

RELAZIONE ILLUSTRATIVA DEGLI UFFICI

**Procedimento avviato con delibera n. 98/2018 – Indizione della consultazione pubblica sulle
“Misure concernenti l’accesso agli impianti di servizio e ai servizi ferroviari”**

SOMMARIO

1. Quadro normativo	2
2. Struttura dello schema di atto di regolazione	4
3. Descrizione delle misure poste in consultazione	4
3.1 Sezione I – Oggetto della regolazione ed ambito di applicazione.....	4
misura 1 - Oggetto e finalità della regolazione	4
misura 2 - Definizioni.....	4
misura 3 - Ambito di applicazione	6
3.2 Sezione II - Obblighi per operatori e proprietari di impianti di servizio.....	6
misura 4 - Obblighi generali per operatori di impianti di servizio.....	6
misura 5 - Criteri per l’applicazione delle esenzioni di cui al regolamento di esecuzione (UE) n. 2017/2177	7
misura 6 - Obblighi informativi.....	9
misura 7 - Limiti di tempo entro cui deve essere data risposta alle richieste di accesso	9
misura 8 - Gestione ed allocazione della capacità.....	10
misura 9 - Reclami: aspetti procedurali.....	11
misura 10 - Impianti non utilizzati	11
3.3 Sezione III – Regolazione per servizi specifici.....	11
misura 11 - Stazioni passeggeri	11
misura 12 - Servizi di manovra: sistema di monitoraggio della qualità, tariffe e stazioni di confine	13
misura 13 - Servizi di manovra: Gestore Unico	15
misura 14 - Raccordi ferroviari	16
misura 15 - Centri di manutenzione	18
misura 16 - Infrastrutture ferroviarie portuali	19
misura 17 - Regime sanzionatorio	20

1. QUADRO NORMATIVO

L'articolo 37 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, ha istituito - nell'ambito delle attività di regolazione dei servizi di pubblica utilità di cui alla legge 14 novembre 1995, n. 481 - l'Autorità di regolazione dei trasporti (nel seguito, Autorità), ed ha, tra l'altro, previsto che la stessa provveda:

- *“a garantire, secondo metodologie che incentivino la concorrenza, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese e i consumatori, condizioni di accesso eque e non discriminatorie alle infrastrutture ferroviarie, portuali, aeroportuali ed alle reti autostradali”* [lett. a) del comma 2];
- *“a definire, se ritenuto necessario in relazione alle condizioni di concorrenza effettivamente esistenti nei singoli mercati dei servizi dei trasporti nazionali e locali, i criteri per la fissazione da parte dei soggetti competenti delle tariffe, dei canoni, dei pedaggi, tenendo conto dell'esigenza di assicurare l'equilibrio economico delle imprese regolate, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese, i consumatori”* [lett. b) del comma 2];
- *“con particolare riferimento all'accesso all'infrastruttura ferroviaria, a svolgere tutte le funzioni di organismo di regolazione di cui all'articolo 37 del decreto legislativo 8 luglio 2003, n. 188, e, in particolare, a definire i criteri per la determinazione dei pedaggi da parte del gestore dell'infrastruttura e i criteri di assegnazione delle tracce e della capacità e a vigilare sulla loro corretta applicazione da parte del gestore dell'infrastruttura”* [lett. i) del comma 2];

La direttiva 2012/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, ha istituito uno spazio ferroviario europeo unico (Rifusione, di seguito anche: *Recast*), ed in particolare ha introdotto disposizioni in materia di impianti e servizi in essi erogati al di fuori del Pacchetto Minimo di Accesso (di seguito: PMdA) di cui agli articoli 3 (punto 12), 13 (paragrafi 2 e seguenti), 31 (paragrafi 7 e 8), e all'allegato II, punti 2, 3 e 4.

La direttiva è stata recepita in Italia dal decreto legislativo 15 luglio 2015, n. 112, recante *“Attuazione della direttiva 2012/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico (Rifusione)”*, che - in particolare - all'articolo 13 disciplina le condizioni di accesso ai servizi in oggetto, e all'articolo 37 stabilisce che *“L'organismo di regolazione è l'Autorità di regolazione dei trasporti che esercita le competenze nel settore dei trasporti ferroviari e dell'accesso alle relative infrastrutture ai sensi dell'articolo 37 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, dell'articolo 37 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, della direttiva 2014/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, e del presente decreto. L'organismo agisce in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione”*.

Il decreto legislativo 23 novembre 2018, n. 139, ha integrato il suddetto decreto legislativo, recependo la direttiva (UE) 2017/2370 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 dicembre 2016, che modifica la direttiva 2012/34/UE per quanto riguarda l'apertura del mercato dei servizi di trasporto ferroviario nazionale di passeggeri e la *governance* dell'infrastruttura ferroviaria.

Il regolamento di esecuzione (UE) 2017/2177 della Commissione, del 22 novembre 2017, relativo all'accesso agli impianti di servizio e ai servizi ferroviari (di seguito: Regolamento), definisce nei dettagli - in esecuzione di quanto previsto dall'articolo 13, paragrafo 9, della citata direttiva 2012/34/UE - la procedura ed i criteri da seguire per l'accesso ai servizi prestati nel quadro degli impianti di servizio di cui all'allegato II, punti da 2 a 4, della medesima direttiva.

Nel Regolamento sono specificati i compiti degli organismi di regolazione (di seguito: OR), di seguito sintetizzati:

- esentare dall'applicazione di tutto o parte del Regolamento (ad eccezione di alcuni obblighi di descrizione dell'impianto o del servizio menzionati nell'articolo 4) gli operatori degli impianti di servizio che ne fanno domanda (articolo 2, paragrafo 2) sulla base dei principi concordati con gli altri OR (articolo 2, paragrafo 5);
- collaborare insieme ai gestori dell'infrastruttura nell'elaborazione di un modello comune per la raccolta e la presentazione delle informazioni sugli impianti e sui servizi in essi erogati (articolo 5, paragrafi 1 e 2);
- nel caso di impianti di servizio gestiti da più di un operatore o di servizi prestati nell'impianto da più di un fornitore, ed in mancanza di accordo, designare l'operatore responsabile della messa a disposizione, in un'unica sede, delle rispettive descrizioni dell'impianto di servizio (articolo 5, paragrafo 4);
- se ritenuto necessario, esigere dagli operatori degli impianti di servizio la motivazione per la quale un servizio ferroviario è stato definito come servizio di base, complementare o ausiliario (articolo 6);

- verificare il rispetto degli obblighi in materia di collaborazione tra operatori di impianti di servizio e tra operatori e gestore dell'infrastruttura (articolo 7, paragrafo 4);
- entro dicembre 2019, fissare i termini entro cui gli operatori di impianto di servizio devono dare risposta alle richieste di accesso o di utilizzo dei rispettivi impianti o servizi (articolo 9, paragrafi 1 e 3);
- nei casi in cui un impianto di servizio è prossimo alla congestione, chiedere - se ritenuto necessario - all'operatore dell'impianto di servizio di adottare misure trasparenti e non discriminatorie volte a soddisfare ulteriori richieste di accesso al suo impianto (articolo 10, paragrafo 5);
- essere informato e vigilare sulle richieste di accesso agli impianti di servizio e ai servizi ferroviari che, a seguito di una procedura di coordinamento, non siano state soddisfatte (articolo 12); le ragioni di tale eventuale rigetto devono essere illustrate all'OR come previsto dall'articolo 13, paragrafo 4;
- ripartire la capacità tra i richiedenti in caso di reclamo a norma dell'articolo 13, paragrafo 5, della *Recast*, tenendo conto degli elementi stabiliti all'articolo 14 (articolo 14);
- valutare la plausibilità del processo di riconversione di impianti di servizio e, sulla base di tale valutazione, eventualmente obbligare il proprietario dell'impianto a rendere pubblica l'informazione che la gestione dell'impianto di servizio è data in locazione o in leasing (articolo 15, paragrafo 6).

2. STRUTTURA DELLO SCHEMA DI ATTO DI REGOLAZIONE

Lo schema di atto di regolazione che si propone di porre in consultazione è stato predisposto nell'ambito del procedimento avviato con delibera dell'Autorità n. 98/2018 dell'11 ottobre 2018.

