



**Politecnico
di Torino**

Politecnico di Torino

Corso di Laurea Magistrale in Ingegneria Gestionale
A.a. 2024/2025
Sessione di Laurea Aprile 2025

Apertura del mercato dei servizi
ferroviari passeggeri e tutela dei
servizi ferroviari con obblighi di
servizio pubblico

Un'analisi comparativa delle metodologie EET in ambito UE

Relatori:

Cambini Carlo
Rovesti Cinzia

Candidato:

Tidona Giuseppe

Indice

1 CAPITOLO 1:

Introduzione al Mercato dei Trasporti Ferroviario e alla Metodologia EET	3
1.1 Glossario	3
1.2 Panoramica del mercato dei servizi ferroviari passeggeri nell'Unione europea: volumi e traffico passeggeri	5
1.3 L'evoluzione del Mercato Ferroviario Europeo: Pacchetti Legislativi e Test di Equilibrio Economico	17
1.4 Regolamento di esecuzione (UE) 2018/1795	21
1.5 Panoramica sull'adozione dell'EET nei Paesi dell'Unione Europea	24
1.6 Confronto metodologie EET	29
1.6.1 Notifica di un nuovo servizio	32
1.6.2 Ricevibilità e ammissibilità della richiesta di EET nel caso italiano	36
1.6.3 Analisi di sostituibilità	38
1.6.4 Analisi dell'incidenza finanziaria	41
1.6.5 Benefici netti dell'ingresso e condizioni eventuali di accesso	48

2 CAPITOLO 2:

Introduzione al Mercato dei Trasporti Ferroviario e alla Metodologia EET	51
2.1 Utilizzo dell'EET nei vari Paesi Europei	51
2.1.1 Nuovi servizi notificati e richieste di EET pervenute nei Paesi UE	52
2.1.2 Analisi panoramica delle decisioni EET nei Paesi UE	55
2.1.3 Analisi delle tempistiche dei nuovi servizi e delle decisioni EET	60
2.2 Implementazione dell'EET in Francia	64
2.2.1 Svolgimento dell'EET francese	68
2.3 Implementazione dell'EET in Spagna	74
2.3.1 Svolgimento dell'EET spagnolo	79
2.4 Implementazione dell'EET nei Paesi Bassi	84
2.4.1 Il mancato avvio degli EET olandesi sul nuovo CdS	86
2.5 Implementazione dell'EET in Polonia	90
2.5.1 Analisi degli EET polacchi del 2022	91

2.6	Analisi della trasparenza dei regolatori UE	94
-----	---	----

3 CAPITOLO 3

	L'adozione dell'EET in Italia: Applicazioni e Prospettive Future	105
3.1	Panoramica dell'EET in Italia	105
3.2	La metodologia italiana	107
3.3	Le applicazioni dell'EET in Italia	115
3.3.1	Il caso SVI	115
3.3.2	Il caso Longitude	120
3.4	Valutazioni sugli EET italiani	123
3.4.1	Utilizzo delle soglie spagnole e olandesi per il caso Longitude	125
3.5	Individuazione delle best practice per il miglioramento della metodologia italiana e critiche al sistema dell'EET	128

CAPITOLO 1:

Introduzione al Mercato dei Trasporti Ferroviario e alla Metodologia EET

1.1 Glossario

La tesi è stata elaborata nell'ambito dello stage curricolare svolto presso l'Autorità di Regolazione dei Trasporti, tra la fine di ottobre 2024 e l'inizio di febbraio 2025. Lo stage ha riguardato un progetto di ricerca a supporto della revisione della *Metodologia per l'esame dell'equilibrio economico dei contratti di servizio pubblico*. A tal fine è stata condotta un'analisi comparata a livello internazionale, volta a esaminare sia i criteri e i principi adottati dagli altri organismi di regolazione per l'implementazione dell'EET, sia le decisioni applicative conseguentemente assunte.

Prima di procedere con l'analisi, è utile chiarire alcuni termini che saranno ricorrenti sia nel testo del Regolamento di esecuzione (UE) 2018/1795, sia nelle metodologie nazionali e nelle loro applicazioni.

Diverse definizioni sono direttamente tratte dal Regolamento di esecuzione e sono state riportate per una migliore comprensione del documento. Esse costituiscono la base terminologica per comprendere correttamente gli aspetti normativi e le analisi che seguiranno.

- **Nuovo servizio ferroviario passeggeri:** un servizio ferroviario per passeggeri concepito per essere effettuato come un servizio a orario regolare interamente nuovo o che comporta una modifica sostanziale di un servizio ferroviario per passeggeri esistente, in particolare in termini di aumento della frequenza o del numero di fermate del servizio, e che non è fornito nell'ambito di un contratto di servizio pubblico. Esso è quindi un servizio a mercato;
- **Esame dell'equilibrio economico:** il processo di valutazione descritto all'articolo 11, paragrafi da 1 a 4, e articolo 11 bis della direttiva 2012/34/UE, svolto da un organismo

di regolamentazione su richiesta di uno dei soggetti di cui all'articolo 11, paragrafo 2, della direttiva 2012/34/UE al fine di determinare se l'equilibrio economico di un contratto di servizio pubblico sia compromesso dal nuovo servizio ferroviario per passeggeri proposto;

- **Contratto di servizio pubblico:** un contratto di servizio pubblico nella prestazione dei servizi di trasporto pubblico di passeggeri di interesse economico generale offerti al pubblico senza discriminazione e in maniera continuativa;
- **Autorità competente:** l'autorità competente può essere un'amministrazione pubblica o un gruppo di amministrazioni pubbliche di uno Stato membro, o di Stati membri, che ha il potere di intervenire nei trasporti pubblici di passeggeri in una zona geografica determinata, o qualsiasi altro organismo investito di tale potere. Di norma, questo soggetto si occupa dell'affidamento del contratto di servizio. Esso si occupa anche del monitoraggio ed effettua le erogazioni dei corrispettivi previste dal contratto a fronte delle prestazioni rese;
- **Incidenza finanziaria netta:** l'incidenza del nuovo servizio ferroviario per passeggeri sul saldo netto dei costi e delle entrate derivanti dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico precisati in un contratto di servizio pubblico, che comprende un margine di utile ragionevole;
- **Diritto di esclusiva:** 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;
- **Servizio open access:** servizio ferroviario operato senza sovvenzioni pubbliche, in regime di concorrenza, con accesso alla rete tramite il pagamento di canoni di accesso alla rete. I nuovi servizi sono servizi open access.

Nel testo che segue, molti termini tecnici ricorrenti saranno spesso richiamati attraverso abbreviazioni, che costituiscono parte del linguaggio specialistico del settore ferroviario. Di seguito, è riportato un elenco delle principali abbreviazioni utilizzate, con il significato corrispondente. Qualora ne compaiano altre nel corso del testo, saranno esplicitate al momento opportuno:

- **CdS:** Contratto di servizio;
- **EET:** Economic Equilibrium Test (esame dell'equilibrio economico);
- **IR:** Regolamento d'esecuzione (UE) 2018/1795;
- **OA:** Open Access;

- **OSP**: Obblighi di servizio pubblico;
- **PEF**: Piano economico-finanziario del Contratto di servizio;
- **RECAST**: Direttiva 2012/34/UE;
- **IA**: Impresa affidataria;
- **EA**: Ente affidante;
- **GI**: Gestore infrastruttura ferroviaria.

1.2 Panoramica del mercato dei servizi ferroviari passeggeri nell'Unione europea: volumi e traffico passeggeri

Il trasporto ferroviario passeggeri rappresenta un elemento strategico del sistema di mobilità europeo, ricoprendo un ruolo cruciale sia dal punto di vista sociale che economico. Grazie alla sua capacità di coniugare efficienza, sicurezza e sostenibilità ambientale, la ferrovia si è affermata come un'alternativa competitiva rispetto ad altre modalità di trasporto, come il trasporto su strada e quello aereo. In un contesto in cui l'Unione Europea mira a ridurre le emissioni di gas serra e a promuovere una mobilità più sostenibile, il ruolo della ferrovia diventa strategico per raggiungere gli obiettivi fissati dal Green Deal europeo e dalla strategia per una mobilità intelligente e sostenibile¹.

Uno degli aspetti distintivi del trasporto ferroviario europeo è la sua interconnessione, che permette di collegare città e regioni attraverso un sistema diffuso di infrastrutture e servizi. Questo sistema consente di affrontare sfide importanti come: (i) la congestione stradale, almeno lungo gli assi stradali/autostradali portanti che vedono la ferrovia spesso collocarsi parallelamente ad essi; (ii) la necessità di aumentare la capacità di trasporto tra le principali aree urbane e (iii) la promozione di spostamenti internazionali efficienti e convenienti. Nonostante questi vantaggi, il panorama ferroviario europeo rimane fortemente eterogeneo. Le differenze tra Stati membri, in termini di infrastrutture, loro utilizzo e loro performance, in particolare in termini di servizi resi, riflettono non solo il diverso grado di sviluppo economico e tecnologico, ma anche la diversa priorità data al trasporto ferroviario nelle politiche nazionali.

Nel complesso, il trasporto ferroviario passeggeri è un elemento fondamentale delle dinamiche di mobilità e sviluppo in Europa. Uno strumento comunemente utilizzato per misurare il

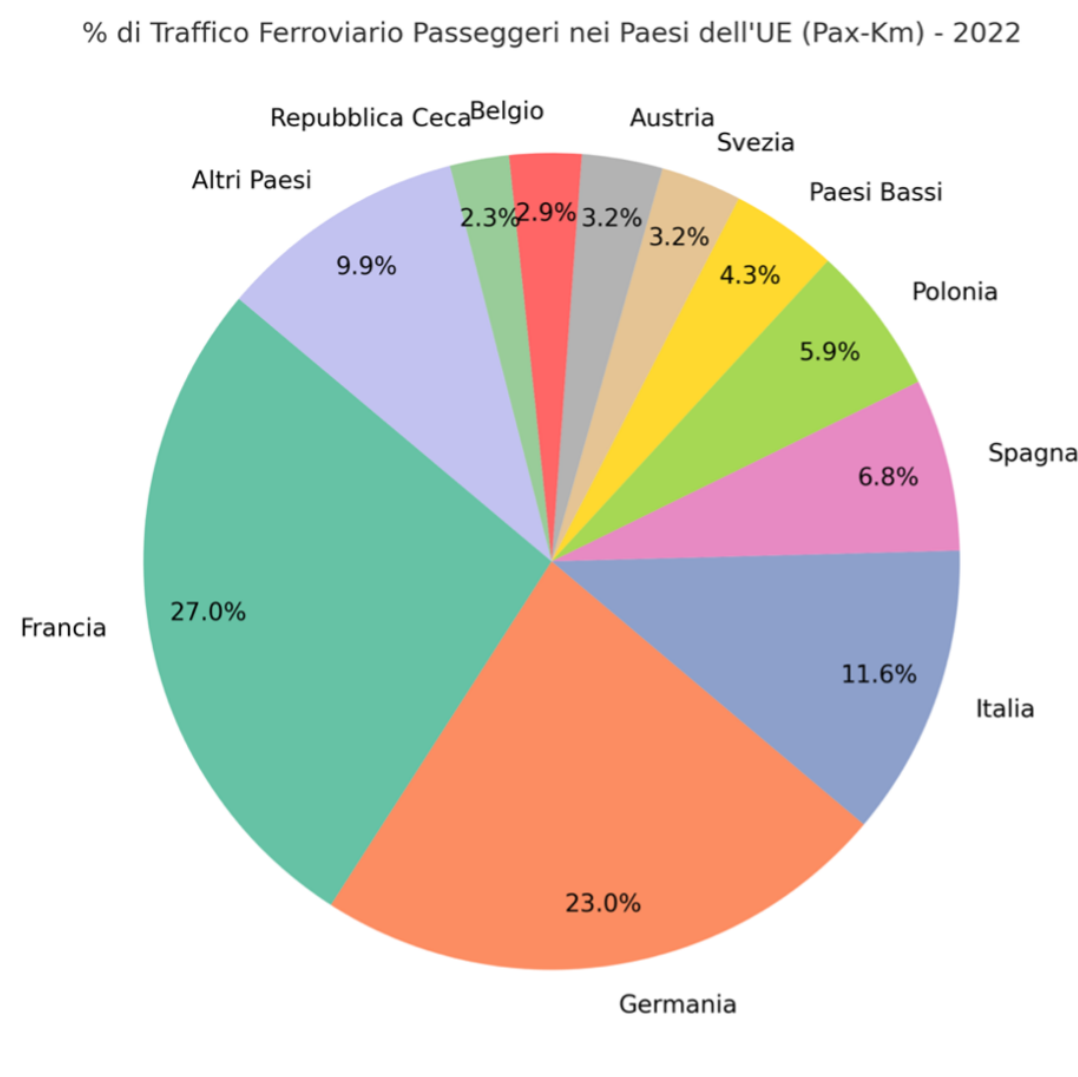
¹Cfr. CE, 2020, Strategia per una mobilità sostenibile e intelligente: mettere i trasporti europei sulla buona strada per il futuro, SWD(2020) 331 final (link: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:5e601657-3b06-11eb-b27b-01aa75ed71a1.0005.02/DOC_1format=PDF).

traffico passeggeri è l'indicatore **passeggeri-chilometro (pax-km)**, che rappresenta il numero totale di passeggeri moltiplicato per la distanza media percorsa su ferrovia. Questo indicatore consente di valutare il volume complessivo del trasporto ferroviario passeggeri, evidenziando sia la capacità di attrarre viaggiatori sia il ruolo delle distanze coperte dai servizi ferroviari. Esaminare i pax-km permette di cogliere differenze significative tra Paesi, in termini sia di utilizzo delle infrastrutture che di connettività.

Nel 2022, il traffico ferroviario passeggeri nell'UE, espresso in miliardi di pax-km, ha visto la Francia al primo posto con il 27% del totale, seguita dalla Germania con il 23% e dall'Italia con circa il 12%. Questi tre Paesi da soli rappresentano oltre il 60% del traffico passeggeri su rotaia nell'UE, evidenziando la concentrazione del trasporto ferroviario in alcuni mercati principali. Altri Paesi, come Spagna e Polonia, contribuiscono con percentuali più ridotte ma significative, rispettivamente del 6,8% e 5,9%. Questa diversità riflette non solo la dimensione demografica e territoriale degli Stati membri, ma come detto anche il grado di sviluppo delle infrastrutture ferroviarie e l'importanza attribuita a questa modalità di trasporto nelle politiche nazionali.

Parallelamente, vi sono Paesi dell'Unione Europea che contribuiscono in misura estremamente ridotta o nulla al traffico ferroviario passeggeri, come le Repubbliche Baltiche e l'Irlanda, dove il trasporto ferroviario non è sviluppato o è addirittura assente in determinate aree. Altri Stati membri, inoltre, non dispongono di una rete ferroviaria significativa; in alcuni casi, essa è del tutto inesistente (come a Cipro o a Malta). Questo è il risultato di fattori geografici, storici ed economici che hanno limitato l'espansione di infrastrutture ferroviarie o reso più conveniente l'uso di altre modalità di trasporto, come il trasporto su strada o aereo.

Figura 1.1: % di Traffico Ferroviario Passeggeri nei Paesi dell'UE espresso in Pax-Km



Anno di riferimento 2022 - Elaborazione dati DG MOVE, Statistical Pocketbook 2024

Tabella 1.1: Treni-kilometro nei Paesi dell'UE

Paese	Pax-km (mld)	% tot Pax-km (UE)
Francia	108.67	27.02%
Germania	92.31	22.95%
Italia	46.50	11.56%
Spagna	27.49	6.83%
Polonia	23.83	5.92%
Paesi Bassi	17.11	4.25%
Svezia	12.88	3.20%
Austria	12.86	3.20%
Belgio	11.45	2.85%
Repubblica Ceca	9.39	2.34%
Ungheria	7.82	1.94%
Danimarca	6.38	1.59%
Romania	5.79	1.44%
Finlandia	4.57	1.14%
Portogallo	4.42	1.10%
Slovacchia	3.17	0.79%
Irlanda	1.75	0.43%
Bulgaria	1.60	0.40%
Grecia	1.12	0.28%
Croazia	0.81	0.20%
Slovenia	0.65	0.16%
Lettonia	0.54	0.13%
Lussemburgo	0.39	0.10%
Estonia	0.38	0.09%
Lituania	0.38	0.09%
Cipro	nan	0.00%
Malta	nan	0.00%
TOT	402.24	100.00%

Anno di riferimento 2022 - Elaborazione dati DG MOVE, Statistical Pocketbook 2024

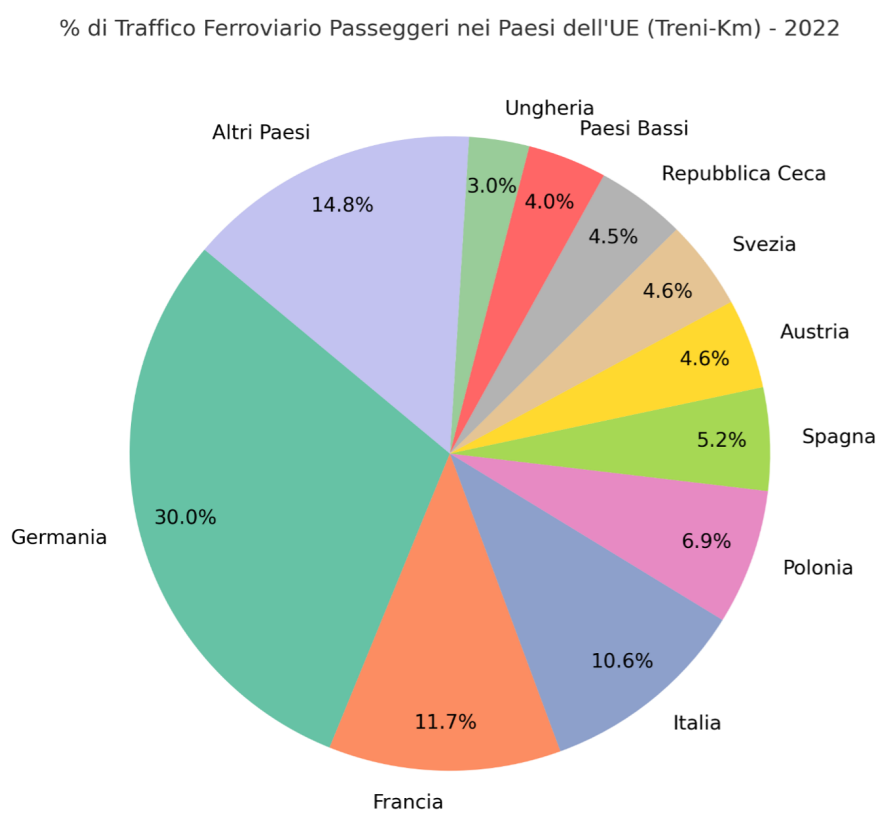
Un altro parametro importante per descrivere il panorama ferroviario europeo è rappresentato dai **treni-chilometro (treni-km)**, un indicatore che misura l'offerta del sistema ferroviario. A differenza dei passeggeri-chilometro, che descrivono la domanda generata dai viaggiatori, i treni-chilometro indicano l'attività operativa del sistema, ossia la distanza complessiva percorsa dai treni su una rete ferroviaria.

Questo parametro costituisce un primo indicatore che permette di valutare la capacità messa a disposizione del mercato. Mentre i pax-km riflettono quanto il servizio è utilizzato dai passeggeri, i treni-km offrono una misura dell'impegno operativo e un primo indice della disponibilità di servizi su scala nazionale ed europea².

I dati evidenziano come l'offerta ferroviaria sia concentrata principalmente in pochi grandi mercati nazionali. La Germania, con 1.116,5 milioni di treni-km, rappresenta quasi il **30% del totale UE**, seguita dalla Francia (437,1 milioni, 11,74%) e dall'Italia (394,6 milioni, 10,60%). Questi tre Paesi da soli coprono oltre il **50% del totale treni-km**, riflettendo l'importanza della loro infrastruttura ferroviaria e il ruolo centrale che giocano nel sistema di mobilità europeo.

Nel complesso, la situazione descritta dai due indicatori – treni-km e pax-km – appare molto simile. I Paesi che dominano l'offerta ferroviaria, come Germania, Francia e Italia, sono anche quelli che registrano i maggiori volumi di domanda passeggeri. Questo suggerisce che nei principali mercati ferroviari europei esiste una correlazione positiva tra la capacità operativa e l'utilizzo effettivo da parte dei passeggeri.

Figura 1.2: Traffico Ferroviario Passeggeri nei Paesi dell'UE nel 2022 espresso in treni-Km



Anno di riferimento 2022 - Elaborazione dati DG MOVE, Statistical Pocketbook 2024

²A tale indicatore deve essere associato, per una più approfondita analisi, quello relativo ai posti-km ottenuto moltiplicando i posti offerti da un treno per il suo percorso in km ed infine sommando tale prodotto per tutti i treni che hanno circolato nel periodo di osservazione.

Tabella 1.2: Treni-kilometro nei Paesi dell'UE

Paese	Pax-km (mld)	% tot Pax-km (UE)
Francia	108.67	27.02%
Germania	92.31	22.95%
Italia	46.50	11.56%
Spagna	27.49	6.83%
Polonia	23.83	5.92%
Paesi Bassi	17.11	4.25%
Svezia	12.88	3.20%
Austria	12.86	3.20%
Belgio	11.45	2.85%
Repubblica Ceca	9.39	2.34%
Ungheria	7.82	1.94%
Danimarca	6.38	1.59%
Romania	5.79	1.44%
Finlandia	4.57	1.14%
Portogallo	4.42	1.10%
Slovacchia	3.17	0.79%
Irlanda	1.75	0.43%
Bulgaria	1.60	0.40%
Grecia	1.12	0.28%
Croazia	0.81	0.20%
Slovenia	0.65	0.16%
Lettonia	0.54	0.13%
Lussemburgo	0.39	0.10%
Estonia	0.38	0.09%
Lituania	0.38	0.09%
Cipro	nan	0.00%
Malta	nan	0.00%
TOT	402.24	100.00%

Anno di riferimento 2022 - Elaborazione dati DG MOVE, Statistical Pocketbook 2024

In Europa, le differenze nell'utilizzo e nell'offerta ferroviaria sono influenzate da fattori storici, come il diverso sviluppo delle reti ferroviarie nel tempo, ma anche da aspetti più concreti, come l'estensione territoriale e la conformazione geografica. Paesi più piccoli e densamente popolati, come i Paesi Bassi, riescono a massimizzare l'efficienza delle loro reti grazie alla accessibilità del territorio, mentre nazioni più ampie o con territori meno densamente abitati, come la Polonia o la Spagna, devono bilanciare un'offerta che copra grandi distanze, spesso a scapito della

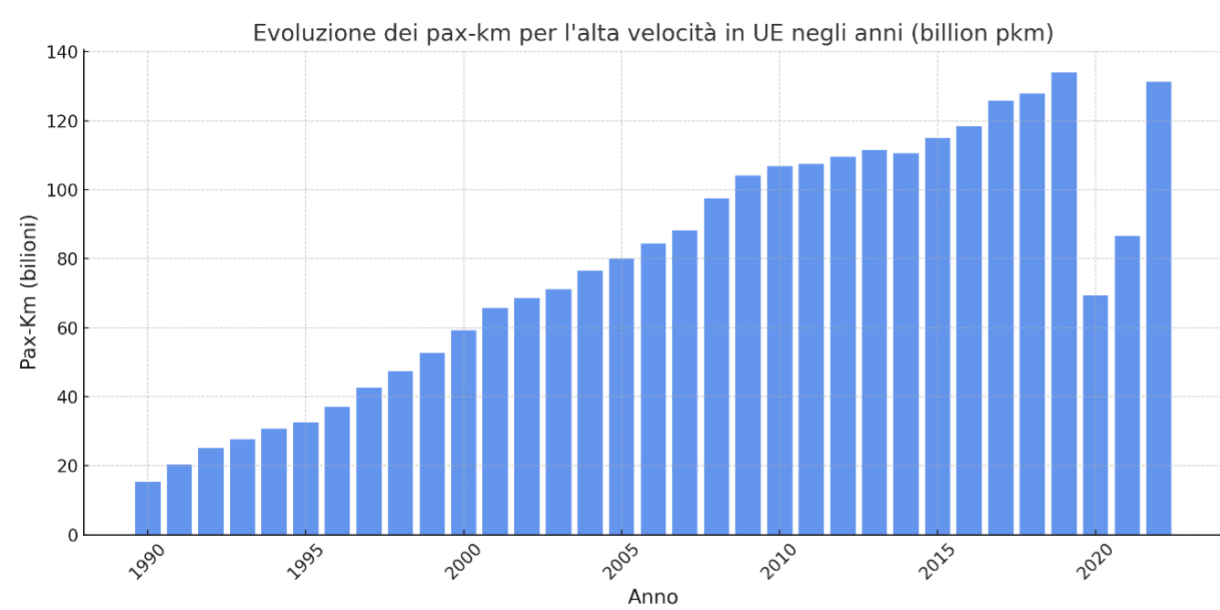
densità di copertura della rete.

Un elemento fondamentale che contribuisce a definire queste differenze è la diffusione e l'utilizzo dei servizi ferroviari passeggeri ad alta velocità. Questo segmento rappresenta non solo un fattore di attrattività per i passeggeri, per il maggiore confort offerto, ma anche un importante strumento per ridurre i tempi di percorrenza e incentivare l'uso del treno rispetto ad altre modalità di trasporto, come l'aereo o l'auto, almeno su certe percorrenze. L'estensione delle reti ad alta velocità e il loro ruolo nel panorama ferroviario europeo variano notevolmente tra i diversi Paesi, influenzando in modo significativo i volumi di traffico e la competitività del settore.

Negli ultimi trent'anni, l'alta velocità ferroviaria ha conosciuto un forte sviluppo all'interno dell'Unione europea, diventando un pilastro fondamentale per la mobilità sostenibile e il trasporto a lungo raggio. Questo progresso, tuttavia, non è avvenuto in modo uniforme tra i vari Stati membri. Mentre alcuni Paesi hanno investito massicciamente nella costruzione di reti dedicate e nell'acquisto di treni ad alte prestazioni, altri sono ancora nelle fasi iniziali di questo processo o non hanno ancora investito in linee ad alta velocità nei loro sistemi ferroviari.

Questo andamento può essere chiaramente osservato attraverso l'evoluzione dei pax-km generati dall'alta velocità nell'Unione europea negli ultimi trent'anni. Il grafico sottostante mostra come il traffico ferroviario ad alta velocità sia cresciuto in maniera esponenziale a partire dagli anni '90, quando questa tecnologia ha iniziato a diffondersi nei principali Paesi membri.

Figura 1.3: Andamento dei pax-km per l'alta velocità dal 1990 al 2022 espresso in miliardi di pax-km



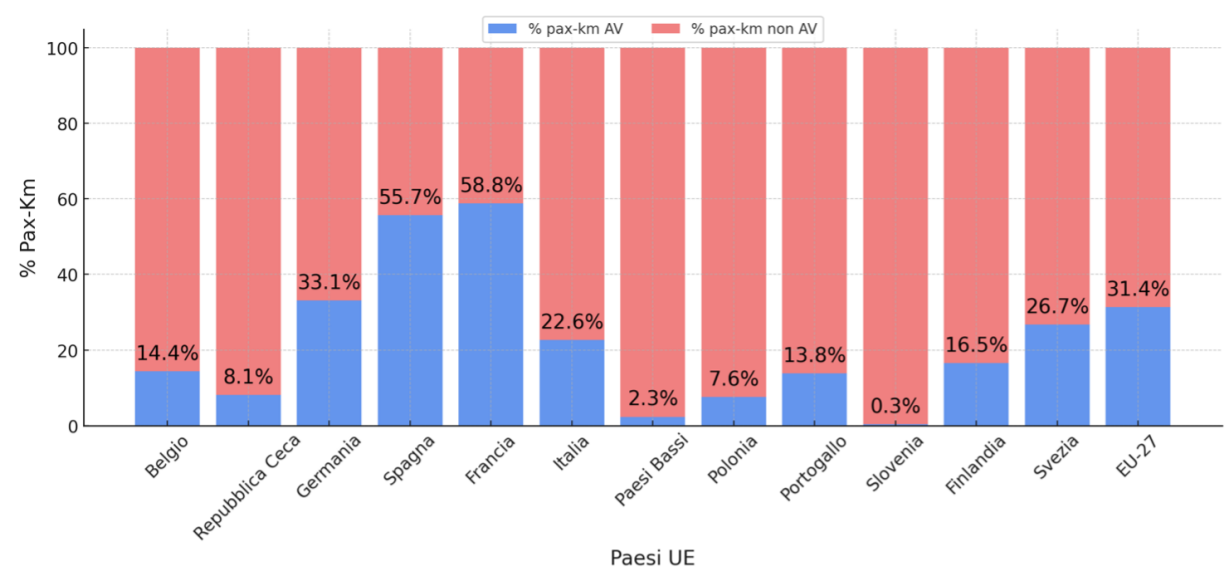
Anni di riferimento dal 1990 al 2022 - Elaborazione dati DG MOVE, Statistical Pocketbook 2024

Dopo una crescita iniziale relativamente graduale, il traffico passeggeri ha conosciuto un au-

mento significativo a partire dagli anni 2000, trainato dall'espansione delle reti specializzate in Paesi come Francia, Spagna, Italia e Germania, che hanno consolidato il ruolo dell'alta velocità come alternativa competitiva, in talune relazioni, rispetto al trasporto aereo e su strada. Il grafico evidenzia come, negli anni più recenti, si sia raggiunto un livello significativo, con una leggera flessione nel 2020 e 2021, attribuibile alla pandemia da COVID-19, seguita da una ripresa rapida nel 2022.

Francia e la Spagna hanno costruito reti estese e ben integrate, diventando leader europei sia in termini di chilometri di linee ad alta velocità operative sia di volumi di traffico generati. Italia e Germania, pur avendo reti consolidate, hanno seguito strategie diverse, con una combinazione di linee dedicate e adattamento di tratte preesistenti. Invece, Paesi come la Polonia o il Portogallo hanno iniziato a sviluppare le loro infrastrutture ad alta velocità solo di recente, limitandosi a poche tratte o a progetti in corso.

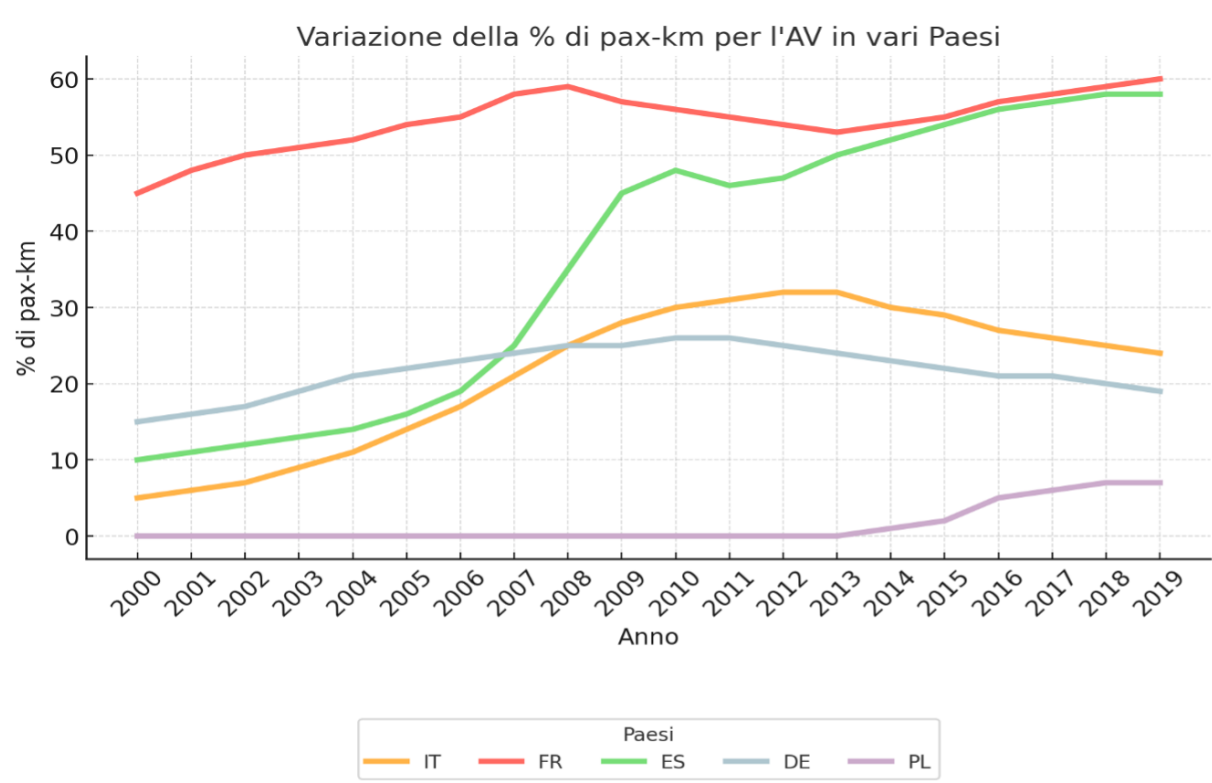
Figura 1.4: Rapporto di traffico ferroviario tra i servizi AV e non AV dei vari Paesi UE pre-pandemia



Anno di riferimento 2019 - Elaborazione dati DG MOVE, Statistical Pocketbook 2024

Utilizzando i pax-km come riferimento, si osserva una crescita disomogenea dei servizi ad alta velocità (AV) tra i diversi Paesi europei, con significative differenze nella loro adozione e utilizzo. Analizzando il caso di Italia, Spagna, Francia, Germania e Polonia, emerge come l'evoluzione dell'AV dal 2000 a oggi abbia seguito dinamiche differenti nei vari Paesi, sia in termini di diffusione nei primi anni del nuovo millennio, sia rispetto alla crescita registrata negli ultimi vent'anni.

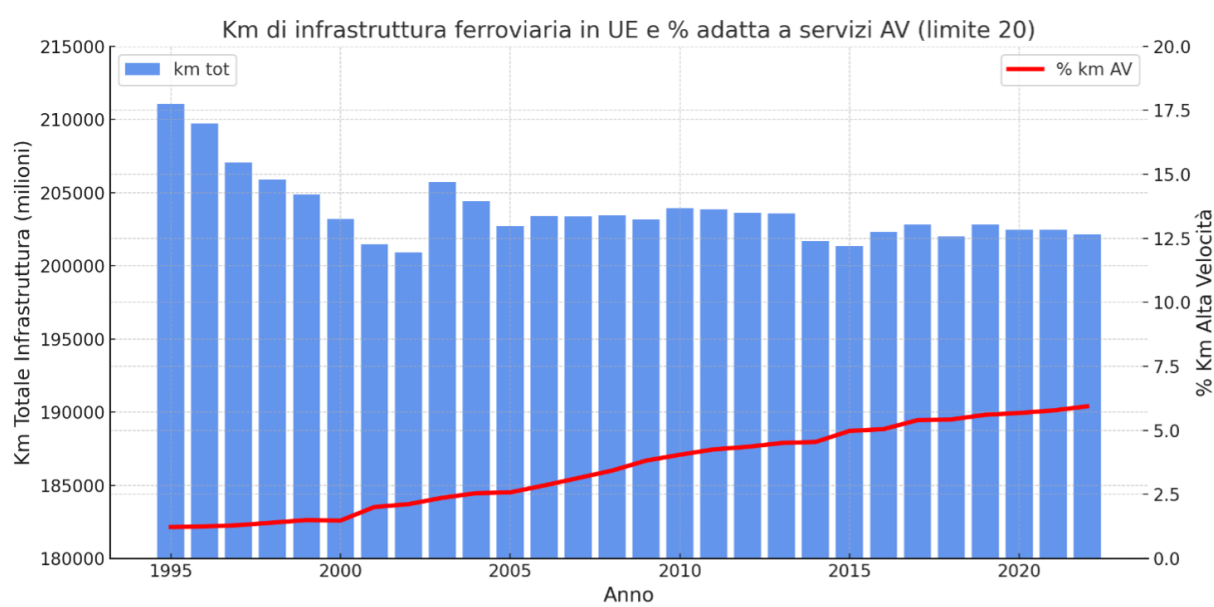
Figura 1.5: Crescita dei vari servizi AV in vari Paesi UE



Anni di riferimento dal 2000 al 2019 - Elaborazione dati DG MOVE, Statistical Pocketbook 2024

La crescita dell'alta velocità ferroviaria in Europa può essere osservata non solo attraverso l'aumento del traffico passeggeri, ma anche analizzando le dinamiche che hanno interessato le infrastrutture ferroviarie nel corso degli anni. Dal punto di vista strutturale, la rete ferroviaria europea ha subito una trasformazione significativa, passando da una lunghezza complessiva di oltre 200.000 km negli anni '90 a un valore leggermente inferiore oggi. Questa diminuzione è il risultato di una razionalizzazione del sistema ferroviario, che ha visto la chiusura di linee locali o poco utilizzate, spesso sostituite da altre infrastrutture di trasporto, come le autostrade, o trasformate in percorsi per usi alternativi, come piste ciclabili. Allo stesso tempo, gli investimenti si sono concentrati sulle tratte principali, privilegiando collegamenti strategici e interventi di modernizzazione.

Figura 1.6: Rete ferroviaria in UE e quota parte di linee per i servizi AV



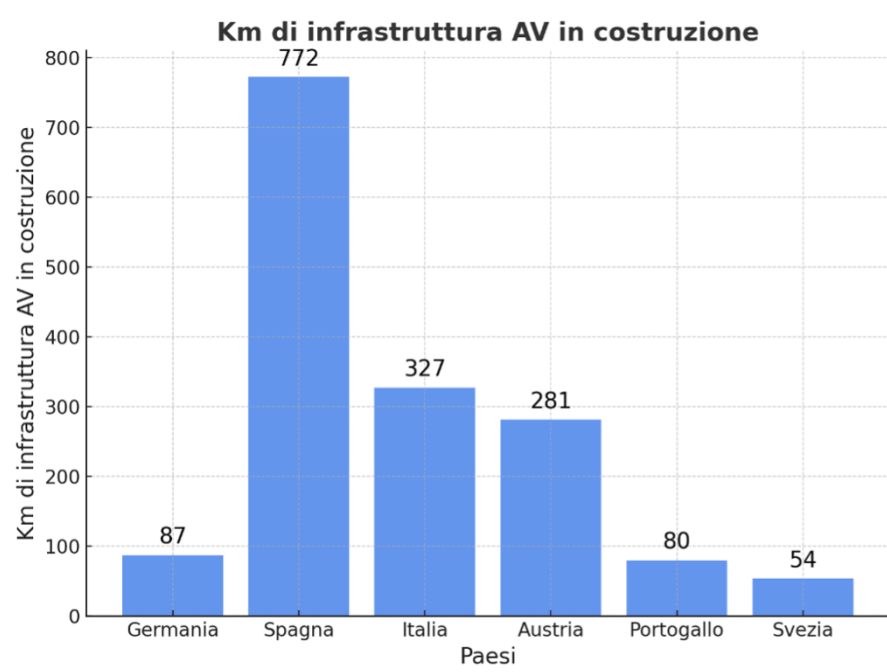
Anno di riferimento 2019 - Elaborazione dati DG MOVE, Statistical Pocketbook 2024

In questo contesto, l'alta velocità rappresenta una parte relativamente piccola della rete, con circa 5% dei chilometri totali dedicati a questa tipologia di servizio a livello UE. Questo dato, apparentemente basso, riflette sia i costi elevati necessari per la costruzione di nuove infrastrutture AV sia le sfide legate alla conformazione geografica del territorio in cui si collocano, rapportati alla domanda potenziale. Tuttavia, nonostante la percentuale ridotta sul totale della rete, le tratte ad alta velocità svolgono un ruolo cruciale, concentrando il traffico passeggeri e garantendo collegamenti rapidi ed efficienti tra diverse principali città europee.

Il grafico precedente illustra chiaramente questa evoluzione, evidenziando come, a fronte di una rete ferroviaria complessiva leggermente ridotta nel tempo, la percentuale di linee dedicate ai servizi AV sia cresciuta progressivamente, segnando un'importante trasformazione del sistema ferroviario europeo.

Attualmente, la rete ferroviaria ad alta velocità in Europa si estende per circa **12.000 km**, ma diversi Paesi stanno investendo in modo significativo per ampliarla ulteriormente. Come evidenziato nel grafico seguente, la **Spagna** guida questo processo con ben **772 km** di infrastrutture AV attualmente in costruzione, seguita dall'**Italia** con **327 km** e dall'**Austria** con **281 km**. Anche altri Paesi, come il **Portogallo (80 km)** e la **Svezia (54 km)**, stanno portando avanti importanti progetti per aumentare la loro capacità ferroviaria ad alta velocità. Questi dati dimostrano che l'impegno verso l'espansione dell'alta velocità non è limitato ai Paesi con reti già consolidate, ma coinvolge un numero crescente di nazioni, contribuendo così a rafforzare la connettività e la sostenibilità del sistema ferroviario europeo.

Figura 1.7: Progetti per la rete AV nei Paesi UE

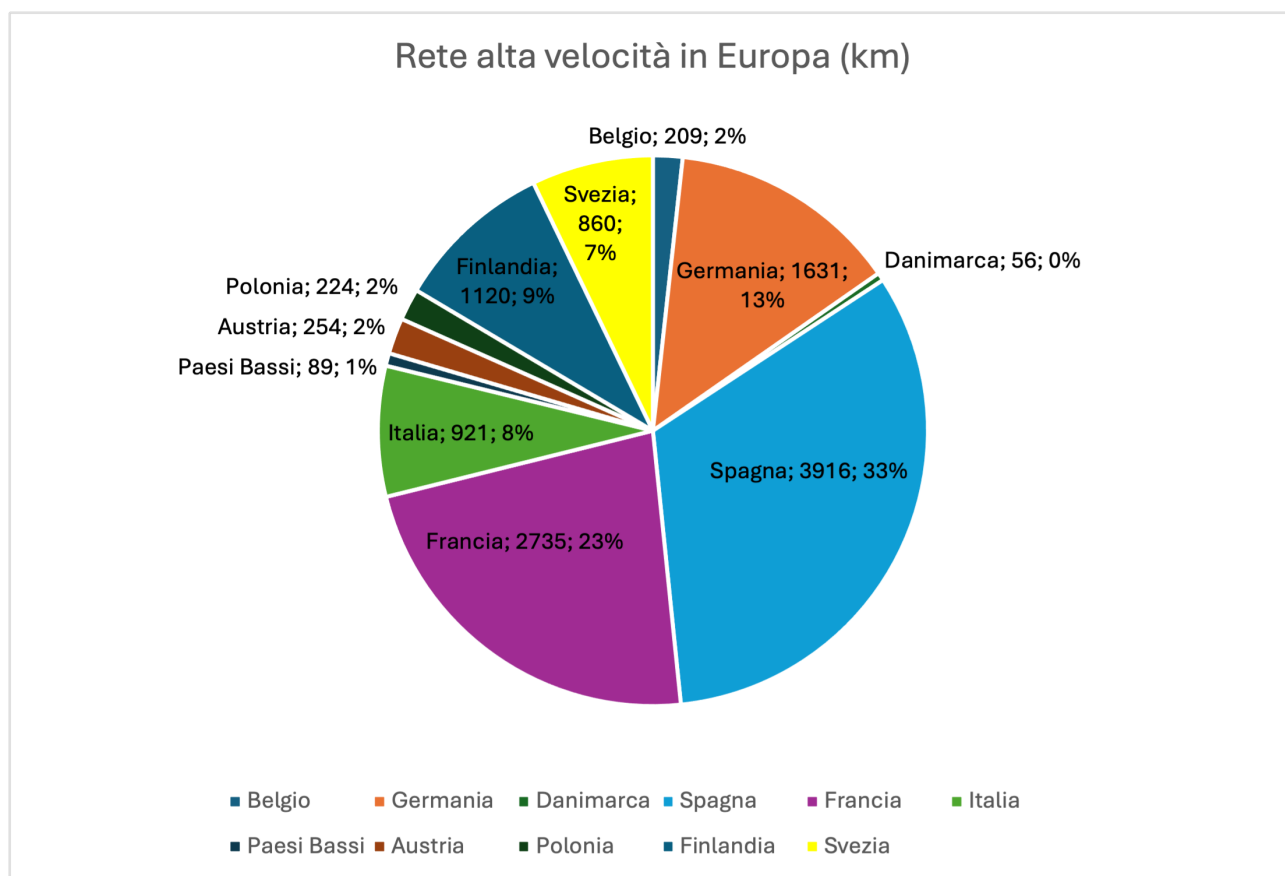


Anno di riferimento 2022 - Elaborazione dati DG MOVE, Statistical Pocketbook 2024

La **Spagna**, con **33%** delle linee AV totali europee, si conferma leader nel settore, seguita dalla **Francia (23%)** e dalla **Germania (13%)**. Questi Paesi, già protagonisti nell'utilizzo di alta velocità in termini di pax-km, ribadiscono la loro centralità anche sotto il profilo infrastrutturale.

Questa distribuzione conferma inoltre quanto osservato nei dati relativi ai pax-km: i Paesi con le infrastrutture AV più sviluppate sono anche quelli che generano i volumi di traffico più elevati. Tuttavia, emerge una significativa disparità tra gli Stati membri, con Paesi come la Danimarca e i Paesi Bassi che possiedono infrastrutture AV limitate, a fronte di investimenti mirati soprattutto sulle tratte regionali o convenzionali.

Figura 1.8: Sviluppo dell'AV ni vari Paesi UE



Anno di riferimento 2022 - Elaborazione dati DG MOVE, Statistical Pocketbook 2024

Sul fronte ambientale, il trasporto ferroviario si distingue come una delle modalità più sostenibili. Rappresenta solo il 0,4% delle emissioni totali di gas serra legate ai trasporti nell'UE, a fronte del 72% generato dal trasporto su strada. Grazie alla progressiva elettrificazione delle reti e allo sviluppo di tecnologie innovative, come i treni alimentati a idrogeno, il settore sta ulteriormente riducendo il proprio impatto ambientale, contribuendo agli obiettivi del Green Deal europeo e alla transizione verso una mobilità a basse emissioni.

Il settore ferroviario passeggeri in Europa è infatti al centro di una strategia volta a rendere i trasporti più sostenibili, efficienti e accessibili. L'obiettivo è aumentare l'uso del treno rispetto ai mezzi più inquinanti, sviluppando la rete ad alta velocità, incentivando nuovi servizi e offrendo un'esperienza più conveniente per i passeggeri.

Entro il 2030, l'Unione punta a raddoppiare il traffico ferroviario ad alta velocità, potenziando i collegamenti tra le città europee e favorendo soluzioni più competitive rispetto ai voli a corto raggio. Questo comprende il rilancio dei treni notturni e una gestione più efficiente delle capacità ferroviarie. Guardando al 2050, l'obiettivo è triplicare il traffico ferroviario ad alta velocità, creando un sistema ferroviario più integrato e innovativo.

Per raggiungere questi traguardi, l'Unione europea ha dichiarato che intende implementare il progetto di bigliettazione integrata multimodale e digitale, permettendo prenotazioni più semplici e viaggi multimodali senza barriere tra i diversi paesi e il potenziamento dello spazio ferroviario unico europeo consentirà un migliore utilizzo delle infrastrutture.

Parallelamente, l'Unione europea è favorevole all'introduzione di incentivi economici e fiscali per favorire la scelta del treno, prevedendo l'emanazione di misure che potrebbero comportare una revisione della tariffazione delle infrastrutture. Va da sé che l'automazione e la digitalizzazione miglioreranno la gestione del traffico e l'intermodalità con altri mezzi di trasporto.

L'Unione europea, quindi, non solo riconosce l'importanza strategica del trasporto ferroviario per la sostenibilità e la competitività, ma vede in esso un settore fondamentale per l'integrazione economica e sociale. La combinazione di innovazione tecnologica, investimenti infrastrutturali e politiche armonizzate potrà consentire al settore ferroviario di affrontare le sfide future, migliorando ulteriormente la connettività e sostenendo la transizione verde dell'intero sistema di trasporti.

1.3 L'evoluzione del Mercato Ferroviario Europeo: Pacchetti Legislativi e Test di Equilibrio Economico

I dati illustrati precedentemente mettono in luce le differenze nelle dotazioni infrastrutturali ferroviarie tra le nazioni e la necessità di una strategia europea maggiormente coordinata per promuovere una maggiore omogeneità nello sviluppo delle reti ad alta velocità. Per affrontare le disparità tra i vari Stati membri e promuovere una crescita più uniforme del settore ferroviario, l'Unione europea ha sviluppato una serie di politiche e interventi legislativi volti a creare uno spazio ferroviario unico e integrato, cercando di armonizzare le normative, migliorare l'interoperabilità delle reti e incentivare investimenti mirati. Queste azioni puntano a rafforzare la cooperazione transnazionale e a superare le barriere tecniche e amministrative che storicamente hanno limitato il pieno potenziale del trasporto ferroviario europeo.

Il processo di apertura del mercato dei servizi ferroviari in Europa è cominciato a partire dai primi anni Novanta, in maniera graduale e costante, con la finalità di giungere alla creazione di uno spazio ferroviario unico europeo. Prima dell'avvio di tale processo evolutivo, il settore era frammentato a livello nazionale, con la gestione dei servizi principalmente affidata a imprese pubbliche in regime di monopolio. Questa frammentazione era ulteriormente complicata da significative differenze sia tecnico-operative nella gestione della rete e dei servizi ferroviari che amministrative, le quali rendevano complesso il traffico internazionale.

In quel momento, il settore ferroviario stava attraversando una grave crisi, dovuta non solo alla sua struttura disorganica, ma anche alla crescente concorrenza proveniente da altri mezzi di trasporto. In particolare, il trasporto su strada offre da sempre maggiore flessibilità, mentre il trasporto aereo iniziava ad espandersi rapidamente, in particolare attraverso lo sviluppo delle offerte delle compagnie aeree “low cost”. In risposta a queste difficoltà, l’Unione europea avviò una serie di interventi legislativi e strategici con l’obiettivo di invertire il declino del settore ferroviario, puntando a creare un sistema più competitivo e sostenibile.

Il primo passo concreto verso l’integrazione del settore ferroviario europeo fu segnato nel 1991 con l’introduzione della Direttiva 91/440/CEE, la quale stabiliva linee guida per lo sviluppo delle ferrovie comunitarie. Una delle principali disposizioni di questa direttiva riguardava la separazione contabile tra la gestione dell’infrastruttura ferroviaria e le operazioni di trasporto, obbligando gli Stati membri a rispettare tale distinzione. Tuttavia, sebbene fosse necessaria tale separazione, le due attività potevano continuare a essere gestite dalla stessa società.

Nel corso degli anni, sono stati introdotti diversi direttive e regolamenti comunitari, raccolti in quelli che vengono definiti “pacchetti ferroviari”. Questi pacchetti hanno progressivamente ampliato e completato le disposizioni introdotte dalla Direttiva 91/440/CEE, approfondendo il processo di integrazione del mercato ferroviario europeo. Le azioni intraprese sono state ispirate dalle linee guida contenute nel “Libro Bianco sulla politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte”, che proponeva un programma d’azione per la creazione di una rete transeuropea e l’elaborazione di una politica tariffaria efficace.

