

Principali novità nel settore dei trasporti (gennaio/marzo 2014)

Sommario:

1. Ultime novità in ambito europeo
2. Normativa di derivazione nazionale
3. Attività istituzionale svolta dall'Autorità di regolazione dei trasporti
 - 3.1 Indagine conoscitiva sui servizi di trasporto passeggeri (Delibera n. 6 del 16 gennaio 2014)
 - 3.2 Indagine conoscitiva sull'accesso alle infrastrutture ferroviarie ed aeroportuali (Delibera n. 7 del 16 gennaio 2014)
 - 3.3 Procedimento istruttorio per l'adozione di misure di regolazione per l'accesso equo e non discriminatorio all'infrastruttura ferroviaria (Delibera n. 16 del 6 marzo 2014)
 - 3.4 Interlocuzione dell'Autorità di regolazione dei trasporti con la Commissione Europea
 - 3.5 Altre pubblicazioni e interventi di interesse
4. Provvedimenti d'interesse per il settore dei trasporti adottati da altre Autorità

1. Ultime novità in ambito europeo

In data 27 marzo 2014, la Commissione europea ha annunciato l'avvio di un procedimento istruttorio finalizzato a **verificare la compatibilità con la normativa europea in materia di aiuti di Stato** di una serie di misure a favore di società appartenenti al gruppo Ferrovie dello Stato consistenti (i) nel trasferimento a titolo gratuito di alcuni *asset* e (ii) nella compensazione di oneri di servizio pubblico. Le società coinvolte sono, in particolare, Trenitalia S.p.A. e F.S. Logistica S.p.A. (v. proc. rif. nn. SA32179 e SA32953).

Finalità del procedimento è **verificare se tali misure abbiano conferito a Trenitalia e/o ad altre società del Gruppo FSI un indebito vantaggio nel confronto concorrenziale** con gli altri soggetti attivi nei rispettivi mercati.

La prima misura oggetto di indagine consiste nel **trasferimento a titolo gratuito di alcuni asset dell'infrastruttura ferroviaria**, effettuato dal gestore dell'infrastruttura, Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. (RFI), a favore delle due società di trasporto merci Trenitalia e FS Logistica. Secondo quanto sostenuto dallo Stato italiano, tali trasferimenti rientrerebbero nel

processo di riorganizzazione del Gruppo a seguito del processo di riorganizzazione aziendale avvenuto all'inizio degli anni 2000, in particolare con la costituzione di RFI. Secondo la Commissione, invece, i trasferimenti sarebbero avvenuti in un lasso temporale compreso tra il 1° dicembre 2007 e il 31 dicembre 2011 (dunque, in un periodo incompatibile con la suddetta riorganizzazione) e risulterebbero, in quanto effettuati senza adeguata remunerazione, in grado di **conferire al beneficiario un indebito vantaggio economico**, migliorandone la posizione di mercato rispetto ai concorrenti. Secondo la Commissione, inoltre, in considerazione del fatto che i principali operatori sul mercato italiano del trasporto ferroviario di merci operano anche a livello internazionale, **i trasferimenti di asset in oggetto potrebbero incidere anche sugli scambi tra Stati membri**.

La seconda misura oggetto dell'indagine è rappresentata dalle compensazioni che Trenitalia riceve dal 2000 per l'adempimento di **oneri di servizio pubblico nel settore del trasporto merci**. Le autorità italiane sostengono che l'attribuzione a Trenitalia di un onere di servizio pubblico sia necessario per garantire un servizio universale di trasporto merci da e per l'Italia meridionale, al fine di mantenere e rafforzare la coesione regionale e l'equilibrio territoriale. La Commissione nutre dubbi sulla necessità di prevedere oneri di servizio pubblico per il trasporto di merci in una parte sostanziale del territorio italiano, in particolare alla luce del fatto che le tratte verso il nord del paese e quelle internazionali sono già servite da compagnie ferroviarie concorrenti che operano in assenza di tali compensazioni.