Detto schema di atto, concernente l'accesso agli impianti di servizio e ai servizi ferroviari, è strutturato in tre sezioni, i cui contenuti sono sinteticamente illustrati nell'elenco che segue:

1. la prima sezione definisce l'ambito d'intervento, che include tutti gli operatori degli impianti di servizio connessi alla rete ferroviaria nazionale ed alle reti interconnesse, ad eccezione dei gestori di infrastrutture private adibite unicamente alle operazioni merci del proprietario delle stesse;
2. la seconda sezione introduce obblighi generali per operatori e proprietari di impianti di servizio, tra i quali la garanzia di accesso a condizioni eque, non discriminatorie e trasparenti e l'orientamento all'efficienza produttiva ed al contenimento dei costi; vengono inoltre declinati le procedure ed i criteri sulla base dei quali l'Autorità intende applicare i compiti ad essa attribuiti dal d.lgs. 112/2015 e dal Regolamento nella materia oggetto del procedimento;
3. la terza ed ultima sezione regola i seguenti servizi specifici:
 - a. stazioni passeggeri, con specifico riferimento agli spazi da mettere a disposizione delle imprese operanti nei servizi di trasporto passeggeri ferroviari per l'offerta di servizi di biglietteria, accoglienza e assistenza dei passeggeri;
 - b. servizi di manovra, estendendo l'ambito di applicazione della delibera dell'Autorità n. 18/2017 (il cui contenuto confluirebbe dunque nello schema di atto di regolazione), e prevedendo disposizioni specifiche per l'organizzazione del servizio nelle stazioni di confine;
 - c. raccordi ferroviari, definendo criteri per la valutazione delle richieste di allacciamento, per le attività di costruzione ed attivazione dei raccordi e per la relativa gestione, ai fini dell'accesso equo, trasparente e non discriminatorio alle prerogative di allacciamento di impianti esterni alle reti ferroviarie pertinenti;
 - d. centri di manutenzione, definendo criteri per la corretta identificazione e per l'accesso equo, trasparente e non discriminatorio;
 - e. infrastrutture ferroviarie portuali, definendo criteri per l'accesso a condizioni eque, trasparenti e non discriminatorie agli impianti ed ai servizi ferroviari insistenti su sedimi portuali.

3. Descrizione delle misure poste in consultazione

3.1 Sezione I – Oggetto della regolazione ed ambito di applicazione

misura 1 - Oggetto e finalità della regolazione

Lo schema di atto di regolazione stabilisce misure concernenti l'accesso agli impianti di servizio e ai servizi ferroviari non ricompresi nel c.d. "pacchetto minimo di accesso" (PMdA), di cui all'allegato II, punto 1, della direttiva *Recast*.

Il Regolamento ha definito - in esecuzione di quanto previsto dall'articolo 13, paragrafo 9, della *Recast* - la procedura ed i criteri da seguire per l'accesso ai servizi prestati negli impianti di servizio di cui all'allegato II, punti da 2 a 4, della medesima direttiva.

Le misure di regolazione poste in consultazione sono state predisposte per fornire i dettagli attuativi ritenuti necessari riguardo alle attività attribuite all'Autorità dal Regolamento, nonché, alla luce dell'istruttoria svolta, per aggiornare le misure di regolazione adottate dall'Autorità nella materia di interesse.

misura 2 - Definizioni

Si è ritenuto opportuno chiarire che con il termine "autoproduzione", termine già utilizzato nella misura 4.2 della delibera dell'Autorità n. 18/2017 in materia di servizi di manovra, si fa riferimento alla accezione ("produzione di beni per uso proprio, della società controllante o delle società controllate") impiegata dalla l. 287/1990 ("Norme per la tutela della concorrenza e del mercato"), rinviando, per la definizione di controllo societario, alla disciplina di cui all'articolo 7

della stessa legge. Tale chiarimento appare opportuno anche per differenziare più dettagliatamente detta nozione rispetto a quella di “prestazione in proprio di servizi”, introdotta dal Regolamento.

La definizione di “compensorio ferroviario” riprende quella di cui alla misura 2 della delibera dell’Autorità n. 18/2017, ove si faceva riferimento alla sola infrastruttura ferroviaria nazionale, ed è stata modificata per renderla riferibile anche alle altre reti ferroviarie rientranti nell’ambito di applicazione del d.lgs. 112/2015.

Anche la definizione di “Gestore Unico” ripropone quanto già previsto dalla misura 2 della delibera dell’Autorità n. 18/2017 ed include alcune ulteriori specificazioni per chiarire i limiti del diritto di esclusiva riconosciuto al Gestore Unico. In particolare, si è chiarito che tale diritto di esclusiva non comporta il divieto di autoproduzione nei casi contemplati dall’articolo 9 della l. 287/1990, né il divieto di prestazione in proprio di servizi nei casi previsti dal Regolamento, cioè negli impianti in cui sia prevista la possibilità di cui all’articolo 4, paragrafo 2, lettera e), e nei casi di cui all’articolo 10, paragrafo 3. Si è ritenuto inoltre opportuno chiarire, alla luce di quanto affermato in particolare al considerando (13) del Regolamento (“*Gli operatori degli impianti di servizio non dovrebbero obbligare i richiedenti ad acquistare i servizi offerti in un impianto di cui questi ultimi non hanno bisogno. Tale principio non dovrebbe tuttavia comportare per il richiedente la possibilità di obbligare l'operatore di un impianto ad accettare la prestazione in proprio presso l'operatore se quest'ultimo offre il servizio in questione in modo conforme alla direttiva 2012/34/UE e al presente regolamento*”) che il diritto di esclusiva non si estende sino a comprendere l’attività svolta all’interno dei singoli scali merci (ossia “presso l’operatore”, nella terminologia del considerando citato).

La definizione di “impianto collegato” riprende quella di “impianto raccordato” contenuta nell’art. 3, comma 1, lettera ss), del d.lgs. 112/2015 (“*l'impianto, di proprietà di soggetto diverso dal gestore dell'infrastruttura, ove si svolgono attività industriali o logistiche, ivi compresi i porti e le aree di sviluppo industriale, allacciato all'infrastruttura ferroviaria mediante un raccordo*”) estendendola anche ad impianti di proprietà del gestore dell’infrastruttura o da questo gestiti.

Le definizioni di “operatore compensoriale” e di “servizio di manovra ferroviaria” riprendono quelle già previste dalla misura 2 della delibera dell’Autorità n. 18/2017.

La definizione di “operatore del servizio di manovra incaricato” coincide con quella di “operatore del servizio di manovra” di cui alla misura 2 della delibera dell’Autorità n. 18/2017: si è ritenuto preferibile utilizzare quest’ultima espressione per indicare la generalità degli operatori di impianti di servizio che forniscono servizi di manovra ferroviaria, inclusi dunque il Gestore Unico e l’operatore del servizio di manovra incaricato, ove presenti.

Per quanto riguarda l’esenzione che il Regolamento prevede per gli impianti di servizio destinati ad essere utilizzati esclusivamente, per le proprie esigenze, da operatori delle ferrovie storiche, questi ultimi sono identificati come coloro che effettuano servizi di trasporto ferroviario esclusivamente tramite l’utilizzo di materiale rotabile storico come definito dall’articolo 3, comma 1, della legge 9 agosto 2017, n. 128.

La definizione di “recinto ferroviario” è tratta da quella utilizzata dal gestore dell’infrastruttura Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. (di seguito: RFI) nelle DICC (“Disposizioni, Istruzioni e clausole contrattuali per la costruzione e l’esercizio di raccordi con stabilimenti commerciali industriali e assimilati” pubblicata da RFI nel PIR Web) ovvero: “*perimetro entro il quale il gestore dell'infrastruttura esercita la propria attività industriale, coincidente o meno con la proprietà. Ai fini delle presenti DICC, è il perimetro che il gestore dell'infrastruttura determina ed eventualmente modifica in relazione alle esigenze di servizio, anche utilizzando aree del raccordato ed è indicato, rispetto alla restante parte del raccordo, nel contratto*”.

Per quanto attiene alla definizione di “terminali merci”, si premette che il tema dell’accesso equo e non discriminatorio ai terminali merci portuali e terrestri di primo e ultimo miglio si ritiene rappresentare uno dei fattori di maggiore innovazione per il rilancio della logistica nell’ambito italiano. Occorre innanzi tutto considerare, infatti, che l’effettiva valutazione dei costi da sostenere nell’esercizio della multimodalità, da parte di un operatore, non può che basarsi sulla disponibilità delle informazioni sull’infrastruttura e sui servizi disponibili. Tale disponibilità dovrebbe essere assicurata dal proprietario/concessionario dell’asset, che assume quindi il ruolo fondamentale di gestore dell’infrastruttura, in sostanziale analogia con quanto già previsto in ambito ferroviario. Si rileva, proprio nell’ambito ferroviario, la trattazione del tema relativo all’accesso ai *service facilities* (tra i quali anche i terminal multimodali) recentemente sviluppata a livello europeo con l’approvazione, lo scorso 22 novembre 2017, del Regolamento.

Nell’ambito dei poteri e delle prerogative dell’Autorità, come sanciti dall’articolo 37, comma 2, del d.l. 201/2012 nonché dal d.lgs. 112/2015 e dal Regolamento, si ritiene opportuno, per la regolazione dell’accesso ai terminal merci e ai servizi in essi forniti (cruciali per il trasporto merci e cui sono interessati, tra gli altri, gestori e operatori degli impianti di servizio, operatori di trasporto multimodale, società armatrici, imprese ferroviarie ed autotrasportatori, imprese di logistica e servizi correlati), fornire una definizione dei terminali merci come un’aggregazione di varie tipologie di impianti di

servizio, di cui all'articolo 13, comma 2, lettere b), c) d), e g) del d.lgs. 112/2015, sulla quale pertanto ricadono gli obblighi previsti per i singoli impianti di servizio dal d.lgs. 112/2015, dal Regolamento e dalle misure poste in consultazione.