- Il “primo pacchetto” ferroviario, approvato nel 2001, introdusse norme relative all’accesso al mercato e alla capacità infrastrutturale, con principi di equità, non discriminazione, efficacia ed efficienza. Queste misure miravano a rendere il mercato più competitivo, con particolare attenzione all’apertura del mercato delle merci, e meno al mercato passeggeri.
- Il “secondo pacchetto”, approvato nel 2004, portò alla creazione dell’Agenzia dell’Unione Europea per le Ferrovie (ERA), con l’obiettivo di garantire la sicurezza ferroviaria e l’interoperabilità dei sistemi in uso tra gli Stati membri (ad es. promuovendo l’ERTMS). Il pacchetto aprì completamente il mercato delle merci e introdusse nuove normative per migliorare l’interoperabilità ferroviaria tra i vari Paesi dell’Unione.
- Il “terzo pacchetto” ferroviario, ratificato nel 2007, segnò una significativa apertura del mercato ferroviario passeggeri, introducendo nuovi diritti per i passeggeri e rafforzando quelli già esistenti. Inoltre, vennero introdotte norme per migliorare il trasporto delle merci, tra cui clausole minime di qualità nei contratti tra le imprese ferroviarie e i clienti, e un sistema di certificazione per i macchinisti.

- Il “quarto pacchetto”, varato nel 2016, rappresenta l’ultimo intervento legislativo di questo tipo. Esso facilitò la cooperazione tra gli Stati membri, semplificando la creazione di aree economiche ferroviarie. Inoltre, rafforzò i poteri dell’ERA, migliorò la sicurezza dei servizi e consolidò la separazione tra la gestione della rete e l’erogazione dei servizi. Il pacchetto completò la liberalizzazione del mercato ferroviario dei servizi passeggeri, rendendo i contratti di servizio pubblico più trasparenti, con un’assegnazione dei contratti basata su procedure competitive piuttosto che su assegnazione diretta, pur consentendo deroghe a tale principio³.

Nel 2012, tra il terzo e il quarto pacchetto ferroviario, è stata adottata la **Direttiva 2012/34/UE**, conosciuta come la “recast ferroviaria”. Questa direttiva ha l’obiettivo di semplificare e consolidare la normativa preesistente, rafforzando i principi introdotti dai primi tre pacchetti e migliorando la trasparenza sia nei canoni di accesso alle infrastrutture ferroviarie che nella gestione delle stesse.

Un importante elemento introdotto dalla Direttiva recast, nell’**articolo 11**, come rivisto a seguito della Direttiva (UE) 2016/2370, è il concetto di “**test di equilibrio economico**”⁴ per i contratti di servizio pubblico. Questo test ha la funzione di valutare l’impatto che l’ingresso di un nuovo servizio ferroviario può avere sull’equilibrio economico di un contratto di servizio pubblico già esistente, in ragione della sovrapposizione dei servizi ferroviari. Se il test evidenzia che l’equilibrio economico risulta compromesso, gli Stati membri che lo adottano hanno la facoltà di limitare l’accesso del nuovo servizio ferroviario. L’articolo 11 individua anche i soggetti legittimati a richiedere il test dell’equilibrio economico (EET) all’organismo di regolamentazione, nonché le tempistiche entro le quali deve essere presa una decisione di merito.

Il tema del test di equilibrio economico viene ripreso anche nel quarto pacchetto ferroviario, che tra l’altro aggiunge l’articolo 11 bis alla recast. Quest’ultimo chiarisce che non è possibile vietare l’ingresso di un nuovo servizio ferroviario passeggeri ad alta velocità (AV); è invece consentito indicare le modifiche necessarie affinché tale servizio possa accedere al mercato senza compromettere l’equilibrio economico di eventuali contratti di servizio pubblico esistenti.

Questa scelta normativa è stata motivata dall’esigenza di evitare ostacoli allo sviluppo del settore ferroviario ad alta velocità in Europa, considerato strategico e fondamentale per favorire la

³Le deroghe sono contenute all’articolo 5 del regolamento (CE) 1370/2007. Ad esempio, si applicano nei casi il cui valore annuo medio stimato è inferiore a 1 000 000 EUR, o qualora consideri l’aggiudicazione diretta giustificata dalle pertinenti caratteristiche strutturali e geografiche del mercato e della rete interessati, oppure se tale contratto si traduca in un miglioramento della qualità dei servizi o dell’efficienza, o di entrambi, in termini di costi rispetto al contratto di servizio pubblico aggiudicato in precedenza. Questi e gli altri casi eccezionali previsti possono essere applicati, salvo diversa disposizione della legislazione nazionale.

⁴Prima del 2016, il concetto di test di equilibrio economico si riferiva esclusivamente ai servizi internazionali, ossia a quei servizi per i quali era dimostrata la prevalenza dell’internazionalità. In quel contesto, i servizi ferroviari in un altro Stato non erano ancora liberalizzati.

crescita economica e l'integrazione delle reti di trasporto a livello comunitario. L'alta velocità, inoltre, rappresenta un elemento chiave per migliorare la competitività del sistema ferroviario europeo e promuovere una mobilità sostenibile, riducendo la dipendenza da altri mezzi di trasporto meno efficienti ed ecologicamente più impattanti.

Con il “quarto pacchetto ferroviario”, le modifiche apportate all'articolo 11 consentono di giungere ad una definizione più chiara dei criteri per il test di equilibrio economico e una delimitazione più precisa del suo ambito di applicazione, soprattutto in ragione dell'adozione del Regolamento di esecuzione (UE) 2018/1795. Quest'ultimo stabilisce alcuni elementi della procedura e i criteri da seguire per la corretta applicazione del test, finalizzati ad una maggiore uniformità e trasparenza a livello europeo, in ragione della sua diretta applicazione negli ordinamenti nazionali. Ciò, naturalmente, se lo Stato membro nell'implementare la direttiva recast nella propria legislazione prevede di avvalersi di tale strumento, in quanto esso è facoltativo, come si vedrà in dettaglio in seguito. Esistono infatti paesi che consentono l'accesso al mercato ad imprese ferroviarie europee tout court, senza considerare gli impatti sulle gestioni dei contratti di servizio ferroviario in essere.

Il Regolamento di Esecuzione (UE) 2018/1795 costituisce una fonte normativa per l'applicazione del test dell'equilibrio economico (EET) nei vari Paesi membri dell'Unione europea che lo adottano. Esso definisce alcuni degli elementi principali che compongono il test, ma lascia agli Stati membri la libertà di stabilire metodologie operative dettagliate per la sua applicazione. In questo senso, il regolamento stabilisce un quadro comune, pur riconoscendo la possibilità di adottare metodologie integrative a livello nazionale.

Dei 27 Stati membri dell'Unione Europea, solo 18 hanno deciso di adottare l'EET, recependo l'articolo 11 della recast nel diritto interno del Paese. Di questi, 15 hanno sviluppato delle metodologie nazionali per l'applicazione del test dell'equilibrio economico. La decisione di non avvalersi dell'EET implica che tutti i nuovi servizi ferroviari passeggeri, sia convenzionali che ad alta velocità, godono del diritto di accesso alla rete ferroviaria.

I Paesi che hanno deciso di non effettuare il Test, non recependo l'articolo 11 della recast, sono i seguenti: **Germania, Svezia, Irlanda, Estonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Cipro, Ungheria**. La mancata adozione del regolamento da parte della Germania, uno dei principali attori economici dell'Unione e con una delle più estese e significative reti ferroviarie, rappresenta un'eccezione rilevante.

1.4 Regolamento di esecuzione (UE) 2018/1795

Il regolamento d'esecuzione (UE) 2018/1795 definisce in dettaglio la procedura e i criteri da applicare per valutare se un nuovo servizio ferroviario passeggeri a mercato possa compromettere l'equilibrio economico di un contratto di servizio pubblico relativo al trasporto ferroviario.

Il regolamento trova applicazione nei casi in cui uno Stato membro scelga di limitare il diritto di accesso previsto dall'articolo 10, paragrafo 2, della recast, per nuovi servizi ferroviari passeggeri tra una specifica origine e destinazione, qualora uno o più contratti di servizio pubblico coprano lo stesso tragitto o un percorso alternativo, come stabilito all'articolo 11, paragrafo 1, della stessa direttiva.

Il paragrafo 2 dell'articolo 11 identifica i soggetti autorizzati a richiedere l'EET:

- l'autorità o le autorità responsabili dell'aggiudicazione del contratto di servizio pubblico;
- qualsiasi altra autorità competente interessata dotata del diritto di limitare l'accesso;
- il gestore dell'infrastruttura ferroviaria;
- l'impresa ferroviaria incaricata dell'esecuzione del contratto di servizio pubblico.

L'avvio di un EET può essere richiesto in relazione a un nuovo servizio ferroviario notificato. Dal momento della notifica, i soggetti autorizzati hanno un mese di tempo per presentare la richiesta di esame. Nel caso non venga richiesto nessun EET, il soggetto nuovo entrante deve comunque presentare la richiesta al gestore della rete per le tracce ferroviarie di interesse. Se la rete fosse satura il servizio potrebbe anche non partire.

Nel caso l'EET venga richiesto, si avvia un iter procedurale volto a raccogliere le informazioni necessarie da tutte le parti coinvolte, così da consentire l'esame e giungere a una decisione. Il regolamento, tra le altre cose, stabilisce le tempistiche relative a ciascuna fase della procedura sopra descritta, e fornisce indicazioni più approfondite sia sull'esecuzione del test stesso sia sui criteri e le modalità che guidano le decisioni finali. Un importante principio è che la presenza di diritti di esclusiva in un contratto di servizio non impedisce che l'accesso venga concesso a un richiedente, se l'EET è superato.

Il richiedente capacità di accesso alla rete per operare servizi in libero mercato deve informare i gestori dell'infrastruttura e gli organismi di regolamentazione interessati della propria intenzione, rispettando il termine indicato nell'articolo 38, paragrafo 4, della recast, ossia almeno 18 mesi prima dell'entrata in vigore dell'orario di servizio a cui si riferisce la richiesta di capacità.

Gli organismi di regolamentazione dei diversi Stati membri dell'UE predispongono e pubblicano sul proprio sito web un modulo di notifica standardizzato, finalizzato a consentire ai richiedenti di presentare la loro richiesta. Tale modulo include le informazioni richieste dal regolamento, partendo dai dati fondamentali, come il nome del richiedente, l'indirizzo e la natura giuridica, fino a dettagli più specifici relativi al nuovo servizio, come la frequenza prevista e la capacità pianificata. Il modulo di notifica ricevuto dalle autorità competenti deve essere pubblicato sul sito web entro 10 giorni dal ricevimento, completo di tutte le informazioni, e trasmesso ai soggetti autorizzati a richiedere l'EET. Tali soggetti hanno un mese di tempo per presentare la richiesta. È inoltre possibile avanzare la richiesta per un futuro contratto di servizio ancora in fase di aggiudicazione, a condizione che l'aggiudicazione sia con gara e che il termine per la presentazione delle offerte sia già scaduto al momento della notifica del nuovo servizio ferroviario. Diversamente, le imprese ferroviarie partecipanti potrebbero "adattare" la loro offerta, tenendo conto del nuovo soggetto e i suoi relativi servizi. L'organismo di regolamentazione può sospendere l'esame del nuovo servizio ferroviario per un massimo di 12 mesi o fino alla conclusione della gara, se precedente.

Al momento della presentazione della richiesta di EET, il richiedente deve fornire prove che dimostrino come il nuovo servizio comprometta il contratto di servizio pubblico, affinché la richiesta sia considerata valida. Il regolamento prevede inoltre che l'organismo di regolamentazione (di seguito autorità) possa richiedere una serie di informazioni supplementari agli stakeholder coinvolti per condurre al meglio la propria analisi. Questo processo può ripetersi n-volte e a partire dal ricevimento delle informazioni complete, l'autorità ha tempo 6 settimane per giungere ad una decisione. Gli stakeholder devono fornire le informazioni richieste entro un termine ragionevole fissato dall'autorità. È possibile richiedere anche informazioni sensibili di natura commerciale, che non saranno divulgate qualora il richiedente ne faccia esplicita richiesta e questa venga accolta.

Qualora le informazioni ricevute dall'autorità siano ritenute insufficienti e, nonostante ulteriori richieste, rimangano tali, l'autorità può decidere sulla base delle informazioni disponibili oppure respingere la richiesta qualora non sia in grado di effettuare l'analisi.

Se le informazioni mancanti che impediscono l'esame provengono dall'impresa che adempie al contratto di servizio pubblico, l'autorità adotta una decisione concedendo l'accesso. Se il soggetto richiedente l'EET non fornisce le informazioni utili all'autorità, questo dispone il rigetto dell'istanza. Al contrario, se è il soggetto richiedente accesso alla rete a non fornire le informazioni necessarie, l'autorità respinge la richiesta di accesso. L'autorità è poi, come detto, tenuta a prendere una decisione entro sei settimane dal ricevimento di tutte le informazioni richieste e, comunque, prima del termine stabilito per il ricevimento delle richieste di capacità da parte del gestore dell'infrastruttura ferroviaria. Una volta adottata la decisione, l'autorità informa "senza

indugio” il gestore dell’infrastruttura.

L’autorità valuta se il nuovo servizio ferroviario per passeggeri comprometta l’equilibrio economico di un contratto di servizio pubblico. “L’equilibrio è considerato compromesso se il nuovo servizio incide negativamente su almeno uno fra i seguenti parametri:

- la redditività dei servizi svolti dall’impresa ferroviaria secondo il contratto di servizio pubblico;
- il costo netto sostenuto dall’autorità competente che ha aggiudicato il contratto.

L’analisi si applica al contratto nel suo complesso, per tutta la sua durata, e può basarsi su soglie o criteri specifici, senza applicarli rigidamente o separatamente”.

La valutazione considera la variazione di costi e ricavi dell’impresa ferroviaria dopo l’introduzione del nuovo servizio, includendo:

- i cambiamenti nei costi e nei ricavi (inclusi eventuali risparmi, come quelli legati al materiale rotabile o al personale);
- gli effetti finanziari generati dal nuovo servizio all’interno della rete coperta dal contratto;
- le possibili reazioni concorrenziali dell’impresa ferroviaria;
- l’impatto sugli investimenti pertinenti delle imprese o delle autorità competenti;
- il valore di eventuali diritti di esclusiva.

L’autorità tiene conto degli accordi contrattuali tra l’autorità e l’impresa ferroviaria, compresi compensazioni e meccanismi di condivisione dei rischi. Inoltre, valuta:

- i vantaggi netti per i clienti nel breve e medio termine;
- l’impatto sulle prestazioni e sulla qualità dei servizi ferroviari;
- l’incidenza sulla pianificazione degli orari.

In presenza di più domande di accesso, l’autorità può adottare decisioni differenti per ciascuna, sulla base dell’impatto sull’equilibrio economico del contratto, sulla concorrenza, sui vantaggi per i clienti e sulla rete.

A seguito dell’esame dell’equilibrio economico, l’autorità adotta una decisione con cui il diritto di accesso all’infrastruttura ferroviaria può essere “concesso, modificato, concesso a determinate condizioni o rifiutato” (sottolineatura aggiunta).

Se l'equilibrio economico di un contratto di servizio pubblico risulta compromesso dal nuovo servizio ferroviario, l'autorità può proporre modifiche al servizio, come frequenze, percorsi, fermate o orari, per garantire il rispetto delle condizioni per il diritto di accesso. Inoltre, può formulare raccomandazioni alle autorità competenti per altre modifiche utili, non direttamente collegate al nuovo servizio, ma necessarie per salvaguardare l'equilibrio.

Quando la richiesta di accesso riguarda un nuovo servizio ad alta velocità, l'autorità, in linea con le norme, non può vietarne l'accesso.

Quando un richiedente notifica la propria intenzione di avviare un nuovo servizio di trasporto internazionale di passeggeri, l'autorità di regolamentazione è tenuta a informare gli altri organismi di regolamentazione competenti per l'itinerario del servizio proposto. Gli organismi di regolamentazione dei vari Paesi condividono i risultati dei rispettivi esami sull'equilibrio economico, consentendo agli altri di presentare osservazioni prima della conclusione degli stessi. Inoltre, gli Stati e gli organismi di regolamentazione si scambiano esperienze e migliori pratiche relative a tutte le analisi condotte, con l'obiettivo di migliorare continuamente i propri processi e supportarsi reciprocamente.

La metodologia per condurre l'esame di cui si possono dotarsi gli organismi di regolamentazione dei singoli stati deve essere chiara, trasparente e imparziale. Essi devono rendendole pubbliche sul proprio sito web, e possono inoltre stabilire che il richiedente debba versare un contributo per coprire i costi dell'esame dell'equilibrio economico.

1.5 Panoramica sull'adozione dell'EET nei Paesi dell'Unione Europea

L'EET ha la finalità di tutelare i contratti di servizio pubblico che a fronte dell'apertura del mercato ferroviario potrebbero veder compromessa la propria sostenibilità economica. Tuttavia, diversamente dalle attese del legislatore europeo che possono essere evinte dal regolamento (UE) 2018/1795, l'adozione e l'applicazione dell'EET varia tra gli Stati membri dell'Unione europea, a volte anche significativamente, riflettendo le diverse strategie nazionali in materia di concorrenza. Come si vedrà nel prosieguo, il nostro Paese ha adottato un orientamento molto favorevole all'apertura del mercato dei servizi ferroviari, condizionando la possibilità di richiedere un EET a diverse condizioni di "ammissibilità".

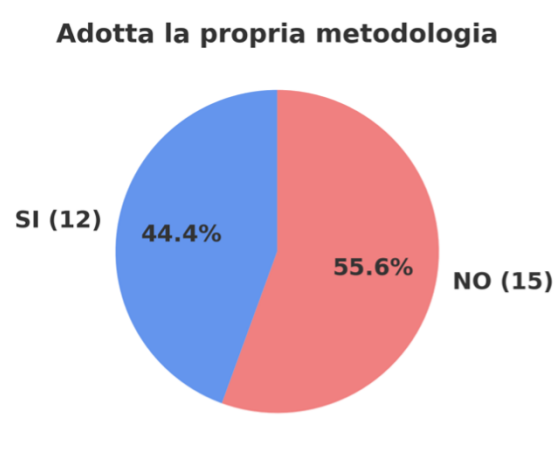
Nonostante queste differenze, gli Stati membri che adottano l'EET partono da una base comune stabilita dal Regolamento UE, che ne fornisce linee guida obbligatorie per l'implementazione. Questo significa che, pur esistendo margini di autonomia nazionale, la struttura di fondo dei

regolamenti adottati nei vari Paesi rimane simile. Tuttavia, ogni Stato ha la possibilità di sviluppare e dettagliare ulteriormente specifici criteri applicativi, adattandoli alle proprie policy e al proprio contesto normativo. Di conseguenza, mentre il quadro regolamentare generale è coerente a livello europeo, le modalità di applicazione dell'EET possono variare, dando luogo a interpretazioni e approcci differenti nei singoli Paesi.

Come è stato già anticipato sopra, dei 27 paesi ben 18 hanno aderito all'EET.

Di questi 18, tre non hanno ancora adottato una propria metodologia nazionale, e di conseguenza effettuano il test basandosi soltanto sui criteri dettati dal regolamento IR. I tre Paesi in questione sono **Grecia, Lettonia e Danimarca**. Quest'ultima afferma di disporre di una propria metodologia, attualmente in fase di revisione. Tuttavia, tale procedura risale a un periodo precedente all'attuale fase di apertura del mercato e alla pubblicazione dell'IR. Di conseguenza, non può essere considerata una metodologia EET valida in quanto tratta i soli servizi passeggeri internazionali (ed inoltre adattata al precedente quadro regolatorio che non trova più attuazione⁵).

Figura 1.9: Paesi UE e adozione di propria metodologia EET



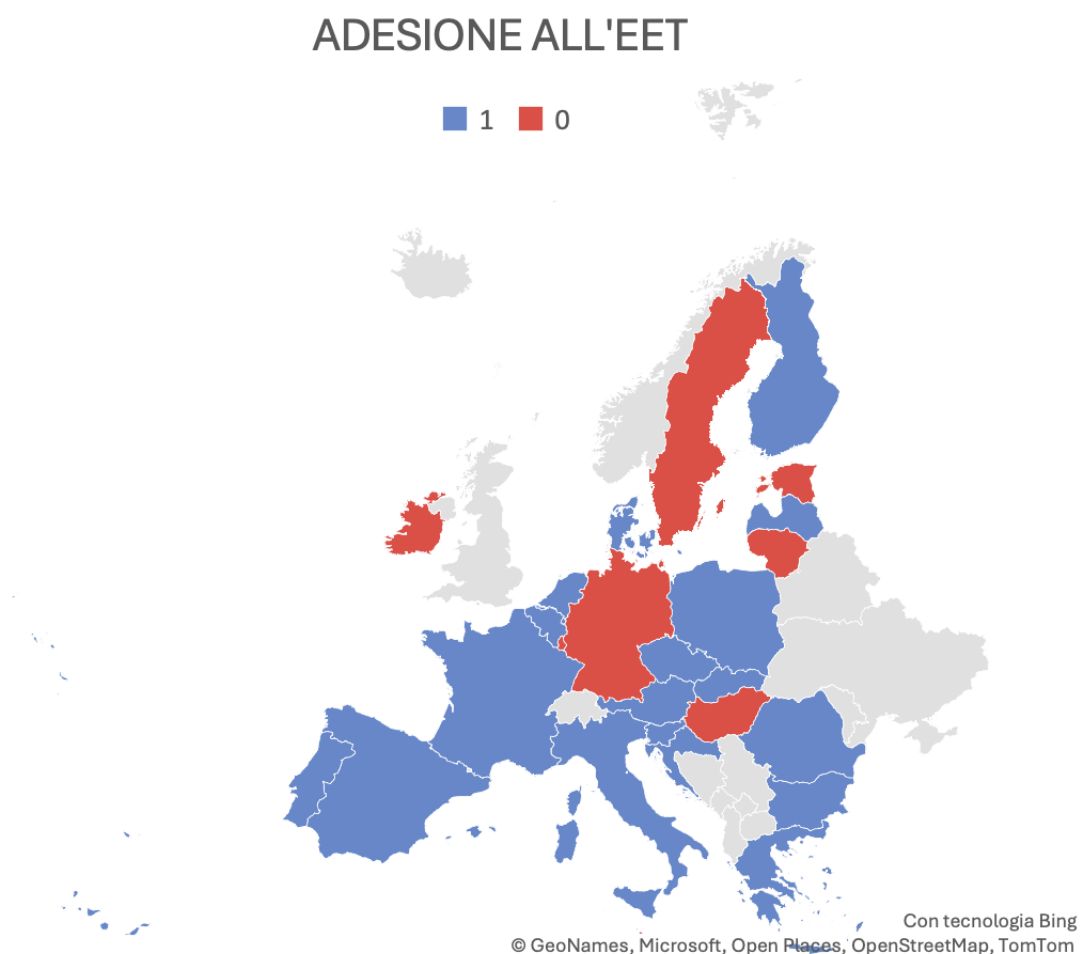
Elaborazione su dati da varie fonti, tra cui le metodologie EET nazionali

Se invece si considera la classificazione basata esclusivamente sul recepimento dell'articolo 11 della recast, è possibile distinguere i Paesi in due gruppi:

- **Paesi con EET:** Francia, Italia, Spagna, Paesi Bassi, Polonia, Belgio, Austria, Danimarca, Finlandia, Grecia, Portogallo, Croazia, Bulgaria, Lettonia, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia.
- **Paesi senza EET:** Germania, Svezia, Irlanda, Estonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Cipro, Ungheria.

⁵Ad esempio, si prevedeva che il nuovo servizio internazionale dovesse dimostrare il carattere prevalentemente crossborder dello stesso, in maniera da evitare comportamenti "strategici" di una impresa ferroviaria che svolgesse il suo servizio in uno stato membro partendo dall'ultima stazione di confine.

Figura 1.10: Mappa Paesi UE e adozione di propria metodologia EET

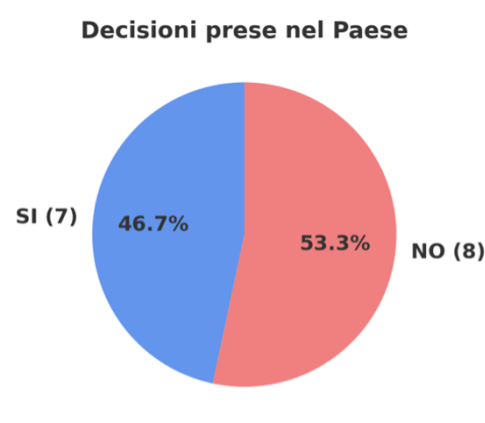


Elaborazione su dati da varie fonti, tra cui le metodologie EET nazionali

Non in tutti i Paesi che hanno adottato l'EET, e che hanno emanato propria metodologia, quest'ultima è poi stata effettivamente applicata, e solo in alcune nazioni sono state prese decisioni di merito nelle procedure EET. La maggior parte delle attività relative all'EET si è concentrata principalmente in alcuni Stati, come la Francia e la Spagna, che hanno registrato un consistente numero di notifiche da parte dei soggetti nuovi entranti e dove sono state sviluppate alcune delle metodologie più dettagliate e complesse.

Si può comunque osservare innanzitutto che nei vari Paesi, molte delle richieste di EET sono state archiviate senza mai comportare l'avvio di un'analisi dell'impatto del nuovo servizio.

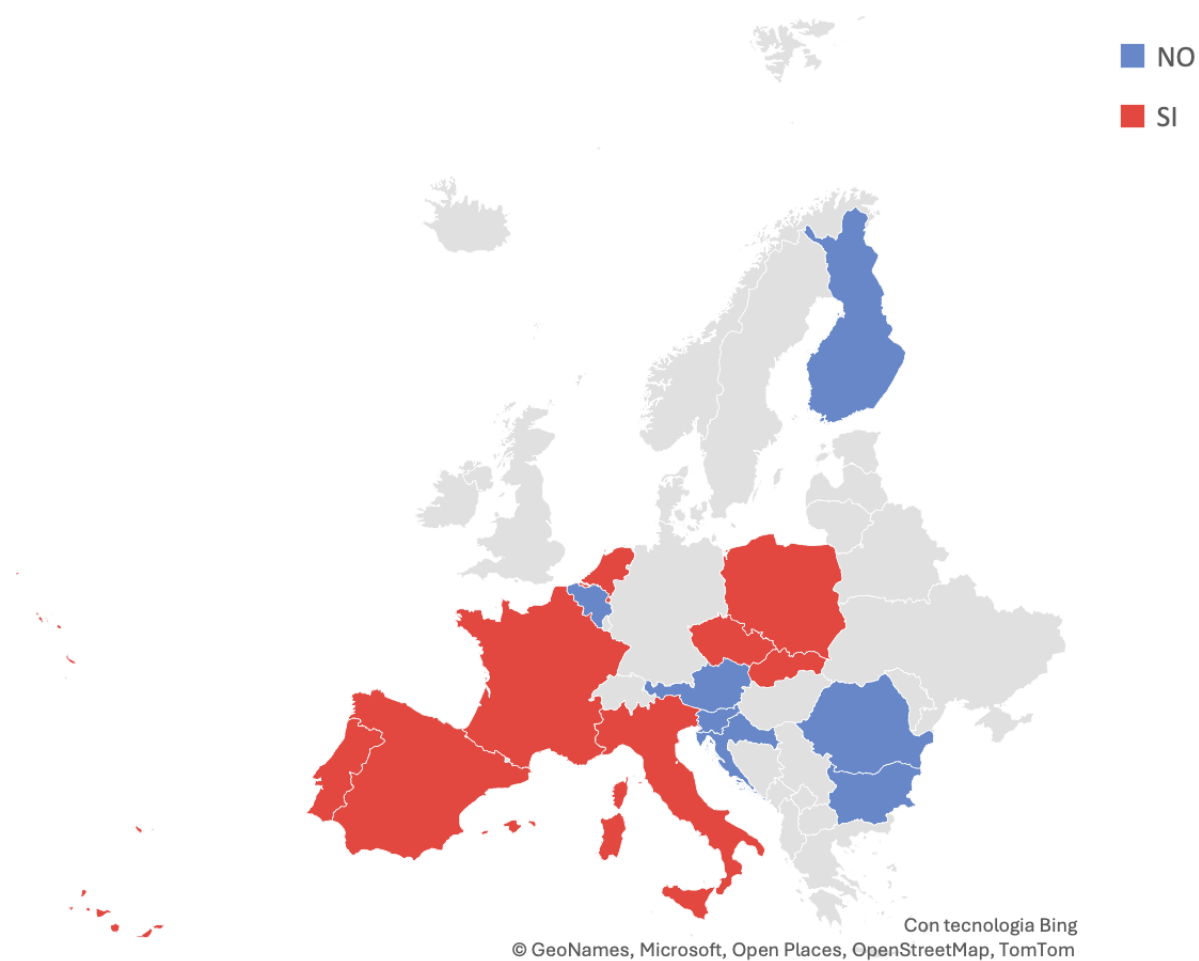
Figura 1.11: Utilizzo almeno una volta della metodologia EET nei Paesi dove è stata implementata



Elaborazione su dati da varie fonti, tra cui le metodologie EET nazionali

Figura 1.12: Paesi dove è stata almeno presa una decisione EET

Paesi che hanno preso decisioni in materia di EET



Elaborazione su dati da varie fonti, tra cui le metodologie EET nazionali

Ad esempio, in Paesi come l'Austria e il Belgio, non sono state effettuate EET, nonostante siano state ricevute delle richieste da parte dei soggetti individuati dalla norma (i.e. ente affidante i servizi ferroviari OSP, impresa affidataria di servizi OSP, gestore della rete). Un altro caso esemplare è quello dei Paesi Bassi, dove è stata realizzata una sola EET, a fronte di numerose richieste pervenute.

Concentrandosi esclusivamente sui Paesi che hanno effettivamente completato almeno una richiesta di EET, indipendentemente dall'esito, si può concludere che solo in **8 dei 15 Paesi** con una metodologia propria questa sia stata applicata. Nella metà restante dei casi, la metodologia adottata non è mai stata effettivamente utilizzata.

Anche i restanti 3 Paesi che hanno aderito al regolamento IR ma non possiedono una propria metodologia (Grecia, Lettonia e Danimarca citate sopra) non hanno mai fatto ricorso all'EET. Pertanto, aggiungendo questi 3 ai 15 Paesi con regolamento, i Paesi nei quali è stata effettivamente applicata l'EET scendono a meno della metà rispetto a tutti quelli nei quali è possibile farne richiesta, e a meno di un terzo rispetto a tutti i Paesi dell'Unione europea.

Per contestualizzare adeguatamente la situazione, è però importante considerare anche il peso relativo dei Paesi nel mercato ferroviario passeggeri. Se ci rifacciamo agli indicatori precedentemente introdotti, risulta che tra i Paesi con attività EET rientrano tutti i principali attori del settore, ad eccezione della Germania che occupa la seconda posizione a livello UE, e che da sola vale il 20% del totale. Utilizzando l'indicatore dei pax-km, ad esempio, possiamo osservare che gli 8 Paesi che applicano l'EET rappresentano circa il 60% del totale del traffico ferroviario. Di questi, ben 5 si collocano tra i primi 6.

In generale, considerando tutti i Paesi che hanno adottato l'EET e prendendo come riferimento l'indicatore dei pax-km, risulta che il 70% del totale è formato da questi Paesi. Escludendo la Germania, che da sola rappresenta oltre il 20% del totale, nonché le modeste percentuali della Svezia e dell'Ungheria, che pesano rispettivamente solo il 3% e il 2%, si evidenzia come i rimanenti Paesi che non lo hanno adottato, oltre questi tre appena citati, abbiano un impatto marginale sul mercato ferroviario passeggeri.

A prescindere dall'importanza del Paese e dall'effettivo utilizzo della metodologia, è comunque fondamentale osservare come l'EET sia stata implementata nei vari Stati membri. Effettuare un'analisi e un confronto delle metodologie adottate consente di verificare innanzitutto il grado di omogeneità nelle condizioni di accesso nei diversi Paesi ai mercati dei servizi ferroviari passeggeri per i nuovi entranti, dal momento che la liberalizzazione a livello europeo trova nel superamento dell'EET una delle prime condizioni che una impresa ferroviaria deve soddisfare

per operare nel mercato. Ove emergessero rilevanti differenze tra i Paesi si dovrebbe concludere che il traguardo di uno spazio unico europeo per il settore ferroviario è ancora distante, almeno dal punto di vista amministrativo/regolatorio. Inoltre, appare interessante verificare l'effettiva implementazione, da parte degli Organismi di regolamentazione, dell'EET in quanto decisioni che rilevano la compromissione dell'equilibrio economico del CdS determinano il divieto all'accesso al mercato oppure una limitazione del diritto di accesso (es. restrizioni nel numero delle fermate del nuovo servizio, frequenza, numero di vetture, etc.).

L'analisi è svolta sulla base delle informazioni rese pubbliche sui siti dei 27 diversi Organismi di regolamentazione, confrontando (i) le metodologie EET; (ii) le notifiche dei nuovi servizi ferroviari passeggeri da parte dei soggetti nuovi entranti; (iii) le decisioni degli Organismi di regolamentazione a fronte di richieste di EET in ragione delle identificate sovrapposizioni dei servizi OSP con i nuovi servizi a mercato. In definitiva, l'analisi intende illustrare le differenti interpretazioni e applicazioni del regolamento IR a livello nazionale, nonché valutare le implicazioni pratiche e le criticità emerse durante il processo di implementazione. Questo confronto è particolarmente utile per identificare le policy degli Organismi di regolamentazione, capire come questi hanno risposto alle problematiche via via emergenti. Unito all'analisi delle effettive applicazioni delle EET, questa analisi aiuta a individuare alcune best practices, discendenti dalle soluzioni apparse più efficaci nel risolvere le criticità e a migliorare l'implementazione futura.

1.6 Confronto metodologie EET

Il regolamento IR introduce i principi fondamentali per il test dell'equilibrio economico, e tutti i punti principali di esso vengono ripresi nelle 15 metodologie nazionali, con alcune variazioni. Il regolamento si concentra principalmente su due aspetti: la parte riguardante le notifiche dei nuovi servizi ferroviari e la procedura dell'EET. In particolare, stabilisce le tempistiche e le informazioni che devono essere fornite, nonché alcuni termini. Infine, il regolamento stabilisce che l'Organismo di regolamentazione ha il compito di adottare una decisione finale sull'accesso all'infrastruttura, stabilendo eventualmente le condizioni necessarie affinché tale accesso possa avvenire. Questa struttura costituisce la base per tutte le metodologie EET adottate dai vari Paesi.

Per quanto riguarda la notifica del nuovo servizio, il regolamento lascia una certa libertà al regolatore nel definire cosa costituisca un "nuovo servizio", in particolare quando si tratta di determinare cosa rappresenta una **modifica sostanziale** di un servizio esistente. Il regolamento IR afferma che, se la modifica è "sostanziale", questo identifica il servizio come nuovo, e quindi, soggetto all'obbligo di notifica, da parte del soggetto nuovo entrante, all'Organismo di

regolamentazione competente (che possono essere anche più di uno nel caso, ad esempio, di servizi ferroviari passeggeri internazionali).

Un elemento di criticità registrato in tutti i Paesi che hanno adottato l'EET riguarda la gestione del caso in cui l'obbligo di notifica non venga rispettato. Ricordiamo, la notifica deve avvenire almeno 18 mesi dall'entrata in vigore dell'orario di servizio in cui diventa operativo il nuovo servizio ferroviario⁶. Questo tema purtroppo non è stato affrontato nel regolamento IR, e il modo in cui gli Organismi di regolamentazione si sono occupati di tale questione rappresenta un *vulnus*, in quanto sono emerse rilevanti diversità tra i vari contesti nazionali.

Tra le differenze principali, emerge l'approccio all'**analisi dell'impatto economico** del nuovo servizio, con particolare riferimento ai criteri scelti per studiare tale impatto.

Il regolamento stabilisce chiaramente che l'impatto deve essere valutato sulla **redditività** dei servizi dell'impresa che effettua il servizio OSP e/o sul costo netto per l'autorità competente che ha aggiudicato il contratto di servizio⁷, considerando l'intera durata del contratto di servizio. Inoltre, vengono indicati gli **elementi informativi principali** che l'analisi deve valutare. Tuttavia, la profondità dell'analisi e la modalità di esecuzione di quest'ultima rimangono a discrezione del regolatore.

È importante sottolineare che, secondo quanto prescritto dal regolamento IR, qualsiasi criterio quantitativo che identifichi l'impatto sui livelli di redditività/costo netto scelto non può essere applicato in modo rigido o separato dagli altri criteri, ma deve essere parte di una valutazione complessiva.

L'analisi dell'impatto si concentra comunque principalmente sui due stakeholder principali: l'impresa affidataria del servizio pubblico e l'ente affidante. Tuttavia, alcune metodologie si focalizzano anche sull'impatto del nuovo servizio sul **gestore dell'infrastruttura**, aggiungendo un ulteriore livello di valutazione, non previsto dal regolamento⁸.

Un altro aspetto importante che non viene trattato esplicitamente nel regolamento IR, ma che appare in diverse metodologie nazionali, riguarda la **sostituibilità** tra il nuovo servizio e i servizi OSP. In altre parole, bisogna stabilire se i nuovi servizi possano effettivamente essere considerati come una sostituzione dei servizi pubblici già esistenti. La sostituibilità è un elemento cruciale nell'analisi dell'impatto, poiché consente di valutare se il nuovo servizio potrà sottrarre

⁶Tale condizione è stata introdotta con il IV pacchetto ferroviario, precedentemente non era previsto alcun termine a livello europeo per notificare i nuovi servizi.

⁷L'Autorità competente è il soggetto pubblico che affida i servizi ferroviari OSP (i.e. il cd "ente affidante", che in Italia può essere la Regione, lo Stato, una agenzia per la mobilità).

⁸Non è infatti chiaro se sia possibile vietare un nuovo servizio per impatti negativi sul gestore dell'infrastruttura.

passaggeri ai servizi pubblici esistenti, e quindi determinare un pregiudizio economico al contratto di servizio.

L'importanza di questa analisi risiede nel fatto che, se i nuovi servizi **non sono sostituibili** con i servizi OSP esistenti, ciò implica che il nuovo servizio non avrà probabilmente alcun impatto sui servizi pubblici esistenti. In tal caso, l'analisi può concludersi rilevando la non sussistenza di una notevole compromissione del CdS. Stabilire che i servizi non sono sostituibili consente, per talune metodologie, di **semplificare il processo analitico** semplificare il processo analitico, in quanto si può concludere rapidamente che il nuovo servizio avrà poco o nessun impatto sul servizio pubblico esistente, senza la necessità di ulteriori analisi dettagliate su altri aspetti toccati dall'entrata del nuovo operatore.

La valorizzazione della sostituibilità quale condizione per la prosecuzione del test, porta ad indentificare come una best practice la presenza nell'ambito di una metodologia EET di una specifica fase di valutazione di tale aspetto, condizionando al suo superamento la successiva analisi dell'incidenza economico-finanziaria del nuovo servizio ferroviario sul CdS. Ciò permette di **velocizzare il processo decisionale**, evitando di dedicare risorse a valutazioni complesse che probabilmente giungerebbero alla conclusione che il nuovo servizio non altererebbe l'equilibrio economico del contratto di servizio pubblico.

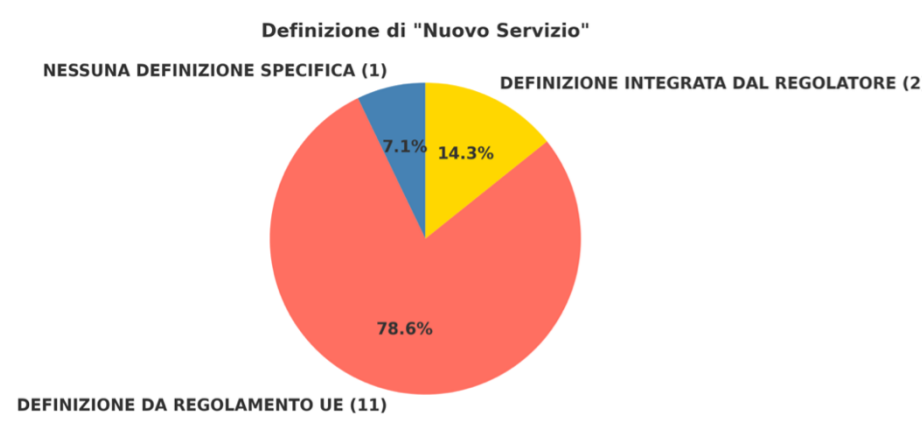
Infine, il regolamento IR stabilisce che nell'analisi vanno considerati anche i **benefici netti** derivanti dall'ingresso del nuovo servizio per i passeggeri nonché i riflessi sui livelli di qualità dei servizi ferroviari in generale e sul processo di allocazione delle tracce da parte del gestore della rete. Anche in questo caso, il regolamento lascia un margine di manovra per gli Organismi di regolamentazione, che in alcuni casi hanno scelto di includere ulteriori elementi da considerare, oltre a quelli esplicitamente previsti dal regolamento stesso. Una situazione analoga si verifica per quanto riguarda le **condizioni per l'accesso all'infrastruttura** condizioni per l'accesso all'infrastruttura ferroviaria per il nuovo servizio, nel caso in cui venga identificato un impatto sui servizi OSP esistenti. Sebbene il regolamento IR stabilisca alcune condizioni di accesso, esso lascia comunque la possibilità all'autorità competente di definire ulteriori condizioni, a seconda delle specificità del caso. Infine, come già ricordato, il regolamento IR lascia esplicitamente la scelta ai singoli Paesi di scegliere se lo Stato membro o l'Organismo di regolamentazione di far pagare un **contributo** al soggetto che richiede l'esame dell'equilibrio economico. Tuttavia, questa opzione è stata raramente adottata, soltanto in Repubblica Ceca, dove l'EET ha un costo di 1500 CZK, e in Finlandia, dove il costo della commissione a uno studio esterno di parte dell'analisi, si ripercuote anche sul richiedente tramite l'applicazione di una fee.

1.6.1 Notifica di un nuovo servizio

Dei 15 Stati che utilizzano la metodologia EET, 11 si rifanno alla definizione data dal regolamento IR, ovvero: “un servizio a orario regolare interamente nuovo”. La Bulgaria non esplicita la definizione nella propria metodologia, mentre il Belgio e la Spagna introducono alcune restrizioni.

Questa scelta evidenzia come i regolatori di questi Paesi non siano interessati a vincolare alla notifica un operatore di introdurre un nuovo servizio, se si è ragionevolmente sicuri che tale servizio non andrà a impattare significativamente su un servizio OSP esistente.

Figura 1.13: Definizione di “Nuovo Servizio” usata nei vari Paesi



Elaborazione su dati da varie fonti, tra cui le metodologie EET nazionali

Il regolatore belga inoltre pone una condizione sulla durata del nuovo servizio per far scattare l’obbligo di notifica. Se la sua durata annua è meno di 4 mesi all’anno, la notifica non è richiesta in quanto si reputa che esso non sarà in grado di causare danno consistente al servizio OSP. Questo approccio è ragionevole, poiché l’impatto nell’EET viene valutato sull’intera durata del contratto di servizio, e si può presupporre che un impatto temporale limitato rispetto al totale sia trascurabile. La Spagna, invece, definisce come nuovo servizio uno che, oltre ad essere a orario regolare, abbia almeno due fermate in comune con un servizio OSP.

Tra i nuovi servizi rientrano anche i servizi ferroviari già esistenti per cui è stata effettuata una modifica sostanziale. Il regolamento stabilisce che essa debba riguardare, ad esempio, un aumento della frequenza o del numero di fermate. Una variazione del prezzo può essere considerata una modifica sostanziale solo se risulta incompatibile sia con il normale comportamento del mercato che con il piano commerciale.

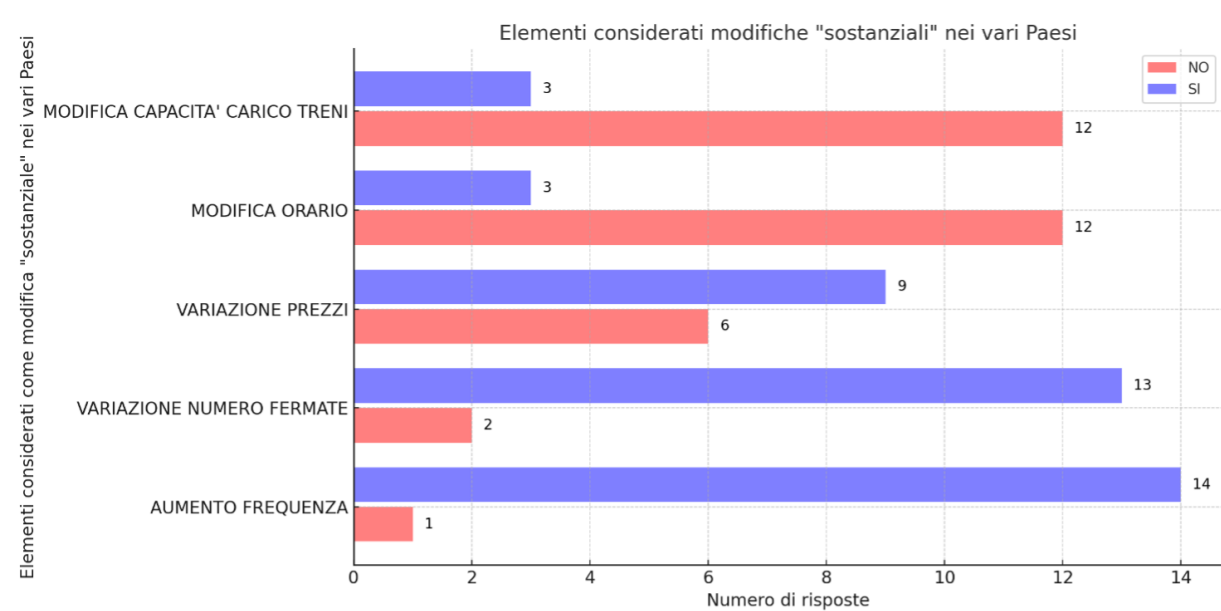
I criteri del regolamento IR relativi all’aumento della frequenza e del numero di fermate sono citati da tutte le metodologie ad eccezione della Spagna. Quest’ultima, infatti, non include

esplicitamente la variazione della frequenza tra i parametri considerati, sebbene, nella pratica, siano stati segnalati come nuovi servizi alcuni casi in cui l'unica modifica apportata fosse proprio un aumento della frequenza di un servizio esistente⁹.

Oltre ai tre criteri previsti dal regolamento IR, alcuni Paesi introducono nelle loro metodologie altri due parametri: la modifica dell'orario e la modifica della capacità dei treni, con un livello di approfondimento variabile. A citare la modifica dell'orario sono Francia, Italia e Belgio, mentre di modifica della capacità sono Francia, Spagna e Belgio.

La Bulgaria, invece, non specifica nulla riguardo cosa sia una modifica sostanziale, avendo completamente omissso dalla sua metodologia la sezione dedicata ai nuovi servizi.

Figura 1.14: Criteri di modifica sostanziale nelle metodologie dei vari Paesi



Elaborazione su dati da varie fonti, tra cui le metodologie EET nazionali

Il Belgio e la Spagna sono anche in questo caso i Paesi che hanno posto maggiore attenzione alla questione, in quanto sono gli unici ad aver stabilito delle soglie oggettive e quantitative per determinare quando una modifica sia sufficientemente rilevante da qualificare il servizio come “nuovo”.

La Spagna¹⁰ include tra i suoi criteri il numero di fermate, i prezzi e la capacità, specifican-

⁹Due nuovi servizi segnalati da Ouigo si riferiscono all'aumento della frequenza di servizi già esistenti. La prima riguarda una segnalazione avvenuta nel 2021 per la tratta Tarragona – Barcellona, segnalata come nuovo servizio nel 2020 e richiede una frequenza maggiore a partire dal nuovo orario di servizio. Mentre il secondo caso è avvenuto nel 2023 e riguarda la tratta Alicante - Albacete, per cui viene richiesta una circolazione giornaliera supplementare.

¹⁰I criteri specifici che consentono di identificare una modifica sostanziale per il regolatore spagnolo sono i seguenti:

do per ciascuno di essi la soglia che determina una modifica sostanziale. Il Belgio¹¹, invece, prende in considerazione tutti e cinque i criteri menzionati, ma fornisce specificazioni solo per la modifica del numero di fermate, dell'orario e della capacità.

Nel complesso, possiamo osservare che tutte le metodologie nazionali riprendono la base stabilita a livello comunitario, con alcune aggiunte limitate che, per la maggior parte, si ripetono tra i vari Paesi.

Un'ultima questione inerente alla notifica dei nuovi servizi su cui alcuni Paesi hanno deciso di intervenire, riguarda il trattamento dei nuovi servizi notificati in ritardo rispetto alla scadenza, corrispondente a 18 mesi prima dall'inizio dell'orario di servizio in cui diventeranno operativi i nuovi servizi, o il caso in cui addirittura i nuovi servizi non vengano notificati affatto. Molti Paesi non si esprimono esplicitamente sul tema, lasciando quindi la questione aperta.

Solo tre Paesi hanno affrontato esplicitamente la questione nelle proprie metodologie: Francia, Belgio e Slovacchia, adottando approcci anche opposti tra loro. Infatti, mentre Francia e Belgio consentono comunque l'ingresso al nuovo servizio, la Slovacchia lo nega a chi non ne fa richiesta nei tempi stabiliti. Di seguito sono riportati i dettagli di ciò che è riportato nelle metodologie:

- **Belgio:** prevede che i soggetti aventi diritto possano richiedere l'EET entro un mese dalla presa di conoscenza del nuovo servizio. Inoltre, il servizio notificato in ritardo può essere soggetto a divieto di accesso alla rete, anche se già operativo.

“Se la notifica richiesta non è stata effettuata entro il termine previsto, gli enti elencati nell'articolo 62, § 3, comma 1, 5°, del Codice delle ferrovie hanno diritto, ai sensi di tale articolo, a richiedere un test di equilibrio economico entro un mese dal momento in cui ricevono, con qualsiasi mezzo, l'informazione che il richiedente intende gestire un nuovo servizio. Una procedura di test di equilibrio economico potrebbe quindi essere avviata, sulla base di tale richiesta, dopo il termine previsto quando tale procedura inizia con una notifica entro il termine previsto. In alcuni casi la procedura potrebbe anche essere avviata dopo che il richiedente ha iniziato a operare. il nuovo servizio.”

- Inserimento di una fermata aggiuntiva del servizio coincidente con un servizio OSP o su un percorso alternativo;
- Previsione di riduzioni di prezzo, nei nuovi orari di servizio, inferiori di oltre 15 punti percentuali rispetto al prezzo medio osservato per tutte le imprese ferroviarie, e non contemplato dal precedente piano industriale;
- Aumento previsto della capacità di offerta superiore al 10% in termini di posti-km offerti su base annua rispetto al piano industriale presentato dal nuovo entrante

¹¹Il Belgio considera la variazione del numero di fermate come una modifica sostanziale se ricade in uno dei seguenti tre casi: aumento di una fermata con più di 2500 pax, aumento di più di 4 fermate con meno di 500 pax saliti a ciascuna fermata o eliminazione di fermate senza modificare la natura commerciale del servizio (slow train, intercity train, etc.). Un orario modificato è considerata modifica sostanziale se passa da off peak a peak o se modifica la natura commerciale del servizio (es. notturno/diurno o nazionale/internazionale). L'aumento della capacità è considerato sostanziale se c'è un aumento del numero delle carrozze superiore al 50%.

(traduzione metodologia belga)

- **Slovacchia:** stabilisce che l'accesso alla rete sarà negato a chiunque non abbia adempiuto all'obbligo di notifica, senza ulteriori specificazioni.

