

● LIVE

19 maggio 2021 | ore 14.30 – 16.30

Rapporti tra disciplina antitrust e regolazione dei trasporti con riguardo al settore ferroviario



Prof. Anna Masutti

Presidente R.F.I. - Rete Ferroviaria Italiana S.p.A.

Mercato ferroviario: principio del **libero accesso** ai **mercati ferroviari nazionali** e **ristrutturazione della governance** dei **gestori dell'infrastruttura** con l'obiettivo di assicurare la parità di accesso all'infrastruttura (dir. 2016/2370; d.lgs. 2018/139).

- Alle **Imprese Ferroviarie** (FI) è concesso, a condizioni eque, non discriminatorie e trasparenti, il diritto di accesso all'infrastruttura ferroviaria in tutti gli Stati membri → **licenza europea: le imprese ferroviarie degli Stati Membri possono effettuare servizi di trasporto nazionale di passeggeri in altri SM**, con il solo limite della compromissione dell'equilibrio economico dei **contratti di servizio**.
- Al **Gestore della Infrastruttura** (GI) sono attribuiti quattro specifici compiti così definiti:
 - **esercizio dell'infrastruttura ferroviaria** comprendente la gestione del traffico nonché lo svolgimento delle due funzioni essenziali: (i) assegnazione delle tracce ferroviarie; (ii) imposizione di canoni per l'utilizzo dell'infrastruttura;
 - **manutenzione dell'infrastruttura ferroviaria**;
 - **rinnovo dell'infrastruttura ferroviaria**: lavori di sostituzione di vasta portata sull'infrastruttura esistente;
 - **sviluppo dell'infrastruttura ferroviaria**: programmazione di rete, programmazione finanziaria e degli investimenti, nonché costruzione e potenziamento dell'infrastruttura (da intendersi come "investimenti").
- L'infrastruttura ferroviaria è una **essential facilities** su cui insiste un **regime di monopolio naturale**.

Il settore ferroviario è regolamentato dall'ART → il d.l. 201/2011 ha completato il sistema della regolazione indipendente dei servizi di pubblica utilità (l. 481/1995), nel contesto dei processi di liberalizzazione e riforma della regolazione di tali servizi negli anni '90.

→ L'ART è dotata di **competenze regolatorie** concernenti, ad esempio:

- predeterminazione di **criteri per la fissazione delle tariffe;**
- predisposizione degli **schemi dei bandi di gara;**
- definizione dei **criteri per la nomina delle commissioni aggiudicatrici;**
- promozione della **qualità dei servizi di trasporto a tutela degli utenti.**

→ ed esercita **compiti relativi alla concorrenza**, quali quelli di:

- garantire **equie condizioni di accesso e di uso delle infrastrutture;**
- scongiurare **episodi di discriminazione tra gli operatori;**
- **sanzionare le violazioni** di tali condizioni e le discriminazioni nel settore.

Nell'alveo della funzione regolatoria dell'ART nel **settore ferroviario**, hanno particolare rilievo:

- **la garanzia di condizioni di accesso eque e non discriminatorie all'infrastruttura**, a favore della concorrenza, dell'efficienza produttiva e del contenimento dei costi;
- **la definizione dei criteri** che il GI deve osservare nel processo di **assegnazione di tracce** e di **capacità**;
- **la definizione dei criteri** per la **determinazione del pedaggio** da parte del GI.

➤ **Processo di definizione del pedaggio:**

- per garantire **dinamiche competitive tra le IF** operanti sulla rete nazionale;
- articolato sul **delicato equilibrio di ruoli e responsabilità** dei diversi soggetti coinvolti (art. 17 d.lgs. 112/2015).

➤ **ART definisce i criteri** sulla base dei quali il **GI è responsabile di determinare in maniera indipendente** il livello del pedaggio. La **Corte di Giustizia europea** (sent. 3.10.2013, C-369/11) ha riconosciuto il **ruolo centrale ed esclusivo del GI nella determinazione del pedaggio in quanto suo essenziale strumento di gestione.**

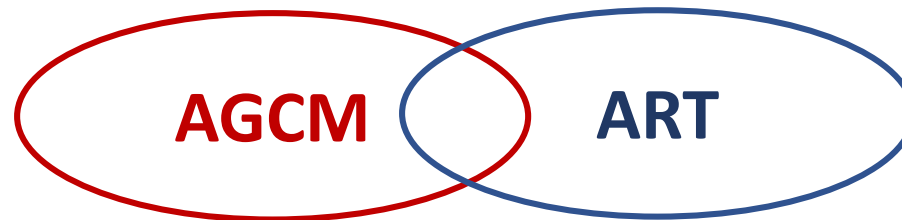


ART: intervento (amministrativo) di promozione della concorrenza nel settore dei trasporti per prevenire le tendenze naturali dei mercati ad irrigidirsi nella difesa di posizioni dominati (ex ante).