La misura 2 dello schema di atto di regolazione riprende quanto previsto dalla misura 2 della delibera dell'Autorità n. 18/2017, modificando alcune definizioni ivi previste ed introducendone ulteriori, attinenti ad altre tipologie di impianti e servizi. Anche tenuto conto dell'impostazione dello schema di atto di regolazione, si evidenzia che si è ritenuto opportuno riportare nello stesso, come meglio illustrato nel seguito della relazione, la quasi totalità delle previsioni di cui alla citata delibera, apportando i necessari aggiornamenti/adequamenti. Si prevede, quindi, la contestuale abrogazione, all'atto dell'approvazione delle misure di cui allo schema di atto di regolazione in esame, delle misure di cui alla delibera dell'Autorità n. 18/2017, ivi inclusa la citata misura 2.

misura 3 - Ambito di applicazione

L'ambito di applicazione delle misure viene individuato con riferimento a tutti gli operatori degli impianti di servizio collegati alle reti ferroviarie di cui all'articolo 1, comma 4, del d.lgs. 112/2015, inclusi i fornitori dei servizi ferroviari svolti negli stessi. Si tratta quindi degli impianti connessi alla rete ferroviaria nazionale ed alle reti ferroviarie regionali individuate dall'Allegato A dal decreto del 5 agosto 2016 del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. Inoltre, rientrano nell'ambito di applicazione delle proposte misure i gestori dell'infrastruttura, i proprietari degli impianti di servizio nonché i potenziali richiedenti allaccio all'infrastruttura ferroviaria.

Si è ritenuto opportuno chiarire, con apposita misura, che l'atto di regolazione in esame non si applica, coerentemente con quanto stabilito dall'articolo 1, comma 2, lettera c) del d.lgs. 112/2015, alle infrastrutture private adibite unicamente alle operazioni merci del proprietario delle stesse infrastrutture, ed ai servizi forniti all'interno delle stesse. Si tratta infatti di infrastrutture, collegate alle reti ferroviarie rientranti nell'ambito di applicazione del d.lgs. 112/2015, che operano esclusivamente a supporto di stabilimenti di produzione o trasformazione a carattere industriale (lavorazione metalli, lavorazioni cereali, lavorazioni chimiche, lavorazioni di tipo manifatturiero in genere, etc.) e i cui servizi non sono fruibili da soggetti terzi non coinvolti nel processo industriale stesso. Si è inoltre chiarito, riprendendo quanto previsto dal considerando (12) della *Recast*, che tale esenzione decade se le infrastrutture private sono necessarie per l'accesso agli impianti di servizio essenziali per la prestazione di servizi di trasporto o se servono, o potrebbero servire, più di un cliente finale: si pensi, per esempio, al caso in cui venga attivato un collegamento ad un terminale merci che utilizza parte di un raccordo precedentemente adibito esclusivamente ad uso dei suddetti stabilimenti.

3.2 Sezione II - Obblighi per operatori e proprietari di impianti di servizio

misura 4 - Obblighi generali per operatori di impianti di servizio

Tutti gli operatori degli impianti di servizio devono garantire ai richiedenti, come intesi dall'articolo 3, comma 1, lettera cc), del d.lgs. 112/2015: i) condizioni eque, non discriminatorie e trasparenti per l'accesso agli impianti e per la fornitura dei servizi; ii) un sistema tariffario trasparente improntato all'efficienza produttiva delle gestioni ed al contenimento dei costi per gli utenti. Tali obblighi, previsti dalla direttiva 2012/34/UE e recepiti dal d.lgs. 112/2015, presenti indipendentemente dalla tipologia dell'impianto e del servizio in esso offerto (base, complementari e ausiliari) rimangono validi anche in caso di esenzione da tutto o parte del Regolamento. Riprendendo il contenuto della misura 4.1 della delibera dell'Autorità n. 18/2017, se ne è estesa l'applicazione a tutte le tipologie di impianti e di servizi erogati, richiedendo inoltre agli operatori d'impianto di servizio di adottare un sistema di garanzia dei livelli minimi di qualità del servizio da questi forniti, nonché un livello di penali correlato e proporzionato al corrispettivo del servizio venduto. È altresì previsto che i livelli di qualità offerti, nonché informazioni indicative sulla capacità disponibile, vengano pubblicati, con cadenza mensile, sui siti *web* degli operatori d'impianto.

Considerato quanto illustrato, è prevista la contestuale abrogazione, all'atto di approvazione della misura qui in esame, della misura 4.1 della delibera dell'Autorità n. 18/2017.

Occorre altresì considerare che l'Autorità, con la delibera n. 96/2015, ha stabilito principi e criteri per la determinazione dei canoni di accesso e per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria nazionale, inclusi i canoni ed i corrispettivi dei servizi ferroviari.

Sulla base di tale delibera RFI, in qualità di gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale, nonché di operatore di impianti di servizio, ad aprile 2016 ha sottoposto all'Autorità un sistema tariffario per i servizi rientranti nel cosiddetto Pacchetto Minimo di Accesso (PMdA) per il periodo 2016-2021 e per i servizi non inclusi nel PMdA per il periodo 2017-2021. Su tali sistemi tariffari, l'Autorità si è espressa rispettivamente con delibere n. 75/2016 e n. 80/2016. In relazione ai periodi tariffari successivi al primo, la Misura 4 della delibera dell'Autorità n. 96/2015 detta una disciplina organica e dettagliata della procedura di verifica del sistema tariffario del PMdA.

Per quanto riguarda, invece, i servizi forniti da RFI non inclusi nel PMdA, l'ultimo capoverso della Misura 41 della delibera dell'Autorità n. 96/2015, pur rilevando l'esigenza di armonizzazione con le Misure relative al PMdA, detta soltanto una disposizione di carattere transitorio relativa alla verifica del sistema tariffario relativo al primo periodo tariffario.

Si ritiene pertanto necessario sostituire detta disposizione transitoria con una disposizione che stabilisca, a regime, che anche per i servizi forniti da RFI non inclusi nel PMdA, si applichi la procedura di verifica del sistema tariffario dettata dalla citata Misura 4 della delibera dell'Autorità n. 96/2015. Tale Misura indica anche la tempistica di elaborazione, da parte di RFI, e presentazione all'Autorità (che per il prossimo periodo tariffario deve avvenire entro maggio 2021), nonché di entrata in vigore del sistema stesso (per il prossimo periodo tariffario: 1° gennaio 2022, ma con applicazione fino a metà dicembre 2022 di un regime provvisorio, e previsione di una posta figurativa per compensare, nel periodo 2023-2026, la differenza tra il regime provvisorio e il corrispondente ricavo teorico ottenibile dall'applicazione, nel corso del 2022, del regime definitivo).

Considerato quanto illustrato, si propone la contestuale sostituzione, all'atto di approvazione delle misure qui in esame, dell'ultimo capoverso della citata Misura 41 con il seguente: *“Per ragioni di armonizzazione con le Misure relative al PMdA, al GI nazionale, anche nella sua funzione di operatore di impianto, si applica, per la verifica di conformità dei corrispettivi proposti, il procedimento di verifica della conformità dei canoni ai principi e criteri dell'Autorità, di cui alla Misura 4.”*.

misura 5 - Criteri per l'applicazione delle esenzioni di cui al regolamento di esecuzione (UE) n. 2017/2177

Il Regolamento prevede la possibilità, per gli organismi di regolazione, *“al fine di evitare oneri eccessivi per gli operatori degli impianti di servizio di importanza marginale (...) di esentare gli operatori degli impianti di servizio da tutte o da alcune delle disposizioni del presente regolamento, ad eccezione di talune disposizioni riguardanti l'obbligo di pubblicare una descrizione dell'impianto di servizio”* (considerando 2).

In applicazione di quanto previsto dal Regolamento, si sono esplicitati, con una apposita misura, i criteri sulla base dei quali l'Autorità svolgerà, in presenza di richieste di esenzione, le valutazioni specifiche da effettuare caso per caso, in coerenza con i *“Principi comuni per la concessione di esenzioni ai sensi dell'articolo 2 (2) del regolamento di esecuzione (UE) 2017/2177 della Commissione”* pubblicati dal gruppo di regolatori ferroviari indipendenti IRG-Rail conformemente a quanto previsto dall'articolo 2, paragrafo 5, del Regolamento. E' previsto, inoltre, che l'Autorità assuma le proprie decisioni sulle richieste di esenzione entro sei settimane dal ricevimento di tutte le informazioni pertinenti, ed assicuri la pubblicazione di tali decisioni sul proprio sito web.

Per le richieste di esenzione basate sulla mancanza di importanza strategica per il funzionamento del mercato dei servizi di trasporto ferroviario, si propone di determinare una soglia di traffico per i terminali di merci ed i servizi connessi. Il valore proposto di 200 treni annui medi individua impianti in cui vi siano non più di una media di un treno giornaliero in arrivo e partenza (il valore annuo si basa su un'ipotesi di servizio di almeno 4 giorni feriali e quindi circa 200 giorni lavorativi all'anno, che si ritiene adeguato anche per terminali che hanno flussi di traffico variabili nell'arco dell'anno, a causa della specifiche categorie merceologiche dei carichi lavorati).

