

**AGENS**

Agenzia confederale dei Trasporti e Servizi

Tavolo di lavoro per il riordino della disciplina dei servizi automobilistici interregionali di competenza statale.

Osservazioni e proposte

Premessa

Il presente documento è diretto ad illustrare le tematiche che - ad avviso della scrivente - rivestono particolare rilevanza nell'ambito del Tavolo di lavoro istituito presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per il riordino della disciplina dei servizi automobilistici interregionali di competenza statale, e fornire un contributo al dibattito avviato all'interno del Tavolo medesimo.

A tale riguardo ed in via preliminare, occorre evidenziare come rivesta particolare interesse la recente proposta di regolamento della Commissione europea diretta a modificare le norme concernenti l'accesso al mercato dei servizi autobus a media-lunga distanza (*"Proposta di regolamento recante modifica del regolamento (CE) n. 1073/2009 che fissa norme comuni per l'accesso al mercato internazionale dei servizi di trasporto effettuati con autobus"* - COM (2017) 647 final).

Tale proposta, infatti, liberalizza i servizi in oggetto in ambito nazionale, prevede per gli Stati membri la facoltà di limitarne il diritto di accesso in caso di compromissione dell'equilibrio economico di un contratto di servizio pubblico e individua una procedura per l'accesso alle autostazioni a condizioni eque, non discriminatorie e trasparenti.

In linea generale, l'iniziativa della Commissione è positiva (come meglio specificato nel prosieguo del documento) e viene accolta favorevolmente, con specifico riferimento alla proposta di liberalizzazione del mercato nazionale e di tutela dei contratti di servizio. Si suggerisce, tuttavia, di integrarla con una specifica disciplina diretta a contrastare le *"letter box companies"*. Si condivide, infine, la scelta di procedere con un regolamento che, essendo direttamente applicabile all'interno degli Stati membri, consentirebbe di assicurare una maggiore uniformità normativa nell'Unione europea.



Definizione dei servizi automobilistici interregionali di competenza statale (c.d. criterio delle tre Regioni) e tutela dell'equilibrio economico dei contratti di servizio pubblico

L'attuale definizione dei servizi automobilistici interregionali di competenza statale come servizi che attraversano almeno tre Regioni, appare superata e non più conforme alle attuali dinamiche del mercato ed alle esigenze di mobilità su distanze medie.

L'inadeguatezza di detta definizione nonché l'opportunità di modificare il criterio delle tre Regioni con un criterio chilometrico sono state evidenziate anche dall'Autorità di Regolazione dei Trasporti nel parere reso al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti sullo schema di decreto "Regolamento recante riordino dei servizi automobilistici di competenza statale" (Parere n. 2/2017), dove è stata rilevata anche l'utilità di integrare il quadro normativo con una disposizione di tutela dell'equilibrio economico-finanziario dei contratti di obblighi di servizio pubblico, in analogia a quanto già previsto per il settore ferroviario dalla disciplina comunitaria e nazionale e tenuto conto delle *best practices* seguite in altri Paesi europei.

In particolare, in Germania il servizio a lunga percorrenza è stato liberalizzato alle seguenti condizioni: distanza tra due fermate maggiore di 50 km e assenza di servizi regionali ferroviari che impiegano meno di un'ora per collegare le fermate. In Francia la liberalizzazione ha interessato i c.d. servizi interurbani, definiti come servizi che non sono svolti integralmente all'interno del territorio di una autorità organizzatrice della mobilità nonché quelli effettuati nell'Ile-de-France su una distanza superiore a 40 KM; ove le fermate si trovino ad una distanza pari o inferiore a 100 km può essere richiesto all'ARAFER (Autorità di Regolazione nazionale) di verificare la lesione dell'equilibrio economico di un contratto di servizio su ferro o gomma per eventualmente vietare o limitare il servizio.

A tale riguardo, la sopra citata proposta della Commissione europea prevede per gli Stati membri la facoltà di limitare il diritto di accesso al mercato (internazionale e



nazionale) dei servizi regolari¹ ove il servizio proposto copra una distanza inferiore a 100 chilometri in linea d'aria e in caso di compromissione dell'equilibrio economico di un contratto di servizio pubblico. Per i servizi nazionali tale distanza è estendibile a 120 Km se il servizio da introdurre è finalizzato a collegare un punto di partenza e una destinazione già serviti da più di un contratto di servizio pubblico. Con riferimento alle necessarie analisi economiche per stabilire se il nuovo servizio proposto comprometta l'equilibrio economico di un contratto di servizio pubblico, la relativa competenza viene attribuita all'organismo di regolamentazione nazionale.

La proposta comunitaria di regolamento consentirebbe, quindi, di sostituire il criterio delle “tre Regioni” con un criterio chilometrico nonché di introdurre la tutela dell'equilibrio economico dei contratti di servizio pubblico, così come richiesto anche dall'Autorità di Regolazione dei Trasporti.

