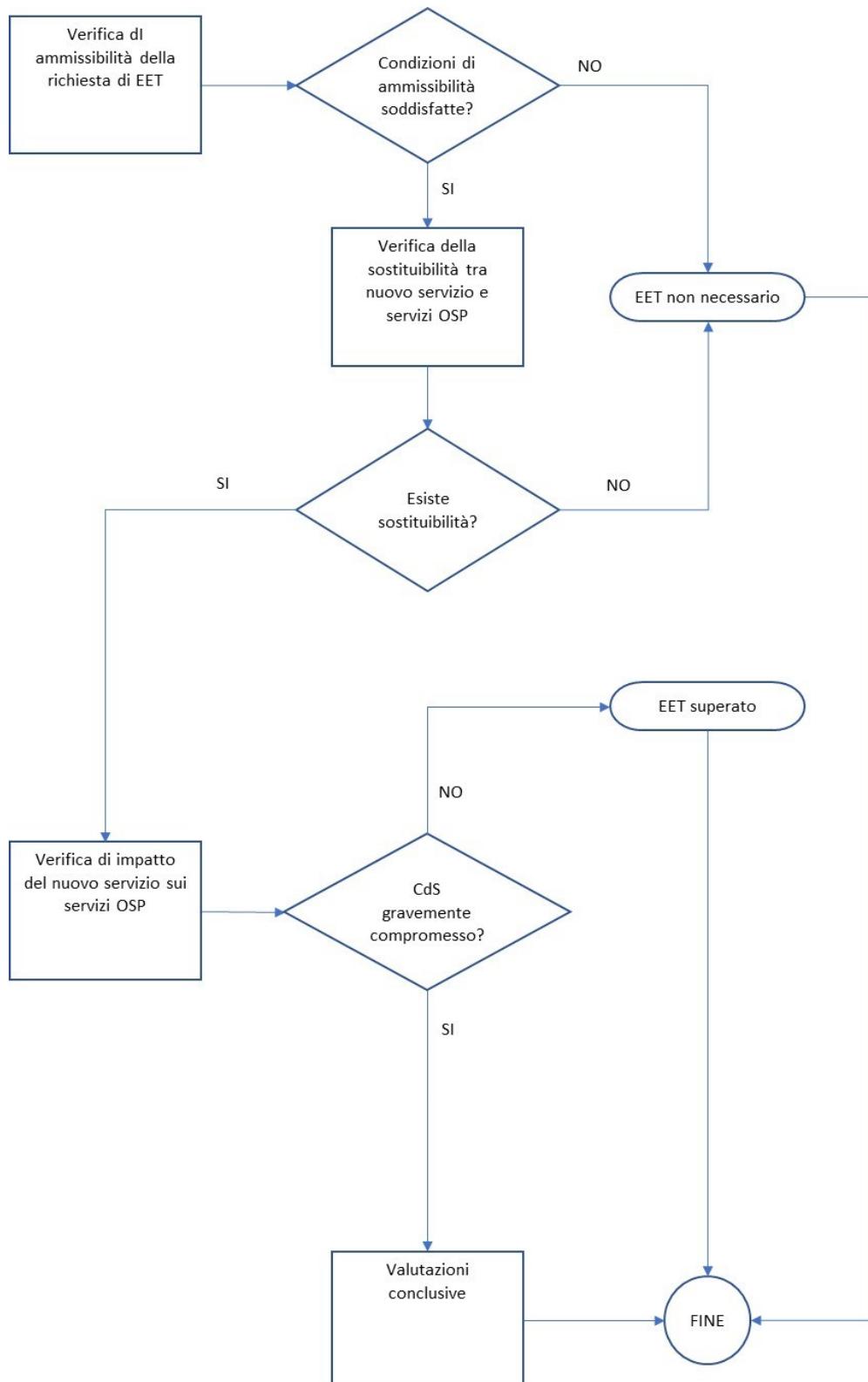
- **nuove relazioni "origine / destinazione"** generate grazie al nuovo servizio oppure in ragione delle corrispondenze tra nuovo servizio e servizi esistenti, incluse eventuali interferenze del nuovo servizio con il reticolo orario esistente;
- miglioramento dei **tempi di percorrenza** nelle relazioni servite dal nuovo servizio;
- miglioramento delle **frequenze** nelle relazioni servite dal nuovo servizio.

