

## **SP131 - CONSORZIO PRONTOBUS-ARPA**

Provvedimento n. 24889

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 16 aprile 2014;

SENTITO il Relatore Dottor Salvatore Rebecchini;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTA la legge 24 novembre 1981, n. 689;

VISTO il proprio provvedimento del 28 ottobre 2013, con cui è stata avviata un'istruttoria, ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287/90, nei confronti della società Autolinee Regionali Pubbliche Abruzzesi – ARPA S.p.A. per l'accertamento della violazione dell'articolo 8, commi 2-*bis* e 2-*ter*, della legge n. 287/90;

VISTA la comunicazione delle risultanze istruttorie, inviata alla Parte in data 7 marzo 2014;

VISTA la documentazione acquisita nel corso dell'istruttoria e gli altri atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

### **I. LA PARTE**

**1.** Autolinee Regionali Pubbliche Abruzzesi – ARPA S.p.A. (in seguito anche "ARPA"), avente sede legale a Chieti, è un'impresa partecipata per il 95,4% dalla Regione Abruzzo e per la restante parte da altri enti locali abruzzesi che offre servizi di trasporto passeggeri su gomma e servizi di noleggio da rimessa. I servizi di trasporto passeggeri forniti da ARPA sono riconducibili a tre principali tipologie vale a dire:

i) linee suburbane, interurbane e interregionali di TPL<sup>1 2</sup>, gestite in regime di concessione regionale, ai sensi dell'articolo 13 della legge regionale 9 settembre 1983, n. 62, secondo quanto previsto dalla legge n. 151/81, che ne disciplina anche il regime applicabile ai contributi pubblici<sup>3</sup>;

ii) autolinee commerciali interregionali non contribuite, autorizzate dalla Regione Abruzzo ai sensi della legge regionale 29 maggio 2007, n. 11;

iii) autolinee commerciali statali non contribuite, autorizzate dal Ministero dei Trasporti ai sensi del Decreto Legislativo n. 285/05.

**2.** Per quanto concerne i servizi di TPL, ARPA opera, in particolare, in forza di 149 concessioni adottate dalla Regione Abruzzo che sono state ripetutamente prorogate, a partire dal 1998 fino ad oggi. Non essendo state ad oggi mai avviate le procedure per l'affidamento previste dal Decreto Legislativo n. 422/97, i servizi di TPL offerti da ARPA, oggetto dei citati provvedimenti di concessione, sono tuttora gestiti in regime di proroga.

**3.** ARPA gestisce servizi di autolinee con caratteristiche commerciali<sup>4</sup>: quattro linee interregionali autorizzate dalla Regione Abruzzo e due linee di competenza statale autorizzate dal Ministero dei Trasporti, non contribuite. Si tratta, precisamente, dei collegamenti: PE 1/2 "Pescara - Roma Tiburtina"<sup>5</sup>; AQ 1/36 "Villavallelonga - Avezzano - Roma Tiburtina"<sup>6</sup>, AQ 1/50 "Lecce dei Marsi - Avezzano - Roma Tiburtina"<sup>7</sup>, AQ 1/62 "Sulmona - Pratola Peligna - Avezzano

---

<sup>1</sup> [Nella presente versione alcuni dati sono omessi, in quanto si sono ritenuti sussistenti elementi di riservatezza o di segretezza delle informazioni.]

<sup>2</sup> [I servizi di TPL su gomma in Abruzzo sono svolti per la maggior parte da tre principali aziende di trasporto affidatarie dei servizi, di cui la Regione è socio unico o di maggioranza (Arpa S.p.A., è partecipata al 95% circa del capitale sociale congiuntamente ad altri Enti locali che ne detengono la restante parte, Ferrovia Adriatico Sangritana - FAS S.p.A. e Gestione Trasporti metropolitani - GTM S.p.A. partecipate al 100%), congiuntamente ad altre aziende private di piccole dimensioni che assicurano circa il [20-30%] dei servizi in ambito regionale. Il servizio ferroviario regionale è, invece, svolto principalmente da Trenitalia, in base ad apposito contratto di servizio in scadenza al 31 dicembre 2014 e, in maniera residuale dalla società FAS S.p.A..]

<sup>3</sup> [La norma sulla base della quale è stata originariamente attribuita, in regime di concessione, la gestione dei servizi di TPL in Abruzzo è l'art. 13 della legge regionale n. 62/83, interamente abrogata dall'art. 27 della LR n. 152 del 1998, attuativa del D.Lgs. n. 422/97. Nonostante l'abrogazione della norma, il titolo in base al quale ARPA continua ad esercitare i servizi di TPL è sempre la concessione, oggetto di reiterate proroghe e modifiche nel corso degli anni a partire dalla prima scadenza del 1998.]

<sup>4</sup> [Una delle quali, in particolare, come si vedrà infra, la linea interregionale di competenza statale Avezzano-Sora-Cassino-Napoli è cessata nel corso del 2011.]

<sup>5</sup> [Linea esercita in base alla Concessione regionale n. 6353, rep. 419 rilasciata il 17 luglio 1985; in base alla Autorizzazione regionale con DD 85/2011/DE10 rilasciata il 20 dicembre 2011.]

<sup>6</sup> [Linea esercita in base alla Concessione regionale n. 451 rilasciata il 22 aprile 1986; in base alla Autorizzazione regionale con DD 86/2011/DE10 del 20 dicembre 2011.]

<sup>7</sup> [Linea esercita in base alla Concessione regionale n. 412 rilasciata il 4 giugno 1985; in base all'Autorizzazione regionale con DD 87/2011/DE10 del 20 dicembre 2011.]

- Roma<sup>8</sup>, per quanto concerne le linee interregionali autorizzate dalla Regione Abruzzo, e delle linee "Pescara - Napoli - Salerno"<sup>9</sup> e "Avezzano - Sora - Cassino - Napoli"<sup>10</sup>, con riferimento, invece, alle due autolinee di competenza statale. Inoltre, ARPA esercisce la linea TE 1/1 "Giulianova - Teramo - L'Aquila - Roma" la quale presenta 6 corse non contribuite autorizzate dalla Regione <sup>11</sup>.

**4.** Infine, come risulta anche dai dati riportati a bilancio, ARPA offre anche servizi di noleggio autobus con conducente, attività dalla quale nel 2012 ha ricavato 267.756 euro di fatturato, per un totale di 178.894 bus/km prodotti, riservando a tale attività 10 autobus<sup>12</sup>.

**5.** Nel 2012, ARPA ha realizzato, direttamente o attraverso le sue controllate, un fatturato consolidato di 82.273.920 euro, di cui 44.629.994 euro derivanti dai contributi regionali e statali ricevuti in relazione ai servizi di TPL svolti, pari a 22.221.669,89 bus/km<sup>13</sup>. Al 4 aprile 2014, il parco autobus contava 626 vetture<sup>14</sup>.

## II. IL PROCEDIMENTO ISTRUTTORIO

**6.** In data 7 aprile 2008, il Consorzio Noleggiatori Abruzzesi Prontobus (di seguito, anche "Prontobus") evidenziava, *inter alia*, il fatto che ARPA, concessionario dei servizi di TPL in regime di esclusiva, offriva al contempo servizi di natura commerciale in violazione degli obblighi di separazione societaria di cui all'articolo 8, commi 2-*bis* e 2-*ter*, della legge n. 287/90<sup>15</sup>.

**7.** Alla luce dei fatti segnalati e in ragione degli elementi successivamente acquisiti agli atti, in data 29 ottobre 2013, l'Autorità ha avviato un procedimento, ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287/90, nei confronti di ARPA, per l'accertamento della violazione dell'articolo 8, commi 2-*bis* e 2-*ter*, della legge n. 287/90.

**8.** Nel corso del procedimento i rappresentanti di ARPA hanno esercitato il diritto di accesso agli atti in data 20 dicembre 2013 e 10 febbraio 2014, sono stati sentiti nel corso di un'audizione con gli Uffici in data 13 febbraio 2014, e hanno trasmesso una memoria finale in data 7 aprile 2014.

## III. LE CONDOTTE OGGETTO DI CONTESTAZIONE

**9.** Nel provvedimento di avvio è dato atto della circostanza che ARPA, affidataria dei servizi minimi di TPL di interesse provinciale e regionale, sulla base delle concessioni rilasciate dalla Regione Abruzzo, svolge direttamente in regime di concorrenza e, dunque, in assenza di separazione societaria, a partire dal 2001, attività di noleggio di autobus con conducente; a partire dal 2005, attività di trasporto di persone su gomma su autolinee statali; e, a partire dal 2007, attività di trasporto passeggeri su autolinee bi-regionali.

**10.** Pertanto, ad ARPA, in quanto soggetto che gestisce servizi minimi di TPL in ambito provinciale e regionale, è stata contestata, in primo luogo, la violazione dell'articolo 8, comma 2-*bis*, della legge n. 287/90, per non aver operato mediante una società separata per lo svolgimento dell'attività di noleggio di autobus con conducente nonché dell'attività per il trasporto di persone sulle autolinee commerciali regionali e statali, come descritte ai paragrafi 3 e 4.

