



Roma, 21/02/2018

U2018/0098/SAG/Sa.Fr

Spett.le
Ministero delle infrastrutture e dei
trasporti
Direzione Generale per il trasporto
Stradale e per l'Intermodalità
Divisione 2 - ROMA
D.G. dott. Antonio Parente
dg.ts-div2@pec.mit.gov.it

OGGETTO: Tavolo istituzionale sulla riforma della disciplina dei servizi interregionali di competenza statale (ex d.lgs. 285/05). - Osservazioni alla proposta di modifica del Reg. CE 1079/2009 e Nota integrativa alla discussione del 19 febbraio 2018.

Egregio Direttore,

con la presente si trasmettono in allegato i seguenti due documenti: Osservazioni alla proposta di modifica del Regolamento CE n. 1073/2009; Nota integrativa alla discussione del Tavolo del 19 febbraio 2018.

Nel restare a disposizione si porgono distinti saluti.

Il Presidente
Massimo Roncucci

Numero di allegati: 2

Osservazioni alla proposta di modifica al Regolamento CE 1073/2009

Accesso al mercato internazionale dei servizi di trasporto effettuato con autobus

ASSTRA – Associazione Trasporti – è l'associazione nazionale di categoria rappresentativa delle imprese, pubbliche e private, che gestiscono servizi di trasporto pubblico sia soggetti ad obblighi di servizio pubblico sia svolti in regime di mercato.

In tale veste ritiene opportuno effettuare alcune considerazioni ed osservazioni sulla proposta di modifica del regolamento CE 1073/2009 che, seppur rivolta a realizzare un mercato dei servizi cosiddetti "commerciali", è destinata ad avere un impatto rilevante e, si aggiunge, potenzialmente pregiudizievole, sui servizi di TPL oggetto di obblighi di servizio pubblico.

Com'è noto, infatti, a livello europeo è in atto un articolato processo di intervento nel settore della mobilità. In tale contesto è stato avanzato il c.d. "Secondo Pacchetto della Mobilità" che comprende le seguenti proposte di modifica:

- Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del regolamento che fissa **norme comuni per l'accesso al mercato internazionale dei servizi di trasporto effettuati con autobus** (COM (2017) 647 definitivo);
- Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2009/33/CE relativa alla promozione di veicoli puliti e a basso consumo energetico nel trasporto su strada (COM(2017) 653 final);
- Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 92/106/CEE relativa alla fissazione di norme comuni per taluni trasporti combinati di merci tra Stati membri (COM(2017) 648 final).

In questa sede si vuole richiamare l'attenzione sulla proposta finale di modifica del Regolamento (CE) n. 1073/2009 della Commissione europea dell'8 novembre 2017. Come accennato in precedenza, tale proposta contiene alcune importanti innovazioni che, se confermate, sono destinate ad esplicare un rilevante e critico impatto sul sistema nazionale.

Pur comprendendo le istanze liberalizzatrici perseguite a livello comunitario e finalizzate all'introduzione di regole atte a favorire la più ampia apertura del mercato alla libera iniziativa economica, si ritiene tuttavia che dette istanze non possano assumere valenza tale da arrecare un pregiudizio a servizi svolti sotto regole e discipline differenti, di pari se non superiore rango. Pregiudizio arrecato non solo alla redditività dei servizi oggetto di obbligo di servizio pubblico, ma anche ai principi ed alle regole che a questi presiedono: universalità dei servizi, integrità ed unitarietà della rete, concorrenza regolata.

Occorre inoltre considerare il rapporto tra la disciplina in esame, finalizzata, come detto, all'apertura del mercato dei servizi cosiddetti "commerciali", e la disciplina comunitaria in materia di obblighi di servizio pubblico, finalizzata ad introdurre regole sì di concorrenza ma di concorrenza regolata.

Infine, occorre necessariamente considerare il rapporto tra la disciplina in esame e gli ordinamenti nazionali nei quali essa è destinata a trovare applicazione. Rapporto che non può prescindere da valutazioni inerenti il rispetto del cosiddetto principio di sussidiarietà.

Entrando più nel dettaglio dei contenuti della proposta di regolamento in esame, preme innanzitutto evidenziare come desti forti perplessità l'impostazione seguita dal legislatore comunitario basata sul solo criterio della distanza chilometrica quale parametro per il rilascio delle autorizzazioni allo svolgimento dei servizi commerciali di trasporto regolari internazionale e nazionale effettuati con autobus.