In esito a tali valutazioni, l'Autorità può concedere l'accesso, oppure concederlo con modifiche al nuovo servizio che garantiscano il rispetto delle condizioni per la concessione del diritto di accesso (inclusi eventuali obblighi informativi ai fini del monitoraggio dell'impatto da esso determinato), nonché indirizzare raccomandazioni all'Ente affidante in merito ad altre modifiche che garantirebbero il rispetto delle condizioni per l'accesso, in particolare alla luce dell'analisi dei vantaggi netti per i clienti derivanti dal nuovo servizio ferroviario per passeggeri, ivi inclusa l'applicazione di eventuali diritti di compensazione.

I diritti di compensazione devono garantire al proponente un tasso interno di rendimento almeno pari al minore tra il tasso interno di progetto del nuovo servizio rinvenibile nel Piano commerciale dello stesso proponente e il WACC per i servizi ferroviari, come definiti nell'atto di adozione del tasso di remunerazione del capitale investito netto per i servizi di trasporto pubblico locale passeggeri svolti su strada e per ferrovia. Tra le possibili raccomandazioni potrebbe ad esempio venire in rilievo la modifica del piano degli investimenti o la revisione del turnover del personale o altri elementi di flessibilità che possano essere considerati alla luce del contenuto dello specifico contratto interessato.

I criteri per l'esecuzione dell'EET sono illustrati nella Figura 1.

Figura 1 – Criteri per l'esecuzione del test di equilibrio economico



5. ELENCO DELLE INFORMAZIONI RILEVANTI, ACCESSO AL DATO E MONITORAGGIO ART

Nell'Annesso 1 sono indicate le informazioni che l'Autorità può chiedere, ai sensi dell'articolo 9, paragrafi 1 e 3, del regolamento di esecuzione, ai diversi soggetti interessati dall'analisi EET, in quanto ritenute necessarie per l'effettuazione del test. Le informazioni devono pervenire in formato elettronico editabile al fine di agevolarne l'utilizzo da parte degli Uffici.

L'elenco di cui all'Annesso 1 tiene in considerazione quanto previsto dall'articolo 7 paragrafo 2 del regolamento di esecuzione, circa gli elementi necessari per l'effettuazione dell'analisi EET, anche in funzione della procedura elaborata dagli Uffici.

Sebbene alcune delibere dell'Autorità prevedano obblighi di trasmissione di dati relativi ai servizi ferroviari soggetti a OSP, si ritiene che tali dati non siano esaustivi ai fini dell'effettuazione delle analisi di EET in quanto riferiti al complesso dei servizi oggetto del contratto di servizio e non specificatamente riferiti ai servizi in sovrapposizione con il nuovo servizio ferroviario.

Pertanto, si è reso necessario prevedere obblighi di trasmissione di dati e informazioni, in particolare, per l'impresa ferroviaria che effettua i servizi OSP potenzialmente impattati dal nuovo servizio ferroviario. L'Autorità potrà richiedere informazioni sia *"ex ante"*, finalizzate alle analisi dell'EET, sia *"ex post"*, nel caso in cui sia stato approvato il progetto del soggetto proponente, al fine di monitorare l'effettivo impatto dovuto al nuovo servizio ferroviario.

Nell'Annesso 1 in relazione alla fase di acquisizione dati *ex ante*, per ciascuno dei soggetti coinvolti sono individuate le informazioni specifiche che possono essere richieste, in base alla specificità delle competenze di ciascuno. In generale, l'applicazione di una procedura articolata come quella dell'EET necessita di un quadro della situazione il più completo possibile e di una conoscenza approfondita del contesto nel quale il nuovo servizio si va ad inserire. Tale visione di ampio respiro è ottenibile esclusivamente dalla sintesi di dati e informazioni provenienti da fonti diverse, nella fattispecie l'Ente affidante del contratto di servizio in vigore nell'ambito del quale sono erogati i servizi in sovrapposizione, l'impresa ferroviaria che adempie il richiamato contratto, il proponente del nuovo servizio ferroviario, il gestore dell'infrastruttura.