**11.** In secondo luogo, è stata contestata ad ARPA la violazione dell'articolo 8, comma 2-*ter*, della legge n. 287/90, per non aver adempiuto agli obblighi di comunicazione ivi stabiliti, precisando che, nel caso di specie, l'omissione della citata comunicazione preventiva è stata conseguenza diretta della violazione dell'obbligo di operare mediante società separata, imposto dall'articolo 8, comma 2-*bis*.

---

<sup>8</sup> [Linea esercita in base alla Concessione regionale n. 801 rilasciata il 15/3/1995 e n. 831 rilasciata il 20 novembre 1998 a ad Autolinee Schiappa S.r.l., impresa controllata da ARPA che nel 2008 viene incorporata nella società Paoli Bus S.r.l., anch'essa una controllata di ARPA. A sua volta, Paoli Bus S.r.l. è stata fusa per incorporazione in ARPA nell'ottobre 2011. ]

<sup>9</sup> [La linea è esercita in base alle Concessioni ministeriali n. 556 (rilasciata ad ARPA) e 557 (rilasciata a SATAM S.r.l.) del 7 giugno 1996 in ATI con la società SATAM S.r.l. in base alla Concessione ministeriale n. 498 rilasciata il 7 marzo 2006 che riunisce le due precedenti. La richiesta della trasformazione della Concessione in Autorizzazione data 2 dicembre 2013.]

<sup>10</sup> [Linea esercita in base alla Concessione ministeriale n. 572 rilasciata il 21 agosto 1998. Si veda anche par. 25.]

<sup>11</sup> [Linea in TPL esercita in base alla Concessione regionale rep. 76, rilasciata il 24 novembre 1981. Le 6 corse non contribuite, descritte ai parr. 28-29, sono state autorizzate con DGR n. 1080/2007 e DGR n. 1132/2008.]

<sup>12</sup> [Bilancio ARPA 2012, pag. 90.]

<sup>13</sup> [Bilancio ARPA 2012, pag. 17.]

<sup>14</sup> [<http://www.arpaonline.it/arpaonline/it/13-gruppo-arpa/26-neri.html> (in data 4 aprile 2014).]

<sup>15</sup> [Secondo Prontobus, in particolare, l'offerta da parte di ARPA di servizi commerciali in pool con altri operatori chiudeva il mercato ad altri possibili entranti, impedendo lo sviluppo della concorrenza. I servizi svolti su tali tratte erano esercitati in forza di un atto di concessione del 12 gennaio 1993 ma sottratti dalla Regione Abruzzo al regime di contribuzione pubblica in quanto definiti "corse stagionali", quindi esclusi de facto dal set dei servizi di esclusiva natura pubblica. Il segnalante denunciava che l'offerta di servizi commerciali non soggetti a contribuzione pubblica veniva operata da ARPA mediante personale, mezzi e strutture utilizzate dalla società anche per le linee rientranti nei servizi minimi essenziali, e pertanto sovvenzionate, potendo configurare in tal modo una violazione degli obblighi di separazione societaria di cui all'art. 8, commi 2-*bis* e 2-*ter*, della legge n. 287/90.]

#### **IV. QUADRO NORMATIVO NAZIONALE E LOCALE**

##### **A) I servizi di TPL affidati in regime di esclusiva**

**12.** Il settore del TPL è disciplinato dal Decreto Legislativo 19 novembre 1997, n. 422, come successivamente modificato, che ha operato il "*conferimento alle regioni ed agli enti locali delle funzioni e dei compiti in materia di trasporto pubblico locale*", dalle leggi regionali attuative nonché nelle previsioni del Regolamento (CE) n. 1370/2007 in quanto applicabili.

**13.** In base all'articolo 1 del Decreto Legislativo n. 422/97 sono "*servizi pubblici di trasporto regionale e locale*" i servizi di trasporto di persone e merci che non rientrano tra quelli di interesse nazionale tassativamente individuati dal successivo articolo 3 (tra cui le linee interregionali che collegano più di due regioni), "*l'insieme dei sistemi di mobilità terrestri, marittimi, lagunari, lacuali, fluviali e aerei che operano in modo continuativo o periodico con itinerari, orari, frequenze e tariffe prestabilite, ad accesso generalizzato, nell'ambito di un territorio di dimensione normalmente regionale o infraregionale*".

**14.** Indipendentemente dalle modalità di affidamento (con gara, in affidamento diretto e secondo modalità *in house*), la normativa vigente prevede che le autorità competenti affidino i servizi in regime di esclusiva ad un unico operatore nell'ambito di un contratto di servizio, che dia conto degli oneri di servizio pubblico imposti e dei parametri di calcolo delle relative compensazioni economiche concesse. Alle amministrazioni regionali è demandata l'individuazione delle modalità di determinazione delle tariffe (articolo 14) e la definizione dei servizi minimi da affidare all'operatore di servizio pubblico come quelli "*qualitativamente e quantitativamente sufficienti a soddisfare la domanda di mobilità dei cittadini e i cui costi sono a carico del bilancio delle regioni*" (articolo 16).

**15.** Collegata alla definizione dei servizi minimi, il Decreto Legislativo n. 422/97, all'articolo 17, prevede che le regioni, le province e i comuni, allo scopo di assicurare la mobilità degli utenti, definiscano obblighi di servizio pubblico, cui siano commisurate le corrispondenti compensazioni economiche alle aziende esercenti i servizi stessi, tenendo conto dei proventi derivanti dalle tariffe e di quelli derivanti anche dalla eventuale gestione di servizi complementari alla mobilità<sup>16</sup>. I contratti di servizio, definiti all'articolo 19, regolano i rapporti tra Ente locale e gestore dei servizi, assicurano "*la completa corrispondenza fra oneri per servizi e risorse disponibili, al netto dei proventi tariffari*", stabilendo, tra l'altro, le caratteristiche dei servizi offerti ed il programma di esercizio, gli standard qualitativi minimi del servizio, la struttura tariffaria adottata e l'importo dovuto dall'ente pubblico all'azienda di trasporto per le prestazioni oggetto del contratto. I contratti di servizio pubblico, infine, devono avere caratteristiche di certezza finanziaria e copertura di bilancio e prevedere un progressivo incremento del rapporto tra ricavi da traffico e costi operativi, rapporto che, al netto dei costi di infrastruttura, dovrà essere pari almeno allo 0,35.

**16.** Il Regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2007 relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 1191/69 e (CEE) n. 1107/70 è direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri dall'entrata in vigore, ossia il 3 dicembre 2009<sup>17</sup>. In base all'articolo 1 "*Finalità e ambito di applicazione*" il Regolamento ha lo scopo di definire con quali modalità le autorità nazionali competenti possono intervenire, nel rispetto del diritto comunitario, nel settore dei trasporti pubblici di passeggeri per garantire la fornitura di servizi di interesse generale che siano, tra l'altro, più numerosi, più sicuri, di migliore qualità o offerti a prezzi inferiori a quelli che il semplice gioco delle forze del mercato consentirebbe di fornire. A tal fine, il regolamento stabilisce le condizioni alle quali le autorità competenti, allorché

---

<sup>16</sup> [Art. 17. Obblighi di servizio pubblico "1. Le regioni, le province e i comuni, allo scopo di assicurare la mobilità degli utenti, definiscono, ai sensi dell'articolo 2 del regolamento 1191/69/CEE, modificato dal regolamento 1893/91/CEE, obblighi di servizio pubblico, prevedendo nei contratti di servizio di cui all'articolo 19, le corrispondenti compensazioni economiche alle aziende esercenti i servizi stessi, determinate secondo il criterio dei costi standard che dovrà essere osservato dagli enti affidanti nella quantificazione dei corrispettivi da porre a base d'asta previsti nel bando di gara o nella lettera di invito delle procedure concorsuali di cui al successivo articolo 18, comma 2, lettera a), tenendo conto, ai sensi della citata disposizione comunitaria, dei proventi derivanti dalle tariffe e di quelli derivanti anche dalla eventuale gestione di servizi complementari alla mobilità".]