La norma proposta introduce, per i servizi commerciali regolari nazionali, un regime autorizzatorio che, per quel che qui interessa, si articola come segue:

- 1) servizi commerciali con percorrenze superiori a 100 km: regime autorizzatorio senza particolari condizioni e/o limitazioni relative alla possibile sovrapposizione con servizi di TPL;
- 2) servizi commerciali con percorrenze inferiori a 100 km: regime autorizzatorio con possibilità di diniego nel caso di compromissione dell'equilibrio economico di un contratto di servizio.

Tale criterio, singolarmente considerato, non è da solo sufficiente né a giustificare il rilascio indiscriminato di autorizzazioni allo svolgimento di servizi commerciali né a garantire che lo svolgimento di questi non sia in grado di determinare pericolose e pregiudizievoli sovrapposizioni con servizi di trasporto pubblico svolti in differente regime.

La mera distanza chilometrica quale parametro per determinare il regime applicabile ai servizi e le tutele da apprestare agli obblighi di servizio pubblico non pare, infatti, criterio ragionevole o adeguato agli scopi prefissi dalla normativa.

Occorre, invece, ad avviso dell'associazione partire dalla considerazione che i servizi "commerciali" e gli "obblighi di servizio pubblico" costituiscono categorie ontologicamente differenti e come tali disciplinate da differenti normative senza rischiose ed ingiustificate sovrapposizioni.

Una cosa sono gli obblighi di servizio pubblico, che rispondono a criteri e regole di universalità, socialità, integrazione nell'ambito di una rete, ecc., altra cosa sono i servizi commerciali le cui logiche sono evidentemente molto differenti.

E ciò, si ritiene, a prescindere dalla percorrenza chilometrica che caratterizza gli uni o gli altri. Ben possono esservi servizi commerciali svolti in regime autorizzativi con percorrenze inferiori a quelle ipotizzate dalla proposta di regolamentazione in esame. Così come ben possono esservi servizi soggetti ad obbligo di servizio pubblico con percorrenze superiori alla soglia "di mercato" individuata dal legislatore comunitario.

Un approccio che parta dalla considerazione delle differenze, ontologiche e di regolazione, tra servizi commerciali e servizi soggetti ad obblighi di servizio pubblico si ritiene non solo maggiormente rispondente ai principi ed alle discipline comunitarie e nazionali ma anche in grado di introdurre livelli più elevati di apertura del mercato alla concorrenza garantendo al contempo il necessario e rigoroso rispetto dei confini posti dalla normativa comunitaria su OSP:

Il criterio della soglia chilometrica quale discrimine delle garanzie a tutela degli obblighi di servizio pubblico, inoltre, mal si attaglia alle caratteristiche territoriali ed amministrative del nostro Paese e che inevitabilmente si riflettono sulle peculiarità dei servizi di trasporto.

In particolare, le proposte di modifica (art. 8-, 8.bis e 8.ter dell'Atto COM 2017/647 definitivo dell'8 novembre 2017) che stabiliscono una soglia chilometrica per individuare la procedura autorizzativa all'esercizio dei servizi commerciali regolari rischiano di determinare un impatto fortemente negativo per l'Italia, specie laddove questa disciplina venga considerata come destinata a soppiantare quella vigente in materia di autolinee interregionali e servizi commerciali. La soglia chilometrica fissata in 100/120 km risulta, innanzitutto, incoerente la struttura geografica del nostro Paese le cui caratteristiche fanno sì che linee di TPL con percorrenze superiori alla suddetta soglia rappresentino situazioni non eccezionali.

Situazioni "ordinarie" destinate a subire inevitabilmente un rilevante ed ingiustificato pregiudizio qualora la disciplina in discussione venisse approvata nel testo proposto.

Inoltre, non va sottovalutato il rischio di ingenerare complessi se non ingestibili conflitti di competenze se analizzata alla luce dell'assetto costituzionale italiano.

E ancor prima una lesione del principio di sussidiarietà se analizzata non solo alla luce dell'ordinamento interno ma anche alla luce dei rapporti tra normativa comunitaria e normativa nazionale.

Ora, pur comprendendo le istanze liberalizzatrici perseguite a livello comunitario e la necessità di individuare criteri comuni ai vari Paesi Membri, si ritiene, tuttavia, che ciò non possa e non debba determinare un pregiudizio né della disciplina comunitaria degli OSP, né delle prerogative statali né dei servizi di trasporto pubblico soggetti ad OSP.

Oltretutto il parametro della soglia chilometrica ed il criterio di "temperamento" (equilibrium test) introdotto solo per i servizi al di sotto della soglia, non paiono condizioni adeguate e sufficienti ad assicurare la necessaria garanzia della non sovrapposizione con servizi soggetti ad "OSP" e svolti in regime di esclusiva.