Per gli altri impianti di cui all'articolo 13 del d.lgs. 112/2015 ed i servizi connessi, il criterio da applicarsi al fine della esenzione è individuato nella non appartenenza alla categoria degli impianti e servizi gestiti o prestati dagli operatori sotto il controllo diretto o indiretto di un *“ente controllante”*, come definito dall'articolo 3, paragrafo 7, del Regolamento (*“un ente o un'impresa che esercita direttamente o indirettamente il controllo su un operatore di un impianto di servizio e che è anche attivo e detiene una posizione dominante sui mercati dei servizi di trasporto ferroviario nazionali per i quali l'impianto è utilizzato o esercita direttamente o indirettamente il controllo su un operatore di un impianto di servizio o un'impresa ferroviaria che detengono una siffatta posizione”*) o di un gestore dell'infrastruttura ferroviaria. Si ritiene poi che debbano essere considerati a priori come strategici gli impianti appartenenti alle seguenti categorie:

- a) stazioni passeggeri:

- b) impianti o servizi sotto il controllo diretto o indiretto, anche di fatto (secondo le indicazioni dell'art. 2359 c.c.) di un ente controllante, secondo la definizione citata, o di un gestore dell'infrastruttura, o di un rilevante operatore economico;
- c) impianti collegati a porzioni d'infrastruttura ferroviaria appartenente alla rete di corridoi ferroviari merci definita dal regolamento (UE) n. 913/2010, e servizi connessi;
- d) impianti o servizi per i quali, per almeno un terzo degli anni decorsi dalla loro attivazione, si è verificata una condizione di saturazione, in ragione della quale non è stato possibile soddisfare adeguatamente, almeno una volta nel corso di ciascuno di tali anni, anche non consecutivi, le richieste di accesso o di fornitura [richiamando quanto previsto dalla lettera ii) della misura 37 dell'allegato 1 alla delibera dell'Autorità n. 96/2015];
- e) impianti inclusi in ambiti portuali, e servizi connessi.

Per le richieste di esenzione basate sulle altre motivazioni previste dall'articolo 2, paragrafo 2, del Regolamento, si prevede che i richiedenti debbano giustificare adeguatamente la richiesta in base a quanto segue:

- nel caso in cui la motivazione sia la presenza di un contesto di mercato concorrenziale, dimostrando la natura concorrenziale del mercato e fornendo informazioni dettagliate su:
 - o sostituibilità dell'impianto o del servizio, da definirsi in base alle caratteristiche tecniche dell'impianto o del servizio e alle tipologie di utilizzatori che ne fruiscono, nonché con riferimento al tipo di specializzazione e di categorie merceologiche servite e servibili dagli impianti concorrenti;
 - o area geografica rilevante, in termini di distanza e di caratteristiche pertinenti della rete ferroviaria cui sono connessi gli impianti concorrenti. I richiedenti l'esenzione devono dimostrare che per il cliente il cambio d'impianto non costituirebbe una barriera. Verrà particolarmente valorizzata ogni documentazione a supporto relativa a comportamenti effettivi dei clienti (anche potenziali) che dimostrino l'effettiva pressione competitiva esistente, per esempio recenti spostamenti tra impianti in concorrenza;
 - o livello di concorrenza esistente (in termini di numero di operatori presenti sul mercato interessato e di quote di mercato degli stessi), livello di concorrenza potenziale (anche in termini di capacità disponibile e di possibilità di espansione della capacità negli impianti concorrenti), assenza di barriere all'entrata ed esistenza di potere contrattuale dell'utilizzatore, eventuale presenza di autoproduzione.
- nel caso in cui la motivazione sia che l'applicazione del regolamento potrebbe incidere negativamente sul funzionamento del mercato di appartenenza, dimostrando l'impatto negativo dell'applicazione del regolamento non sul singolo impianto ma sul mercato in cui esso opera, indicando chiaramente quali articoli/paragrafi provocano questo effetto e fornendo tutti gli elementi economici e quantitativi necessari alla valutazione di competenza dell'Autorità (in particolare, dettagliando le eventuali voci di costo che verrebbero incrementate e fornendo una stima dell'entità di tali aumenti).

In ogni caso, si prevede che l'Autorità, nella valutazione delle richieste di esenzione, tenga conto dei principi comuni pubblicati da IRG-Rail nel documento "IRG-Rail (18) 7 Principi comuni per la concessione di esenzioni ai sensi dell'articolo 2 (2) del Regolamento di esecuzione (UE) 2017/2177 della Commissione"¹.

Rileva in proposito evidenziare che un approccio simile è stato già adottato, alla data attuale, anche dall'organismo di regolazione spagnolo² e da quello olandese³, ed è prevedibile che venga adottato anche da organismi di regolazione operanti presso altri Paesi europei.

In relazione alla proposta di predeterminare distinte soglie di traffico ai fini della valutazione della mancanza di importanza strategica per il funzionamento del mercato, si chiedono in particolare, in sede di consultazione, proposte motivate in merito ai valori da utilizzare come soglia per le individuate distinte tipologie di impianti e servizi.

¹ Pubblicato sul sito web istituzionale dell'Autorità al seguente indirizzo: <https://www.autorita-trasporti.it/normativa/principi-comuni-per-la-concessione-di-esenzioni-ai-sensi-dellarticolo-2-2-del-regolamento-di-esecuzione-ue-2017-2177-della-commissione/>

² CNMC (2018). STP/DTSP/118/18: Principios y criterios reglamento 2177/2017. Resolución por la que se aprueban los principios y criterios para la aplicación del Reglamento de Ejecución 2017/2177 de la Comisión Europea, relativo al acceso a las instalaciones de servicio y a los servicios ferroviarios conexos. Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, Madrid/Barcelona (ES).

³ ACM (2018). Rail-related services and service facilities: Guide. Autoriteit Consument en Markt, Den Haag (NL).

La misura in esame prevede inoltre che gli operatori beneficiari di esenzioni siano tenuti, nei tempi e con le modalità indicati nel provvedimento con cui viene concessa l'esenzione, a comunicare all'Autorità il venir meno delle condizioni che hanno consentito la concessione dell'esenzione, e che l'Autorità revochi o modifichi l'esenzione qualora, a seguito di motivata richiesta o segnalazione, o sulla base di informazioni comunque reperite dall'Autorità stessa, verifichi, rispettivamente, il venir meno delle condizioni per la concessione dell'esenzione o la necessità di una diversa individuazione delle disposizioni del Regolamento per le quali l'esenzione è stata concessa.

La misura prevede, infine, che la revoca o la modifica dell'esenzione precedentemente concessa venga disposta dall'Autorità in esito ad un procedimento, da condursi in contraddittorio con gli interessati e da concludersi entro sei settimane dal ricevimento di tutte le informazioni pertinenti, con la susseguente pubblicazione della decisione pertinente sul sito web istituzionale dell'Autorità.

misura 6 - Obblighi informativi

Nello schema di atto di regolazione si specifica, con riferimento agli obblighi di cui all'articolo 5, paragrafo 1 e paragrafo 2 del Regolamento, che, per il primo anno di applicazione, qualora non ancora individuato il termine di cui al suddetto paragrafo 2, lo stesso sia fissato in occasione della pubblicazione della prima bozza del prospetto informativo della rete (di seguito anche: PIR) 2021, fermo restando l'obbligo per gli stessi gestori di aggiornare i rispettivi PIR 2020 con i tutti i contenuti pertinenti.

All'articolo 5, paragrafo 1, il Regolamento prevede che gli organismi di regolazione collaborino con i gestori dell'infrastruttura ai fini dell'elaborazione di un modello comune per la raccolta e la presentazione delle informazioni sugli impianti e sui servizi in essi erogati. L'associazione di gestori delle infrastrutture ferroviarie europee *Rail Net Europe* ha pubblicato una proposta di modello di documento informativo⁴, recepito anche in Italia dal gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale⁵. Si ritiene che, al fine di garantire una maggiore fruibilità delle informazioni e di facilitare il confronto tra le condizioni offerte dai diversi operatori di impianto, tale modello comune debba essere pubblicato dai gestori dell'infrastruttura sui rispettivi siti *web* ed utilizzato da tutti gli operatori degli impianti di servizio.

Nel caso di impianti di servizio gestiti da più di un operatore o di servizi prestati nell'impianto da più di un fornitore, qualora i suddetti operatori o fornitori non riescano a trovare un accordo sulla modalità di pubblicizzare in modo coordinato le rispettive descrizioni dell'impianto di servizio, l'articolo 5, paragrafo 4, del Regolamento attribuisce agli organismi di regolazione il compito di designare l'operatore responsabile della messa a disposizione, in un'unica sede, di tali descrizioni. Al fine di dare applicazione a tale disposizione nel primo anno di attuazione del Regolamento, si ritiene necessario che gli operatori comunichino all'Autorità, entro il 30 ottobre 2019, l'eventuale mancato raggiungimento di detto accordo.

Considerato quanto dettagliatamente ora previsto dagli articoli 4 e 5 del Regolamento in materia di pubblicazione della descrizione dell'impianto di servizio, si prevede, all'atto di approvazione delle misure qui in esame, la contestuale abrogazione della misura 8.6.1 della delibera dell'Autorità n. 70/2014 del 31 ottobre 2014.

misura 7 - Limiti di tempo entro cui deve essere data risposta alle richieste di accesso

L'articolo 13, comma 6 del d.lgs. 112/2015, recependo in modo letterale l'analoga disposizione della *Recast*, stabilisce che "Alle richieste di accesso agli impianti di servizio di cui al comma 2 e di fornitura dei servizi, ove forniti, è data risposta entro limiti ragionevoli di tempo stabiliti dall'organismo di regolazione".