Come accennato, rispetto alle informazioni previste dal regolamento di esecuzione, l'Annesso 1, in alcuni casi, si arricchisce di ulteriori informazioni e, in altri, ne prevede una specificazione di maggior dettaglio, in relazione alla specifica procedura individuata per l'EET. Particolare attenzione è rivolta all'acquisizione dei dati relativi ai passeggeri trasportati con il servizio erogato dall'impresa ferroviaria che adempie al contratto in vigore, nonché alle relative previsioni future, sia nello scenario che prevede l'inserimento del nuovo servizio da parte del soggetto proponente sia in quello che prevede il mantenimento dello *status quo*. Analogamente, al soggetto proponente si chiede di trasmettere le previsioni relative ai passeggeri trasportati, anche ottenute tramite indagini. Si chiede, inoltre, di indicare sempre la metodologia utilizzata per la rilevazione o la previsione del numero di passeggeri trasportati, in considerazione dell'ampia gamma di metodologie ad oggi disponibili a tal fine e dei vantaggi e svantaggi di ciascuna. Altri aspetti particolarmente rilevanti ai fini delle analisi riguardano il sistema tariffario, con il dettaglio delle tipologie di tariffe disponibili e il relativo importo, il numero di titoli di viaggio venduti per tipologia e l'ammontare dei ricavi stimati per i servizi interessati dall'EET. Nel caso del nuovo servizio, tali dati saranno richiesti in termini di previsioni. Gli indicatori finalizzati a misurare il livello di qualità erogata del servizio di trasporto sono richiesti sia all'Ente affidante, sia all'impresa ferroviaria che adempie il contratto di servizio.

Acquisite le informazioni descritte, sarà possibile valutare come gli utenti si comporteranno di fronte al nuovo insieme di scelta, arricchito di una nuova alternativa, con caratteristiche diverse rispetto all'alternativa "storica". Tali valutazioni potranno risultare diverse in base alla categoria di appartenenza (utente occasionale vs utente abituale, valore monetario del tempo, etc.) e, pertanto, le segmentazioni richieste (ad

esempio: numero di titoli di viaggio venduti per tipologia) saranno utili a rappresentare l'eterogeneità dei comportamenti.

Per quanto concerne la fase *ex post*, in caso di implementazione del nuovo servizio, la metodologia prevede che l'Autorità possa disporre l'acquisizione di dati sia presso il nuovo operatore (proponente) sia presso l'impresa ferroviaria affidataria che effettua i servizi OSP, al fine di monitorare gli impatti del nuovo servizio. Anche in questa fase i dati individuati sono caratterizzati da un rilevante livello di dettaglio, stante la necessità di monitorare il comportamento della domanda, potendo così pervenire a corrette valutazioni in sede di verifiche di impatto e a effettuare nuovamente il test dell'equilibrio economico. Particolare attenzione è posta quindi sui dati relativi alla domanda ovvero al numero di passeggeri effettivamente trasportati, al numero di saliti e discesi per fermata, al livello di qualità erogata del servizio di trasporto, al numero di biglietti venduti per tipologia tariffaria. I dati possono essere riferiti sia a servizi OSP sia al nuovo servizio che ai servizi OA esistenti se operati dal gestore dei servizi OSP.

La possibilità di un riesame dell'EET si ha su istanza di parte entro un mese dalla decisione dell'Autorità. Sono comunque fatti salvi i generali poteri di cui agli articoli 21-*quinquies* e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241, sul procedimento amministrativo, nonché all'articolo 37 del decreto legislativo 15 luglio 2015, n. 112, in particolare qualora il nuovo servizio risulti successivamente profondamente modificato rispetto alle caratteristiche analizzate o qualora si registri una differenza sostanziale fra l'impatto reale del nuovo servizio sul contratto di servizio e quello stimato.

Torino, 20 aprile 2020

Il Responsabile del Procedimento
f.to *Cinzia Rovesti*

ANNESSO 1 – ELENCO DELLE INFORMAZIONI RILEVANTI ED OBBLIGO DI ACCESSO AL DATO

Come previsto dall'articolo 9, paragrafo 1 e 3, del regolamento di esecuzione, l'Autorità si riserva la possibilità di richiedere informazioni integrative necessarie alle proprie valutazioni, ai soggetti e secondo quanto stabilito all'articolo 7, paragrafo 2, del regolamento di esecuzione.

Tutte le informazioni dovranno essere trasmesse in un formato elettronico editabile.