Il regime autorizzatorio così costruito, senza clausole che salvaguardino i servizi soggetti a obbligo di servizio pubblico, non può pertanto trovare accoglimento. E ciò in quanto determinerebbe una sicura sovrapposizione tra servizi di trasporto soggetti a regimi differenti, regimi che sono e devono rimanere distinti e non determinare un illegittimo ed ingiustificato danno a carico dei servizi di TPL soggetti ad obbligo di servizio pubblico. Servizi questi per i quali non va intaccata né messa in discussione la logica della "rete" e dello svolgimento in esclusiva.

Come evidenziato nelle normative specifiche per gli obblighi di servizio pubblico, l'affidamento di tali servizi deve seguire logiche di "rete" sfruttando quelli che vengono definiti "effetti positivi di rete" e, cioè, le economie complessive e le sinergie che si ottengono mettendo insieme linee redditizie e linee non redditizie.

La valorizzazione degli effetti di rete, che impatta sulla quantificazione delle compensazioni degli obblighi di servizio pubblico in modo vantaggioso per le amministrazioni affidanti, verrebbe ad essere severamente compromessa dalle proposte in questione, qualora mantenute nel testo ora disponibile.

Tali conclusioni sono avvalorate e trovano conferma nello stesso diritto comunitario. Com'è noto l'art. 106 TFUE dispone che *"Le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale sono sottoposte alle norme dei trattati, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata. Lo sviluppo degli scambi non deve essere compromesso in misura contraria agli interessi dell'Unione"*.

Nella medesima direzione milita il Reg. UE n. 1370/2007 e s.m.i., il quale espressamente consente l'attribuzione di "diritti di esclusiva" in favore degli operatori incaricati di obblighi di servizio pubblico, enucleando le condizioni al ricorrere delle quali tali diritti possono essere attribuiti. Da ultimo, il nuovo art. 2-bis del citato Regolamento in tema di specifiche di obblighi di servizio, espressamente ammette che *"tali specifiche possono includere la possibilità di raggruppare i servizi che coprono i costi sostenuti con i servizi che non coprono i costi sostenuti"*.

Si ritiene che le proposte oggi in discussione debbano eliminare in radice ogni possibilità di sovrapposizione, anche parziale, dei servizi commerciali autorizzati, comunque disciplinati, con servizi di TPL oggetto di obblighi di servizio pubblico.

A tal fine si ritiene che le previsioni che subordinano il rilascio delle autorizzazioni ad un'analisi atta a verificare l'assenza di compromissioni dell'equilibrio finanziario del contratto, per quanto utili, confermino la volontà del legislatore di legittimare sovrapposizioni illegittime e dannose. In tale ottica leggesi anche la circostanza per cui la proposta della Commissione non prevede nemmeno la necessità che, l'organismo di regolamentazione chiamato a verificare il pericolo di compromissione, debba obbligatoriamente coinvolgere nel procedimento l'ente affidante e il gestore del servizio coperto da obbligo di servizio pubblico, quale forma di tutela e garanzia del mercato interno.

La sovrapposizione, anche parziale, di servizi commerciali a servizi soggetti ad obblighi di servizio pubblico è ex se produttiva di una compromissione del danno economico dei contratti di servizio e come tale va vietata senza necessità di fornire dimostrazioni inutili e pleonastiche. Anche un solo passeggero sottratto costituisce un danno, sia in termini economici sia di lesione ai principi normativi che presiedono la materia.

I vantaggi derivanti dall'introduzione di regole come quelle oggetto di discussione sono infatti solo apparenti. E sarebbe ben presto evidente alle amministrazioni il danno in termini economici e di contenzioso generato da disposizioni di tal fatta qualora trovassero ingresso nell'ordinamento nazionale.

Né si ritiene che possano trovare accoglimento proposte di modifica avanzate nella discussione avviata a livello comunitario e che sono finalizzate ad introdurre un'esclusione dall'applicazione della disciplina in questione per i soli servizi svolti in ambito urbano.

Esclusione questa che, per le motivazioni già sopra espresse in ordine alla insufficienza della soglia chilometrica ed alla sostanziale inutilità di questa, non è affatto in grado di assicurare le garanzie necessarie ad evitare i pregiudizi e le compromissioni paventate.

Per quel che riguarda l'accesso alle autostazioni, le norme non dovrebbero compromettere il diritto di proprietà e gli altri diritti reali legittimamente esercitati da imprese pubbliche e private su tali strutture, ivi compreso il diritto di poterne disporre liberalmente, salvo il caso in cui, per disposizioni delle pubbliche autorità tali strutture siano già state gravate da specifiche prescrizioni di utilizzo, in sede di attribuzione dei menzionati diritti reali o di concessione di titoli edificatori.