L'articolo 9 del Regolamento da un lato amplia i poteri dell'organismo di regolazione, attribuendogli la facoltà di fissare analoghi limiti di tempo anche per i servizi complementari e ausiliari (paragrafo 5), dall'altro definisce alcuni criteri di cui l'organismo deve tenere conto, stabilendo in particolare che, se l'operatore di un impianto di servizio ha definito una scadenza annuale per la presentazione delle richieste di accesso agli impianti di servizio e di fornitura dei servizi, "i limiti di tempo per dare risposta alle richieste tardive definiti dall'organismo di regolamentazione tengono conto dei termini temporali applicati dai gestori dell'infrastruttura per il trattamento di tali richieste".

⁴ RNE (2018). Common Template for Service Facility descriptions. Rail Net Europe.

⁵ RFI (2018). Modello standard per la descrizione dell'impianto di servizio. Rete Ferroviaria Italiana. Gruppo FS Italiane. Si precisa, al riguardo, che la rete di regolatori ferroviari *IRG-Rail* – della quale l'Autorità è membro – ha pubblicato un *position paper* nel quale evidenzia come tale modello dovrebbe essere modificato per tenere in considerazione le specificità gestionali di una più vasta platea di gestori di impianti e di servizi: *IRG-Rail (2018) Position paper regarding a Common Template for Service Facility descriptions*. Position paper n. 3. Independent Regulators' Group – Rail.

Si ritiene opportuno, in fase di prima applicazione delle disposizioni in esame al contesto italiano, tenere in particolare considerazione i limiti di tempo desumibili del Prospetto informativo della rete (PIR) elaborato dal gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale anche sulla base della consultazione dei soggetti interessati, traendo spunto da tali limiti per individuare in via regolatoria i termini applicabili alla generalità degli operatori di impianti di servizio.

Richieste presentate entro la scadenza periodica stabilita dall'operatore dell'impianto di servizio

Nel caso in cui l'operatore di un impianto di servizio abbia definito una o più scadenze periodiche (ad esempio, una scadenza ai fini della programmazione annuale della capacità ed una ai fini dell'adeguamento intermedio) per la presentazione delle richieste di accesso agli impianti di servizio e di fornitura dei servizi, il limite di tempo entro cui deve essere data risposta decorre da tali scadenze e non dalla data di presentazione della richiesta.

Tenendo conto dei termini stabiliti nei paragrafi 4.3.2 e 4.4.4 del PIR 2020 per i servizi forniti da RFI, si ritiene congruo stabilire che, in caso di richieste confliggenti, alle stesse venga data risposta entro il limite di tempo di 45 giorni. All'interno di tale lasso di tempo l'operatore dell'impianto di servizio deve aver concluso la procedura di coordinamento descritta all'articolo 10 del Regolamento e la conseguente applicazione dei criteri di priorità previsti dall'articolo 11 del Regolamento.

In assenza di richieste confliggenti, si ritiene congruo invece un lasso di tempo di 30 giorni tra la richiesta di accesso e la correlata risposta.

Richieste presentate oltre la scadenza periodica stabilita dall'operatore dell'impianto di servizio, o in assenza di scadenza

Nel paragrafo 4.3.4 del PIR 2020 di RFI è rinvenibile una disciplina articolata delle tempistiche relative alle richieste di tracce e servizi presentate oltre la scadenza per la richiesta annuale di capacità o oltre la scadenza per l'aggiornamento intermedio. Inoltre, al paragrafo 4.3.2 sono stabilite tempistiche specifiche per eventuali richieste di tracce presentate nel periodo immediatamente successivo rispetto alla scadenza prevista per le richieste annuali di capacità, e definite nel PIR come richieste "tardive". La previsione di una specifica disciplina per tali richieste tardive, che prevede limiti di tempo più ampi per la risposta, appare legata all'esigenza di mantenere in sospeso le richieste in questione durante il periodo di tempo necessario allo svolgimento della procedura di coordinamento delle richieste presentate entro i termini, in quanto la procedura di coordinamento implica la valutazione di possibili modifiche rispetto alle richieste inizialmente presentate.

Nello stabilire i limiti di tempo per rispondere alle richieste presentate oltre la scadenza periodica prevista, si è ritenuto pertanto opportuno, anche alla luce di quanto espressamente previsto dall'articolo 9, paragrafo 4, del Regolamento, tenere conto della prassi già in uso per le richieste di tracce e servizi sull'infrastruttura ferroviaria nazionale.

Gli stessi limiti di tempo sopra indicati, ad eccezione di quanto specificato in relazione alle richieste tardive, sono da ritenere validi per le richieste di accesso ad impianti di servizio e richieste di servizi ferroviari per le quali l'operatore dell'impianto di servizio non abbia fissato scadenze.

Richieste di spazi per i servizi di biglietteria, desk informativi mobili, accoglienza e assistenza

Riguardo alle richieste di spazi per i servizi di biglietteria, desk informativi mobili, accoglienza e assistenza, si ritiene opportuno chiarire che sono fatti salvi i limiti di tempo oggetto degli impegni approvati con delibera dell'Autorità n. 66/2015.

misura 8 - Gestione ed allocazione della capacità

Per quanto attiene alla gestione ed allocazione della capacità, pare utile premettere che il Regolamento prevede:

- all'articolo 10, paragrafo 5, che nei casi in cui una richiesta di accesso ad un impianto di servizio di cui all'allegato II, punto 2, della direttiva 2012/34/UE non possa essere soddisfatta in seguito all'applicazione della procedura di coordinamento e l'impianto di servizio è prossimo alla congestione, l'organismo di regolazione possa chiedere all'operatore dell'impianto di servizio di adottare misure trasparenti e non discriminatorie volte a soddisfare ulteriori richieste di accesso al suo impianto;
- all'articolo 12, paragrafo 1, che nei casi in cui una richiesta di accesso agli impianti di servizio e ai servizi ferroviari non possa essere soddisfatta in seguito all'applicazione della procedura di coordinamento, l'operatore di un impianto di servizio di cui all'allegato II, punto 2, della direttiva 2012/34/UE informi senza indugio il richiedente in questione e, su sua richiesta, l'organismo di regolazione.

Al fine di dare attuazione alle citate disposizioni, si ritiene opportuno stabilire un termine, individuato in 10 giorni successivi allo scadere dei limiti di tempo di cui alla misura 7, entro cui l'operatore dell'impianto di servizio deve informare l'Autorità, per le determinazioni di competenza di cui al citato articolo 10, paragrafo 5, del Regolamento, dell'esito negativo della procedura di coordinamento illustrandone le ragioni.

misura 9 - Reclami: aspetti procedurali

La misura in esame si applica per qualsiasi reclamo presentato, dai soggetti interessati, avverso le decisioni prese da un operatore dell'impianto di servizio, dunque non soltanto nei casi in cui venga respinta una richiesta di accesso ad un impianto di servizio o di fornitura di un servizio (articolo 13, comma 7, del d.lgs. 112/2015), ma anche per le più ampie fattispecie descritte dall'articolo 37, commi 2 e 9, del d.lgs. 112/2015.

Il testo della misura riprende in gran parte la procedura tracciata dal citato articolo 37, comma 9, del d.lgs. 112/2015, specificando che l'avvio di un procedimento, a seguito della presentazione di un reclamo, avviene soltanto nel caso di esito positivo dell'istruttoria preliminare con cui gli Uffici dell'Autorità verificano la sussistenza dei presupposti per l'esercizio dei poteri previsti dall'articolo 13, comma 7 e dall'articolo 37 del d.lgs. 112/2015, sopra richiamati. Viene inoltre indicato che il termine di conclusione del procedimento, individuato dall'Autorità nella delibera di avvio del procedimento stesso, in ogni caso non è superiore a sei settimane dal ricevimento di tutte le informazioni pertinenti.

misura 10 - Impianti non utilizzati

Il Regolamento prevede, al paragrafo 6 dell'articolo 15, che l'organismo di regolazione valuti la plausibilità del processo di riconversione di impianti di servizio di cui al punto 2 dell'allegato II della *Recast* e, sulla base di tale valutazione, eventualmente obblighi il proprietario dell'impianto a rendere pubblica l'informazione che la gestione dell'impianto di servizio è data in locazione o in leasing.

Ai fini di garantire l'adeguatezza della necessaria attività istruttoria, con la misura di cui trattasi si individua in sei settimane – che decorrono dal ricevimento di tutte le informazioni pertinenti - il termine entro il quale l'Autorità conclude la suddetta valutazione.