<sup>17</sup> [Si consideri peraltro che "le autorità competenti avranno bisogno di tempo per adeguarsi alle disposizioni del presente regolamento" (considerando 31), e pertanto l'art. 8, par. 2, ha previsto un regime transitorio disponendo che l'aggiudicazione di contratti di servizio pubblico di trasporto si conforma all'articolo 5 a decorrere dal 3 dicembre 2019 "Durante tale periodo transitorio gli Stati Membri adottano misure per conformarsi gradualmente all'articolo 5 al fine di evitare gravi problemi strutturali". Si tenga conto tuttavia del fatto che per quanto riguarda l'ordinamento italiano le disposizioni di cui all'art. 61 della legge 23 luglio 2009 n. 99 ("Al fine di armonizzare il processo di liberalizzazione e di concorrenza nel settore del trasporto pubblico regionale e locale con le norme comunitarie, le autorità competenti all'aggiudicazione di contratti di servizio, anche in deroga alla disciplina di settore, possono avvalersi delle previsioni di cui all' articolo 5, paragrafi 2, 4, 5 e 6, e all' articolo 8, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007") e di cui all'art. 4 bis del D.L. 78/2009 ("Al fine di promuovere l'efficienza e la concorrenza nei singoli settori del trasporto pubblico, le autorità competenti, qualora si avvalgano delle previsioni di cui all' articolo 5, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, devono aggiudicare tramite contestuale procedura ad evidenza pubblica almeno il 10 per cento dei servizi oggetto dell'affidamento a soggetti diversi da quelli sui quali esercitano il controllo analogo. Alle società che, ai sensi delle previsioni di cui all' articolo 5, paragrafi 2, 4 e 5, e all' articolo 8, paragrafo 2, del medesimo regolamento (CE) n. 1370/2007, risultano aggiudicatarie di contratti di servizio al di fuori di procedure ad evidenza pubblica è fatto divieto di partecipare a procedure di gara per la fornitura di servizi di trasporto pubblico locale organizzate in ambiti territoriali diversi da quelli in cui esse operano") hanno previsto la possibilità di un'applicazione anticipata dell'art. 5 del Regolamento (CE) 1370/2007. ]

impongono o stipulano obblighi di servizio pubblico, compensano gli operatori di servizio pubblico per i costi sostenuti e/o conferiscono loro diritti di esclusiva in cambio dell'assolvimento degli obblighi di servizio pubblico<sup>18, 19</sup>.

**17.** In Abruzzo, i servizi di TPL sono stati originariamente affidati ad ARPA in regime di concessione, ai sensi dell'abrogata legge regionale n. 62/83 (articolo 13). Nonostante l'abrogazione e l'entrata in vigore della legge regionale n. 152/998, attuativa del Decreto Legislativo n. 422/97, il rapporto continua ad essere regolato in regime di concessione in esclusiva, oggetto di ripetute proroghe, a partire dalla prima scadenza degli originari rapporti nel 1998.

**18.** In data 11 marzo 2013, la Regione Abruzzo ha siglato un "Disciplinare per lo svolgimento dei servizi di TPL oggetto dei provvedimenti di ristrutturazione di cui agli artt. 61 e 63 della legge regionale 10 gennaio 2011, n. 1<sup>20</sup>, con la società ARPA in cui si dà atto che "ARPA è concessionaria regionale del servizio di trasporto pubblico locale in forza di atti di concessione che, a partire dal 1998, sono stati prorogati di anno in anno da leggi regionali in attesa dell'espletamento delle procedure di gara a evidenza pubblica così come previste dalla normativa nazionale e regionale in materia di gestione del servizio di TPL", sono stati alla stessa affidati fino al 31 dicembre 2013 dalla DGR 14 gennaio 2013, n. 12. In base al Disciplinare, il concessionario ha l'obbligo, fra l'altro, di attuare la separazione contabile ove eserciti servizi automobilistici commerciali (articolo 6, comma 5, lettera a)), con divieto di subconcessione senza l'espressa autorizzazione del concedente in caso di riduzione dei costi, di interesse esclusivamente locale e/o con funzione di adduzione di traffico a linee di più vasto interesse, e a condizione che la responsabilità organizzativa e la regolarità del servizio ricadano sempre sul concessionario (articolo 15).

## **B) I mercati in concorrenza**

### **i. I servizi interregionali di competenza statale**

**19.** L'attività di trasporto di persone di competenza statale tra più di due Regioni è disciplinata dal Decreto Legislativo 21 novembre 2005, n. 285, "Riordino dei servizi automobilistici interregionali di competenza statale". Secondo tale normativa, sono definiti servizi automobilistici interregionali di competenza statale i trasporti di persone effettuati su strada mediante autobus, ad offerta indifferenziata, che si svolgono in modo continuativo o periodico su un percorso che collega più di due regioni, ai sensi dell'articolo 3 comma 1 del Decreto Legislativo n. 422/97, ed aventi itinerari, orari, frequenze e prezzi prestabiliti. Ai sensi del comma 1-bis dell'articolo 11, "I servizi di linea di competenza statale non possono essere soggetti ad obblighi di servizio, come previsto dalla normativa comunitaria in materia, e a fronte del loro esercizio non viene erogata alcuna compensazione od altra forma di contribuzione pubblica".

**20.** In particolare, in merito all'accesso al mercato, si prevede che i servizi siano esercitati da imprese che li organizzano e gestiscono a proprio ed esclusivo rischio economico, in possesso dei requisiti relativi all'accesso alla professione di trasportatore di persone su strada, di cui al Decreto Legislativo n. 395/00, e che il loro svolgimento sia subordinato al rilascio di un'autorizzazione da parte del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, nel rispetto di specifiche condizioni<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> [In base al successivo art. 2 viene definito "obbligo di servizio pubblico: "l'obbligo definito o individuato da un'autorità competente al fine di garantire la prestazione di servizi di trasporto pubblico di passeggeri di interesse generale che un operatore, ove considerasse il proprio interesse commerciale, non si assumerebbe o non si assumerebbe nella stessa misura o alle stesse condizioni senza compenso".]

<sup>19</sup> [Indipendentemente dalla procedura di selezione prescelta, l'art. 3, par. 1, del Regolamento stabilisce che "[l]autorità competente che decide di concedere all'operatore che ha scelto un diritto di esclusiva e/o una compensazione di qualsivoglia natura a fronte dell'assolvimento di obblighi di servizio pubblico deve farlo nell'ambito di un contratto di servizio pubblico", fissando altresì all'art. 4 il "contenuto minimo obbligatorio" di tali contratti, tra cui figura la disciplina puntuale dei parametri di calcolo delle compensazioni concesse per l'assolvimento degli oneri di servizio pubblico. In tal senso anche l'art. 18 del Decreto Legislativo n. 422/97 e l'art. 34, commi 20 e 21 del D.L. n. 179/12.]

<sup>20</sup> [legge regionale 10 gennaio 2011 contenente "Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Abruzzo (legge finanziaria regionale 2011)". Essa prevede all'art. 61 una rimodulazione del TPL regionale in modo da ridurre le compensazioni in misura pari al 10%.

All'art. 63, Proroga delle concessioni, il comma 1-bis stabilisce ciò che segue: "A seguito della pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana dell'esito del referendum abrogativo relativo all' articolo 23-bis del decreto-Legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dalla Legge 6 agosto 2008, n. 133 e successivamente modificato e integrato con le disposizioni di cui all'articolo 15 del decreto-Legge 25 settembre 2009, n. 135 (Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della Corte di Giustizia delle Comunità europee), convertito, con modificazioni, dalla Legge 20 novembre 2009, n. 166, la Giunta regionale è autorizzata a porre in essere, ai sensi dell'art. 5, paragrafo 5 del regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2007, relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia e che abroga il regolamento (CEE) n. 1191/69 e il regolamento (CEE) n. 1107/70, del 23 ottobre 2007, un provvedimento di proroga delle concessioni regionali. Allo stesso modo, procedono i Comuni titolari di concessioni di trasporto urbano. I provvedimenti sono formulati nel rispetto delle condizioni previste dal presente Capo VI e in ogni caso non possono superare la durata di un anno".]

<sup>21</sup> [Art. 3 "1. I servizi di linea di cui al presente decreto legislativo sono soggetti ad autorizzazione avente termine massimo di validità di cinque anni, rilasciata dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, secondo le modalità e i criteri previsti dal decreto ministeriale di cui al successivo art. 4, comma 1.

2. Per ottenere l'autorizzazione ad esercitare servizi di linea, l'impresa richiedente, iscritta al registro delle imprese di cui all'articolo 2188 del codice civile, deve soddisfare le seguenti condizioni:

a) essere in possesso dei requisiti previsti dalla vigente normativa in materia di accesso alla professione di trasportatore su strada di persone, di cui al decreto legislativo 22 dicembre 2000, n. 395, e successive modificazioni; [...] d) rispettare le disposizioni di cui all'articolo 1, comma 5, del Regolamento (CEE) n. 1191/69 del Consiglio, del 26 giugno 1969, così come sostituito dal Regolamento (CEE) n. 1893/91 del Consiglio, del 20 giugno 1991 in materia di separazione contabile, nell'ipotesi in cui la medesima gestisca anche servizi soggetti ad obblighi di servizio pubblico; [...] f) disporre di autobus classificati, [...] e non acquistati con sovvenzioni pubbliche di

## **ii. Servizi di linea autorizzati (autolinee interregionali senza contribuzione)**

**21.** Nella Regione Abruzzo, il regime autorizzatorio per i servizi di trasporto passeggeri di natura commerciale è stato previsto dalla legge regionale 29 maggio 2007, n. 11 (entrata in vigore il 7 giugno 2007)<sup>22</sup>, rubricata "*Disciplina dei servizi automobilistici commerciali di trasporto pubblico di persone di competenza regionale*", che nell'ottica di "*eliminare le rendite e i diritti di esclusività attraverso il graduale passaggio dal regime concessorio a quello autorizzativo senza nuovi o maggiori oneri per la finanza regionale*" (articolo 1, lettera d) stabilisce le condizioni per l'accesso al mercato, le procedure per la richiesta del titolo abilitativo (autorizzazione), gli obblighi delle imprese esercenti l'attività nonché l'attività di controllo della Regione sui soggetti autorizzati e le sanzioni in caso di infrazioni.