“Nel caso in cui il richiedente l'accesso non adempia in tempo al suo obbligo di informazione e non annunci la sua intenzione di gestire un nuovo servizio entro il termine stabilito al punto 3.2.1 della presente procedura, ciò significa che il legale le condizioni per la valutazione del diritto di accesso non saranno rispettate dal richiedente l'accesso all'infrastruttura ferroviaria e allo stesso tempo non sarà possibile per il gestore dell'infrastruttura assegnare la capacità dell'infrastruttura ai sensi del § 39 par. 2 della legge sulle ferrovie, l'Ufficio dei trasporti non prenderà posizione in merito. Di quanto sopra verrà data comunicazione scritta al richiedente l'accesso e l'Ufficio Trasporti non pubblicherà la relativa comunicazione relativa al nuovo servizio.”

(traduzione metodologia slovacca)

- **Francia:** adotta un approccio più protettivo nei confronti dei servizi OSP, garantendo la possibilità di richiedere l'EET in qualsiasi momento qualora l'operatore non abbia rispettato i termini di notifica previsti. Indipendentemente dal termine dei 18 mesi, la notifica di un nuovo servizio ferroviario viene sempre ammessa alla procedura dell'EET, come risulta dall'analisi della casistica.

“Nel caso in cui un nuovo servizio non sia stato notificato all'Autorità secondo le regole sopra indicate, i soggetti di cui al punto 18 possono presentare all'Autorità in qualunque momento una richiesta di verifica dell'equilibrio economico”

(traduzione metodologia francese)

Anche se gli altri Paesi non si sono espressi formalmente sulla questione all'interno delle rispettive metodologie nazionali, i vari regolatori si sono comunque trovati a dover decidere se applicare in modo rigido la scadenza dei 18 mesi o adottare un approccio più flessibile.

Un caso rilevante è quello della Spagna, dove il regolatore si è espresso pubblicamente dichiarando di non considerare vincolante il termine dei 18 mesi per la notifica dei nuovi servizi. Ha scelto, infatti, di interpretare questa scadenza come un riferimento volto a garantire alle imprese la certezza che, qualora venga effettuato un EET sul nuovo servizio, il regolatore avrà sufficiente tempo per prendere una decisione in modo da consentire l'avvio del servizio nei tempi previsti, in caso di esito positivo.

Questa interpretazione è stata ribadita anche in un EET del 2023, nel quale l'incumbent aveva segnalato il superamento del termine dei 18 mesi. In Spagna, infatti, la maggior parte dei nuovi servizi comunicati non rispettano la scadenza dei 18 mesi. Tuttavia, anche nei casi in cui è stato

effettuato un EET (sempre con esito positivo), il servizio ha comunque potuto avviarsi nei tempi previsti. Questo dimostra che, se un nuovo servizio viene segnalato con un anticipo superiore ai 18 mesi, il tempo a disposizione per svolgere il test risulta ampiamente sufficiente e, probabilmente, eccessivo se tale anticipo è richiesto unicamente per consentire lo svolgimento dell'EET.

In generale, l'argomento genera una certa confusione e i regolatori adottano approcci divergenti sulla possibilità di accettare o meno un nuovo servizio notificato in ritardo. Tra i diciotto Paesi coinvolti, alcuni sembrano accettare richieste tardive, mentre altri hanno adottato un approccio più rigido.

1.6.2 Ricevibilità e ammissibilità della richiesta di EET nel caso italiano

Oltre all'analisi di sostituibilità, l'Italia introduce due ulteriori “filtri” nella valutazione di EET per un nuovo servizio ferroviario: la verifica della **ricevibilità** e quella dell'**ammissibilità** della richiesta. Solo dopo aver superato questi passaggi si procede con l'analisi di sostituibilità ed eventualmente con la valutazione dell'impatto economico. Se anche solo una di queste condizioni non viene soddisfatta, il test si conclude e l'accesso al mercato per il nuovo servizio viene automaticamente concesso¹².

Il primo aspetto valutato è la **ricevibilità** della richiesta. Ciò implica che i gestori dell'infrastruttura ferroviaria interessati dal nuovo servizio siano tenuti a fornire, entro un mese, una valutazione preliminare di compatibilità tecnico-operativa del nuovo servizio. In questa fase devono essere indicate anche eventuali modifiche in ragione delle caratteristiche tecniche della rete e del materiale rotabile prospettato dal nuovo entrante.

Una volta ottenuto un esito positivo, l'autorità verifica se la proposta possa effettivamente essere considerata un **nuovo servizio**. Sebbene questo passaggio non venga espressamente definito come “verifica di ricevibilità” da altri regolatori, è una fase comune a tutti, in quanto prevista dal **regolamento IR**. Potrebbe apparire più opportuno procedere preliminarmente alla verifica di nuovo servizio prima della pubblicazione della notifica.

Il secondo filtro riguarda l'**ammissibilità** della richiesta. L'autorità italiana individua due condizioni che rendono un servizio **non ammissibile** al test dell'EET:

- *rapporto tra ricavi da traffico e costi operativi del contratto OSP, al netto del pedaggio corrisposto al gestore dell'infrastruttura ferroviaria, inferiore alle soglie definite in base alle disposizioni normative applicabili*

¹²Fatti salvi i rapporti tra gestore della rete e nuovo soggetto entrante, che possono prevedere specifiche procedure in caso di stipula di un accordo quadro, con relative tempistiche.

- *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

(iii) il Piano Economico Finanziario è aggiornato in coerenza alla nuova durata.

In entrambi i casi, il contratto OSP viene considerato non meritevole di tutela tramite l'EET, perché ritenuto non conforme dal punto di vista normativo rispetto al rapporto tra ricavi da traffico e costi operativi¹³, esclusi i costi di uso dell'infrastruttura ferroviaria (ora fissato dal d.lgs. 422/1997 pari al 35%), oppure perché ha una durata residua troppo breve per subire un impatto significativo dall'introduzione di un nuovo servizio.

Sebbene con modalità diverse, quest'ultima valutazione è simile a quella adottata dal regolatore belga, che ha escluso dalla definizione di nuovo servizio i collegamenti esclusivamente stagionali. Questa scelta porta all'esclusione automatica dell'EET per tali servizi, poiché il loro impatto complessivo sul CdS è considerato trascurabile, senza ulteriori analisi.

Questo approccio, tuttavia, non è esente da critiche. Il regolatore britannico **ORR** (Office of Rail and Road) lo considera una politica che limita gli elementi su cui basare la valutazione e che non permetterebbe di svolgere adeguatamente il compito del regolatore di valutare l'impatto del nuovo servizio¹⁴.

Inoltre, gli esiti derivanti dall'integrazione di questa valutazione nella metodologia sono ritenuti **poco prevedibili**, in quanto ciò comporterebbe la rimozione della presunzione a favore della continuazione dei diritti, generando incertezza.

¹³In Bulgaria, al contrario, la precarietà di un CdS, dal punto di vista dell'equilibrio fra costi e ricavi, è al contrario condizione che addirittura favorisce un esito favorevole al richiedente EET.

¹⁴“L'impatto di questa politica sarebbe difficile da prevedere, ma potrebbe portare gli operatori di accesso aperto ad anticipare la fine di un franchising e a presentare domanda per gestire servizi al suo posto. Ciò potrebbe portare a una "selezione selettiva" di servizi redditizi da parte degli operatori di accesso aperto. Potrebbe anche viceversa portare il governo a cambiare il suo approccio al franchising per limitare l'impatto di questa politica. La nostra esperienza finora è che c'è un divario significativo tra gli operatori di accesso aperto che si assicurano i diritti e iniziano le operazioni. Se ciò dovesse continuare, sarebbe logico per gli operatori di accesso aperto presentare domanda per iniziare a operare solo dopo la fine di un franchising. Adottare questa politica rappresenterebbe un cambiamento fondamentale verso un approccio orientato al mercato e lontano dal considerare i fondi del Segretario di Stato. Non condurre test economici limiterebbe le prove su cui dovremmo basarci quando prendiamo le nostre decisioni. Considerati i doveri dell'ORR di considerare fattori tra cui l'impatto sui fondi del Segretario di Stato e il rapporto qualità-prezzo, questa non sarebbe una politica utile da adottare per noi. Sebbene questa opzione sembri supportare un livello di accesso aperto molto più elevato di quello attuale, ciò potrebbe essere a notevole detrimento del sistema di franchising che include un certo grado di sussidio incrociato tra servizi redditizi e in perdita. Non è appropriato per noi perseguire un'opzione che va contro la politica governativa. Tale opzione potrebbe richiedere nuovi meccanismi per un maggiore recupero dei costi dai servizi di accesso aperto.”

(ORR, 2024, “Valutazione dei costi e dei benefici dei nuovi servizi ad accesso aperto – Risultati iniziali e prossimi passi”)

L'ORR valuta anche la possibilità che questa politica possa portare a un livello significativamente più alto di accesso aperto in determinate finestre temporali. Infine, ritiene che tale approccio si presti a possibili manipolazioni, sia da parte del settore pubblico che di quello privato.

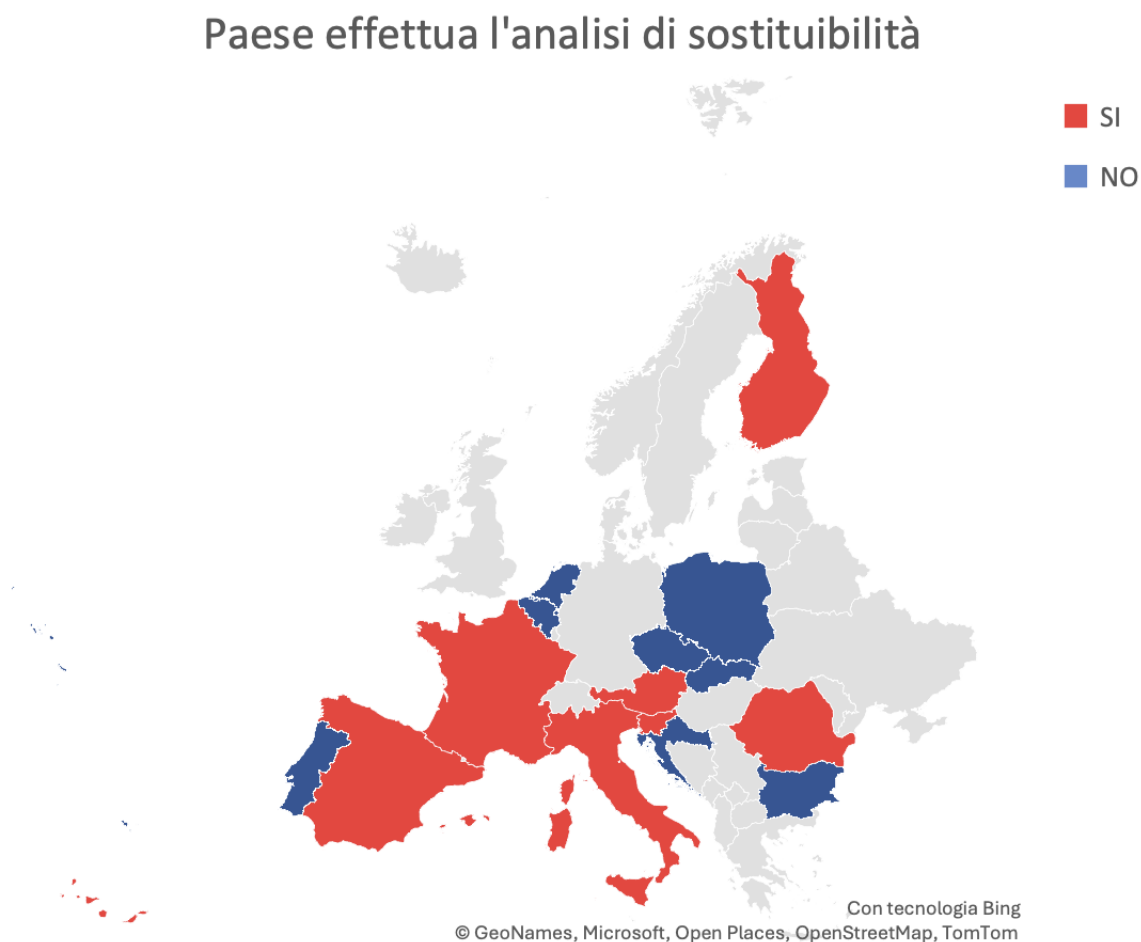
1.6.3 Analisi di sostituibilità

L'**analisi di sostituibilità** è menzionata in circa la metà delle metodologie esaminate. Sebbene nel **regolamento IR** non venga esplicitamente nominata nell'articolato, nei considerando preliminari viene affermata la necessità di valutare se i servizi siano in concorrenza diretta, basandosi su parametri quali le caratteristiche qualitative, gli orari, le destinazioni servite e i potenziali clienti interessati. Questi criteri sono infatti ripresi da tutte le metodologie dei Paesi che hanno deciso di approfondire tale aspetto, talvolta integrandoli con ulteriori elementi di valutazione.

A prescindere dal fatto che l'analisi di sostituibilità sia prevista in maniera strutturata o meno, nel momento in cui si valuta l'impatto economico di un servizio su un altro è essenziale comprendere la natura della domanda e il grado di sovrapposizione tra i servizi. Questo aspetto, infatti, risulta inevitabile per una valutazione accurata, poiché determina in che misura un nuovo servizio possa attrarre passeggeri da quelli esistenti, influenzandone la sostenibilità economica.

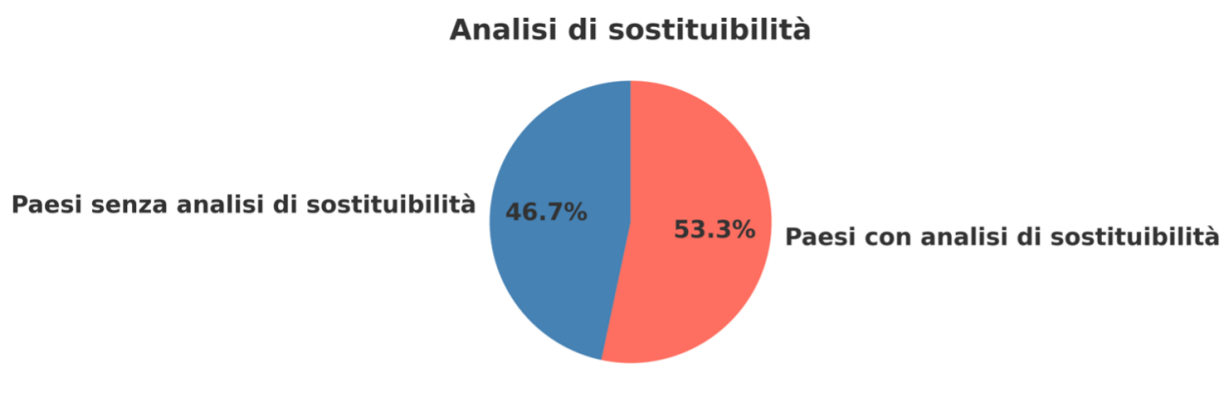
Ad esempio, nella Repubblica Ceca, pur non essendo prevista dalla metodologia nazionale, l'analisi di sostituibilità è stata sempre condotta dai richiedenti dell'EET per dimostrare la compromissione dei servizi OSP coinvolti.

Figura 1.15: Mappa dei Paesi dove l'analisi di sostituibilità è prevista nella metodologia nazionale



Elaborazione su dati da varie fonti, tra cui le metodologie EET nazionali

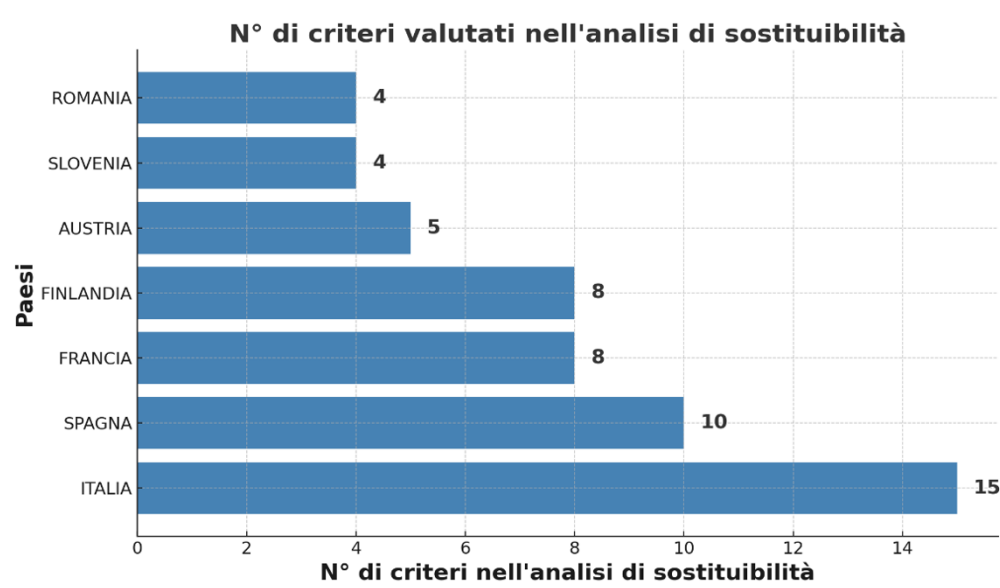
Figura 1.16: Paesi che effettuano l'analisi di sostituibilità



Elaborazione su dati da varie fonti, tra cui le metodologie EET nazionali

La metodologia più dettagliata è quella **italiana**, che prevede ben **15 criteri distinti**¹⁵ per determinare se i servizi possano essere considerati sostituibili. Alcuni di questi criteri sono esclusivi e non compaiono in nessun'altra metodologia, mentre la maggior parte è condivisa con altri Paesi.

Figura 1.17: Numero di criteri usati dai vari Paesi che effettuano l'analisi di sostituibilità

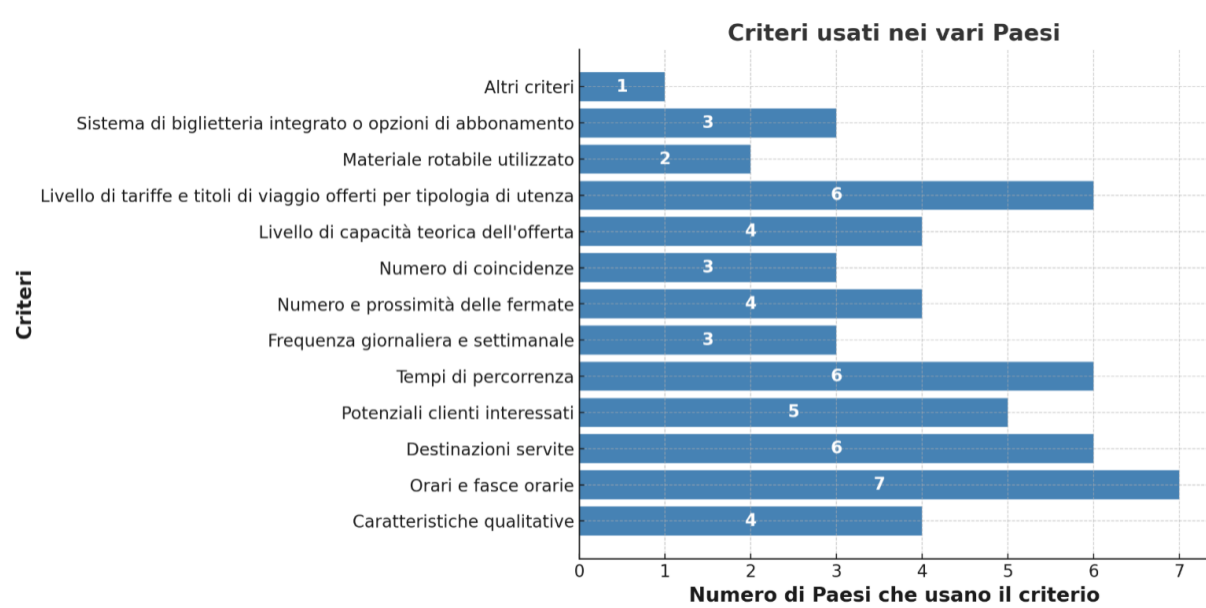


Elaborazione su dati da varie fonti, tra cui le metodologie EET nazionali

L'unico Stato che si limita a recepire i criteri del regolamento senza apportare modifiche o integrazioni è la Slovenia. In tutti gli altri casi, si osserva una combinazione tra i criteri previsti dal regolamento (non sempre citati tutti e quattro) e quelli selezionati dal regolatore nazionale. Tra i più comuni si annoverano i **tempi di percorrenza**, il **livello delle tariffe** e i **titoli di viaggio offerti in base alla tipologia di utenza**.

¹⁵“L'Autorità verifica se tra il nuovo servizio e i servizi oggetto del contratto OSP si registri un'effettiva sostituibilità. Tale valutazione è effettuata verificando la sostituibilità dal lato della domanda, tenendo conto di: ambito di effettuazione del servizio, relazioni origine/destinazione servite, capacità del nuovo servizio di generare nuova domanda di spostamenti, presenza di servizi ferroviari a mercato operati da parte del gestore dei servizi ferroviari OSP, tempi di percorrenza, orari e fasce orarie, frequenze giornaliere e settimanali, numero e prossimità delle fermate, numero di coincidenze, livello di capacità teorica dell'offerta, livello di tariffe e titoli di viaggio offerti per tipologia di utenza.” (ART, 2020, “Metodologia per l'esame dei contratti di servizio pubblico”). Oltre questi vanno considerate pure le caratteristiche qualitative, le destinazioni servite e i potenziali clienti interessati, definiti dal regolamento IR al quale la metodologia italiana si rifà. Infine tra i parametri è considerato anche se è presente un sistema di biglietto integrato o opzioni di abbonamento, che è un elemento che può indicare la presenza di un “servizio ad alto valore” e che dunque lascia presumere caratteristiche di non sostituibilità.

Figura 1.18: Criteri usati dai vari Paesi che effettuano l'analisi di sostituibilità



Elaborazione su dati da varie fonti, tra cui le metodologie EET nazionali

1.6.4 Analisi dell'incidenza finanziaria

L'analisi dell'incidenza finanziaria si concentra principalmente sull'impatto sull'IA, per la quale il regolamento IR prevede un numero significativo di criteri. Di contro, sono meno numerosi i criteri considerati per valutare l'impatto sull'EA. Alcune metodologie valutano anche l'impatto sul GI, anche se questo non viene sempre esplicitato nella parte dell'analisi finanziaria, ma talvolta è stato valutato in maniera indiretta tramite altri aspetti della metodologia (i.e. la programmazione dei servizi ferroviari).

Incidenza finanziaria sull'impresa affidataria

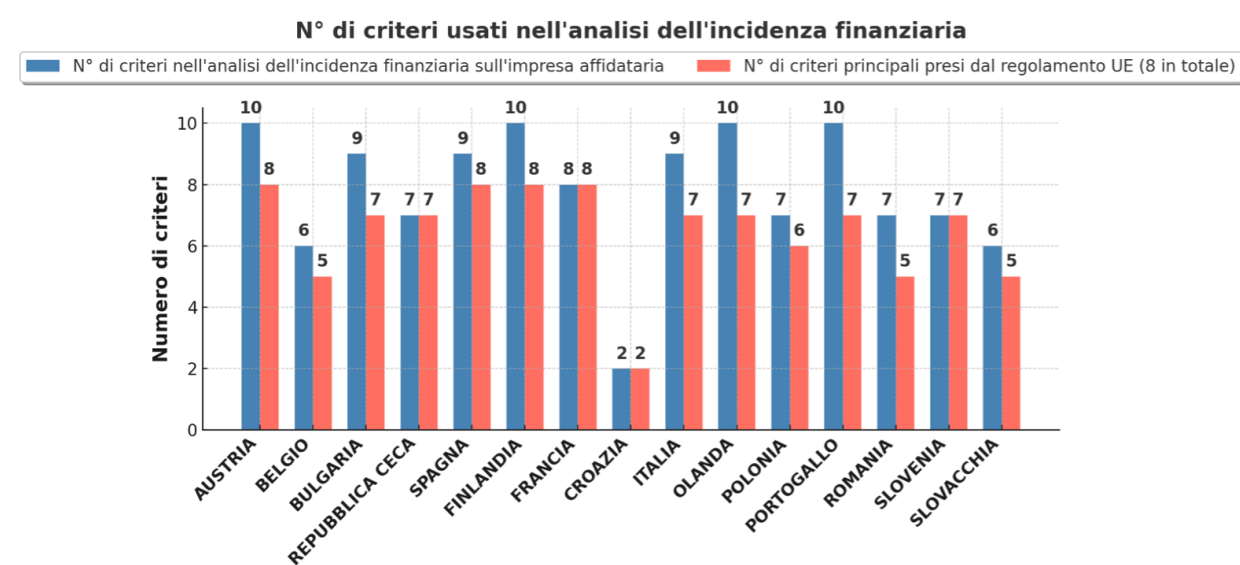
Il regolamento specifica, come già menzionato in precedenza, che l'impatto deve essere valutato sull'intera durata del contratto di servizio e indica di prendere in esame per la valutazione riguardante l'IA i seguenti aspetti:

- Variazione di costi e ricavi relativi al servizio OSP
- Eventuali risparmi sui costi
- Esternalità positive sul servizio OSP
- Reazioni concorrenziali dell'IA
- Variazione degli investimenti fatti da parte di imprese ferroviarie, o da parte di autorità competenti (ad esempio nel materiale rotabile)

- Valore di eventuali diritti di esclusività
- Livello di traffico sottratto al servizio OSP

Questi elementi sono in gran parte ripresi da tutte le metodologie, ad eccezione della Croazia, che si limita a indicare come criteri esclusivamente la variazione di costi e ricavi relativi al servizio OSP e il valore di eventuali diritti di esclusività, senza fornire ulteriori dettagli sulla loro analisi.

Figura 1.19: Numero di criteri usati dai vari Paesi per effettuare l'analisi dell'incidenza finanziaria sull'IA



Elaborazione su dati da varie fonti, tra cui le metodologie EET nazionali

In diversi casi, i vari Paesi hanno scelto di approfondire l'analisi introducendo degli indicatori economici specifici. Tra questi rientrano:

- Il **Belgio** valuta l'impatto in una prima fase sul fatturato previsto, ciò include il possibile impatto sui ricavi derivanti dal trasporto passeggeri nazionale e dai sussidi. Nella seconda fase viene eseguita un'analisi del rapporto di redditività, in conformità con la contabilità analitica. In questa fase, l'impatto sulla redditività prevista viene analizzato sull'andamento delle vendite, del capitale proprio, ecc. In questo modo, sulla base della contabilità analitica, è possibile ottenere un quadro chiaro del potenziale impatto economico del nuovo servizio sui contratti di gestione stipulati. Se necessario vengono valutati più scenari.
- La **Bulgaria** valuta la modifica dei costi sostenuti e delle entrate percepite dall'impresa ferroviaria nell'esecuzione del contratto di servizio pubblico. Per fare questo utilizza due indicatori: "l'efficacia dei costi" e "l'efficienza del reddito". "L'efficacia dei costi" è un indicatore quantitativo ed esprime la quantità di entrate derivanti dall'attività principale

ed è espresso come il rapporto tra il reddito e le spese derivate dall'attività principale, mentre "l'efficienza del reddito" è misurata dall'indicatore di redditività, calcolata come il rapporto tra l'utile netto e il reddito netto derivante dall'attività principale.

- **L'Italia** valuta lo scostamento tra i ricavi totali previsti nel PEF dell'impresa che adempie il CdS e quelli stimati in seguito all'entrata del nuovo servizio, e anche l'effettivo grado di efficientamento dei servizi e il conseguimento dei Key Performance Indicators ove presenti nel contratto di servizio. Se ai costi non sono stati applicati i parametri di efficientamento previsti da ART, allora si rivedono gli stessi costi adeguandoli al benchmark.
- **Il Portogallo** valuta l'impatto sul bilancio economico del CdS attraverso l'uso di formule specifiche e di indici di redditività come l'indice globale di profittabilità e l'indice di redditività annuale, anche applicato ai nuovi servizi ferroviari. Viene valutata la razionalità degli investitori, studiando tra le altre cose il business plan del soggetto nuovo entrante per 3-5 anni dall'entrata del nuovo servizio richiedendo che in quell'arco temporale si realizzi il rientro degli investimenti fatti.

Due indicatori degni di nota, presenti in alcune metodologie sono l'**impatto sul TIR**¹⁶, valutato da Olanda e Portogallo, e l'analisi dell'**elasticità della domanda**, che è importante nelle metodologie di Austria, Finlandia e Romania. Il modo in cui queste analisi vengono condotte nei singoli Paesi è approfondito all'interno delle rispettive metodologie nazionali.

L'analisi dell'elasticità, nei tre casi in cui è applicata, si inserisce in continuità con l'analisi della sostituibilità dei servizi, approfondendo lo studio della domanda servita una volta che questa è stata individuata.

Nelle metodologie di Austria e Finlandia, oltre all'elasticità, viene valutato anche il concetto di "**utile ragionevole per l'impresa**", presente anche nella metodologia polacca. Nel caso in cui l'utile risulti inferiore a questo margine, viene però specificato che non può essere l'unico parametro per determinare la compromissione del CdS, poiché l'analisi deve basarsi su un approccio multicriterio. Questo concetto, ripreso dal Regolamento (CE) 1370/2007, è definito come:

"un ragionevole ritorno sull'investimento consueto nel settore interessato in un dato Stato membro, tenendo conto del rischio sostenuto o rinunciato dall'operatore del servizio pubblico a causa dell'intervento dell'autorità."

¹⁶Il **Tasso Interno di Rendimento (TIR)** è un indicatore finanziario che misura la redditività di un investimento, rappresentando il tasso di sconto che rende il valore attuale netto (VAN) dell'investimento pari a zero. In altre parole, è il tasso di rendimento atteso in cui i flussi di cassa generati dall'investimento e il costo iniziale si equivalgono.

Per quanto riguarda invece l'impatto sul TIR, questo rappresenta un elemento centrale nella metodologia olandese, in quanto costituisce il principale parametro di valutazione. Nella metodologia portoghese, invece, è solo uno dei diversi fattori presi in considerazione, insieme agli elementi precedentemente citati e ad altri parametri specifici definiti nella metodologia.

Infine, un elemento importante introdotto da alcuni regolatori è quella della **valutazione cumulata degli impatti sul CdS** in caso di più servizi nuovi notificati nel tempo. Questa valutazione avviene in Spagna, Paesi Bassi, Romania e Slovacchia, ma viene fatta con dei distinguo tra i vari Paesi. A prescindere da queste differenze, è importante sottolineare il fatto che viene preso in considerazione questo elemento perché si prova a dare una risposta alla problematica di uno scenario nel quale il singolo impatto valutato nell'analisi non sia importante, ma l'insieme di più di questi lo diventino.

Romania e Slovacchia si limitano a specificare che effettuano una valutazione cumulata nel momento in cui è presentata una richiesta multipla di nuovi servizi. La Romania specifica, inoltre, con quale criterio scegliere quali servizi fare entrare e quali no, nel caso l'impatto singolo non sia rilevante, ma quello complessivo sì, e il regolatore sia di conseguenza costretto a scegliere quali fare entrare e quali no. In realtà questo risponde solo parzialmente al problema, perché non tiene conto dell'ingresso di più servizi distanziati nel tempo, che sommandosi tuttavia potrebbero alla lunga ad accumulare un impatto significativo.

È importante sottolineare che anche in altri Paesi, nonostante non se sia stato specificato nella metodologia, il regolatore si è ritrovato a dover valutare la richiesta di più ingressi fatta in simultanea, come nel caso della Francia, che nei casi affrontati ha sempre valutato l'impatto totale. Nei casi francesi l'impatto complessivo è sempre stato considerato trascurabile, ma non è chiaro che tipo di decisione sarebbe stata presa nel caso l'analisi avesse portato ad un risultato diverso.

Nei Paesi Bassi, il regolatore valuta l'impatto del nuovo servizio per cui è stata richiesta l'EET, sommando anche l'impatto dei nuovi servizi passeggeri precedentemente segnalati durante il periodo di validità del contratto di servizio in corso. Questa analisi viene condotta indipendentemente dal fatto che per tali servizi sia stata effettuata o meno un'EET in passato.

In Spagna, invece, l'approccio è più restrittivo: l'impatto cumulato viene valutato solo considerando i servizi per cui era stata precedentemente richiesta un'EET. Su questo punto si è sviluppato un dibattito, poiché in una specifica richiesta di EET il regolatore è stato esplicitamente sollecitato a includere nell'analisi anche servizi non precedentemente esaminati. Tuttavia, tale richiesta è stata respinta, confermando l'orientamento spagnolo a limitare l'analisi dell'impatto

cumulato esclusivamente ai servizi già sottoposti a valutazione di EET.

Incidenza finanziaria sull'ente affidante

Nel regolamento IR, l'incidenza finanziaria sull'ente affidante viene valutata attraverso due parametri principali: la variazione dei costi netti per l'ente sulla base dell'analisi della matrice dei rischi del contratto di servizio. Quest'ultima analisi non è da trascurare, in quanto potrebbe essere scritto in un CdS che in caso di nuovi entranti è l'IA che si fa carico delle conseguenze, o potrebbe esserci scritto anche l'esatto contrario, e questo indirizzerebbe fortemente il tipo di analisi che dovrebbe andare a svolgere il regolatore.

Tuttavia, diversi Paesi hanno scelto di ampliare l'analisi economica introducendo criteri aggiuntivi. Questi criteri riguardano principalmente l'utilizzo di parametri economici più specifici rispetto a quanto indicato dal regolamento IR, un po' come avvenuto per l'impatto sull'impresa affidataria.

È importante sottolineare che gli stessi Paesi che prevedono la valutazione dell'impatto cumulato adottano parallelamente questo approccio anche per l'analisi dell'incidenza finanziaria sull'ente affidante.

I Paesi che hanno curato meno questo aspetto della metodologia sono la Repubblica Ceca, che non prende in considerazione la matrice dei rischi, e la Slovacchia, che nella propria metodologia non esplicita la valutazione della variazione dei costi netti.

I Paesi ad avere introdotto criteri economici più specifici per approfondire l'analisi dell'incidenza finanziaria sono: Bulgaria, Francia e Paesi Bassi.

- **Bulgaria:** valuta il rapporto tra i ricavi dell'attività principale e la sovvenzione ricevuta.
- **Francia:** considera il rapporto tra le perdite di entrate potenziali per l'impresa affidataria e l'importo del finanziamento pubblico, utilizzando questo indicatore come principale riferimento nelle proprie analisi, nell'ipotesi implicita che sia l'ente affidante a farsi interamente carico della decurtazione dei ricavi da traffico subita dall'impresa ferroviaria di servizi OSP.
- **Paesi Bassi:** valuta la variazione dei costi netti, come previsto anche dagli altri Paesi, sottolineando che questa deve essere interpretata principalmente attraverso l'andamento dei ricavi da traffico e del sussidio o corrispettivo ricevuto.

Nel complesso, si riscontra un livello di uniformità nelle valutazioni adottate dai vari Paesi, con soltanto piccole differenze tra questi.

Incidenza finanziaria sul gestore dell'infrastruttura

L'incidenza finanziaria sul GI non viene valutata nel regolamento RI, che riferisce in merito all'opportunità di valutare gli impatti del nuovo servizio principalmente sulla rete dei servizi e come allocatore della capacità in sede di pianificazione dell'orario di servizio.

L'unico riferimento esplicito nell'analisi dell'impatto economico in una metodologia viene fatto dal regolatore belga, che dichiara di valutare la variazione sui ricavi derivanti dal pedaggio per l'accesso alla rete e impatto sul tasso di remunerazione del gestore, in vari scenari e tenuto conto dell'evoluzione degli investimenti. Questo nel solo caso che sia il gestore dell'infrastruttura a presentare richiesta di EET.

Francia e Portogallo invece menzionano questo stakeholder nella parte riguardante “gli altri benefici netti dell'ingresso da valutare”, valutando dunque i benefici economici per il GI secondari rispetto all'analisi principale fatta sull'IA e l'EA.

La Francia valuta la presenza di entrate extra legate al pedaggio dei nuovi servizi, mentre il Portogallo valuta se l'ingresso del servizio porta ad un maggiore produttività, in particolare legata all'utilizzo della propria capacità.

Utilizzo di soglie legate all'analisi economica

L'ultimo elemento rilevante considerato nell'analisi è quello dell'utilizzo di soglie. Il regolamento IR dice chiaramente che nessun criterio quantitativo debba essere considerato univocamente; dunque, in nessun caso è stata utilizzata soltanto un'unica soglia fissa per individuare la significativa compromissione del CdS, ma sono state introdotte in tutti i casi più soglie, che permettono di giungere a decisioni in maniera più rapida quando si è in presenza di valori sotto soglia, e che suggeriscono di fare delle analisi più approfondite quando invece si è in presenza di valori più elevanti anche se sempre contenuti in un determinato range, oltre il quale scatta/può scattare il divieto all'entrata del nuovo servizio.

I Paesi che hanno delle soglie riguardanti l'analisi economica all'interno della propria metodologia sono: **Spagna, Olanda, Portogallo e Bulgaria.**

La Spagna introduce più livelli di soglie, che consentono di concludere l'analisi ad un livello iniziale, mentre questa si fa via via più stringente superando i livelli di soglia successivi.

La prima soglia valuta la variazione della differenza dei ricavi da traffico e i costi pertinenti sostenuti dall'operatore. Se questa variazione è inferiore all'1% dei ricavi da traffico ex ante, l'impatto sul CdS viene considerato sempre trascurabile, se è tra l'1% e il 2% l'accesso viene

sempre concesso a condizione che la nuova domanda generata dal nuovo servizio sia superiore ad almeno il 20% di quella totale, mentre nel caso contrario si valuta la seconda soglia. Nel caso l'impatto sia superiore al 2% si andrà sempre avanti nell'analisi, a prescindere del nuovo traffico generato.

Nel secondo livello viene sottratto alla differenza valutata prima (il delta tra i ricavi da traffico e i costi pertinenti sostenuti dall'operatore OSP), la differenza tra i corrispettivi da CdS ex ante e post ante. Infatti, è possibile che questi da contratto varino per compensare gli effetti dell'ingresso del nuovo servizio. Se questo valore rimane comunque inferiore al 2% dei ricavi da traffico ex ante, l'ingresso sarà consentito, altrimenti verrà fatto un ulteriore confronto.

Questa volta al posto di considerare la differenza tra i corrispettivi da CdS ex e post ante, analogamente alla formula di prima, i corrispettivi ex ante verranno confrontati con il massimo valore di compensazione previsto da contratto (invertendo l'ordine dei due corrispettivi rispetto alla formula precedente), se questo valore riesce a mantenersi inferiore al 2% dei ricavi da traffico ex ante e almeno il 20% della domanda generata dal nuovo servizio è nuova, anche in questo caso sarà concesso l'ingresso. In caso contrario l'accesso non sarà consentito.

Se invece da contratto non è presente nessun tetto massimo alla variazione della compensazione, per valutare l'ingresso, si sottrarrà alla variazione della differenza dei ricavi da traffico e i costi pertinenti sostenuti dall'operatore l'1% della compensazione da CdS ex ante, considerando questo come tetto massimo di aumento consentito. Se anche in questo caso si riesce a rimanere sotto il 2% dei ricavi da traffico, l'ingresso verrà concesso in presenza di benefici netti generati dal nuovo servizio. In caso di sfioramento del 2% il nuovo servizio sarà sempre rifiutato.

Questo approccio dinamico dimostra come sia possibile far coesistere la necessità di avere un'analisi multicriterio con delle soglie, si vede infatti come all'inizio venga fatta un'analisi più semplice con l'obiettivo di escludere subito i casi dove è più evidente che non ci sia impatto, dimostrandolo in maniera analitica, e a mano a mano che si aumenta il grado di dettaglio il risultato non dipenda più soltanto dall'unica soglia ma vengono aggiunti degli ulteriori elementi di analisi, che devono tutti essere valutati positivamente affinché l'ingresso possa avvenire positivamente.

Questo approccio dal generico allo specifico è analogo a quello che viene fatto con l'analisi di sostituibilità, che consente di fermare l'analisi prima di dover arrivare a un maggiore livello di dettaglio e può essere individuata come best practice.

L'Olanda adotta un principio molto simile, ma semplificato rispetto al regolatore spagnolo. Considera come valore economico di riferimento il TIR. Se la variazione attesa di questo va-

lore dopo l'ingresso del nuovo servizio è inferiore o uguale allo 0,2% l'ingresso sarà sempre consentito, se è superiore o uguale all'1% verrà sempre rifiutato l'ingresso. Per tutti i valori compresi in questo range la valutazione verrà fatta caso per caso, considerando tutti gli altri elementi esplicitati nella metodologia.

Un approccio particolare e unico nel panorama europeo è invece quello bulgaro, che prende alla lettera il concetto di multicriterio e da un peso a ogni singolo valore che considera. In totale valuta 8 differenti parametri¹⁷, a cui può essere assegnato un punteggio compreso tra 0 e il valore massimo del peso di quel parametro. Il valore massimo ottenibile sommando tutti i parametri è 80 e se alla fine dell'EET il nuovo servizio ha raggiunto un punteggio pari o superiore a 71 ne sarà consentito l'accesso. Anche il Portogallo ha stabilito diversi criteri che devono essere rispettati simultaneamente. Diversamente dalla Romania, non attribuisce alcun peso a questi parametri. Il mancato rispetto di solo uno di tali criteri, infatti, comporta una segnalazione di impatto significativo.

1.6.5 Benefici netti dell'ingresso e condizioni eventuali di accesso

Gli ultimi elementi che hanno portato a una differenziazione nelle metodologie riguardano la valutazione dei benefici netti dell'ingresso e le eventuali condizioni di accesso in caso di compromissione del contratto di servizio.

Per quanto riguarda i benefici netti, il regolamento IR prevede l'analisi dei vantaggi per i clienti,

¹⁷Gli otto parametri della metodologia bulgara sono i seguenti:

- Modifica delle spese sostenute e delle entrate percepite dall'impresa ferroviaria nell'esecuzione del contratto di servizio pubblico: Se i coefficienti di redditività ed efficienza rientrano nei limiti specificati, la valutazione del criterio K1 = 10 punti. Altrimenti, anche se viene soddisfatto solo uno dei coefficienti, si ha un impatto negativo - K1 = - 10 punti.
- Effetti finanziari derivanti dal contratto di servizio pubblico che si sono verificati all'interno della rete a causa del nuovo servizio ferroviario passeggeri proposto (come, ad esempio, l'attrazione di passeggeri che potrebbero essere interessati a connettersi a un servizio regionale coperto dal contratto di servizio pubblico: Se i ricavi vengono realizzati, la valutazione del criterio K2 = 10 punti. Altrimenti caso e 0/10 punti.
- Possibile risposta concorrenziale dell'impresa ferroviaria che esegue il CdS : A seconda del grado di prestazione degli indicatori il criterio può variare tra gli 0 e i 10 punti.
- Impatto sui rilevanti investimenti effettuati dalle ferrovie imprese o dalle autorità competenti, ad esempio nel materiale rotabile: Se sono previsti o sono disponibili investimenti, il cui rendimento rientra nel ragionevole margine di profitto (superiore al 5%), l'impatto del nuovo servizio ferroviario proposto sul Contratto è negativo, vale a dire, la valutazione del criterio K4 = - 10 punti. In assenza di investimenti è 10 punti.
- Il valore di tutti i diritti esclusivi esistenti: può valere 0 o 10 punti.
- Benefici netti per i clienti derivanti dal nuovo servizio ferroviario per trasporto passeggeri nel breve e medio termine: In presenza di vantaggi netti per i clienti K6 = 10 punti. Altrimenti è 0.
- Impatto del nuovo servizio sulle prestazioni e sulla qualità dei servizi ferroviari: seconda del grado di prestazione degli indicatori, il criterio K7 viene valutato nell'intervallo da 10 a 2,5 punti.
- Impatto del nuovo servizio ferroviario passeggeri su la predisposizione dell'orario dei servizi ferroviari: se il parere del DP NKZI è positivo, la valutazione del criterio K8 = 10 punti. Altrimenti vale 0 punti.

nonché l'incidenza sulla qualità dei servizi ferroviari e sulla pianificazione del servizio. Alcuni regolatori hanno ampliato questa valutazione introducendo due ulteriori elementi:

- **Vantaggi sociali**, che includono benefici per la collettività derivanti dall'introduzione del nuovo servizio.
- **Effetti di rete sul sistema trasportistico**, ovvero l'impatto sull'integrazione e l'interconnessione dei servizi esistenti.

Oltre ai già citati effetti sul GI valutati da Francia e Portogallo, queste integrazioni si riflettono in modo diverso tra i vari Paesi:

- **Italia e Portogallo** considerano sia i vantaggi sociali sia gli effetti di rete.
- **Francia** valuta esclusivamente gli effetti di rete.
- **Austria** prende in esame solo i vantaggi sociali.

Le modifiche al servizio previste dal regolamento riguardano la frequenza, il percorso, le fermate e l'orario del nuovo servizio. Queste possibilità di adattamento sono incluse in tutte le metodologie, ad eccezione della Repubblica Ceca e della Bulgaria, che non menzionano esplicitamente la possibilità di autorizzare un ingresso a determinate condizioni.

A livello nazionale, le integrazioni rispetto al quadro regolamentare si limitano a due aspetti principali:

- **Diritti di compensazione:** *Austria, Spagna, Finlandia, Italia, Olanda, Polonia*
- **Altri cambiamenti non legati al servizio:** *Austria, Spagna, Francia, Romania, Slovenia*

Un aspetto rilevante riguarda il modo in cui questi elementi incidono sulla valutazione dell'EET, poiché il regolamento non chiarisce esplicitamente quale debba essere il criterio decisionale in caso di conflitto tra i diversi fattori analizzati. Ad esempio, se il CdS non subisce un impatto economico rilevante, ma la programmazione degli orari di servizio risulta compromessa, non è chiaro quale sia l'indicazione del regolamento su come procedere. Il testo normativo sembra considerare tutti gli elementi in modo complessivo, senza definire un ordine di priorità.

Di fronte a questa mancanza di chiarezza, i regolatori hanno adottato approcci differenti. Alcuni si sono mostrati più flessibili nella valutazione dell'ingresso di nuovi servizi, mentre altri hanno assunto un'interpretazione più rigida.

Un ulteriore elemento critico riguarda la tempistica dell'analisi. La valutazione della programmazione degli orari di servizio viene effettuata con un anticipo di circa 18 mesi rispetto all'effettiva entrata in vigore del nuovo servizio. Tuttavia, le richieste di capacità di accesso alla rete

ferroviaria vengono presentate al gestore solo più tardi, generalmente in primavera dell'anno in cui il nuovo orario di servizio entrerà in vigore. Questo scostamento temporale rende difficile prevedere con precisione l'effettivo impatto delle nuove autorizzazioni, limitando la capacità di una valutazione realmente ponderata di tutti i fattori in gioco.

CAPITOLO 2:

Introduzione al Mercato dei Trasporti Ferroviario e alla Metodologia EET

2.1 Utilizzo dell'EET nei vari Paesi Europei

I Paesi europei che hanno aderito all'EET sono stati 18, di cui 15 hanno sviluppato una propria metodologia. Nei tre casi in cui non è stata adottata una metodologia nazionale, non è stato mai richiesto alcun EET. Di conseguenza, non si registrano casi in cui un test sia stato condotto esclusivamente secondo le direttive del regolamento IR, senza l'integrazione degli approfondimenti forniti dalle metodologie nazionali.

Oltre all'analisi del quadro regolatorio adottato nei vari Stati membri nell'implementazione di una metodologia EET, è fondamentale osservare come tali metodologie siano state concretamente applicate nei singoli casi. Dall'esame delle diverse decisioni emerge una struttura comune per i test effettuati in ciascun Paese, che, in aggiunta all'analisi della normativa, offre una comprensione più profonda della policy di ciascuno Stato riguardo al tema in questione.

I Paesi che hanno effettivamente effettuato dei test sono: **Italia, Francia, Spagna, Olanda, Polonia, Portogallo, Repubblica Ceca e Slovacchia**. A questi si aggiungono due Paesi dove sono giunte delle richieste di EET, ma che sono state archiviate senza condurre alcuna analisi, ovvero Austria e Belgio.

È interessante notare che l'attività in merito all'EET è piuttosto limitata, coinvolgendo meno della metà dei Paesi in cui è possibile richiederlo. Se consideriamo l'intera Unione Europea, i Paesi coinvolti rappresentano meno del 30% del totale, sebbene molti di essi siano di rilevante importanza.

L'EET viene effettuato per verificare la compromissione di un CdS ogni volta che avviene l'ingresso di un nuovo servizio OA che presenti sovrapposizioni con i servizi OSP. Per com-

prendere meglio gli esiti dell'applicazione dell'EET, è necessario considerare prima di tutto quanto sia stata frequente la notifica di nuovi servizi, poiché questa è la condizione necessaria per l'applicazione dell'EET¹.

2.1.1 Nuovi servizi notificati e richieste di EET pervenute nei Paesi UE

I dati raccolti sulle notifiche dei nuovi servizi ferroviari² rappresentano una stima probabilmente al ribasso, poiché non esiste un sistema di monitoraggio adeguato a garantire che tutte le notifiche siano effettivamente ricevute. Inoltre, non è chiaro quali azioni vengano intraprese dalle autorità quando si scopre una mancata comunicazione. L'analisi delle metodologie mostra che solo pochi Paesi hanno preso una posizione chiara su questo tema (si veda il **Capitolo 1, Paragrafo “Confronto metodologie EET”, Sezione “Notifica di un nuovo servizio”** per un approfondimento), e la questione rimane generalmente poco definita.

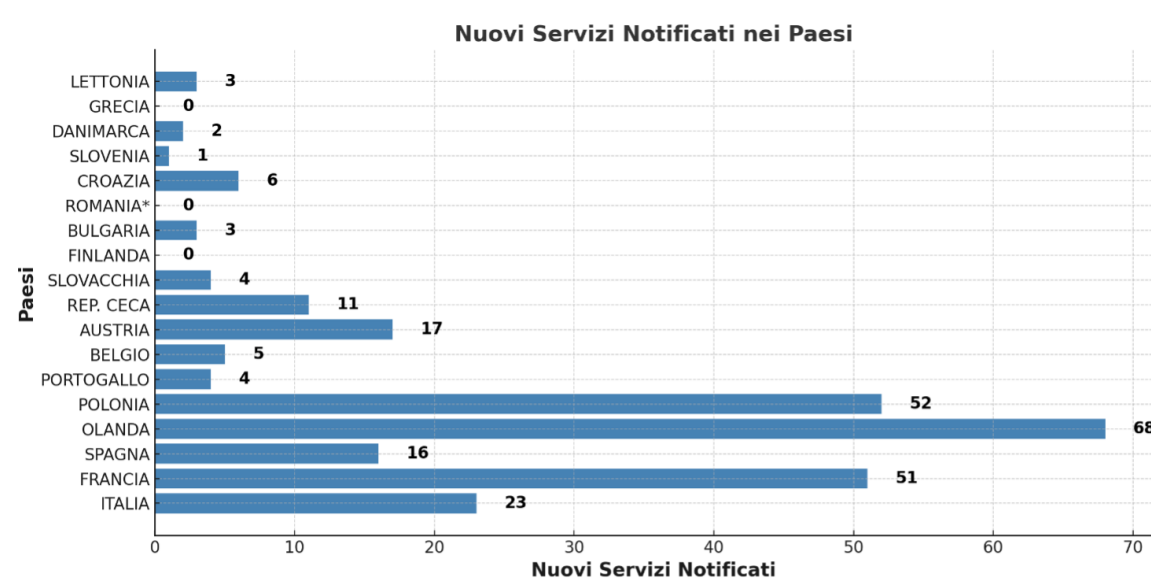
Un ulteriore problema riguarda la mancata disponibilità pubblica delle notifiche nei siti web di alcuni Paesi. Molti di essi, infatti, rimuovono la comunicazione una volta scaduto il termine per richiedere l'EET, senza mantenere una sezione consultabile con le notifiche passate. Questo accade sicuramente in Austria, che insieme alla Slovacchia e alla Repubblica Ceca rappresenta un esempio di Paesi per cui la stima dei nuovi servizi notificati è probabilmente sottostimata. In Austria, ad esempio, la stima si basa sul report annuale del regolatore austriaco, che include anche le notifiche dei nuovi servizi.