Pertanto, l'Autorità potrà richiedere, a titolo esemplificativo le seguenti informazioni e/o dati, laddove non già trasmessi all'Autorità ai sensi della delibera ART n. 120/2018 o non pubblicati sui siti web rispettivamente dell'impresa ferroviaria e dell'ente affidante, ai sensi della Misura 10 della delibera ART n. 16/2018:

1. all'Ente affidante:

- evidenze circa le concrete sovrapposizioni del nuovo servizio ferroviario proposto con i servizi effettuati nell'ambito del contratto di servizio (in via esemplificativa, in termini di fermate intermedie, orario, durata del viaggio, frequenza, coincidenze con altri servizi) del quale si teme la compromissione;
- previsioni pertinenti relative ai passeggeri trasportati (per tipologia di titolo di viaggio), compresa la metodologia impiegata per le previsioni, e ai ricavi da traffico, sia per il contratto nel suo complesso, sia per i servizi del contratto in sovrapposizione con il nuovo servizio, per ciascun anno di esercizio del periodo di programmazione dei nuovi servizi proposti;
- passeggeri trasportati (per tipologia di titolo di viaggio), compresa la metodologia impiegata per il rilevamento, e ricavi da traffico a consuntivo, sia per il contratto nel suo complesso, sia per i servizi del contratto in sovrapposizione con il nuovo servizio, relativi agli ultimi 3 esercizi disponibili;
- tipologie di tariffe previste dal sistema tariffario (come ad esempio, abbonamento, titolo di viaggio di corsa semplice, *carnet*) e relativo importo espresso in euro, nonché eventuali agevolazioni tariffarie previste (a titolo esemplificativo e non esaustivo, studenti, PMR);
- numero di titoli di viaggio venduti per tipologia tariffaria (come ad esempio, abbonamento, titolo di viaggio di corsa semplice, *carnet*) per i servizi del contratto in sovrapposizione con il nuovo servizio;
- risultati di monitoraggi della qualità erogata o percepita dei servizi negli ultimi 3 anni;
- la metodologia e i dati utilizzati per calcolare l'incidenza finanziaria netta a norma dell'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1370/2007 e dell'allegato di tale regolamento, nonché copia del contratto di servizio, inclusivo del Piano Economico-Finanziario (PEF), della matrice dei rischi e dell'eventuale Piano di Raggiungimento degli Obiettivi (PRO);

2. all'impresa ferroviaria che adempie il contratto di servizio:

- informazioni sugli orari del servizio, compresi gli orari di partenza, le fermate intermedie, gli orari di arrivo e le coincidenze con altri servizi (programma di esercizio), relativamente ai servizi in sovrapposizione con quelli del proponente;
- per ciascun anno di esercizio del periodo di programmazione dei nuovi servizi proposti, previsioni di passeggeri trasportati, compresa la metodologia impiegata, sottostanti la formulazione del PEF, sia per il contratto di servizio nel suo complesso, sia per i servizi in sovrapposizione con quelli del proponente;
- per ciascun anno di esercizio del periodo di programmazione dei nuovi servizi proposti, le previsioni di passeggeri trasportati riviste in ragione del nuovo servizio, sia per il contratto di servizio nel suo complesso, sia e per i servizi in sovrapposizione con quelli del proponente;
- per ciascun anno di esercizio del periodo di programmazione dei nuovi servizi proposti, previsioni pertinenti relative ai ricavi da traffico, sia per il contratto di servizio nel suo complesso, sia per i servizi in sovrapposizione con quelli del proponente;