3.3 Sezione III – Regolazione per servizi specifici

misura 11 - Stazioni passeggeri

Le misure 10.6.1, 10.6.2 e 10.6.3 della delibera dell'Autorità n. 70/2014, in materia di accesso alle stazioni passeggeri ed ai servizi su esse forniti, sono state oggetto di ricorso giurisdizionale da parte di Grandi Stazioni S.p.A.. Il TAR Piemonte, con sentenza n. 1025 del 24 agosto 2017, ha in parte respinto e in parte dichiarato improcedibile, per sopravvenuta carenza di interesse, il ricorso. Grandi Stazioni Rail S.p.A, società cui è stata conferita parte delle attività precedentemente svolte da Grandi Stazioni S.p.A., ha presentato ricorso in appello al Consiglio di Stato. Considerato che risulta essersi già svolta la relativa udienza, appare possibile che la decisione del Consiglio di Stato intervenga prima della conclusione del procedimento avviato con delibera dell'Autorità n. 98/2018.

Tenuto conto, ad ogni modo, che la sentenza di primo grado sopra citata è esecutiva, si propone – nello schema di atto di regolazione - che la disciplina dell'accesso alle stazioni passeggeri, ed ai servizi in esse forniti, di cui alle misure 10.6.1, 10.6.2 e 10.6.3 della delibera dell'Autorità n. 70/2014, venga esplicitamente estesa anche alle stazioni passeggeri presenti nelle reti ferroviarie interconnesse alla rete ferroviaria nazionale, di cui all'articolo 1, comma 4, del d.lgs. 112/2015: tale disciplina, pertanto, viene ripresa ai primi tre punti della misura 11.

Inoltre si propone che la platea dei destinatari della misura 10.6.1 e della misura 10.6.3, lettere b) e c), della delibera dell'Autorità n. 70/2014 (vedi ora punti 11.1 e 11.3 dello schema di atto di regolazione), venga estesa includendovi, oltre alle imprese ferroviarie, anche le altre imprese operanti, a vario titolo, nei servizi di trasporto passeggeri ferroviari.

Inserimento esplicito degli spazi per servizi di assistenza e accoglienza tra le strutture necessarie per l'esercizio ferroviario

Nell'ambito del sistema tariffario per il periodo 2017-2021 sottoposto all'Autorità in data 22 aprile 2016 ai sensi della delibera dell'Autorità n. 96/2015, RFI non ha preso in considerazione, tra i servizi da tariffare, quello relativo all'accesso alle aree di assistenza/accoglienza, sostenendo che *“le sale assistenza/accoglienza sono da considerarsi quali spazi per*

attività commerciali e quindi non rientranti nel perimetro del servizio obbligatorio di accesso e utilizzo stazioni passeggeri”.

Nelle premesse della delibera n. 80/2016, l’Autorità si è riservata successive valutazioni su tale punto. Allo stato attuale dunque le aree per assistenza/accoglienza sono soggette alle misure di regolazione finalizzate a garantire l’accesso equo e non discriminatorio (delibera n. 70/2014, e in particolare la misura 10.6.1), ma non a quelle che disciplinano i criteri di determinazione delle tariffe. Per contro, occorre rilevare che nella legislazione di settore (direttiva 2012/34/UE e d.lgs. 112/2015) l’ambito di applicazione delle due tipologie di regolazione è lo stesso, essendo entrambe finalizzate a prevenire comportamenti discriminatori, sia che essi assumano la forma della discriminazione tariffaria, che della discriminazione non tariffaria.

Si rileva inoltre che, a differenza di quanto sembra avvenire in altri Paesi europei quali Francia, Germania e Regno Unito, nelle stazioni passeggeri italiane non sono presenti sale d’attesa o comunque posti a sedere collocati in ambienti climatizzati. A maggior ragione, dunque, la disponibilità di spazi per l’accoglienza dei passeggeri risulta indispensabile per le imprese ferroviarie che intendano offrire un servizio comparabile a quello dell’operatore *incumbent*: senza adeguati servizi di accoglienza, il servizio sarebbe inevitabilmente considerato meno appetibile per l’utenza, specialmente per l’utenza business che assume particolare rilevanza per il segmento dei servizi Alta Velocità.

Si ritiene dunque opportuno chiarire che le strutture funzionali e necessarie per l’esercizio ferroviario, di cui all’articolo 13, comma 2, lettera a), del d.lgs. 112/2015, comprendono gli spazi richiesti dalle imprese ferroviarie per poter prestare servizi di accoglienza e assistenza alla propria clientela.

Reclami relativi agli spazi di stazione

Nella prima fase di attuazione della delibera dell’Autorità n. 70/2014, una IF aveva argomentato che nelle stazioni passeggeri l’IF concorrente disponeva di un numero eccessivo di biglietterie automatiche, che risultavano di fatto sottoutilizzate. Inoltre, RFI, nella nota di risposta (assunta al prot. ART 544 del 13 febbraio 2015) all’esposto con cui una IF lamentava la mancata assegnazione di spazi adeguati nella stazione di Roma Termini, evidenziava che la congruità degli spazi assegnati per BSS andrebbe valutata in ragione dell’effettivo utilizzo accertato in concreto, “evitando che le strutture in questione fungano quale strumento meramente pubblicitario”.

Non appare facile stabilire, in modo generale e su basi oggettive, un limite al di sotto del quale una BSS (o una biglietteria automatica, o una sala di accoglienza) sia da considerare “sottoutilizzata”. Tuttavia, i dati relativi al numero di biglietti venduti, distinti per singola BSS o sportello di biglietteria e per singola stazione, possono fornire elementi utili per l’esame di eventuali reclami, in aggiunta agli elementi indicati dall’articolo 14 del Regolamento. Per valutare la congruità delle richieste confliggenti presentate, con riferimento ad una stazione passeggeri, da diverse imprese operanti nei servizi di trasporto passeggeri ferroviari, può inoltre risultare utile prendere in considerazione anche il numero e l’estensione degli spazi richiesti e già assegnati dalle stesse imprese in altre stazioni passeggeri, ed il grado di utilizzo degli stessi.

Programmazione degli spazi di stazione

Con la delibera n. 70/2014, l’Autorità è intervenuta, tra l’altro, per disciplinare l’accesso alle stazioni passeggeri ed ai relativi spazi. In particolare, con la misura 10.6.1 l’Autorità ha stabilito che: “*Ad ogni Impresa ferroviaria operante nei servizi passeggeri deve essere garantita una ripartizione degli spazi e servizi disponibili sulla base di criteri trasparenti e non discriminatori, presso la stazione in cui rende o intende rendere il proprio servizio, per l’offerta ai propri clienti di servizi di biglietteria (BSS e non), servizi di accoglienza e assistenza ai passeggeri e desk informativi. Tali criteri devono garantire a tutte le Imprese ferroviarie presenti in stazione pari e adeguata visibilità e accessibilità per i viaggiatori*”.

A marzo 2015 l’Autorità, avendo riscontrato la mancata esecuzione di alcune di misure della delibera n. 70/2014, tra cui la misura 10.6.1 citata, ha avviato con delibera n. 24/2015 un procedimento sanzionatorio nei confronti di RFI, conclusosi con l’approvazione degli impegni presentati da quest’ultima (delibera n. 66/2015).

Tali impegni prevedono che RFI pubblichi nel PIR Web, con riferimento a tutte le tipologie di spazio contemplate dalla misura 10.6.1, il numero degli spazi disponibili in ogni stazione e la loro ubicazione. Con particolare riferimento alle biglietterie self service (BSS) e ai desk informativi mobili, è previsto in particolare che vengano pubblicati sul PIR Web il numero e l’ubicazione delle apposite aree (anche denominate “isole”), individuate dai gestori commerciali delle stazioni, in ognuna delle quali è riservato ad ogni IF richiedente un numero minimo di spazi per BSS e per desk informativi, differenziato in particolare a seconda che si tratti di IF che effettua servizi di trasporto ferroviario in quella stazione o meno.

Non viene specificata tuttavia la tempistica con cui avviene la pubblicazione sul PIR Web delle suddette informazioni, e se RFI sia tenuto a rendere pubbliche le scelte effettuate con anticipo rispetto alla attuazione delle stesse, ed a sottoporle a consultazione.

L'individuazione del numero e della ubicazione degli spazi in questione è stata oggetto di controversie tra i soggetti interessati, sia nel corso del procedimento sanzionatorio conclusosi con delibera dell'Autorità n. 66/2015, che dopo la sua conclusione. Le controversie hanno riguardato in particolare, per quanto qui di interesse, le modalità con le quali i gestori di stazione hanno scelto di dividere le stazioni nelle suddette "isole" (vedasi la delibera dell'Autorità n. 94/2016 ed in particolare la parte riguardante il posizionamento delle BSS nella stazione di Bologna Centrale) e l'ubicazione e disposizione spaziale delle biglietterie non automatiche (vedasi delibera dell'Autorità n. 49/2018).

Si ritiene che la pubblicazione con opportuno anticipo delle scelte di programmazione degli spazi in questione, e la consultazione su tali scelte contestualmente alla consueta consultazione sul PIR, possa risultare utile a prevenire controversie quali quelle citate, ad evitare o attenuare le connesse difficoltà operative per i soggetti coinvolti e ad assicurare una maggiore coerenza delle rispettive scelte di programmazione industriale e commerciale. Tale consultazione sarà anche volta a valutare l'adeguatezza del rapporto intercorrente tra superficie destinata a servizi funzionali al trasporto ferroviario, e quella destinata alle attività commerciali (retail, food & beverage, ecc.).

