

RELAZIONE ISTRUTTORIA DEGLI UFFICI

Conclusione del procedimento avviato con delibera n. 86/2020. Adozione della “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 di esecuzione (UE) 2018/1795 della Commissione”.

SOMMARIO

1. PREMESSA	4
2. ESITI DELLA CONSULTAZIONE	6
2.1.1 Valutazione sintetica dell'esito della consultazione	7
2.2 Paragrafo 1 – Ambito di applicazione	11
2.2.1 Contenuti del Documento	11
2.2.2 Sintesi delle osservazioni e valutazione	11
2.2.3 Approfondimenti	12
2.2.3.1 <i>Regime di esclusiva</i>	12
2.2.3.2 <i>Elementi di caratterizzazione del servizio</i>	12
2.2.3.3 <i>Servizi per la mobilità locale</i>	13
2.2.3.4 <i>Identificazione della novità di un servizio ferroviario</i>	13
2.3 Paragrafo 2 – Principi generali	14
2.3.1 Contenuti del Documento	14
2.3.2 Sintesi delle osservazioni e valutazione	14
2.3.3 Approfondimenti	15
2.3.3.1 <i>Incidenza negativa "notevole"</i>	15
2.3.3.2 <i>Compensazione a posteriori dell'impatto effettivo del nuovo servizio</i>	15
2.3.3.3 <i>Offerta di servizi ferroviari pianificata</i>	15
2.3.3.4 <i>Remunerazione del contratto OSP</i>	16
2.3.3.5 <i>Momento di valutazione del carattere di novità</i>	16
2.4 Paragrafo 3 – Procedura di EET e criteri di valutazione: fasi propedeutiche	16
2.4.1 Contenuti del Documento	16
2.4.2 Sintesi delle osservazioni e valutazione	17
2.4.3 Approfondimenti	19
2.4.3.1 <i>Valutazione di fattibilità da parte del gestore dell'infrastruttura</i>	19
2.4.3.2 <i>Inammissibilità delle richieste di EET</i>	19
2.4.3.3 <i>Sostituzione del criterio di inammissibilità basato sul coverage ratio</i>	20
2.4.3.4 <i>Eliminazione del criterio di inammissibilità basato sul coverage ratio</i>	20
2.4.3.5 <i>Coverage ratio calcolato coi dati dell'Osservatorio TPL</i>	21
2.4.3.6 <i>Proroga del contratto OSP</i>	22
2.4.3.7 <i>Procedure di affidamento in corso</i>	22
2.4.3.8 <i>Eliminazione del criterio di inammissibilità basato sulla durata residua</i>	22
2.4.3.9 <i>Eliminazione del criterio di inammissibilità basato sulla presenza di servizi a mercato</i>	22
2.4.3.10 <i>Ulteriore criterio di inammissibilità</i>	23
2.5 Paragrafo 3 – Procedura di EET e criteri di valutazione: fasi conseguenti	23
2.5.1 Contenuti del Documento	23
2.5.2 Sintesi delle osservazioni e valutazione	24
2.5.3 Approfondimenti	26
2.5.3.1 <i>Ulteriori elementi per la valutazione della sostituibilità</i>	26
2.5.3.2 <i>Valutazione della sostituibilità tra nuovo servizio e servizi OSP</i>	26
2.5.3.3 <i>Determinazione del grado di sostituibilità</i>	27
2.5.3.4 <i>Ulteriori elementi di caratterizzazione dei servizi ad alto valore</i>	27
2.5.3.5 <i>Eliminazione del servizio ad alto valore</i>	28
2.5.3.6 <i>Sostituibilità dei servizi non preclusiva all'esame economico del contratto OSP</i>	28
2.5.3.7 <i>Elementi per la verifica dell'incidenza finanziaria netta</i>	28

2.5.3.8	<i>Mancanza di criteri oggettivi di verifica dell'incidenza finanziaria netta</i>	29
2.5.3.9	<i>Rivalutazione annuale e monitoraggio ex-post</i>	29
3.	Parere pervenuto ai sensi dell'art. 12, comma 6, del d.lgs. 112/2015	30
3.1	Parere del Ministero dell'Economia e delle Finanze	30

1. PREMESSA

Con la delibera n. 86/2020 del 23 aprile 2020 l’Autorità ha avviato un procedimento volto a definire la metodologia per l’esame dell’equilibrio economico dei contratti di servizio pubblico ai sensi dell’art. 12 del decreto legislativo 15 luglio 2015, n. 112, e dell’art. 14 del regolamento di esecuzione (UE) 2018/1795 della Commissione del 20 novembre 2018 (di seguito: Regolamento di esecuzione).

Contestualmente, l’Autorità ha indetto una consultazione pubblica sulla metodologia in oggetto, contenuta nell’allegato A alla medesima delibera, fissando al 3 luglio 2020 il termine per formulare osservazioni ed eventuali proposte sul documento posto in consultazione, termine successivamente prorogato al 13 luglio 2020 con la delibera n. 114/2020.

In esito a tale consultazione sono pervenuti, nei termini previsti, i contributi dei seguenti soggetti elencati in ordine cronologico:

- Regioni Lombardia e Liguria (prot. ART 9620/2020);
- Trenord (prot. ART 9621/2020);
- NTV (prot. ART 9704/2020);
- ASSTRA (prot. ART 10213/2020);
- Massimo Malena & Associati Studio legale (prot. ART 10224/2020);
- Conferenza delle Regioni e delle Province autonome (prot. ART 10225/2020);
- Trenitalia (prot. ART 10226/2020).

Tutti i contributi giunti, non contenenti parti di testo confidenziali, sono stati acquisiti agli atti del procedimento e resi disponibili sul sito istituzionale dell’Autorità al *link*:

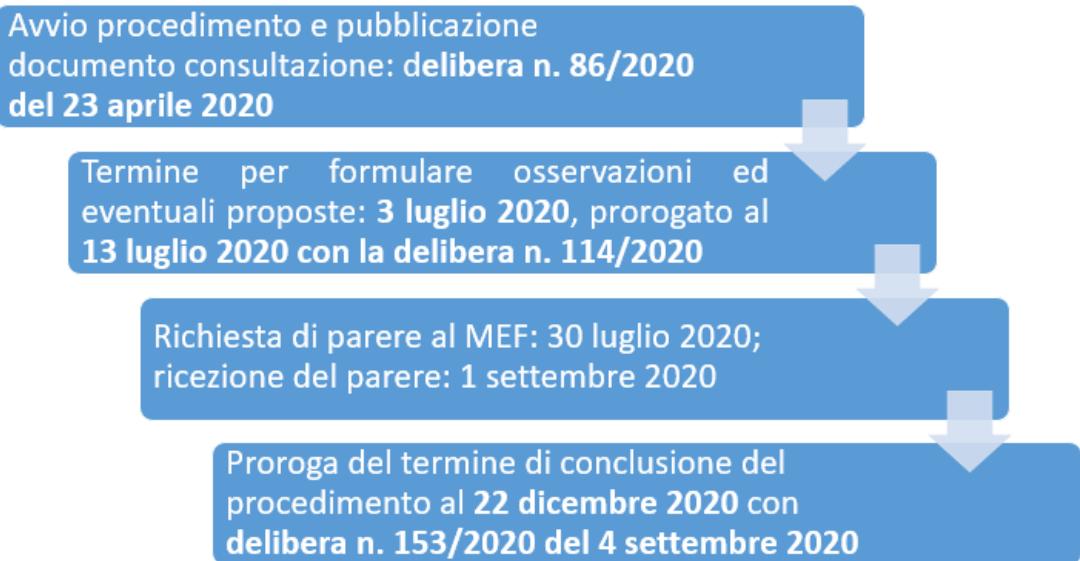
<https://www.autorita-trasporti.it/consultazioni/consultazione-sulla-regolazione-dellaccesso alle-infrastrutture-ferroviarie-per-lofferta-di-un-nuovo-servizio-di-trasporto-passeggeri-metodologia-per-lesame-delleq/>

Successivamente, con lettera del 30 luglio 2020 (prot. ART 11161/2020), l’Autorità ha trasmesso al Ministero dell’Economia e delle Finanze (di seguito: MEF) lo schema di atto perfezionato sulla base della valutazione delle osservazioni pervenute, ai fini dell’acquisizione del parere previsto, ai sensi dell’art. 12, comma 6, del d.lgs. 112/2015.

Con nota del MEF del 1° settembre 2020 (prot. ART 12423/2020) è stato trasmesso il previsto parere richiesto. Al riguardo, le precisazioni in merito al testo della metodologia, in relazione ai contenuti del parere pervenuto, sono dettagliate nella presente Relazione istruttoria.

Sinteticamente, il procedimento avviato con delibera n. 86/2020 si è sviluppato come rappresentato nella Figura che segue.

Figura 1 – Descrizione delle fasi del procedimento di adozione della Metodologia dell'EET



2. ESITI DELLA CONSULTAZIONE

La Relazione illustrativa relativa alla delibera n. 86/2020 reca la descrizione degli istituti e delle tematiche rilevanti nonché degli elementi essenziali dello Schema di Atto sottoposto a consultazione, unitamente ad un *benchmarking* internazionale sulle metodologie dell'esame dell'equilibrio economico già adottate da altri Organismi di regolazione.

Laddove non siano pervenute osservazioni sul testo della Metodologia posta in consultazione ovvero non siano state operate modifiche in esito alla procedura di consultazione stessa, si rinvia alla citata Relazione illustrativa per la precisazione dei contenuti e delle finalità delle specifiche misure di cui all'Allegato A della medesima delibera n. 86/2020 (di seguito: Documento).

Ciò premesso, nella presente Relazione istruttoria si darà conto, sinteticamente, della fase finale del procedimento, ossia:

- delle osservazioni formulate dagli *stakeholder* in merito ai contenuti del Documento;
- delle relative e motivate valutazioni degli Uffici, preliminarmente sintetizzate secondo la seguente classificazione:

Valutazione sintetica	Descrizione
Da accettare	Osservazioni che hanno reso opportuno emendare il Documento con la proposta emersa dalla consultazione.
Da accettare, con modifiche	Osservazioni che hanno reso opportuno modificare il Documento alla luce della proposta/osservazione formulata nella consultazione.
Chiarimento	Osservazioni che hanno reso opportuno precisare la posizione dell'Autorità mantenendo inalterato il testo del Documento.
Da respingere	Osservazioni che non hanno comportato una revisione del testo del Documento, sulla base delle motivazioni espresse nella presente Relazione istruttoria.
Da respingere, con precisazioni	Osservazioni che, pur non comportando una revisione del testo del Documento, hanno indotto a precisare la posizione dell'Autorità in ordine alla tematica sollevata in dettaglio.

2.1.1 Valutazione sintetica dell'esito della consultazione

Nel rinviare alle Tabelle istruttorie per il dettaglio concernente i contributi pervenuti e le risultanze del relativo esame, riportate nelle Sezioni 2.2, 2.3, 2.4, 2.5 e 3, in esito all'istruttoria svolta si rileva quanto segue.

Hanno partecipato alla consultazione intervenienti appartenenti alle principali categorie di soggetti interessate dagli esiti dell'applicazione della metodologia in esame e precisamente: le imprese ferroviarie titolari di un contratto di servizio (IF CdS); le imprese ferroviarie operanti in esclusivo regime di libero mercato (IF Open Access); gli enti affidanti i contratti di servizio (EA); le Associazioni rappresentanti delle imprese ferroviarie operanti servizi OSP, cioè con obblighi di servizio pubblico, e le Associazioni di EA (rispettivamente, Associazioni IF CdS e Associazioni EA). Ha partecipato anche uno studio legale di consulenza (Studio Legale), portando ad un totale di 7 soggetti intervenienti.

Gli specifici punti in cui si declina la metodologia dell'esame dell'equilibrio economico (di seguito, anche: Metodologia EET) oggetto di osservazioni e proposte alternative sono individuati nella Tabella che segue, analizzati per tipologia di soggetti intervenienti.

Tabella 1 – Osservazioni e proposte pervenute nella consultazione sulla Metodologia dell'EET

		Associazioni EA	Associazioni IF CdS	EA	IF CdS	IF Open Access	Studio Legale
1. Ambito di applicazione e procedura dell'esame dell'equilibrio economico	1.1						
	1.2	■	■	■	■	■	■
	1.3						
	1.4						
2. Principi generali per l'effettuazione dell'esame dell'equilibrio economico	2.1		■		■		
	2.2					■	
	3.1	■		■	■		
	3.2					■	
	3.3	■	■		■	■	■
	a)	■	■	■	■	■	■
	b)	■		■	■		■
	c)		■		■	■	■
	3.4						
	3.5	■	■	■	■	■	■
	3.6	■	■	■	■	■	■
	3.7						■
3. Procedura per l'effettuazione dell'esame dell'equilibrio economico e criteri di valutazione	3.8						
	3.9	■	■	■	■		
	3.10	■	■		■		
	3.11	■		■			
	3.12	■		■		■	
	3.13	■	■	■	■		

Come si evince dalla Tabella, la totalità dei soggetti intervenienti ha espresso osservazioni/proposte in merito al punto 3.3 della Metodologia EET, in tema di condizioni di ammissibilità dell'analisi di equilibrio economico,

ed ai punti 3.5 e 3.6, sulla verifica della sostituibilità tra nuovo servizio ferroviario proposto e servizi con obblighi di servizio pubblico, ivi inclusa la nozione di servizio ad “alto valore”.