**22.** Per ottenere l'autorizzazione, di durata triennale, l'impresa o le aggregazioni di imprese richiedenti devono, tra l'altro, "*proporre un servizio commerciale che sia compatibile e non si sovrapponga o interferisca con la rete dei servizi minimi essenziali di competenza regionale, anche ai fini dell'efficienza e efficacia della spesa pubblica. A tal fine il servizio proposto non deve prevedere relazioni di traffico comprese nei programmi di esercizio dei servizi rientranti nella rete dei servizi minimi essenziali di cui alla LR 23 dicembre 1998 n. 152 e sm*" (articolo 3, lettera m), nonché proporre un servizio commerciale che non comprometta gravemente la vitalità di un servizio ferroviario<sup>23</sup>.

## **iii. Servizi di noleggio autobus con conducente**

**23.** L'attività di noleggio di autobus con conducente è disciplinata a livello nazionale dalla legge 15 gennaio 1992, n. 21<sup>24</sup>, che definisce gli autoservizi pubblici "non di linea", ossia quei servizi di trasporto di persone, con funzione complementare ed integrativa rispetto ai trasporti pubblici di linea, che vengono effettuati, a richiesta dei trasportati, in modo non continuativo o periodico, su itinerari e secondo orari stabiliti di volta in volta.

**24.** In particolare, ai sensi dell'articolo 2, comma 2, della legge n. 218/03, per "servizi di noleggio di autobus con conducente" si intendono i servizi di trasporto di viaggiatori effettuati da un'impresa professionale su uno o più percorsi, richiesti da terzi committenti e offerti direttamente a gruppi precostituiti, con preventiva definizione del periodo di effettuazione, della sua durata e dell'importo complessivo dovuto per l'impiego e l'impegno dell'autobus adibito al servizio, da corrispondere unitariamente o da frazionare tra i singoli componenti del gruppo.

**25.** In Abruzzo, a tal fine, la legge regionale 17 luglio 2007, n. 25, prevede il rilascio di un'autorizzazione in presenza di alcuni requisiti di ordine economico e giuridico in capo all'impresa richiedente (sede nella Regione Abruzzo, requisiti di onorabilità e di abilitazione tecnica, etc.). Secondo quanto previsto dall'articolo 3, è fatto divieto di utilizzare per l'attività di noleggio con conducente autobus acquistati con il contributo pubblico e con vincolo di destinazione d'uso.

## **IV. L'ATTIVITÀ ISTRUTTORIA**

**26.** In base alle risposte seguite alle richieste di informazioni indirizzate sia ad ARPA che alla Regione Abruzzo nel corso del procedimento, è emerso quanto segue.

### **i. Linee commerciali con autorizzazione regionale ex LR n. 11/07**

**27.** Tutte le linee commerciali oggetto di accertamento sono state inizialmente affidate ad ARPA dalla Regione Abruzzo in regime di concessione di servizio pubblico<sup>25</sup>, salvo essere successivamente escluse da qualsiasi contribuzione e trasformate più o meno esplicitamente in linee "autorizzate" a seguito dell'entrata in vigore della legge regionale n.11/2007. Nel caso di specie, pertanto, al fine di identificare le attività svolte da ARPA esercitate in regime di libero mercato si è fatto ricorso ad elementi sia formali che sostanziali, in un contesto in cui il *nomen iuris* del titolo abilitativo (concessorio o autorizzatorio) è solo uno degli elementi da prendere in considerazione, anche se di primaria importanza.

**28.** In particolare, gli elementi considerati ai fini dell'analisi sono i seguenti: (i) titolo abilitativo; (ii) regime di contribuzione; (iii) sovrapposizione con operatori in concorrenza. La tabella che segue riepiloga le evidenze acquisite con riferimento all'assenza/presenza di contributi pubblici e alla presenza di operatori concorrenti sulla tratta interessata o parte della tratta.

### **Tabella 1 : Linee commerciali regionali**

---

*cui non possano beneficiare la totalità delle imprese, in misura idonea ad assicurare il regolare esercizio del servizio di linea. [...]" (sottolineatura aggiunta).]*

<sup>22</sup> [Pubblicata nel B.U. Abruzzo 6 giugno 2007, n. 32.]

<sup>23</sup> [Per le autorizzazioni di competenza statale non esistono analoghe disposizioni, benché si precisi che il richiedente deve "proporre un servizio di linea che non riguardi unicamente i servizi più redditizi fra quelli esistenti" (art.3, co.2, lett. m, D.Lgs. n. 285/2005).]

<sup>24</sup> ["Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea", dalla legge 11 agosto 2003, n. 218 "Disciplina dell'attività di trasporto di viaggiatori effettuato mediante noleggio di autobus con conducente" e dal D.M. 11 marzo 2004, D.M. 11 marzo 2004 "Parametri di riferimento per la determinazione da parte delle singole regioni della misura delle sanzioni pecuniarie in relazione alla gravità delle infrazioni commesse nonché dei casi in cui è consentito procedere alla sospensione o alla revoca dell'autorizzazione, in attuazione dell'art. 3, della L. 11 agosto 2003, n. 218".]

<sup>25</sup> [Come già evidenziato, infatti, in Abruzzo il modello di gestione del TPL in esclusiva è ancora caratterizzato dall'utilizzo della concessione di servizio pubblico regionale sovvenzionata con contributi di esercizio.]

Linea	Tratta	Contributi	Concorrenti
PE1/2	Pescara Roma	No (cessati al [omissis])	Donato Di Fonso & F.Ili (concessionario al pari di ARPA dal 1985 e, allo stato, autorizzati) Di Febo Capuani (concessionario al pari di ARPA dal 1985 e, allo stato, autorizzato) Rosato (dal dicembre 2007) Prontobus (dal giugno 2008) ATI Passucci Viaggi/Dicatlobus (dal luglio 2012)
AQ1/36	Villavallelonga Avezzano Roma	No (cessati con [omissis])	Prontobus (dal marzo 2008) Rovetana Tours (dal luglio 2013)
AQ1/50	Lecce dei Masi Avezzano Roma	No (cessati con [omissis])	Prontobus (dal marzo 2008) Rovetana Tours (dal luglio 2013)
AQ1/62	Sulmona Roma	No (cessati con [omissis])	Prontobus (dal ottobre 2011) ATI Presutti Gianni e C/Italianstar (dal settembre 2012) Rovetana Tours (dal luglio 2013)
TE1/1	Giulianova Teramo L'Aquila Roma	No (limitatamente a 6 corse dal [omissis] a cui si aggiungono altre 2 corse a partire dal [omissis])	Gasparri Bus (dal luglio 2009) ATI Eredi D'Amico Ettore/Autolinee Marcozzi (dal novembre 2010) Baltour (dal giugno 2012)

Fonte: dati forniti dalla Regione Abruzzo alla data del 12 febbraio 2014 (doc. 28).

**29.** Una situazione specifica si profila per la linea TE 1/1 che è una linea di TPL "in esclusiva" ma che presenta 8 corse giornaliere autorizzate e non assistite da contribuzione pubblica. Si tratta delle corse per le quali ARPA è stata autorizzata ad aumentare l'offerta del servizio, a partire dal [omissis] per 6 corse e per ulteriori 2 corse dal [omissis], in base al disposto della legge regionale n. 59/99, all'articolo 2, comma 2, lettera d-bis<sup>26</sup>. Come confermato dalla Regione, tale linea è attiva nel TPL ed ha subito nel tempo ristrutturazioni e intensificazione del programma<sup>27</sup>. In relazione a tale specifica linea appare rilevante quanto riportato nel Bilancio 2012 laddove è detto che "La Regione ha infatti richiesto il mantenimento di numerose corse.... Inoltre, per soddisfare gli obblighi di servizio pubblico su alcune linee (Giulianova-Teramo-L'Aquila-Roma e L'Aquila-Pescara) la società ha dovuto incrementare le percorrenze non contribuite" (pagg. 25-26, del Bilancio consolidato di ARPA, esercizio 2012, sottolineatura aggiunta).

**30.** Dal punto di vista del rilievo economico per ARPA, le relative attività hanno rappresentato, nel 2012, non meno di [omissis] bus/km<sup>28</sup> (pari al 7% circa del totale bus/km offerti<sup>29</sup>), corrispondenti a 3.869.776 euro (pari al 5% circa del fatturato totale di ARPA<sup>30</sup>). La linea Pescara – Roma è quella più importante sia in termini di bus/km ([omissis]) che di fatturato ([omissis] euro). I dati puntuali sono stati richiesti alla Parte con riferimento agli ultimi tre anni e presentano valori largamente comparabili sul triennio.