Per maggiori informazioni, il comunicato stampa della Commissione è disponibile al seguente link:

http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-330_it.htm

Per ulteriori informazioni sulle singole ipotesi di violazione, si vedano, inoltre, i seguenti indirizzi:

http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_32179

http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_32179

In data 14 marzo 2014, il Consiglio dei Ministri dei Trasporti dell'Unione europea ha adottato un orientamento generale in merito alla proposta di Regolamento che definisce i **nuovi compiti e poteri dell'Agenzia ferroviaria europea (ERA)**, al fine di rafforzarne il ruolo e la

funzione, anche in vista della prossima attribuzione delle nuove funzioni in tema di certificazione di sicurezza e di autorizzazione di vagoni ferroviari ⁽¹⁾.

Il progetto di Regolamento costituisce la terza e ultima parte del “pilastro tecnico” del quarto pacchetto ferroviario, il cui *enforcement* dovrebbe garantire **significativi benefici per le imprese ferroviarie attive nel mercato europeo**, tra cui la possibilità di generare economie di scala, ridurre i costi amministrativi e accelerare le procedure. Il nuovo regolamento dovrebbe contribuire, inoltre, ad evitare discriminazioni nel rilascio dei certificati di sicurezza e nel processo autorizzatorio dei vagoni ferroviari.

Il documento è disponibile al seguente link:

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/trans/141555.pdf

In data 28 gennaio 2014, il Consiglio dei Ministri dei Trasporti dell’Unione europea ha adottato una serie di conclusioni in merito al report predisposto dalla Corte dei conti europea in merito all’efficacia dei programmi Marco Polo nel **trasferimento del traffico da ruota a rotaia**.

Il documento è disponibile al seguente link:

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/trans/140815.pdf

2. Ultime novità in ambito nazionale

Per quanto concerne l’ambito nazionale, si segnalano, in particolare, le seguenti novità:

- decreto legislativo 4 marzo 2014 n. 43, recante “*Attuazione della direttiva 2011/76/UE, che modifica la direttiva 1999/62/CE relativa alla tassazione a carico di autoveicoli pesanti adibiti al trasporto di merci su strada per l’uso di alcune infrastrutture*” (G.U. 24 marzo 2014, n. 69);

- decreto dirigenziale 28 febbraio 2014 del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, recante “*Approvazione della graduatoria di merito, per l’anno 2014, relativa all’assegnazione delle autorizzazioni multilaterali per il trasporto di merci su strada,*

⁽¹⁾ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all’Agenzia dell’Unione europea per le ferrovie e che abroga il regolamento (CE) n. 881/2004, e successivi emendamenti. Il testo della proposta di Regolamento è disponibile al seguente link: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2014-0016+0+DOC+XML+V0//IT#title1>.

nell'ambito dei Paesi aderenti alla conferenza europea dei Ministri dei trasporti (IFT/C.E.M.T.)".

3. Attività istituzionale svolta dall'Autorità di regolazione dei trasporti

Nei primi tre mesi di attività, la neo-costituita Autorità di regolazione dei trasporti (Art) ha avviato una serie di **indagini conoscitive e procedimenti istruttori** nei settori strategici dei servizi di trasporto passeggeri connotati da obblighi di servizio pubblico e delle infrastrutture ferroviarie ed aeroportuali.

3.1 Indagine conoscitiva sui servizi di trasporto passeggeri (Delibera n. 6 del 16 gennaio 2014)

L'indagine conoscitiva ha ad oggetto i **servizi di trasporto passeggeri**, con particolare riferimento ai servizi di trasporto passeggeri connotati da obblighi di servizio pubblico e quelli diretti ad assicurare la continuità territoriale (attuati tramite trasporto pubblico locale, trasporto ferroviario regionale, trasporto ferroviario a lunga e media percorrenza, trasporto marittimo e trasporto aereo).

Finalità dell'indagine è l'identificazione delle azioni prioritarie da intraprendere per la migliore e più efficiente gestione dei rispettivi servizi, avuto riguardo alle condizioni economiche, alla qualità dei servizi, ai diritti degli utenti, ivi compresa la **definizione degli ambiti di trasporto pubblico** e degli schemi dei bandi di gara per l'affidamento dei servizi di trasporto.

L'indagine dovrà concludersi entro 12 mesi dalla pubblicazione della delibera di avvio.

3.2 Indagine conoscitiva sull'accesso alle infrastrutture ferroviarie ed aeroportuali (Delibera n. 7 del 16 gennaio 2014)

L'indagine conoscitiva ha ad oggetto la questione dell'**accesso alle infrastrutture ferroviarie ed aeroportuali**.