Con riferimento alle condizioni di ammissibilità, alcuni intervenienti hanno contestato il potere dell’Autorità di adottare una metodologia per l’effettuazione dell’esame dell’equilibrio economico che ne limiti il campo di applicazione, non essendo ciò previsto né dal regolamento di esecuzione (UE) 2018/1795 né dal d.lgs. 112/2015.

Tale osservazione, che tenderebbe a limitare la competenza stessa dell’Autorità nella definizione della Metodologia EET, non può essere accolta.

Come meglio illustrato nelle Sezioni che seguono, preliminarmente si rileva che l’art. 12, comma 6, del d.lgs. 112/2015 dispone che “[p]er 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”. Risiede pertanto nella norma applicabile la competenza dell’Autorità, in qualità di Organismo di regolazione per il settore ferroviario, di delineare una Metodologia EET, la quale può ben includere l’individuazione di condizioni della sua ammissibilità, rientrando anch’esse nel novero dei “criteri” che qualificano la metodologia. L’individuazione di condizioni di ammissibilità è quindi da considerarsi parte della Metodologia EET. Nessuna norma del Regolamento di esecuzione appare ostativa all’introduzione di condizioni di ammissibilità a condizione che queste costituiscano una fase di una metodologia “chiara, trasparente e non discriminatoria”, come previsto dall’art. 14(1) del Regolamento di esecuzione. Al riguardo, si consideri peraltro che la direttiva 2012/34/UE (cd. direttiva Recast) non prevede l’obbligatorietà per lo Stato membro di adottare necessariamente la metodologia per la valutazione dell’incidenza sui contratti di servizio impattati dai nuovi servizi ferroviari (art. 11, direttiva Recast)¹. Dal carattere di non obbligatorietà del test di compromissione dell’equilibrio economico di un contratto di servizio, si ritiene possa discendere un ulteriore elemento a sostegno della previsione, da parte dell’Autorità, tra i criteri la cui definizione è stata alla stessa demandata dal legislatore nazionale, di condizioni oggettive da valutare antecedentemente allo svolgimento del test.

Con riferimento all’osservazione concernente la limitazione dell’applicazione della Metodologia EET ai soli contratti di servizio pubblico con diritto di esclusiva, prevista nel Documento, si ritiene accoglibile la proposta di eliminazione. Premesso che ai sensi dell’art. 2, lettera f) del regolamento (CE) 1370/2007 per *diritto di esclusiva* si intende “*il diritto in virtù del quale un operatore di servizio pubblico presta determinati servizi di trasporto pubblico di passeggeri su una linea o rete o in una zona determinata, con esclusione di qualsiasi altro operatore di servizio pubblico*”, invero, non si può escludere che su una stessa relazione di traffico interessata da un nuovo servizio ferroviario si possano registrare sia più contratti di servizio regionali² sia servizi OSP nazionali in sovrapposizione con servizi OSP regionali. D’altro canto, si conviene che nel citato Regolamento di esecuzione il diritto di esclusiva costituisce unicamente un elemento che l’Organismo di regolazione deve considerare nella valutazione della compromissione dell’equilibrio economico del contratto di servizio³.

¹ Come noto, ad esempio, la Germania non ha recepito nella propria legislazione nazionale l’esame dell’equilibrio economico del contratto di servizio impattato da nuovi servizi ferroviari.

² Ove riportato “regionali” si deve intendere sia regionali che provinciali, nel caso di servizi OSP affidati dalle Province autonome di Trento e Bolzano.

³ Cfr. spec. art. 6 (*Contratti di servizio pubblico con diritti di esclusiva*)
«Qualora l’autorità competente abbia concesso diritti di esclusiva all’impresa ferroviaria che adempie un contratto di servizio pubblico in conformità dell’articolo 3 del regolamento (CE) n. 1370/2007, l’esistenza di tali diritti non impedisce che l’accesso sia

Fatta questa premessa, si rileva che diversi *stakeholders* hanno proposto anche delle specifiche modifiche al punto 3.3, lettere a), b) e c) (rientranti nel titolo 3 - *Procedura per l'effettuazione dell'esame dell'equilibrio economico e criteri di valutazione*). Le osservazioni che riguardano i casi di inammissibilità della richiesta di EET (punto 3.3) hanno avuto ad oggetto tutte le condizioni che escludevano l'applicazione dell'EET riportate nel Documento, di seguito riportate:

- a) *rappporto tra ricavi da traffico e costi operativi del contratto OSP, al netto del pedaggio corrisposto al gestore dell'infrastruttura ferroviaria, inferiore alle soglie di legge applicabili;*
- b) *scadenza del contratto OSP nell'intervallo compreso tra l'entrata in vigore dell'orario di servizio cui si riferisce il nuovo servizio e i 12 mesi successivi;*
- c) *presenza di servizi ferroviari a mercato eserciti dall'impresa ferroviaria richiedente l'EET, su relazioni origine/destinazione interessate dal nuovo servizio, in sovrapposizione con il contratto OSP.*

Al riguardo, si è ritenuto di confermare la proposta di cui alla lettera a), pur con una diversa formulazione, posto che la fonte del criterio proposto è da individuarsi nelle disposizioni normative applicabili. La formulazione della lettera b) è invece stata integrata per meglio chiarire un punto sollevato da più parti in consultazione. Infatti, alcuni intervenienti hanno chiesto di includere nel computo della scadenza del contratto di servizio anche il periodo della proroga. Ritenendo condivisibile l'osservazione, si è allora precisato che per un contratto di servizio oggetto di proroga, la scadenza coincide con la scadenza della proroga se i) quest'ultima è prevista dal contratto, ii) è stata esercitata prima della comunicazione all'Autorità del nuovo servizio ferroviario di cui all'art. 24, co. 2, del d.lgs. 112/2018 e iii) il Piano Economico Finanziario risulta aggiornato in coerenza alla nuova durata. Pur ritenendo di accogliere il punto, quindi se ne sono preciseate le condizioni.

La lettera c) invece è stata eliminata tra le condizioni di ammissibilità ma recuperata al punto 3.5 della Metodologia EET tra i criteri di cui occorre tenere conto nell'ambito della verifica sulla sostituibilità dal lato della domanda. Ciò consente, da un lato, di rispondere ad alcune osservazioni critiche nei confronti della condizione proposta, ritenuta da alcuni discriminatoria, asimmetrica e aprioristicamente escludente alcune imprese affidatarie di servizi OSP dalla possibilità di richiedere l'EET, e dall'altro, di recuperarne a pieno la *ratio* nell'ambito delle analisi di sostituibilità.

Con riferimento ai punti relativi alla verifica di sostituibilità (punto 3.5) e alla qualifica "ad alto valore" del nuovo servizio ferroviario (punto 3.6), sono stati operati ulteriori affinamenti, arricchendo gli elementi di valutazione per effettuare l'analisi della sostituibilità in ragione delle osservazioni degli intervenienti.

L'accoglimento della proposta di integrazione dell'analisi della sostituibilità ha interessato i seguenti aspetti specifici: la capacità da parte del nuovo servizio ferroviario di generare nuova domanda di spostamenti, in maniera da tracciare compiutamente i possibili impatti sui servizi rientranti nel contratto di servizio, in ragione dell'entrata in esercizio dello stesso nuovo servizio; l'ambito di effettuazione del servizio OSP; le relazioni O/D servite e le fasce orarie, oltre alla presenza di servizi ferroviari a mercato operati da parte del gestore dei servizi ferroviari OSP, come sopra richiamato.

Per quanto riguarda i nuovi servizi ferroviari "ad alto valore", che diversi *stakeholder* chiedevano di espungere in quanto determinati sulla base di criteri e livelli di qualità non oggettivi e peraltro in diversi casi coincidenti con quelli riferibili anche ai servizi OSP, sono stati collocati nell'alveo della verifica, da effettuarsi caso per caso, del grado di sostituibilità tra nuovo servizio ferroviario e servizi OSP, segnalando tuttavia al

concesso a un richiedente affinché effettui un nuovo servizio ferroviario per passeggeri, a condizione che tale accesso non comprometta l'equilibrio economico del contratto di servizio pubblico. Nell'eseguire l'esame di cui all'articolo 10, l'organismo di regolamentazione tiene in debita considerazione il valore di tali diritti di esclusiva".»

contempo che trattandosi di servizi caratterizzati da aspetti di innovatività per l'utenza (ad esempio, integrazione di più modalità e tipologie di trasporto ed elevate condizioni di qualità), sono tali da far presumere, in generale, anche su base comparativa, caratteristiche di non sostituibilità con i servizi OSP.

Sinteticamente, le osservazioni/proposte complessivamente pervenute sono state 73⁴, il cui esito in termini di valutazione è riportato nella Figura 2, mentre nella Figura 3 sono rappresentati gli esiti delle valutazioni per tipologia di soggetti intervenienti.

Figura 2 – Osservazioni e proposte pervenute nella consultazione ed esito della valutazione

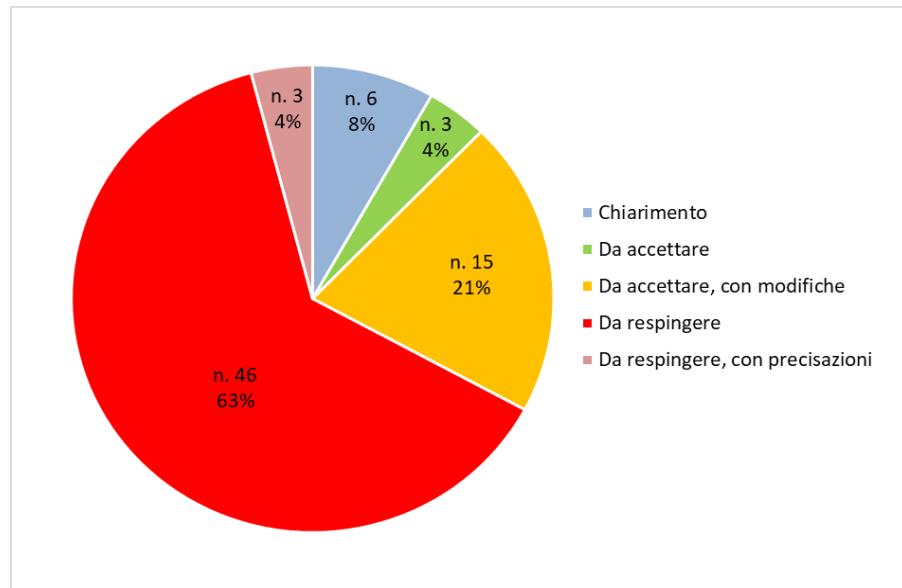
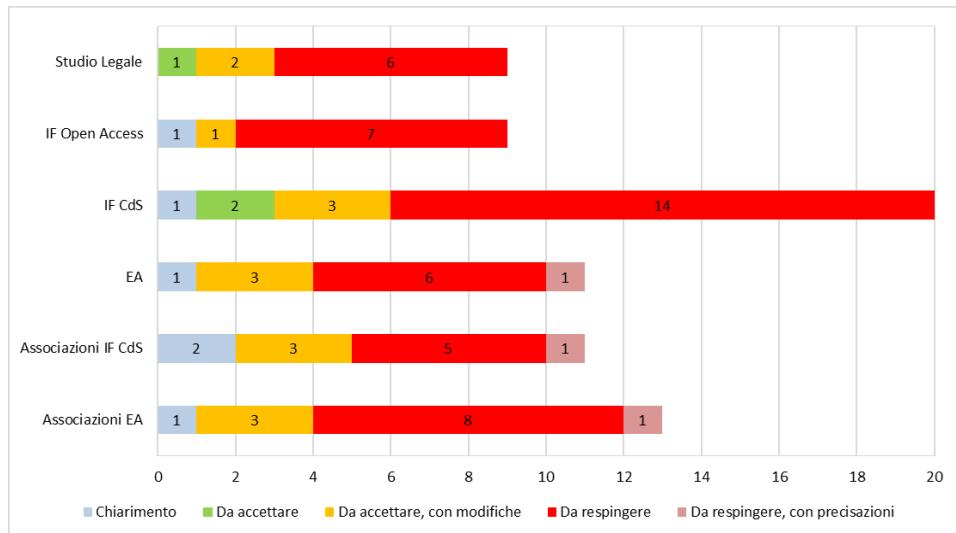


Figura 3 – Osservazioni e proposte pervenute nella consultazione ed esito della valutazione (per tipologia di interveniente)



L'Autorità, nella consapevolezza della novità della Metodologia EET e del suo ruolo cruciale nel bilanciamento dei legittimi interessi, da un lato, degli EA e delle IA, inerenti alla tutela dei contratti di servizio e, dall'altro, degli operatori ferroviari OA in ragione dell'apertura del mercato nazionale dei servizi ferroviari passeggeri, si è riservata di rivedere la Metodologia EET a due anni di distanza dalla sua entrata in vigore.