#### ii. Linee commerciali con autorizzazione ministeriale

**31.** Per quanto riguarda la linea Pescara-Napoli-Salerno, si rileva che l'autolinea non ha mai goduto di contribuzione pubblica, con l'eccezione della parziale contribuzione di circa 58 mila euro per l'acquisto di un autobus. Essa è stata esercitata in modo continuativo da ARPA nel tempo, a partire dal 1996, da quando ha ottenuto dal Ministero l'originaria concessione. Per tale linea, che al momento è esercitata in ATI con l'impresa SATAM S.r.l.<sup>31</sup>, nel 2012 ARPA ha realizzato [omissis] euro per un servizio che ha coperto [omissis] bus/km.

<sup>26</sup> [Art. 2, co. 2, lett. d-bis, legge regionale n. 59/99 : "per i servizi di trasporto pubblico locale in concessione regionale assistiti da contribuzione e per quelli in concessione regionale non assistiti da contribuzione di cui all'art. 3 della L.R. n. 152/1998, è ammessa da parte dei concessionari l'intensificazione dei relativi programmi di esercizio senza oneri a carico del bilancio regionale, previa autorizzazione da parte della Giunta regionale e con obbligo di rendicontazione separata dei servizi espletati".]

<sup>27</sup> [Doc. 28.]

<sup>28</sup> [I dati non comprendono i bus/km e i ricavi relativi alla linea TE 1/1.]

<sup>29</sup> [Il dato è stato computato sulla base del totale bus/km prodotti da ARPA, 26.833.430, detratti quelli relativi al noleggio di autobus con conducente, pari a 178.894 bus/km (fonte dati: Bilancio Consolidato ARPA 2012, pag. 86), e di quelli relativi alle sole linee commerciali regionali, come rappresentate dalla Parte nella sua comunicazione pervenuta in data 24/1/2014 (doc.22).]

<sup>30</sup> [Il dato è stato computato sulla base del totale ricavi di ARPA, 82.273.920 euro, detratti quelli relativi al noleggio di autobus con conducente, pari a 267.754 euro (fonte dati: Bilancio ARPA 2012, pagg. 15 e 86), e di quelli relativi alle sole linee commerciali regionali, come rappresentate dalla Parte nella sua comunicazione pervenuta in data 24/1/2014 (doc.22).]

<sup>31</sup> [La costituzione dell'ATI tra ARPA e SATAM data 1/6/2005.]

**32.** Con riferimento alla linea Avezzano-Sora-Cassino-Napoli, anch'essa non contribuita fin dall'inizio della sua gestione, si rileva che essa è stata esercitata da ARPA in modo continuativo dal 1998; dal 2010, in ATI con Roma Marche Linee S.p.A., Eurobus S.r.l. e Madebus S.r.l.. In base a quanto dichiarato dalla Parte, a partire dal 4 luglio 2011 il servizio di ARPA è cessato ed è svolto unicamente dalle società Eurobus, Madebus e Roma Marche Linee.

**33.** Conclusivamente, con riferimento all'insieme delle attività relative all'esercizio di linee commerciali, sia regionali che statali, ARPA ha realizzato nel 2012 un totale ricavi di [omissis] euro (pari al [5-10%] circa del totale) a fronte di un valore in termini di bus/km di [omissis] (corrispondente al [5-10%] circa del totale).

### **iii. Attività di noleggio autobus con conducente**

**34.** Dalle informazioni agli atti, risulta che l'attività di noleggio con conducente è stata svolta da ARPA fin dalla sua costituzione, avvenuta nel 1979. Negli ultimi tre anni, il fatturato realizzato è stato pari a 672.409 euro nel 2010 (pari al 0,82% sul fatturato totale di ARPA), 432.793 euro nel 2011 (pari al 0,53 %) e 267.754 euro nel 2012 (pari al 0,33%). Per gli anni 2005-2006 e 2007, il fatturato medio era circa [omissis] euro<sup>32</sup>. Secondo quanto dichiarato dalla Parte, per lo svolgimento di tali servizi sono stati utilizzati autobus di proprietà di ARPA che non hanno beneficiato di alcun contributo pubblico. Nell'esercizio 2012 sono stati utilizzati 10 autobus; nel 2008 risultavano 12 autobus dedicati a tale attività. Dal gennaio 2014 tali attività sono cessate.

## **V. LE ARGOMENTAZIONI DI ARPA**

**35.** Nel corso dell'audizione tenutasi in data 13 febbraio 2014 e nella memoria difensiva del 7 aprile 2014, ARPA ha fatto presente quanto segue.

**36.** Secondo ARPA, l'articolo 8, comma 2-bis e ter, della legge n. 287/90 non è applicabile alle imprese esercenti servizi di trasporto pubblico locale, atteso che la speciale disciplina di settore, sia in ambito nazionale (articolo 18, co. 2, lettera f, Decreto Legislativo n. 422/97) che comunitario (par. 5, Allegato, Regolamento (CE) n. 1370/2007), non prevede obblighi di separazione societaria, ma soltanto obblighi di separazione contabile. L'individuazione della normativa applicabile dovrebbe essere quindi necessariamente compiuta utilizzando il principio di specialità e quello gerarchico, secondo cui è la legge speciale (ovvero la disciplina nazionale e il regolamento europeo di settore) che deroga e prevale su quella generale<sup>33</sup>, che resta comunque nazionale (le previsioni dell'articolo 8 della legge n. 287/90) e non viceversa. *Ad adiuvandum*, anche utilizzando il principio di cronologia, la modifica di cui all'articolo 8 che introduce l'obbligo di separazione societaria, data precedentemente l'adozione del Regolamento comunitario.

**37.** Ad avviso della Parte, la sentenza della Corte Costituzionale n. 199 del 2° luglio 2012, abrogando in particolare l'articolo 4 del D.L. 13 agosto 2011 n. 138 ha caducato la norma nazionale che prevedeva la prevalenza della normativa generale di cui all'articolo 8, comma 2-bis su quelle specifiche settoriali<sup>34</sup>.

**38.** Nel caso di specie, peraltro, l'applicazione dell'articolo 8 integrerebbe anche una violazione del principio di proporzionalità, atteso che i rami di azienda di cui si chiede la separazione rappresentano una percentuale minimale del business di ARPA. Al riguardo si segnala, infatti, che (i) ARPA esercita la propria attività su sole 6 linee commerciali rispetto alle 149 linee totali (con una incidenza percentuale pari a circa il [0-5%] in termini di totale km/anno e a circa il [0-5%] in termini di fatturato); (ii) l'attività di noleggio con conducente, che ha storicamente avuto introiti particolarmente contenuti rispetto al fatturato complessivo realizzato dalla società (pari a circa [omissis] euro l'anno, corrispondenti a circa lo [0-1%] del totale fatturato ARPA), dal 2014 è cessata del tutto (ad eccezione di una sponsorizzazione, svolta a titolo gratuito, a favore di una società sportiva di portatori di handicap).

**39.** ARPA sottolinea come l'ottemperanza ad un obbligo di separazione societaria avrebbe effetti particolarmente pregiudizievoli per la stessa società atteso che, proprio nella Regione Abruzzo e sulle medesime tratte in cui essa opera, sono attive molte imprese concessionarie di servizi di TPL che competono con la stessa società anche sulle linee concorrenziali, senza essere presenti con società separata. Pertanto, è del tutto evidente che, in un mercato dove opera un numero contenuto di concorrenti, l'imposizione di gravosi obblighi di separazione societaria a una sola società rischia di causare una significativa alterazione delle dinamiche competitive. Ad avviso della Parte, un obbligo di separazione societaria, stanti le previsioni del Regolamento (CE) n.1370/07 circa la separazione contabile, "si pone in netto contrasto con i principi di non discriminazione e parità di trattamento che rappresentano il presupposto di un'efficace tutela della concorrenza e della creazione di un mercato unico all'interno dell'Unione europea, da sempre fortemente voluta dal legislatore comunitario." (memoria di ARPA del 7 aprile, pag. 9).

---

<sup>32</sup> [Doc 6.]

<sup>33</sup> [Consiglio di Stato Adunanza Plenaria, sez. I, parere del 3 dicembre 2008, n.3999, reso in occasione dell'entrata in vigore del D.Lgs. n. 146/07 di recepimento della Direttiva 2005/28/CE. Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza del 22 giugno 2001, n. 3763. Tar Lazio, sentenza del 25 giugno 2012, n. 5769. A livello comunitario la "specialità" della disciplina dei trasporti trova conferma nel TFUE, dove il settore è oggetto di un Titolo separato (Titolo VI, artt. 90-100), dove solo per i trasporti si fa riferimento alla nozione di servizio pubblico e solo per essi vi è un'espressa deroga alla disciplina sugli aiuti di Stato.]

<sup>34</sup> [L'art. 4, comma 7, così statuiva: "I soggetti gestori di servizi pubblici locali, qualora intendano svolgere attività in mercati diversi da quelli in cui sono titolari di diritti di esclusiva, sono soggetti alla disciplina prevista dall'articolo 8, commi 2-bis e 2-quater, della legge 10 ottobre 1990, n. 287, e successive modificazioni.".]

