

## AS986 - DECRETO DIRIGENZIALE URSF CONCERNENTE LA COMPROMISSIONE DELL'EQUILIBRIO ECONOMICO DEI CONTRATTI DI SERVIZIO FERROVIARIO

Roma, 21 settembre 2012

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti  
Ufficio per la Regolazione dei Servizi Ferroviari

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nell'esercizio dei poteri di cui all'articolo 21 della legge n. 287/90, nella sua adunanza del 6 settembre 2012 intende formulare le seguenti considerazioni in merito ad alcune determinazioni contenute nel Decreto Dirigenziale n. 203 del 6 maggio 2010 (il Decreto d'ora in avanti) - per effetto delle modifiche intervenute a seguito dell'adozione del Decreto Dirigenziale n. 528 dell'11 luglio 2012 -, in quanto suscettibili di violare le norme a tutela della concorrenza e del mercato nell'offerta dei servizi di trasporto ferroviario nazionale dei passeggeri.

Il Decreto assume un indiscusso rilievo nell'ambito del processo di liberalizzazione che ha interessato nel corso dell'ultimo decennio il comparto ferroviario. In particolare, esso ha il precipuo scopo di contemperare le esigenze di liberalizzazione del trasporto ferroviario passeggeri ed il mantenimento dell'equilibrio economico dei contratti di servizio stipulati per la prestazione dei servizi sussidiati, in attuazione dell'articolo 59, comma 2, della legge n. 99/2009, a norma del quale sono possibili limitazioni ai servizi ferroviari passeggeri in ambito nazionale solo nel caso in cui il loro esercizio possa compromettere l'equilibrio economico di un contratto di servizio pubblico in termini di redditività di tutti i servizi coperti da tale contratto.

In tale ottica, l'Autorità ritiene che le modifiche introdotte per effetto dell'adozione, da ultimo, del Decreto Dirigenziale 11 luglio 2012, n. 528, siano suscettibili di pregiudicare gravemente il processo di liberalizzazione del trasporto ferroviario di passeggeri nella misura in cui introducono margini eccessivi di indeterminatezza nella valutazione dell'impatto economico di un nuovo servizio e dell'eventuale compromissione dell'equilibrio economico del contratto di servizio pubblico. Al riguardo, si osserva infatti che la Comunicazione CE 353/1 del 28 dicembre 2010, *"Comunicazione interpretativa della Commissione in merito ad alcune disposizioni della direttiva 2007/58/CE"*, nell'ottica di favorire la massima apertura alla concorrenza del mercato dei servizi ferroviari, evidenzia che *"la valutazione [dell'impatto economico e finanziario del nuovo servizio ferroviario sul contratto di pubblico servizio - ndr] deve basarsi su un metodo oggettivo e su criteri prestabiliti[...]"* e che *"per garantire il pieno rispetto dei principi di eguaglianza e di non discriminazione, è necessario che il metodo utilizzato sia chiaro, trasparente e non discriminatorio"*<sup>1</sup>.

Inoltre, il testo del Decreto, a seguito delle modifiche introdotte, appare porre sproporzionate limitazioni all'operatività commerciale del nuovo entrante.

### **Gli aspetti anticoncorrenziali delle modifiche introdotte al Decreto alla luce del processo di liberalizzazione del comparto ferroviario**

#### ***a) Le disposizioni in materia di valutazione della "compromissione dell'equilibrio economico" del contratto di servizio pubblico***

Con riferimento alla definizione della "compromissione dell'equilibrio economico", il nuovo articolo 1, ottava alinea, del Decreto stabilisce che tale circostanza si verifica *"quando è dimostrato che l'efficienza economica dei servizi operati con un contratto di servizio pubblico, prestati ad un livello di qualità ragionevole, verrebbe messa a rischio"*<sup>2</sup>.

In merito poi ai "criteri per l'analisi dell'equilibrio economico", quest'ultimo è definito all'articolo 1, settima alinea, come la situazione in cui *"la differenza tra la remunerazione complessiva di uno specifico contratto di servizio pubblico e il totale dei costi sostenuti dall'impresa ferroviaria titolare del contratto stesso per la fornitura dei servizi previsti dal contratto è  $\geq 0$ "*. Successivamente, l'articolo 6, comma 2, primo capoverso, individua nella remunerazione complessiva dell'impresa ferroviaria titolare del contratto il parametro per la valutazione dell'equilibrio economico di un contratto di

---

<sup>1</sup> [Comunicazione interpretativa della Commissione in merito ad alcune disposizioni della direttiva 2007/58/CE del 28 dicembre 2010, cit.]