- tipologie di tariffe previste dal sistema tariffario (abbonamento, titolo di viaggio di corsa semplice, *carnet*) e relativo importo espresso in euro, nonché eventuali agevolazioni tariffarie previste (a titolo esemplificativo, studenti, PMR);
- numero di titoli di viaggio venduti per tipologia tariffaria (come ad esempio, abbonamento, titolo di viaggio di corsa semplice, *carnet*) per i servizi del contratto in sovrapposizione con il nuovo servizio;
- condizioni minime di qualità (di cui alla Delibera ART n. 16/2018) e altri eventuali indicatori, con l'indicazione dei relativi livelli o target finalizzati a misurare il livello di qualità erogata del servizio di trasporto;
- variazioni delle voci di costo e di ricavo indotte dal nuovo servizio sul PEF del contratto di servizio e relativa motivazione, trasmettendo altresì gli schemi di PEF aggiornati;
- dati a consuntivo di contabilità regolatoria per gli anni di vigenza contrattuale, inclusa la rendicontazione sui KPI contrattuali, con il dettaglio delle voci di costo e di ricavo, nonché di produzione, relativi al contratto di servizio del quale si teme la compromissione in ragione del nuovo servizio, specificando la quota parte allocabile ai servizi (o ai percorsi) per i quali sono evidenziate le sovrapposizioni col nuovo servizio ferroviario;
- sulla base degli schemi di contabilità regolatoria individuazione delle poste interessate dall'entrata in esercizio del nuovo servizio e della loro variazione a preventivo, relativamente agli esercizi individuati dal proponente di messa in esercizio del nuovo servizio;
- dati di ricavo a consuntivo mensili relativi agli ultimi 3 esercizi disponibili, relativi alla sola quota parte allocabile ai servizi (o ai percorsi) per i quali sono evidenziate le sovrapposizioni col nuovo servizio ferroviario, con scomposizione dei dati di traffico (passeggeri e passeggeri*km) per tipologia di bigliettazione (abbonamenti e altri tipi di titoli di viaggio) e per fascia oraria;
- dati di ricavo a preventivo mensili relativi ai primi 3 esercizi a partire da quello della possibile entrata in produzione del nuovo servizio ferroviario, relativi alla sola quota parte allocabile ai servizi (o ai percorsi) per i quali sono evidenziate le sovrapposizioni col nuovo servizio ferroviario, con scomposizione dei dati di traffico (passeggeri e passeggeri*km) per tipologia di bigliettazione (abbonamenti e altri tipi di titoli di viaggio) e per fascia oraria, con evidenza degli scostamenti dovuti all'entrata del nuovo operatore;
- i dati di passeggeri trasportati a consuntivo relativi agli ultimi 3 esercizi disponibili, riferibili ai servizi (o ai percorsi) per i quali sono evidenziate le sovrapposizioni col nuovo servizio ferroviario, unitamente al programma di esercizio, con il dettaglio delle frequenze, degli orari, delle fermate intermedie e delle coincidenze;

3. al proponente del nuovo servizio ferroviario, le informazioni riguardanti il progetto di nuovo servizio ferroviario per passeggeri, tra cui:

- piano commerciale;
- informazioni sugli orari del servizio, compresi gli orari di partenza, le fermate intermedie, gli orari di arrivo e le coincidenze con altri servizi (programma di esercizio), relativamente ai servizi che si intende proporre;
- previsioni relative ai passeggeri trasportati (per tipologia di titolo di viaggio) e descrizione delle loro caratteristiche socio-economiche, disponibilità a pagare e/o motivazioni di viaggio (segmentazione della domanda prevista), e ai ricavi da traffico per tipologia di titolo di viaggio e per ciascun anno di esercizio del periodo di programmazione dei nuovi servizi proposti; descrizione delle indagini sulla domanda effettuate (compresa la metodologia impiegata);
- strategie tariffarie, con particolare riferimento alle tipologie di tariffe previste (come ad esempio, abbonamento, titolo di viaggio di corsa semplice, *carnet*) con riferimento anche alla eventuale integrazione di (pacchetti integrati di tariffe) più modalità di trasporto e relativo importo espresso in euro, nonché eventuali scontistiche/offerte;

- modalità di emissione dei biglietti/pacchetti integrati;
- specifiche del materiale rotabile (a titolo esemplificativo, numero di posti, capacità, configurazione dei veicoli) e localizzazione depositi e centri manutentivi;
- strategia di distribuzione e commercializzazione (i.e. canali digitali; integrazione con più servizi);
- benefici potenziali di natura generale attribuibili all'entrata in esercizio del nuovo servizio, finalizzati alla quantificazione dei vantaggi per l'utenza e la mobilità di cui alla procedura dell'EET;

4. al gestore dell'infrastruttura:

- informazioni riguardanti le linee o sezioni pertinenti al fine di garantire che il nuovo servizio ferroviario per passeggeri possa circolare sull'infrastruttura interessata;
- informazioni sull'incidenza potenziale del nuovo servizio ferroviario per passeggeri proposto, sulle prestazioni e sulla resilienza;
- valutazione dell'incidenza sull'utilizzo della capacità;
- piani di sviluppo dell'infrastruttura per quanto riguarda i percorsi coperti dal nuovo servizio ferroviario per passeggeri, compresa un'indicazione del momento in cui tali piani saranno attuati;
- informazioni sui pertinenti accordi quadro conclusi o in corso di discussione, in particolare con l'impresa che effettua il contratto di servizio.