Di seguito, è presentata il numero di nuovi servizi notificati dal 2020 ad oggi, suddivisi per Paesi.

¹Non è infatti una condizione sufficiente, in quanto è necessario che un soggetto individuato dalla norma presenti richiesta di EET, una volta notificato il nuovo servizio da parte dell'impresa ferroviaria nuova entrante.

²Si registrano anche casi in cui a valle della notifica di nuovi servizi ferroviari, superato l'EET, il soggetto proponente nuovi servizi ha desistito dal progetto.

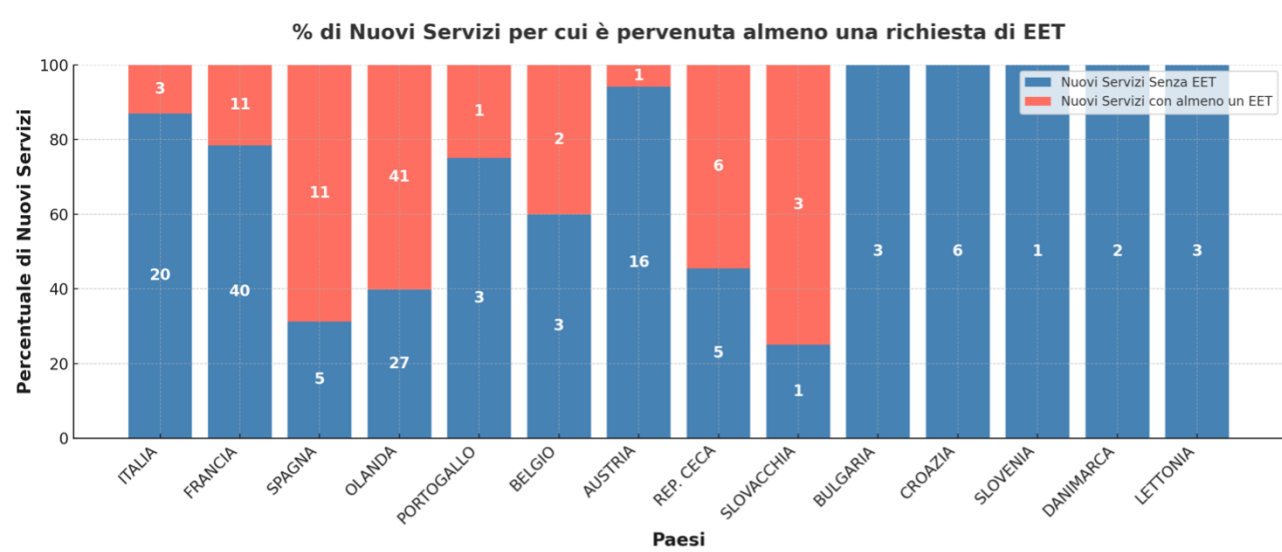
Figura 2.1: Nuovi servizi notificati dai vari Paesi UE



Anni di riferimento dal 2020 al 2024 - Elaborazione su dati da varie fonti, tra cui le notifiche dei nuovi servizi pubblicate dai vari regolatori nazionali

Il caso della Polonia è anomalo: con 52 nuovi servizi notificati, sono state trovate oltre 70 decisioni EET, probabilmente dovute a ricorsi che hanno allungato i tempi di decisione. Questo rende difficile stimare con esattezza il numero di nuovi servizi polacchi per cui è stata presentata una richiesta di EET, ma è ragionevole ipotizzare che ciò riguardi una gran parte di essi. Escludendo la Polonia, si è osservato che le richieste di EET sono sempre state limitate, spesso inferiori a dieci, ma talvolta un'unica richiesta ha incluso più nuovi servizi. Ciò accade perché non è raro che un operatore comunichi contemporaneamente l'ingresso di più servizi, generando richieste multiple per un singolo gruppo di nuovi ingressi.

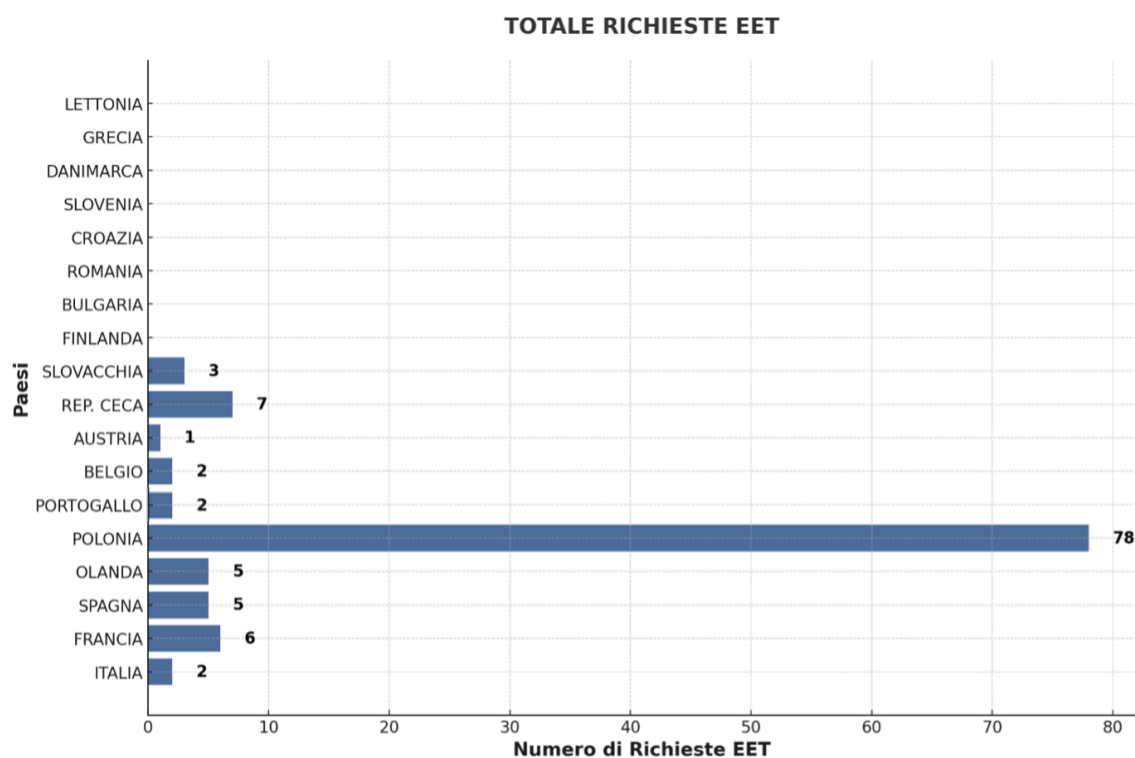
Figura 2.2: Nuovi servizi per cui sono state richieste EET



Anni di riferimento dal 2020 al 2024 - Elaborazione decisioni EET dei vari regolatori nazionali

Nei Paesi che hanno ricevuto notifiche, è certo che nessun procedimento EET è stato avviato per Bulgaria, Croazia, Danimarca, Slovenia e Lettonia, mentre per gli altri Paesi è stata individuata almeno una decisione EET. In alcuni Paesi, l'EET è richiesto per oltre il 70% dei nuovi servizi notificati, mentre in quelli con una percentuale inferiore, le richieste archiviate potrebbero non essere pubblicate, aumentando così la percentuale reale.

Figura 2.3: Richieste EET pubbliche in ogni Paese



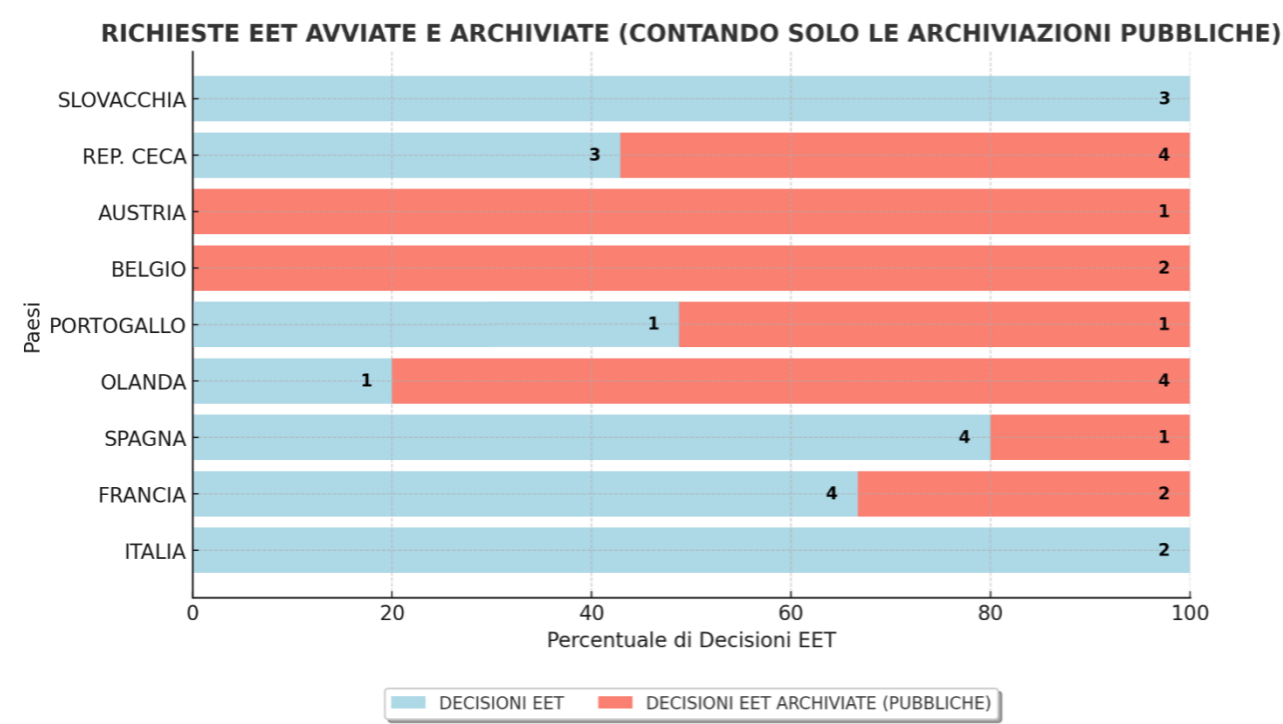
Anni di riferimento dal 2020 al 2024 - Elaborazione decisioni EET dei vari regolatori nazionali

Escludendo i Polacchi, è possibile osservare come le richieste di EET siano sempre state in numero limitato, sempre al di sotto della decina, ma spesso, in un'unica richiesta sono stati considerati più nuovi servizi. Questo è avvenuto poiché non è insolito che un operatore comunichi insieme più nuovi servizi che ha intenzione di operare, e le richieste sono di conseguenza fatte su tutti i servizi notificati, o quantomeno una buona parte.

2.1.2 Analisi panoramica delle decisioni EET nei Paesi UE

È abbastanza frequente che la richiesta di EET non si traduca in un avvio del procedimento. Circa la metà viene infatti archiviata, e la percentuale di casi effettivamente avviati potrebbe anche essere più bassa contando le archiviazioni non pubblicate. Le archiviazioni avvengono perché mancano degli elementi fondamentali per la procedura. Di seguito è possibile visualizzare il rapporto tra EET avviate ed archiviate per ogni Paese³.

Figura 2.4: Richieste EET avviate e archiviate nei vari Paesi UE



Anni di riferimento dal 2020 al 2024 - Elaborazione decisioni EET dei vari regolatori nazionali

A volte, tra le motivazioni per l'archiviazione, si riscontrano ragioni banali che evidenziano una scarsa attenzione da parte dei richiedenti. Con maggiore attenzione, avrebbero potuto rendersi conto che l'EET non poteva essere avviato, evitando così l'archiviazione. Un esempio lampante è la mancata sovrapposizione temporale del CdS con il nuovo servizio⁴. In alcune occasioni,

³Con l'eccezione della Polonia, per cui non è stato possibile analizzare completamente l'enorme mole di decisioni EET prese.

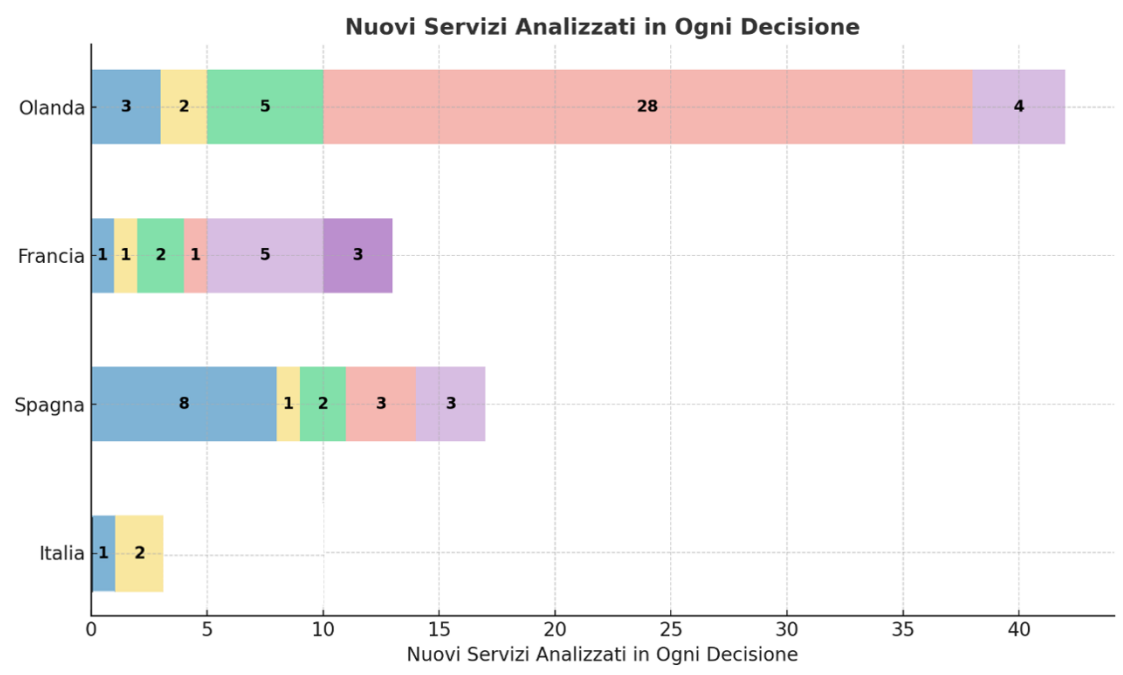
⁴In ragione del forte anticipo in cui è necessario procedere alla notifica di nuovi servizi si può verificare che la procedura per l'affidamento dei servizi OSP sia ancora in fase di definizione. L'unica eccezione prevista dal

il nuovo servizio o la richiesta di EET sono stati ritirati, oppure la richiesta è stata presentata qualche giorno dopo la scadenza⁵, rendendola non ricevibile per l'autorità.

La maggior parte delle richieste di EET respinte proviene dall'Olanda. Nonostante siano state effettuate 5 richieste, riguardanti 41 nuovi servizi, solo una ha dato avvio a un procedimento istruttorio, relativo a 3 nuovi servizi. Ciò è dovuto al fatto che tutte le richieste riguardavano la compromissione di un unico grande CdS, che però non era ancora stato affidato al momento della richiesta di EET.

Osservando l'Italia e i Paesi principali, come Francia, Spagna e Paesi Bassi, si nota che raramente una richiesta riguarda un singolo nuovo servizio, poiché è difficile che un singolo servizio comprometta un intero CdS. Nei Paesi sopra citati (per i CdS di cui è stato possibile raccogliere informazioni pubbliche), i contratti sono di durata decennale, con ricavi che spesso raggiungono miliardi di euro, considerando la durata del contratto (10-15 anni) e i ricavi da traffico. Di conseguenza, la compromissione di poche tratte ha impatti trascurabili, soprattutto se si considera l'entità e la durata complessiva del contratto, in linea con il principio del regolamento IR che richiede di valutare la compromissione tenendo conto dell'intera durata del CdS.

Figura 2.5: Nuovi servizi analizzati nelle decisioni EET di Italia, Francia, Spagna e Paesi Bassi



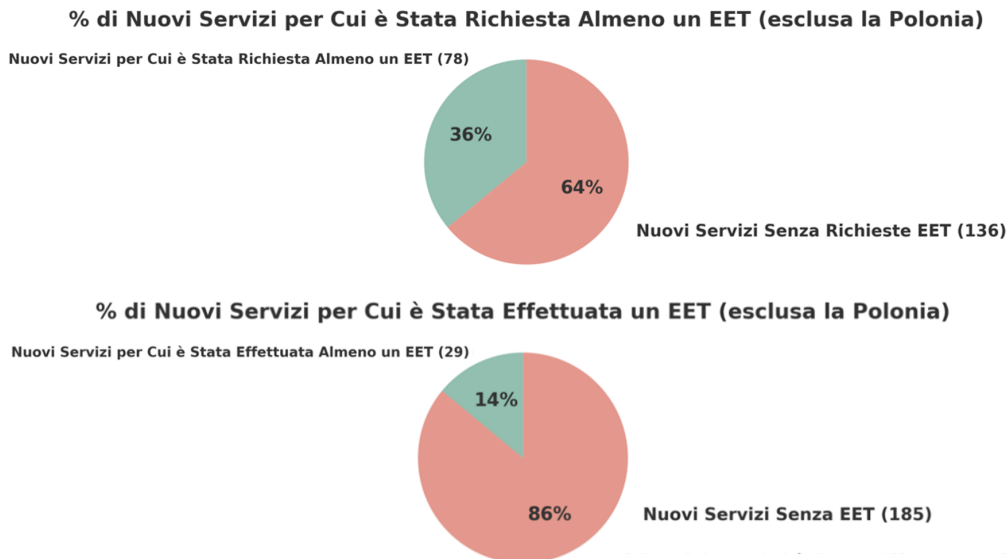
Anni di riferimento dal 2020 al 2024 - Elaborazione decisioni EET dei vari regolatori nazionali

Concentrando l'analisi sui nuovi servizi per cui è stata richiesta almeno un'EET, e ampliando l'analisi ai Paesi che hanno aderito all'articolo 11 della recast, si può concludere che per circa regolamento IR vale nel caso di affidamento (in corso) con modalità di gara. In quel caso, a fronte di una istanza di EET, l'Organismo di regolamentazione può sospendere la trattazione dell'EET.

⁵Entro un mese dalla pubblicazione della notifica sul sito dell'Organismo di regolamentazione.

il 40% dei nuovi ingressi notificati è stato richiesto almeno un EET. Se invece si considera solo la percentuale di servizi per cui il test è stato effettuato, la cifra scende al 14%. Una parte significativa di questa riduzione è dovuta alle circa quaranta richieste respinte nei Paesi Bassi, il cui motivo sarà approfondito in seguito.

Figura 2.6: Nuovi servizi per cui è stata richiesta e avviata un'EET



Anni di riferimento dal 2020 al 2024 - Elaborazione decisioni EET dei vari regolatori nazionali

Analizzando le decisioni prese, emerge che in 6 degli 8 Paesi che hanno effettuato l'EET, non si è mai verificato un caso di ingresso respinto o consentito solo a determinate condizioni. In tutti questi casi, la procedura si è conclusa con l'approvazione dell'ingresso del nuovo operatore.

Gli unici Paesi in cui l'EET ha portato a esiti negativi per i nuovi entranti sono il Portogallo e la Polonia.

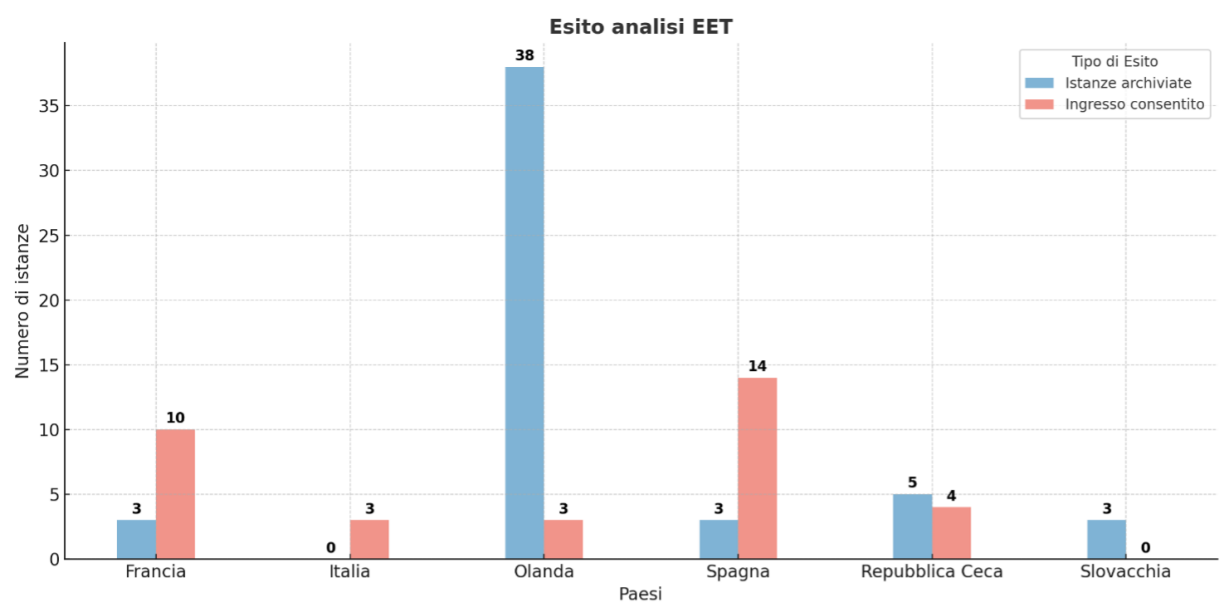
Nel caso del Portogallo, si è trattato di una sola decisione, in cui l'ingresso del nuovo servizio è stato respinto a causa della mancanza di capacità disponibile sull'infrastruttura ferroviaria nazionale e del rischio di compromettere il CdS in esecuzione. Tuttavia, la decisione suggeriva di avviare il servizio su scala ridotta inizialmente, con la partenza a pieno regime prevista solo in un secondo momento⁶, previo invio di una nuova notifica. A seguito di questa seconda notifica, è stato richiesto un nuovo EET per il servizio, ma la richiesta è stata archiviata per la mancanza di informazioni necessarie. Queste due sono le uniche decisioni EET pervenute per il Portogallo.

⁶Il nuovo servizio era previsto per la prima comunicazione iniziare nel 2025, con la seconda l'inizio a pieno regime è stato posticipato al 2029.

Per la Polonia, invece, si è trattato di numerosi ingressi respinti, e queste decisioni hanno suscitato polemiche. Sono state avanzate accuse contro il regolatore polacco, accusato di adottare un atteggiamento discriminatorio, privilegiando l'incumbent nazionale a discapito degli altri operatori, come denunciato pubblicamente dall'associazione europea ALLRAIL⁷.

Escludendo quindi Portogallo e Polonia, per gli altri 6 Paesi si osserva che l'unica distinzione nelle conclusioni delle analisi EET riguarda due categorie: istanze "archivate" e istanze "concluse con l'ingresso autorizzato".

Figura 2.7: Esito delle analisi EET



Anni di riferimento dal 2020 al 2024 - Elaborazione decisioni EET dei vari regolatori nazionali

Un'analisi si concentra esclusivamente sull'impatto di un nuovo servizio su uno o più CdS, ed è possibile che lo stesso nuovo servizio venga esaminato in decisioni successive che riguardano lo stesso CdS, considerando gli impatti cumulativi.

Le EET hanno quasi sempre portato allo stesso esito, il che rende interessante esplorare le motivazioni che hanno spinto i regolatori a prendere decisioni simili in tutti i casi. Un esercizio utile potrebbe essere quello di analizzare se, considerando gli aspetti presi in considerazione da altri regolatori, si sarebbe potuto ottenere lo stesso risultato o un risultato diverso. Questo è particolarmente rilevante in quanto il regolamento (UE) 2018/1795 riflette l'auspicio del legislatore europeo che gli organismi di regolamentazione convergano verso una metodologia

⁷ALLRAIL (The Alliance of Passenger Rail New Entrants in Europe) è un'associazione che rappresenta i nuovi operatori ferroviari privati nel trasporto passeggeri in Europa. Fondata nel 2017, promuove la liberalizzazione del mercato ferroviario e l'attuazione del Quarto Pacchetto Ferroviario dell'UE, con l'obiettivo di favorire la concorrenza, migliorare i servizi e garantire un accesso equo alla rete ferroviaria.

comune, derivante dallo scambio delle best practices⁸.

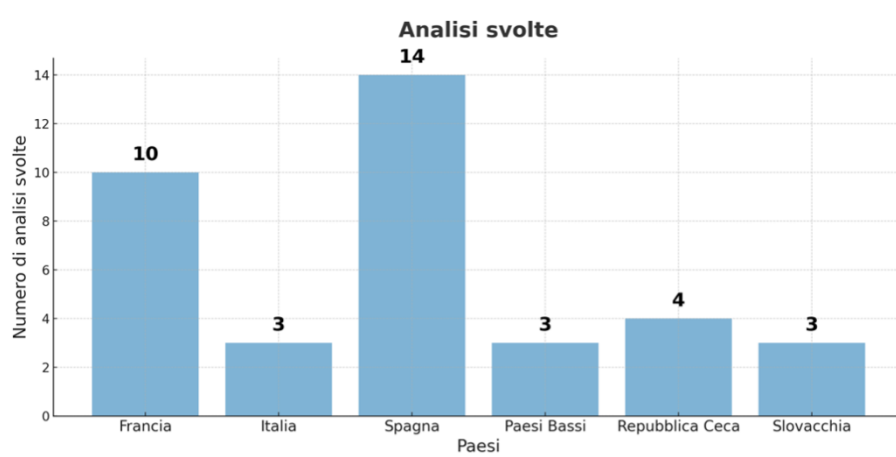
Un esito favorevole all'ingresso di un nuovo operatore potrebbe essere stato influenzato anche dal fatto che gli ingressi sono stati di modesta entità, con un impatto trascurabile sui CdS, facilmente riconoscibile dai regolatori.

Pertanto, è fondamentale approfondire le analisi effettuate per comprendere meglio come funziona il sistema, quali logiche guidano le decisioni degli Organismi di regolamentazione e quali fattori potrebbero aver influenzato le scelte. Solo così sarà possibile valutare l'efficacia e la coerenza delle politiche adottate a livello UE e individuare eventuali aggiustamenti per una maggiore uniformità nell'applicazione dello strumento.

In molte decisioni EET sono stati analizzati più nuovi servizi riferiti a un unico CdS, oppure, in altri casi, l'impatto di un singolo servizio è stato valutato su più CdS attraverso analisi separate. Quando più impatti sullo stesso CdS sono stati valutati in un'unica decisione, la decisione finale è stata basata sull'impatto complessivo causato dai nuovi servizi, anche se l'impatto di ciascun servizio è stato valutato separatamente, con analisi condotte in modo indipendente e aggregate solo nelle fasi finali.

In totale, sono state effettuate 37 analisi tra Italia, Francia, Spagna, Paesi Bassi, Repubblica Ceca e Slovacchia. Le richieste di EET archiviate riguardavano ulteriori 50 analisi su nuovi servizi⁹, di cui 39 nei Paesi Bassi.

Figura 2.8: Analisi EET svolte nei vari Paesi UE



Anni di riferimento dal 2020 al 2024 - Elaborazione decisioni EET dei vari regolatori nazionali

⁸“Gli organismi di regolamentazione si scambiano esperienze e le migliori pratiche nell'applicazione delle loro rispettive metodologie nell'ambito della rete di cui all'articolo 57, paragrafo 1, della direttiva 2012/34/UE.” (art. 14(2) reg. cit.).

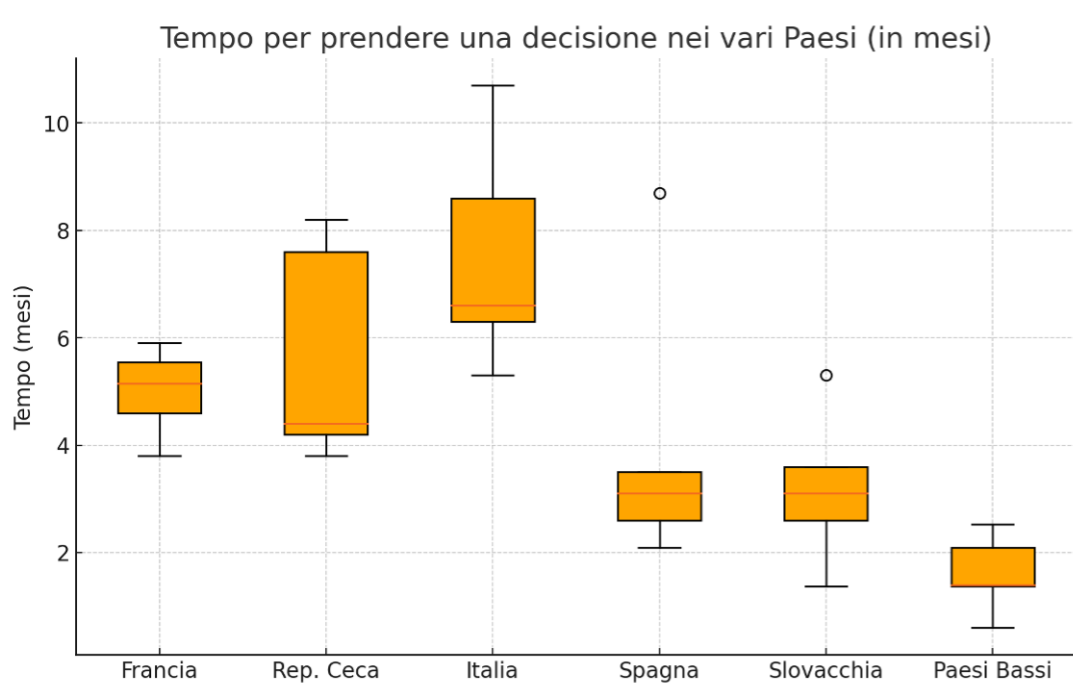
⁹Tale numero potrebbe essere sottostimato in quanto non tutti gli Organismi di regolamentazione pubblicano le decisioni di archiviazione delle istanze di EET.

2.1.3 Analisi delle tempistiche dei nuovi servizi e delle decisioni EET

Un altro aspetto importante dello studio delle decisioni analizzate riguarda le tempistiche. È possibile esaminare i tempi medi di decisione nei vari Paesi e valutare se questi sono influenzati dal tipo di metodologia adottata o dalla complessità delle decisioni. Le tempistiche sono state determinate confrontando le date di richiesta dell'EET con quelle delle decisioni finali, reperite in tutti i documenti esaminati.

Di seguito vengono sintetizzate le durate dei procedimenti EET per sei degli otto Paesi che hanno adottato decisioni EET, per i quali è stato possibile analizzare tutti i casi, e in cui erano presenti le date per effettuare il calcolo.

Figura 2.9: Tempo per prendere una decisione nei vari Paesi UE



Anni di riferimento dal 2020 al 2024 - Elaborazione decisioni EET dei vari regolatori nazionali

Il tempo medio di analisi risulta simile per tutti i Paesi esaminati, con l'Italia come unico Paese che presenta una media superiore ai 6 mesi. Questo è dovuto al fatto che, a fronte di soli due procedimenti, la prima decisione, che ha richiesto oltre 300 giorni¹⁰, ha avuto un impatto significativo sul tempo medio. Il secondo procedimento ha avuto una durata di 197 giorni, un tempo superiore alla media degli altri Paesi, ma più allineato con i tempi registrati in altri contesti nazionali. Va anche considerato che l'Italia è l'unico Paese che, prima dell'adozione della decisione finale, garantisce un confronto con tutti i soggetti interessati, attraverso la comunicazione delle risultanze istruttorie. In questo processo, gli uffici informano il soggetto proponente

¹⁰Nel caso SVI si segnala la ulteriore circostanza che durante il procedimento istruttorio il soggetto proponente ha modificato la frequenza dei servizi sulla relazione interessata Milano-Nizza e questo ha comportato la rivisitazione dei risultati dell'analisi di impatto (si veda la delibera n. 14 /2023 di proroga dei termini).

e quello richiedente l'EET sugli esiti delle valutazioni, dando loro il diritto di presentare osservazioni, che vengono poi prese in considerazione nella decisione finale.

In generale, la differenza nei tempi di decisione non dipende tanto dal modo in cui l'analisi viene trattata dai vari organismi di regolamentazione, quanto dalla complessità del singolo caso. Ad esempio, in Spagna, si sono verificati casi in cui il CdS comprendeva servizi molto diversi tra loro, che variavano da servizi metropolitani a quelli a media e lunga distanza, con tempi di percorrenza variabili. Alcune tratte erano più lunghe, altre più brevi, inclusi i servizi ad AV, che in Spagna sono inclusi nei CdS, a differenza di altri contesti nazionali. In questi casi, i tempi per arrivare a una decisione sono superati talvolta i 250 giorni, ma procedimenti più semplici sono stati risolti in circa 100 giorni.

Il regolatore slovacco è tra i più veloci, ma ciò è spiegabile dalla limitata quantità di richieste EET e dalla relativa semplicità dei casi trattati. Al contrario, il regolatore francese risulta il più efficiente, riuscendo a prendere decisioni in meno di sei mesi, nonostante le numerose richieste complesse. Nei Paesi Bassi, dove le decisioni sono quasi sempre di archiviazione, i tempi di chiusura dei procedimenti sono molto rapidi.

Anche nel caso di tempistiche più lunghe, i regolatori sono riusciti a prendere una decisione prima del termine perentorio stabilito dal regolamento IR, fissato in base alla presentazione delle domande di accesso alla rete per l'orario di servizio che inizia a dicembre. È già emerso nell'analisi delle metodologie come il termine dei 18 mesi, che sembrava poter essere giustificato dalla necessaria lunghezza dello svolgimento dell'EET, si possa considerare eccessivo, considerati i tempi medi di effettuazione dell'EET. Non stupisce allora che tale termine sia stato identificato come un punto critico del quadro normativo europeo¹¹, e che nonostante non sempre sia stato trattato esplicitamente nelle metodologie nazionali, l'atteggiamento prevalente da parte degli Organismi di regolamentazione sia sempre stato quello della tolleranza in caso di mancato rispetto di tale disposizione da parte del soggetto proponente¹².

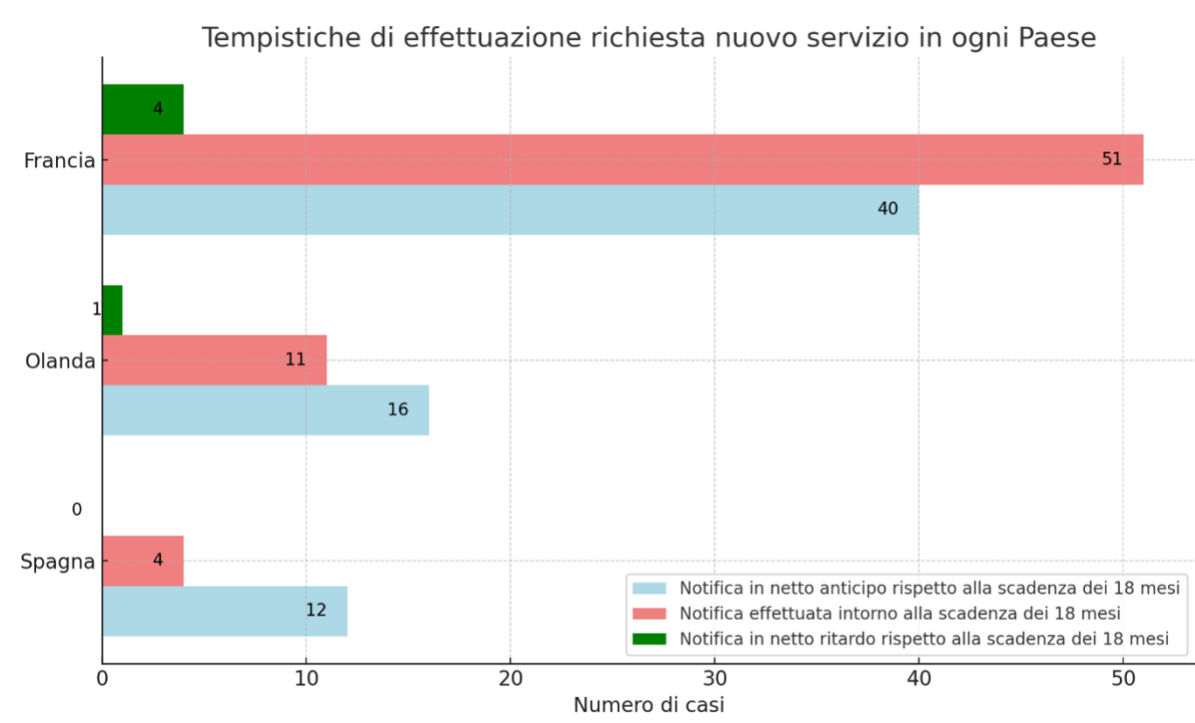
¹¹New passenger services, in particular, stimulate competition in the rail market and are often operated by new entrants. Accordingly, the administrative hurdles to which they are subject should be kept to a minimum. Experience gained by RBs indicates a need to revise the current relevant legal framework (art. 11 of the Recast Directive and Commission implementing regulation) by removing the 18 month deadline for the notification of a new service or by giving the RB the explicit discretionary competence to change it. This flexible approach should help meeting needs of the market, and balancing commercial services offered by new entrants and those offered by the public service operator, in particular, if it is the incumbent.”
(fonte: IRG Rail, 2024 (13), Overview on IRG-Rail analysis of EC Proposal for a Regulation on the use of railway infrastructure capacity in the Single European Railway Area, paragrafo 23, sottolineatura aggiunta).

¹²Ad esempio, si segnalano per la Francia, i seguenti casi:

- Comunicazione da parte di Thiello per la tratta Parigi – Milano nel 2019
- Comunicazione da parte di Thiello per la tratta Marsiglia – Milano nel 2020
- Comunicazione da parte di Trenitalia France per la tratta Parigi – Milano nel 2024
- Comunicazione da parte di Trenitalia France per la tratta Marsiglia – Milano nel 2024

Sono state analizzate nel dettaglio le comunicazioni dei nuovi servizi di Francia, Spagna e Olanda. La prima chiarisce nella metodologia che, se non viene rispettato l'obbligo di comunicazione preventiva, l'EET potrà essere chiesto in qualunque momento, il secondo ha dichiarato esplicitamente di non tenere conto del termine dei 18 mesi previsto dalla norma europea, mentre il terzo non ha preso una posizione ufficiale.

Figura 2.10: Tempistiche delle notifiche di un nuovo servizio rispetto al suo inizio previsto



Anni di riferimento dal 2020 al 2024 - Elaborazione decisioni EET dei vari regolatori nazionali

Emerge di conseguenza un comportamento notevolmente diverso da parte delle imprese ferroviarie di servizi passeggeri OA nei tre Paesi.

In Spagna, a causa della maggiore libertà concessa dal regolatore, le aziende tendono a comunicare le proprie intenzioni di avviare nuovi servizi a ridosso della data di partenza prevista. In alcuni casi, è addirittura accaduto che l'ingresso di un nuovo servizio fosse comunicato dopo l'inizio del nuovo orario di servizio in cui era stato programmato¹³.

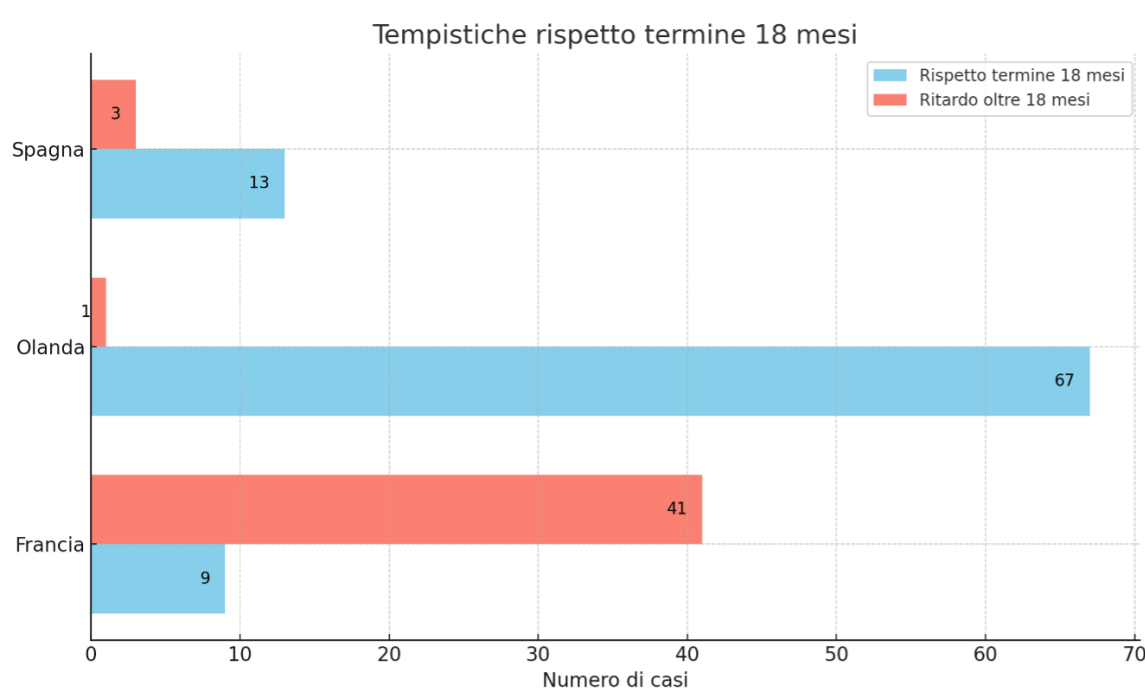
Al contrario, in Olanda si osserva un comportamento decisamente opposto, probabilmente legato alla particolare situazione ivi presente. Infatti, dopo il rigetto, da parte del regolatore, delle prime richieste di EET dovute alla mancata stipula del CdS con sovrapposizione temporale tra nuovi servizi e servizi OSP, alcune imprese ferroviarie hanno iniziato a notificare l'ingresso di nuovi servizi con largo anticipo, fino ad arrivare in alcuni casi quasi a raggiungere un decennio

¹³È avvenuto per tre nuovi servizi notificati da Ouigo nel 2024, per le tratte Madrid – Cuenca, Cuenca – Albacete, Cuenca – Valencia, notificati nel gennaio 2024 e con inizio programmato nello stesso anno.

di anticipo, comunicando l'ingresso di servizi programmati per il 2032!

Il Paese dove invece emerge il comportamento più virtuoso è la Francia, dove i servizi vengono quasi sempre comunicati intorno alla scadenza dei 18 mesi. È probabile che la possibilità di vedersi richiedere l'EET in qualunque momento funga da deterrente alla possibilità di non rispettare la scadenza. Questo potrebbe essere considerato una best practice.

Figura 2.11: Rispetto del termine dei 18 mesi d'anticipo per la notifica



Anni di riferimento dal 2020 al 2024 - Elaborazione su dati da varie fonti, tra cui le notifiche dei nuovi servizi pubblicate dai vari regolatori nazionali

L'Italia ha adottato un approccio più rigido, archiviando per improcedibilità i casi in cui la data di avvio del nuovo servizio non rispettava il termine dei 18 mesi. Questo emerge chiaramente in uno dei due casi EET effettuati, per il quale nella relazione finale è evidenziato che, per i nuovi servizi notificati dall'azienda SVI, oggetto della richiesta di EET, era stata inizialmente comunicata una data di avvio non compatibile con il rispetto del termine dei 18 mesi. Infatti, si legge:

“A margine, si annota anche che, inizialmente, l'impresa ferroviaria aveva comunicato un diverso inizio dello stesso servizio, a partire da luglio 2022 (prot. ART 3381 del 23/02/2022). Gli Uffici avevano riscontrato la comunicazione informando il soggetto proponente della irricevibilità della stessa, in quanto non rispettava il termine di 18 mesi antecedenti all'avvio dell'orario di servizio al quale la richiesta di capacità si riferisce, come previsto dall'art. 24, co.2 del d.lgs. 112/2015.”

(cfr. Relazione degli Uffici, allegato alla delibera 45/2023, p.5)

Questo caso esemplifica come l'Italia abbia applicato il regolamento EET in modo rigoroso, focalizzandosi sulla corretta tempistica per l'avvio dei nuovi servizi, peraltro richiamata anche nella legge di settore (d.lgs. 112/2015, art. 24, comma 2).

Analizzando i Paesi più rilevanti (insieme all'Italia), nel panorama del trasporto ferroviario passeggeri, ovvero Francia, Paesi Bassi e Spagna, è possibile osservare differenze nelle modalità di implementazione dell'EET. Nei paragrafi successivi, verranno approfonditi i risultati ottenuti in ciascuno di questi Paesi, per comprendere le specifiche dinamiche di ciascun contesto nazionale e le differenze nei criteri di valutazione applicati dai vari Organismi di regolamentazione.

2.2 Implementazione dell'EET in Francia

La Francia è uno dei Paesi che fino a questo momento ha preso più decisioni EET, ovvero 6, di cui 4 includono dei test effettivamente svolti, mentre 2 spiegano solo i motivi dell'archiviazione delle richieste di EET. Come già riportato sopra, le analisi svolte nelle quattro decisioni prese sono state 10, nello specifico nella:

- Decisione di riferimento **n°2020-002** è stata svolta **1** analisi
- Decisione di riferimento **n°2020-003** sono state svolte **2** analisi
- Decisione di riferimento **n°2021-063** sono state svolte **5** analisi
- Decisione di riferimento **n°2021-064** sono state svolte **2** analisi, con l'archiviazione della richiesta per una terza

Le decisioni dell'autorità francese **n°2019-076** e **n°2020-004** riguardano invece l'archiviazione di due richieste per due singoli nuovi servizi, entrambe motivate con la mancata sovrapposizione temporale; infatti, in entrambi i casi il CdS ritenuto impattato terminava prima dell'inizio del nuovo servizio notificato.

Le due analisi svolte nella decisione **n°2020-003** riguardano lo stesso nuovo servizio, che interessa la tratta "Parigi-Tolosa", attraversando sia la regione della "Borgogna-Franca Contea" che dell'"Alvernia-Rodano-Alpi". Entrambe le regioni hanno richiesto l'EET per il rispettivo contratto di servizio regionale. Questo rappresenta l'unico caso, tra quelli analizzati, in cui l'impatto di un nuovo servizio è stato valutato su due CdS diversi, mentre in tutti gli altri casi la richiesta è stata presentata per un singolo CdS.

I CdS impattati hanno sempre avuto una durata che va dai 5 ai 10 anni e comprendono ciascuno almeno una quindicina di tratte, arrivando in un caso a più di trenta. Tuttavia, solo poche di queste tratte sono state effettivamente impattate dai nuovi servizi, il che in parte spiega gli

effetti contenuti sul contratto. Considerando anche la lunga durata dei contratti, sommando i ricavi da traffico e i corrispettivi per l'espletamento del servizio, l'ammontare totale è sempre compreso tra i 2 e i 5 miliardi di euro. Di seguito vengono elencate le principali caratteristiche dei CdS impattati, con i dati presi direttamente dalle decisioni di riferimento.

Tavola 2.1- CdS impattati nelle analisi EET francesi

CdS a rischio compromissione	inizio CdS	fine CdS	durata CdS (in anni)	Ricavi da traffico da PEF (mln€) (complessivi del CdS) (range fornito dalla regione)	Corrispettivi (mln€) (complessivi del CdS) (range dati forniti dalla regione)	N° TRATTE CdS	N° TOTALE di corse giornaliere CdS (PER GIORNO E PER ENTRAMBE LE DIREZIONI)
Trasporto ferroviario regionale di passeggeri Occitania	01/01/18	31/12/25	8	800 - 1200	2250 - 2650	18	60
Trasporto ferroviario regionale di passeggeri Borgogna-Franca Contea	01/01/18	31/12/25	8	550 - 950	1500 - 1900	16	79
Trasporto ferroviario regionale di passeggeri Alvernia-Rodano-Alpi	01/01/17	30/09/22	6	1150 - 1440	3000 - 3500	36	32
Trasporto ferroviario regionale di passeggeri Normandia	01/01/20	31/12/29	10	2500 - 3000	1000 - 1500	19	nd

Anni di riferimento dal 2019 al 2024 - Elaborazione dati da decisioni EET francesi

Il contratto con la regione Occitania è riferito sia all'analisi svolta nella decisione n°2020-002, sia alle 5 analisi effettuate nella n°2021-063. È interessante notare come, nella decisione del 2021, non venga preso in considerazione l'impatto del nuovo servizio già autorizzato nel 2020. Se un caso analogo fosse accaduto in Spagna o nei Paesi Bassi, secondo le loro metodologie, si sarebbe dovuto tenere conto dell'impatto precedente. È però difficile stimare se questo diverso approccio sia stato determinante nell'esito dell'EET del 2021. In Francia, infatti, non sono previste soglie che guidano i risultati dell'analisi economica; quindi, non è possibile quantificare quanto debba essere grande l'impatto per considerarlo significativo, e ciò rende difficile capire se, considerando l'impatto cumulato, si sarebbe raggiunto un impatto critico. Sebbene l'assenza di soglie predeterminate, che è comune anche al caso italiano, consenta maggiore flessibilità, è tuttavia carente sotto l'aspetto della trasparenza e della prevedibilità dell'azione del regolatore di fronte al mercato.

L'altro elemento indispensabile per il test, oltre al CdS impattato, è il nuovo servizio notificato. Di seguito sono riportati tutti i nuovi servizi notificati al regolatore francese dal 2019 in poi. L'analisi condotta ha riguardato EET svolte a partire dal 2020 per tutti i Paesi. Non è stata rilevata alcuna attività relativa a test sull'equilibrio economico basati sul regolamento IR prima di tale anno, ad eccezione della Francia. In particolare, come precedentemente indicato, è stata deliberata la decisione n°2019-076, relativa ad una archiviazione di un EET. Inoltre, sebbene

tre delle EET analizzate siano state svolte nel 2020, esse riguardano tutte tre sei nuovi servizi notificati nel 2019.