<sup>2</sup> [La versione previgente del Decreto, all'art. 1, definiva la "compromissione dell'equilibrio economico" come l'ipotesi in cui "il profitto P, per effetto del nuovo servizio di trasporto passeggeri, subisce una riduzione di oltre il 50%".]

servizio. Tale variabile è espressa dalla formula  $RC = (CF + CV) + P$  dove "RC" indica appunto la remunerazione complessiva - data dalla somma dei ricavi da titoli da viaggio ("RT") e dei contributi per gli oneri di servizio pubblico ("CP") -, "CF" i costi fissi, "CV" i costi variabili e "P" il profitto del contratto; lo stesso comma include poi esplicitamente tra i costi fissi da considerare nell'ambito dell'analisi dell'equilibrio economico gli oneri finanziari sui capitali investiti.

Infine, l'ultimo capoverso dello stesso comma 2, come modificato dal Decreto Dirigenziale n. 528 dell'11 luglio 2012, dispone che *"il profitto P deve intendersi decurtato della remunerazione minima del capitale proprio investito, calcolata con il tasso fissato dal NARS (attualmente pari al 6,74 giusto parere dell'11 novembre 2002)"*.

Il combinato disposto di tali previsioni appare suscettibile di limitare ingiustificatamente l'ingresso di nuovi operatori nella misura in cui la valutazione della compromissione dell'equilibrio economico di un contratto di servizio pubblico non tenga conto, tra le altre cose, anche della sussistenza di un eventuale profitto quale risultante al netto del tasso di remunerazione minima del capitale proprio garantito al titolare del contratto di servizio pubblico. In tale prospettiva, infatti, la compromissione dell'equilibrio economico di un contratto di servizio potrebbe essere accertata anche nel caso di incidenza del nuovo servizio richiesto sul solo margine residuo di utile, eventualmente realizzato dal titolare del contratto di servizio pubblico, che eccede la remunerazione minima del capitale proprio investito (calcolata con il tasso fissato dal NARS), circostanza questa che non appare conforme alle disposizioni comunitarie e nazionali in materia.

Al riguardo, la citata Comunicazione CE 353/1 evidenzia, infatti, come si possa legittimamente fondare il diniego di un'autorizzazione ad operare sul mercato unicamente nei casi in cui ciò determini un "considerevole aumento del contributo pubblico", confermando l'assoluta irrilevanza, ai fini dell'analisi di compromissione, di eventuali riduzioni sul margine residuo di utile eventualmente realizzato dal titolare del contratto di servizio pubblico<sup>3</sup>.

Incidentalmente, l'Autorità rileva come appaia, peraltro, inappropriato il riferimento numerico al tasso fissato dal NARS, definito quale remunerazione dell'intero capitale investito, ponderando il rendimento sia della componente del capitale proprio che di quella del capitale di debito poiché quest'ultima risulta già considerata tra i costi fissi quale misura degli oneri finanziari su capitali investiti (articolo 6, comma 2).

Ulteriori, importanti distorsioni della concorrenza, riconducibili alle previsioni di cui al secondo capoverso dell'articolo 6, comma 2, possono in ogni caso evidenziarsi in considerazione della loro concreta applicazione alla metodologia contabile adottata almeno a partire dal 2007 da Trenitalia, titolare della maggior parte contratti di servizio pubblico. In virtù di tale metodologia il livello dei corrispettivi pubblici è determinato in modo tale da coprire esattamente - oltre al rendimento minimo garantito sul capitale investito - tutti i costi, definiti sulla base di un "catalogo" che viene determinato unilateralmente dal titolare del contratto.

Nei casi in cui quest'ultimo sia individuato con metodi diversi da un processo di selezione competitiva, i costi dei contratti di servizio pubblico non sono necessariamente determinati in base a criteri di efficienza. Tale circostanza - qualora non sia tenuta in debita considerazione - risulta suscettibile di alterare la corretta valutazione della compromissione dell'equilibrio economico del contratto di servizio, che codesto Ufficio è chiamata a svolgere, producendo un ingiustificato aumento dei casi di accertamento dell'esistenza di tale compromissione e, quindi, di diniego all'accesso al mercato a nuovi concorrenti. Infatti, a fronte della contabilità "a catalogo" applicata da Trenitalia, un criterio di valutazione della compromissione dell'equilibrio economico che sia coerente con i principi di concorrenza, dovrebbe poter considerare come non rilevanti, ai fini del diniego all'accesso, anche i casi in cui la riduzione dei ricavi da traffico determini una remunerazione al di sotto del livello minimo ma tale impatto possa trovare compensazione in una corretta rappresentazione di costi minimi, non richiedendosi in tal caso alcun aumento della contribuzione pubblica.

In altri termini, a fronte di costi individuati mediante la contabilità a catalogo e non sulla base di criteri di efficienza, nei casi in cui l'ingresso di nuovi concorrenti determini una contrazione della remunerazione del capitale proprio investito tale da non garantirne il livello minimo, occorre esaminare, nell'ambito dell'analisi della compromissione dell'equilibrio economico, se tale contrazione non possa essere compensata da una corretta rappresentazione dei costi che permetta di evitare un incremento del contributo pubblico.