⁴ Le osservazioni/proposte pervenute da più *stakeholder*, che risultano eventualmente accorpate per uniformità di richiesta nel proseguo della presente Relazione Istruttoria, ai fini dell'analisi statistica sono conteggiate singolarmente.

2.2 Paragrafo 1 – Ambito di applicazione

2.2.1 Contenuti del Documento

Nel par. 1 del Documento vengono esplicitati l’ambito oggettivo e l’ambito soggettivo di applicazione della Metodologia EET.

L’ambito oggettivo riporta gli elementi che l’Autorità prende in considerazione per effettuare la valutazione del carattere di novità del nuovo servizio ferroviario⁵, ovvero: le relazioni O-D servite, le frequenze e il numero di fermate dei servizi offerti. Inoltre, si prevede che la metodologia si applichi unicamente in presenza di regimi di esclusiva a favore di operatori titolari di contratti OSP e che il nuovo servizio ferroviario deve essere operato sulla stessa rete infrastrutturale fruita dai servizi OSP impattati.

L’ambito soggettivo individua le tipologie dei soggetti che rivestono il ruolo di attori, cioè:

- il soggetto *proponente* il nuovo servizio ferroviario, che può essere sia un’impresa ferroviaria, sia un’impresa che offre servizi di trasporto ferroviario sulla base di accordi commerciali con le imprese ferroviarie;
- il soggetto *richiedente* l’esame dell’equilibrio economico del contratto OSP, che può essere l’Ente affidante il contratto OSP, l’impresa ferroviaria affidataria del contratto OSP o il gestore dell’infrastruttura ferroviaria sulla quale si effettua il servizio OSP.

2.2.2 Sintesi delle osservazioni e valutazione

Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione	Motivazione e modifica apportata alla Metodologia
1.2	Studio Malena & Ass.	Propone di includere nell’ambito oggettivo anche i contratti di servizio non soggetti a regime di esclusiva.	Da accettare	Vedi §2.2.3.1 Modificato punto. 1.2 della Metodologia EET: «Rientrano nell’ambito oggettivo di applicazione della metodologia i 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 <i>in regime di esclusiva</i> . [...]»
1.2	ASSTRA	Propone di integrare l’ambito oggettivo con altri elementi rappresentativi del servizio, in particolare dei seguenti fattori: variazioni al percorso seguito o al posizionamento dei capilinea, definizione dei livelli dei prezzi dei titoli di viaggio, ampiezza della gamma tariffaria e delle fasce orarie servite.	Da accettare, con modifiche	Vedi §2.2.3.2 Modificato punto 1.2 della Metodologia EET: «[...] Sono considerati tali sia i servizi interamente nuovi su una relazione origine-destinazione, sia i servizi che presentano una modifica sostanziale di un servizio ferroviario passeggeri esistente, in particolare in termini di <i>aumento variazione</i> delle frequenze, o del numero di fermate o delle fasce orarie»
1.2	Regione Lombardia + Conferenza Regioni	Propone una formulazione rafforzata dell’ambito di applicazione oggettivo, secondo cui andrebbero sottoposti a EET tutti i nuovi servizi ferroviari che intendessero servire la mobilità su base locale, individuati sulla base delle relazioni interne al territorio delle Regioni e Province autonome.	Da respingere	Vedi §2.2.3.3
1.2	Trenitalia	Propone di indicare delle soglie per l’individuazione dei “servizi interamente nuovi” così come per la “modifica sostanziale di un servizio” (sia in termini di frequenza che di numero di fermate).	Da respingere	Vedi §2.2.3.4

⁵ Non è prevista l’applicazione dell’EET a modalità di trasporto diverse da quella ferroviaria.

Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione	Motivazione e modifica apportata alla Metodologia
1.2	NTV	Propone di indicare delle soglie per l'individuazione di "modifica sostanziale di un servizio" (sia in termini di frequenza che di numero di fermate). Inoltre, propone di non considerare sostanziale una modifica di un servizio consistente nel prolungamento dello stesso.	Da respingere	Vedi §2.2.3.4
1.2	Studio Malena & Ass.	Propone di precisare che ricadono nell'ambito oggettivo i servizi ferroviari che condividono punto di partenza e punto di arrivo attraverso qualsiasi percorso alternativo.	Da respingere	Dal momento che tale riferimento è già presente nella norma primaria (d.lgs. 112/2015) ⁶ , non si è ritenuto necessario operare la modifica proposta.

2.2.3 Approfondimenti

2.2.3.1 Regime di esclusiva

La proposta risulta accoglibile.

Premesso che, ai sensi dell'art. 2, lettera f), del regolamento (CE) 1370/2007, per *diritto di esclusiva* si intende «*il diritto in virtù del quale un operatore di servizio pubblico presta determinati servizi di trasporto pubblico di passeggeri su una linea o rete o in una zona determinata, con esclusione di qualsiasi altro operatore di servizio pubblico*», non si può escludere a priori che su una stessa relazione O-D coesistano servizi OSP di diversa natura riconducibili a più contratti OSP (tanto regionali quanto nazionali).

D'altro canto, si conviene che nel citato Regolamento di esecuzione il diritto di esclusiva costituisce unicamente un elemento che l'Organismo di regolazione deve considerare nella valutazione della compromissione dell'equilibrio economico del contratto di servizio⁷.

Inoltre, il considerando (5) del Regolamento di esecuzione afferma che «*[t]ali diritti di esclusiva non dovrebbero precludere il diritto di accesso di altre imprese ferroviarie*», lasciando ad intendere che nemmeno la presenza di diritti di esclusiva sia preclusiva della possibilità di entrata da parte di nuovi operatori di servizi ferroviari, fermo restando che i contratti di servizio non sempre possono prevedere tale condizione.

2.2.3.2 Elementi di caratterizzazione del servizio

La proposta risulta parzialmente accoglibile, trattandosi di un'estensione della definizione che non altera l'ambito oggettivo e il significato del punto in esame.

Le modifiche a un servizio esistente potrebbero configurarsi come "sostanziali" sia nel caso di *aumento* delle frequenze e del numero di fermate sia nel caso di una loro *diminuzione*, per cui è opportuno riferirsi a queste situazioni con la locuzione generica di *variazione*. Al contempo, è apparso condivisibile il tener conto anche delle fasce orarie in cui il nuovo servizio verrebbe ad essere effettuato.

⁶ L'art. 12, comma 5, del d.lgs. 112/2015 così recita: «*Lo svolgimento di servizi ferroviari di trasporto passeggeri può essere soggetto a limitazioni [...] 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.*».

⁷ Cfr. spec. art. 6 (*Contratti di servizio pubblico con diritti di esclusiva*)

«*Qualora l'autorità competente abbia concesso diritti di esclusiva all'impresa ferroviaria che adempie un contratto di servizio pubblico in conformità dell'articolo 3 del regolamento (CE) n. 1370/2007, l'esistenza di tali diritti non impedisce che l'accesso sia concesso a un richiedente affinché effettui un nuovo servizio ferroviario per passeggeri, a condizione che tale accesso non comprometta l'equilibrio economico del contratto di servizio pubblico.*

«*Nell'eseguire l'esame di cui all'articolo 10, l'organismo di regolamentazione tiene in debita considerazione il valore di tali diritti di esclusiva".*».

In merito al livello dei prezzi, in particolare, è facoltà dell'impresa che opera il nuovo servizio ferroviario vendere i propri titoli di viaggio a prezzi competitivi allo scopo di catturare un maggior numero di utenti appartenenti a più segmenti di mercato, anche operando sulla loro flessibilità; tali scelte rientrano nella politica commerciale dell'impresa e non qualificano la modifica del servizio come sostanziale, fatto salvo quanto già riportato nel Regolamento di esecuzione sul punto⁸.

2.2.3.3 *Servizi per la mobilità locale*

Quanto proposto in merito non pare accoglibile. Se da un lato si concorda con la necessità di valutare ogni sovrapposizione rispetto ai servizi OSP che realizzano gli stessi collegamenti O-D interessati dal nuovo servizio ferroviario, dall'altro lato non si ritiene di dover vincolare l'esecuzione dell'EET al semplice fatto che il nuovo servizio ferroviario presenta, entro un certo ambito territoriale, una sovrapposizione con un contratto OSP.

Occorre infatti che la sovrapposizione si realizzhi su individuabili relazioni di traffico O-D, non meramente sul bacino di affidamento del CdS.

Peraltro, in taluni casi non si ritiene corretto restringere il campo di analisi al solo ambito territoriale dell'Ente locale affidante il contratto OSP, perché il nuovo servizio potrebbe presentare sovrapposizioni con servizi OSP relativi a contratti che includono collegamenti interregionali oppure sovrapporsi a servizi OSP nazionali di media-lunga percorrenza il cui bacino di incidenza è più ampio di quello locale (regionale e/o provinciale).

2.2.3.4 *Identificazione della novità di un servizio ferroviario*

La definizione di “nuovo servizio ferroviario” data nel Regolamento di esecuzione lascia impregiudicata una sua declinazione operativa da parte degli Stati membri che scelgano di adottare l'esame dell'equilibrio economico.

In Italia, spetta all'Autorità accettare la natura di nuovo servizio ferroviario, e quindi stabilire se esso costituisca un “servizio interamente nuovo” oppure una “modifica sostanziale di un servizio esistente” o viceversa se il servizio ferroviario del proponente non corrisponda a nulla di ciò.

L'accezione di “servizio interamente nuovo” non crea particolari difficoltà: anche intuitivamente, un servizio è interamente nuovo se prima esso non esisteva, per cui è perfettamente logico accettare come nuovo un servizio ferroviario tra un punto di partenza e un punto di destinazione non già serviti dalla medesima impresa ferroviaria, neppure come fermate intermedie di un servizio esistente. Più complesso è invece il caso della “modifica sostanziale a un servizio esistente”, se si intende stabilire l'entità di una modifica che la rende sostanziale: se la soglia è posta troppo in basso, tutte le modifiche risulteranno sostanziali, mentre se la soglia è posta troppo in alto, il rischio è di escludere alcune modifiche importanti.

L'Autorità, nel proprio Documento, non ha ritenuto opportuno stabilire, in fase di prima attuazione, delle soglie “*de minimis*” da cui far discendere una valutazione di rilevanza delle caratteristiche del nuovo servizio ferroviario, onde evitare il rischio di introdurre limitazioni artificiose all'applicazione della Metodologia EET.

Ciò consente di sottoporre alla procedura EET, laddove ne ricorrono i presupposti, tutti i nuovi servizi ferroviari. Infatti, allo stato attuale, non è possibile escludere che un nuovo servizio ferroviario produca

⁸ Si consideri anche quanto riportato dal considerando (7) del Regolamento di esecuzione: «*Una variazione dei prezzi non dovrebbe essere considerata una modifica sostanziale, a meno che non sia incompatibile con il normale comportamento sul mercato e, se pertinente, con il piano commerciale presentato all'organismo di regolamentazione in occasione del precedente esame dell'equilibrio economico.*».

un'incidenza negativa notevole su un contratto OSP anche nel caso in cui sia caratterizzato da "pochi" elementi di novità. Ciò è vero anche per quanto riguarda il prolungamento di un servizio esistente (ad esempio, si pensi al caso in cui tale prolungamento risulti più esteso della distanza del collegamento O-D originario).

Sulla base dell'esperienza che si andrà via via acquisendo, l'Autorità vaglierà l'opportunità di stabilire specifici criteri con cui giudicare il carattere di novità di un servizio ferroviario. L'Autorità infatti ha previsto la possibilità di modificare la propria Metodologia EET trascorsi due anni dalla sua entrata in vigore (punto 4.1 della Metodologia EET).

2.3 Paragrafo 2 – Principi generali

2.3.1 Contenuti del Documento

Nel par. 2 del Documento vengono esplicitati i passi attraverso cui l'Autorità valuta, a fronte di una richiesta di EET, l'incidenza del nuovo servizio ferroviario sulla redditività del contratto di servizio dell'impresa ferroviaria che presta il servizio pubblico e/o sul costo netto per l'Ente affidante, considerando il contratto OSP nel suo complesso e per la sua intera durata.

La valutazione, che include la consultazione delle parti coinvolte, inizia con la verifica del carattere di novità del nuovo servizio ferroviario e dei requisiti di ammissibilità della richiesta di EET; quindi si procede con la verifica dell'effettiva sostituibilità tra il nuovo servizio e i servizi OSP in sovrapposizione; infine si valuta analiticamente l'incidenza del nuovo servizio, tenendo in considerazione anche i benefici netti in termini sociali ed ambientali ad esso correlati.