Il vincolo di destinazione d'uso a favore dei servizi funzionali al trasporto ferroviario, risultante dalla suddetta pianificazione, non preclude al gestore di stazione la possibilità di assegnare, nelle more delle possibili richieste, gli spazi eventualmente rimasti vuoti a gestori di attività commerciali, ma comporta che l'assegnazione degli stessi sia disciplinata diversamente dalle normali regole contrattuali in materia di locazione di spazi commerciali, prevedendo in particolare una clausola di risoluzione anticipata. Il preavviso per applicare tale clausola è stato fissato in sette mesi, sulla base del seguente ragionamento. Il richiedente la capacità di infrastruttura al fine di effettuare un servizio di trasporto di passeggeri, che intende proporre nuovi servizi di trasporto ferroviario, o significative modifiche di quelli esistenti, è tenuto a notificarli al GI e all'Autorità almeno diciotto mesi prima dall'entrata in esercizio, ai sensi dell'articolo 24 comma 2 del d.lgs. 112/2015 e di quanto previsto dal regolamento di esecuzione (UE) 2018/1795. L'Autorità deve assumere la propria decisione, in caso di richiesta di esame dell'equilibrio economico, "prima del termine per il ricevimento delle richieste di capacità di cui all'allegato VII, punto 3, della direttiva 2012/34/UE" (articolo 9 paragrafo 6 del citato regolamento 2018/1795). Quest'ultimo termine è per prassi stabilito, per quanto riguarda l'infrastruttura ferroviaria nazionale, in otto mesi prima dell'entrata in vigore dell'orario di servizio cui le richieste di capacità si riferiscono.

Considerate le motivazioni alla base delle disposizioni sopra illustrate, si ritiene che le stesse debbano trovare applicazione soltanto nelle stazioni passeggeri ove è presente più di una impresa operante nei servizi di trasporto passeggeri ferroviari, e in quelle con maggiore traffico, individuate come quelle con più di 50 treni al giorno con fermata commerciale (questa soglia include le principali stazioni della maggior parte dei capoluoghi di provincia italiani, nonché le città non capoluogo, ma comunque di rilievo per numero di abitanti).

misura 12 - Servizi di manovra: sistema di monitoraggio della qualità, tariffe e stazioni di confine

Con i punti da 12.1 a 12.4 si propone di estendere gli obblighi a carico dei Gestori Unici dei servizi di manovra - allo stato previsti dalle misure 11.6.1 della delibera dell'Autorità n. 70/2017, come specificata dalla misura 9 della delibera dell'Autorità n. 18/2017, e 10 della stessa delibera n. 18/2017 - a tutti gli operatori di tale servizio presenti nelle stazioni di confine e negli impianti con un traffico superiore ai 40 treni mensili o 450 treni annuali. In particolare, si è ritenuto opportuno estendere i suddetti obblighi a tutti gli impianti (merci o passeggeri) in cui vi sia almeno una media di 2 treni giornalieri in arrivo e partenza (la media si basa su un'ipotesi di servizio su 5 giorni feriali e quindi circa 20 giorni lavorativi al mese) e dove, ovviamente, è presente almeno un operatore del servizio di manovra. Si evidenzia che, rispetto alla delibera dell'Autorità n. 18/2017, gli obblighi riguardano anche impianti di servizio passeggeri in cui è presente un operatore del servizio di manovra.

In luogo dei riferimenti, di cui alle misure 9 e 10 della delibera dell'Autorità n. 18/2017, a disposizioni contenute in edizioni del PIR non più in vigore, è stato riportato, nello schema di atto di regolazione, il testo integrale di tali disposizioni, con i necessari adeguamenti e le opportune semplificazioni.

Considerato quanto illustrato, si prevede, all'atto di approvazione dei punti qui in esame, l'abrogazione delle misure 9 e 10 della delibera dell'Autorità n. 18/2017. Tenuto conto inoltre di quanto dettagliatamente ora previsto dall'articolo 4 del Regolamento in materia di descrizione dell'impianto di servizio, nonché dal punto 12.4 e dalla misura 7 dello schema di atto di regolazione, si prevede l'abrogazione della misura 11.6.1 della delibera dell'Autorità n. 70/2014.

Per quanto concerne le stazioni di confine, con il punto 12.5 del suddetto schema di atto si fa seguito alla prescrizione 5.3.1 dell'Allegato alla delibera dell'Autorità n. 140/2017, che ha obbligato RFI a reinserire nel PIR la previsione di offerta, a propria cura, del servizio di manovra negli impianti di confine in territorio italiano, salvo nulla osta dell'Autorità per la sospensione definitiva del servizio, a seguito della valutazione di opportune relazioni tecniche da prodursi a cura del GI. Attese le peculiarità che fanno nascere l'esigenza del servizio di manovra negli impianti di confine, e tenendo conto delle segnalazioni pervenute nel corso del 2018 da parte dell'Associazione FerCargo su tale materia, con il punto 12.5 sono state ipotizzate⁶ tre tipologie di erogazione del servizio, tra le quali il gestore dell'infrastruttura potrà individuare quella più opportuna nel rispetto dei principi definiti al punto 4.1 dello schema di atto in esame:

- a) fornito direttamente dal gestore dell'infrastruttura con proprie risorse, adottando tariffe correlate a costi pertinenti ed efficienti;
- b) affidato in esclusiva a terzi, tramite procedura di gara di evidenza pubblica conforme a quanto stabilito dal d.lgs. 50/2016, da effettuarsi a cura del gestore dell'infrastruttura in cui rientra la stazione di confine, prevedendo congrue tempistiche per l'acquisizione del materiale rotabile, ed una congrua durata dell'affidamento, in coerenza con quanto previsto - per gli impianti in regime di Gestore Unico - dai punti da 13.12 a 13.14 dello schema di atto di regolazione;
- c) regime di prestazione in proprio, in cui tutte le imprese ferroviarie che prestano in proprio il servizio sono identificate come operatori del servizio di manovra e garantiscono la fornitura dello stesso anche a tutti gli altri eventuali richiedenti, ad un prezzo pari al costo di fornitura più un ragionevole margine di profitto. In conformità a quanto previsto dall'articolo 13, comma 6, del d.lgs. 112/2015, si precisa peraltro che la disposizione in esame non obbliga le imprese interessate ad investire in risorse o impianti per soddisfare tutte le richieste.

Si prevede comunque che il coordinamento dei movimenti di manovra, essendo un elemento intrinseco alla gestione della circolazione ferroviaria, rimanga sotto la responsabilità esclusiva del gestore dell'infrastruttura.

In correlazione alla prescrizione 5.3.1 dell'Allegato alla delibera dell'Autorità n. 140/2017, si propone infine di prevedere che il gestore dell'infrastruttura, ove opti per le soluzioni organizzative di cui alle lettere b) e c), sottoponga preventivamente all'approvazione dell'Autorità una relazione sulla fattibilità e sulle modalità attuative della soluzione organizzativa scelta, nonché sulla coerenza della stessa con i principi di cui al punto 4.1.

Come illustrato, il punto 12.5 dello schema di atto di regolazione riprende i contenuti, integrandoli, della prescrizione numero 5.3.1 di cui all'Allegato A alla delibera dell'Autorità n. 140/2017: conseguentemente si prevede di disporre, all'atto di approvazione del punto 12.5, che tale prescrizione venga soppressa.

Con riferimento più in generale al servizio di manovra ferroviaria, si rileva che le misure 11.6.2, 11.6.3 e 11.6.4 approvate con la delibera dell'Autorità n. 70/2014 appaiono superate alla luce dell'evoluzione del settore. In particolare, per quanto riguarda la citata misura 11.6.2, si evidenzia che con l'edizione dicembre 2018 del PIR 2019 l'elenco degli impianti in regime di Gestore Unico (tabella 5.1 del paragrafo 5.4.5 del PIR di RFI) include solamente gli impianti oggetto della delibera dell'Autorità n. 18/2017. Non si applica più il regime di Gestore Unico, pertanto, negli impianti di Lecco Maggianico e Milano Smistamento (terminal Segrate), che erano gli unici impianti rientranti, a seguito di quanto chiarito con delibera dell'Autorità n. 30/2016, nell'ambito di applicazione della suddetta misura 11.6.2. Considerato che l'eventuale individuazione - da parte di un gestore dell'infrastruttura - di impianti nei quali sia necessario l'affidamento in esclusiva del servizio di manovra dovrà essere oggetto di aggiornamento del PIR pertinente, e quindi di consultazione nell'ambito dell'ordinaria procedura di aggiornamento del PIR, in tale occasione l'Autorità valuterà l'opportunità di fornire prescrizioni e indicazioni volte a garantire l'efficienza del servizio e la congruità dei corrispettivi per la fornitura dello stesso.

Inoltre, le citate misure 11.6.3 e 11.6.4, che disciplinano l'assegnazione alle imprese ferroviarie interessate dei locomotori di proprietà di RFI, sono da considerarsi non più applicabili, tenuto conto che lo stesso gestore ha comunicato l'impossibilità del mantenimento in esercizio di tali locomotori a seguito del mancato adeguamento degli stessi rispetto a quanto previsto dal Decreto dell'Agenzia Nazionale per la Sicurezza Ferroviaria n. 1/2015.