I nuovi servizi per cui è stato richiesto almeno un EET sono riportati nella tavola seguente, ed evidenziati in blu:

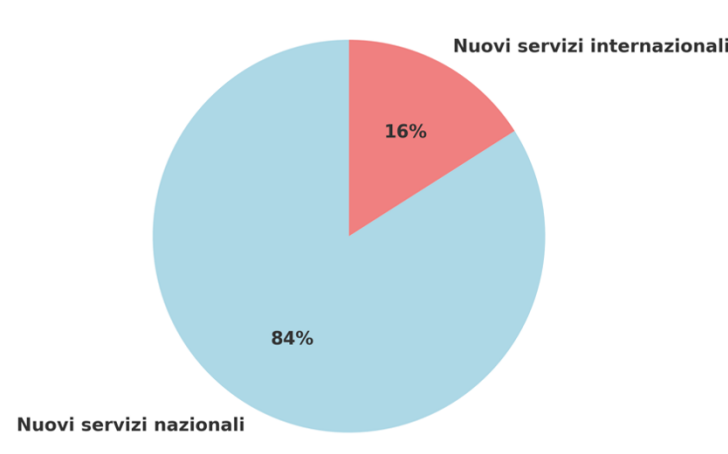
Tavola 2.2- Nuovi servizi notificati all'autorità francese

TRATTA NUOVI SERVIZI FERROVIARI	IF	data pubblicazione notifica	data inizio servizio
Paris / Milan	THELLO	04/06/19	01/06/20
Paris / Saint-Quentin / Bruxelles	FLIXTRAIN	17/06/19	01/01/21
Paris / Bordeaux	FLIXTRAIN	17/06/19	01/01/21
Paris / Lyon	FLIXTRAIN	17/06/19	01/01/21
Paris / Nice	FLIXTRAIN	17/06/19	01/01/21
Paris / Toulouse	FLIXTRAIN	17/06/19	01/01/21
Marseille / Milan	THELLO	05/02/20	01/06/20
Lyon / Bordeaux (via Guéret)	RAILCOOP	25/06/20	01/01/22
Lyon / Bordeaux (via Aurillac)	RAILCOOP	25/06/20	01/01/22
Lyon / Thionville	RAILCOOP	25/06/20	01/01/22
Toulouse / Rennes	RAILCOOP	25/06/20	01/01/22
Lyon / Marseille	RENFE VIAJEROS	01/07/20	13/12/21
Angoulême / Poitiers	LE TRAIN	28/04/21	11/12/22
Angoulême / Ruffec	LE TRAIN	28/04/21	11/12/22
Angoulême / Arcachon	LE TRAIN	28/04/21	11/12/22
Arcachon / La Rochelle	LE TRAIN	28/04/21	11/12/22
Arcachon / Nantes	LE TRAIN	28/04/21	11/12/22
Arcachon / Poitiers	LE TRAIN	28/04/21	11/12/22
Arcachon / Rennes	LE TRAIN	28/04/21	11/12/22
Arcachon / Ruffec	LE TRAIN	28/04/21	11/12/22
Bordeaux / Angoulême	LE TRAIN	28/04/21	11/12/22
Bordeaux / La Rochelle	LE TRAIN	28/04/21	11/12/22
Bordeaux / Nantes	LE TRAIN	28/04/21	11/12/22
Bordeaux / Rennes	LE TRAIN	28/04/21	11/12/22
Bordeaux / Ruffec	LE TRAIN	28/04/21	11/12/22
Poitiers / Bordeaux	LE TRAIN	28/04/21	11/12/22
Paris / Nantes	SNCF VOYAGEURS	11/06/21	11/12/22
Paris / Lyon	SNCF VOYAGEURS	11/06/21	11/12/22
Lille / Nantes	RAILCOOP	23/06/21	11/12/22
Toulouse / Saint-Brieuc	RAILCOOP	23/06/21	11/12/22
Toulouse / Caen	RAILCOOP	18/06/21	11/12/22
Brest / Bordeaux	RAILCOOP	23/06/21	11/12/22
Annecy / Marseille	RAILCOOP	23/06/21	11/12/22
Strasbourg / Clermont Ferrand	RAILCOOP	23/06/21	11/12/22
Saint-Etienne / Thionville	RAILCOOP	23/06/21	11/12/22
Grenoble / Thionville	RAILCOOP	23/06/21	11/12/22
Massy / Brest	RAILCOOP	23/06/21	11/12/22
Le Croisic / Mulhouse / Bâle	RAILCOOP	23/06/21	11/12/22
Paris / Venise	MIDNIGHT TRAINS	07/03/22	01/06/24
Paris / Nice	MIDNIGHT TRAINS	07/03/22	15/12/24
Paris / Barcelone	MIDNIGHT TRAINS	07/03/22	15/12/24
Aéroport Roissy Charles-de-Gaulle 2 TGV / Toulon	SNCF VOYAGEURS	30/06/22	10/12/23
Paris / Rennes	SNCF VOYAGEURS	17/07/23	15/12/24
Paris / Bruxelles	SNCF VOYAGEURS	17/07/23	15/12/24
Paris / Bordeaux	SNCF VOYAGEURS	17/07/23	15/12/24
Paris / Lille	KEVIN SPEED	04/03/24	10/12/28
Paris / Lyon	KEVIN SPEED	04/03/24	10/12/28
Paris / Strasbourg	KEVIN SPEED	04/03/24	10/12/28
Paris / Milan	TRENITALIA FRANCE	15/12/24	01/07/24
Paris / Marseille	TRENITALIA FRANCE	15/12/24	21/09/24

Anni di riferimento dal 2019 al 2024 - Elaborazione dati notifiche di nuovi servizi francesi

I nuovi servizi sono stati notificati da 9 diversi operatori: Thello, Flixtrain, Railcoop, Renfe, Le Train, SNCF Voyageurs, Midnight Trains, Kevin Speed e Trenitalia France. Questi operatori sono tutti francesi ad eccezione della spagnola “Renfe”, della tedesca “Flixtrain”, e di “Trenitalia France” che è una controllata dell’italiana “Trenitalia”. La presenza di questi operatori stranieri suggerisce che siano stati notificati pure dei nuovi servizi internazionali. Analizzando l’elenco emerge infatti che il 16% delle tratte notificate riguardino un collegamento internazionale tra almeno due Paesi.

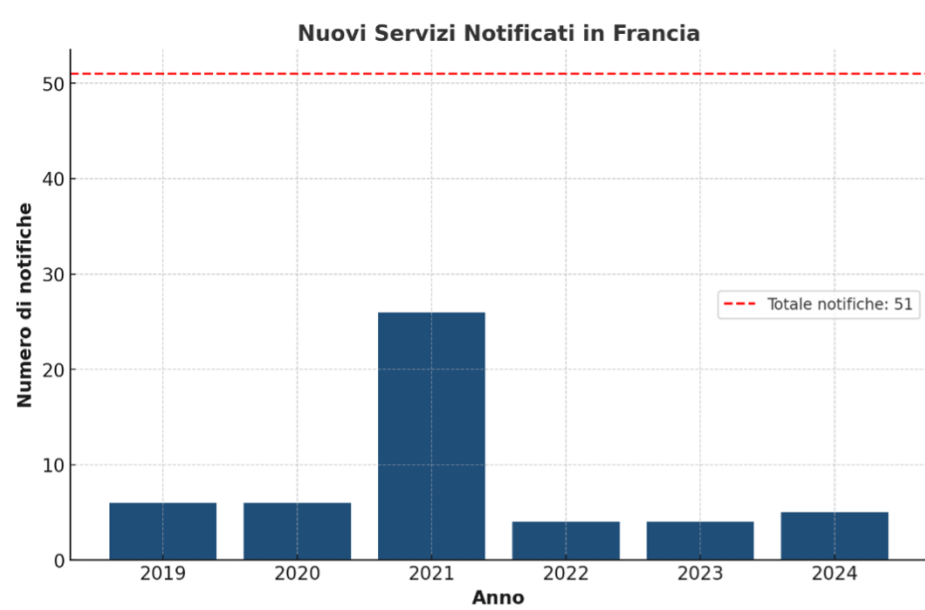
Figura 2.12: Nuovi servizi nazionali e internazionali in Francia



Anni di riferimento dal 2019 al 2024 - Anni di riferimento dal 2019 al 2024 - Elaborazione dati notifiche di nuovi servizi francesi

Le EET sono state richieste solo per dei servizi notificati nel 2019 e nel 2021. Quest’ultimo anno risulta infatti essere quello nel quale sono arrivate di gran lunga il maggior numero di notifiche, ben 26, più del 50% delle totali pervenute nell’arco temporale oggetto di monitoraggio. Di queste per ben otto è stato richiesto l’EET.

Figura 2.13: Nuovi servizi notificati in Francia



Anni di riferimento dal 2019 al 2024 - Anni di riferimento dal 2019 al 2024 - Elaborazione dati notifiche di nuovi servizi francesi

2.2.1 Svolgimento dell'EET francese

Le EET in Francia sono strutturate con un approccio che va da valutazioni più generiche fino ad arrivare a valutazioni via via più specifiche se necessario, il tutto, come già specificato, senza utilizzare delle soglie.

In un primo momento viene valutata in maniera approfondita la sostituibilità dei due servizi. Anche la fase della valutazione dell'impatto economico avviene per gradi, infatti, da regolamento viene in un primo momento effettuato un approccio "massimalista", in cui si valuta l'impatto finanziario delle perdite di ricavi da traffico, a parità di altre condizioni. Si parla proprio di un impatto volto a stimare lo scenario più cautelativo del CdS anche perché ART-FR fa proprie le stime del richiedente l'EET. La valorizzazione dell'incidenza si basa su di una semplice analisi, partendo dal numero di passeggeri che probabilmente passeranno al nuovo servizio, secondo le ipotesi dell'Ente affidante, per quantificare le perdite di ricavi da traffico potenziali. In questa fase dell'analisi risulta decisivo il rapporto tra le diminuzioni dei ricavi da traffico potenziali e l'importo del finanziamento pubblico, in considerazione della prospettiva del soggetto richiedente l'EET.

Nel caso questa stima fosse ritenuta impattante sul CdS, verrà in seguito adottato un approccio completo alla determinazione dell'impatto finanziario, contenente anche gli altri elementi presentati dalla metodologia, oltre all'impatto sui ricavi. Verranno infatti valutati gli effetti del-

l'induzione nel traffico di nuovi passeggeri da parte del nuovo servizio (che riduce la sottrazione di ricavi da traffico), i potenziali risparmi sui costi per l'IA (che portano ad una diminuzione dei costi che può compensare la diminuzione dei ricavi da traffico), la revisione degli investimenti programmati e il valore dei diritti di esclusiva (anche se concretamente questo valore non è mai stato quantificato).

Infine, nel caso si arrivi ad applicare l'approccio completo, verrà valutato il rischio dell'impatto significativo sul CdS. Ma nella metodologia francese non viene specificato come questo deve essere individuato, dato che l'analisi di merito dovrà essere svolta caso per caso.

Non è neanche possibile avere degli esempi pratici di come questa valutazione viene fatta dall'autorità francese, dato che in tutte le decisioni EET l'analisi è sempre terminata con l'approccio "massimalista".

Tra l'altro, come anticipato, si sottolinea come l'Organismo di regolamentazione francese si basi largamente sulla stima dell'impatto economico elaborata dal soggetto richiedente l'EET, limitandosi esso a correggere gli errori risultanti da difetti di logicità o da mancanza di rispetto dei principi declinati nel regolamento IR (come, ad esempio, la considerazione dell'intero arco temporale del CdS nel computare il rapporto tra "sottrazione dei ricavi per i servizi OSP" e "corrispettivi da CdS", portando la voce al denominatore data dalla somma di tutti gli ammontare di corrispettivi erogati/da erogare nel periodo di validità contrattuale).

Le EET francesi seguono una struttura uniforme e forniscono una buona quantità di informazioni sia sui CdS che sui nuovi servizi analizzati. Questo rappresenta una differenza significativa rispetto agli altri Paesi, dove le decisioni EET contengono molte meno informazioni. Tuttavia, i dati pubblici relativi all'analisi economica sono comunque limitati, dal momento che l'unica informazione di natura economica presente in tutte le decisioni è rappresentata dalla percentuale di incidenza dei ricavi da traffico sottratti dai nuovi servizi sul totale corrispettivi erogati/da erogare dall'ente affidante all'impresa affidataria, il resto considerato di natura confidenziale.

Entrando più nel dettaglio sulla struttura delle decisioni, le EET presentano sempre nella prima parte un riassunto del quadro giuridico applicabile e le fasi della procedura EET concluse, specificandone le tempistiche. Successivamente, viene fatto un focus sia sui CdS impattati sia sui nuovi servizi notificati, descrivendone le principali caratteristiche. Infine, vengono presentate le tesi del soggetto richiedente sia le valutazioni di questa prospettiva da parte dell'autorità. Di seguito sono sintetizzati i CdS e i nuovi servizi oggetto delle decisioni EET prese dall'autorità francese. Il codice dato al nuovo servizio è per avere una chiave più precisa rispetto alla tratta, che può essere la stessa per più servizi.

Tavola 2.3- Nuovi servizi e CdS analizzati nelle decisioni EET francesi

ID DECISIONE DI RIFERIMENTO	Nuovo servizio notificato	ID NUOVO SERVIZIO	CdS a rischio compromissione
ART-F 2019-076	Paris / Toulouse	ART-F 2019-006	Treni Equilibrio del Territorio 2016-2020
ART-F 2020-002	Paris / Toulouse	ART-F 2019-006	Trasporto ferroviario regionale di passeggeri Occitania
ART-F 2020-003	Paris / Lyon	ART-F 2019-004	Trasporto ferroviario regionale di passeggeri Borgogna-Franca Contea
	Paris / Lyon		Trasporto ferroviario regionale di passeggeri Alvernia-Rodano-Alpi
ART-F 2020-004	Paris / Saint-Quentin / Bruxelles	ART-F 2019-002	Trasporto ferroviario regionale di passeggeri Alta Francia
ART-F 2021-063	Paris / Lyon	ART-F 2021-016	Trasporto ferroviario regionale di passeggeri Borgogna-Franca Contea
	Strasbourg / Clermont Ferrand	ART-F 2021-022	
	Saint-Etienne / Thionville	ART-F 2021-023	
	Grenoble / Thionville	ART-F 2021-024	
	Le Croisic / Mulhouse / Bâle	ART-F 2021-026	
ART-F 2021-064	Toulouse / Caen	ART-F 2021-019	Trasporto ferroviario regionale di passeggeri Normandia
	Lille / Nantes	ART-F 2021-017	
	Massy / Brest	ART-F 2021-025	

Anni di riferimento dal 2019 al 2024 - Anni di riferimento dal 2019 al 2024 -Elaborazione dati da decisioni EET francesi

L'analisi inizia con la verifica delle caratteristiche dei servizi, valutando se il CdS e il nuovo servizio offrano prestazioni simili e colleghino, almeno in parte, le stesse località. Successivamente, come detto, l'autorità esamina l'accuratezza dei calcoli e delle valutazioni fornite dal richiedente, segnalando eventuali correzioni o integrazioni necessarie in caso di dati incompleti. È capitato più volte che il richiedente non valutasse l'impatto su tutto il CdS. Completata questa fase preliminare, si procede con l'analisi della sostituibilità.

La sostituibilità in Francia viene valutata, secondo la metodologia, attraverso la considerazione dei seguenti elementi:

- I tempi di percorrenza proposti;
- Orari;
- Le frequenze giornaliere e settimanali di ciascun servizio;
- Il numero e la vicinanza delle fermate;
- Il numero di partite;
- Il livello di capacità teorica dell'offerta.

In pratica sono stati considerati soprattutto i tempi di percorrenza, la frequenza e in alcuni casi i prezzi. Questi elementi sono considerati importanti per decidere se interessati al nuovo servizio siano tutti i passeggeri dei servizi OSP, oppure soltanto i clienti “occasionalisti”, cioè quelli diversi dagli abbonati. Se infatti le frequenze non sono comparabili con quelle del nuovo servizio, gli abbonati sono stati esclusi.

Un ruolo importante nell’analisi, anche per le fasi successive, è l’individuazione di quante sono le corse dei servizi OSP considerate in concorrenza con i nuovi servizi. Questo è stato determinato attraverso l’uso di un intervallo orario, entro il quale i servizi vengono considerati sostituibili. Anche in questo caso, l’Organismo di regolamentazione parte dal considerare l’analisi del soggetto richiedente l’EET, per poi eventualmente distaccarsene. Le soglie considerate accettabili non sono sempre le stesse tra le varie decisioni assunte. Ciò in quanto ART-FR tende ad accettare la prospettiva del soggetto richiedente, modificando l’analisi solo a fronte di illogicità o errori.

Da queste ipotesi viene stimato il numero di passeggeri potenzialmente interessati, dato che tuttavia è sempre stato omesso dalle decisioni pubblicate dell’autorità. Come detto, la stima viene effettuata dal richiedente l’EET e l’autorità fornisce la propria valutazione, provvedendo ad effettuare le correzioni ritenute opportune. È sempre stata individuata una percentuale di servizi in concorrenza con il nuovo servizio OA, e da questi calcolato un numero di passeggeri potenzialmente interessato al nuovo servizio.

Tavola 2.4- Analisi di sostituibilità nelle decisioni EET francesi

ID DECISIONE DI RIFERIMENTO	ID NUOVO SERVIZIO	TEMPI di percorrenza e altre differenze qualitative (simili=0/ diversi=1)	FREQUENZA servizi (inferiore per il nuovo servizio=0/ stessa frequenza=1/ superiore nuovo servizio=2)	PREZZI (livello simile=0/ prezzi più alti nuovo servizio=1/ più alti per OSP=2)	SOSTITUIBILITA' (solo pax occasionali=0/ sostituibilità totale=1)	SOGLIA oraria (+/- minuti)	N° corse dei servizi OSP ritenuti sostituibili col nuovo servizio (per giorno e per entrambe le direzioni)	% sostituibilità (corse sostituibili/ corse tot del CdS)
ART-F 2020-002	ART-F 2019-006	0	0	2	1	60	11	0,18
ART-F 2020-003	ART-F 2019-004 (su CdS 1)	1	0	nd	0	60	52	0,66
	ART-F 2019-004 (su CdS 2)	1	0	2	0	25	10	0,31
ART-F 2021-063	ART-F 2021-016	0	1	nd	0	60	12	0,33
	ART-F 2021-022	0	1	nd	0	60	4	0,36
	ART-F 2021-023	0	1	nd	0	60	14	0,35
	ART-F 2021-024	0	2	nd	0	60	1	0,20
	ART-F 2021-026	0	1	nd	0	60	5	0,30
ART-F 2021-064	ART-F 2021-019	na	na	na	na	na	na	na
	ART-F 2021-017	nd	1	0	1	20	12	nd
	ART-F 2021-025	nd	1	0	1	20	6	nd

Anni di riferimento dal 2019 al 2024 - Elaborazione dati da decisioni EET francesi

Le decisioni relative alle archiviazioni sono state escluse dalla tabella. Nella decisione n°2021-064, una delle tre richieste è stata archiviata perché presentata oltre i termini previsti (i.e. oltre un mese dalla pubblicazione della notifica sul sito dell'Organismo di regolamentazione), e nella tabella è stata inserita una riga vuota per indicarlo.

I fattori presenti nelle varie righe, insieme ad altre considerazioni specifiche per ciascun caso, hanno determinato la sostituibilità totale o solo per i passeggeri occasionali. È interessante notare che non è stata stabilita una soglia oraria standard per la sostituibilità: il regolatore ha adottato di volta in volta quella proposta dal richiedente l'EET, senza mai superare l'ora. Anche negli altri Paesi la soglia è rimasta sempre inferiore a un'ora, con l'eccezione di un caso italiano in cui è stata applicata una soglia di tre ore (ma i servizi non erano regionali bensì a medio-lunga percorrenza).

In conclusione, la percentuale delle corse impattate è sempre rimasta inferiore a un terzo del totale servizi programmati dal CdS. Solo in una delle due valutazioni effettuate della decisione 2020-003 si è arrivati a due terzi, che è stato l'impatto maggiore tra quelli individuati nelle decisioni visionate. Tuttavia, anche in questo caso, il regolatore ha ritenuto che l'impatto non fosse significativo.

Una volta completata l'analisi sulla sostituibilità, le decisioni presentano l'analisi del richiedente, mostrando solo il valore dell'impatto calcolato e omettendo i dettagli dei calcoli. Vengono illustrate le considerazioni che hanno portato il richiedente EET a determinare tale cifra e, nella sezione successiva, il regolatore esprime la propria valutazione, indicando se concorda o meno con le valutazioni e le conclusioni del richiedente. In genere, la stima fornita dal richiedente risulta superiore rispetto all'impatto effettivamente calcolato dal regolatore.

Nel caso dei francesi, quando sono stati calcolati più impatti insieme, vengono presentati prima gli impatti singoli calcolati, cosa non comune per altri regolatori, che forniscono direttamente il risultato aggregato. Le decisioni esaminate sono sempre terminate con il calcolo del rapporto tra la riduzione dei ricavi da traffico e del corrispettivo finanziario. Di seguito sono presentati i risultati delle analisi. È sempre stato fornito solo questo rapporto e mai ulteriori valori monetari, ma dato che la delibera presenta all'inizio nella parte descrittiva il range di valori dei ricavi da traffico e dei sussidi, è stato possibile calcolare una stima della riduzione dei ricavi e la percentuale di questa riduzione rispetto al totale. Per fare questi calcoli è stato preso il valore medio del range presentato nei vari casi. I dati ottenuti da un'elaborazione personale sono evidenziati.

Tavola 2.5 Analisi dell'impatto finanziario nelle decisioni EET francesi

ID DECISIONE DI RIFERIMENTO	ID NUOVO SERVIZIO	riduzione ricavi / corrispettivo finanziario (%)	Impatto totale sul CdS di tutti i servizi analizzati (riduzione ricavi / corrispettivo finanziario) (%)	stima riduzione ricavi (mln€)	stima riduzione ricavi (%)	Impatto totale sul CdS di tutti i servizi analizzati (riduzione ricavi) (%)
ART-F 2020-002	ART-F 2019-006	0,15	0,15	3,68	0,37	0,37
ART-F 2020-003	ART-F 2019-004 (su CdS 1)	4,20	4,20	73,50	9,80	9,80
	ART-F 2019-004 (su CdS 2)	0,10	0,10	3,25	0,25	0,25
ART-F 2021-063	ART-F 2021-016	0,94	1,61	16,45	0,94	1,61
	ART-F 2021-022	0,19	1,61	3,33	0,19	1,61
	ART-F 2021-023	0,32	1,61	5,60	0,32	1,61
	ART-F 2021-024	0,01	1,61	0,18	0,01	1,61
	ART-F 2021-026	0,15	1,61	2,63	0,15	1,61
ART-F 2021-064	ART-F 2021-017	0,62	0,99	7,75	0,62	0,99
	ART-F 2021-025	0,37	0,99	4,63	0,37	0,99

Anni di riferimento dal 2019 al 2024 - Elaborazione dati da decisioni EET francesi

Concentrandoci solo sui dati forniti dal regolatore, senza considerare le elaborazioni personali, salta subito all'occhio l'impatto del 4,2% per il primo dei due CdS analizzato nella decisione n°2020-003, riguardante il trasporto ferroviario regionale di passeggeri nella Borgogna-Franca Contea. Questo dato sembra essere rilevante, infatti, dai calcoli sembra portare un impatto di circa 70 milioni di euro sui ricavi da traffico del CdS. A lasciare ancora più perplessità è il fatto che le analisi della decisione n°2021-063 riguardano sempre lo stesso CdS. L'impatto totale evidenziato da questa decisione è dell'1,61%, da parte dei cinque nuovi servizi entranti. Sebbene nella singola decisione si siano calcolati gli impatti cumulati, questi non sono stati considerati congiuntamente all'impatto rilevato nella decisione precedente.

Sommando gli impatti calcolati nelle due decisioni arriviamo ad un impatto totale di quasi il 6%, che probabilmente in altre giurisdizioni sarebbe risultato significativo.

In generale, lo studio di queste decisioni porta a chiedersi se un approccio la cui interpretazione dei risultati non si basa né su criteri qualitativi né su soglie quantitative sia adeguata a garantire il vincolo di "oggettività" della metodologia come richiesto dal regolamento IR¹⁴.

¹⁴“L'analisi economica dovrebbe concentrarsi sull'incidenza del nuovo servizio proposto sul contratto di servizio pubblico nel suo complesso, compresi i servizi direttamente interessati, per l'intera durata, tenendo conto del valore di eventuali diritti di esclusiva concessi. 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. La valutazione dovrebbe basarsi su una metodologia obiettiva adottata dall'organismo di regolamen-

L'approccio francese, con un meticoloso studio della sostituibilità, che sfrutta le maggiori informazioni circa la domanda che sono disponibili al soggetto richiedente l'EET, e un'analisi economica strutturata in più fasi, calibra la valutazione a seconda della necessità di approfondimento, ed in questo esso è apprezzabile per i risvolti in termini di efficienza amministrativa, ma la mancanza di soglie, o di altri criteri specifici, per poter valutare l'"incidenza negativa notevole" appare il principale punto di criticità della metodologia francese. Al momento, però, non si hanno informazioni su casi di decisioni impugnate in sede amministrativa.

Verrà ora di seguito presentato il caso spagnolo, che ha invece delle soglie ben strutturate per poter valutare l'impatto dei nuovi servizi sul CdS.

2.3 Implementazione dell'EET in Spagna

La Spagna è il Paese che ha svolto il maggior numero di analisi EET in tutta Europa, sviluppate in **5** decisioni, di cui una sola riguarda un'archiviazione, determinata con la decisione **n°2022-039**. Le analisi svolte nelle quattro decisioni prese sono state **16**, per la precisione nelle decisioni: **n°2022-015**, **n°2023-027**, **n°2023-048**, **n°2024-008**.

Le numerose analisi sono dovute al fatto che sei delle analisi sono state "sdoppiate"¹⁵Questo è accaduto perché il CdS impattato, sempre lo stesso per tutte le richieste, ha una dimensione nazionale e include al suo interno servizi molto differenti tra loro.

Le tipologie di servizi OSP forniti sono i seguenti:

- **Cercanías:** Questi sono i servizi ferroviari suburbani, che collegano le città con i loro sobborghi o aree metropolitane. Sono caratterizzati da frequenze elevate e fermate ravvicinate, ideali per i pendolari.
- **Convenzionale a Media Distanza:** Questo tipo di servizio ferroviario collega città a distanze medio-lunghe, generalmente tra i 100 e i 500 km. Si tratta di treni che non raggiungono la velocità dell'alta velocità, ma offrono comunque un buon livello di comfort e velocità rispetto ai treni locali. Sono spesso utilizzati per collegamenti regionali tra città di dimensioni medie o piccole.
- **Alta Velocità a Media Distanza (AVANT):** Questo servizio si trova tra i treni ad alta velocità e quelli a media distanza. L'AVANT è un tipo di treno ad alta velocità, ma progettato per percorrere distanze medio-brevi, generalmente sotto i 300 km. Questi treni sono più veloci rispetto ai treni convenzionali, ma meno veloci rispetto ai treni dell'alta

tazione in funzione delle specificità del trasporto ferroviario nello Stato membro interessato." (considerando 17, regolamento IR, sottolineatura aggiunta).

¹⁵Le analisi sdoppiate avvengono per i tre nuovi servizi analizzati nella decisione n° 2022-015, per il nuovo servizio della n°2023-027 e per uno dei due della n°2023-048

velocità lunga distanza. Sono utilizzati per collegare città di dimensioni medie, come ad esempio tra grandi centri urbani e città più piccole.

Nelle analisi, sono stati presi in considerazione esclusivamente i servizi convenzionali a media distanza e i servizi AVANT. Tuttavia, poiché questi due tipi di servizio presentano caratteristiche differenti, l'analisi di sostituibilità è stata condotta separatamente per ciascuno di essi, insieme al conseguente resto dell'analisi. Per tale motivo, in alcuni casi, l'analisi è stata "sdoppiata", pur trattandosi della valutazione dell'impatto dello stesso nuovo servizio sullo stesso CdS.

Anche se in tutti i casi il CdS impattato è sempre lo stesso, in alcune situazioni si è dato spazio all'analisi dei servizi convenzionali a media distanza, mentre in altri si è focalizzata esclusivamente sui servizi AVANT, che sono gli unici ad aver superato l'analisi di sostituibilità, mentre i primi non sono mai stati ritenuti sostituibili.

Escludendo, quindi, le sei analisi, che si sono limitate a spiegare perché i servizi convenzionali a media distanza non possano essere considerati sostituibili con i nuovi servizi, tutte le analisi condotte si sono concentrate sulla sostituibilità con i servizi AVANT.

La ragione per cui i nuovi ingressi sono stati ritenuti sostituibili con questa tipologia di servizi risiede nel fatto che si è trattato esclusivamente di nuovi servizi ad alta velocità (AV). Tutti i nuovi servizi notificati in Spagna dal 2020 in poi sono stati infatti servizi AV. Questo costituisce un unicum nel panorama europeo, dovuto al particolare sviluppo delle linee ad alta velocità in Spagna. Al contrario, in tutti gli altri Paesi europei sono stati prevalentemente notificati servizi convenzionali, mentre in Spagna non si è mai trattato di servizi di questo tipo.

I nuovi servizi notificati in Spagna dal 2020 sono stati **16**, provenienti da tre diverse imprese ferroviarie: Ouigo, Ilsa e SNCF Voyageurs. Fino al 2021, non era mai stata richiesta un'analisi EET, mentre dal 2022 questa richiesta è stata effettuata per tutti i servizi notificati.

È probabile che la decisione di presentare sistematicamente istanza di EET sia stata presa per il fatto che, al fine di calcolare l'impatto cumulato dei nuovi servizi sul CdS, è necessario che tale richiesta venga effettuata. A tal proposito, è stato esplicitamente chiesto al regolatore se fosse possibile includere nell'impatto dei nuovi servizi già notificati in precedenza, per i quali l'EET non era stata richiesta. Il regolatore si è pronunciato chiaramente in merito, all'interno della decisione n°2022-015, negando questa possibilità. Tale decisione rappresenta la prima decisione del regolatore spagnolo in merito di EET e, da quel momento in poi, il test è sempre stato richiesto per tutti i nuovi servizi notificati.

I nuovi servizi notificati in Spagna, dal 2020 fino a fine 2024, sono stati i seguenti:

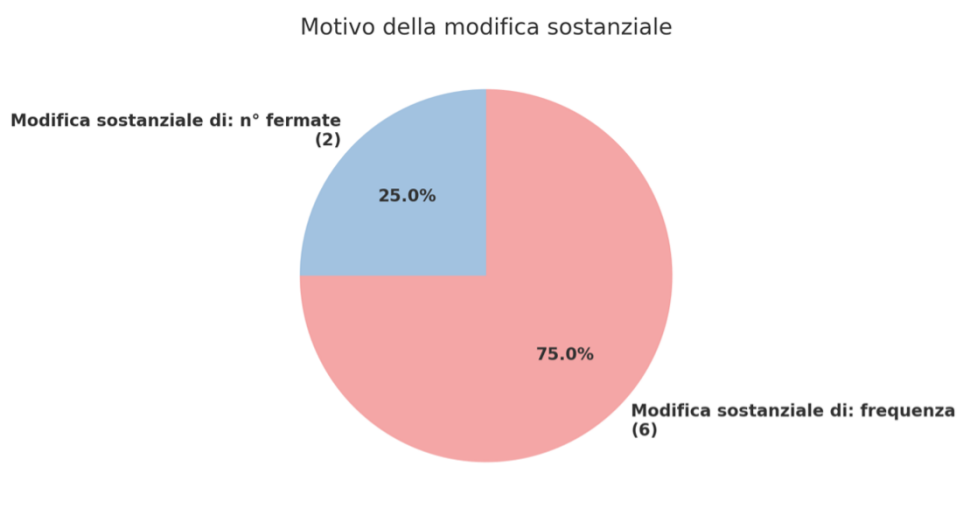
Tavola 2.6 - Nuovi servizi notificati all'autorità spagnola

TRATTA NUOVI SERVIZI FERROVIARI	IF	data pubblicazione notifica	data inizio servizio
Tarragona / Barcelona	OUIGO	01/06/20	31/05/21
Madrid / Sevilla	ILSA	28/05/20	01/01/22
Madrid / Malaga	ILSA	28/05/20	01/01/22
Madrid / Barcelona	OUIGO	29/07/21	12/12/21
Tarragona / Barcelona	OUIGO	29/07/21	12/12/21
Madrid / Albacete	ILSA	03/02/22	11/12/22
Ciudad Real / Madrid	ILSA	03/02/22	11/12/22
Cuenca / Madrid	ILSA	03/02/22	11/12/22
Tarragona / Barcelona	ILSA	03/02/22	11/12/22
Barcelona / Paris	SNCF VOYAGEURS	09/06/22	10/12/23
Valladolid / Madrid	OUIGO	21/05/23	CONFIDENZIALE
Alicante / Albacete	OUIGO	24/07/23	CONFIDENZIALE
Sevilla / Cordoba	OUIGO	24/07/23	CONFIDENZIALE
Madrid / Cuenca	OUIGO	23/01/24	CONFIDENZIALE
Cuenca / Albacete	OUIGO	23/01/24	CONFIDENZIALE
Cuenca / Valencia	OUIGO	23/01/24	CONFIDENZIALE

Anni di riferimento dal 2020 al 2024 - Elaborazione dati notifiche di nuovi servizi spagnole

Anche in questo caso, i nuovi servizi evidenziati sono quelli per cui è stato richiesto l'EET. In particolare, si è osservato che per esattamente la metà dei nuovi servizi notificati, si è trattato di modifiche sostanziali di un servizio precedentemente notificato. La modifica sostanziale è stata sempre identificata in termini di variazione del numero di fermate o della frequenza del servizio.

Figura 2.14: Modifiche sostanziali dei nuovi servizi in Spagna



Anni di riferimento dal 2020 al 2024 - Anni di riferimento dal 2019 al 2024 -Elaborazione dati notifiche di nuovi servizi spagnole

Tra le notifiche pervenute all'autorità spagnola, solo una ha riguardato un nuovo servizio internazionale, proveniente dalla francese SNCF Voyageurs (l'unica notifica ricevuta da questa impresa). Le notifiche inviate da Ilsa e Ouigo, invece, hanno sempre riguardato servizi nazionali.

In alcuni casi, i servizi notificati erano esclusivamente stagionali, pensati ad esempio per rispondere a esigenze di natura turistica, come nel caso della tratta Tarragona-Barcellona, attiva solo durante la stagione estiva.

Infine, una delle caratteristiche più rilevanti dei nuovi servizi spagnoli è che tutti sono di tipo AV.

Figura 2.15: Nuovi servizi nazionali e internazionali in Spagna



Anni di riferimento dal 2020 al 2024 - Anni di riferimento dal 2019 al 2024 -Elaborazione dati notifiche di nuovi servizi spagnole

Figura 2.16: Nuovi servizi Spagnoli con circolazione esclusivamente stagionale



Anni di riferimento dal 2020 al 2024 - Anni di riferimento dal 2019 al 2024 -Elaborazione dati notifiche di nuovi servizi spagnole

Dall'analisi delle tempistiche svolta precedentemente, è emerso che i nuovi servizi spagnoli sono sempre stati notificati molto dopo la scadenza dei 18 mesi previsti. Per i nuovi servizi notificati nel 2024, la comunicazione è stata effettuata addirittura dopo l'inizio dell'orario di servizio dell'anno in cui sarebbero dovuti entrare in funzione. Tuttavia, questo non ha creato problemi per l'effettuazione dell'EET su questi servizi, che è stata svolta regolarmente.

Le decisioni in merito EET da parte del regolatore spagnolo sono state nello specifico le seguenti:

- Decisione di riferimento **n°2022-015**, dove è stata richiesta l'analisi per 4 nuovi servizi. Uno di questi è stato successivamente ritirato dall'operatore, e per gli altri 3 è stata svolta l'analisi sia per i servizi AVANT, sia per i convenzionali a media percorrenza.
- Decisione di riferimento **n°2023-048**, che riguarda la richiesta di analisi per due nuovi servizi. Questa decisione è stata divisa in due parti: nella prima viene analizzato un nuovo servizio riguardante la tratta "Alicante-Albacete", che aveva bisogno di una risposta in tempi brevi dato l'imminente ingresso programmato; mentre nella seconda è stato analizzato un nuovo servizio sulla tratta "Siviglia-Cordoba", per il quale c'era più tempo necessario per prendere una decisione. Nel primo caso sono state svolte due analisi, mentre per il secondo sono stati valutati solo i servizi AVANT.
- Decisione di riferimento **n°2023-027**, riguardante un solo nuovo servizio, per cui sono state svolte entrambe le analisi.
- Decisione di riferimento **n°2024-008**, riguardante 3 nuovi servizi per cui è stato valutato l'impatto soltanto sui servizi AVANT.

La richiesta è sempre pervenuta da parte del Ministero dei Trasporti, in relazione al CdS precedentemente descritto. Questo contratto ha avuto inizio il 1° gennaio 2018 e terminerà alla fine del 2027, per una durata totale di 10 anni, durante la quale è stato previsto che l'impresa affidataria riceverà un corrispettivo compreso tra i 9 e i 10 miliardi di euro.

Di seguito sono riportati i nuovi servizi trattati nelle decisioni prese, insieme al numero di tratte dei servizi AVANT del CdS che sono state ritenute impattate da questi nuovi ingressi, nonché il numero delle rispettive corse giornaliere (considerando entrambe le direzioni). Sono stati evidenziati i servizi per i quali si è valutato anche l'impatto sui servizi convenzionali a media distanza, ma non sono state fornite ulteriori informazioni, in quanto l'analisi di sostituibilità ha determinato che questi servizi non possono essere considerati sostituibili.

Tavola 2.7 – Impatto dei nuovi servizi sul CdS spagnolo

ID DECISIONE DI RIFERIMENTO	ID NUOVO SERVIZIO	TRATTA NUOVI SERVIZI FERROVIARI	N° TRATTE CdS in sovrapposizione	N° TOTALE di corse giornaliere delle TRATTE CdS in sovrapposizione (PER GIORNO E PER ENTRAMBE LE DIREZIONI)	N° TOTALE di corse giornaliere NUOVO SERVIZIO in sovrapposizione (PER GIORNO E PER ENTRAMBE LE DIREZIONI)
ART-S 2022-015	ART-S 2022-001	Madrid / Albacete	1	24	4
	ART-S 2022-002	Ciudad Real / Madrid	1	32	4
	ART-S 2022-003	Cuenca / Madrid	1	24	6
	ART-S 2022-004	Tarragona / Barcelona	1	15	8
ART-S 2023-048	ART-S 2023-002	Alicante / Albacete	1	24	6
	ART-S 2023-003	Sevilla / Cordoba	1	20	6
ART-S 2023-027	ART-S 2023-001	Valladolid / Madrid	1	33	4
ART-S 2024-008	ART-S 2024-001	Madrid / Cuenca	1	34	6
	ART-S 2024-002	Cuenca / Albacete	1	21	4
	ART-S 2024-003	Cuenca / Valencia	1	13	2

Anni di riferimento dal 2020 al 2024 - Anni di riferimento dal 2019 al 2024 -Elaborazione dati da decisioni EET spagnole

2.3.1 Svolgimento dell'EET spagnolo

Le decisioni spagnole iniziano con una presentazione del contesto, che include un riepilogo dei principali passaggi procedurali e l'esposizione del quadro normativo applicabile. Successivamente, viene condotta l'analisi di sostituibilità, i cui risultati principali sono riportati di seguito.

Non sono state incluse le considerazioni sulla frequenza dei servizi, poiché, come evidenziato nella tabella, i servizi OSP risultano sistematicamente più frequenti. Tuttavia, l'autorità ha comunque valutato questo aspetto durante l'analisi.

Tavola 2.8 – Analisi di sostituibilità decisioni spagnole

ID DECISIONE DI RIFERIMENTO	ID NUOVO SERVIZIO	TIPO SERVIZIO DEL CdS ANALIZZATO	TEMPI di percorrenza e altre differenze qualitative (simili=0/ diversi=1)	PREZZI (livello simile=0/ prezzi più alti nuovo servizio=1/ più alti per OSP=2)	SOSTITUIBILITA' (solo pax occasionali=0/ sostituibilità totale=1)	SOGLIA oraria (+/- minuti)	N° corse dei servizi OSP ritenuti sostituibili col nuovo servizio (per giorno e per entrambe le direzioni)	% sostituibilità (corse sostituibili/ corse tot del CdS)	SERVIZI SOSTITUIBILI
ART-S 2022-015	ART-S 2022-001	AVANT	0	1	0	na	0	0	NO
ART-S 2022-015	ART-S 2022-003	AVANT	0	2	0	na	0	0	NO
ART-S 2022-015	ART-S 2022-004	AVANT	0	2	0	nd	nd	nd	SI
ART-S 2022-015	ART-S 2022-001	MEDIA DISTANZA	1	0	1	na	0	0	NO
ART-S 2022-015	ART-S 2022-003	MEDIA DISTANZA	1	0	1	na	0	0	NO
ART-S 2022-015	ART-S 2022-004	MEDIA DISTANZA	1	0	1	na	0	0	NO
ART-S 2023-048	ART-S 2023-002	AVANT	0	2	0	60	2	0,08	SI
ART-S 2023-048	ART-S 2023-002	MEDIA DISTANZA	1	0	1	na	na	0,00	NO
ART-S 2023-048	ART-S 2023-003	AVANT	0	2	0	35	6	0,30	SI
ART-S 2023-027	ART-S 2023-001	AVANT	0	0	0	35	6	0,18	SI
ART-S 2023-027	ART-S 2023-001	MEDIA DISTANZA	1	0	1	na	na	0,00	NO
ART-S 2024-008	ART-S 2024-001	AVANT	0	2	0	45	3	0,09	SI
ART-S 2024-008	ART-S 2024-002	AVANT	0	2	0	45	1	0,05	SI
ART-S 2024-008	ART-S 2024-003	AVANT	0	1	0	45	0	0	NO

Anni di riferimento dal 2020 al 2024 - Anni di riferimento dal 2019 al 2024 -Elaborazione dati da decisioni EET spagnole

I servizi convenzionali a media distanza non sono stati considerati in concorrenza con i nuovi servizi AV, poiché, pur presentando tariffe simili, i servizi OSP hanno tempi di percorrenza nettamente superiori e presentano altre differenze qualitative.

Inoltre, anche alcuni dei servizi AVANT sono stati ritenuti non sostituibili con i nuovi servizi, in quanto, nei casi analizzati, i servizi OSP non offrivano tariffe per clienti non occasionali. Unicamente tali tariffe sono state infatti considerate sostituibili.

I servizi AVANT offrono tariffe molto competitive per i clienti abituali (abbonati), che difficilmente rinuncerebbero al servizio attuale in favore del nuovo, mentre per i clienti occasionali il nuovo servizio presenta prezzi migliori. Di conseguenza, le corse considerate sostituibili sono state quelle dei servizi AVANT che applicano tariffe per passeggeri occasionali, in linea con la soglia oraria definita dal regolatore caso per caso. Ad esempio, nel caso dei servizi AVANT in concorrenza con il nuovo servizio 2023-002, solo una corsa andata e ritorno giornaliera presentava questo tipo di tariffa, e di conseguenza solo queste due corse sono state ritenute sostituibili col nuovo servizio.

Occorre sottolineare che questo approccio si differenzia notevolmente da quello adottato dal regolatore francese, che invece adegua la propria valutazione all'impostazione in termini di sostituibilità a quella fatta propria dal soggetto richiedente l'EET. L'Organismo di regolamentazione spagnolo per identificare la sostituibilità tra servizi impiega un modello in cui è stimato

il costo del viaggio per il consumatore, elaborato in accordo con il gestore dell'infrastruttura, sulla base del quale sono individuate i servizi da considerarsi "sostituibili" tra loro, quelli cioè che comportano lo stesso costo complessivo di viaggio.

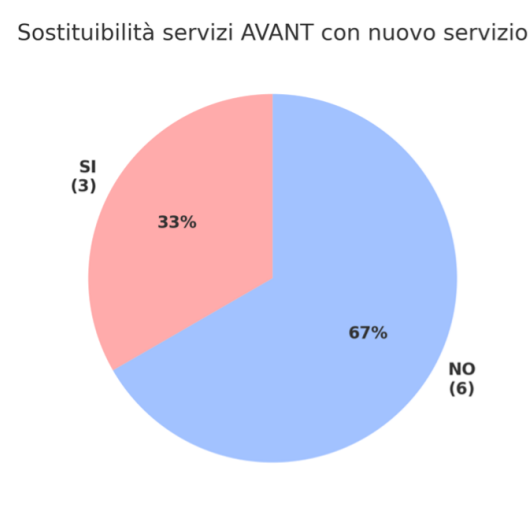
Distinguendo tra i due tipi di clienti, l'applicazione della metodologia spagnola consente di evidenziare una preferenza chiara su quale servizio ogni tipo di cliente preferisce e pertanto il numero di passeggeri che transita verso il nuovo servizio ferroviario è determinato sulla base dello shift totale di coloro che condividono quel tipo di preferenza. Sovente accanto alla decisione favorevole per il soggetto entrante, il regolatore spagnolo suggerisce allo Stato spagnolo di modificare il CdS, eliminando i servizi per passeggeri occasionali in quanto già soddisfatti dal nuovo servizio. Il regolatore sottolinea infatti che i test di equilibrio economico non dovrebbero limitare l'offerta commerciale delle compagnie ferroviarie per proteggere i servizi OSP laddove contraddistinti da prezzi superiori a quelli di mercato.

Questo perché, sovente, il risultato emergente dall'EEET è che le compagnie ferroviarie a mercato nuovi entranti sono in grado di offrire un numero sufficiente di frequenze a prezzi vantaggiosi per gli utenti. Ciò fa emergere l'opportunità per il Ministero dei Trasporti di rivedere il perimetro dei servizi OSP, riducendo l'offerta complessiva di servizi.

Infine, va precisato che il regolatore spagnolo non obbliga il richiedente EET a riportare le proprie stime dell'impatto, in ciò distanziandosi da quanto previsto dal regolamento IR (v. art. 7, lettera c)¹⁶ ma esegue autonomamente la valutazione, ricevendo come input esterno solamente la richiesta di analizzare un nuovo servizio per un determinato CdS, oltre che tutte le informazioni necessarie per svolgere l'analisi dai vari stakeholder.

¹⁶“Articolo 7 Prescrizioni in materia di informazioni per l'esame dell'equilibrio economico 1. Il soggetto che richiede l'esame dell'equilibrio economico fornisce le seguenti informazioni: a) nome, indirizzo, soggetto giuridico, numero di registrazione (se necessario) del soggetto richiedente; b) estremi di contatto della persona incaricata di rispondere alle domande; c) prove che l'equilibrio economico del contratto rischia di essere compromesso dal nuovo servizio ferroviario per passeggeri; d) se il soggetto richiedente è un'autorità competente o l'impresa ferroviaria che adempie il contratto di servizio pubblico, una copia del contratto di servizio pubblico.”

Figura 2.17: Figura 2.17- Sostituibilità dei servizi OSP AVANT con i nuovi servizi



Anni di riferimento dal 2020 al 2024 - Anni di riferimento dal 2019 al 2024 -Elaborazione dati da decisioni EET spagnole

Riassumendo, nessuna delle cinque analisi sui servizi convenzionali a media distanza ha dato come esito che i servizi siano sostituibili, mentre per sei su nove di quelle svolte sui servizi AVANT la sostituibilità è stata evidenziata. È importante notare che solo poche corse sono state considerate sostituibili, con un impatto mai superiore al 30% delle corse delle tratte interessate; questo valore modesto, unito alla durata complessiva alle numerose tratte del CdS, suggerisce che l'impatto economico deve essere limitato.

Non è quindi il singolo servizio a incidere sull'equilibrio economico del CdS, ma la somma di molteplici ingressi nel tempo. Ad oggi, la somma degli impatti calcolati nelle quattro decisioni prese non raggiunge nemmeno l'1% dei ricavi da traffico ex ante, la prima soglia stabilita dal regolatore spagnolo.

Per calcolare l'impatto, in maniera analoga alle decisioni francesi, i regolatori stimano il numero di passeggeri sottratti ai servizi OSP, basandosi sia sull'analisi di sostituibilità sia su valutazioni specifiche per ogni caso. Anche le decisioni spagnole includono una descrizione dei ragionamenti adottati per stimare l'impatto, senza riportare i calcoli dettagliati, considerandoli confidenziali. Infine, stimati i passeggeri sottratti, viene calcolato il prezzo medio dei biglietti, analizzando la situazione sulle tratte interessate negli anni precedenti e confrontando l'andamento di passeggeri e prezzi per i servizi OSP e gli altri servizi OA presenti sulla tratta.

Le decisioni spagnole considerano, alla fine dell'analisi, altri elementi della metodologia, come le possibili reazioni concorrenziali da parte dell'IA, i potenziali risparmi sui costi e le variazioni negli investimenti. Tuttavia, l'autorità ha sempre ritenuto che tali eventualità non fossero effettivamente realizzabili. In un solo caso il regolatore ha evidenziato benefici netti per i clienti

dall'ingresso del nuovo servizio, mentre in tutti gli altri casi questo aspetto non è stato menzionato.

È di seguito riassunto l'impatto calcolato nelle singole decisioni, sia del singolo caso, sia cumulato nel tempo. Sono state indicate con "na" le analisi terminate all'analisi di sostituibilità.

Tavola 2.9 – Impatto economico dei nuovi servizi sul CdS spagnolo

ID DECISIONE DI RIFERIMENTO	ID NUOVO SERVIZIO	incidenza sul reddito (%)	incidenza sul reddito CUMULATA (%)
ART-S 2022-015	ART-S 2022-001	na	0,003
	ART-S 2022-003	na	
	ART-S 2022-004	0,003	
ART-S 2023-048	ART-S 2023-002	0,014	0,089
	ART-S 2023-003	0,072	
ART-S 2023-027	ART-S 2023-001	0,124	0,213
ART-S 2024-008	ART-S 2024-001	0,018	0,231
	ART-S 2024-002		
	ART-S 2024-003	na	

Anni di riferimento dal 2020 al 2024 - Anni di riferimento dal 2019 al 2024 -Elaborazione dati da decisioni EET spagnole

Come si evince dalla tabella, l'impatto dei 6 nuovi servizi analizzati raggiunge un massimo totale dello 0,231%. Ciò indica che potrebbero ancora entrare numerosi servizi sulle tratte del CdS prima che si renda necessaria un'analisi più approfondita. Tuttavia, eventuali future analisi non porterebbero necessariamente alla negazione dell'ingresso ad un nuovo operatore, poiché la struttura delle soglie consente comunque l'ingresso in diversi casi, a determinate condizioni.

Si osserva, quindi, che nonostante una metodologia dettagliata con soglie molto specifiche, queste non hanno mai trovato una vera applicazione a causa della struttura particolare del mercato spagnolo, caratterizzato da una rete AV molto sviluppata e da essenzialmente un unico CdS, che include anche servizi AV. Sarebbe interessante vedere un'applicazione di soglie che replichino il modello spagnolo in un contesto in cui il loro utilizzo risulti più necessario. Vi è al tempo stesso da notare come l'approccio spagnolo, a parità di impatto economico in termini di ricavi da traffico sottratti ai servizi OSP derivante da un nuovo servizio ferroviario, faccia emergere come l'esito di un EET possa cambiare radicalmente a seconda della perimetrazione del CdS. A parità di nuovo servizio ferroviario a mercato, il suo ingresso potrebbe essere condizionato a seconda dell'ampiezza del CdS sul quale viene ad incidere: maggiore è quest'ultimo, maggiori sono le probabilità di superare l'EET. Ciò potrebbe lasciare spazio a comportamenti strategici da parte degli Enti affidanti volti a suddividere i servizi OSP tra più distinti affidamenti.

Passando ora al caso dei Paesi Bassi, tra gli elementi più interessanti, si segnala, la mancata applicazione dell'EET nonostante le numerose richieste.

2.4 Implementazione dell'EET nei Paesi Bassi

L'EET nei Paesi Bassi è stata richiesta per ben **41** nuovi servizi, trovando un riscontro soltanto per **3** di questi. Le tre analisi svolte sono racchiuse in un'unica decisione, mentre le 38 richieste respinte sono racchiuse in quattro decisioni di archiviazione EET.

Di seguito, è riportato l'elenco dei nuovi servizi notificati, con un'evidenziazione per quelli oggetto di richiesta di EET.