Ai fini del monitoraggio del nuovo servizio e dei servizi OSP in sovrapposizione, l'Autorità può disporre l'acquisizione, anche in tempo reale, sia nei confronti del proponente che dell'impresa titolare del contratto di servizio, dei dati relativi a: (i) ciascun servizio operato (treno), con riguardo al numero di biglietti venduti per tipologia tariffaria (ad esempio, abbonamenti, titoli di viaggio singoli, *carnet*) ai passeggeri trasportati, al livello di qualità erogata del servizio di trasporto, laddove applicabile, e ai ricavi tariffari; (ii) ciascuna fermata e corsa: numero di saliti e discesi; (iii) ciascuna tratta: *load factor* e (iv) programma di esercizio, se modificato.

ANNESSO 2 - ESPERIENZE EUROPEE

A2.1 Regno Unito

Nella propria *“Guidance on Economic Equilibrium Test”* del 27 marzo 2019, l'organismo di regolazione del Regno Unito, l'Office of Rail and Road (ORR), ha emanato delle linee guida⁷ che adattano l'approccio già adottato per effettuare le proprie valutazioni in materia di nuove richieste da parte di operatori ferroviari a libero mercato, in modo da tener esplicitamente in considerazione l'impatto del nuovo servizio sulla profittabilità del servizio operato in regime di contratto di servizio pubblico. ORR, parallelamente all'EET svolge inoltre il proprio compito di valutazione delle richieste di accesso.

Nello svolgere l'EET, ORR prende in considerazione quattro elementi: l'impatto sui ricavi del servizio operato in ragione di un contratto con obbligo di servizio pubblico (di seguito: OSP), l'impatto sul costo netto per l'autorità che ha affidato il contratto OSP, le risultanze del test *Not Primarily Abstractive* (di seguito: NPA test), e gli altri fattori elencati all'articolo 10 del regolamento di esecuzione.

ORR applica quindi il c.d. NPA test⁸, che si sviluppa in 5 fasi:

- applicazione di un modello di stima della crescita e della variazione della domanda dei passeggeri, in modo da effettuare una prima stima generale della quantità di ricavi sottratti dall'impresa che opera in regime di OSP e di quelli generati *ex novo* dal servizio a mercato;
- controllo delle stime della prima fase alla luce delle ulteriori informazioni fornite dagli *stakeholders*, soprattutto in merito alle previsioni di ricavi, di costi e di domanda, nonché della struttura e del livello dei prezzi proposti;
- elaborazione, attraverso dati di *benchmark* già disponibili o indagini di mercato, di stime definitive;
- valutazione degli effetti dell'introduzione del nuovo servizio anche a due anni dalla sua introduzione, per vedere se – come di solito si verifica per i nuovi servizi – vi sia stata una riduzione nei ricavi sottratti dai servizi esistenti ed un incremento dei ricavi generati;
- sono definiti gli intervalli delle stime quantitative del possibile impatto, prendendo in considerazione anche altri elementi, quali: la concomitante presenza di un altro servizio a libero mercato sulla stessa linea, la distribuzione tra i flussi considerati della porzione dei ricavi sottratti e generati, il livello di confidenza delle stime effettuate.

⁷ https://orr.gov.uk/_data/assets/pdf_file/0013/40801/guidance-on-the-economic-equilibrium-test.pdf

⁸ ORR applica tale test ad ogni nuova richiesta di servizio.

“We would expect to apply the ‘not primarily abstractive’ test to:

(i) a new open access service which would compete with franchised services and so impact on the public sector funder’s budget;

(ii) a new franchised service which would compete with an existing franchised service, where we would expect to focus the test on areas where the competing franchised services are operated on behalf of different funders or where for some other reason there are particular concerns over the impact on a funder’s budget; and

(iii) a new service, which might be open access or franchised, which would compete with an existing open access service and which, if it caused the existing open access operator to withdraw from the market, could reduce overall competition on the network.

We also believe that there could be circumstances where we would apply the test when one franchisee proposes to increase the level of competition against another franchisee (which might include, for example, an increase in the number of services or station calls) in order to help inform us whether it would be likely to be wasteful competition.”

https://orr.gov.uk/_data/assets/pdf_file/0007/27457/not-primarily-abstractive-test.pdf

Per quanto riguarda le informazioni richieste, ORR si limita ad elencare le informazioni di cui all'articolo 7 del Regolamento di esecuzione.

A.2.2 Francia

Le disposizioni nazionali che recepiscono, in Francia, l'articolo 11 della direttiva Recast sono il *Code des transports*, ed in particolare gli articoli L2121-12 e L2133-1 (quest'ultimo è stato modificato dall'articolo 8 della legge n. 2018-515 del 27 giugno 2018), e il decreto n. 2018-1275 del 26 dicembre 2018, relativo all'obbligo di notifica delle offerte di servizi di trasporto ferroviario di viaggiatori e alla procedura del test di equilibrio economico⁹.