Condizioni di rilascio dell'autorizzazione all'esercizio del servizio

Riveste particolare criticità la condizione per il rilascio dell'autorizzazione, prevista dall'art. 3, comma 2, lett. m), del decreto legislativo 285/2005, secondo cui il servizio di linea proposto non deve riguardare *“unicamente i servizi più redditizi fra quelli esistenti”*. Tale previsione appare restrittiva e - come evidenziato dall'Autorità di Regolazione dei Trasporti (Parere n. 2/2017) - non più necessaria né proporzionata rispetto all'attuale configurazione del mercato, che ha dato prova di un corretto funzionamento in regime di piena concorrenza tra gli operatori, come anche emerso dagli esiti dell'indagine conoscitiva dell'Autorità sul mercato dei servizi di trasporto via autobus a media e lunga distanza.

Una simile condizione poteva trovare una sua *ratio* nella fase di transizione al nuovo regime di liberalizzazione ed essere giustificata fintanto che sul territorio nazionale erano attive imprese di trasporto che effettuavano servizi interregionali in

¹ “*Servizi regolari: i servizi che assicurano il trasporto di passeggeri con una frequenza e su un itinerario determinati, in cui non sono previste fermate intermedie oppure l'imbarco e lo sbarco dei passeggeri hanno luogo alle fermate preventivamente stabilite*”; cfr. art. 1, paragrafo 2), lett. a), della proposta di regolamento.



concessione (per cui era richiesta anche la copertura di relazioni di traffico a domanda debole) ed imprese che operavano in regime autorizzatorio.

A seguito della piena liberalizzazione del mercato dal 1° gennaio 2014, tale prescrizione risulta del tutto inadeguata. Sarebbe, pertanto, auspicabile la sua eliminazione, anche tenuto conto che né la vigente disciplina comunitaria né la proposta di regolamento della Commissione europea prevedono analoghi vincoli.

Accesso alle autostazioni

Nell'ambito del processo di riordino della disciplina dei servizi automobilistici interregionali di competenza statale, ed in considerazione della mancanza di una normativa *ad hoc*, si è favorevoli all'introduzione di una disciplina in materia di accesso alle autostazioni, che tenga conto della complessità e della dinamicità del settore, sia sul piano delle infrastrutture che su quello del trasporto, e che favorisca lo sviluppo dell'intermodalità.

A tal proposito, si sottolinea l'attuale frammentazione della regolazione dell'accesso alle autostazioni nelle maggiori città italiane e, quindi, l'opportunità dell'adozione di principi per quanto possibile omogenei, nel rispetto comunque delle diversità delle possibili situazioni.

È il caso, per esempio, della gestione di autostazioni per le quali ricorra il presupposto di attività strumentale al trasporto pubblico locale (TPL) che, in caso di saturazione, rendano necessarie limitazioni di accesso ai servizi di trasporto via autobus a media e lunga distanza in regime di libera concorrenza. Questi ultimi, pur in possesso di autorizzazione ministeriale, sono infatti subordinati alla finalità primaria di strumentalità ai servizi di TPL.

La necessità di garantire agli operatori diritti di accesso alle autostazioni a condizioni giuste, eque, non discriminatorie e trasparenti, è stata evidenziata anche dalla Commissione europea nella predetta proposta di regolamento, dove viene - tra l'altro - individuata una procedura per l'accesso. In particolare, è previsto che le richieste di accesso possano essere rifiutate soltanto per motivi di mancanza di capacità dell'autostazione. Nel caso in cui il gestore di un'autostazione rifiuti una



richiesta di accesso, deve indicare tutte le alternative valide; analoga norma è presente nel settore ferroviario per l'accesso agli impianti di servizio.

Si ricorda, infine, che l'Autorità di Regolazione dei Trasporti ha avviato un procedimento diretto all'adozione di misure in materia di accesso equo e non discriminatorio alle autostazioni (delibere n. 91/2017, 121/2017), che si dovrebbe concludere entro il 29 marzo 2018.

Libera prestazione dei servizi e requisito di stabilimento

Al fine di arginare fenomeni di dumping sociale e le cosiddette "*letter box company*" (società che hanno sedi fittizie nei paesi con basso costo del lavoro ma operano prevalentemente altrove), sarebbe opportuno integrare il quadro normativo vigente - anche attraverso uno specifico emendamento alla proposta di regolamento della Commissione europea - prevedendo che l'impresa che effettua un servizio nazionale abbia sede effettiva e stabile in uno Stato membro. In particolare, l'impresa dovrebbe soddisfare le seguenti condizioni nello Stato membro in questione:

- a) disporre di locali ove conservare i suoi documenti principali (contratti commerciali, documenti contabili, contratti di lavoro, ecc.);
- b) svolgere in modo continuativo, con l'ausilio delle attrezzature e strutture amministrative appropriate, le sue attività commerciali e amministrative nei locali situati in tale Stato membro;
- c) detenere *asset* e *staff* adeguati alla dimensione delle attività nello Stato membro.