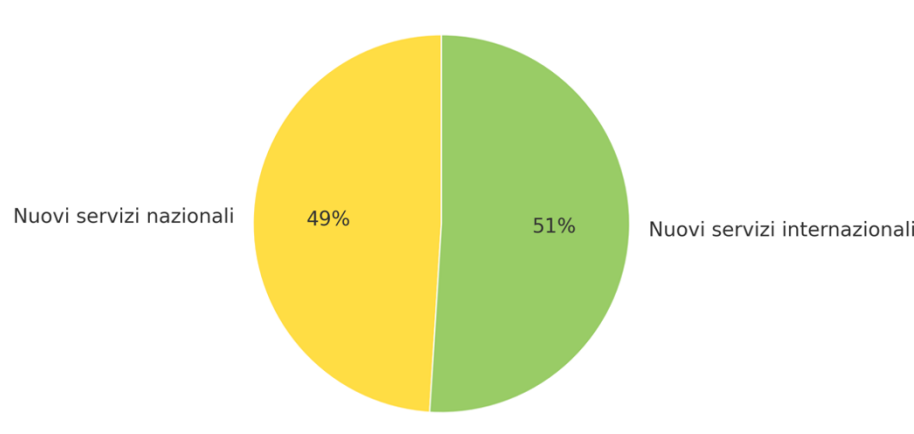
Tavola 2.10 - Nuovi servizi notificati all'autorità olandese

TRATTA NUOVI SERVIZI FERROVIARI	IF	data pubblicazione notifica	data inizio servizio
Amsterdam/Rotterdam/Londra	NS	17/01/20	31/05/21
Ostende / Praga / Varsavia	EUROPEAN SLEEPER	26/04/21	11/12/22
Zuthphen / Amersfoort	ARRIVA	09/06/21	16/12/22
Maastricht / Schiphol Airport	ARRIVA	09/06/21	16/12/22
Groninger / Schiphol Airport	ARRIVA	09/06/21	16/12/22
Amsterdam / Zurigo	NS	10/06/21	11/12/22
Amsterdam / Barcellona	EUROPEAN SLEEPER	22/06/22	10/12/23
Groningen / Zwolle	ARRIVA	14/12/22	01/01/25
Leeuwanden /Zwolle	ARRIVA	14/12/22	01/01/25
Dordrecht / Utrecht	QBUZZ	09/03/23	21/12/24
Oberhausen / Rotterdam	FLIXTRAIN	23/05/23	15/12/24
Groningen / Parigi	ARRIVA	08/06/23	01/06/26
Amsterdam / Parigi	QBUZZ	08/06/23	01/01/27
Amsterdam / Berlino	QBUZZ	08/06/23	01/01/27
Amsterdam / Eindhoven	QBUZZ	08/06/23	01/01/27
Amsterdam / Berlino	NS	13/06/23	15/12/24
Amsterdam / Francoforte / Basilea	NS	13/06/23	15/12/24
Amsterdam / Londra	NS	13/06/23	15/12/24
Amsterdam / Parigi	NS	13/06/23	15/12/24
Amsterdam / Marne-la-Vallée	NS	13/06/23	15/12/24
Amsterdam / Marsiglia	NS	13/06/23	01/07/25
Amsterdam / Bourg-Saint-Maurice	NS	13/06/23	15/12/24
Amsterdam / Vienna / Innsbruck	NS	13/06/23	15/12/24
Amsterdam / Hoofddorp	ARRIVA	22/09/23	14/12/25
Apeldoorn / Enschede	ARRIVA	22/09/23	14/12/25
Eindhoven / Heerlen	ARRIVA	22/09/23	14/12/25
Lelystad / Zwolle	ARRIVA	22/09/23	14/12/25
Amsterdam / Bruxelles	ARRIVA	22/09/23	13/12/26
Zwolle / Utrecht	ARRIVA	22/09/23	13/12/26
Zutphen / Wijchen	ARRIVA	22/09/23	12/12/27
Arnhem / Dordrecht	ARRIVA	22/09/23	12/12/27
Arnhem / Ede Wageningen	ARRIVA	22/09/23	12/12/27
Hertogenbosch / Deurne	ARRIVA	22/09/23	12/12/27
Weert / Tilburg University	ARRIVA	22/09/23	12/12/27
Vlissingen / Breda	ARRIVA	22/09/23	12/10/28
Dordrecht / Roosendaal	ARRIVA	22/09/23	12/10/28
Den Haag / Dordrecht	ARRIVA	22/09/23	12/10/28
Utrecht / Almere	ARRIVA	22/09/23	15/12/30
Utrecht / Hoofddorp	ARRIVA	22/09/23	15/12/30
Rhenen / Amsterdam	ARRIVA	22/09/23	15/12/30
Den Bosch Tiel / Woerden Gouda	ARRIVA	22/09/23	15/12/30
Utrecht / Baarn	ARRIVA	22/09/23	15/12/30
Amersfoort / Amsterdam	ARRIVA	22/09/23	14/12/31
Lelystad / Der Haag	ARRIVA	22/09/23	14/12/31
Almere Oostvaarders / Amsterdam	ARRIVA	22/09/23	14/12/31
Uitgeest / Rotterdam	ARRIVA	22/09/23	12/12/32
Amsterdam / Zandvoort	ARRIVA	22/09/23	12/12/32
Amsterdam / Hoorn	ARRIVA	22/09/23	12/12/32
Den Haag / Haarlem	ARRIVA	22/09/23	12/12/32
Utrecht / Amersfoort	ARRIVA	25/09/23	01/01/26
Amsterdam / Berlino	QBUZZ	10/10/23	01/01/27
Amsterdam / Parigi	QBUZZ	10/10/23	01/01/27
Amsterdam / Francoforte	QBUZZ	09/11/23	01/01/27
Groningen / Amsterdam / Parigi	HEUROTRAIN	12/11/23	12/12/27
Amsterdam / Londra	HEUROTRAIN	12/11/23	12/12/27
Amsterdam / Berlino	FLYWISE TRAVEL	15/11/23	01/01/26
Amsterdam / Parigi	FLYWISE TRAVEL	15/11/23	01/01/26
Amsterdam / Basilea	FLYWISE TRAVEL	15/11/23	01/01/26
Amsterdam / Berlino	FLYWISE TRAVEL	20/11/23	01/01/26
Amsterdam / Parigi	FLYWISE TRAVEL	20/11/23	01/01/26
Amsterdam / Basilea	FLYWISE TRAVEL	20/11/23	01/01/26
Amsterdam / Copenaghen	FLYWISE TRAVEL	20/11/23	01/01/26
Amsterdam / Monaco	FLYWISE TRAVEL	20/11/23	01/01/26
Zwolle / Schiphol	ARRIVA	12/03/24	01/01/26
Amsterdam / Vienna	NS	13/06/24	14/12/25
Amsterdam / Francoforte	GOVOLTA	16/10/24	01/01/27
Amsterdam / Amburgo	GOVOLTA	16/10/24	01/01/27
Amsterdam / Bruges	GOVOLTA	16/10/24	01/01/27

Anni di riferimento dal 2020 al 2024 - Elaborazione dati notifiche di nuovi servizi olandesi

Il mercato del trasporto ferroviario passeggeri nei Paesi Bassi presenta caratteristiche distintive rispetto a quelli analizzati in precedenza. La ridotta estensione territoriale e la posizione geografica strategica fanno del Paese un nodo di collegamento tra diverse nazioni. Questa peculiarità si riflette nell'elevata presenza di servizi internazionali, che rappresentano più della metà delle notifiche di nuovi servizi effettuate dal 2020.

Figura 2.18: Nuovi servizi nazionali e internazionali nei Paesi Bassi



Anni di riferimento dal 2020 al 2024 - Anni di riferimento dal 2019 al 2024 -Elaborazione dati notifiche di nuovi servizi olandesi

L'elevato grado di apertura del mercato ferroviario olandese ai servizi internazionali si manifesta anche nella presenza di un cospicuo numero di imprese straniere operanti sul territorio. I 68 nuovi servizi sono stati notificati da otto imprese ferroviarie: NS, European Sleeper, Arriva, Qbuzz, FlixTrain, Heurotrain, Flywise Travel e Govolta. Tra queste, tre non sono di origine olandese: European Sleeper è belga, FlixTrain è tedesca, mentre Arriva è britannica.

Un altro aspetto distintivo che emerge dalle notifiche di nuovo servizio è il fatto che in alcuni casi si è trattato di treni notturni, cosa che non si è mai verificata in altri Paesi come Spagna, Italia o Francia.

2.4.1 Il mancato avvio degli EET olandesi sul nuovo CdS

A differenza di Francia e Spagna, nei Paesi Bassi non è possibile individuare un "EET tipo", poiché è stato avviato un solo procedimento, relativo alla prima richiesta presentata. Tutti i casi successivi sono stati archiviati, e può essere interessante osservare le motivazioni alla base di queste decisioni.

Le tre richieste per cui è stato avviato il procedimento sono analizzate tutte nella decisione n°2021-052227. I tre servizi erano stati presentati aventi un impatto sulla concessione ferroviaria principale per il periodo 2015-2024, in prossimità della scadenza al momento della richiesta.

I nuovi servizi in questione sarebbero infatti entrati in funzione all'inizio del servizio 2023, sovrapponendosi al CdS per soli 2 anni, ovvero il 20% della durata complessiva del contratto.

L'analisi ha evidenziato un impatto totale sul TIR pari allo 0,03%, inferiore alla soglia minima dello 0,2% richiesta dal regolatore olandese per effettuare ulteriori approfondimenti. In questo contesto, invece di calcolare direttamente il TIR, è stato stimato il ROIC¹⁷, considerato una buona approssimazione.

Nonostante il mancato superamento della soglia indichi un equilibrio economico “non compromesso”, il regolatore olandese ha specificato nella decisione, inoltre, che l'impatto sui ricavi da traffico è al massimo dello 0,04%, valore ritenuto trascurabile, e che l'entrata del nuovo servizio non avrebbe comportato risparmi sui costi per l'IA.

L'approccio metodologico adottato è significativamente più rapido rispetto a quello dei due regolatori precedentemente analizzati, poiché prevede una stima iniziale dell'impatto sul TIR, separata da qualsiasi altra valutazione. Se l'impatto risulta inferiore allo 0,2%, come nel caso verificatosi, o superiore all'1%, la decisione viene presa rapidamente senza ulteriori analisi, garantendo tempi di valutazione estremamente ridotti.

Se l'impatto è inferiore allo 0,2%, l'ingresso viene sempre garantito, indipendentemente da altri fattori. Al contrario, se l'impatto supera l'1%, la decisione risulta sempre nel diniego dell'accesso.

I tre servizi analizzati furono la prima richiesta EET nei Paesi Bassi. La successiva è stata effettuata nel gennaio 2023, a più di un anno dalla prima, e richiedeva l'analisi di due nuovi servizi notificati, per i quali è stato stimato dal richiedente un impatto pari allo 0,8% del TIR del CdS del futuro affidamento, un valore che, secondo la metodologia del Paese, richiederebbe ulteriori approfondimenti.

I nuovi servizi in questione sarebbero entrati in vigore il 1° gennaio 2025, esattamente dopo il termine del CdS vigente. Al momento della richiesta di EET, il CdS per la concessione ferroviaria principale del periodo 2025-2033 non era ancora stato firmato.

Secondo il regolamento IR, è possibile richiedere l'EET anche per un CdS futuro, **a condizione che esso sia in corso di aggiudicazione tramite procedura di gara e che il termine per la presentazione delle offerte all'autorità competente sia scaduto.** Tuttavia, nel caso in

¹⁷L'acronimo ROIC sta per Return on Invested Capital (Rendimento del Capitale Investito). La sua definizione è una misura della redditività di un'azienda che esprime il ritorno sugli investimenti effettuati per generare profitti. Viene calcolato come il rapporto tra il reddito operativo netto dopo le imposte (NOPAT, Net Operating Profit After Taxes) e il capitale investito (che include debiti e capitale proprio).

esame, il nuovo CdS era destinato ad essere affidato tramite concessione diretta, una modalità che non risulta beneficiare di alcuna deroga nel regolamento IR.

Le notifiche di nuovo servizio sono state inviate oltre tre mesi prima dell'assegnazione della concessione, un momento che il regolatore olandese ha ritenuto paragonabile alla fase di presentazione delle offerte. Per questo motivo, la richiesta di EET è stata respinta, con la decisione **n° 2023-181559**.

Dal 2020 fino all'inizio del 2023 (momento della decisione del regolatore olandese di respingere la richiesta di EET), erano state presentate solamente 8 notifiche di nuovi servizi, mentre dopo la decisione di respingere l'EET, nel corso del 2023 sono state inoltrate più di 50 notifiche, alcune delle quali con quasi un decennio di anticipo rispetto all'ingresso del nuovo servizio.

Tra tutte queste notifiche, sono presenti anche 26 nuovi servizi, notificati tutti allo stesso momento nel settembre 2023 da Arriva, per la totalità dei quali è stato richiesto l'EET. Nello stesso periodo, è giunta al regolatore olandese un'altra richiesta, per alcuni dei numerosi servizi notificati tra il mese di maggio e il mese di giugno dello stesso anno. Entrambe queste richieste sono state respinte: quella riguardanti i sei servizi notificati tra maggio e giugno nella decisione **n° 023-184741**, mentre le 26 notifiche di Arriva nella decisione **n° 2023-186342**.

Dato che al momento di queste ultime due richieste di EET, la concessione era già stata affidata, il regolatore olandese ha dovuto prendere una posizione riguardante la possibilità di effettuare il test sulla futura concessione, essendo stata assegnata privatamente e non con procedura di gara. Secondo il regolamento IR per casi come questi non si può richiedere un'EET su un futuro CdS.

La Commissione europea ha fornito su richiesta del regolatore olandese un parere secondo il quale, finché l'aggiudicazione della concessione non è definitiva e il contratto non è stato firmato, non si può considerare concluso un "contratto di servizio pubblico", indipendentemente dal fatto che l'entità o il quadro finanziario siano già stati determinati. La protezione dei contratti in fase di aggiudicazione si applica solo se è in corso una gara d'appalto e il termine per la presentazione delle offerte è scaduto, come evidenziato dall'art. 5, paragrafo 2, del IR. Di conseguenza, qualsiasi richiesta di EET presentata prima della firma del contratto HRN 2025-2033 è stata considerata inammissibile.

“La CE rileva che le autorità olandesi intendono aggiudicare privatamente una nuova concessione a NS alla fine del 2023. Secondo la CE, finché l'aggiudicazione di questa concessione non è definitiva e il contratto di concessione non è stato firmato, non esiste un "contratto di servizio pubblico concluso per la stessa linea o una linea alternativa" di cui all'articolo 11, in primo luogo membro della direttiva rifiuta. Per giungere a questa conclusione non è importante

se l'entità della concessione o il suo quadro finanziario siano già stati determinati.”

“La CE sottolinea che è possibile tutelare i contratti di servizio pubblico in fase di aggiudicazione. Tuttavia, questa protezione si applica solo ai contratti per i quali è in corso una gara d'appalto. Secondo la CE ciò emerge dal testo dell'articolo 5, paragrafo 2, del Regolamento di Attuazione. Il presupposto di fondo, secondo la CE, è che l'equilibrio economico di una concessione aggiudicata privatamente ancora in fase di negoziazione può sempre essere protetto adeguandone le dimensioni alla luce del servizio di accesso aperto recentemente segnalato.”

(Regolamento d'esecuzione (UE) 2018/1975)

Questa visione è stata quella adottata dall'autorità dei Paesi Bassi.

Per questo motivo, sia la richiesta di EET relativa ai 26 nuovi servizi notificati da Arriva, sia quella precedente sono state respinte. È interessante notare che tutti i nuovi servizi di Arriva sono stati notificati il giorno successivo alla pubblicazione della decisione **n° 023-184741**, riguardante i sei servizi notificati tra maggio e giugno.

Infine, è stata presa un'ultima decisione nel gennaio 2024, la **n° 2023-187293**, dove è stato nuovamente negato l'EET, sulla base delle stesse motivazioni, poiché il CdS sarebbe stato firmato all'inizio del 2024, mentre la richiesta di EET era arrivata alla fine del 2023.

Con la firma del CdS, diventa fondamentale monitorare gli sviluppi futuri nel contesto olandese. Come è possibile leggere nella tabella che riassume le notifiche di nuovi servizi pervenute nei Paesi Bassi, nel corso del 2024 sono stati segnalati cinque nuovi servizi, per i quali potrebbe essere richiesta l'EET.

Non è ancora chiaro se tali richieste siano state effettivamente presentate, poiché non sono state rilasciate comunicazioni pubbliche al riguardo. Indipendentemente dal fatto che per questi servizi sia stato richiesto o meno il test, quando verrà presentata una nuova richiesta di EET sarà fondamentale esaminare l'impatto stimato nelle prossime valutazioni. Questo perché la metodologia olandese prevede anche l'analisi dei servizi notificati in precedenza, a prescindere dal fatto che sia stata già svolta un'EET.

Qualora si verificasse questo scenario, con l'aggregazione delle nuove richieste precedenti alla valutazione dell'impatto, sarebbe interessante analizzare il comportamento del regolatore. Un numero così elevato di servizi considerati congiuntamente potrebbe, con buone probabilità, avere un impatto significativo sul CdS. Di conseguenza, constatato l'impatto, il regolatore sarebbe costretto a prendere delle decisioni, impedendo l'ingresso dei nuovi servizi, ma non è chiaro

quanti e quali servizi verrebbero esclusi e le motivazioni alla base di tali decisioni.

È importante sottolineare che, al momento dell'unica analisi svolta, erano già stati notificati altri due nuovi servizi, che tuttavia non sono stati inclusi nella decisione finale, contrariamente a quanto previsto dalla metodologia. Questo elemento aggiunge ulteriore incertezza sul comportamento del regolatore, il quale, pur avendo avuto l'opportunità di applicare la valutazione dell'impatto cumulato, non l'ha effettivamente considerata nell'unico precedente dove avrebbe dovuto farlo.

In questo contesto, il quadro appare ancora più incerto, poiché non è chiaro se in futuro il regolatore adotterà un approccio più rigoroso nella valutazione aggregata dei servizi notificati, né come verrà gestita un'eventuale compromissione del CdS.

Come abbiamo potuto vedere, l'applicazione dell'EET e le decisioni che ne derivano possono generare incertezze significative nel panorama ferroviario. Questo tipo di incertezze non sono presenti solo per i Paesi Bassi, ma per motivi molto diversi sono presenti anche ad altri paesi europei, come la Polonia.

2.5 Implementazione dell'EET in Polonia

Il mercato ferroviario polacco, pur essendo in fase di modernizzazione, continua a essere fortemente influenzato dal settore pubblico, con PKP Intercity, la compagnia ferroviaria statale, che mantiene una posizione dominante nel trasporto passeggeri. Alcuni osservatori indipendenti, tra cui l'associazione ALLRAIL, sollevano preoccupazioni riguardo a come il sostegno pubblico favorisca l'incumbent statale, riducendo le opportunità di accesso al mercato per gli operatori privati.

L'Ufficio dei Trasporti Ferroviari (UTK), responsabile della regolamentazione, ha assunto un ruolo centrale nella gestione dell'apertura del mercato, ma è stato oggetto di critiche, che accusano l'UTK di trattare in modo differenziato le richieste di accesso al mercato da parte di PKP Intercity rispetto agli operatori privati. Secondo queste osservazioni, alcune richieste da parte di operatori privati, come Arriva e RegioJet, sono state respinte, nonostante le offerte di servizio fossero simili a quelle già offerte da PKP Intercity. L'UTK ha difeso le sue decisioni, spiegando che le sue scelte si basano su criteri giuridici e tecnici, come la necessità di rispettare gli obblighi di sicurezza e la salvaguardia dell'equilibrio economico del sistema ferroviario, che garantisce la sostenibilità delle infrastrutture.

Tuttavia, le critiche riguardo l'uso dei test di equilibrio economico e le limitazioni sui nuovi

servizi restano un tema discusso. ALLRAIL sostiene che le decisioni in merito ai test di equilibrio economico sono state utilizzate per giustificare il trattamento differenziato, con alcune richieste di nuovi operatori respinte per ragioni economiche, pur presentando offerte simili a quelle di PKP Intercity. Allo stesso modo, la lentezza nei processi decisionali ha suscitato ulteriori critiche, in quanto le tempistiche di risposta sono talvolta superiori a quanto previsto dalla normativa europea, creando incertezze per gli operatori privati. Nonostante l'UTK sostenga che la complessità di alcune decisioni giustifichi questi tempi, i ritardi hanno portato alcuni operatori a rinunciare a lanciare i propri servizi, riducendo l'impatto dell'apertura del mercato.

L'UTK, nel rispondere alle accuse, ha affermato che la liberalizzazione del mercato ferroviario in Polonia è un processo in corso e che il numero di richieste approvate per nuovi operatori è aumentato negli ultimi anni. Tuttavia, le critiche avanzate da parte di ALLRAIL, che lamenta la prevalenza di rotte minori o stagionali e la mancata apertura delle rotte ad alta domanda, riflettono una percezione diffusa che l'apertura del mercato non sia ancora sufficientemente avanzata, soprattutto per le tratte di maggiore rilevanza economica.

Le critiche, sollevate da osservatori indipendenti come ALLRAIL, evidenziano la necessità di bilanciare la protezione dell'operatore pubblico e la promozione della concorrenza per stimolare l'innovazione e migliorare i servizi per i passeggeri. L'approccio regolatorio dell'UTK è al centro di un dibattito che evidenzia la complessità e le difficoltà di liberalizzare un mercato in cui il ruolo del settore pubblico resta preminente.

2.5.1 Analisi degli EET polacchi del 2022

Analizzare tutte le decisioni prese dall'UTK nel dettaglio sarebbe stato complicato e troppo dispendioso per la ricerca più ampia sulla situazione europea. Per superare questo ostacolo, è stato deciso di selezionare un campione rappresentativo delle decisioni prese dal regolatore, analizzando tutte quelle prese nel 2022, ovvero 21 in totale. Attraverso l'analisi di queste decisioni, si è cercato di valutare se le accuse lanciate potessero trovare riscontro nelle scelte effettivamente adottate dall'UTK.

I risultati principali sono sintetizzati nella tabella seguente. Sono evidenziati in blu i servizi di minore dimensione, mentre in rosso quelli più grandi.

Tavola 2.11- Panoramica EET polacchi 2022

ID EET	Richiedente	Tempo decisione (in giorni)	Corse giornaliere (andata e ritorno)	Servizio giornaliero (NO implica servizio solo nei weekend)	Servizio stagionale	Accesso consentito
ART-P 01	REGIO JET	547	18	SI	NO	NO
ART-P 02	REGIO JET	547	18	SI	NO	CONDIZIONATO
ART-P 03	PKP	133	14	SI	NO	SI
ART-P 04	PKP	133	6	SI	NO	SI
ART-P 05	PKP	175	2	SI	NO	SI
ART-P 06	PKP	141	8	SI	NO	SI
ART-P 07	KOLEJE MAYOPOLSKIE	158	2	NO	NO	SI
ART-P 08	KOLEJE DOLNOYLYSKIE	134	1	NO	NO	SI
ART-P 09	PKP	134	2	SI	SI	SI
ART-P 10	PKP	139	2	NO	NO	SI
ART-P 11	PKP	139	2	NO	NO	SI
ART-P 12	PKP	139	4	SI	SI	SI
ART-P 13	PKP	139	4	SI	NO	SI
ART-P 14	PKP	139	2	SI	SI	SI
ART-P 15	LEO EXPRESS	945	12	SI	NO	NO
ART-P 16	REGIO JET	720	4	SI	NO	SI
ART-P 17	KOLEJE YLYSKIE	341	2	NO	SI	SI
ART-P 18	ARRIVA	394	2	SI	SI	SI
ART-P 19	ARRIVA	139	4	SI	SI	SI
ART-P 20	REGIO JET	125	2	NO	NO	SI
ART-P 21	REGIO JET	102	2	NO	SI	SI

Anni di riferimento dal 2022 - Elaborazione dati decisioni EET polacche

Gli operatori **Koleje Małopolskie**, **Koleje Dolnoślaskie** e **Koleje Śląskie** sono compagnie ferroviarie regionali polacche, ciascuna operante nelle rispettive regioni. Si tratta dunque di compagnie ferroviarie pubbliche.

Sono state riportate le corse giornaliere del servizio, insieme alle informazioni sulla stagionalità e sul fatto che si tratti o meno di un servizio full-time, per poter distinguere i nuovi servizi poco impattanti dagli ingressi più significativi nel mercato. Questa distinzione è fondamentale, poiché, secondo l'accusa, mentre una valutazione complessiva di tutti gli ingressi potrebbe suggerire un'apertura del mercato, un'analisi più approfondita dell'importanza dei servizi – facendo un distinguo tra i vari tipi di servizio – rivela una situazione diversa.

Nel 2022, per oltre l'80% delle richieste pervenute è stato concesso l'accesso al mercato. Solo una richiesta è stata effettivamente negata, mentre per un'altra è stato imposto un ingresso limitato. Inoltre, c'è stato il ritiro della richiesta da parte di Leo Express dopo 945 giorni, come

segnalato anche da ALLRAIL. Questi dati sono in linea con quanto dichiarato dall'UTK.

Focalizzandoci invece sugli ingressi ritenuti di minore importanza, si osserva che tutti sono stati approvati, indipendentemente dal richiedente. Sono stati considerati marginali i servizi part-time, stagionali o con quattro o meno corse giornaliere.

Tra i servizi più significativi per cui è stata presa una decisione EET, vi sono tre segnalazioni da parte dell'incumbent PKP Intercity, due da RegioJet e il servizio ritirato di Leo Express. Concentrandosi solo su questi, emerge un possibile atteggiamento discriminatorio: mentre i tre servizi di PKP Intercity sono stati tutti approvati senza difficoltà, per gli altri tre ci sono stati ostacoli e complicazioni, evidenziando un trattamento diseguale nei confronti dei nuovi operatori.

Tavola 2.12- Decisioni EET polacche 2022

IF	Richieste ingressi totali	Ingressi consentiti
PKP	10	10
KOLEJE	3	3
REGIO JET	5	3
LEO EXPRESS	1	0
ARRIVA	2	2
Totale	21	18

Anni di riferimento dal 2022 - Elaborazione dati decisioni EET polacche

Tavola 2.13 – Decisioni EET polacche 2022 divise per dimensione ingressi

IF	Richieste ingressi minori	Ingressi minori consentiti	Richieste ingressi maggiori	Ingressi maggiori consentiti
PKP	7	7	3	3
KOLEJE	3	3	0	0
REGIO JET	3	3	2	0
LEO EXPRESS	0	/	1	0
ARRIVA	2	2	0	0
Totale	15	15	6	3

Anni di riferimento dal 2022 - Elaborazione dati decisioni EET polacche

È interessante osservare come per i tre servizi PKP più importanti si sia arrivati ad una decisione in circa quattro mesi, mentre per i due servizi RegioJet la decisione sia arrivata un anno e mezzo dopo la richiesta. Le decisioni su RegioJet sono un ricorso su una decisione precedente, ma la prima decisione era stata comunque presa un anno dopo la richiesta, tempi comunque triplicati

rispetto a quelli per le decisioni sull'incumbent. I tempi diversi si possono osservare pure per le decisioni su ingressi più piccoli, che per PKP sono sempre stati presi in tempi ridotti, mentre per gli altri operatori non è inusuale osservare tempi più lunghi per una decisione.

Dunque, sebbene questa piccola analisi non costituisca una prova definitiva dell'atteggiamento discriminatorio adottato dal regolatore polacco, quanto emerso non smentisce la tesi sostenuta da ALLRAIL. Infatti, anche nel campione analizzato, si riscontrano gli stessi atteggiamenti descritti, suggerendo che, pur su scala ridotta, le dinamiche di trattamento diseguale tra gli operatori privati e l'incumbent statale siano effettivamente presenti anche nel campione analizzato.

Il caso polacco evidenzia l'importanza di un atteggiamento trasparente da parte del regolatore. La chiarezza dovrebbe caratterizzare ogni fase del processo, dall'analisi preliminare, alle comunicazioni ufficiali, fino al rispetto delle tempistiche per ciascuna fase dell'EET. Un approccio trasparente e coerente non solo garantirebbe una maggiore fiducia nel sistema, ma faciliterebbe anche l'ingresso di nuovi operatori nel mercato, assicurando una concorrenza leale e un miglioramento dei servizi offerti.

2.6 Analisi della trasparenza dei regolatori UE

Per raccogliere informazioni sui vari Paesi dell'UE che applicano l'EET, è stato necessario consultare i siti web dei regolatori nazionali, al fine di acquisire tutti i dati utili disponibili. In particolare, sono stati esaminati i siti dei 18 Paesi che hanno aderito all'articolo 11 della direttiva recast. Tuttavia, non in tutti i casi è stato possibile ottenere le stesse informazioni. In alcuni Paesi, infatti, dati fondamentali per l'analisi risultavano mancanti, e la facilità di accesso alle informazioni variava significativamente da un regolatore all'altro.

Per la ricerca, le informazioni più rilevanti da raccogliere sui regolatori sono state innanzitutto la **metodologia EET**, seguita dalle **notifiche dei nuovi servizi** e dalle **decisioni EET adottate**. Un ulteriore aspetto importante che avrebbe dovuto essere presente su tutti i siti delle autorità riguarda i **modelli per la richiesta di un nuovo servizio** da parte degli operatori ferroviari, nonché il **modulo per richiedere l'istanza EET**. Secondo il regolamento IR, infatti, il regolatore è tenuto a pubblicare sul proprio sito web la metodologia EET, le notifiche relative ai nuovi servizi ricevuti, il modulo per la richiesta e una versione delle decisioni EET adottate. Sebbene non sia esplicitamente obbligatoria la pubblicazione del modulo per richiedere l'EET, è stata comunque considerata la presenza di tale modulo come un elemento di valutazione come un indicatore importante della **trasparenza** del regolatore.

Per valutare il livello di trasparenza, è stata condotta un'analisi **multi-criterio**, considerando non solo la presenza degli elementi precedentemente menzionati, ma anche la disponibilità del-

le **decisioni di archiviazione EET** e la presenza, o meno, di una **sezione specialistica** sui siti web, dedicata all'EET. Inoltre, è stata valutata la **completezza** di tale sezione, per determinare quanto efficacemente il regolatore fornisca informazioni dettagliate e chiare riguardo all'applicazione dell'EET.

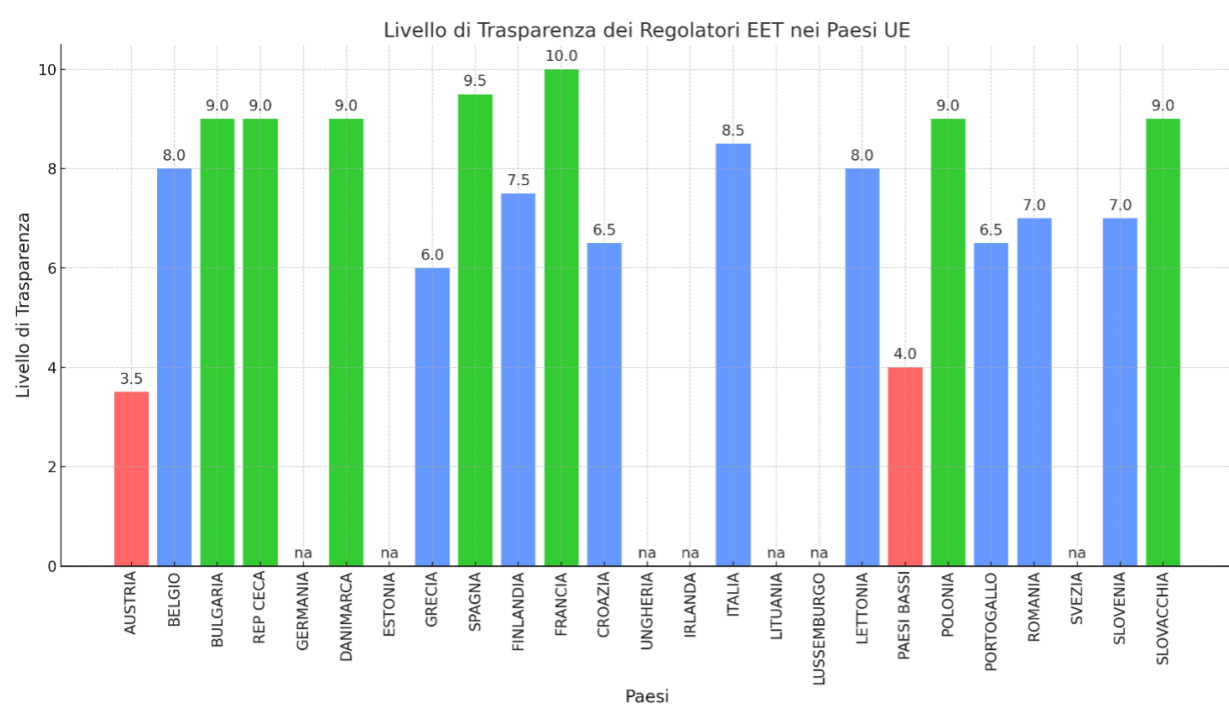
Per svolgere l'analisi, è stato assegnato un **peso** ai vari criteri, e dopo aver valutato la presenza o l'assenza di ciascun elemento nel sito web del regolatore, è stato determinato il livello di trasparenza per ogni autorità, sommando i punteggi relativi ai criteri presenti. Il punteggio finale per la trasparenza varia da 0 a 10. Le autorità che hanno ottenuto un punteggio inferiore a 6 sono state considerate come aventi un **basso livello di trasparenza**, quelle con un punteggio compreso tra 6 e 8,5 sono state classificate con **trasparenza media**, mentre le autorità che hanno ottenuto un punteggio di 9 o superiore sono state ritenute **completamente trasparenti** riguardo all'EET.

Sono stati assegnati **2 punti** nel caso in cui il modulo per la richiesta di un nuovo servizio fosse presente sul sito, mentre **1,5 punti** sono stati attribuiti nel caso fosse disponibile il modulo standard per richiedere l'EET. È stato assegnato un punteggio leggermente inferiore per quest'ultimo, in quanto il regolamento IR non prevede esplicitamente l'obbligo di pubblicare tale modulo sul sito web. Sono stati inoltre attribuiti **2 punti** per la presenza delle **notifiche dei nuovi servizi** e delle **decisioni EET**. Qualora fosse stato accertato che il regolatore pubblichi anche le **archiviazioni delle decisioni**, è stato assegnato un **ulteriore punto**. Considerando che è difficile stabilire se l'assenza di archiviazioni EET sia dovuta a una negligenza del regolatore o semplicemente al fatto che tali archiviazioni non si siano mai verificate, è stato comunque attribuito **mezzo punto** ai regolatori per cui persiste tale incertezza.

Il **mezzo punto rimanente** viene assegnato in base alla **completezza** della sezione web dedicata alla metodologia EET. Se tale sezione non è presente, non viene assegnato alcun punto. Per valutare una sezione EET come completa, sono stati considerati necessari gli elementi elencati precedentemente: la **metodologia EET**, i **due modelli per le notifiche**, le **notifiche dei nuovi servizi** e le **decisioni EET**. Se tutti e cinque questi elementi sono presenti, vengono assegnati **1,5 punti**; se sono presenti tre o quattro di questi elementi, viene assegnato **1 punto**; se sono presenti solo uno o due elementi, viene assegnato **mezzo punto**.

I risultati ottenuti seguendo questo criterio sono stati i seguenti:

Figura 2.19: Risultato analisi multi-criterio della trasparenza dei regolatori UE



Anni di riferimento dal 2020 al 2024 - Elaborazione dati siti web autorità UE

I Paesi che hanno ottenuto i punteggi più bassi in termini di trasparenza sono la Grecia e i Paesi Bassi. Nel caso dei Paesi Bassi, sebbene il sito web sia generalmente completo e disponga di una sezione dedicata alle EET, quest'ultima risulta parzialmente incompleta. Nonostante ciò, è comunque abbastanza semplice reperire le informazioni necessarie, sicuramente più facile rispetto ad altri siti. Il punteggio basso nella graduatoria è principalmente attribuibile all'assenza del modello per la notifica dei nuovi servizi, un elemento che, secondo il regolamento, dovrebbe essere presente sul sito. Tuttavia, come per il modulo per la richiesta di EET, è possibile ottenere tale modello contattando direttamente l'autorità, e sul sito sono fornite istruzioni chiare su come farlo. È l'unico Paese dove il modello per i nuovi servizi non è disponibile online; per quanto riguarda il modello per le EET, invece, è presente in molti casi, ma non in tutti. La sua mancanza non è considerata particolarmente grave, poiché non è un requisito esplicito del regolamento.

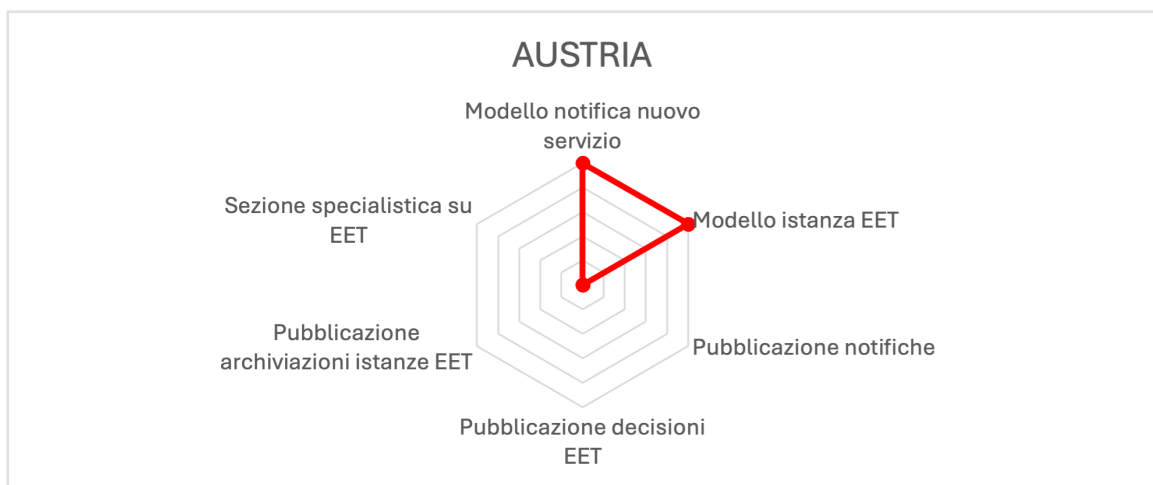
L'insufficienza dell'Austria nella graduatoria è dovuta alla mancata pubblicazione delle notifiche dei nuovi servizi e delle decisioni EET. Come già evidenziato, per la ricerca sono state individuate le informazioni necessarie nelle relazioni annuali, che però risultano poco accessibili, in quanto il formato in cui sono pubblicate non consente una traduzione tramite i traduttori comuni.

L'Austria, insieme all'Italia, è uno degli unici Paesi per cui è stato accertato che le EET archiviate non siano state pubblicate. Nel caso dell'Italia, è stata riscontrata la mancata pubblica-

zione tra le due decisioni EET prese (vedi sopra). Per molti altri Paesi, rimane il dubbio sulla pubblicazione delle archiviazioni EET. La certezza è stata acquisita solo per Belgio, Francia, Spagna e Paesi Bassi, grazie al ritrovamento di più di un'archiviazione ufficiale.

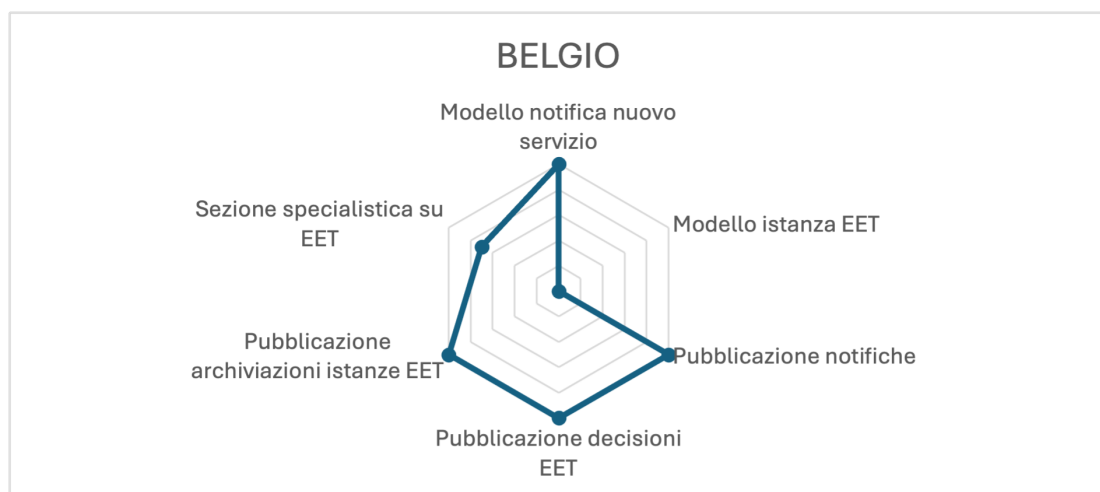
Per una visione dettagliata della completezza dei singoli Paesi, sono riportati di seguito i grafici che riassumono le principali informazioni relative a ciascun regolatore.

Figura 2.20: Risultato analisi multi-criterio della trasparenza del regolatore austriaco



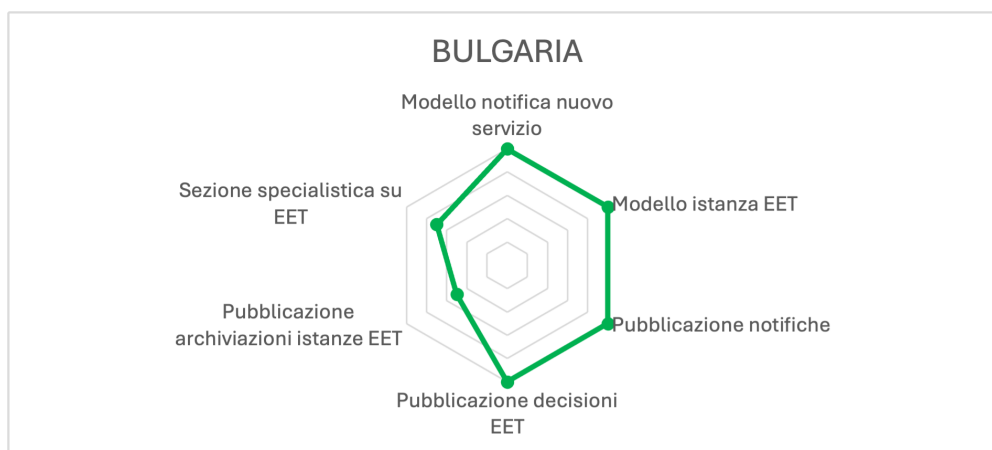
Anni di riferimento dal 2020 al 2024 - Elaborazione dati siti web autorità austriaca

Figura 2.21: Risultato analisi multi-criterio della trasparenza del regolatore belga



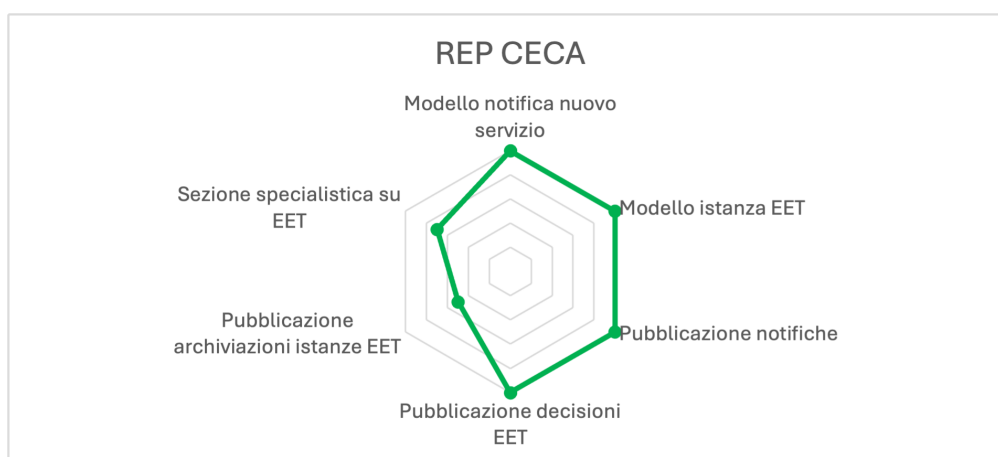
Anni di riferimento dal 2020 al 2024 - Elaborazione dati siti web autorità belga

Figura 2.22: Risultato analisi multi-criterio della trasparenza del regolatore bulgaro



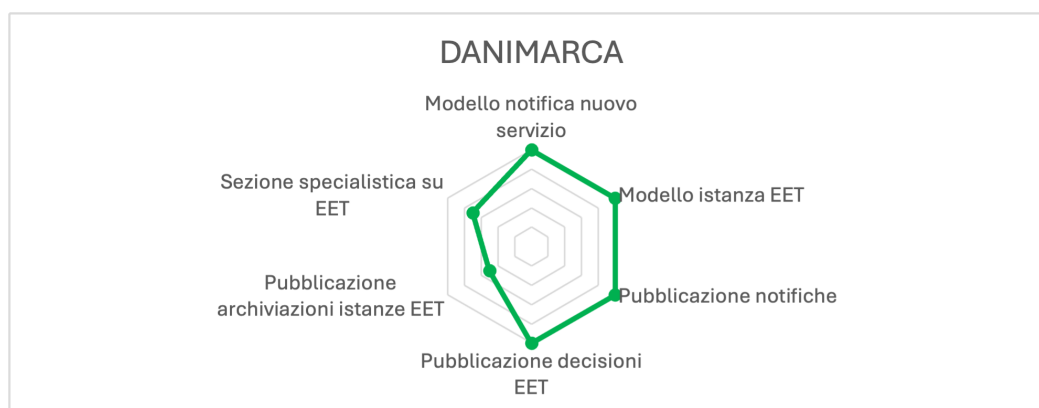
Anni di riferimento dal 2020 al 2024 - Elaborazione dati siti web autorità bulgara

Figura 2.23: Risultato analisi multi-criterio della trasparenza del regolatore ceco



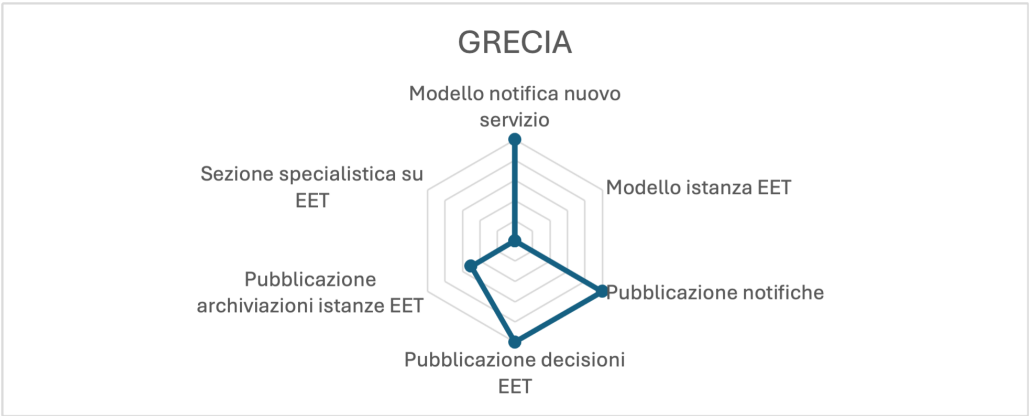
Anni di riferimento dal 2020 al 2024 - Elaborazione dati siti web autorità ceca

Figura 2.24: Risultato analisi multi-criterio della trasparenza del regolatore danese



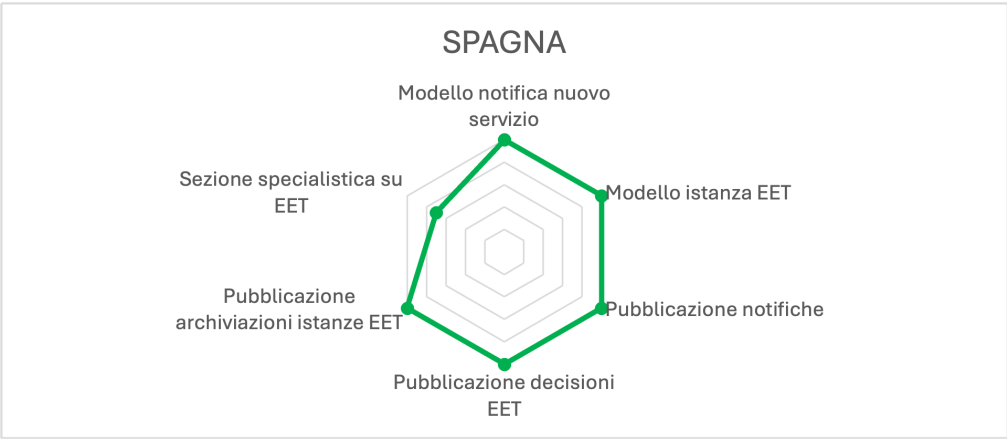
Anni di riferimento dal 2020 al 2024 - Elaborazione dati siti web autorità danese

Figura 2.25: Risultato analisi multi-criterio della trasparenza del regolatore greco



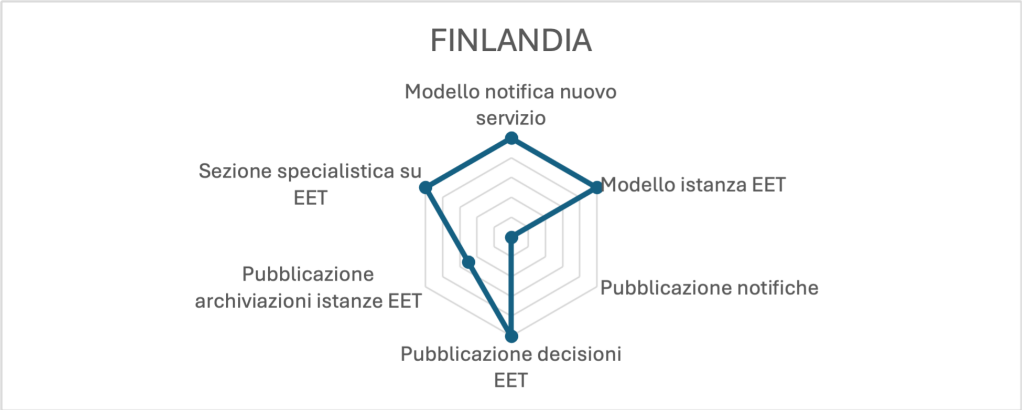
Anni di riferimento dal 2020 al 2024 - Elaborazione dati siti web autorità greca

Figura 2.26: Risultato analisi multi-criterio della trasparenza del regolatore spagnolo



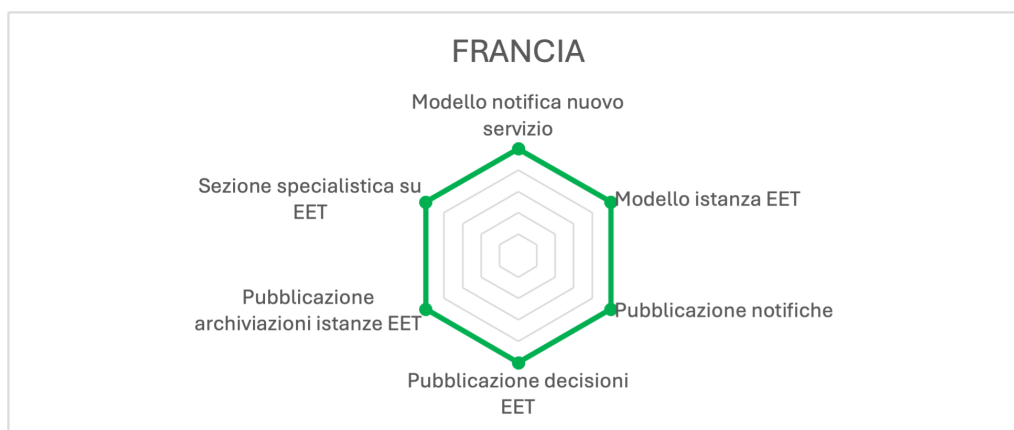
Anni di riferimento dal 2020 al 2024 - Elaborazione dati siti web autorità spagnola