Finalità dell'indagine è l'identificazione delle azioni prioritarie da intraprendere per la **migliore e più efficiente gestione delle reti infrastrutturali**, con particolare attenzione alla verifica delle condizioni economiche di accesso. Nell'ambito dell'indagine, l'Autorità ha previsto di avviare consultazioni con le parti interessate per acquisire dati, informazioni e documenti utili per le finalità dell'indagine.

L'indagine dovrà concludersi entro 12 mesi dalla pubblicazione della delibera di avvio.

3.3 Procedimento istruttorio per l'adozione di misure di regolazione per l'accesso equo e non discriminatorio all'infrastruttura ferroviaria (Delibera n. 16 del 6 marzo 2014)

Sulla base dell'indagine conoscitiva avviata con delibera n. 7/2014, delle segnalazioni ricevute, delle audizioni svolte con gli operatori e della documentazione comunque acquisita, l'Autorità ha rilevato l'esistenza di svariati elementi di **criticità in relazione alle condizioni che regolano l'utilizzo della rete ferroviaria e le sue infrastrutture**, tali da mettere a rischio il principio di un accesso equo e non discriminatorio, con effetti negativi sui servizi di trasporto ferroviario passeggeri e merci.

Per tale ragione, in data 6 marzo 2014, l'Autorità ha avviato un procedimento istruttorio (che dovrà concludersi entro 180 giorni dall'avvio) finalizzato all'individuazione e alla conseguente adozione di specifiche **misure di regolazione volte ad assicurare condizioni di accesso eque e non discriminatorie alle infrastrutture ferroviarie** attraverso metodologie volte ad incentivare la concorrenza, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese e i consumatori.

Nella delibera che dispone l'avvio del procedimento, l'Autorità evidenzia, in particolare, la **necessità di sottoporre a revisione la disciplina attualmente contenuta nel Prospetto Informativo della Rete** (c.d. "PIR") di cui all'articolo 13 del decreto legislativo n. 188/2003 con riferimento a numerosi aspetti attinenti alla gestione della rete ⁽²⁾, nonché alle vigenti

⁽²⁾ In particolare, l'Autorità intende verificare l'adeguatezza delle clausole del PIR. concernenti:

- la disciplina della gestione della circolazione perturbata;
- le regole del c.d. *performance regime* a beneficio degli utilizzatori finali e nell'ottica dell'ottimizzazione del servizio;
- le regole sullo sgombero delle infrastrutture;
- i principi e le procedure applicate all'assegnazione della capacità, sia su rete tradizionale che ad alta velocità;
- la definizione di soglie di capacità massima assegnabile con lo strumento dell'accordo quadro, nonché delle quote massime assegnabili al singolo richiedente;
- le procedure di coordinamento nella fase di assegnazione della capacità e di dichiarazione di saturazione, a quelle volte a definire i criteri di priorità e la risoluzione dei conflitti, sia su rete tradizionale che ad alta velocità;
- le procedure di coordinamento nella fase di assegnazione della capacità e di dichiarazione di saturazione, a quelle volte a definire i criteri di priorità e la risoluzione dei conflitti, sia su rete tradizionale che ad alta velocità;
- i criteri di determinazione del canone in caso di mancata contrattualizzazione e/o mancata utilizzazione della capacità e/o delle tratte;
- quanto previsto in materia di passeggeri a mobilità ridotta dall'articolo 22 del Regolamento (CE) n. 1371/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2007, relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario;
- i principi e le procedure di calcolo del pedaggio ai fini dell'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria e dei corrispettivi dei servizi;

condizioni di fornitura dei servizi di manovra e all'efficienza della struttura del relativo mercato al fine di garantire un accesso equo e competitivo ai servizi offerti. L'Autorità valuterà, inoltre, l'esigenza di definire criteri per **l'assegnazione di spazi pubblicitari, desk informativi e procedure per l'ottenimento di aree per la fornitura di servizi automatizzati** alla clientela finale.