2.3.2 Sintesi delle osservazioni e valutazione

Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione	Motivazione
2.1	Trenord	Ritiene eccessivamente generica la locuzione "notevole" in relazione alla compromissione dell'equilibrio economico di un contratto OSP e cita a supporto la metodologia di ART-FR.	Da respingere	Vedi §2.3.3.1
2.1	ASSTRA	Propone che, qualora gli effetti sul contratto OSP determinati a posteriori siano superiori a quelli stimati con l'EET, l'Ente affidante proceda alla compensazione.	Da respingere	Vedi §2.3.3.2
2.1	Trenitalia	Propone che la valutazione di incidenza tenga conto anche dei servizi pianificati e degli Accordi Quadro col gestore dell'infrastruttura, oltre che dei servizi effettivamente effettuati.	Da respingere	Vedi §2.3.3.3
2.1	Trenitalia + Trenord	Propone di indicare chiaramente che l'attivazione di un nuovo servizio ferroviario non deve mai comportare sotto-compensazioni per l'impresa affidataria del contratto OSP. Il rischio di una riduzione dei ricavi da traffico dovrebbe rimanere in capo all'Ente affidante.	Da respingere	Vedi §2.3.3.4
2.2	NTV	Propone di precisare che la natura di "novità" del nuovo servizio ferroviario sia oggetto di valutazione in una fase antecedente la pubblicazione e la notifica del nuovo servizio ai soggetti potenzialmente interessati alla richiesta dell'EET.	Da respingere	Vedi §2.3.3.5

2.3.3 Approfondimenti

2.3.3.1 *Incidenza negativa “notevole”*

Secondo il Regolamento di esecuzione, l’equilibrio economico del contratto OSP è considerato compromesso qualora il nuovo servizio ferroviario incida in modo notevolmente negativo sulla redditività dei servizi che l’impresa ferroviaria effettua a norma del contratto OSP e/o sul costo netto per l’ente affidante il medesimo contratto OSP.

La scelta del legislatore eurocomunitario di lasciare unicamente il concetto di *incidenza negativa notevole* è frutto della consapevolezza che ogni contesto nazionale ha le sue specificità, tra l’altro, sia in termini di condizioni contrattuali che legano l’Ente affidante all’Impresa affidataria, sia in ragione dei diversi vincoli di finanza pubblica, cosicché sarebbe potuto risultare eccessivamente rigido imporre dei criteri specifici.

Tali elementi di differenziazione possono caratterizzare, sebbene ad un livello di intensità minore, anche uno specifico contesto nazionale. Giova considerare, a livello esemplificativo, che l’Organismo di regolazione francese (ART, ex Arafer), pur evidenziando nella sua metodologia per l’applicazione dell’EET che il Regolamento di esecuzione non fornisce elementi per stabilire in quali occasioni l’incidenza negativa debba ritenersi “notevole”, non prevede conclusivamente alcuna soglia per dare contenuto specifico a tale concetto.

Tenuto conto dell’esperienza dell’Autorità in merito ai contratti OSP nazionali vigenti, la valutazione dell’incidenza negativa notevole appare condizionata da specifici elementi/condizioni contrattuali che variano a seconda del contratto OSP e che rendono necessarie valutazioni caso per caso, anche tenuto conto dell’esito delle consultazioni preliminari che verranno svolte con i soggetti interessati, come previsto dall’art. 12, comma 6, del d.lgs. 112/2015.

2.3.3.2 *Compensazione a posteriori dell’impatto effettivo del nuovo servizio*

Le reali ricadute economiche dell’ingresso di un nuovo servizio, a fronte di una valutazione di compatibilità da parte dell’Autorità, dovranno essere trattate secondo quanto previsto dal contratto OSP.

A tal proposito, si osservi che l’EET non è una procedura da ripetersi nel tempo e che l’Autorità non intende effettuare un *follow-up* degli effetti del nuovo servizio ferroviario ai fini di rivedere periodicamente la propria decisione.

2.3.3.3 *Offerta di servizi ferroviari pianificata*

L’offerta di servizi *pianificata* ma *non effettuata* non rileva per l’EET. In particolare, gli Accordi Quadro contengono un’ipotesi di utilizzo della capacità ferroviaria che, fin quando rimane inespressa, non produce ricadute in termini economici sul contratto OSP.

Per l’esame dell’equilibrio economico del contratto OSP, l’Autorità terrà conto di quanto indicato nel PEF originario, proprio per evitare che gli Accordi Quadro possano diventare uno strumento per ostacolare, o addirittura impedire, l’accesso all’infrastruttura ferroviaria interessata.

Solo al momento dell’assegnazione della capacità i gestori delle infrastrutture assumeranno le decisioni di competenza con riferimento alle differenti richieste di accesso, trattandole in base ai criteri e principi espressi

negli appositi PIR, opportunamente oggetto di indicazioni e prescrizioni da parte dell’Autorità⁹.

In caso di successivo diniego di accesso all’infrastruttura ad un nuovo servizio ferroviario che abbia già superato in maniera favorevole l’EET, il richiedente potrà adire l’Autorità per le verifiche del caso ai sensi del d.lgs. 112/2015.

2.3.3.4 *Remunerazione del contratto OSP*

Non è condivisibile l’idea che gli eventuali effetti negativi sul contratto OSP derivanti dall’ingresso del nuovo servizio ferroviario debbano essere sopportati esclusivamente dall’Ente affidante.

Infatti, come emerge dall’art. 10, par. 3, lettera c, del Regolamento di esecuzione, l’impresa ferroviaria affidataria dei servizi OSP può assumere iniziative per reagire all’ingresso del nuovo servizio, anche in accordo con lo stesso Ente affidante. Tra queste iniziative rientrano certamente l’adozione di strategie gestionali che consentano il raggiungimento di margini di efficientamento, ciò in linea con le finalità identificate nella delibera n. 120/2018, che comunque riguardano i soli costi operativi e non anche i costi di capitale.

2.3.3.5 *Momento di valutazione del carattere di novità*

La proposta non risulta accoglibile, come specificato di seguito.

L’art. 24 del d.lgs. 112/2015 stabilisce le tempistiche entro cui deve essere comunicato all’Autorità il progetto di un nuovo servizio ferroviario in vista dell’effettuazione dell’EET, ovvero cioè, almeno 18 mesi prima dell’entrata in vigore dell’orario di esercizio al quale il suddetto nuovo servizio ferroviario si riferisce.

Il Regolamento di esecuzione definisce le attività in capo all’Autorità allorquando essa riceva comunicazione di un progetto di un nuovo servizio ferroviario: *in primis* si colloca la notifica tempestiva, entro 10 giorni, ai soggetti potenzialmente interessati ad una richiesta di EET. In considerazione dell’esiguità del tempo previsto dalla normativa per la notifica ai soggetti interessati, potrebbe non essere possibile concludere tempestivamente l’analisi di novità del servizio del proponente, essendosi riservata l’Autorità un’analisi caso per caso. Inoltre, il mancato coinvolgimento dei soggetti interessati nella valutazione circa la novità potrebbe integrare un difetto istruttorio.

In merito alla riservatezza dei dati trasmessi dal soggetto proponente, si osserva che le informazioni necessarie per l’attività di notifica sono individuate dallo stesso Regolamento di esecuzione e colà considerate di natura non confidenziale¹⁰.

2.4 Paragrafo 3 – Procedura di EET e criteri di valutazione: fasi propedeutiche

2.4.1 *Contenuti del Documento*

Nel par. 3 del Documento vengono descritte le 4 fasi in cui si articola la procedura dell’EET: (i) verifica di ricevibilità dell’EET; (ii) verifica di ammissibilità dell’EET; (iii) verifica della sostituibilità; (iv) verifica dell’incidenza finanziaria netta sul contratto di servizio pubblico e dell’esistenza di effetti positivi

⁹ In caso di conflitti tra le tracce orarie del nuovo servizio ferroviario e quelle del servizio OSP coperto da Accordo Quadro il gestore dell’infrastruttura assumerà le decisioni previste dagli articoli 9 e 10 del regolamento di esecuzione (UE) 2016/545. Ad ogni modo, questa è una evenienza che si pone temporalmente a valle dell’EET.

¹⁰ L’art. 8, par. 2, del Regolamento di esecuzione recita: «Le informazioni inserite nel modulo di notifica standard di cui all’articolo 4, paragrafo 2, non sono considerate informazioni sensibili sotto il profilo commerciale.»

dall'introduzione del nuovo servizio ferroviario per passeggeri.

Per la ricevibilità della richiesta di EET la procedura prevede che il gestore dell'infrastruttura confermi preventivamente la fattibilità del nuovo servizio ferroviario e che tale servizio presenti effettive caratteristiche di novità¹¹.

Per l'ammissibilità della richiesta di EET la procedura prevede che:

- il rapporto tra ricavi da traffico e costi operativi del contratto OSP risulti superiore alle soglie stabilite dalle disposizioni normative, con riferimento all'ultimo esercizio;
- la scadenza del contratto OSP risulti posteriore di almeno 12 mesi rispetto alla data di entrata in vigore dell'orario di servizio a cui si riferisce il nuovo servizio ferroviario;
- non siano presenti servizi a mercato svolti dalla medesima impresa affidataria dei servizi OSP sulle relazioni O-D interessate dal nuovo servizio.

In caso di inammissibilità l'Autorità respinge la richiesta di EET.

2.4.2 Sintesi delle osservazioni e valutazione

Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione	Motivazione
3.1	Trenitalia	Propone che siano definite nel PIR le modalità con cui il gestore dell'infrastruttura deve effettuare la valutazione di fattibilità del progetto di nuovo servizio ferroviario.	Da accettare	<p>Vedi §2.4.3.1</p> <p>Modificato punto 3.1 della Metodologia: <i>«[...] i gestori di infrastruttura ferroviaria interessati comunicano all'Autorità e al proponente l'esito motivato della valutazione di compatibilità tecnica e di esercizio tecnico-operativa di massima del nuovo servizio, effettuata – con le modalità definite nel Prospetto Informativo della Rete – con riferimento esclusivo alle caratteristiche tecniche e di esercizio delle infrastrutture interessate, [...]»</i></p>
3.1	Regione Lombardia + Conferenza Regioni	Propone che la valutazione di compatibilità tecnica e di esercizio non sia effettuata solo con riferimento alle caratteristiche tecniche e di esercizio delle infrastrutture interessate ma che si tenga conto anche della capacità già allocata e in una visione prospettica.	Da respingere	Vedi §2.3.3.3
3.2	NTV	Propone di anticipare la valutazione della natura di novità del nuovo servizio ferroviario.	Da respingere	Vedi §2.3.3.5
3.3	Conferenza Regioni	Propone di formulare in maniera più esplicita le conseguenze dell'inammissibilità della richiesta di EET.	Da respingere	La formulazione nella Metodologia EET è chiaramente espressa: qualora si verifichi una delle condizioni di inammissibilità, la richiesta di EET viene respinta (e quindi, nulla osta all'avvio del nuovo servizio ferroviario).

¹¹ Si desidera evidenziare che, pur non essendo esplicitamente indicato nel Documento, la richiesta di EET è irricevibile in altre due circostanze, richiamate nei considerando (10) e (11) del Regolamento di esecuzione: 1) quando la richiesta di EET perviene oltre il termine di 30 giorni dalla data di notifica del nuovo servizio; 2) quando la richiesta di EET è priva delle prove che l'equilibrio economico del contratto OSP risulterebbe compromesso dal nuovo servizio.

Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione	Motivazione
3.3	Trenord	Propone di indicare le tempistiche sia per la presentazione della richiesta di EET, sia dell'esecuzione dell'EET.	Da respingere	In merito ai termini per la presentazione della richiesta di EET, è sufficiente considerare che essi sono già presenti nella normativa primaria ¹² . I tempi per la conclusione del procedimento saranno determinati dall'Autorità caso per caso in ragione della complessità della singola fattispecie, fermo restando che trova applicazione quanto previsto all'art. 9 del Regolamento di esecuzione cit. in tema di conclusione della procedura dell'esame dell'equilibrio economico.
3.3	Trenitalia + Studio Malena & Ass. + ASSTRA	Valuta non conforme alla normativa europea e nazionale di riferimento la subordinazione dello svolgimento dell'analisi economica del contratto OSP a specifiche condizioni di ammissibilità.	Da respingere	Vedi §2.4.3.2
3.3 lett. a)	NTV	Richiede maggiori delucidazioni riguardo il criterio del <i>coverage ratio</i> .	Chiarimento	Vedi paragrafi seguenti.
3.3 lett. a)	Regione Lombardia + Conferenza Regioni	Propone la sostituzione del criterio riguardante il <i>coverage ratio</i> con un criterio correlato alla presenza di domanda di trasporto non soddisfatta con i servizi OSP.	Da respingere, con precisazioni	Vedi §2.4.3.3
3.3 lett. a)	Trenitalia + Trenord + Studio Malena & Ass.	Propone di eliminare il criterio riguardante il <i>coverage ratio</i> .	Da respingere	Vedi §2.4.3.4
3.3 lett. a)	ASSTRA	Propone di utilizzare per il <i>coverage ratio</i> i dati certificati presenti nella banca-dati gestita dall'Osservatorio TPL. Inoltre propone di riferirsi alla media delle ultime 3 annualità.	Da respingere, con precisazioni	Vedi §2.4.3.5
3.3 lett. b)	Regione Lombardia + Conferenza Regioni	Propone di considerare il caso della proroga del contratto OSP, aggiungendo nel punto b) "...e tenendo conto di eventuali proroghe deliberate dall'Ente affidante".	Da accettare, con modifiche	Vedi §2.4.3.6 Modificato punto 3.3 della Metodologia: «[...] b) scadenza del contratto OSP nell'intervallo compreso tra l'entrata in vigore dell'orario di servizio cui si riferisce il nuovo servizio e i 12 mesi successivi; in caso di contratto di servizio oggetto di proroga, tale scadenza coincide con quella della proroga se: (i) la proroga è prevista dal contratto; (ii) è stata esercitata prima della notifica all'Autorità del nuovo servizio ferroviario e (iii) il Piano Economico Finanziario è aggiornato in coerenza alla nuova durata. [...]»
3.3 lett. b)	Regione Lombardia + Conferenza Regioni	Propone di considerare la pubblicazione dell'avviso di preinformazione, ostaiva all'applicazione della condizione di inammissibilità di cui alla lettera b).	Da respingere	Vedi §2.4.3.7
3.3 lett. b)	Trenitalia + Trenord + Studio Malena & Ass.	Propone di eliminare il criterio di ammissibilità riguardante la durata residua del contratto OSP.	Da respingere	Vedi §2.4.3.8

¹² I termini temporali che disciplinano la richiesta e l'esecuzione dell'EET sono stabiliti nel Regolamento di esecuzione, oltre che dall'art. 12, comma 6, del d.lgs. 112/2015.

Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione	Motivazione
3.3 lett. c)	Trenitalia + Trenord + Studio Malena & Ass. + ASSTRA	Propone di eliminare il criterio riguardante la compresenza di altri servizi a mercato eserciti dalla IF titolare del contratto OSP impattato dal nuovo servizio.	Da accettare, con modifiche	<p>Vedi §2.4.3.9</p> <p>Modificato punto 3.3 della Metodologia: <i>«[...] e) presenza di servizi ferroviari a mercato eserciti dall'impresa ferroviaria richiedente l'EET, su relazioni origine/destinazione interessate dal nuovo servizio, in sovrapposizione con il contratto OSP. [...]»</i></p> <p>Modificato punto 3.5 della Metodologia: <i>«L'Autorità verifica se tra il nuovo servizio e i servizi oggetto del contratto OSP si registri un'effettiva sostituibilità [...] tenendo conto di [...] presenza di servizi ferroviari a mercato operati da parte del gestore dei servizi ferroviari OSP, [...]»</i></p>
3.3 lett. c)	NTV	Propone di conservare il criterio riguardante la compresenza di altri servizi a mercato, eliminando l'asimmetria di trattamento tra IF titolare del contratto OSP e IF OA.	Da respingere	<p>La proposta di modifica decade perché il criterio alla lettera c) è stato eliminato.</p>
3.3	NTV	Propone di aggiungere un ulteriore criterio di inammissibilità della richiesta di EET per il caso in cui l'impresa affidataria del contratto OSP preveda di attivare servizi a mercato nei successivi 3 anni.	Da respingere	Vedi §2.4.3.10

2.4.3 Approfondimenti

2.4.3.1 Valutazione di fattibilità da parte del gestore dell'infrastruttura

La proposta risulta accoglibile.

La ragione del coinvolgimento del gestore in una fase iniziale della procedura riposa su criteri di efficacia, al fine di evitare la proposizione della richiesta di EET ai soggetti che, solo in via potenziale, potrebbero essere lesi dal presunto avvio del nuovo servizio ferroviario, quando non risulti preventivamente confermata dal gestore dell'infrastruttura la fattibilità tecnico-operativa di questo nuovo servizio.

Tuttavia, è opportuno che tale verifica di fattibilità avvenga con modalità prestabilite, la cui naturale collocazione non può che essere il PIR del gestore.

2.4.3.2 Inammissibilità delle richieste di EET

La direttiva 2012/34/UE non obbliga gli Stati membri ad implementare la valutazione dell'incidenza sui contratti OSP causata dall'ingresso di un nuovo servizio ferroviario. Qualora uno Stato membro decida di implementarla, viene delegata all'Organismo di regolazione la responsabilità di stabilire le modalità oggettive con cui tale valutazione andrà effettuata.

Il d.lgs. 112/2015 assegna all'Autorità la competenza per definire dei "criteri prestabiliti" su cui basare la valutazione circa l'eventuale compromissione economica di un contratto OSP. Nella definizione di tali criteri, l'Autorità deve:

- 1) acquisire il preventivo parere del MEF (cfr. art. 12, comma 6, del d.lgs. 112/2015);
- 2) osservare la condizione che le eventuali soglie e criteri specifici non vengano applicati rigidamente o separatamente da altri criteri (cfr. art. 10, par. 2, del Regolamento di esecuzione).

Il secondo dei vincoli suddetti si applica esclusivamente alla valutazione dell'incidenza finanziaria netta, come ben si deduce dal considerando (17) del Regolamento di esecuzione dove si afferma che *«L'analisi economica dovrebbe concentrarsi sull'incidenza del nuovo servizio proposto sul contratto di servizio pubblico nel suo*

complesso [...] Nessuna soglia quantificata predefinita riguardante il danno [economico] dovrebbe essere applicata rigidamente o separatamente da altri criteri».

La fase di verifica di ammissibilità delle richieste di EET è certamente antecedente alla fase in cui si effettua l'esame economico del contratto OSP, pur essendo parte integrante della procedura di EET concepita dall'Autorità. Questa fase risponde all'esigenza di porre un filtro alle innumerevoli situazioni teoricamente possibili, senza il quale filtro ogni nuovo servizio ferroviario, indipendentemente dagli effetti prodotti e dalla coerenza del contratto OSP con il quadro normativo, sarebbe soggetto alla Metodologia EET.

In particolare, i tre criteri di inammissibilità della richiesta di EET erano finalizzati all'obiettivo di favorire la competitività *nel* mercato. Ad ogni modo, alcune argomentazioni degli *stakeholders* sono state accolte e le conseguenti modifiche sono state apportate (v. paragrafi seguenti).

2.4.3.3 Sostituzione del criterio di inammissibilità basato sul coverage ratio

Il requisito adottato dall'Autorità sul *coverage ratio* (rapporto tra ricavi da traffico e costi operativi, al netto dei costi di infrastruttura, superiore a una determinata soglia) discende da precise previsioni normative¹³ e pare funzionale non solo al contenimento della spesa pubblica ma anche al conseguimento di un maggiore livello di efficienza delle gestioni dei servizi OSP. Quest'ultimo obiettivo rientra nelle finalità istituzionali dell'Autorità. Non a caso lo stesso *coverage ratio* è presente tra i parametri per il monitoraggio dell'efficienza identificati dall'Autorità nella propria regolazione adottata con la delibera n. 120/2018.

Si concorda sulla possibilità che il nuovo servizio possa soddisfare segmenti di mercato non soddisfatti di domanda di spostamenti; tuttavia, appare opportuno tener conto di questo elemento nel corso della fase di verifica della sostituibilità.

Si mantiene pertanto il carattere di condizione sufficiente ad escludere l'applicazione dell'EET di quanto contenuto alla lettera a). L'autonomia delle Regioni in materia di pianificazione ed amministrazione dei servizi ferroviari di competenza regionale trova d'altronde i suoi confini nella legge. Il richiamo al contenuto dell'art. 19, comma 5, del d.lgs. 422/1997 vincola gli EA nella loro attività (art. 8, comma 5, d.lgs. 422/1997). La condizione inserita si incardina pertanto in un obbligo di legge e non introduce di conseguenza nuovi vincoli.

2.4.3.4 Eliminazione del criterio di inammissibilità basato sul coverage ratio

Il criterio sul rapporto tra ricavi da traffico e costi operativi deriva dall'esigenza che il contratto OSP non gravi sulla fiscalità generale oltre quanto consentito dalla legge; qualora ciò accada, diviene opportuno recuperare il *gap*, anche proprio attraverso la pressione indotta dall'avvio di un nuovo servizio ferroviario. Questo recupero può avvenire inoltre attraverso un aumento delle tariffe, un efficientamento dei costi operativi, una riduzione dell'offerta dei servizi del contratto OSP, oppure mediante una combinazione di tutte queste voci.

L'art. 1 del DPCM 11/03/2013, che, in ossequio all'art. 16-bis del d.l. 95/2012, fissa i criteri con cui ripartire le risorse del Fondo TPL ai fini, tra l'altro, del progressivo incremento del rapporto tra ricavi da traffico e costi operativi, ha previsto step di miglioramento diversi per raggiungere la soglia obiettivo, in funzione del valore

¹³ L'art. 19, comma 5, del d.lgs. 422/1997, come modificato dall'art. 27, comma 8-ter, lettera b), del d.l. 50/2017, recita: «*I contratti di servizio pubblico devono [...] prevedere un progressivo incremento del rapporto tra ricavi da traffico e costi operativi, rapporto che, al netto dei costi di infrastruttura, dovrà essere pari almeno allo 0,35 a partire dal 1° gennaio 2000. Con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti [...] la soglia minima del rapporto di cui al precedente periodo può essere rideterminata per tenere conto del livello di domanda di trasporto e delle condizioni economiche e sociali.»*

di tale rapporto¹⁴ all’anno 2012:

- una regione che fosse partita da un valore del rapporto di 0,1 avrebbe dovuto recuperare 0,03 punti ogni anno; dopo 8 anni (quindi nel 2020) avrebbe raggiunto il valore 0,34;
- una regione che fosse partita da un valore del rapporto di 0,2 avrebbe dovuto recuperare 0,02 punti ogni anno; dopo 8 anni (quindi nel 2020) avrebbe raggiunto il valore di 0,36.

Tenuto conto del mandato normativo, nel 2020 tutte le regioni italiane/province autonome dovrebbero esibire per i propri contratti OSP un *coverage ratio* del 35% (o comunque molto prossimo ad esso).

Inoltre, come già richiamato, tra le finalità dell’Autorità elencate nell’art. 37, comma 2, lettera f) del d.l. 201/2011, compare il compito di provvedere affinché i contratti OSP siano orientati a criteri di efficacia ed efficienza¹⁵. Pertanto, appare perfettamente coerente con le finalità dell’Autorità mantenere, come requisito di ammissibilità della richiesta di EET, l’evidenza che il contratto OSP sia eseguito in conformità alle disposizioni normative in materia.

Peraltro, tale presupposto di ammissibilità evita l’evenienza che proprio il *coverage ratio* possa essere addotto in maniera strumentale tra le prove giustificative della richiesta di EET. Se da un lato è vero che un *coverage ratio* già basso rischia di essere ulteriormente depresso dall’entrata di un nuovo servizio ferroviario, certamente ciò non costituisce motivo per impedire o limitare l’esercizio del nuovo servizio, in quanto ciò finirebbe per alterare gli incentivi ad un pieno recupero/mantenimento della soglia prevista normativamente del *coverage ratio*.

2.4.3.5 *Coverage ratio calcolato coi dati dell’Osservatorio TPL*

Non si ravvede l’utilità di questa proposta visto che l’Autorità dispone di dati omogenei e certificati per misurare il *coverage ratio* nei termini del d.lgs. 422/1997. La delibera n. 120/2018 ha infatti approvato gli schemi di contabilità regolatoria che le imprese ferroviarie devono utilizzare per la comunicazione all’Autorità dei pertinenti dati tecnico-economici relativi ai contratti OSP del trasporto ferroviario passeggeri regionale, ivi inclusi quelli per il calcolo del *coverage ratio*.

Per quanto riguarda le annualità da considerare per la verifica del *coverage ratio*, non si ritiene opportuno estendere il periodo di osservazione al triennio antecedente la data di richiesta di EET ma, diversamente, appare preferibile eliminare il riferimento ad una specifica annualità o ad un arco temporale preciso. Ciò consente maggiore flessibilità nella scelta del periodo di osservazione (che, in generale, non sarà più esteso di un triennio¹⁶), in maniera da tenere conto di situazioni peculiari e/o eccezionali, come a titolo esemplificativo e per gli impatti registrati per la globalità del settore, la pandemia da Covid-19, in ragione dei suoi effetti, nello specifico, in termini di variazione dei ricavi da traffico e dei costi operativi, che si manifesteranno sui contratti OSP almeno per tutto il 2020.

¹⁴ È opportuno osservare che, mentre il d.lgs. 422/1997 usa come *coverage ratio* il rapporto tra ricavi da traffico e costi operativi, il DPCM 11/03/2013 usa il rapporto tra ricavi da traffico e ricavi operativi totali (in entrambi i casi, al netto dei costi di pedaggio). Dato che, di norma, i ricavi operativi totali sono maggiori o uguali ai costi operativi, il rapporto del DPCM risulta sempre inferiore o uguale al *coverage ratio* del d.lgs. 422/1997, rendendo più probabile il raggiungimento del *coverage ratio* del d.lgs. 422/1997 da parte dell’impresa.

¹⁵ «...Sia per i bandi di gara che per i predetti contratti di servizio esercitati in house o affidati direttamente l’Autorità determina la tipologia di obiettivi di efficacia e di efficienza che il gestore deve rispettare, nonché gli obiettivi di equilibrio finanziario;...» (art. 37, comma 2, lettera f), d.l. 201/2011).

¹⁶ L’art. 1 del DPCM 11/03/2013 stabilisce che, per valutare il raggiungimento dell’obiettivo di miglioramento annuale del rapporto tra ricavi da traffico e ricavi operativi totali, si può fare riferimento alla media dei tre anni precedenti.

2.4.3.6 *Proroga del contratto OSP*

La proposta risulta accoglibile, come specificato di seguito.