Figura 2.27: Risultato analisi multi-criterio della trasparenza del regolatore finlandese



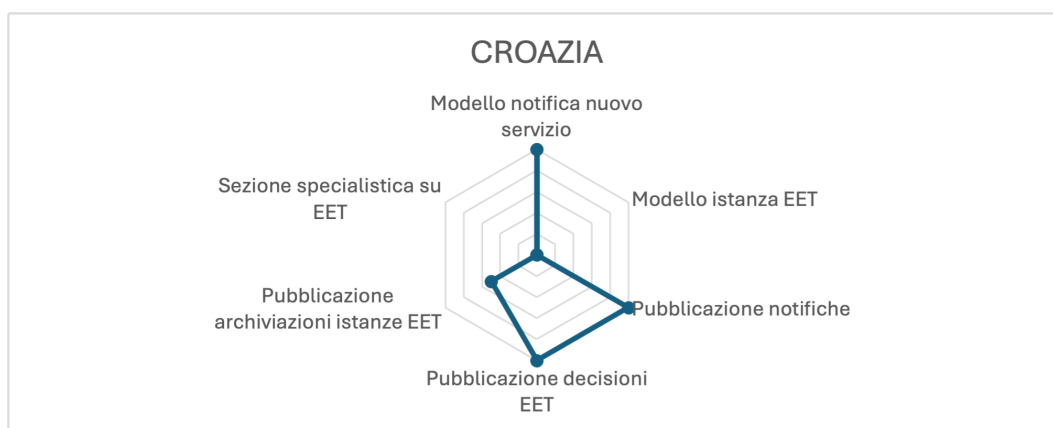
Anni di riferimento dal 2020 al 2024 - Elaborazione dati siti web autorità finlandese

Figura 2.28: Risultato analisi multi-criterio della trasparenza del regolatore francese



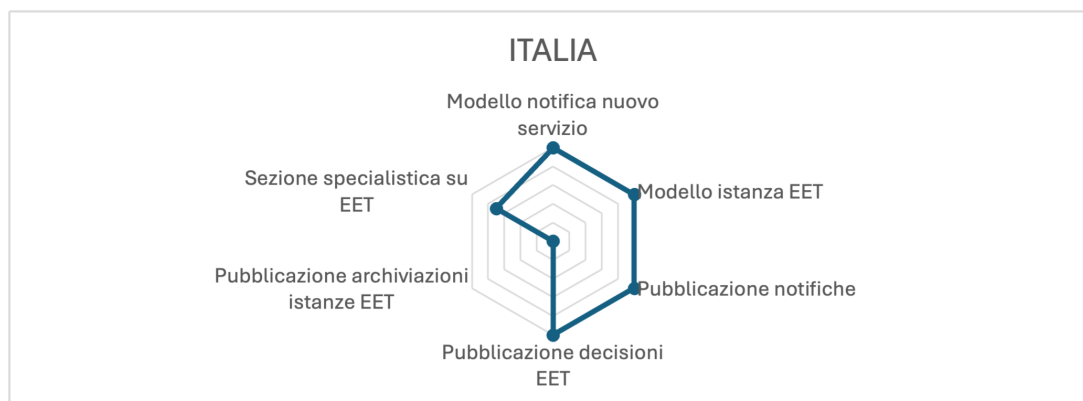
Anni di riferimento dal 2020 al 2024 - Elaborazione dati siti web autorità francese

Figura 2.29: Risultato analisi multi-criterio della trasparenza del regolatore croato



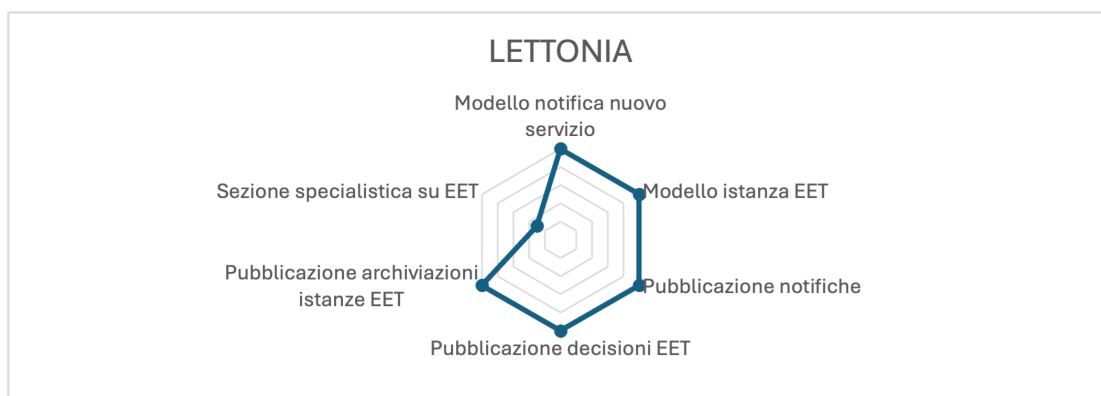
Anni di riferimento dal 2020 al 2024 - Elaborazione dati siti web autorità croata

Figura 2.30: Risultato analisi multi-criterio della trasparenza del regolatore italiano



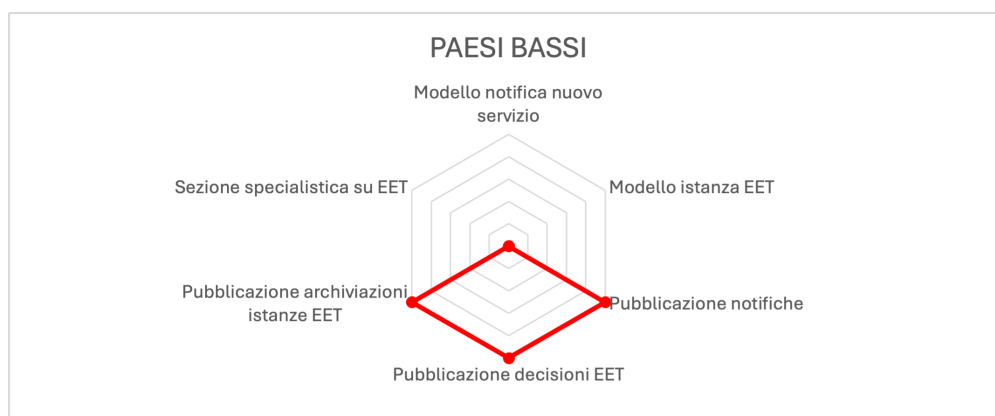
Anni di riferimento dal 2020 al 2024 - Elaborazione dati siti web autorità italiana

Figura 2.31: Risultato analisi multi-criterio della trasparenza del regolatore lettone



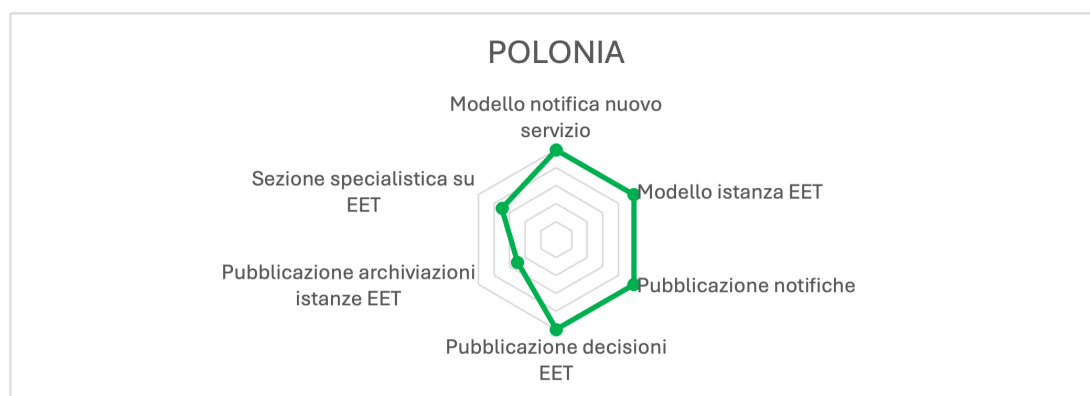
Anni di riferimento dal 2020 al 2024 - Elaborazione dati siti web autorità lettone

Figura 2.32: Risultato analisi multi-criterio della trasparenza del regolatore olandese



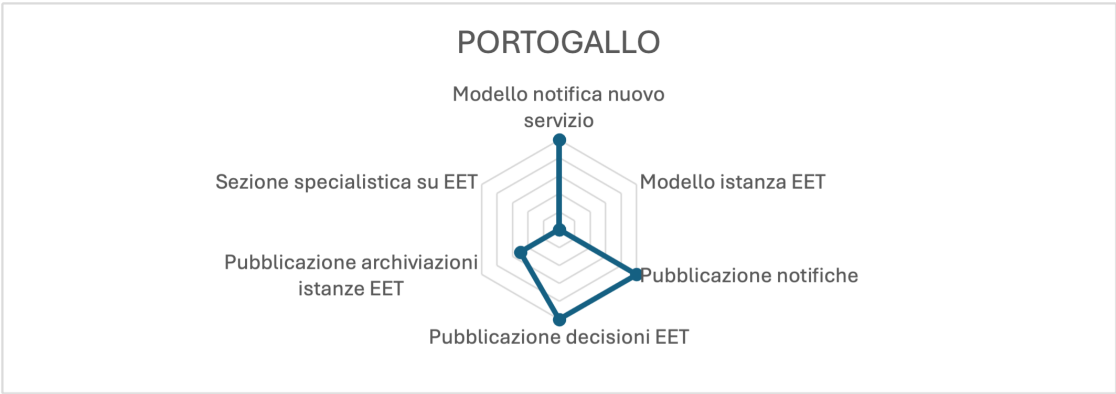
Anni di riferimento dal 2020 al 2024 - Elaborazione dati siti web autorità olandese

Figura 2.33: Risultato analisi multi-criterio della trasparenza del regolatore polacco



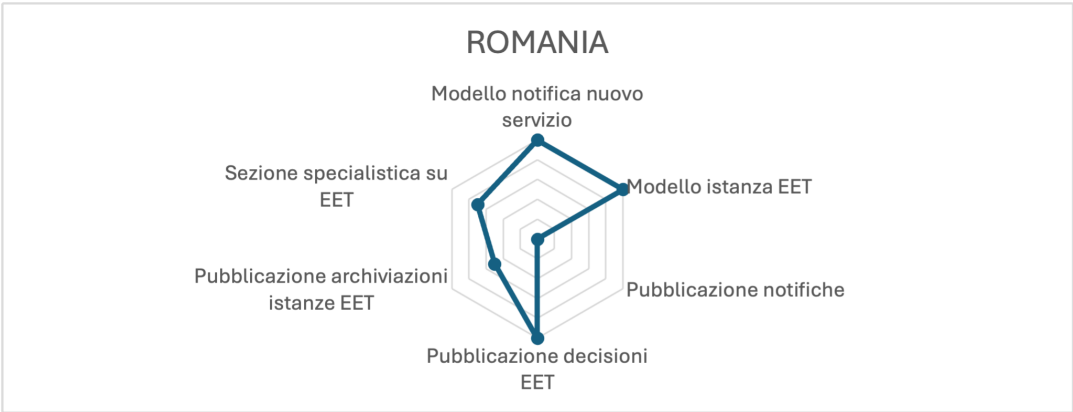
Anni di riferimento dal 2020 al 2024 - Elaborazione dati siti web autorità polacca

Figura 2.34: Risultato analisi multi-criterio della trasparenza del regolatore portoghese



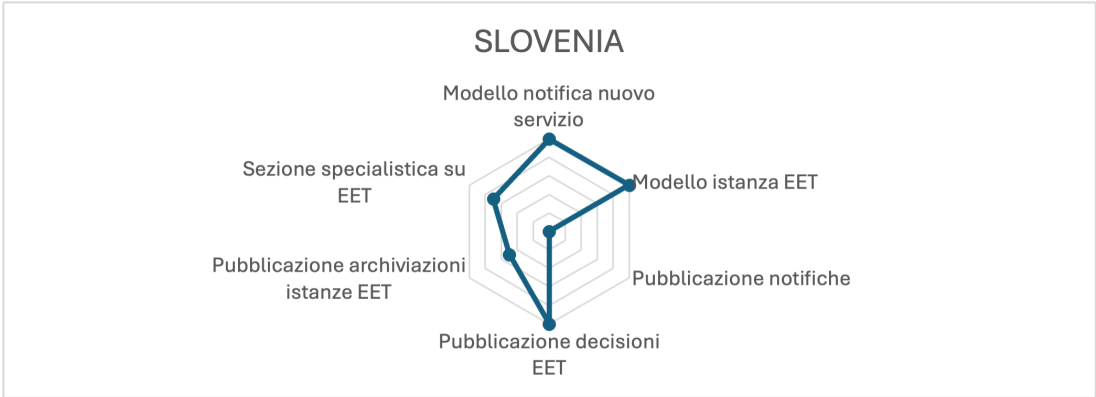
Anni di riferimento dal 2020 al 2024 - Elaborazione dati siti web autorità portoghese

Figura 2.35: Risultato analisi multi-criterio della trasparenza del regolatore romeno



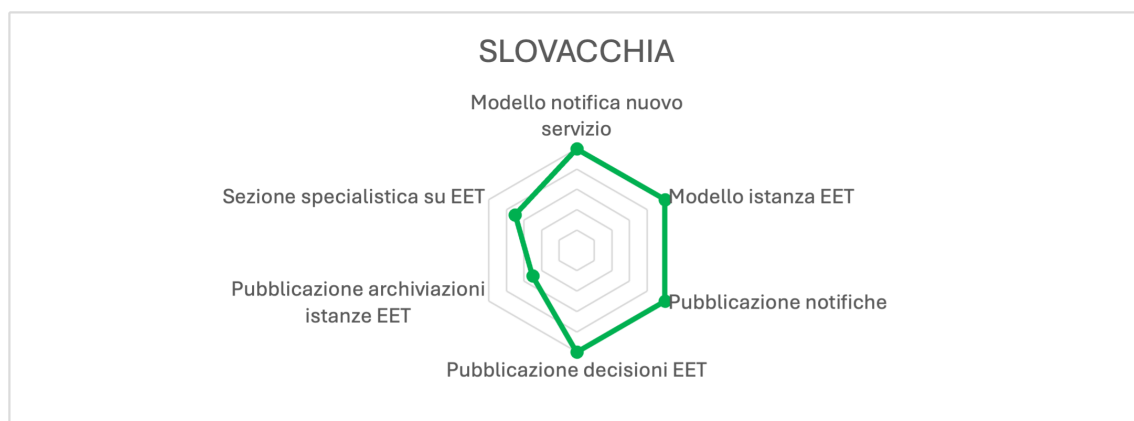
Anni di riferimento dal 2020 al 2024 - Elaborazione dati siti web autorità romena

Figura 2.36: Risultato analisi multi-criterio della trasparenza del regolatore sloveno



Anni di riferimento dal 2020 al 2024 - Elaborazione dati siti web autorità slovena

Figura 2.37: Risultato analisi multi-criterio della trasparenza del regolatore slovacco



Anni di riferimento dal 2020 al 2024 - Elaborazione dati siti web autorità slovacca

In generale, non sono state riscontrate carenze significative da parte dei regolatori, ad eccezione delle due già evidenziate. I Paesi che hanno ottenuto punteggi eccellenti sono riusciti a raggiungere risultati superiori grazie a sezioni dedicate alle EET meglio strutturate, che contengono un numero maggiore di informazioni rispetto ad altri Paesi.

La trasparenza emerge come un tema cruciale nell'analisi dell'applicazione dell'EET nei Paesi europei. La mancanza di accesso a informazioni complete e chiare rappresenta un ostacolo fondamentale al raggiungimento degli obiettivi del legislatore europeo, che auspica il confronto tra le diverse metodologie per individuare le best practices nel settore ferroviario. Senza la possibilità di accedere facilmente a dati fondamentali come le metodologie EET, le notifiche dei nuovi servizi, e le decisioni EET (preferibilmente in inglese, come sarebbe auspicabile), diventa difficile per gli operatori, i regolatori e gli osservatori esterni fare confronti significativi e imparziali.

Inoltre, un altro elemento che contribuisce all'opacità è la presenza di molte informazioni "confidenziali" nelle decisioni pubblicate. La mancanza di pubblicazione di dati che riguardano, ad esempio, gli impatti "notevoli" sul sistema ferroviario impedisce il confronto tra le valutazioni fatte a livello nazionale. Ciò significa che non è possibile confrontare direttamente ciò che viene considerato un impatto significativo in un Paese con quello di un altro, ostacolando così una comprensione armonizzata dei criteri utilizzati da diversi regolatori.

CAPITOLO 3

L'adozione dell'EET in Italia: Applicazioni e Prospettive Future

3.1 Panoramica dell'EET in Italia

Nel corso delle precedenti analisi sul panorama europeo, sono già emersi gli elementi principali e caratteristici dell'EET italiano. Ora, si intende riprendere e approfondire tali aspetti, esaminando con maggiore dettaglio la metodologia adottata in Italia e come questa venga applicata nella pratica.

L'Autorità di regolazione dei trasporti¹ (di seguito ART o autorità) è l'ente italiano incaricato di svolgere l'EET, oltre a tutte le attività connesse a tale ambito. Tra il 2019 e il 2024, l'ART ha ricevuto 25 notifiche relative all'avvio di nuovi servizi, trasmesse da sei diverse aziende. Tra queste, tre sono filiali italiane di gruppi ferroviari di operatori incumbent in altri Paesi membri: **SNCF Voyages Italia**, **DB BAHN Italia** e **ÖBB Italia**. Le restanti tre aziende sono: **Longitude Holding**, recentemente acquisita da RENFE (ES), **Ferrotramviaria**, operante a livello locale, e **Trenitalia**, l'operatore incumbent nazionale.

Di particolare rilevanza è il fatto che ben **11 su 25** dei nuovi servizi segnalati riguardano tratte internazionali, rappresentando quasi il **50%** del totale delle notifiche. Questo dato evidenzia l'importanza delle connessioni ferroviarie internazionali nel panorama dei trasporti ferroviari italiani, ma riflette anche la dimensione internazionale delle aziende coinvolte, che operano non solo a livello nazionale, ma anche tra i vari paesi europei. Ciò vale anche per l'incumbent na-

¹L'ART è stata istituita nel 2011 dall'art. 37 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito poi, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214. È un organismo indipendente che garantisce la concorrenza, la qualità e l'efficienza nei settori del trasporto ferroviario, stradale, marittimo, aereo e autostradale. Si occupa di definire criteri equi per l'accesso alle infrastrutture trasportistiche, regolare le tariffe e verificare il rispetto delle norme nei mercati soggetti alla propria regolazione. In particolare, per il settore ferroviario, l'ART garantisce la trasparenza nei contratti di accesso alla rete tra operatori e gestori, ne fissa i criteri per la determinazione delle tariffe e tutela l'equilibrio economico dei contratti di servizio pubblico, promuovendo una concorrenza leale.

zionale, Trenitalia².

Di seguito l'elenco dei nuovi servizi comunicati, con evidenziati in blu quelli per cui è stato richiesto l'EET:

Tavola 3.1 - Nuovi servizi notificati all'autorità italiana

TRATTA NUOVI SERVIZI FERROVIARI	IF	data pubblicazione notifica	data inizio servizio
Milano / Parigi	TRENITALIA	12/07/19	15/12/19
Milano / Basilea	TRENITALIA	12/07/19	15/12/19
Lecce / Napoli	FERROTRAMVIARIA	20/05/20	12/12/21
Milano / Genova / Nizza	SNCF VOYAGES ITALIA	23/03/22	10/12/23
Roma / Reggio Calabria	LONGITUDE HOLDING	02/09/23	14/12/25
Torino / Milano / Lecce	LONGITUDE HOLDING	02/09/23	14/12/25
Torino / Milano / Reggio Calabria	LONGITUDE HOLDING	02/09/23	14/12/25
Roma / Venezia	LONGITUDE HOLDING	02/09/23	14/12/25
Torino / Roma / Venezia	LONGITUDE HOLDING	02/09/23	14/12/25
Roma / Genova / Milano	LONGITUDE HOLDING	02/09/23	14/12/25
Milano / Innsbruck / Monaco di Baviera	LONGITUDE HOLDING	02/09/23	14/12/25
Torino / Milano / Lecce	LONGITUDE HOLDING	26/09/23	14/12/25
Vienna / Pordenone / Venezia	OBB ITALIA	22/12/23	14/12/25
Vienna / Latisana / Venezia	OBB ITALIA	22/12/23	14/12/25
Vienna / Cervignano / Trieste	OBB ITALIA	22/12/23	14/12/25
Stoccarda / Pordenone / Venezia	OBB ITALIA	22/12/23	14/12/25
Monaco di Baviera / Venezia	DB BAHN ITALIA	10/06/24	14/12/25
Monaco di Baviera / Bologna	DB BAHN ITALIA	10/06/24	14/12/25
Monaco di Baviera / Ancona	DB BAHN ITALIA	10/06/24	14/12/25
Torino / Venezia	SNCF VOYAGES ITALIA	15/07/24	01/06/26
Torino / Roma	SNCF VOYAGES ITALIA	15/07/24	01/06/26 ³
Torino / Napoli	SNCF VOYAGES ITALIA	15/07/24	01/06/26
Milano / Roma	SNCF VOYAGES ITALIA	15/07/24	01/06/26
Milano / Napoli	SNCF VOYAGES ITALIA	15/07/24	01/06/26
Milano / Torino	SNCF VOYAGES ITALIA	15/07/24	01/06/26

Anni di riferimento dal 2019 al 2024 - Elaborazione dati notifiche di nuovi servizi italiani

²Trenitalia è infatti attiva nel trasporto passeggeri anche in altri Paesi europei, tramite società controllate o partecipate, ed in particolare: con Netinera, che svolge attività di trasporto ferro-gomma in ambito regionale e metropolitano in Germania; Hellenic Train, che è l'impresa incumbent per i servizi di trasporto passeggeri su ferro in Grecia (linea principale Atene-Salonicco); Trenitalia UK, che tramite la sua controllata al 100% Trenitalia c2c, opera i collegamenti di tipo commuter sulla linea Londra-South Essex; ILSA, che offre collegamenti su linee Alta Velocità in Spagna (sui tre principali corridoi che collegano Madrid con Barcellona, Valencia e Siviglia); Trenitalia France, che opera nel segmento Alta Velocità in Francia sia attraverso collegamenti cross-border Milano-Parigi sia su servizi domestici tra Parigi e Lione.

In relazione a due notifiche di nuovi servizi, sono state avanzate richieste di EET che hanno dato luogo a due distinti procedimenti: uno per il nuovo servizio segnalato dall'impresa ferroviaria SNCF Voyages Italia, riguardante il collegamento Milano-Nizza, che d'ora in poi verrà chiamata semplicemente SVI, e l'altro per i nuovi servizi segnalati da Longitude Holding, che sarà abbreviato anche LH, o denominato semplicemente "Longitude". Sebbene la seconda richiesta sia stata presentata per ben quattro dei sei nuovi servizi notificati da LH nel settembre 2023, l'analisi finale ha riguardato solo due di questi quattro. Infatti, durante la fase istruttoria del procedimento, la società ha fornito all'ART esclusivamente la documentazione relativa ai collegamenti Roma – Reggio Calabria e Roma – Venezia, comunicando al contempo la decisione di sospendere la programmazione dei collegamenti notturni Torino-Milano-Lecce e Torino-Milano-Reggio Calabria, che costituivano gli altri due oggetti della richiesta EET.

In totale, l'EET è stato applicato a soli 3 dei 25 nuovi servizi comunicati tra il 2019 e il 2024, con il risultato che, in tutti i casi, non è stato riscontrato una compromissione significativa del CdS interessato, dato che l'impatto economico previsto per questi servizi era minimo. I due casi specifici saranno trattati più approfonditamente in seguito, ma prima verrà spiegato il contesto normativo italiano in materia di EET e della metodologia nazionale per una migliore comprensione del suo funzionamento. Alcuni aspetti di questa metodologia sono stati già anticipati nel Capitolo 1, nel confronto metodologico, e si rimanda il lettore a tale sezione per comprendere appieno come essa si relazioni con le altre metodologie europee e le sue peculiarità (vedi, ad esempio, il sottoparagrafo **"Ricevibilità e ammissibilità della richiesta di EET nel caso italiano"**).

3.2 La metodologia italiana

Con il decreto legislativo 23 novembre 2018, n.139, l'Italia ha recepito il contenuto della direttiva (UE) 2370/2016 (del IV Pacchetto Ferroviario), prevedendo l'esame dell'equilibrio economico per i servizi a libero mercato che presentino sovrapposizioni con servizi ferroviari passeggeri rientranti in un contratto di servizio. Secondo quanto previsto all'art. 12, co. 6, della legge di settore (d.lgs. 112/2015):

«Per 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, (...)».

L'ART ha perciò provveduto ad adottare la propria metodologia in materia di EET il 9 settembre 2020, con delibera **n. 156/2020**, contenuta nell'Allegato A, *"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"* (di seguito

anche Metodologia EET).

Il provvedimento segna la conclusione del relativo procedimento regolatorio avviato il 23 aprile 2020 con delibera n. **86/2020**, *“Regolazione dell’accesso alle infrastrutture ferroviarie per l’offerta di un nuovo servizio di trasporto passeggeri. 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 della Commissione n. 1795/2018. Avvio del procedimento e indizione di una consultazione”*. Alla consultazione pubblica hanno partecipato 7 soggetti: 3 operatori ferroviari, 3 Enti affidanti o loro associazioni e 1 società di consulenza³.

Questi due atti, accompagnati ciascuno da una relazione accompagnatoria (la **relazione illustrativa** per l’atto in consultazione e la **relazione istruttoria** per l’atto conclusivo), testimoniano il percorso strutturato e documentato seguito dall’Autorità per l’elaborazione della Metodologia EET.

L’ART è pertanto l’ente incaricato di svolgere l’EET. In caso di specifica richiesta da parte di un soggetto individuato dalla norma quale soggetto titolato, l’autorità analizza l’impatto economico dei nuovi servizi ferroviari a mercato, conducendo il test in conformità alle normative specifiche stabilite dagli **art. 12, 12 bis e 24 del d.lgs. 112/2015**, dal regolamento (UE) 2018/1795 e alla propria metodologia, formulando al termine decisioni e raccomandazioni basate sui risultati ottenuti.

Il tema dell’EET è introdotto nella relazione illustrativa, collegandolo al Regolamento di esecuzione (UE) 2018/1795 della Commissione, del 20 novembre 2018, che stabilisce la procedura e i criteri per l’applicazione dell’esame dell’equilibrio economico a norma dell’articolo 11 della direttiva 2012/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio (di seguito anche regolamento (UE) 2018/1795), e rimanda all’analisi della legislazione europea già affrontata in precedenza.

Successivamente, approfondisce i riferimenti alla legislazione comunitaria, soffermandosi anche sulla normativa nazionale inerente al tema. La Direttiva 2012/34/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio (conosciuta come direttiva Recast) è stata recepita in Italia attraverso il d.lgs.112/2015 che, come sopra riportato, tratta l’EET agli articoli 12, 12-bis e 24. Merita inoltre attenzione l’articolo 3, in cui viene stabilito che l’ART è designata come organismo nazionale di regolazione, ai sensi dell’articolo 55 della direttiva Recast.

L’articolo 12 del d.lgs. n. 112/2015 definisce le condizioni di accesso all’infrastruttura ferrovia-

³Fonte:<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/>

ria. Tale articolo è stato successivamente modificato dal D.Lgs. n. 139/2018 al fine di recepire la Direttiva (UE) 2018/2370, includendo specifiche disposizioni relative all'EET. I commi 5 e 6 dell'articolo 12 del d.lgs. n. 112/2015 dettagliano i limiti e le procedure dell'EET:

«Lo svolgimento di servizi ferroviari di trasporto passeggeri può essere soggetto a limitazioni, sulla base di quanto disposto ai commi 6 e 7, da parte dell'organismo di regolazione, tra un dato punto di partenza e una data destinazione 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» (comma 5)

«Per 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, e previa richiesta della competente autorità di aggiudicazione del contratto di servizio pubblico, ovvero del gestore dell'infrastruttura, ovvero dell'impresa ferroviaria che adempie al contratto di servizio pubblico, presentata entro un mese dal ricevimento dell'informazione sul previsto servizio di trasporto di passeggeri di cui all'articolo 24, comma 2. Le autorità competenti e le imprese ferroviarie che prestano servizi pubblici forniscono all'organismo di regolazione competente le informazioni necessarie per addivenire a una decisione. L'organismo di regolazione valuta le informazioni ricevute dalle parti sopra citate e, se del caso, richiede eventuali ulteriori informazioni pertinenti da tutte le parti interessate e avvia con esse consultazioni entro trenta giorni dal ricevimento della richiesta. L'organismo di regolazione si consulta adeguatamente con tutte le parti interessate e informa queste ultime della sua decisione motivata entro un termine ragionevole e prestabilito e, comunque, entro sei settimane dal ricevimento di tutte le informazioni necessarie» (comma 6)

L'articolo 12-bis del D.Lgs. n. 112/2015 stabilisce che, per i servizi ad Alta Velocità (AV), qualora l'analisi dell'impatto economico evidenzi un'alterazione dell'equilibrio economico, l'organismo di regolazione può esclusivamente indicare eventuali modifiche necessarie affinché il servizio rispetti le condizioni di accesso, senza tuttavia poter imporre un divieto di ingresso all'operatore ferroviario. Ciò è coerente con quanto previsto dalla direttiva Recast.

L'articolo 24, anch'esso modificato dal d.lgs. n. 139/2018, disciplina le richieste di tracce orarie e, in linea con quanto previsto dall'articolo 38, paragrafo 4, della Direttiva 2012/34/UE, stabilisce che il soggetto richiedente la capacità dell'infrastruttura per l'erogazione di un servizio di trasporto passeggeri deve notificare la propria intenzione ai gestori dell'infrastruttura e agli organismi di regolazione competenti almeno diciotto mesi prima dell'entrata in vigore dell'orario di servizio a cui tale richiesta si riferisce. Anche tale previsione discende dal rece-

pimento in Italia di quanto previsto dalla direttiva (UE) 2016/2370 (modificativa della direttiva Recast).

Gli organismi di regolazione, una volta ricevuta tale notifica, sono tenuti a informare, senza ritardi ingiustificati e comunque entro un massimo di dieci giorni, l'autorità competente che ha aggiudicato sul percorso in questione un contratto di servizio pubblico per il trasporto ferroviario di passeggeri, nonché le imprese ferroviarie incaricate dell'esecuzione di tale contratto sul medesimo percorso, ed i gestori dell'infrastruttura ferroviaria interessati.

L'Autorità identifica nella propria metodologia due distinti ambiti di intervento della regolazione: un ambito soggettivo e un ambito oggettivo.

L'ambito oggettivo di applicazione della metodologia riguarda i nuovi servizi di trasporto ferroviario passeggeri su infrastrutture già in uso da parte di operatori con contratti di servizio pubblico in esclusiva. Interessante è notare come da ciò discende la conseguenza che se un nuovo servizio utilizza esclusivamente linee specializzate che non sono transitate da servizi OSP, l'EET non può essere richiesto.

Possono essere invece oggetto di EET quelli che utilizzano almeno in parte porzioni dell'infrastruttura impiegate per la produzione di servizi OSP. Una volta verificata l'esistenza di una infrastruttura "condivisa" tra servizi a mercato e servizi OSP, è necessario che i nuovi servizi siano completamente nuovi su una relazione origine-destinazione, oppure modifichino sostanzialmente un servizio esistente, come nel caso di un aumento delle frequenze o delle fermate. Come detto, i nuovi servizi ad Alta Velocità (AV) su reti dedicate, dove non sono presenti servizi OSP, non rientrano nell'ambito oggettivo di applicazione della metodologia.

L'Autorità ritiene importante anche la valutazione dei servizi di mobilità offerti da operatori multimodali, di cui il "nuovo servizio ferroviario" può rappresentare solo una parte, considerando gli aspetti che influenzano l'impatto sul contratto di servizio interessato. In tale contesto, vengono identificati i servizi "ad alto valore", quelli che includono l'integrazione del servizio ferroviario con altre modalità di trasporto e servizi, come collegamenti bus o servizi turistici.

L'ambito soggettivo di applicazione della metodologia si riferisce ai soggetti che sono interessati dalla procedura dell'EET. Innanzitutto, sono comprese le imprese ferroviarie che forniscono servizi passeggeri, oppure imprese che offrono trasporto ferroviario sulla base di accordi commerciali con altre imprese ferroviarie, sia singolarmente che in combinazione con servizi passeggeri di altre modalità e tipologie (sia di linea che non di linea). Tali soggetti devono comunicare all'Autorità e ai gestori di rete ferroviaria interessati la propria intenzione di avviare un nuovo servizio ferroviario passeggeri. Tali soggetti sono indicati quali soggetti proponenti.

L'ambito soggettivo di applicazione della metodologia si riferisce ai soggetti che sono interessati dalla procedura dell'EET. Innanzitutto, sono comprese le imprese ferroviarie che forniscono servizi passeggeri, oppure imprese che offrono trasporto ferroviario sulla base di accordi commerciali con altre imprese ferroviarie, sia singolarmente che in combinazione con servizi passeggeri di altre modalità e tipologie (sia di linea che non di linea). Tali soggetti devono comunicare all'Autorità e ai gestori di rete ferroviaria interessati la propria intenzione di avviare un nuovo servizio ferroviario passeggeri. Tali soggetti sono indicati quali soggetti proponenti.

- qualsiasi ente affidante che abbia stipulato un contratto di servizio pubblico per il trasporto ferroviario passeggeri sul percorso del nuovo servizio o su un percorso alternativo, ai sensi del D.Lgs. n. 112/2015;
- qualsiasi impresa ferroviaria che operi nell'ambito di un contratto di servizio pubblico sul percorso del nuovo servizio ferroviario o su un percorso alternativo;
- il gestore dell'infrastruttura ferroviaria sulla quale è pianificato il nuovo servizio ferroviario.

Così vengono definiti i soggetti legittimati a richiedere l'EET, garantendo la corretta applicazione della procedura.

I criteri per l'effettuazione dell'EET, si distinguono tra criteri generali e specifici relativi alla procedura di esame e ai parametri di valutazione. La procedura si articola in quattro fasi principali:

1. Verifica di ricevibilità dell'EET.
2. Verifica di ammissibilità dell'EET.
3. Verifica della sostituibilità.
4. Verifica dell'incidenza finanziaria netta sul contratto di servizio pubblico e dell'esistenza di effetti positivi dall'introduzione del nuovo servizio ferroviario per passeggeri.

Nei casi in cui l'analisi giunga all'ultima fase relativa all'incidenza finanziaria netta (mentre, in caso contrario, il test si interrompe prima), prima di concludere l'EET viene comunque verificata l'esistenza di effetti positivi più generali derivanti dall'introduzione del nuovo servizio ferroviario. In particolare, vengono esaminati i vantaggi netti per i clienti e l'incidenza del servizio sulla pianificazione dell'orario, sulle prestazioni e sulla qualità del servizio ferroviario.

Ogni analisi prenderà in considerazione l'intero contratto e la sua durata complessiva. In ognuna, si esamina l'effetto sui conti del gestore dei servizi ferroviari OSP o sull'impatto dei costi netti sostenuti dall'ente affidante per i servizi coinvolti, oppure entrambi gli aspetti. L'onere della prova della compromissione dell'equilibrio economico spetta al soggetto che richiede l'analisi economica, il quale deve fornire informazioni chiare, complete e verificabili. Questi dati,

insieme ad eventuali informazioni aggiuntive richieste, saranno utilizzati dall'Autorità per svolgere l'analisi.

L'Autorità, in primo luogo, verifica la compatibilità del nuovo servizio ferroviario in relazione alle caratteristiche tecniche e operative delle infrastrutture coinvolte. Entro un mese dalla pubblicazione della notifica, i gestori delle infrastrutture ferroviarie, infatti, devono comunicare all'Autorità e al soggetto proponente i nuovi servizi la valutazione di compatibilità, concentrandosi esclusivamente sugli aspetti tecnici e di sicurezza, senza considerare l'effettiva disponibilità della capacità da allocare per lo svolgimento dei nuovi servizi. Se la valutazione è negativa, devono essere identificate le modifiche necessarie per rendere possibile l'esercizio del servizio. In caso di riscontro negativo, il proponente può contestare la decisione se ritiene che non sia giustificata, richiedendo un'ulteriore valutazione all'Autorità. Successivamente, l'Autorità verifica se il servizio possa essere considerato "nuovo" e stabilisce se la richiesta di EET è procedibile.

Allora, l'Autorità esamina alcune condizioni che determinano l'ammissibilità della richiesta stessa. Se una di queste condizioni risulta soddisfatta, la richiesta è respinta. In particolare, la richiesta di EET non è ammissibile se:

a) il rapporto tra ricavi da traffico e costi operativi del contratto di servizio pubblico, al netto del pedaggio pagato al gestore dell'infrastruttura ferroviaria, è inferiore alle soglie stabilite dalla legge. Questa condizione mira a tutelare i contratti di servizio che garantiscono, secondo quanto previsto dalla norma, una sufficiente copertura dei costi del servizio attraverso i ricavi da traffico, contribuendo al contenimento della spesa pubblica;

b) il contratto di servizio pubblico scade entro un anno dall'introduzione del nuovo servizio, considerando che un contratto in scadenza con una durata residua inferiore a 12 mesi non giustifica un impatto significativo derivante dalla sovrapposizione con il nuovo servizio;

Una volta verificata l'ammissibilità della richiesta, l'Autorità esamina la sostituibilità del nuovo servizio ferroviario proposto rispetto ai servizi OSP ritenuti in pregiudizio. L'obiettivo è valutare se e in che misura il nuovo servizio possa essere considerato sostituibile dall'utenza che già utilizza i servizi OSP. Questa valutazione prende in considerazione vari fattori, come orari, fermate, qualità dei servizi, prezzi e tipologie di biglietti. A tal fine, vengono presi in esame l'ambito di effettuazione del servizio, le relazioni origine/destinazione servite, la capacità del nuovo servizio di generare nuova domanda di spostamenti e la presenza di servizi ferroviari a mercato operati dal gestore dei servizi ferroviari OSP. Si analizzano anche la frequenza giornaliera e settimanale dei servizi, il numero di coincidenze e il livello di capacità teorica dell'offerta. Inoltre, si considera l'impatto di tali fattori su diverse tipologie di utenti in base alle loro caratteristiche socio-economiche e motivazioni di viaggio. È valutato anche il livello

di tariffe e titoli di viaggio offerti per tipologia di utenza.

Infine, la metodologia prevede di identificare i "nuovi servizi ad alto valore", che si distinguono per caratteristiche che li rendono non comparabili con i servizi OSP. Questi servizi includono, ad esempio, l'integrazione di diverse modalità di trasporto in un unico pacchetto o abbonamento, oppure l'offerta di elevati standard di qualità tecnica e commerciale, come comfort, servizi a bordo e assistenza clienti. Tali servizi sono ritenuti non sostituibili con i servizi OSP (anche se anche per questi servizi deve essere svolta l'analisi di sostituibilità), e quindi non dovrebbero sottrarre traffico all'impresa ferroviaria affidataria del contratto di servizio. Nei fatti però, non è mai stato individuato nessun servizio ad alto valore.

Una volta accertata la sostituibilità del nuovo servizio ferroviario, l'Autorità procede a valutare l'incidenza finanziaria netta del nuovo servizio proposto, considerando l'impatto sulla redditività dei servizi esistenti nel contratto di servizio pubblico, sul costo netto per l'Ente affidante, o su entrambi. Questa valutazione si basa sulla validità e congruità delle informazioni fornite dai soggetti coinvolti, come dati relativi a traffico, costi e ricavi.

L'Autorità valuta l'incidenza finanziaria netta del nuovo servizio ferroviario sul CdS, considerando diversi fattori chiave. Tra questi, il livello di traffico che si prevede possa essere sottratto al contratto OSP, l'analisi della matrice dei rischi e lo scostamento tra i ricavi previsti nel Piano Economico Finanziario e quelli stimati in seguito all'introduzione del nuovo servizio. Particolare attenzione è rivolta al grado di efficientamento dei servizi, valutato attraverso i Key Performance Indicators (KPI) definiti dalla delibera n. 120/2018. In assenza di tali indicatori nel contratto, si applicano i parametri di efficientamento stabiliti dalla metodologia indicata nell'Annesso 1 della stessa delibera. In pratica, l'Autorità controlla che nella costruzione del Piano Economico-Finanziario la dinamica dei costi operativi sia coerente con l'obiettivo di efficientamento fissato da ART con specifici modelli econometrici. Laddove, la percentuale di efficientamento non fosse stata applicata essa provvede a decurtare l'ammontare dei costi operativi congruamente. Tale "risparmio" di costi si contrappone all'eventuale diminuzione dei ricavi in ragione dell'entrata del nuovo operatore.

Inoltre, sulla base di quanto previsto dal regolamento di esecuzione (UE) 2018/1795, si prendono in considerazione possibili variazioni di costi e ricavi per il gestore dei servizi OSP, derivanti da fattori come modifiche al livello di produzione del servizio, turnover del personale, piani di investimento per il materiale rotabile e potenziali reazioni concorrenziali. Tali elementi, tuttavia, non sono mai stati valorizzati nei casi concreti da ART.

La metodologia prevede anche la valutazione degli effetti di rete, che includono l'impatto sulla bigliettazione integrata – anche multimodale – e sulle coincidenze tra operatori, oltre alla pos-

sibilità di aumentare le frequenze su determinate tratte.

Per determinare se l'impatto sia "notevole", l'Autorità esamina come le modifiche ai ricavi da traffico influiscano sul risultato netto del contratto di servizio. In caso di riduzioni, si verifica se esistano già nell'ambito del contratto di servizio soglie di variazione che non richiedano rettifiche nei corrispettivi erogati dall'Ente affidante. L'impatto finale sui ricavi dipenderà dalle caratteristiche del nuovo servizio e dalla reazione della domanda dell'utenza.

L'Autorità valuta gli effetti positivi derivanti dall'introduzione del nuovo servizio ferroviario, considerando diversi aspetti. In primo luogo, si analizzano i vantaggi netti per i clienti. Questi includono benefici diretti, come il miglioramento delle condizioni di qualità tecnica e commerciale, la riduzione del sovraffollamento, la possibilità di usufruire di tariffe integrate e differenziate, tempi di percorrenza più brevi e una maggiore scelta di orari. Benefici indiretti vengono valutati sugli utenti dei servizi ferroviari esistenti, in termini di miglioramento delle prestazioni e della qualità complessiva del servizio. Tra gli effetti positivi figurano anche le esternalità, come la riduzione della congestione stradale, degli incidenti e delle emissioni inquinanti, grazie alla quota di domanda sottratta alla mobilità privata e al conseguente ampliamento della mobilità collettiva nel territorio interessato.

Si esamina, inoltre, l'incidenza del nuovo servizio ferroviario sulla rete esistente. Questa valutazione considera la creazione di nuove relazioni origine/destinazione, le corrispondenze tra il nuovo servizio e quelli già attivi, e l'eventuale interferenza con il reticolo orario esistente. Infine, si analizzano i miglioramenti nei tempi di percorrenza e nelle frequenze nelle relazioni servite dal nuovo servizio.

In conclusione, del procedimento istruttorio, gli Uffici comunicano alle parti interessate le risultanze e le motivazioni della proposta che sarà fatta all'Autorità chiamata ad assumere una decisione. In quel documento sono specificati in particolare il grado di incidenza negativa sul contratto di servizio e i benefici netti derivanti dall'introduzione del nuovo servizio. In base a tale valutazione, e tenuto conto delle contro osservazioni di tutte le parti interessate, l'Autorità può autorizzare l'accesso al nuovo servizio, eventualmente con modifiche per garantire la compatibilità del nuovo servizio con i servizi OSP. Inoltre, l'Autorità può indirizzare raccomandazioni all'Ente affidante di adottare modifiche al proprio CdS che consentano l'accesso al mercato del nuovo servizio senza pregiudizio per il CdS, tenuto conto dei vantaggi per i clienti, e, se necessario, applicando diritti di compensazione, come previsto dalla norma di settore e dalla direttiva Recast (all'art.12).

Qualora successivamente il nuovo servizio risulti profondamente diverso rispetto alle caratteristiche analizzate dall'Autorità o qualora si registri una differenza sostanziale tra l'impatto

reale del nuovo servizio sul contratto di servizio e quello stimato, l'Autorità può rivedere la decisione. L'Autorità può anche indicare obblighi informativi per il monitoraggio dell'impatto del nuovo servizio, per vigilare sulle condizioni previste e sugli effetti prodotti.

3.3 Le applicazioni dell'EET in Italia

Le due decisioni EET italiane sono strutturate ciascuna in tre parti. La prima parte contiene una descrizione dell'istanza e della procedura, la seconda presenta le ipotesi riguardanti l'impatto fatte dal richiedente e le valutazioni dell'autorità, mentre la terza, la più breve, include le conclusioni, il contraddittorio con le parti interessate e la decisione finale del procedimento.

La prima parte è suddivisa in quattro sottosezioni: la fase preliminare all'avvio del procedimento, la verifica della ricevibilità (cioè la compatibilità tecnica effettuata dal gestore della rete), la verifica dell'ammissibilità e l'avvio del procedimento, con la successiva fase istruttoria. In quest'ultima fase, l'autorità procede all'audizione di tutti i soggetti interessati.

Nella seconda parte, dopo aver fornito tutte le premesse e le spiegazioni necessarie, vengono illustrate le valutazioni e le considerazioni dell'autorità. In particolare, vengono analizzati prima gli aspetti di sostituibilità, poi le valutazioni economiche, e infine gli altri effetti derivanti dall'introduzione dei nuovi servizi ferroviari. Prima delle conclusioni, l'autorità risponde in entrambi i casi alle osservazioni ricevute a seguito della trasmissione degli esiti istruttori e delle valutazioni.

3.3.1 Il caso SVI

Il procedimento riguarda l'EET sul CdS stipulato tra la Regione Liguria e Trenitalia S.p.a. per i servizi ferroviari regionali nel periodo 2018-2032. La Regione Liguria ha richiesto la verifica di un possibile squilibrio economico derivante dall'introduzione dei nuovi servizi ferroviari notificati da SVI il 23 marzo 2022 all'ART. Il servizio inizialmente previsto consisteva in un collegamento settimanale, con una corsa di andata il giovedì e una di ritorno il lunedì. Successivamente, è stato pianificato di estendere il servizio a quattro collegamenti giornalieri nel fine settimana, con due corse di andata e due di ritorno, da effettuarsi su base stagionale da aprile a ottobre, per il periodo 2024-2027. In totale, ciò comporta 420 corse annue per ogni anno di operatività. Il servizio prevede un collegamento diretto tra Milano e Nizza, con un tempo di viaggio stimato in meno di 4 ore e 30 minuti, senza la necessità di effettuare cambi di mezzo. L'avvio del servizio era previsto per il mese di dicembre 2023. Il procedimento è stato avviato con la delibera n. 226/2022, emessa il 21 novembre 2022.

Dopo aver ricevuto i chiarimenti richiesti riguardo ai servizi OSP regionali impattati e alle

analisi sul potenziale danno economico, sono stati verificati tutti gli elementi necessari per considerare completa l'istanza di EET, permettendo così di proseguire con le valutazioni.

La prima verifica effettuata riguarda la ricevibilità della richiesta di EET, in merito alla conferma della compatibilità del materiale rotabile con le infrastrutture e la valutazione della novità del servizio. In particolare, il servizio è stato considerato nuovo in quanto non esiste un collegamento diretto tra Milano e Nizza.

La richiesta di EET è stata ritenuta ammissibile dopo aver verificato le due condizioni. La prima riguardante il rispetto della soglia minima di coverage ratio, che è risultata soddisfatta, essendo il valore superiore a 0,35. La seconda condizione riguarda la scadenza del CdS, che non è prevista nei 12 mesi successivi all'inizio del nuovo servizio, previsto per dicembre 2023 e con validità fino al 2027.

Verificate queste due condizioni, è stato avviato il procedimento istruttorio. Durante le audizioni, SVI ha illustrato i dettagli relativi al nuovo servizio ferroviario, inclusi orari, caratteristiche, politiche tariffarie e business plan. Trenitalia e RFI hanno fornito dati necessari per l'analisi dell'impatto del servizio e della compatibilità con la rete ferroviaria. Inoltre, la Regione Liguria è stata audita per discutere questioni relative alla domanda di traffico e agli aggiornamenti sui ristori COVID-19.

Nel gennaio 2023, è emerso un significativo disallineamento tra il numero di corse ferroviarie inizialmente previsto da SVI e quello successivamente fornito nella documentazione aggiornata. Secondo la prima notifica, il nuovo servizio avrebbe dovuto prevedere 14 corse settimanali per 30 settimane l'anno (da aprile a ottobre), per un totale di 420 treni annui, e 1680 treni nei quattro anni di operatività (2024-2027). Tuttavia, le informazioni ricevute a gennaio 2023 indicavano un numero molto inferiore di corse: 60 corse nel 2024, 80 nel 2025, 120 nel 2026 e 140 nel 2027, per un totale di 400 corse nei quattro anni, circa un quarto rispetto alle previsioni iniziali.

Questa significativa riduzione del numero di corse ha comportato un ricalcolo degli effetti che il nuovo servizio avrebbe avuto sui servizi ferroviari regionali previsti nel periodo di sovrapposizione temporale, in particolare per quanto riguarda la competizione per i passeggeri. Gli uffici coinvolti nel procedimento hanno ritenuto necessario richiedere ulteriori dettagli da SVI, per avere conferma circa l'orario di servizio, la frequenza delle corse e la capacità complessiva del nuovo servizio. In particolare, sono stati chiesti aggiornamenti sugli orari di partenza e arrivo, eventuali variazioni nella frequenza e nelle fermate rispetto a quanto inizialmente previsto, e indicazioni dettagliate sul numero di treni.

A seguito della richiesta, SVI ha confermato la rimodulazione del servizio, fornendo dettagli specifici sulla frequenza delle corse previste per ciascun anno, indicando il periodo di operatività stagionale (da giugno a settembre) e specificando la distribuzione settimanale delle corse. Queste nuove configurazioni ridimensionate hanno comportato un minore impatto potenziale sui servizi regionali.

Conclusa la parte preliminare, vengono esposte nella decisione le valutazioni dell'autorità. Sono state prese in considerazione le ipotesi iniziali della Regione Liguria, secondo cui l'equilibrio economico del CdS sarebbe stato compromesso dal nuovo servizio, aggiornando le stesse in base alla nuova programmazione di SVI. Queste elaborazioni hanno costituito il punto di partenza per eventuali affinamenti delle ipotesi sottese (in particolare il ricavo medio a pax), tenendo conto di dati più precisi forniti dall'impresa ferroviaria. L'approccio adottato ha permesso di valorizzare l'analisi della Regione, considerata come l'indicazione del massimo impatto previsto sul CdS.

La prima analisi ha riguardato la verifica della sostituibilità dei due servizi. La Regione Liguria, nel Modulo di richiesta di EET, ha identificato i treni potenzialmente impattati dal nuovo servizio SVI, considerando la sovrapposizione dei percorsi con tre tipologie di servizi ferroviari attivi: treni regionali OSP, treni a media-lunga percorrenza (Intercity) e treni internazionali. Per quantificare l'impatto sui passeggeri, la Regione ha utilizzato i dati di frequentazione di luglio 2021, rilevati sui soli servizi regionali, e ha adottato ipotesi semplificate sulla domanda, ipotizzando che tutti i passeggeri delle tre tipologie di servizi esistenti si sposterebbero sul nuovo servizio SVI, fino a riempimento della capacità del nuovo servizio. La distribuzione dei passeggeri è stata ipotizzata essere equamente ripartita tra le tre categorie di servizi.