**40.** ARPA fa presente peraltro che se la *ratio* della norma è quella di evitare effetti distorsivi attraverso il trasferimento di risorse economiche e finanziarie dalle attività del TPL a quelle in concorrenza, alterando il gioco concorrenziale, sulla base del presupposto che le attività soggette a obblighi di servizio pubblico siano più remunerative di quelle commerciali, la separazione societaria non è necessaria nel caso di specie. Infatti, sono le attività commerciali di ARPA che concorrono a coprire il disavanzo generato dall'assolvimento degli obblighi di servizio pubblico imposti dalla Regione, in relazione ai quali, le tariffe determinate non consentono la copertura del 35% del totale dei costi, come richiederebbe la regolamentazione di settore (Decreto Legislativo n. 422/97), ma solo il [omissis]% circa<sup>35</sup>. Anche nella sua memoria del 7 aprile 2014, la Parte ribadisce che le attività di mercato "contribuiscono, entro i limiti stabiliti dalla legge e a tariffe invariate, a coprire il disavanzo che deriva in modo quasi strutturale dall'assolvimento di un obbligo di servizio pubblico." (memoria di ARPA del 7 aprile 2014, pag. 11).

**41.** Nel caso che l'Autorità volesse comminare una sanzione, nella propria memoria ARPA fa presente i seguenti elementi al fine di una equa determinazione dell'ammontare : (i) la dimensione irrisoria dell'attività svolta da ARPA in concorrenza; (ii) l'assenza di effetti restrittivi della concorrenza dal momento che, come accertato, sulle linee interessate svolgono attività altri operatori che non risultano né ostacolati né danneggiati da quanto addebitato; (iii) la società svolge le attività in virtù di atti autoritativi della Regione "i quali hanno inevitabilmente generato un legittimo affidamento circa la conformità e liceità della condotta, autorizzata e incoraggiata dalle autorità pubbliche e di conseguenza effettivamente posta in essere da tutte le società che operano sul mercato offrendo servizi analoghi a quelli di ARPA"; (iv) la circostanza di aver agito "nell'obiettiva confusione applicativa del quadro normativo di riferimento"<sup>36</sup>.

**42.** Da ultimo, con riferimento alla durata dell'infrazione, ad avviso della Parte, essa dovrebbe essere computata a partire, per le attività inerenti le c.d. linee commerciali, dalla data di decorrenza del titolo abilitativo autorizzatorio rispettivo, e precisamente per quelle statali, dal 1° gennaio 2014, mentre per quelle regionali dal 1° gennaio 2012.

## **VI. VALUTAZIONI**

### **A) I comportamenti contestati**

**43.** Dalle evidenze agli atti emerge che ARPA affianca all'attività in monopolio di TPL, esercitata in virtù di titoli concessori originariamente rilasciati ai sensi dell'articolo 13 della legge regionale 9 settembre 1983, n. 62<sup>37</sup>, lo svolgimento di servizi in libero mercato, consistenti (i) nell'esercizio di linee non contribuite di natura commerciale soggette ad autorizzazione statale o regionale e (ii) nell'attività di noleggio autobus.

**44.** L'articolo 8, comma 2-bis, della legge n. 287/90 dispone che le imprese, le quali offrono servizi di interesse economico generale per disposizioni di legge ovvero operano in regime di monopolio sul mercato, qualora intendano svolgere attività in mercati diversi da quelli in cui agiscono per l'adempimento degli specifici compiti loro affidati, agiscano mediante società separate. In base al successivo comma 2-ter, la costituzione di società e l'acquisizione di posizioni di controllo in società operanti nei mercati diversi di cui al comma 2-bis sono soggette a preventiva comunicazione all'Autorità. La *ratio* della norma è quella di impedire azioni di *leveraging* su risorse/vantaggi ottenuti dall'affidamento di servizi di interesse economico generale in mercati diversi da quelli relativi a tali servizi, in cui sono presenti altri operatori in concorrenza.

#### **i. I servizi di interesse generale**

**45.** ARPA risulta svolgere attività di trasporto pubblico locale in forza di 149 concessioni adottate dalla Regione Abruzzo, che sono state ripetutamente prorogate, a partire dal 1998 fino ad oggi, e dunque va considerata impresa che, per disposizione di legge<sup>38</sup>, esercita la gestione di servizi di interesse economico generale ovvero opera in regime di monopolio sul mercato. Al riguardo può richiamarsi la definizione che è stata fornita in ambito comunitario secondo la quale possono ritenersi "servizi di interesse economico generale" quei servizi che, in virtù di un criterio di interesse generale, vengono assoggettati a specifici obblighi di servizio pubblico<sup>39</sup>, come nel caso di specie avviene

---

<sup>35</sup> [Sotto altro profilo, ad avviso della stessa Parte, sarebbe nello stesso interesse di ARPA operare nelle attività c.d. commerciali attraverso un soggetto giuridico distinto dal momento che potrebbe avvalersi di maggiore flessibilità gestionale, sia sul lato degli acquisti di beni e servizi (non dovendo più seguire le procedure ad evidenza pubblica) sia nei rapporti con il personale, che potrebbe assumere sulla base del contratto collettivo ANAV che presenta un livello remunerativo inferiore del 15% rispetto a quello attualmente applicato, sia con riferimento alla retribuzione (da contratto collettivo ASSTRA) sia relativamente agli istituti di secondo livello (stipulati con i sindacati a livello aziendale). Tenuto conto che il costo del personale incide per circa il 50% questo rappresenta un risparmio significativo (Verbale dell'audizione di ARPA in data 13 febbraio 2014).]

<sup>36</sup> [Consiglio di Stato, sentenza del 24 giugno 2010, n. 4013.]

<sup>37</sup> [Tale norma costituisce anche la base giuridica delle successive proroghe, nonostante il quadro normativo per il TPL, regionale e nazionale sia profondamente mutato, sostituendo lo strumento concessorio (e il relativo contratto accessivo) con il contratto di servizio (D.Lgs. n. 422/97 e legge regionale n. 152/98).]

<sup>38</sup> [In particolare, l'art. 13 della legge regionale 9 settembre 1983 n. 62, abrogato dall'art. 27 della legge regionale n. 152/1998 che ha introdotto il contratto di servizio in luogo dello strumento concessorio. Ciò nonostante, tuttavia, il rapporto tra Regione e ARPA è stato sempre regolato in regime di concessione, anche dopo l'abrogazione della legge n. 62.]

<sup>39</sup> [Per «obbligo di servizio pubblico» deve intendersi, secondo quanto previsto dall'art. 2 del Reg. 1370/2007, "l'obbligo definito o individuato da un'autorità competente al fine di garantire la prestazione di servizi di trasporto pubblico di passeggeri di interesse

relativamente ai servizi di TPL svolti da ARPA in virtù di provvedimenti di concessione in esclusiva adottati dalla Regione Abruzzo<sup>40</sup>.

## ii. I mercati in concorrenza

**46.** Né l'esercizio di linee di natura commerciale né l'attività di noleggio di autobus con conducente presentano le caratteristiche di servizi di interesse generale e si distinguono dall'ordinario servizio di trasporto pubblico locale in quanto servizi gestiti in regime di autorizzazione e in relazione ai quali non sussistono specifici obblighi di servizio pubblico e relative compensazioni economiche.

**47.** Le attività oggetto di esame identificano una pluralità di mercati. Oltre all'attività di noleggio di autobus, che presenta, secondo un consolidato orientamento dell'Autorità dimensione regionale<sup>41</sup>, i servizi di trasporto pubblico locale di passeggeri possono essere analizzati secondo diverse prospettive: per tratta (*point-to-point*), come di norma nel settore del trasporto passeggeri, per bacini interessati, e per modalità di trasporto (gomma, ferro, etc.). Ai fini che qui rilevano, non occorre procedere ulteriormente verso una esatta definizione dei mercati del prodotto e geografico nei quali ricomprendere le attività svolte da ARPA nell'esercizio delle proprie linee commerciali su gomma. Ciò che rileva, infatti, è l'esistenza di un regime di concorrenza tra più operatori anche solo potenziale. In tal senso va rilevato che l'accesso al mercato per l'esercizio delle illustrate attività in concorrenza è subordinato al rilascio di apposita autorizzazione da parte delle Regioni o degli Enti locali allo scopo individuati, oppure del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti per le linee commerciali che connettono più di due Regioni.

**48.** Le evidenze istruttorie dimostrano che sulle tratte regionali di natura commerciale gestite da ARPA sono presenti concorrenti, che operano, a partire quantomeno dal 2007, anno di introduzione del sistema autorizzatorio che apre il mercato del trasporto regionale di natura "commerciale", su tutto il percorso oppure su taluni segmenti di esso. Si tratta di relazioni di traffico che – al di là del *nomen iuris* utilizzato nel titolo abilitativo (autorizzazione o concessione) – non sono oggetto di contribuzione pubblica in quanto esenti da obblighi di servizio e sono autorizzati su richiesta dell'esercente che determina liberamente le tariffe valutando, in tale contesto, unicamente il proprio interesse commerciale. Stesse considerazioni vanno effettuate con riferimento alle due linee di trasporto interregionale di competenza statale non contribuite, esercitate da ARPA dapprima in regime di concessione e successivamente, a partire dall'entrata in vigore del Decreto Legislativo n. 285/2005, in regime di autorizzazione ministeriale.