Aggiornamento del 17 aprile 2014

In esecuzione della delibera 16/2014, in data 17 aprile 2014, l'Autorità ha avviato una **procedura di consultazione** volta ad acquisire elementi di valutazione in merito a tutte le questioni oggetto di istruttoria. L'Autorità ha, inoltre, lasciato la possibilità ai soggetti interessati di proporre **osservazioni anche in merito a ulteriori aspetti del mercato in esame**, anche non specificamente indicate nel documento di consultazione, purchè attinenti alla procedura *de qua*.

Le osservazioni potranno essere inviate entro il termine di 30 giorni dalla pubblicazione della delibera e, dunque, entro il **22 maggio 2014**.

La delibera e il documento di consultazione sono disponibili al seguente link:

<http://www.autorita-trasporti.it/accesso-infrastrutture-ferroviarie/>

3.4 Interlocuzione dell'Autorità di regolazione dei trasporti con la Commissione Europea

Con riferimento alla decisione della Commissione Europea di **deferire l'Italia alla Corte di giustizia UE per non aver rispettato pienamente le norme comunitarie in materia di diritti dei passeggeri ferroviari** (Procedura di infrazione n. 2013/2074), di cui al Regolamento comunitario n. 1371/2007 a partire dal dicembre 2009 ⁽³⁾, l'Art ha precisato che:

- gli elementi informativi che dettagliano l'offerta dei servizi di cui all'articolo 20 del d.lgs. n. 188/2003 in termini di disponibilità, dislocazione geografica, condizioni tecniche e condizioni economiche.

⁽³⁾ In particolare, la Commissione contesta il mancato rispetto dell'art. 27 (che prevede che le imprese ferroviarie istituiscano un meccanismo per il trattamento dei reclami per i diritti e gli obblighi da esso contemplati), dell'art. 30 (che dispone che ogni Stato membro individui un Organismo responsabile e indipendente dandone comunicazione alla Commissione) e dell'art. 32 (ai termini del quale gli Stati membri stabiliscono il regime sanzionatorio applicabile per l'inosservanza delle disposizioni del regolamento e adottano tutte le misure necessarie per assicurarne l'attuazione) del Regolamento.

i. il decreto-legge istitutivo dell’Autorità di regolazione dei trasporti non le ha attribuito né i compiti, né gli strumenti per la tutela dei passeggeri nel trasporto ferroviario prevista dal Regolamento comunitario;

ii. ad oggi, è in attesa di essere approvato un **decreto legislativo** che, nel dare esecuzione ai pareri favorevoli ma condizionati delle competenti Commissioni parlamentari su un primo testo del provvedimento licenziato dal governo a luglio 2013, **individua nell’Autorità di regolazione dei trasporti l’organismo responsabile ai sensi del Regolamento n. 1371/2007** e le attribuisce mezzi e risorse dedicati e necessari ad assicurare una efficace tutela dei diritti oggetto delle disposizioni comunitarie in questione.

3.5 Altre pubblicazioni e interventi di interesse

In data 20 marzo 2014, l’Autorità ha adottato un parere (n. 1/2014) sullo schema di linee guida di cui all’articolo 13, commi 14 e 15, del decreto legge 23.12.2013, n. 145, convertito in legge 21 febbraio 2014, n. 9. Il testo integrale del parere è disponibile al seguente link:

<http://www.autorita-trasporti.it/wp-content/uploads/2014/04/Parere-n.-1-2014-Linee-Guida-Mit-aiuti-di-Stato-aeroporti-e-compagnie-aeree.pdf>

In data 11 aprile 2014, l’Autorità ha deliberato di sottoporre a **consultazione pubblica** le “Linee guida per la definizione dello schema di bando di gara relativo all’affidamento dell’Autostrada A22 Modena-Brennero”. Il termine per la formulazione di eventuali osservazioni e commenti è fissato al **19 maggio 2014**. I documenti relativi alla consultazione sono disponibili al seguente link <http://www.autorita-trasporti.it/consultazioni-modena-brennero/>.

In data 15 ottobre 2013, nel corso della audizione con Assaeroporti, è stato sottoposto all’Art un documento ricognitivo delle principali tematiche di interesse degli operatori del settore. Tra i temi di particolare interesse dell’Autorità, la priorità da accordare alla questione del **contratto di programma per gli aeroporti con traffico inferiore agli otto milioni di passeggeri** e l’avvio delle connesse attività di regolazione.