Rispetto al quadro normativo europeo, le norme nazionali francesi sopra citate contengono alcune disposizioni che danno il compito all'organismo di regolazione nazionale, l'Autorité de régulation de transports, di verificare che il nuovo servizio ferroviario di trasporto passeggeri sia effettivamente un nuovo servizio, prima di notificare i potenziali controinteressati.

L'Autorità francese nel mese di giugno 2019¹⁰, a seguito di una apposita consultazione pubblica, ha definito la metodologia da applicare per l'EET. Il test è composto da 5 stadi:

- verifica del campo di applicazione, ossia dell'esistenza di un contratto di servizio pubblico su un dato tratto o su uno sostituivo impattato dal nuovo servizio;
- verifica della conformità del perimetro, ovvero del fatto che l'impatto del nuovo servizio liberamente organizzato sia sul contratto di servizio pubblico nel suo complesso;
- analisi della sostituibilità tra il servizio pubblico e quello liberamente organizzato, tramite un confronto di alcuni elementi, tra i quali, ad esempio: i tempi di percorrenza proposti, gli orari, le frequenze giornaliere e settimanali di ciascun servizio, il numero e la vicinanza delle fermate, il numero di coincidenze, il livello di capacità teorica dell'offerta;
- valutazione del rischio di incidenza finanziaria considerevole, effettuata tramite tappe successive:
 - utilizzo di un primo approccio massimalista, che stima l'incidenza finanziaria delle perdite di ricavi, *ceteris paribus*;
 - se ritenuto necessario, implementazione di un approccio completo di determinazione dell'incidenza finanziaria, con stima dell'effetto di induzione del traffico, delle economie di costo potenziali, della rimodulazione degli investimenti effettuati dalle imprese ferroviarie o dalle autorità che appaltano il servizio pubblico, del valore dei diritti di esclusiva;
- stima dei benefici per gli utenti e dei benefici sociali.

Per quanto riguarda le informazioni richieste, il regolatore francese dedica un Annesso alla propria decisione, il numero 4, per fornire una lista, che definisce "non limitativa", delle informazioni che potranno essere richieste alle parti coinvolte nel procedimento. Tale lista, tuttavia, coincide con l'elenco di cui all'articolo 7 del Regolamento di esecuzione.

In Tabella 1 **Errore. L'origine riferimento non è stata trovata.** sono illustrati i criteri adottati dal regolatore inglese e da quello francese sulle tematiche più rilevanti e meno "proceduralizzate" dell'EET.

⁹ <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000037866434&categorieLien=id>

¹⁰ Autorité de réglementation des transports, décision n° 2019-032 du 6 juin 2019 portant adoption des lignes directrices relatives à la notification des nouveaux services librement organisés de transport ferroviaire de voyageurs et à la mise en œuvre du test d'équilibre économique.