Laddove sia prevista dal contratto OSP, la proroga rientra nel novero degli elementi che determinano l'equilibrio del contratto e pertanto può essere tenuta in considerazione ai fini dell'EET. Tuttavia, per evitarne un uso strumentale, è necessario che la proroga sia stata esercitata prima della comunicazione del nuovo servizio all'Autorità e che il PEF contrattuale sia stato aggiornato di conseguenza.

2.4.3.7 *Procedure di affidamento in corso*

Per i contratti OSP in corso di affidamento mediante gara, l'Autorità può sospendere l'EET fino alla conclusione della procedura di affidamento¹⁷. Pertanto, non rilevano ai fini dell'EET eventuali avvisi di pre-informazione già pubblicati oppure procedure di affidamento in corso con modalità diverse dalla gara. In particolare, non si ritiene di fare riferimento all'avviso di pre-informazione in quanto spesso questa comunicazione è molto risalente nel tempo e non consente in maniera univoca di identificare le procedure effettivamente in corso.

2.4.3.8 *Eliminazione del criterio di inammissibilità basato sulla durata residua*

Il criterio sulla durata residua del contratto OSP deriva dalla considerazione che, quanto più prossimo alla scadenza è il contratto OSP, tanto più modesto sarà l'impatto prodotto su di esso da un nuovo servizio ferroviario, visto che l'EET riguarda l'intera estensione spaziale e temporale del contratto OSP.

2.4.3.9 *Eliminazione del criterio di inammissibilità basato sulla presenza di servizi a mercato*

La proposta risulta accoglibile.

Il criterio sulla proibizione di avanzare richiesta di EET per l'impresa ferroviaria che operasse sia servizi OSP che servizi a mercato sulla medesima relazione O-D derivava dall'esigenza di evitare evidenti conflitti di interesse. Non sarebbe risultato chiaro se la richiesta dell'EET da parte della IA era finalizzata a tutelare il contratto OSP oppure i propri servizi a mercato. Inoltre, il fatto stesso di operare anch'essa servizi a mercato poteva creare un *vulnus* al principio di non discriminazione.

A seguito delle osservazioni degli stakeholders, l'Autorità ha deciso di eliminare questo criterio dalla valutazione dell'ammissibilità della richiesta di EET perché non si può escludere che la contemporanea presenza di più servizi a mercato su una stessa relazione O-D (offerti sia dall'impresa incumbent che da quella *newcomer*) possa innalzare in misura inaccettabile il livello di impatto sul contratto OSP esistente.

Tuttavia, questo fattore di valutazione è stato spostato tra gli elementi rilevanti per la verifica di sostituibilità. Ciò consente, da un lato, di rispondere ad alcune osservazioni critiche nei confronti del suddetto criterio, ritenuto da alcuni intervenienti discriminatorio, asimmetrico e aprioristicamente escludente alcune imprese

¹⁷ L'art. 9, comma 7, del Regolamento di esecuzione recita: «Se una domanda di esame dell'equilibrio economico è presentata [...] in relazione a un contratto di servizio pubblico che è in corso di aggiudicazione mediante procedura di gara, l'organismo di regolamentazione può sospendere l'esame della domanda del nuovo servizio ferroviario per passeggeri per un periodo massimo di 12 mesi dal ricevimento della notifica del richiedente del nuovo servizio ferroviario per passeggeri o fino alla conclusione della procedura di gara, se quest'ultima data è anteriore.»

affidatarie di servizi OSP dalla possibilità di richiedere l'EET, e, dall'altro lato, di recuperarne appieno la ratio nell'ambito delle analisi successive.

2.4.3.10 *Ulteriore criterio di inammissibilità*

Non è accoglibile la proposta di introduzione di un obbligo di *disclosure* sulle intenzioni dell'impresa affidataria del contratto OSP, circa la possibile attivazione di nuovi servizi a mercato sui percorsi interessati dal nuovo servizio in sovrapposizione coi propri servizi OSP. Tale informazione è certamente di natura confidenziale, e peraltro fa riferimento a strategie commerciali che potrebbero non risiedere nella esclusiva disponibilità dell'impresa ferroviaria, tenuto conto che ulteriori nuovi servizi a mercato dovrebbero comunque sottostare allo scrutinio dell'Autorità ai sensi della normativa cogente.

2.5 **Paragrafo 3 – Procedura di EET e criteri di valutazione: fasi conseguenti**

2.5.1 **Contenuti del Documento**

Una volta accertata la fondatezza della richiesta di EET, si procede con l'analisi del contesto e della situazione specifica.

Nella fase di verifica della sostituibilità l'Autorità accerta che tra il nuovo servizio e i servizi OSP si registri un'effettiva sostituibilità, tenendo conto di: tempi di percorrenza, orari, frequenze, numero di fermate, coincidenze, livello di offerta, tariffe, tipologie di utenza.

Se il nuovo servizio presenta caratteristiche che lo qualificano come "servizio ad alto valore", esso è considerato a priori non sostituibile coi servizi OSP effettuati sulla medesima relazione O-D. Un servizio ad alto valore deve connotarsi per almeno una delle seguenti caratteristiche:

- a) integrazione in un pacchetto commerciale di più modalità di trasporto;
- b) elevate condizioni di qualità tecnica e/o commerciale offerte all'utenza.

Qualora non si riscontri un sufficiente grado di sostituibilità, l'Autorità termina l'EET e autorizza il nuovo servizio. In caso contrario, l'Autorità procede con la verifica dell'incidenza finanziaria netta sul contratto OSP, tenendo anche conto degli eventuali effetti positivi generati dall'ingresso del nuovo servizio in termini di vantaggi netti per i clienti e di incidenza sulle prestazioni sulla rete ferroviaria.

A conclusione dell'EET, l'Autorità comunica le risultanze alle parti interessate, indicando eventuali modifiche al nuovo servizio o raccomandazioni all'Ente affidante per una compatibile coesistenza. Le parti interessate possono richiedere un riesame della decisione dell'Autorità entro 30 giorni.

Successivamente, l'Autorità, su segnalazione dei soggetti interessati, può riesaminare la situazione qualora si registri una differenza sostanziale fra l'impatto reale del nuovo servizio sul contratto OSP e l'impatto stimato oppure qualora il nuovo servizio risulti diverso da quello notificato.

2.5.2 Sintesi delle osservazioni e valutazione

Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione	Motivazione
3.5	Trenitalia	Propone di considerare sempre il livello dei prezzi nella verifica della sostituibilità tra nuovo servizio e servizi OSP, espungendo dal testo l'avverbio "eventualmente".	Da accettare	Modificato punto 3.5 della Metodologia. «[...] Tale valutazione è effettuata verificando la sostituibilità dal lato della domanda, tenendo conto di [...] livello di capacità teorica dell'offerta, e, <u>eventualmente, anche del</u> livello di tariffe offerte, tipologie di utenza anche sulla base dei diversi e titoli di viaggio <u>proposti offerti per tipologia di utenza.</u> »
3.5	Regione Lombardia + Conferenza Regioni	Propone di ampliare gli elementi presi in considerazione per effettuare la verifica della sostituibilità, nel modo che segue (ndr – proposta nella parte di testo a colori): "Tale valutazione è effettuata verificando: ambito di effettuazione (territorio in cui sono situate le stazioni capolinea), relazioni origine-destinazione servite, fasce orarie di effettuazione, frequenze giornaliere e settimanali, livello di capacità teorica dell'offerta e, nel caso in cui il nuovo servizio non applichi le tariffe regolate dall'Ente affidante, anche il livello di tariffe offerte ed i titoli di viaggio proposti. L'EET prosegue sempre con la verifica dell'incidenza finanziaria netta di cui al successivo punto iv) se l'ambito di effettuazione del nuovo servizio è regionale o locale."	Da accettare, con modifiche	Vedi §2.5.3.1 Modificato punto 3.5 della Metodologia: « <i>L'Autorità verifica se tra il nuovo servizio e i servizi oggetto del contratto OSP si registri un'effettiva sostituibilità [...] tenendo conto di: ambito di effettuazione del servizio, relazioni origine/destinazione servite, capacità del nuovo servizio di generare nuova domanda di spostamenti, [...] orari e fasce orarie, [...]</i> »
3.5	NTV	Propone di escludere dalla verifica della sostituibilità i casi di prolungamento di un servizio a mercato su una relazione O-D coperta da servizi OSP.	Da respingere	La compatibilità del nuovo servizio non dipende dal grado di sovrapposizione bensì dall'impatto economico che produce sul contratto OSP.
3.5	Studio Malena & Ass.	Valuta non conforme alla normativa europea e nazionale di riferimento la subordinazione dello svolgimento dell'analisi economica del contratto OSP alla verifica della sostituibilità tra nuovo servizio e servizi OSP.	Da respingere	Vedi §2.5.3.2
3.5	ASSTRA	Rileva la mancanza di criteri oggettivi per giudicare la sostituibilità tra i servizi ferroviari.	Da respingere	Vedi §2.5.3.3
3.6	Trenord	Propone di definire servizi ad alto valore quelli che presentano caratteristiche profondamente diverse dai servizi offerti dall'impresa <i>incumbent</i> , escludendo comunque l'aspetto relativo all'integrazione in un pacchetto commerciale di trasporto.	Da respingere	Nelle sue valutazioni l'autorità deve tener conto dei vantaggi netti per i clienti a breve e medio termine. Non si ritiene condivisibile il riferimento avverso l'integrazione con altre modalità, in quanto tale caratterizzazione, consentendo la fruizione di servizi di trasporto senza soluzione di continuità, rappresenta un sicuro vantaggio per l'utenza e pertanto il nuovo servizio può essere qualificato come "ad alto valore", anche se tale caratteristica è presente nei servizi OSP.
3.6	NTV	Propone di includere ulteriori elementi per identificare un servizio ad alto valore, e precisamente: "... c) elevate performance quali, ad esempio, maggior velocità commerciale media, riduzione dei tempi di percorrenza tra diverse località, ecc.; d) maggiore accessibilità territoriale riferita, ad esempio, alla creazione di collegamenti diretti tra località attualmente non servite da soluzioni senza cambio".	Da accettare, con modifiche	Vedi §2.5.3.4 Modificato punto 3.6 della Metodologia: «[...] b) elevate condizioni di qualità tecnica e/o commerciale offerte all'utenza, riferite a: condizioni di comfort, servizi di bordo, assistenza clienti, condizioni di indennizzo, maggior velocità commerciale, riduzione dei tempi di percorrenza. »
3.6	Conferenza Regioni + Regione Lombardia + Trenitalia + Studio Malena & Ass.	Propone di eliminare il concetto di servizio ad alto valore.	Da accettare, con modifiche	Vedi §2.5.3.5

Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione	Motivazione
3.6	ASSTRA	Propone di specificare con maggiore dovizia di particolari le caratteristiche del servizio ad alto valore, visto che tale servizio si presume essere non sostituibile coi servizi OSP.	Da accettare, con modifiche	Vedi §2.5.3.4
3.7	Studio Malena & Ass.	Valuta il giudizio sulla sostituibilità come preclusivo dell'esame economico.	Da respingere	Vedi §2.5.3.6
3.9	Regione Lombardia + Conferenza Regioni	Propone una modifica degli elementi da prendere in considerazione per effettuare la verifica dell'incidenza finanziaria netta e precisamente propone la seguente sostituzione: "A tal fine, l'Autorità valuta l'incidenza finanziaria netta, a parità di volume di servizio rispetto a quanto previsto dal contratto di servizio e dal suo Pieno Economico Finanziario, considerando il contratto di servizio nel suo complesso, sulla base dei seguenti elementi: a) livello di traffico che si stima sottratto al contratto OSP in ragione del nuovo servizio; b) regole di verifica periodica e di ripristino dell'equilibrio economico-finanziario del contratto di servizio e nella matrice dei rischi allegata; c) scostamento tra i ricavi totali previsti nel Piano Economico Finanziario del contratto di servizio e quelli stimati in seguito all'entrata in esercizio del nuovo servizio."	Da respingere	Vedi §2.5.3.7
3.9	Trenord	Propone di valutare l'impatto anche sui KPI di efficienza ed efficacia.	Chiarimento	I KPI sono tenuti in considerazione già nel punto 3.9 lett. d) della Metodologia EET. L'insieme dei costi e dei ricavi saranno valutati nell'impatto su di essi stimabile in ragione dell'entrata del nuovo servizio. Le ricadute economiche dell'entrata di un nuovo servizio, a fronte di una valutazione di compatibilità dell'entrata da parte dell'Autorità, dovranno essere trattate secondo quanto previsto dal contratto di servizio.
3.9	ASSTRA	Rileva la mancanza di criteri oggettivi per effettuare la verifica dell'incidenza finanziaria netta.	Da respingere	Vedi §2.5.3.8
3.10	Conferenza Regioni	Propone di valutare gli effetti negativi dell'introduzione del nuovo servizio, oltre a quelli positivi.	Da respingere	Solo gli effetti positivi del nuovo servizio possono contribuire a compensare il suo impatto sul contratto OSP. In caso contrario, essi confluiranno nella valutazione complessiva di impatto del nuovo servizio sul contratto OSP.
3.10	Trenitalia	Propone di non tener conto delle esternalità positive.	Da respingere	Gli effetti dovuti ad esternalità positive sono valutati con riferimento, tra l'altro, alla quota di domanda sottratta alla mobilità privata cioè a nuova utenza ferroviaria.
3.10	ASSTRA	Rileva la mancanza di criteri oggettivi per effettuare la valutazione dei vantaggi sociali.	Chiarimento	Vedi §2.5.3.8
3.11	Regione Lombardia + Conferenza Regioni	Propone di qualificare come "notevole" ogni compromissione del contratto OSP che produca un debito aggiuntivo a carico dell'Ente affidante. Inoltre, propone di aggiornare annualmente la verifica di incidenza del nuovo servizio sul contratto OSP.	Da respingere	Vedi §2.5.3.7 e §2.5.3.9
3.12	Regione Lombardia + Conferenza Regioni	Propone che l'autorizzazione del nuovo servizio ferroviario sia sempre accompagnata dal vincolo di non impattare sul contratto OSP, oppure da compensazioni per il riequilibrio del contratto OSP.	Da respingere	La proposta è contraria allo spirito della riforma del settore, che spinge verso una liberalizzazione del mercato ferroviario.