Quanto alla questione dell'accesso alle ZTL, fermo restando che la competenza ad individuare gli spazi di stazionamento delle autolinee in questione e conseguentemente i percorsi atti a garantirne l'accesso, appartiene agli enti locali, si ritiene che il diritto di accesso dei mezzi in questione alle aree urbane e ZTL non debba comunque comportare un pregiudizio al regolare svolgimento dei servizi di TPL. Pertanto, l'accesso alle ZTL/corsie preferenziali riservate ai mezzi di TPL dovrebbe essere impedito o consentito esclusivamente nei limiti necessari a garantire l'accesso alle autostazioni o spazi di stazionamento.

In ultimo, la concessione dei titoli di accesso al mercato dovrebbe poter essere subordinata alla verifica – per ogni servizio richiesto – che ogni operatore coinvolto sia qualificabile come *"impresa"* che esercita la *"professione di trasportatore di persone su strada"* ai sensi del Reg. UE n. 1071/2009.

In conclusione:

- l'introduzione di norme comuni in materia di autorizzazioni nazionali appare disallineato rispetto ai contenuti dell'art. 91 del TFUE in base al quale il Parlamento Europeo e il Consiglio stabiliscono norme comuni applicabili ai trasporti internazionali e di cabotaggio mentre non prevede che le Istituzioni comunitarie disciplinino i trasporti nazionali;
- il criterio della soglia chilometrica non è un criterio né ragionevole né adeguato a perseguire gli scopi prefissi dal legislatore comunitario nel rispetto delle discipline vigenti. Preferibile sarebbe operare sulla netta distinzione tra categorie differenti di servizi evitando ogni possibile e dannosa sovrapposizione tra queste;
- andrebbe, in ossequio al principio di sussidiarietà, prevista l'esclusione dall'applicazione della normativa in esame per i servizi svolti in ambito nazionale. Proposte finalizzate alla sola esclusione dei servizi urbani non risultano affatto risolutive delle rilevanti criticità presenti nella normativa in discussione;
- la soglia individuata (100/120 km) non appare inoltre rispondente alle caratteristiche territoriali dei servizi commerciali svolti a livello nazionale. Nel caso essa andrebbe innalzata in modo significativo o, comunque, garantita da clausole che salvaguardino gli assetti costituzionali delle competenze vigenti a livello nazionale;
- va vietata ogni forma di sovrapposizione, anche parziale, con i servizi oggetto di obbligo di servizio a prescindere dalla percorrenza, superiore o inferiore alla soglia, e senza necessità di valutazione della compromissione dell'equilibrio economico del contratto di servizio;
- va previsto, a maggior chiarezza, il divieto di carico e scarico di passeggeri tra il capolinea di partenza e quello di arrivo.

Roma 21 febbraio 2018

Tavolo tecnico sulla revisione disciplina servizi di trasporto di competenza statale

Integrazione alla discussione del 19 febbraio 2018

Alla luce della discussione svoltasi in sede di Tavolo tecnico del 19 febbraio u.s. e delle posizioni ivi emerse, si ritiene necessario precisare che ogni semplificazione che il MIT vorrà prevedere, ivi compresa quella eventuale sull'allegato A alla carta di circolazione, debba essere accompagnata da previsioni atte a garantire, innanzitutto, che non vi siano discriminazioni tra tipologie di servizi (TPL verso autolinee) e, inoltre, che i competenti Uffici dispongano degli elementi necessari a effettuare le verifiche sulla congruità dei requisiti rispetto al volume delle attività oggetto dell'analisi del Tavolo sulla "promiscuità" tra diverse tipologie di servizi in grado di compromettere la misurabilità dei requisiti che devono sussistere e permanere per esercitare le attività oggetto di discussione.

La flessibilità in ordine all'utilizzo dei mezzi per le autolinee in questione è sicuramente strumento utile ed auspicabile ma che, come espresso, non deve mai tradursi in una riduzione o erosione delle garanzie richieste in merito alla capacità tecnica, economica e professionale dell'impresa titolare di autorizzazione.

Fermo restando, quindi, il possesso dei requisiti tecnici, professionali ed economici adeguati rispetto al volume delle attività in questione, le situazioni "emergenziali" devono essere trattate e gestite come tali individuando, ove ritenuto necessario, le modalità atte a consentire l'esercizio di puntuali poteri di verifica da parte del MIT, poteri di verifica che devono essere tali da evitare ogni possibile forma di abuso, ivi comprese situazioni in cui il ricorso a mezzi di vettori terzi o comunque non autorizzati presenti caratteristiche di "regolarità" e non come deve essere di "eccezionalità".

Roma 21 febbraio 2018