Tabella 1 – Analisi delle linee guida inglesi e francesi su specifiche tematiche

	ORR	ART (Francia)
Le soglie per la definizione della modifica sostanziale di un servizio esistente sono strutturate?	Considerano una modifica sostanziale ogni incremento nella frequenza del servizio, nel numero di fermate o una <i>station stop</i> supplementare.	Valutano come il carattere sostanziale di una modifica principalmente in relazione all'incremento nella frequenza del servizio, nel numero di fermate o una <i>station stop</i> supplementare. Non escludono di tenere conto di variazioni che portino a modifiche della domanda, come una variazione degli orari o della capacità dei treni.
Il pregiudizio economico (i.e. l'incidenza "notevole") è quantificato?	Tengono conto di una serie di indicatori di performance finanziaria, come i margini operativi, o approcci basati sui flussi di cassa. Saranno considerati anche gli accordi di revenue sharing contenuti nel contratto di OSP. Non applicano soglie predefinite, ma valuteranno i tassi di rendimento dell'impresa che opera in regime OSP sia a consuntivo, sia come previsti in fase di gara, anche confrontandoli con quelli di altre imprese in regime OSP.	Sono rapportate le perdite potenziali di ricavi (stimati in base alle tariffe in vigore e alle previsioni di traffico) e l'ammontare dei contributi pubblici. Sottolineano che il livello a partire dal quale l'incidenza finanziaria può essere definita "notevole" mal si presta ad una definizione normativa. Nel caso dell'incidenza finanziaria netta è sottolineata l'importanza della sostenibilità e continuità del contratto di PSO.
È previsto l'EET sia sull'impresa ferroviaria che svolge il servizio OSP sia sull'ente affidante?	Dal punto di vista dell'ente appaltante, viene valutata la relazione tra la il costo netto del contratto OSP per l'ente e il suo valore totale, sempre senza stabilire preventivamente alcuna soglia.	Non in maniera esplicita, ma solo con riferimento a quanto previsto nel regolamento di esecuzione.
È effettuata l'analisi dei benefici?	Sono valutati i benefici più ampi derivanti dal nuovo servizio, quali, ad esempio, tariffe più basse, riduzione dei tempi di viaggio, incremento delle frequenze. Tali analisi potrebbero essere ulteriormente ampliate.	Sono valutati i benefici netti per gli utilizzatori del servizio (tempi di percorrenza più brevi, qualità migliore del servizio, maggior confort del materiale rotabile, maggior scelta di orari...) e quelli sociali (generazione di esternalità positive, quali la riduzione della congestione e degli incidenti)
Sono presi in considerazione altri elementi esterni al contratto di servizio?	Le risultanze del test NPA (<i>Not Primarily Abstractive</i>)	Valutazione dell'eventuale degrado generato sulla robustezza del grafo di circolazione o su una porzione di infrastruttura dichiarata satura. Viene tenuto in conto anche l'incremento degli introiti da pedaggio del gestore dell'infrastruttura.

A.2.3 Altre esperienze europee

Per quanto riguarda la restante disciplina introdotta dagli altri paesi europei ad oggi, sono pochi i regolatori che hanno adottato atti contenenti la metodologia per l'effettuazione dell'EET.

Il regolatore belga, il Regulatory Body for Railway Transport and Brussels Airport operations, ha prodotto un breve documento 10 luglio 2019 che si limita a riprodurre a grandi linee quanto riportato nel Regolamento di esecuzione, seppur non esplicitamente citato¹¹.

¹¹ <https://www.regul.be/wp-content/uploads/2019/07/methode-test-economisch-evenwicht.pdf>.

Per quanto riguarda il documento contenente la metodologia per l'effettuazione dell'EET pubblicato dal regolatore olandese, l'Autoriteit Consument & Markt, il principale elemento di novità in esso contenuto rispetto a quanto previsto nel Regolamento di esecuzione consiste nell'introduzione di un valore-soglia per la negazione dell'accesso al soggetto proponente il nuovo servizio ferroviario passeggeri. In particolare, viene analizzato il tasso interno di rendimento¹² del Contratto di servizio nella sua interezza e per tutta la sua durata, la cui riduzione se superiore all'1%, porta al rigetto della richiesta di accesso, mentre se è inferiore allo 0,2% l'istanza di accesso è accolta. Per valori intermedi, la valutazione dipende dagli elementi pertinenti al caso di specie complessivamente considerati.

La metodologia spagnola, posta in consultazione dalla Comisión Nacional de los Mercados Y la Competencia (CNMC) in data 6 febbraio 2020,¹³ riprende nei contenuti il regolamento di esecuzione, aggiungendo però una serie di valori-soglia, ed in particolare:

- inclusione, tra i possibili casi che determinano una “modifica sostanziale”, di un incremento del 10% della capacità di offerta in termini di posti-km annui rispetto al precedente EET o di una previsione di riduzione di prezzo tale per cui il prezzo finale risulti inferiore del 15% rispetto al prezzo medio osservato tra tutte le imprese ferroviarie;
- valutazione dello scostamento previsto nel margine netto¹⁴ prima e dopo l'entrata del nuovo servizio ferroviario passeggeri: se tale scostamento è inferiore all'1%, si concede l'accesso; se è compreso tra l'1% e il 2%, l'accesso è concesso con limitazioni; se è superiore al 2%, l'accesso è negato.

¹² Tale tasso è definito come il tasso di sconto al quale il flusso di cassa netto è azzerato. Esso è calcolato escludendo i costi dei finanziamenti e prendendo in considerazione come flusso di cassa positivo a fine concessione l'eventuale valore residuo degli investimenti.

¹³ https://www.cnmc.es/sites/default/files/editor_contenidos/Transportes/Ferroviario/20202006_CP_articulo_14.pdf.

¹⁴ Definito da CNMC come “beneficio”, e risultante dalla differenza tra i ricavi totali (da traffico e da contributi pubblici) ed i costi totali.