Punto	Soggetto	Sintesi contributo	Valutazione	Motivazione
3.12	NTV	Propone di esplicitare che i nuovi servizi ad alta velocità possono essere soggetti solo a modifiche per limitare l'impatto sui contratti OSP.	Da respingere	Si ritiene superfluo ribadire un concetto già presente nella normativa primaria ¹⁸ .
3.13	ASSTRA	Richiede maggiori delucidazioni sul punto.	Chiarimento	Vedi paragrafi seguenti.
3.13	Regione Lombardia + Conferenza Regioni	Propone di tener conto delle nuove informazioni disponibili al momento della richiesta di riesame.	Chiarimento	Il punto in esame pare sufficientemente articolato per ricomprendere tutte le fattispecie di rilievo. Il riesame immediato viene effettuato laddove il richiedente ritenga che l'analisi EET svolta dall'ART sia stata inficiata da considerazioni inesatte. Invece, la valutazione ex-post richiede un monitoraggio per un tempo adeguato e impiegherà dati a consuntivo.
3.13	Trenord + ASSTRA	Propone di prevedere il monitoraggio ex-post dopo l'avvio del nuovo servizio per tener conto del reale impatto prodotto.	Da respingere	Vedi §2.5.3.9

2.5.3 Approfondimenti

2.5.3.1 Ulteriori elementi per la valutazione della sostituibilità

La proposta risulta parzialmente accoglibile.

La verifica della sostituibilità deve essere condotta considerando sia l'offerta di trasporto (tempi di percorrenza, orari, frequenze, numero di fermate, *etc.*), sia la domanda di spostamenti, che è correlata all'ambito di effettuazione del servizio, alle relazioni O-D servite, alla presenza di servizi a mercato.

Un elemento particolarmente importante nella verifica della sostituibilità è il *pricing*, perché esso può costituire un fattore determinante per il comportamento della domanda dei viaggiatori: è possibile che, *ceteris paribus*, qualora il *pricing* previsto dal nuovo servizio risulti allineato alle tariffe dei servizi OSP potenzialmente competitivi, la sostituibilità tra i due servizi sia ritenuta significativa.

Invece, non è condivisibile l'idea che la valutazione dell'incidenza finanziaria netta debba essere effettuata sempre, a prescindere dal risultato della verifica di sostituibilità. Infatti, una volta accertato che tra il nuovo servizio ferroviario e i servizi OSP non vi sia sostituibilità, discende che risulta inutile indagare riguardo la compromissione del contratto OSP poiché la domanda di traffico relativa al nuovo servizio non proviene, oppure proviene in misura modesta, dai servizi OSP.

2.5.3.2 Valutazione della sostituibilità tra nuovo servizio e servizi OSP

L'analisi di sostituibilità è finalizzata a verificare che risulti effettivamente prefigurabile uno spostamento della domanda di trasporto dai servizi OSP al nuovo servizio ferroviario, a danno del contratto OSP¹⁹.

Dal punto di vista della domanda, il rischio competitivo tra il nuovo servizio e i servizi OSP sovrapposti si basa su una serie di criteri la cui importanza varia a seconda della tipologia di clientela presa in esame. Ad esempio,

¹⁸ L'art. 12-bis, comma 2, del d.lgs. 112/2015 recita: «Qualora [...] 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».

¹⁹ Il considerando (2) del Regolamento di esecuzione recita: «[...] tali servizi, a seconda delle loro caratteristiche specifiche, come le caratteristiche qualitative, gli orari, le destinazioni servite e i potenziali clienti interessati, possono non essere in concorrenza diretta con i servizi pubblici e, di conseguenza, incidere limitatamente sull'equilibrio economico di un contratto di servizio pubblico.»

le differenze negli orari di partenza non hanno la stessa incidenza sulle scelte del cliente quando si tratti di un viaggio d'affari o di un viaggio di piacere.

Quindi, la prima verifica consiste nel valutare la sostituibilità dal punto di vista della domanda tra i servizi ferroviari sovrapposti, a seconda del segmento di utenza servito, considerando: le durate di viaggio, gli orari di partenza e arrivo, le frequenze giornaliere e settimanali dei servizi, il numero e la vicinanza delle fermate, il livello teorico di capacità dell'offerta, *etc.*

Il confronto tra queste caratteristiche dei servizi consentirà all'Autorità di determinare se il nuovo servizio e i servizi OSP sovrapposti sono:

- a) non sostituibili, indipendentemente dalla categoria di utenti: in questo caso si concluderà, senza bisogno di ulteriori analisi, che l'impatto sull'equilibrio economico del contratto OSP è trascurabile;
- b) sostituibili in tutto o in parte per una categoria di utenti: in questo caso l'analisi proseguirà con una valutazione quantitativa dell'impatto del nuovo servizio sull'equilibrio del contratto OSP.

Pertanto, la valutazione dell'impatto economico-finanziario segue nel solo caso in cui sia riscontrata tale sostituibilità. Diversamente non si avrebbe un'apprezzabile sottrazione di traffico e quindi non si produrrebbero effetti negativi sul contratto OSP.

2.5.3.3 *Determinazione del grado di sostituibilità*

La verifica della sostituibilità richiede la considerazione di una pluralità di elementi, qualitativi e quantitativi, che possono essere mutuati dalle metodologie di analisi concorrenziale utilizzate nella disciplina antitrust per la determinazione del mercato rilevante.

L'utilizzazione di criteri anche qualitativi non significa automaticamente carenza di oggettività; si consideri che anche la Commissione Europea nelle sue linee-guida per l'identificazione del "mercato rilevante" non fornisce una metodologia quantitativa per la stima della sostituibilità (elemento che fa parte integrante della definizione di mercato rilevante) ma detta solo principi e criteri che devono essere considerati per la valutazione²⁰.

2.5.3.4 *Ulteriori elementi di caratterizzazione dei servizi ad alto valore*

La proposta risulta parzialmente accoglibile.

Il concetto di *servizio ad alto valore* è intuitivamente correlato alla presenza di caratteristiche innovative tali da far presumere la non sostituibilità di questo servizio con i servizi OSP; tra queste caratteristiche rientrano anche la riduzione dei tempi di percorrenza e la maggiore velocità commerciale.

Per contro, tra le caratteristiche innovative non si ritiene necessario includere la maggiore accessibilità territoriale, perché tale aspetto, che implicitamente richiama la possibilità di fruizione di servizi di trasporto multimodali, è già presente nell'attuale definizione di servizio ad alto valore.

²⁰ Si veda la Comunicazione della Commissione sulla definizione del mercato rilevante ai fini dell'applicazione del diritto comunitario in materia di concorrenza (1997, GUCE 97/C 372/03).

2.5.3.5 *Eliminazione del servizio ad alto valore*

Pur mantenendo il concetto di nuovo servizio ad alto valore, si condivide la necessità di sottoporlo all’analisi della sostituibilità. In tal senso, si accoglie la proposta. Il nuovo servizio ad alto valore fa riferimento a caratteristiche innovative delle modalità di offerta dei servizi, tali da far presumere caratteristiche di non sostituibilità con i servizi OSP. Il concetto rimanda a significative caratteristiche innovative delle modalità di offerta dei servizi (combinazioni di più modalità e tipologie di trasporto su piattaforma digitale) osservabili in maniera oggettiva con maggiore facilità, fermo restando il confronto rispetto alle caratteristiche dei servizi OSP, inclusi in particolare gli elementi qualitativi. Pertanto, si conviene che data l’importanza della verifica della sostituibilità, in quanto determinante per la prosecuzione dell’EET, l’analisi della sostituibilità sviluppata caso per caso sulla base dei criteri definiti al punto 3.5 venga fatta anche per i nuovi servizi ad alto valore.

2.5.3.6 *Sostituibilità dei servizi non preclusiva all’esame economico del contratto OSP*

A questo proposito, è importante sottolineare che, a seconda delle specifiche caratteristiche esibite, non necessariamente un nuovo servizio ferroviario entra in concorrenza con i servizi OSP effettuati sulla medesima relazione O-D. Pertanto, è implicitamente ineludibile l’accertamento della effettiva sovrapposizione tra il nuovo servizio a mercato e i servizi OSP, sulla base di un set di elementi correlati sia alla domanda che all’offerta²¹.

In definitiva, laddove non si riscontri un sufficiente grado di sostituibilità, non risponde a criteri di efficacia ed efficienza dell’azione amministrativa effettuare l’esame economico del contratto OSP (si veda anche §2.5.3.2).

2.5.3.7 *Elementi per la verifica dell’incidenza finanziaria netta*

La proposta mira ad escludere aspetti esplicitamente elencati nell’art. 10 del Regolamento di esecuzione e ad includere invece condizioni non condivisibili. L’Autorità intende valutare il contratto OSP nella sua interezza e nei suoi elementi di flessibilità, alla luce delle consultazioni che saranno avviate tempestivamente. Tra gli elementi di flessibilità, può essere ricompreso l’aspetto dei livelli di produzione, coerentemente con quanto disposto dal medesimo Regolamento di esecuzione nonché dalle proprie delibere n. 49/2015 e 154/2019 in relazione ai rispettivi ambiti di applicazione.

La proposta di effettuare la verifica dell’impatto “a parità di volume di servizio” risulta vincolante per l’analisi, utile solo in prima battuta, al fine di semplificare gli aspetti quantitativi dell’analisi: qualora da tale analisi emergesse una incidenza significativa, è evidente che sarebbe necessario condurre un’analisi più raffinata tenendo conto anche delle azioni che l’Ente affidante può intraprendere per contrastare tale impatto, in attesa della ridefinizione del contratto OSP con cui l’Ente affidante, prendendo atto che il contesto operativo è cambiato, dovrà ripensare la propria offerta di servizi.

Inoltre, appare non condivisibile l’idea di garantire, *rebus sic stantibus*, il ripristino dell’equilibrio economico del contratto OSP in presenza di un diverso assetto del mercato, perché così facendo si creerebbe un sistema di disincentivi al miglioramento delle *performance* dell’impresa affidataria del contratto OSP attivabili proprio in ragione dell’entrata del nuovo servizio. A tal proposito, si ricorda che un servizio pubblico trova la propria ragion d’essere nel “fallimento del mercato”, ovvero una situazione nella quale un’impresa privata non

²¹ Può rappresentare un esempio utile il riferimento alla metodologia EET dell’Organismo di regolazione norvegese (SJT) che contiene una lunga dissertazione proprio sulla sovrapposizione tra i servizi ferroviari e le modalità di trattamento nei diversi casi.

troverebbe convenienza ad investire; laddove nuove condizioni consentano il superamento di questo fallimento, si riduce o decade la necessità della sussidiarietà pubblica.

Non è possibile considerare come “notevole compromissione” qualsiasi effetto finanziario negativo sull’Ente affidante perché in tal modo verrebbero ad essere trattati differentemente i contratti OSP affidati in regime *gross cost* da quelli in regime *net cost*, né si potrebbero far salvi effetti modesti sull’EA.

In merito al monitoraggio ex-post si veda il §2.5.3.9.

2.5.3.8 *Mancanza di criteri oggettivi di verifica dell’incidenza finanziaria netta*

Per quanto riguarda i dati a consuntivo del contratto OSP, l’Autorità intende avvalersi, tra l’altro, dei dati della contabilità regolatoria, che sono certificati secondo quanto stabilito nella delibera n. 120/2018²². Invece, in riferimento ai dati di stima dell’impatto prodotto sul contratto OSP dallo sviluppo del nuovo servizio, che devono accompagnare la richiesta di EET, la certificazione non è un’opzione perseguitabile perché non sono dati di consuntivo ma solo stimati.

Per quanto riguarda le specifiche modalità di analisi per la valutazione degli effetti sul contratto OSP, si rileva che, stante la diversità dei contratti OSP presenti nel panorama nazionale, l’analisi si svolgerà caso per caso, sulla base dei principi e criteri contenuti nella Metodologia EET. Nel fare ciò, l’Autorità terrà conto anche dei benefici che potrebbero derivare ai passeggeri, e più in generale alla comunità, in conseguenza dell’avvio di questo nuovo servizio perché, nonostante l’EET non sia (e non includa) un’analisi standard costi-benefici, non è possibile trascurare i vantaggi netti che un nuovo servizio può apportare alle prestazioni e alla qualità dei servizi ferroviari e più in generale al sistema trasportistico.