In data 16 febbraio 2014 è stato adottato il “Regolamento che disciplina i procedimenti per la formazione delle decisioni dell’Autorità e per la partecipazione ad esse dei soggetti portatori d’interesse”. Il regolamento di procedura riguarda e disciplina tutte le possibili forme di

intervento dell'Autorità, ivi incluse le indagini conoscitive, i procedimenti istruttori, l'adozione di misure di regolazione e di indirizzo, con la previsione di specifiche modalità di consultazione dei soggetti portatori d'interesse.

Il testo integrale del regolamento è disponibile al seguente link:

<http://www.autorita-trasporti.it/wp-content/uploads/2014/01/Regolamento-svolgimento-dei-procedimenti-di-competenza-Art1.pdf>

4. Provvedimenti d'interesse per il settore dei trasporti adottati da altre Autorità

Si segnala, in particolare, il provvedimento n. 24804 del 19 febbraio u.s. (Bollettino n. 11/2014), con cui l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (Agcm) ha chiuso l'istruttoria avviata in data 22 maggio 2013 nei confronti di Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A., Rete Ferroviaria Italiana S.p.A., Trenitalia S.p.A., Grandi Stazioni S.p.A., Centostazioni S.p.A. e FS Sistemi Urbani S.r.l. (Caso A443-NTV/FS - Ostacoli all'accesso al mercato dei servizi di trasporto ferroviario passeggeri ad alta velocità) **accettando e rendendo vincolanti gli impegni presentati dalle alcune società del Gruppo FSI**.

Nel provvedimento di avvio di istruttoria, l'Agcm aveva ipotizzato l'esistenza di una **violazione dell'articolo 102 TFUE**, consistente in **un'articolata strategia escludente, posta in essere dalle società del Gruppo FSI ai danni di NTV S.p.A.**, unico concorrente di Trenitalia nell'offerta di servizi di trasporto passeggeri ad alta velocità. La strategia escludente avrebbe interessato, tra l'altro, i mercati dell'accesso all'infrastruttura ferroviaria nazionale (accesso alla rete e agli impianti di manutenzione della stessa, realizzazione degli interventi infrastrutturali), dei servizi di trasporto ferroviario passeggeri dell'alta velocità (drastica riduzione dei prezzi dei biglietti con conseguente compressione dei margini) e della gestione delle stazioni (spazi pubblicitari, biglietterie self service, desk mobili, segnaletica statica e dinamica).

Tra gli impegni più rilevanti accettati e resi obbligatori dall'Agcm, vi sono:

- **la riduzione in misura pari al 15% del pedaggio dovuto dalle imprese ferroviarie per l'accesso alla rete ferroviaria ad alta velocità** (la riduzione, proposta da RFI, è stata fissata nel Decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti del 10 settembre 2013);
- **la rinuncia da parte di RFI alla riscossione di una parte degli importi dovuti da NTV per mancata contrattualizzazione delle tracce orarie** richieste nel periodo antecedente all'avvio del servizio;
- l'adozione di una serie di **misure volte a garantire una gestione equa e non discriminatoria degli spazi nelle stazioni servite da NTV**, con l'individuazione di

nuove procedure per l'assegnazione delle aree per l'installazione di *desk* mobili, biglietterie *self-service* e spazi pubblicitari, anche mediante il riconoscimento alle imprese ferroviarie di "aree minime garantite";

- una serie di interventi per **l'adeguamento della segnaletica nelle stazioni, al fine di evitare discriminazioni** tra l'impresa ferroviaria *incumbent* e i suoi *competitors*.

L'Autorità ha, ritenuto, invece, di non accettare la misura proposta da Trenitalia in relazione alla contestata pratica di *margin squeeze*, consistente nell'impegno a mantenere un EBIT positivo nel comparto alta velocità sino al 30 giugno 2015, ritenendolo inidoneo e anzi, potenzialmente, dannoso. L'Autorità ha considerato, in ogni caso, che la riduzione del canone di accesso alla rete rappresentasse **misura idonea, in quanto tale, ad ampliare la forbice tra prezzi a valle e costi *wholesale***, e dunque a superare le criticità di ordine concorrenziale evidenziate nel provvedimento di avvio.

Per maggiori informazioni, si prega di contattare l'Avv. Stefano Malinconico (s.malinconico@studiomalinconico.com).