**49.** Meritano un trattamento a parte le attività esercitate da ARPA sulla linea TE 1/1, in relazione alle quali appare oltremodo difficile circoscrivere un mercato "diverso" solo per alcune frequenze giornaliere nell'ambito della stessa relazione di traffico affidata in regime di esclusiva. Dalle informazioni agli atti, peraltro, l'incremento delle frequenze giornaliere sarebbe riconducibile non tanto alla volontà "commerciale" di ARPA quanto a specifiche richieste della Regione di incrementare il servizio pubblico su tale linea senza ulteriori oneri. Sulla base degli elementi riscontrati, pertanto, nel caso di specie tali attività non sembrano rientrare nel novero di quelle per le quali sussiste un obbligo di separazione societaria di cui all'articolo 8, comma 2-bis.

**50.** Le informazioni agli atti confermano inoltre che ARPA, sin dalla sua costituzione, avvenuta nel 1979, ha svolto attività di noleggio autobus con conducente in concorrenza su di un mercato caratterizzato da un'elevata frammentazione e dalla presenza di una pluralità di operatori.

**51.** In merito all'argomentazione addotta da ARPA, secondo la quale l'articolo 8, commi 2bis e 2ter, legge n. 287/90 sarebbe inapplicabile al settore del TPL in quanto norma generale derogabile dalle norme speciali di settore che prevedono solo la separazione contabile, si osserva quanto segue. Ai sensi di quanto disposto dalla normativa nazionale vigente in materia di TPL, in particolare il Decreto Legislativo n. 422/97, i servizi di trasporto pubblico regionale e locale - con qualsiasi modalità effettuati e in qualsiasi forma affidati - sono espressamente individuati e disciplinati quali "servizi di interesse economico generale"; conseguentemente, le imprese che li prestano – nel caso di specie ARPA – risultano soggette agli obblighi di cui all'articolo 8, commi 2-bis e 2-ter della legge n. 287/90.

**52.** Parimenti priva di pregio risulta l'asserita presunzione di "cedevolezza" della norma nazionale rispetto alla specifica disciplina comunitaria in materia di TPL che, in base al regolamento (CE) 1370/07, impone la misura della separazione contabile fra attività compensate e soggette ad obblighi di servizio pubblico ed altre attività. A tale riguardo si osserva che il legislatore nazionale non ha inteso sottrarre il settore in questione dall'applicabilità delle disposizioni di cui all'articolo 8, commi 2-bis e 2-ter, che hanno portata generale e risultano applicabili a tutti i settori economici. D'altra parte, la norma nazionale di cui all'articolo 8, comma 2-bis, non si pone in contrasto con l'obbligo di separazione

---

*generale che un operatore, ove considerasse il proprio interesse commerciale, non si assumerebbe o non si assumerebbe nella stessa misura o alle stesse condizioni senza compenso"; cfr., al riguardo, il Libro bianco sui servizi di interesse generale, "Comunicazione della Commissione Europea del 12 maggio 2004, pag. 23 (quivi vengono richiamate le definizioni utilizzate nel Libro Verde sui servizi di interesse generale, COM(2003)270 del 21.5.2004). ]*

<sup>40</sup> [Vedi il consolidato orientamento dell'Autorità assunto al riguardo e in particolare i provvedimenti: n. 23998 del 17 ottobre 2002 (SP137 - COMUNE DI PIACENZA - TEMPI); n. 23795 del 02/08/2012 (SP130 - CONFINDUSTRIA PALERMO-PALERMO CITY SITGHTSEEING/AMAT PALERMO); n. 21965 del 22 dicembre 2010, SP123 (SP123 - COMUNE DI MILANO-ATM/ATM SERVIZI); n. 19627 del 12/03/2009 (SP109 - TRAMBUS/ATTIVITÀ AUTOBUS DI LINEA GT); n. 22260 del 30/03/2011 (SP83B - FERROVIA ADRIATICO SANGRITANA. In tutti questi casi società che gestivano i servizi di TPL sono state considerate dall'Autorità quali imprese esercenti la gestione di un servizio di interesse economico generale, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 8, commi 2-bis e 2-ter, della legge n. 287/90.]

<sup>41</sup> [Cfr. provv. n. 21965 del 22 dicembre 2010, SP123 - "Comune di Milano-ATM/ATM servizi"; " provv. n. 22260 del 30 marzo 2011 SP83B - "Ferrovie Adriatico Sangritana.]

contabile previsto dal Regolamento comunitario n. 1370/07 come una delle misure necessarie in materia di TPL. L'articolo 8, infatti, prevede un obbligo "rafforzato" di separazione societaria (che contempla in sé la stessa separazione contabile) pienamente compatibile con l'orientamento espresso dalla Corte Costituzionale in materia di servizi pubblici locali, secondo cui è legittimamente concesso al Legislatore statale di imporre misure pro-concorrenziali di natura trasversale e maggiormente rigorose di quelle previste da norme di armonizzazione comunitaria<sup>42</sup>.

**53.** Vale evidenziare che il regime di separazione contabile previsto dalla normativa pare in effetti non essere stato seguito nella redazione dei propri bilanci dalla società ARPA, prodotti agli atti (per gli anni 2007, 2010, 2011 e 2012), in un contesto, peraltro, in cui le evidenze dimostrano che l'incidenza delle linee commerciali sul totale dei bus/km esercitati da ARPA, a titolo esemplificativo, nel 2012, pari al [5-10%], risulta superiore all'omologo dato di fatturato, giacché le linee commerciali rappresentano solo il [5-10%] del fatturato globale di ARPA. Tale circostanza, osservando che la società ha maturato delle perdite d'esercizio e supponendo una sostanziale omogeneità della struttura dei costi per i diversi servizi in regime di TPL e in concorrenza essendo tutti servizi extraurbani, varrebbe a sostenere la verosimile esistenza di sovvenzioni incrociate a favore delle attività commerciali.

**54.** Quanto poi all'asserita marginalità del servizio, si sottolinea che la norma di cui all'articolo 8, commi 2-*bis* e 2-*ter*, risulta applicabile indipendentemente dalla posizione assunta sul mercato dalle parti, in quanto il dettato normativo impone all'impresa di cui al comma 2 di ottemperare agli obblighi di separazione societaria e di relativa comunicazione prima che essa acceda al mercato, ossia prima che si realizzi il confronto competitivo con i suoi concorrenti effettivi o potenziali, obblighi che, nel caso di specie, sono stati disattesi da ARPA.

**55.** In conclusione, ARPA risulta aver posto in essere le seguenti condotte in violazione della normativa a tutela della concorrenza:

*i)* una condotta in violazione dell'articolo 8, comma 2-*bis*, della legge n. 287/90, in quanto ha offerto servizi di trasporto di persone su linee bi-regionali autorizzate (a partire dal 2007) e interregionali di competenza statale (a partire dal 2005)<sup>43</sup> nonché svolto attività di noleggio autobus con conducente senza fare ricorso a società separata sin dalla sua costituzione;

*ii)* una condotta in violazione dell'articolo 8, comma 2-*ter*, della legge n. 287/90, in quanto ARPA, non avendo proceduto ad alcuna separazione societaria, ha violato gli obblighi di comunicazione preventiva previsti dalla norma.

### **B) Il soggetto responsabile delle infrazioni**

**56.** Gli obblighi di separazione societaria per lo svolgimento di attività in mercati diversi, di cui all'articolo 8, comma 2-*bis* della legge n. 287/90 e di comunicazione preventiva, di cui all'articolo 8, comma 2-*ter*, della medesima legge, incombono in capo alle imprese che, per disposizione di legge, esercitano la gestione di servizi di interesse economico generale ovvero operano in regime di monopolio sul mercato. Pertanto, la responsabilità della mancata separazione societaria e della mancata comunicazione di tale separazione va attribuita alla società ARPA.

### **C) L'elemento soggettivo delle infrazioni**

**57.** Per quel che attiene all'elemento soggettivo dell'infrazione, le circostanze accertate inducono ad escludere l'esistenza di una volontà diretta ad eludere dolosamente il controllo dell'Autorità. Tuttavia, l'articolo 3 della legge n. 689/81 prevede che la responsabilità consegua ad ogni azione od omissione, cosciente e volontaria, "sia essa dolosa o colposa" e, nel caso di specie, la colpevolezza dell'omissione non può essere esclusa.

**58.** Relativamente alla fattispecie in esame, non vi è dubbio, infatti, in merito sia alla colpevole prestazione diretta da parte di ARPA - e non già mediante società separata - di attività in mercati diversi da quelli in cui agisce ai sensi del comma 2 dell'articolo 8 in violazione del comma 2-*bis* del medesimo articolo, sia alla colpevole omissione della preventiva comunicazione all'Autorità della costituzione di una società operante in mercati diversi, in violazione dell'articolo 8, comma 2-*ter*.