Rischio di sovrapposizione tra tutela della concorrenza e attività di regolazione dei trasporti?

Le **prerogative attribuite all'ART** in relazione alla **tutela della concorrenza** (incentivare condizioni di accesso eque e non discriminatorie alle infrastrutture ferroviarie) hanno spinto l'**AGCM ad accogliere con favore l'istituzione dell'ART**: nella segnalazione AS988/2013, l'AGCM raccomandava che l'ART fosse resa operativa con celerità

*«per tutti i settori del trasporto e, in particolare, per quello del trasporto ferroviario [...] in quanto lo svolgimento dei compiti ad essa attribuiti da parte di un soggetto terzo indipendente risulta essenziale per addivenire ad una **piena apertura del settore dei trasporti e di quello ferroviario**».*



In un mercato regolamentato, c'è spazio per la normativa antitrust?

- **La regolazione settoriale** interviene **ex ante** per definire un quadro di regole ispirate al principio della concorrenza e compatibili con il mercato.
- **L'intervento antitrust** si colloca nella fase a valle, essendo volto a verificare **ex post** l'eventuale illiceità di comportamenti anticompetitivi, in particolare laddove la regolamentazione delle agenzie indipendenti lasci agli operatori *margini di discrezionalità* nella sua applicazione e non disciplini fin nel *minimo dettaglio le loro condotte*, consentendo eventuali distorsioni della concorrenza.



Le funzioni **pro concorrenziali dell'ART** non precludono **le competenze dell'AGCM sul mercato dei servizi ferroviari** (art. 37, c. 3 d.lgs. 112/2015).

L'applicabilità della disciplina antitrust nei settori regolamentati è stata confermata da:

- Corte di Giustizia EU, sent. 14.10.2010, causa C-280/08 → l'emanazione da parte dell'autorità di regolazione del settore di un **atto di approvazione** o di **ratifica** delle **condotte investigate non impedisce** all'autorità antitrust di **sindacare** le **medesime condotte**. Rileverà il **margin di manovra** consentito all'impresa soggetta a regolamentazione.
- Cons. Stato, sent. 10.3.2006, n. 1271 → una copiosa **regolamentazione di settore** volta a definire ex ante e in modo puntuale le regole del gioco concorrenziale, **non costituisce una ragione per ritenere** che nei mercati regolamentati **non possano trovare applicazione le regole antitrust**.
- Tribunale di I grado, sent. 1.7.2010, causa T-321/05 → la sanzionabilità antitrust di condotte lecite per altri settori dell'ordinamento è stata rilevata qualora: ***“gli abusi di posizione dominante consistono, nella maggioranza dei casi, in comportamenti peraltro legittimi alla luce di branche del diritto diverse dal diritto alla concorrenza”***.
- Cons. Stato, sent. 8.4.2014, n. 1673 → certi comportamenti di impresa, **anche se legittimi dal punto di vista settoriale**, possono integrare gli estremi di una **fattispecie illecita ai sensi del diritto della concorrenza**.

Protocollo d'intesa tra AGCM e ART (2019)

*«l'ART e l'AGCM esercitano **funzioni tra loro complementari**, in ciò perseguendo **interessi convergenti** nello sviluppo e mantenimento di adeguati livelli di concorrenza nei mercati e la tutela dei consumatori; la suddetta convergenza di interessi, pur nel rispetto **dell'autonomia e dell'indipendenza delle rispettive funzioni**, determina l'opportunità di instaurare rapporti di cooperazione per **coordinare e rendere più efficace e incisiva l'esecuzione dei rispettivi mandati istituzionali**».*

**Esempi di strumenti di cooperazione:**

- (i) segnalazione reciproca** nei casi in cui, nell'ambito dei procedimenti di rispettiva competenza, emergano **ipotesi di violazione di norme alla cui applicazione è preposta l'altra Autorità**;
- (ii) scambio di pareri ed avvisi** su temi di interesse comune.

● LIVE

19 maggio 2021 | ore 14.30 – 16.30

GRAZIE



Prof. Anna Masutti
Presidente R.F.I. - Rete Ferroviaria Italiana S.p.A.