2.5.3.9 *Rivalutazione annuale e monitoraggio ex-post*

Non risponde a criteri di ragionevolezza prevedere una rivalutazione annuale di un nuovo servizio che necessariamente è pianificato su un orizzonte temporale di media-lunga durata, né tantomeno sottoporre periodicamente il nuovo servizio all’esame dell’equilibrio economico. Infatti, da un lato è necessario garantire un quadro di stabilità al soggetto proponente il nuovo servizio ferroviario e, dall’altro lato, tale quadro di stabilità è funzionale a consentire il dispiegamento degli effetti positivi di un maggiore livello di concorrenzialità nel mercato²³.

Le conseguenze economiche sul contratto OSP che derivano dall’entrata di un nuovo servizio dovrebbero essere disciplinate contrattualmente, mediante l’individuazione di specifiche misure di mitigazione, quale ad esempio la previsione di meccanismi di revisione del perimetro contrattuale, per tenere conto dell’evoluzione dell’assetto di mercato.

Tuttavia, vi è la possibilità per l’Autorità di intervenire ex-post, su apposita segnalazione, laddove sia dimostrato che il nuovo servizio è diverso da quello oggetto di esame oppure che gli effetti reali dell’entrata del nuovo servizio sono profondamente diversi da quelli stimati.

²² Laddove il contratto OSP riguardi sia servizi ferroviari che servizi automobilistici, ai fini dell’EET saranno tenuti in considerazione solo i ricavi e i costi pertinenti ai servizi ferroviari.

²³ Il considerando (10) del Regolamento di esecuzione recita: «*Per evitare l’interruzione di un nuovo servizio ferroviario per passeggeri già avviato e fornire certezza del diritto circa la possibilità di effettuare il nuovo servizio, il periodo in cui può essere richiesto un esame dell’equilibrio economico dovrebbe essere limitato e collegato al momento in cui il richiedente ha notificato il suo interesse a effettuare un nuovo servizio ferroviario per passeggeri.*»

3. Parere pervenuto ai sensi dell'art. 12, comma 6, del d.lgs. 112/2015

3.1 Parere del Ministero dell'Economia e delle Finanze

Con riferimento al riscontro del Ministero dell'Economia e delle Finanze (di seguito: Parere MEF), pervenuto il 1° settembre 2020 ed assunto agli atti dell'Autorità al prot. ART 12423/2020, si osserva quanto segue.

Il Parere MEF si compone di due distinti documenti, il primo redatto dal Dipartimento del Tesoro (di seguito: documento DT) e il secondo dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato (di seguito: documento RGS).

Nel documento DT è riassunta la metodologia proposta dall'Autorità, e conclusivamente non sono rilevati elementi di criticità.

Nel documento RGS sono affrontate tre tematiche trattate nell'ambito del documento riportante la Metodologia EET, come modificato a valle della consultazione pubblica:

(i) *Analisi della compromissione dell'equilibrio economico del Contratto di Servizio (di seguito: CdS)*

Su tale tema, il documento RGS esprime dei rilievi critici, affermando che la Metodologia EET non è definita puntualmente, diversamente da quanto richiederebbe il Regolamento di esecuzione. Nel documento RGS si legge infatti che *«[n]ello schema di Delibera non viene definita una metodologia puntuale, ma solo principi di carattere generale, ai fini della verifica dell'Equilibrio Economico del soggetto che eroga un servizio ferroviario in regime di servizio pubblico. Inoltre, nella Relazione Illustrativa, risulta elevato il livello di genericità nella individuazione della condizione di "notevole" compromissione dell'equilibrio economico del contratto di servizio, genericità che si riscontra anche nel dettato della Delibera. In merito, l'articolo 11, comma 2, della direttiva 2012/34/UE precisa che "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..."».*

La Ragioneria Generale dello Stato pertanto conclude: *«si ritiene opportuno che nello schema di delibera in esame vengano esplicitati in modo maggiormente dettagliato le metodologie da impiegare nell'analisi dell'equilibrio economico dei contratti di servizio pubblico, anche mediante l'individuazione di parametri più puntuali che consentano di reputare compromesso l'equilibrio economico.».*

(ii) *Elementi qualificanti per la verifica della sostituibilità*

Pur rilevando la presenza di numerosi elementi da prendere in considerazione per la valutazione della sostituibilità del nuovo servizio con i servizi OSP in sovrapposizione come individuati nel punto 3.5 della Metodologia EET, sia dal lato della domanda che dell'offerta, nel documento RGS è sottolineato come le strategie di *pricing* del soggetto proponente siano da includere nelle informazioni da considerare per la sostituibilità. Si legge infatti che: *«sarebbe opportuno specificare tra i criteri, anche le possibili politiche di pricing che il "potenziale entrante" intende perseguire, ovvero l'adozione di politiche di sconto e/o di particolari promozioni - per fasce orarie/giorni o per categorie di utenti - rispetto al valore base della tariffa che viene presa in considerazione nella delibera, suscettibili di sottrarre la domanda al servizio ferroviario in regime di OSP, anche in assenza degli elementi individuati dalla delibera.».*

(iii) Nuovi servizi ad alto valore

Nel documento RGS viene espressa contrarietà verso la possibilità di ravvisare nei nuovi servizi ad alto valore, di cui al punto 3.6 della Metodologia EET, l'assenza di sostituibilità con i servizi OSP, e pertanto propone di prevedere l'applicazione dell'analisi della sostituibilità anche a questa tipologia di nuovi servizi.

Con riguardo agli specifici punti illustrati, si osserva quanto segue.

Con riferimento al **punto (i)**, giova innanzitutto premettere che la metodologia predisposta dall'Autorità è stata definita, in ottica di obiettività, individuando specifiche fasi e predeterminati e trasparenti elementi di valutazione, come riportati anche nel documento DT che, in merito, ha rappresentato *"per quanto di competenza, di non avere osservazioni da formulare"*.

Si osserva poi, con riferimento all'individuazione di parametri *"più puntuali"*, che l'art. 10, par. 2, del regolamento di esecuzione (UE) 2018/1795, nel prevedere che nell'esame dell'equilibrio economico *«[s]i possono applicare soglie predefinite o criteri specifici, ma non rigidamente o separatamente da altri criteri»*²⁴, non solo non impone di individuare soglie o criteri di tale tipo ma, anzi, precisa che, nel caso, i medesimi non devono essere applicati rigidamente o univocamente. Vi è in ogni caso da considerare che nella Metodologia EET sono previsti parametri oggettivi e predeterminati (si veda ad es. il punto 3.9), sulla base dei quali l'Autorità valuterà l'incidenza del nuovo servizio sull'equilibrio economico finanziario del contratto OSP.

Tanto precisato, alla luce dell'esperienza maturata in ambito di regolazione ferroviaria (rete e servizi ferroviari), nonché dopo attenta analisi delle scelte operate dagli altri Organismi di regolazione a livello europeo, l'opzione scelta è quella di adottare una Metodologia EET che consenta di considerare il contratto OSP nel suo complesso e verificare, caso per caso, gli effetti del nuovo servizio ferroviario tenendo in adeguata considerazione le singole specifiche fattispecie.

Ciò conferisce alla Metodologia EET alcuni rilevanti vantaggi: (a) **flessibilità**, che soprattutto nel caso di specie appare apprezzabile in considerazione del fatto che i contratti OSP sono diversi tra loro per dimensione e per condizioni contrattuali (ad esempio: corrispettivi; soglie per il riequilibrio del Piano Economico Finanziario; matrice dei rischi; presenza/assenza di target di efficientamento; presenza/assenza di flessibilità nell'erogazione del servizio in termini di treni*km; presenza/assenza di flessibilità nella realizzazione del piano investimenti, etc.); (b) **migliore controllo dei comportamenti opportunistici**, che diversamente si produrrebbero dal fatto che, una volta noti gli indicatori (e, nel caso di relativa adozione, le soglie di attenzione), le parti interessate sono incentivate a fornire informazioni in maniera opportunistica, volte cioè ad influenzare la valutazione di impatto nel loro precipuo interesse.

Infine, si osserva che anche in altri Paesi sono state adottate metodologie, come sono i casi inglese e francese²⁵, che non prevedono l'identificazione di soglie o di indicatori specifici.

²⁴ Al considerando (17) del regolamento di esecuzione si legge: *"Nessuna soglia quantificata predefinita riguardante il danno dovrebbe essere applicata rigidamente o separatamente da altri criteri e la normativa nazionale non dovrebbe stabilire tali soglie"*.

²⁵ Nella metodologia dell'EET inglese, adottata da ORR nel 2019, al par. 1.11, si legge: *"The assessment process will be carried out on a case-by-case basis, based on the criteria explained in this document and may develop over time and through experience."* (ORR, 2019, *Guidance on the Economic Equilibrium Test*; <https://www.orr.gov.uk/sites/default/files/om/guidance-on-the-economic-equilibrium-test.pdf>)

Per quanto concerne il **punto (ii)**, si rileva che esso rappresenta una specificazione dell'elemento “livello di tariffe” già presente nell’analisi della sostituibilità (cfr. punto 3.5 della Metodologia EET)²⁶. Si osserva peraltro che le politiche di prezzo presentano natura dinamica e, tenuto conto che la comunicazione del nuovo servizio da parte del soggetto proponente avviene 18 mesi prima dell’orario di servizio in cui si prevede l’operatività, solo in taluni casi esso potrà trovare compiuta rappresentazione al momento della notifica. Del resto, trattandosi di servizi *Open Access*, nulla vieta che le politiche di *pricing* del nuovo servizio ferroviario possano evolvere in funzione delle condizioni di mercato. Inoltre, l’ipotesi di fissare dei vincoli alla gestione della leva di prezzo in capo al soggetto proponente potrebbe rappresentare una strategia incompatibile con il quadro regolatorio di matrice euro-unitaria. È tuttavia possibile che le politiche di prezzo producano significative erosioni della base di ricavi da traffico dell’Impresa affidataria oltre la soglia stimata nell’ambito della applicazione del test, potendo portare l’Autorità a riconsiderare la propria decisione come previsto al punto 3.13 della Metodologia EET.

Il **punto (iii)** coglie un aspetto su cui l’Autorità è pervenuta, a valle della consultazione pubblica, alla medesima conclusione rappresentata nel documento RGS: un nuovo servizio ferroviario che presenti le caratteristiche di un servizio ad alto valore è comunque da sottoporre alla verifica della sostituibilità, nonostante risulti presumibile che il relativo grado di sostituibilità sia basso (cfr. punto 3.6). Al fine di rendere maggiormente intellegibile la relazione tra analisi di sostituibilità e servizi ad alto valore nell’ambito della Metodologia EET, si è pertanto modificato il punto 3.6 chiarendo ulteriormente tale aspetto, e così integrando nel testo la proposta della RGS²⁷.

Torino, 9 settembre 2020

Il Responsabile del Procedimento

f.to Dott.ssa Cinzia Rovesti

Nel caso francese, a proposito della difficoltà di qualificare in maniera oggettiva la compromissione dell’equilibrio economico del Contratto di Servizio, si afferma: “*Il niveau à partir duquel une telle incidence serait qualifiée de considérable se prête difficilement à une définition normative dès lors qu'il repose sur une analyse des circonstances particulières à chaque saisine et prend notamment en compte la structure de financement des services. Il sera dès lors tenu compte des spécificités des cas d'espèce.*” (par. 72, *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;*

<https://www.autorite-transports.fr/wp-content/uploads/2019/06/version-publique-decision-2019-032-tee.pdf>

Si rinvia alla Relazione illustrativa per l’illustrazione delle principali metodologie per l’analisi dell’equilibrio economico adottate dagli Organismi di regolamentazione per il settore ferroviario in ambito europeo, talune delle quali includono soglie quantitative.

²⁶ Diversamente, il livello di prezzo non è reputato elemento qualificante ai fini del riscontro delle caratteristiche di novità di un servizio ferroviario, in linea con quanto riportato nel considerando (7) del Regolamento di esecuzione: «*Dovrebbe spettare all’organismo di regolamentazione valutare se la modifica di un servizio ferroviario per passeggeri proposta debba essere considerata sostanziale. Un aumento delle frequenze o del numero di fermate potrebbe essere considerata una modifica sostanziale. Una variazione dei prezzi non dovrebbe essere considerata una modifica sostanziale, a meno che non sia incompatibile con il normale comportamento sul mercato e, se pertinente, con il piano commerciale presentato all’organismo di regolamentazione in occasione del precedente esame dell’equilibrio economico.».*

²⁷ La modifica testuale proposta è la seguente (riportata in grassetto):

“*punto 3.6: I criteri di cui al punto 3.5 sono applicati **per la verifica della sostituibilità** anche nel caso in cui il nuovo servizio si qualifichi “ad alto valore”, e dunque tale da far presumere caratteristiche di non sostituibilità con i servizi OSP”.*