**59.** Infatti, senza alcuna incertezza interpretativa, i commi 2-*bis* e 2-*ter* dell'articolo 8 impongono, alle imprese che esercitano la gestione di servizi di interesse economico generale ovvero operano in regime di monopolio di mercato, rispettivamente, di operare mediante società separate, qualora intendono svolgere attività in mercati diversi da quelli in cui agiscono per l'adempimento degli specifici compiti loro affidati, e di comunicare preventivamente all'Autorità la costituzione di tali società separate. Una diligente lettura della normativa avrebbe dovuto far rilevare alla Parte l'esistenza di entrambi gli obblighi: l'obbligo di procedere alla costituzione di una società separata per svolgere l'attività di trasporto sulle tratte autorizzate bi-regionali e statali nonché per l'esercizio dell'attività di noleggio con rimessa e quello di comunicare preventivamente all'Autorità detta costituzione di società separata.

**60.** Sul punto vengono peraltro in rilievo le caratteristiche dimensionali di un'impresa quale ARPA e, dunque, la verosimile disponibilità delle risorse e degli strumenti necessari per ottemperare agli obblighi di legge di cui trattasi, oltre che idonei a renderla consapevole del carattere di infrazione della sua condotta.

<sup>42</sup> [Sentenza n. 325/2010 che ha confermato la legittimità costituzionale dell'art. 23-*bis* del D.L. n. 112/2008, poi abrogato a seguito del referendum di giugno 2011. ]

<sup>43</sup> [Si tratta, precisamente, dei collegamenti: PE 1/2 "Pescara - Roma Tiburtina"; AQ 1/36 "Villavallelonga - Avezzano - Roma Tiburtina", AQ 1/50 "Lecce dei Marsi - Avezzano - Roma Tiburtina", AQ 1/62 "Sulmona - Pratola Peligna - Avezzano - Roma", per quanto concerne le linee interregionali autorizzate dalla Regione Abruzzo, e delle linee "Pescara - Napoli - Salerno" e "Avezzano - Sora - Cassino - Napoli", con riferimento, invece, alle due autolinee di competenza statale.]

#### **D) Gravità e durata delle infrazioni**

**61.** Per valutare la gravità delle infrazioni, si tiene conto della gravità e della durata delle stesse. L'articolo 11 della legge n. 689/91 prescrive di fare riferimento, ai fini della determinazione della sanzione "alla gravità della violazione, all'opera svolta dall'agente per l'eliminazione o attenuazione delle conseguenze della violazione, nonché alla personalità dello stesso e alle sue condizioni economiche".

**62.** In relazione alla mancata separazione societaria, rileva, quanto alla gravità della violazione, la circostanza che ARPA non ha operato mediante una società separata per lo svolgimento dell'attività di trasporto sulle linee autorizzate senza contribuzione pubblica biregionali e statali nonché per lo svolgimento dell'attività di noleggio con conducente e che una separazione societaria non è stata a tutt'oggi né realizzata né tanto meno prevista.

**63.** Con riguardo alle condizioni economiche di ARPA occorre considerare che nel 2012, la società ha realizzato un fatturato complessivo da bilancio di circa 82 milioni di euro. Negli ultimi tre esercizi ARPA ha registrato perdite d'esercizio; al 31 dicembre 2012, ultimo esercizio di cui si ha un bilancio depositato, il risultato negativo è stato pari a 5.368.482 euro<sup>44</sup>.

**64.** In merito alla durata della violazione, le evidenze istruttorie attestano che la condotta, tuttora in essere<sup>45</sup>, deve essere contestata a partire dal 2001<sup>46</sup> fino al 1° gennaio 2014 per lo svolgimento dell'attività di noleggio con conducente, a partire dall'anno 2005 in relazione allo svolgimento diretto del servizio di trasporto sulle linee statali e a partire dall'anno 2007 in relazione allo svolgimento diretto del servizio di trasporto sulle linee autorizzate biregionali.

**65.** Diversamente da quanto sostenuto dalla parte, infatti, al di là del *nomen iuris* del titolo formalmente rilasciato ad ARPA (autorizzatorio o concessorio), l'elemento discriminante è rappresentato dalla possibilità di ingresso nel mercato di operatori alternativi, riconducibile al momento dell'entrata in vigore delle relative norme di liberalizzazione (la legge regionale n. 11/07 per le linee commerciali regionali e il Decreto Legislativo n. 285/05 per le autolinee di competenza statale). Tale assunto, almeno per le linee commerciali regionali, è confermato anche dalle evidenze fattuali, considerato che la comparsa dei primi concorrenti di ARPA va collocata proprio nel 2007, anno di entrata in vigore della norma che ha introdotto il regime di autorizzazione (legge regionale n. 11/07).

**66.** Sulla base delle precedenti considerazioni, si ritiene che sussistano i presupposti per l'irrogazione a carico della società ARPA della sanzione amministrativa pecuniaria di cui all'articolo 8, comma 2-*sexies*, della legge n. 287/90.

RITENUTO, pertanto, in ragione delle condotte di cui al punto A), e tenuto conto della specifica situazione economico-finanziaria in cui versa ARPA, di irrogare una sanzione complessiva pari a 4.000 € (quattromila euro).

#### DELIBERA

a) che la società Autolinee Regionali Pubbliche Abruzzesi – ARPA S.p.A., ha posto in essere condotte in violazione dell'articolo 8, commi 2-*bis* e 2-*ter*, della legge n. 287/90;

b) di irrogare alla società Autolinee Regionali Pubbliche Abruzzesi – ARPA S.p.A., in ragione della gravità e durata delle infrazioni di cui al punto a), la sanzione amministrativa pecuniaria di 4.000 € (quattromila euro).

La sanzione amministrativa pecuniaria di cui sopra deve essere pagata entro il termine di novanta giorni dalla notificazione del presente provvedimento, utilizzando l'allegato modello F24 con elementi identificativi, di cui al Decreto Legislativo n. 241/1997. Tale modello può essere presentato in formato cartaceo presso gli sportelli delle banche, di Poste Italiane S.p.A. e degli Agenti della Riscossione. In alternativa, il modello può essere presentato telematicamente, con addebito sul proprio conto corrente bancario o postale, attraverso i servizi di *home-banking* e CBI messi a disposizione dalle banche o da Poste Italiane S.p.A., ovvero utilizzando i servizi telematici dell'Agenzia delle Entrate, disponibili sul sito *internet www.agenziaentrate.gov.it*.

Ai sensi dell'articolo 37, comma 49, del decreto-legge n. 223/2006, i soggetti titolari di partita IVA, sono obbligati a presentare il modello F24 con modalità telematiche.

Decorso il predetto termine, per il periodo di ritardo inferiore ad un semestre, devono essere corrisposti gli interessi di mora nella misura del tasso legale a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine del pagamento e sino alla data del pagamento. In caso di ulteriore ritardo nell'adempimento, ai sensi dell'articolo 27, comma 6, della legge n. 689/81, la somma dovuta per le sanzioni irrogate è maggiorata di un decimo per ogni semestre a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine del pagamento e sino a quello in cui il ruolo è trasmesso al concessionario per la riscossione; in tal caso la maggiorazione assorbe gli interessi di mora maturati nel medesimo periodo.

<sup>44</sup> [Bilancio ARPA 2012 (allegato al doc 27).]

<sup>45</sup> [Ad eccezione della linea Avezzano-Sora-Cassino-Napoli cessata nel 2011 e delle attività di noleggio da rimessa cessate con decorrenza 1 gennaio 2014.]

<sup>46</sup> [In particolare, dall'entrata in vigore dell'art. 11 della L. 5 marzo 2001, n. 57 "Disposizioni in materia di apertura e regolazione dei mercati" che ha introdotto l'art. 8, comma 2-*bis* e *ter* della Legge n. 287/1990 (Pubblicata nella Gazz. Uff. 20 marzo 2001, n. 66).]

Dell'avvenuto pagamento la società Autolinee Regionali Pubbliche Abruzzesi – ARPA S.p.A. è tenuta a dare immediata comunicazione all'Autorità, attraverso l'invio di copia del modello attestante il versamento effettuato.

Il presente provvedimento verrà notificato ai soggetti interessati e pubblicato sul Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

Avverso il presente provvedimento può essere presentato ricorso al TAR del Lazio, ai sensi dell'articolo 135, comma 1, lettera *b*), del Codice del processo amministrativo (Decreto Legislativo 2 luglio 2010, n. 104), entro sessanta giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso, fatti salvi i maggiori termini di cui all'articolo 41, comma 5, del Codice del processo amministrativo, ovvero può essere proposto ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, ai sensi dell'articolo 8, comma 2, del Decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199, entro il termine di centoventi giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso.

IL SEGRETARIO GENERALE  
*Roberto Chieppa*

IL PRESIDENTE  
*Giovanni Pitruzzella*