Gli Uffici hanno esaminato le ipotesi della Regione Liguria, sintetizzandola in quattro punti fondamentali:

1. La sovrapposizione totale delle tratte.
2. L'assenza di nuova domanda generata dal nuovo servizio OA.
3. Il load factor del 100% per il nuovo servizio.
4. La ripartizione equa dei passeggeri tra i servizi concorrenti.

Gli Uffici hanno innanzitutto valutato più appropriato segmentare la domanda tra viaggiatori abituali, con abbonamento, e viaggiatori occasionali. I viaggiatori abituali, infatti, beneficiando della flessibilità e della frequenza dei servizi regionali, tendono a non considerare il nuovo servizio come un'alternativa valida, essendo quest'ultimo presente solo nei weekend. Inoltre, l'abbonamento regionale consente l'utilizzo di treni a lunga percorrenza senza costi aggiuntivi, come gli Intercity e i treni Frecciabianca, riducendo ulteriormente la sostituibilità del nuovo

servizio SVI per questa tipologia di passeggeri.

Un ulteriore elemento oggetto di contestazione da parte di ART è stata l'ipotesi di non prevedere generazione di nuova domanda dal nuovo servizio che porta a sovrastimare l'impatto sul CdS. Inoltre, l'ipotesi che supponga un load factor del 100% per il nuovo servizio è ritenuta poco realistica, poiché presuppone che il nuovo servizio raggiunga immediatamente la piena capacità assorbita dalla domanda. Sono stati pertanto considerati due scenari alternativi: uno basato sul business plan di SVI (con un load factor crescente ma inferiore al 100%) e l'altro sui dati storici dei treni Thello, una joint venture tra Trenitalia e SNCF, presente sulla stessa linea nel passato, confrontabile per la tipologia di servizio con il nuovo servizio SVI. In entrambi questi scenari, il nuovo servizio raggiunge un load factor inferiore al 100%, mantenendo una distribuzione uniforme dei passeggeri tra le tre tipologie di servizi in concorrenza, come previsto dall'ipotesi fatta dalla regione Liguria.

Questa ipotesi presuppone una perfetta sostituibilità tra il nuovo servizio e gli altri servizi ferroviari, diversi dai servizi OSP, anche se trascura elementi come le differenti caratteristiche, come gli orari, i tempi di percorrenza e le altre preferenze dei passeggeri⁴. In ogni caso, un esame più dettagliato della sostituibilità (oltre alla differenziazione tra pax abituali e occasionali) che avrebbe portato ad una minore sostituibilità complessiva tra nuovo servizio e servizi OSP non avrebbe cambiato l'esito dell'analisi di compromissione dell'equilibrio economico-finanziario del CdS.

Sulla base delle ipotesi precedentemente descritte, il calcolo tiene conto del numero di posti disponibili su ciascun nuovo treno (344), del numero di corse settimanali e delle settimane di attività annuali dei servizi SVI. Nella peggiore delle ipotesi, quella ipotizzata dalla Regione Liguria, il nuovo servizio comporterebbe una sottrazione di passeggeri per gli anni dal 2024 al 2027, portando ai seguenti impatti in termini di numero di pax distratti: **6.880** passeggeri nel 2024, **9.173** nel 2025, **13.760** nel 2026 e **16.053** nel 2027.

Si è dunque reso necessario procedere, in linea con il punto 3.7 della Metodologia EET, alla verifica dell'incidenza finanziaria netta sul contratto di servizio pubblico e all'esame di eventuali vantaggi e benefici derivanti dall'introduzione del nuovo servizio.

La Regione Liguria stima l'impatto sui ricavi utilizzando la formula "Quantità x Prezzo unita-

⁴In merito alla sostituibilità tra i servizi OSP e i nuovi servizi a mercato, è stato osservato che le tariffe applicate alle tratte nazionali da parte di SVI saranno più alte rispetto a quelle dei servizi ferroviari regionali OSP, collocandosi ad un livello più simile a quelle di altri tipi di servizi ferroviari. Dal momento che si è potuto escludere che un aumento del prezzo del servizio, se accompagnato da una migliore qualità (come la riduzione dei tempi di viaggio), potesse comportare uno spostamento della domanda dai servizi OSP a quelli offerti dai nuovi servizi ferroviari non è stata rigettata in radice la supposta sostituibilità tra nuovi servizi e quelli OSP sostenuta dalla Regione.

rio”, con una riduzione di **45.866** passeggeri nel periodo considerato. L’impatto economico sul CdS è determinato ipotizzando un prezzo medio di 15 euro per passeggero, che viene moltiplicato per la quota di domanda sottratta al servizio ferroviario regionale. Per valutare l’incidenza sull’equilibrio economico-finanziario, viene ricalcolato il Risultato Netto, considerando i minori ricavi nei 5 anni di operatività del nuovo servizio (2023-2027), tenendo conto anche degli aumenti tariffari previsti.

L’Autorità ha corretto l’arco temporale, in quanto i servizi SVI risultavano programmati per quattro anni, e non cinque, dal dicembre 2023 al 2027. Le diminuzioni dei ricavi derivanti dall’introduzione del nuovo servizio si riflettono completamente sul costo per l’Ente affidante, e la Regione Liguria ha confermato, in audizione, che tali variazioni sono a suo carico, come previsto dall’art. 13 del CdS.

Inoltre, l’Autorità ha modificato il ricavo medio unitario di 15€ utilizzato dalla Regione Liguria, che non teneva conto dei dati più precisi relativi allo storico del venduto da parte dell’impresa affidataria del servizio. L’Autorità ha, quindi, basato la propria stima del ricavo medio su dati forniti da Trenitalia, che includevano informazioni dettagliate sul numero di titoli di viaggio venduti e sui ricavi generati per ciascuna tratta, considerando variabili come il tipo di giorno (feriale, prefestivo, festivo) e il periodo dell’anno, essendo il nuovo servizio programmato solo in certi giorni della settimana e in parti dell’anno.

La stima del ricavo medio annuo per l’analisi EET, elaborata dall’autorità, è risultata così pari a circa 8,37€, utilizzando i dati di Trenitalia relativi al 2019, considerato un anno più adeguato a una valutazione di benchmark rispetto al 2021, che rientra nel periodo di emergenza sanitaria. La formula applicata dall’autorità per la stima del ricavo medio è riportata nell’allegato della decisione presa.

L’impatto massimo totale sui ricavi da traffico e sul costo netto per l’Ente concedente è stato valutato pari allo **0,03%** per ciascuno dei due criteri, valore ritenuto non significativo. Completa l’analisi, coerentemente con la Metodologia, anche gli altri effetti derivanti dal nuovo servizio, come il risparmio di tempo nei tempi di percorrenza, le differenze qualitative tra i due servizi, e l’analisi dei load factor, che segnalava un sovraffollamento dei treni OSP. È stato osservato come potenziale beneficio dell’ingresso del nuovo servizio proprio la diminuzione del sovraffollamento, al quale si aggiunge anche un possibile spostamento degli utenti dalla rete autostradale ai servizi ferroviari, con riduzione del traffico a beneficio degli utenti autostradali.

Alla luce di queste valutazioni, l’Autorità ha concluso che l’equilibrio economico del Contratto di Servizio tra Regione Liguria e Trenitalia non risulta compromesso dai nuovi servizi ferroviari proposti, consentendo pertanto l’accesso all’infrastruttura senza modifiche per il sog-

getto proponente. A distanza di tempo, tuttavia, non si è osservato alcun ingresso sul mercato interessato dai nuovi servizi.

3.3.2 Il caso Longitude

Il secondo EET italiano è stato richiesto da Trenitalia in seguito alla notifica di nuovi servizi ferroviari da parte di Longitude Holding S.r.l. nell'agosto 2023. L'esame è stato svolto per il Contratto di Servizio per il trasporto ferroviario passeggeri di interesse nazionale, relativo al periodo 2017-2026, stipulato tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il Ministero dell'economia e delle finanze e Trenitalia S.p.A.

Nel contesto della decisione, vengono presentati sei servizi ferroviari notificati da Longitude, ma l'analisi dell'EET è stata in seguito svolta esclusivamente su due di essi (in quanto due non sono stati ritenuti di impatto dal richiedente l'EET e i restanti due risultano successivamente sospesi – anche se inizialmente oggetto di richiesta di EET). I servizi oggetto di analisi riguardano le tratte Roma-Venezia e Roma-Reggio Calabria.

Per quanto riguarda la tratta Roma-Reggio Calabria, sono previsti quattro collegamenti giornalieri, con due treni per l'andata e due per il ritorno. Il tempo di viaggio stimato per questa tratta è di circa sei ore e mezza. La tratta Roma-Venezia, invece, riguarda quattro coppie di treni, con due treni per l'andata e due per il ritorno, e un tempo di percorrenza previsto di circa quattro ore. Entrambi i servizi utilizzeranno materiale rotabile in grado di ospitare 330 passeggeri per ciascun collegamento. L'inizio del servizio è programmato per dicembre 2025 e la notifica prevede un orizzonte temporale di cinque anni di operatività per ciascuna delle due tratte analizzate.

Anche in questo caso, la verifica della ricevibilità e dell'ammissibilità è stata completata con successo. L'ammissibilità richiede che la scadenza del CdS non cada entro i 12 mesi dalla data di entrata in vigore dell'orario di servizio relativo al nuovo servizio. Nel caso specifico, la sovrapposizione è risultata essere di poco superiore a un anno, quindi la richiesta è stata accettata con una durata che supera di poche settimane la soglia minima accettabile.

È stata in seguito avviata l'attività istruttoria. Sono stati ascoltati in audizione la società Longitude, Trenitalia e Rete Ferroviaria Italiana (RFI), oltre al Ministero dell'economia e delle finanze (in qualità di Ente affidante). In questa fase LH ha comunicato la sospensione dei collegamenti notturni Torino-Milano-Lecce e Torino-Milano-Reggio Calabria, anch'essi oggetto della richiesta di EET, limitando di conseguenza il test soltanto ai due servizi presentati sopra. Tra la documentazione trasmessa all'autorità è pervenuto il business plan dei servizi LH, e le informazioni relative al grado di saturazione della rete da parte di RFI, con particolare riferimento alle reti interessate dai due servizi oggetto dell'analisi.

Conclusa la fase preliminare, la decisione dell'Autorità presenta le valutazioni, a partire dai risultati dell'analisi di sostituibilità. Secondo Trenitalia, si può identificare una sostituibilità tra i servizi ferroviari, in termini sia di percorso delle tratte che di orari di partenza. In particolare, si stima che i servizi previsti da Longitude possano impattare circa sei treni sulla tratta Roma-Reggio Calabria e quattro treni sul collegamento Roma-Venezia. D'altra parte, Longitude non ritiene che vi sia un significativo grado di sostituibilità tra i propri servizi e quelli offerti da Trenitalia. La società giustifica questa posizione sottolineando che i suoi servizi sono caratterizzati da un livello di comfort superiore e da un'offerta più ricca per l'utente, elementi che li rendono, a loro avviso, più simili ai servizi Frecciarossa e Frecciargento di Trenitalia, nonché ai treni di Italo, rispetto ai servizi OSP forniti da Trenitalia.

L'analisi di sostituibilità viene effettuata dall'autorità tenendo in considerazione diversi fattori, tra cui i tempi di percorrenza, le fasce orarie, le frequenze e i livelli tariffari. Qualora venisse riconosciuto un livello di servizio superiore a bordo nei nuovi servizi ferroviari, come indicato da LH, l'ART specifica che è necessario comunque procedere all'analisi di sostituibilità secondo le modalità stabilite al punto 3.5 della Metodologia EET.

Sulla tratta Roma-Reggio Calabria operano due diversi operatori ferroviari che offrono due tipi di servizi distinti: Trenitalia, con i suoi servizi a mercato (Frecciargento e Frecciarossa) e i servizi OSP, e Italo-NTV, che gestisce i treni AV Italo. Trenitalia individua come sostituibili i servizi con orario di partenza ricedenti nella fascia [-3:00; +3:00], valutazione ritenuta condivisibile dall'autorità. Il risparmio sui tempi di percorrenza è di circa un'ora con i servizi LH, da imputare soprattutto al numero minore di stazioni servite: 22 per i servizi OSP, mentre solo 14 per i servizi di Longitude. La periodicità dei treni è per entrambi i servizi di tipo giornaliero, ed entrambi i servizi presentano un'offerta tariffaria con formule differenziate. Il ventaglio di offerte effettuate dai veri servizi (considerando anche i servizi OA presenti sulla tratta) è molto ampio, e l'offerta di LH è stata valutata trovarsi in posizione intermedia fra le tante, superiore a livello di prezzo ai servizi OSP ma inferiore alle altre offerte OA.

In conclusione, i principali fattori che influenzano la sostituibilità tra i servizi ferroviari alternativi, come il numero di fermate, i tempi di percorrenza, la frequenza, le tariffe e la qualità, indicano un certo grado di sostituibilità sia con i servizi OSP che con quelli a mercato. L'autorità non può escludere che i nuovi servizi LH possano sottrarre traffico ai servizi OSP, dato che, a parità di prezzo, offrono una qualità superiore e tempi di percorrenza più rapidi.

La situazione sulla tratta Roma-Venezia è simile, ma con una frequenza significativamente più alta per i servizi OA, che coprono il 99% dei treni-km sulla linea, rendendo i servizi OSP marginali. Sebbene i servizi di Longitude Holding siano comparabili a quelli di Italo e agli OA

di Trenitalia, questi ultimi sono presenti con una frequenza molto maggiore rispetto ai nuovi servizi offerti da LH. Di conseguenza, in termini di frequenza, i nuovi servizi sono più simili ai servizi OSP.

In conclusione, tenendo conto delle osservazioni ricevute a seguito della trasmissione degli esiti istruttori riguardo alla limitata comparabilità del materiale rotabile utilizzato da LH rispetto a quello impiegato nei servizi AV, che potrebbe influire sui tempi di percorrenza effettivi, l'autorità non può escludere che anche sulla tratta Roma-Venezia possa verificarsi una sostituibilità tra i nuovi servizi LH e i servizi OSP.

Trenitalia, nella propria analisi dell'impatto economico del nuovo servizio, valuta tre diversi scenari distinti, in base al prezzo di LH rispetto a quello dei servizi OSP, se sia uguale o maggiore del 20% o minore del 20%. Ovviamente questo influenza il numero di passeggeri sottratti al nuovo servizio, il cui impatto è considerato maggiore se i prezzi del nuovo servizio sono minori e viceversa nel caso siano maggiori.

Per valutare l'incidenza sull'equilibrio economico-finanziario del CdS, è stata calcolata la perdita di ricavi derivante dalla domanda persa a causa del nuovo servizio ferroviario. Questo calcolo è stato fatto moltiplicando la perdita di domanda (in termini di passeggeri-km) per il Ricavo Medio Unitario (RMU), calcolato sul traffico registrato negli ultimi 12 mesi. La riduzione dei ricavi è stata stimata per l'anno 2026, l'unico anno di sovrapposizione, e l'incidenza complessiva sull'equilibrio economico-finanziario del CdS è stata determinata confrontando i ricavi totali attuali, tenendo conto dei minori introiti, con i costi ammissibili.

L'autorità ricostruisce la formula utilizzata da Trenitalia per calcolare l'impatto economico, e fa a sua volta i calcoli, tenuto conto delle variazioni intervenute al novero dei nuovi servizi. L'impatto finale calcolato tiene anche conto delle differenze delle capacità del materiale rotabile utilizzato, allorquando non considerando questo aspetto, si sarebbe giunti ad una distorsione per eccesso dell'impatto sulla domanda dei servizi OSP. Tenendo conto della ripartizione per posti, l'autorità ha pertanto potuto stabilire l'impatto totale, calcolato come l'incidenza percentuale sul totale dei corrispettivi da PEF e sui ricavi da traffico, anch'essi da PEF. I primi sono stati determinati essere nel peggiore degli scenari uguali allo **0,19%**, mentre i secondi pari allo **0,22%**.

Conclusa questa fase, sono state svolte alcune considerazioni riguardo ai tempi di percorrenza, alla qualità complessiva del servizio, alle possibili reazioni concorrenziali da parte dei servizi OSP e alle esternalità positive generate dal nuovo servizio, analogamente a quanto fatto nel caso precedente. In merito all'incidenza dei nuovi servizi sulle prestazioni della rete, è stato sottolineato che all'esito della fase di coordinamento RFI applicherà i criteri di priorità previsti

dalla regolazione vigente, tenuto conto delle assegnazioni di capacità di cui agli accordi quadro esistenti.

Una volta risposto alle osservazioni pervenute in seguito alla trasmissione degli esiti istruttori, la decisione conclude che il diritto di accesso all'infrastruttura ferroviaria può essere concesso senza necessità di modifiche ai nuovi servizi, non essendoci alcuna compromissione dei servizi OSP.

3.4 Valutazioni sugli EET italiani

Le analisi italiane si distinguono da quelle condotte in altri Paesi per la loro precisione e il livello di dettaglio con cui vengono affrontati i vari aspetti. In particolare, l'analisi preliminare risulta essere estremamente approfondita, includendo tra le valutazioni che riguardano la ricevibilità e l'ammissibilità della richiesta aspetti che non sono presi in considerazione in altre metodologie. Tra questi si trovano il tempo di sovrapposizione dei contratti, che deve essere superiore ad almeno un anno, e il rispetto di una soglia minima per il coverage ratio. Quest'ultimo elemento è particolarmente interessante poiché implica una valutazione rigorosa della sostenibilità economica del contratto, suggerendo che non tutti i CdS siano automaticamente considerati meritevoli di tutela e venendo in tal modo a coprire una lacuna normativa che non fa discendere alcuna conseguenza dal mancato raggiungimento della copertura della quota del 35% dei costi operativi con i ricavi da traffico prevista dal d.lgs. 422/1997. L'accuratezza delle decisioni emerge chiaramente anche dal considerevole spazio dedicato alla fase istruttoria e alle audizioni delle diverse parti coinvolte (quest'ultime previste dalla norma settoriale, il d.lgs. 112/2015), attraverso le quali vengono esposti e approfonditi i punti di vista degli stakeholder. Questo approccio garantisce che tutte le posizioni siano adeguatamente considerate prima di giungere a una decisione finale, unitamente al confronto con le stesse realizzato con l'invio della comunicazione delle risultanze istruttorie che precede l'assunzione della decisione finale.

Un aspetto interessante che emerge è la diversità del modo in cui sono state svolte le analisi nei due casi, relativamente alla verifica della sostituibilità e l'analisi dell'impatto economico. Questa differenza si deve in gran parte alla grande libertà concessa al richiedente nel formulare le proprie ipotesi, le quali sono state accettate dal regolatore come base per sviluppare le proprie valutazioni.

Nell'analisi di sostituibilità del caso SVI, sono state formulate quattro ipotesi, da cui l'autorità ha derivato tre scenari distinti, "allentando" l'ipotesi relativa al load factor. Questi scenari sono stati successivamente sviluppati parallelamente lungo tutto il processo decisionale. Nel caso di LH, invece, sono stati ipotizzati tre scenari, ma questa volta le ipotesi sono state avanzate dal richiedente stesso l'EET, e riguardante un elemento diverso, il prezzo del nuovo servizio.

Anche in questo caso, il regolatore ha accettato le ipotesi proposte dal richiedente, utilizzandole come punto di partenza per le proprie valutazioni economiche. Tuttavia, poiché il caso presentava differenze rispetto al precedente, l'autorità ha effettuato valutazioni diverse, adattando il proprio ragionamento alle specificità della situazione.

Sebbene possa essere condiviso l'approccio di personalizzare il test, valorizzando le peculiarità del contesto e analizzando le circostanze specifiche di ciascuna richiesta, in altri Paesi si osserva una maggiore uniformità nelle modalità di conduzione delle analisi. Ad esempio, nel caso spagnolo, non sono i richiedenti a effettuare valutazioni sull'impatto economico, ma, una volta segnalato il rischio di compromissione del CdS tramite la richiesta di EET, il richiedente si limita a fornire all'autorità gli elementi necessari affinché essa possa condurre autonomamente le proprie analisi. Questo approccio si riflette nelle decisioni EET, dove gli elementi peculiari di ciascun caso sono piuttosto limitati, e di conseguenza, le decisioni risultano simili non solo nel contenuto, ma anche nella forma. In quel caso guida le analisi un modello sviluppato con il gestore della rete per determinare lo spostamento dei passeggeri dai servizi esistenti ai nuovi servizi che si basa sul costo opportunità del tempo di viaggio.

Un fattore che ha contribuito al parallelismo tra i risultati tra i vari Paesi, di norma favorevoli al soggetto nuovo entrante, è sicuramente il fatto che, nella maggior parte dei casi, l'impatto economico è stato molto limitato andando a confrontare qualche servizio su una linea con la totalità dei servizi OSP sull'intero arco temporale del CdS. Una volta calcolato l'impatto totale, pur mantenendo ipotesi molto ampie, che portano allo scenario peggiore, si sono sempre riscontrate percentuali bassissime di sottrazione di ricavi da traffico o sussidi. Se fossero emersi casi con impatti significativamente elevati, è probabile che il peso di analisi specifiche per il singolo caso sarebbe stato maggiore, portando a una maggiore differenziazione nelle decisioni.

Tuttavia, dato che non sono stati riscontrati impatti significativi, come avvenuto anche nel caso delle analisi italiane, dove, nonostante approfondimenti molto dettagliati, sono stati rilevati impatti minimi, potrebbe essere opportuno considerare l'introduzione di metodi che consentano di giungere a decisioni più rapide quando l'impatto è veramente limitato. Un esempio di tale approccio è previsto dalla metodologia francese, che adotta prima di tutto un approccio massimalista. Se tale approccio porta a un impatto minimo, non si procede con ulteriori analisi, evitando di valutare gli effetti secondari del nuovo servizio. Questo contrasta con la metodologia italiana, che, pur evidenziando impatti economici molto contenuti, ha comunque dedicato spazio ad altre valutazioni, senza peraltro chiaramente influire sull'esito delle valutazioni (né in senso positivo né negativo).

Un altro metodo che potrebbe risultare efficace nel velocizzare le decisioni è l'adozione di soglie, come fatto dagli spagnoli e dagli olandesi: con l'uso di soglie predefinite, le decisio-

ni possono essere prese in tempi più rapidi quando l'impatto è limitato. In questo contesto, analizzeremo come sarebbe stato valutato uno dei casi italiani, il caso Longitude, quello più complesso, utilizzando le soglie adottate da questi due regolatori, spagnolo e olandese.

3.4.1 Utilizzo delle soglie spagnole e olandesi per il caso Longitude

L'applicazione delle soglie spagnole e olandesi al caso Longitude è stata resa possibile grazie ai dati disponibili nel PEF del CdS impattato, essendo di dominio pubblico. L'integrazione con le informazioni contenute nella decisione dell'ART ha permesso di raccogliere tutti gli elementi necessari per condurre l'analisi. Per un approfondimento sulle **soglie**, si rimanda al **Capitolo 1**, nel **sottoparagrafo dedicato**.

Sono di seguito elencati i principali dati raccolti dalla decisione dell'autorità.

Tavola 3.2 - Dati economici impatto nuovo servizio in decisione Longitude

	mln euro
Corrispettivi CdS (a)	2540,5
Ricavi da traffico ex ante (a)	2245,9
Ricavi da traffico ex post (scenario peggiore) (a)	2.242,1
VAN post entrata (b)	- 3,8
Tot perdita ricavi da traffico (2026)	- 6,33
Costi regolatori (a)	5100,4

Elaborazioni su dati PEF Trenitalia Servizio universale e decisione ART su impatto nuovi servizi LH

I dati relativi alla lettera (a) si riferiscono a valori economici attualizzati al 2017, primo anno del CdS e riportati nel PEF di Trenitalia⁵; i dati indicati con la lettera (b) sono riportati nella decisione ART. La lettera (b), relativa al VAN post ingresso, considera l'equilibrio del CdS nello scenario peggiore, dove il nuovo entrante fissa un prezzo più basso del 20% rispetto a quello dell'impresa affidataria, anch'esso attualizzato al 2017 con lo stesso tasso di sconto. La perdita totale dei ricavi da traffico, invece, è stata riportata al 2026, partendo dal valore attualizzato al 2017.

Valutazione impatto con soglie spagnole

La Spagna adotta un sistema di soglie multiple: se la prima indica un valore critico, l'analisi prosegue con ulteriori verifiche più approfondite. La prima soglia confronta la somma dei ricavi da traffico e del corrispettivo finanziario, al netto dei costi totali, con l'1% dei ricavi da traffico

⁵Per il calcolo, sono stati sommati tutti i valori relativi ai dieci anni di contratto (2017-2026), applicando un tasso di sconto pari al WACC (5,64%, nominale lordo).

ex ante. Se il valore risulta inferiore a questa soglia, il nuovo servizio viene autorizzato senza ulteriori approfondimenti; in caso contrario, l'analisi continua seguendo criteri più complessi. Applicando questo criterio al caso italiano, l'analisi si sarebbe conclusa in tempi molto rapidi. La metodologia spagnola non specifica se i ricavi da traffico e gli altri elementi di ricavo debbano essere considerati. In assenza di indicazioni precise, i calcoli sono stati eseguiti considerando entrambe le possibilità: utilizzando i dati presenti nella decisione EET e quelli presenti nel PEF. L'analisi evidenzia che il risultato rimane invariato in entrambi i casi.

$$\sum_{t=1}^n B_t^o = \sum_{t=1}^n (I_t + CF_t - CT_t)$$

$$\sum_{t=1}^n B_t^o \text{ENTRATA} = \sum_{t=1}^n (I_t \text{ENTRATA} + CF_t - CT_t \text{ENTRATA})$$

$$B^o - B^o \text{ENTRATA} \leq 1\% I$$

Il valore B rappresenta la somma, per l'intera durata del contratto, dei ricavi da traffico e dei corrispettivi finanziari, al netto dei costi totali. Per la valutazione basata sui dati presenti nella decisione, tutte le informazioni necessarie sono disponibili. I corrispettivi del CdS indicati nella decisione, rimangono invariati indipendentemente dall'ingresso del nuovo servizio. Per quanto riguarda i ricavi da traffico, la tabella sopra riporta sia i valori ex ante, senza il nuovo servizio, sia l'impatto massimo stimato. Infine, per il calcolo sono stati considerati i costi regolatori, che rimangono invariati indipendentemente dall'ingresso del nuovo operatore.

I valori calcolati e la soglia sono riportati di seguito.

$$\begin{aligned} I &= 2245,9 & I_{\text{entrata}} &= 2242,1 \\ CF &= 2540,5 & CF_{\text{entrata}} &= 2540,5 \\ CT &= 5100,4 & CT_{\text{entrata}} &= 5100,4 \\ B &= -314 & B_{\text{entrata}} &= -317,8 \end{aligned}$$

$$\Delta B < 1\% I$$

$$3,8 < 22,46$$

Il valore negativo di B è dato dalla mancata considerazione dei ricavi accessori che rientrano nella definizione dell'equilibrio economico del CdS (ma che non essendo "da traffico" si è preferito non includerli nel calcolo per maggiore aderenza alla metodologia spagnola che considera solo i ricavi da traffico e i corrispettivi quali elementi per l'EET).

Come si può osservare, il valore calcolato corrisponde a circa lo 0,2% dei ricavi da traffico

ex ante, risultando cinque volte inferiore alla soglia tollerata. Effettuando invece il calcolo sommando i ricavi da traffico e i corrispettivi erogati per ciascun anno del PEF, si ottiene un valore leggermente più alto, ma comunque ampiamente al di sotto dell'1% dei ricavi da traffico ex ante.

Valutazione impatto con soglie olandesi

L'Olanda adotta una soglia basata sull'impatto sul TIR per determinare l'esito dell'EET. Se l'impatto rientra nell'intervallo tra 0,2% e 1%, l'autorità olandese procede con un'analisi approfondita. Al di fuori di questo range, la valutazione si conclude immediatamente: se l'impatto è inferiore allo 0,2%, il nuovo servizio viene autorizzato senza ulteriori verifiche; se invece supera l'1%, l'ingresso viene automaticamente negato.

Per calcolare il TIR nel caso longitude sono stati presi i flussi di cassa dal PEF del CdS impattato. Da questi è stato possibile ricavare il TIR ex ante l'ingresso, uguale al 6,26%. Sottraendo al flusso di cassa dell'anno 10 del contratto i 6,33 milioni di euro, ovvero l'impatto sui ricavi da traffico nello scenario peggiore previsto dall'autorità, il TIR ricalcolato diventa uguale al 6,18%. Di seguito è presentata la tabella contenente i flussi di cassa per i vari anni, compresi i due flussi di cassa alternativi per l'ultimo anno.

Tavola 3.3- Flussi di cassa PEF del CdS impattato nel caso Longitude

	flussi di cassa (milioni di euro)
anno 1	-635,1
anno 2	-87,1
anno 3	5,3
anno 4	100,2
anno 5	79,6
anno 6	103
anno 7	120,9
anno 8	128,3
anno 9	121,4
anno 10 (con l'ingresso)	421,87
anno 10 (senza l'ingresso)	428,2

Elaborazione dati tratti dal PEF

L'impatto sul TIR risulta facilmente calcolabile e corrisponde allo **0,08%**, ovvero meno dello 0,20%. Pertanto, anche in questo caso si sarebbe giunti alla stessa conclusione.

3.5 Individuazione delle best practice per il miglioramento della metodologia italiana e critiche al sistema dell'EET

L'uso delle **soglie** rappresenta uno degli aspetti più rilevanti emersi dallo studio del panorama europeo degli EET e può essere considerata una delle **best practice** adottate dai vari regolatori. Questa pratica, se adottata con attenzione, può permettere di semplificare i procedimenti decisionali e di accelerare le decisioni relative all'EET. L'introduzione di soglie ben definite può infatti ridurre la complessità delle analisi, rendendo più efficienti e tempestivi i processi decisionali, senza sacrificare l'accuratezza e la validità dei risultati. La selezione delle soglie da adottare deve essere effettuata con grande attenzione, poiché non può essere l'unico criterio per determinare l'esito del test, secondo quanto previsto dalla regolazione di matrice comunitaria. Le soglie devono piuttosto rappresentare uno strumento utile a identificare i casi più estremi, nei quali la compromissione (o la non compromissione) possa essere inequivocabilmente confermata o esclusa. In questo modo, le soglie fungono da indicatori di situazioni limite, senza ridurre la complessità dell'analisi o compromettere la precisione del processo di valutazione.

Dall'analisi è emersa una notevole varietà di utilizzi e varianti, non solo per quanto riguarda l'uso di soglie, ma anche per altri aspetti altrettanto rilevanti, come l'obbligo di notifica preventiva di nuovi servizi a mercato, il che rende il panorama europeo nell'ambito dell'EET particolarmente sfaccettato e complesso. Restando nell'ambito delle soglie, sono stati individuati diversi tipi di approcci. Ad esempio, in Bulgaria, il concetto di "multicriterio" previsto dal regolamento IR è stato interpretato in modo particolarmente rigido, con la definizione di una serie di parametri che devono essere valutati in modo completo, per giungere a una valutazione positiva/negativa circa l'ingresso di nuovi operatori. In Olanda un unico parametro, il TIR, è utilizzato per la stessa valutazione, mentre in Spagna si osserva l'uso di soglie che vanno sostanzialmente a valutare l'effetto del nuovo servizio sui ricavi da traffico rapportati sul totale corrispettivi, laddove tuttavia esiste un unico CdS a livello nazionale. Quanto emerso, anche solo relativamente al ricorso o al mancato ricorso a soglie nella effettuazione dell'EET, evidenzia come l'implementazione del quadro normativo di cui al regolamento IR consenta una varietà significativa a livello nazionale tra i vari sistemi regolatori.

Un'altra best practice consiste nella considerazione degli **effetti cumulativi** degli impatti dei nuovi servizi, in maniera da non trascurare le dinamiche nel tempo che possono insistere sullo stesso CdS in ragione dell'aumento di nuovi servizi. Anche per tale aspetto, esistono diverse interpretazioni e varianti riguardo l'applicazione di questa pratica. Si va infatti dal tenerne conto solo per le richieste avvenute in contemporanea, al valutare tutte le richieste EET pervenute, fino al considerare pure l'impatto dei servizi per cui l'EET non è stata richiesta. Sebbene non sia facilmente individuabile una soluzione nettamente migliore rispetto alle altre proposte

dai regolatori, l'analisi degli effetti cumulati risulta essere un elemento cruciale da considerare nella valutazione di un meccanismo che tuteli un CdS. Questo aspetto merita una riflessione approfondita per essere eventualmente integrato in tutte le metodologie, al fine di garantire un sistema omogeneo, più completo e robusto.

Un altro elemento che può essere individuato come una best practice, adottato da molti regolatori, è l'**analisi della sostituibilità** dei nuovi servizi con i servizi OSP da tutelare. Questa fase si rivela particolarmente importante, in quanto consente di effettuare valutazioni preliminari senza la necessità di intraprendere analisi economiche approfondite. La sua rilevanza è confermata dal fatto che, anche in contesti dove la metodologia nazionale non la prevedeva, è stata comunque utilizzata, anche dagli stessi richiedenti l'EET, per verificare la compromissione. Ciò dimostra come questa analisi possa essere considerata un passaggio fondamentale per una valutazione preliminare efficace e necessaria prima di procedere con analisi più complesse.

Tutti gli elementi finora presentati sono cruciali per condurre analisi accurate e ben fondate, ma risulta poco efficace prendere in considerazione tutte queste accortezze senza valutare adeguatamente la **dimensione dei servizi OSP** e dei nuovi servizi in relazione a essi. Esistono infatti vari CdS di diverse dimensioni, e questo aspetto deve essere integrato nel processo di analisi. Un esempio emblematico è quello della Spagna, già menzionato, dove esiste un unico CdS nazionale di enormi dimensioni. È evidente che l'impatto di un nuovo servizio sarà ben diverso su un CdS così ampio rispetto a uno che riguarda un bacino di utenti considerevolmente più ristretto, come può essere nel caso italiano a regione molto piccola (o una provincia autonoma). Un nuovo servizio che entra in un CdS di grandi dimensioni potrebbe avere una minore influenza complessiva, mentre lo stesso servizio potrebbe compromettere significativamente un sistema regionale di dimensioni ridotte. Questa differenza nella dimensione dei CdS non sembra emergere chiaramente nelle metodologie esistenti, eppure sarebbe fondamentale tenerne conto per garantire che l'analisi dell'EET sia veramente equa e rappresentativa delle specificità di ogni sistema.

Ragionare su queste problematiche e cercare di apportare miglioramenti a una singola metodologia risulterebbe però poco efficace, poiché non affronta il cuore del problema. È infatti necessario promuovere una maggiore uniformità tra le procedure adottate nei vari Paesi, i quali attualmente procedono autonomamente, a volte influenzati dai propri interessi nazionali. Alcuni Stati si concentrano maggiormente sull'apertura del mercato, mentre altri adottano approcci più protezionisti. Questa divergenza di visioni e pratiche è uno dei tanti elementi in cui l'attuale frammentazione dell'Unione europea si riflette chiaramente, e l'applicazione dell'EET ne rappresenta un esempio evidente.

Il fatto che esistano numerosi approcci differenti all'EET costituisce probabilmente un fatto-

re di distorsione del mercato, poiché rende difficile per un'impresa ferroviaria avere certezza del quadro giuridico. L'assenza di soglie nella maggior parte delle metodologie EET adottate a livello nazionale conferisce un elevato grado di discrezionalità in capo ai regolatori. In questo contesto, non sarebbe irragionevole immaginare di superare l'attuale sistema di EET per introdurre un meccanismo alternativo che possa garantire la tutela dei CdS degli Stati membri, ma in modo più armonizzato e coerente su tutto il territorio dell'UE. Un sistema più unificato permetterebbe di ridurre le asimmetrie tra i Paesi, promuovere la creazione di un mercato unico dei servizi ferroviari e potrebbe favorire una maggiore competitività e coesione tra i vari mercati ferroviari nazionali.

Oltre all'analisi effettiva dell'impatto, ci sono altri due aspetti importanti che meritano attenzione. Il primo, piuttosto trascurato nel sistema dell'EET e delegato principalmente al gestore dell'infrastruttura, riguarda la **capacità dell'infrastruttura** e la sua allocazione. Sebbene questo aspetto non influisca direttamente sulla valutazione dell'equilibrio economico del CdS, riveste un'importanza considerevole per il soggetto nuovo entrante, soprattutto in situazioni di congestione/saturazione dell'infrastruttura o di carenza di capacità. È accaduto, ad esempio, in Italia, che un nuovo servizio ferroviario segnalato da SVI abbia superato la fase di valutazione relativa all'EET (non essendo pervenute richieste), tuttavia, il servizio non è stato avviato poiché è emersa una carenza nella capacità della rete. Questo esempio sottolinea come l'esito positivo della procedura EET non garantisce automaticamente l'accesso alla rete ferroviaria. Un altro aspetto interessante riguardante la questione citata, è che successivamente alla mancata assegnazione della rete l'AGCM ha avviato un procedimento nei confronti di RFI, accusata di abuso di posizione dominante. L'accusa sostiene che RFI ha ostacolato l'ingresso di un nuovo servizio concorrente, adottando una strategia escludente tramite comportamenti mirati relativi proprio all'assegnazione della capacità infrastrutturale. Questo esempio sottolinea come una gestione efficiente della capacità infrastrutturale è fondamentale per ottimizzare l'uso delle risorse, evitando congestioni e garantendo allo stesso tempo che l'infrastruttura possa rispondere adeguatamente alle esigenze di tutti i servizi, inclusi quelli oggetto di EET.

Il secondo aspetto riguarda le tappe della procedura legata al nuovo ingresso, da cui emerge una certa confusione, in particolare per quanto concerne la notifica, che dovrebbe avvenire almeno **18 mesi prima**. Questo requisito, seppur previsto dalla direttiva Recast, sembra non essere sempre applicato in modo uniforme tra i vari Paesi, generando incertezze e potenziali ritardi nell'entrata sul mercato di nuovi servizi ferroviari. Ad esempio, in alcuni Stati non si tiene affatto conto di questo termine, mentre in altri, addirittura, viene proibito al gestore dell'infrastruttura di consentire l'accesso alla rete (Slovacchia).

La notifica del nuovo servizio è, in teoria, il primo step fondamentale per arrivare alla valutazione dell'impatto sul CdS. Tuttavia, il fatto che vi siano confusione e problematiche legate a

questa parte della procedura ha conseguenze dirette sull'intero sistema dell'EET. Attualmente non esiste un meccanismo efficace per **verificare la segnalazione dei nuovi servizi**, e in diversi Paesi le autorità si sono trovate ad affrontare situazioni in cui i servizi sono stati avviati senza essere stati adeguatamente notificati. Questo disallineamento, oltre alla confusione riguardante i 18 mesi di preavviso, evidenzia una carenza nell'incentivare i nuovi operatori a rispettare tale requisito, ostacolando una gestione tempestiva e coerente delle richieste EET.

Sicuramente, in un'ottica di miglioramento o superamento dell'EET, curare l'aspetto legato al monitoraggio dei nuovi servizi è un elemento fondamentale da considerare. Un possibile intervento potrebbe essere quello di chiedere al gestore dell'infrastruttura di comunicare i nuovi servizi, come già avviene informalmente in alcuni Paesi, per consentire al regolatore di risolvere il problema della mancata notifica. Inoltre, si potrebbe prevedere un controllo preliminare per verificare se un servizio è effettivamente nuovo, prima della pubblicazione formale della notifica, anziché farlo solo al momento dell'analisi EET. Questo approccio, per esempio, semplificherebbe la metodologia italiana, accelerando il processo di valutazione. Anche definire univocamente che cos'è un nuovo servizio e una "modifica sostanziale" ad un servizio già esistente contribuirebbe a creare un sistema più trasparente e tempestivo, che favorirebbe una gestione più fluida e coordinata dei nuovi ingressi nel mercato ferroviario.

Attualmente, oltre alla mancanza di un monitoraggio adeguato sull'evoluzione dei servizi notificati, risulta anche complesso ricostruire l'attività dei regolatori nazionali in relazione alle EET nei singoli Paesi. Infatti, non sono facilmente accessibili le decisioni prese, né le archiviazioni relative, e le informazioni necessarie non sono centralizzate in un unico spazio facilmente fruibile sui siti web dei regolatori. Questo rende difficile un'efficace valutazione e comprensione delle pratiche adottate, ostacolando così la trasparenza e la condivisione delle informazioni tra gli attori del mercato. Questa carenza di monitoraggio in tutti gli step compromette la trasparenza e la fiducia nel sistema, ostacolando una gestione fluida e coordinata del processo di ingresso nel mercato ferroviario.

Tornando invece all'impatto del nuovo servizio sui servizi OSP, una soluzione al problema, potrebbe essere la possibilità di modificare il CdS⁶ nel caso in cui nuovi servizi si sovrappongano. In pratica, si tratterebbe di ridurre sia i ricavi che i costi, al fine di adattare il sistema alle nuove esigenze del mercato senza compromettere la sostenibilità economica del CdS. Questa flessibilità rappresenterebbe una soluzione utile per affrontare situazioni in cui è necessario adattare l'offerta di servizi, consentendo una gestione più dinamica e agile. Tuttavia, al momento non è chiaro se la modifica di un CdS sia compatibile con la disciplina comunitaria, e questo

⁶Ipotesi spesso suggerita dal regolatore spagnolo a conclusione delle proprie decisioni in materia di EET, a condizione che venga comunque garantito l'equilibrio economico-finanziario dell'infrastruttura ferroviaria affidataria.

punto dovrebbe essere chiarito per garantire che tale approccio possa essere adottato in modo coerente con le normative europee.

In conclusione, la gestione dell'equilibrio economico e la protezione dei servizi OSP nel contesto dei nuovi ingressi di operatori in concorrenza sui servizi ferroviari passeggeri sono temi complessi e di fondamentale importanza. Le diverse best practice emerse dallo studio del panorama europeo, come l'uso delle soglie, l'analisi degli effetti cumulativi e la sostituibilità dei servizi, evidenziano approcci validi ma che necessitano di una maggiore uniformità tra i vari Paesi per garantire un sistema più coeso e coerente. La frammentazione attuale, tanto nelle metodologie quanto nelle procedure, determina distorsioni che potrebbero compromettere l'efficacia del sistema nel lungo termine.

È quindi essenziale, per il buon funzionamento dei mercati dei servizi ferroviari passeggeri dell'Unione Europea, rivedere e armonizzare le procedure di valutazione dell'impatto economico e della protezione dei CdS, in modo da favorire la competitività e la sostenibilità del settore ferroviario. Solo attraverso un processo di revisione e integrazione delle best practice esistenti si potrà costruire un sistema che risponda alle esigenze di un mercato ferroviario sempre più dinamico e interconnesso.

Bibliografia

- [1] European Commission. (2024). *EU Transport Figures - Statistical Pocketbook 2024*. https://transport.ec.europa.eu/facts-funding/studies-data/eu-transport-figures-statistical-pocketbook/statistical-pocketbook-2024_en.
- [2] Camera dei deputati. (2014). *Il trasporto ferroviario in Italia: evoluzione e prospettive*. <https://documenti.camera.it/leg17/dossier/pdf/es023.pdf>.
- [3] Polimanti, M. (2010). *La liberalizzazione del trasporto ferroviario in Europa: profili giuridici e prospettive di sviluppo*. LUISS. https://www.amministrazioneincammino.luiss.it/wp-content/uploads/2010/09/Polimanti_Liberalizzazione_Trasporto-Ferroviario.pdf?utm_source=chatgpt.com.
- [4] European Commission. (2018). *Regolamento di esecuzione (UE) 2018/1795 della Commissione del 20 novembre 2018*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32018R1795>.
- [5] Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea. (2012). *Direttiva 2012/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 novembre 2012 che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico (rifusione)*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32012L0034>.
- [6] Autorità di Regolazione dei Trasporti. (2020). *Relazione illustrativa: Regolazione dell'accesso alle infrastrutture ferroviarie per l'offerta di un nuovo servizio di trasporto passeggeri. 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 della Commissione n. 1795/2018*. <https://www.autorita-trasporti.it/consultazioni/consultazione-sulla-regolazione-dellaccesso-alle-infrastrutture-ferroviarie-per-1>
- [7] Autorità di Regolazione dei Trasporti. (2023). *Esame dell'equilibrio economico del contratto di servizio pubblico fra Regione Liguria e Trenitalia S.p.A. in relazione ai nuovi servizi ferroviari Milano – Nizza di SNCF Voyages Italia S.r.l.* <https://www.autorita-trasporti.it/delibere/delibera-n-45-2023>.

- [8] Autorità di Regolazione dei Trasporti. (2020). *Relazione istruttoria della delibera n. 156/2020: Adozione della metodologia per l'esame dell'equilibrio economico dei contratti di servizio pubblico*. <https://www.autorita-trasporti.it/consultazioni/consultazione-sulla-regolazione-dellaccesso-alle-infrastrutture-ferroviarie-per-1>
- [9] Autorità di Regolazione dei Trasporti. (2024). *Esame dell'equilibrio economico del contratto di servizio pubblico tra Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Ministero dell'Economia e delle Finanze e Trenitalia S.p.A. in relazione ai nuovi servizi ferroviari Roma-Reggio Calabria, Torino-Milano-Lecce, Torino-Milano-Reggio Calabria e Roma-Venezia di Longitude Holding S.r.l.* <https://www.autorita-trasporti.it/delibere/delibera-n-33-2024>.
- [10] Autorità di Regolazione dei Trasporti. (2020). *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*. https://www.autorita-trasporti.it/wp-content/uploads/2020/09/Metodologia_EET_Italia.pdf.
- [11] Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières. (2019). *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*.
- [12] Autorité de régulation des transports. (2021). *Décision n° 2021-064 du 2 décembre 2021 relative à des demandes de test d'équilibre économique formulées par l'autorité organisatrice de transport Normandie concernant l'exploitation de nouveaux services librement organisés de transport ferroviaire*.
- [13] Autorité de régulation des transports. (2020). *Décision n° 2020-003 du 9 janvier 2020 relative à deux demandes de test d'équilibre économique formulées par les Régions Bourgogne-Franche-Comté et Auvergne-Rhône-Alpes concernant l'exploitation d'un nouveau service librement organisé de transport ferroviaire entre Paris et Lyon notifié par la société Flixbus*.
- [14] Autorité de régulation des transports. (2020). *Décision n° 2020-002 du 9 janvier 2020 relative à une demande de test d'équilibre économique formulée par la Région Occitanie concernant l'exploitation d'un nouveau service librement organisé de transport ferroviaire entre Paris et Toulouse notifié par la société Flixbus*.
- [15] Autorité de régulation des transports. (2020). *Décision n° 2020-004 du 9 janvier 2020 relative à une demande de test d'équilibre économique formulée par la Région Hauts-de-France concernant l'exploitation d'un nouveau service librement organisé de transport ferroviaire entre Paris et Bruxelles notifié par la société Flixbus*.

- [16] Autorité de régulation des transports. (2021). *Décision n° 2021-063 du 2 décembre 2021 relative à des demandes de test d'équilibre économique formulées par l'autorité organisatrice de transport Bourgogne-Franche-Comté concernant l'exploitation de nouveaux services librement organisés de transport ferroviaire notifiés par la société SNCF Voyageurs et par la société Railcoop.*
- [17] Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. (2024). *Prueba de Equilibrio Económico Cuenca (OUIGO).* Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.
- [18] Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. (2023). *Prueba de Equilibrio Económico Albacete (OUIGO).* Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.
- [19] Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. (2024). *Prueba de Equilibrio Económico Madrid-Valladolid (OUIGO).* Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.
- [20] Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. (2024). *Prueba de Equilibrio Económico Córdoba (OUIGO).* Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.
- [21] Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. (2022). *Prueba de Equilibrio Económico ILSA.* Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.
- [22] Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. (2022). *Inadmisión solicitud prueba equilibrio económico.* Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.
- [23] Autoriteit Consument Markt. (2021). *Methodiek voor de analyse van het economisch evenwicht van een concessie voor openbaar personenvervoer per spoor.* Autoriteit Consument Markt.
- [24] Autoriteit Consument Markt. (2021). *Besluit op aanvragen uitvoeren van een economisch evenwichtstoets op toekomstige hoofdrailnetconcessie.* Autoriteit Consument Markt.
- [25] Autoriteit Consument Markt. (2023). *Besluit op aanvragen uitvoeren van een economisch evenwichtstoets op toekomstige hoofdrailnetconcessie.* Autoriteit Consument Markt.
- [26] Autoriteit Consument Markt. (2023). *Besluit EET n.a.v. opentoeegangsmeldingen november 2023.* Autoriteit Consument Markt.
- [27] Autoriteit Consument Markt. (2023). *Negatie EET concessione della rete ferroviaria principale.* Autoriteit Consument Markt.
- [28] Autoriteit Consument Markt. (2024). *Beslissing op bezwaar NS – Economisch Evenwichtstoets opentoeegangsdiensten Arriva.* Autoriteit Consument Markt.

- [29] AllRail. (2023). *Open letter: AllRail's response to the European Commission's Consultation on the EU's Railway Passenger Services Market*. AllRail.
- [30] Urząd Transportu Kolejowego. (2023). *Stanowisko Prezesa UTK w sprawie komunikatu grupy ALLRAIL*. Urząd Transportu Kolejowego.
- [31] Urząd Transportu Kolejowego. (2020). *Guida ai nuovi servizi e alla metodologia EET*. Urząd Transportu Kolejowego.
- [32] Office of Rail and Road. (2024). *Evaluation of Costs and Benefits of New Open Access Services: Initial Results and Next Steps*. Office of Rail and Road.
- [33] Schienen-Control Kommission. (2023). *Methodology for the Application of the Economic Equilibrium Test in Austria*. Schienen-Control Kommission.
- [34] Regulatory Body for Railway Transport and Brussels Airport Operations. (2023). *Economic Equilibrium Test in Belgium*. Regulatory Body for Railway Transport and Brussels Airport Operations.
- [35] Railway Administration Executive Agency. (2023). *Methodology for the Economic Equilibrium Test in Bulgaria*. Railway Administration Executive Agency.
- [36] Croatian Regulatory Authority for Railways. (2021). *Guidelines for Conducting the Economic Equilibrium Test in Croatia*. Croatian Regulatory Authority for Railways.
- [37] Danish Transport Agency. (2016). *Methodology for Testing Economic Equilibrium in Denmark*. Danish Transport Agency.
- [38] Finnish Transport and Communications Agency. (2019). *Economic Equilibrium Test for Rail Passenger Services in Finland*. Finnish Transport and Communications Agency.
- [39] Autoridade da Mobilidade e dos Transportes. (2019). *Regulamento de Equilíbrio Económico em Contratos de Serviço Público de Transporte Ferroviário*. Autoridade da Mobilidade e dos Transportes.
- [40] Autoridade da Mobilidade e dos Transportes. (2023). *Parecer N.º 06/AMT/2023: Notificação da Programação de Novo Serviço Ferroviário*. Autoridade da Mobilidade e dos Transportes.
- [41] Autoridade da Mobilidade e dos Transportes. (2024). *Parecer N.º 05/AMT/2024: Teste de Equilíbrio Económico Relativo ao Novo Serviço Ferroviário de Passageiros*. Autoridade da Mobilidade e dos Transportes.
- [42] Consiliul Concurenței. (2020). *Metodologia pentru aplicarea testului de echilibru economic în România*. Consiliul Concurenței.