In mancanza di ulteriori specificazioni idonee a qualificare in tal senso, in maniera oggettiva e trasparente, uno dei principali parametri su cui deve fondarsi la valutazione dell'eventuale compromissione dell'equilibrio economico del contratto di servizio, ossia la redditività dei servizi oggetto del contratto medesimo, la modifica in esame è suscettibile di ostacolare ingiustificatamente l'ingresso dei potenziali concorrenti nei mercati del trasporto ferroviario di passeggeri.

---

<sup>3</sup> [*Non si deve ritenere che qualsiasi impatto su un contratto di pubblico servizio possa comprometterne l'equilibrio economico. Un impatto limitato o «una tantum», in particolare entro i margini specificati nel contratto, non deve essere considerato «pregiudizievole». La valutazione deve dimostrare che l'efficienza economica dei servizi operati con un contratto di pubblico servizio viene compromessa. L'equilibrio economico deve essere considerato compromesso quando è possibile dimostrare che l'efficienza economica di tali pubblici servizi, prestati ad un livello di qualità ragionevole, verrebbe messa a rischio. In questo contesto, non è sufficiente dimostrare che l'ingresso del nuovo operatore sul mercato porterebbe ad un aumento del contributo pubblico. Per essere considerato in grado di compromettere l'equilibrio economico del contratto di pubblico servizio in questione, un tale aumento del contributo pubblico dovrebbe essere considerevole*]. "Comunicazione interpretativa della Commissione in merito ad alcune disposizioni della direttiva 2007/58/CE" del 28 dicembre 2010, in GUCE 28 dicembre 2010, par. 2.]

***b) I vincoli alla definizione del prezzo dei biglietti dell'impresa richiedente il servizi***

Infine, in merito alla previsione di cui all'articolo 7, comma 2-*bis*, introdotta dal Decreto Dirigenziale n. 528 dell'11 luglio 2012 che obbliga l'impresa richiedente il servizio a vincolare il prezzo dei biglietti verso il basso, cosicché gli stessi *"non potranno, pertanto, essere soggetti a riduzione a seguito di sconti, formule di abbonamento e/o promozioni, pena l'immediata sospensione [del servizio ferroviario autorizzato]"*, l'Autorità osserva quanto segue.

Il prezzo dei biglietti che il nuovo entrante praticherà alla propria utenza rappresenta senza dubbio un elemento essenziale ai fini del calcolo della compromissione dell'equilibrio da parte dell'Organismo di Regolazione; la sua definizione, tuttavia, e più in generale la possibilità di scegliere liberamente le politiche commerciali da applicarsi, costituisce elemento essenziale per l'esplicarsi dell'auspicato meccanismo concorrenziale nei mercati dei servizi ferroviari passeggeri. In tal senso la norma richiamata pone una ingiustificata restrizione concorrenziale, laddove l'esigenza regolamentare potrebbe essere più adeguatamente soddisfatta tramite misure, più flessibili, che individuino i termini entro i quali l'operatore nuovo entrante dovrà comunicare all'Organismo di Regolazione eventuali decisioni in merito alla volontà di revisione dei prezzi inizialmente comunicati ed un termine, auspicabilmente rapido, entro il quale quest'ultimo dovrà adottare la propria decisione.

Sulla base delle suesposte considerazioni, l'Autorità ritiene che le indicate modifiche al Decreto Dirigenziale n. 203 del 6 maggio 2010, introdotte per effetto dell'adozione del Decreto Dirigenziale n. 528 dell'11 luglio 2012, introducano ingiustificate restrizioni all'accesso e all'esercizio di attività economiche, a danno dei potenziali concorrenti interessati ad entrare nel mercato dei servizi di trasporto ferroviario di passeggeri.

Tali modifiche, pertanto, appaiono suscettibili di pregiudicare gravemente il processo di liberalizzazione del settore, in contrasto con le previsioni della citata *"Comunicazione interpretativa della Commissione in merito ad alcune disposizioni della direttiva 2007/58/CE"* del 28 dicembre 2010 e in violazione degli artt. 91 e 106 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea.

In conclusione, l'Autorità, nel richiamare l'attenzione di codesta Amministrazione sull'esigenza di evitare che i propri provvedimenti introducano restrizioni della concorrenza, auspica che le osservazioni formulate possano costituire la base per un riesame del Decreto Dirigenziale 6 maggio 2010, n. 203, e s.m.i.

Il presente parere verrà pubblicato sul Bollettino dell'Autorità ai sensi dell'articolo 26 della legge n. 287/90.

IL PRESIDENTE  
*Giovanni Pitruzzella*