Alla luce di quanto illustrato, si prevede, all'atto di approvazione delle misure in esame, la contestuale abrogazione delle misure 11.6.2, 11.6.3 e 11.6.4 della delibera dell'Autorità n. 70/2014.

⁶ Anche ai fini di fornire riscontro risolutivo a dette segnalazioni tramite la definizione delle specifiche misure regolatorie di cui trattasi.

misura 13 - Servizi di manovra: Gestore Unico

La misura 3 della delibera dell'Autorità n. 18/2017 circoscrive l'ambito di applicazione della delibera stessa a 13 comprensori ferroviari, divenuti 14 a seguito della delibera dell'Autorità n. 99/2018 che ha aggiunto il comprensorio ferroviario di Trieste Campo Marzio. Tali comprensori erano stati individuati in ragione della loro particolare complessità, della collocazione strategica nell'ambito del sistema logistico nazionale e dall'esigenza di trovare un nuovo assetto nell'organizzazione del servizio di manovra a seguito del disimpegno di RFI come gestore unico in tali impianti a partire dal 2013.

Nella stessa misura 3 della delibera dell'Autorità n. 18/2017, al punto 2, si prefigura la possibilità di modifica dell'ambito di applicazione della delibera, in esito a specifiche attività istruttorie. Sulla base di quanto emerso dai primi due anni di applicazione del citato provvedimento, si ritiene che la disposizione che regola il processo decisionale per individuare il Gestore Unico (misura 5 della citata delibera n. 18/2017) possa essere estesa, su base volontaria, a tutti i comprensori ferroviari con presenza di un'area portuale o di almeno due operatori comprensoriali ed un livello di traffico superiore ad una soglia predeterminata, purché si raggiunga una maggioranza qualificata degli operatori comprensoriali interessati favorevoli in tal senso, secondo le percentuali di rappresentatività attualmente stabiliti dalla misura 5.2 della delibera dell'Autorità n. 18/2017. Al contempo, come proposto al punto 13.18 della misura in esame, si ritiene tuttavia che l'individuazione di comprensori ferroviari più ampi di quelli afferenti ad uno specifico porto o interporto o zona industriale/commerciale, e quindi comprendenti stazioni e impianti dislocati su un territorio più vasto, debba essere condizionata a preventiva valutazione da parte dell'Autorità.

Rispetto a quanto allo stato previsto dalla misura 5 della delibera dell'Autorità n. 18/2017, si propongono in particolare le seguenti modifiche:

- ampliamento a 30 giorni della durata della consultazione delle imprese ferroviarie sul contenuto del Regolamento comprensoriale della manovra ferroviaria (ReCoMaF);
- previsione espressa dell'obbligo di trasmissione del citato regolamento comprensoriale, a seguito dell'approvazione definitiva da parte dagli operatori comprensoriali, oltre che all'Autorità, anche a tutti i soggetti interessati;
- precisazione della non obbligatorietà della messa a disposizione, da parte degli operatori comprensoriali, dei beni essenziali per l'esercizio del servizio di manovra, ed in particolare dei locomotori di manovra, fermo che nel caso in cui detti operatori decidano di mettere a disposizione tali beni devono disciplinare le relative modalità nel regolamento comprensoriale della manovra ferroviaria.

Si propone inoltre, sempre rispetto all'attuale previsione di cui alla misura 4.2, secondo periodo, della delibera dell'Autorità n. 18/2017, di circoscrivere più specificamente la possibilità di "autoproduzione", da un lato, e di "prestazione in proprio di servizi", dall'altro, negli impianti in regime di Gestore Unico. In proposito si rinvia a quanto illustrato in relazione alla modifica della definizione di "Gestore Unico".

Con il punto 13.12 si intende introdurre una disposizione volta a garantire un più ampio numero di potenziali partecipanti alle procedure di selezione del Gestore Unico ed alla procedura di eventuale affidamento da parte di quest'ultimo del solo esercizio dei servizi di manovra. Con l'indicata previsione si dispone che tali procedure debbano prevedere un lasso di tempo congruo, in ogni caso non inferiore a sei mesi, tra la data di aggiudicazione del servizio e l'obbligo di avvio dello stesso tale da consentire ad un soggetto interessato a partecipare all'indicata procedura, che non posseda i locomotori necessari per l'espletamento del servizio, di acquisirli sul mercato. Nel formulare la disposizione in esame, si è tenuto tra l'altro conto di quanto emerso dalle segnalazioni sottoposte all'Autorità nel corso del 2018 dall'Associazione FerCargo, nonché delle informazioni raccolte dagli Uffici dell'Autorità sui tempi di messa a disposizione di questa tipologia di beni produttivi da parte di alcune aziende che li vendono o li affidano a noleggio.

I punti da 13.13 a 13.17 sono volti a riprendere il contenuto delle misure 7 e 8 della delibera dell'Autorità n. 18/2017, con alcune modifiche, che si ritengono necessarie anche in considerazione di quanto emerso in esito all'applicazione delle citate misure, in particolare:

- la previsione che la durata dell'affidamento del servizio di manovra, compresa tra tre e cinque anni, si applica anche al caso di eventuale affidamento da parte del Gestore Unico del solo esercizio del servizio di manovra;
- l'obbligo di perseguire l'interoperabilità e l'integrazione delle piattaforme informatiche (che nella misura 8.3 della delibera dell'Autorità n. 18/2017 viene posto a carico, tra gli altri, delle imprese ferroviarie) è posto a carico della più generale categoria dei richiedenti il servizio di manovra ferroviaria.

Considerato che la misura 13 dello schema di atto di regolazione riprende quanto previsto dalle misure 4.2 e da 5 a 8 della delibera dell'Autorità n. 18/2017, estendendone l'ambito di applicazione ed aggiornandone il contenuto, si prevede, all'atto di approvazione delle misure qui in esame, la contestuale abrogazione delle indicate misure della delibera dell'Autorità n. 18/2017.

misura 14 - Raccordi ferroviari

Per quanto attiene alla misura 14 pare opportuno premettere che il d.lgs. 112/2015, di recepimento della direttiva 2012/34/UE nell'ordinamento nazionale introduce all'articolo 13, comma 3, la seguente disposizione: *"Il collegamento tra gli impianti di servizio e l'infrastruttura ferroviaria è disciplinato da specifici contratti di raccordo, il cui schema tipo è riportato nel prospetto informativo della rete. Tali contratti devono contenere condizioni eque, non discriminatorie e trasparenti"*.

Il Gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale, RFI, ha pubblicato sul PIR Web le DICC ("Disposizioni, Istruzioni e clausole contrattuali per la costruzione e l'esercizio di raccordi con stabilimenti commerciali industriali e assimilati"), che rappresentano una sorta di capitolato per la gestione dei rapporti tra RFI e imprese raccordate, che comprendono sia operatori di impianti di servizio che gestori di altre infrastrutture ferroviarie private.

Dal punto di vista dell'esercizio ferroviario in senso stretto, la disciplina dei raccordi si può far risalire al regio decreto n. 1447 del 19 maggio 1912, applicabile a tutte le ferrovie aperte al pubblico, nel quale sono individuabili come di interesse i seguenti articoli:

- *"L'esercente di una ferrovia pubblica, ogni volta che lo permettano la sicurezza e regolarità dell'esercizio, è tenuto a consentire, alle stesse condizioni di cui all'articolo precedente, al raccordo con tramvie a trazione meccanica e con stabilimenti commerciali ed industriali, i cui concessionari, proprietari o esercenti ne facciano domanda e dichiarino di sottomettersi alle condizioni di uno speciale capitolo-tipo, redatto dal Ministero dei lavori pubblici, secondo speciali norme fissate dal regolamento di cui all'articolo 216"* (articolo 54);
- *"L'esercente della ferrovia, alla quale è imposto il raccordo, deve eseguirne la parte compresa entro i confini di quella ferrovia a spese del richiedente; ed a carico di questi sono tutti gli adattamenti delle stazioni, del corpo stradale e della soprastruttura, che si rendono necessari per effetto di quei raccordi ed allacciamenti, non meno che l'adempimento di tutte quelle prescrizioni che sono stabilite dal Ministro dei lavori pubblici a tutela e garanzia della sicurezza e della regolarità dell'esercizio. Le eventuali contestazioni, che sorgano nella liquidazione delle spese qui contemplate, sono deferite per la loro soluzione a tre arbitri inappellabili nominati come all'articolo 74"* (articolo 53);
- *"Le spese tutte di visite, di sorveglianza e di collaudazione dei lavori di costruzione delle ferrovie concesse all'industria privata, [nonché] quelle di sorveglianza sulla loro manutenzione od esercizio, sono sempre a carico dei concessionari, i quali le debbono pagare nel modo e tempi che vengano stabiliti negli atti di concessione"* (articolo 199).

Da questi discendono, quindi, i seguenti obblighi a cura del gestore dell'infrastruttura:

- permettere l'allacciamento di un raccordo quando siano rispettate le due condizioni di sicurezza e regolarità dell'esercizio;
- provvedere direttamente ai lavori all'interno dei "confini della ferrovia" per consentire l'allacciamento, ma a spese del futuro raccordato.

Per i soggetti raccordati, si evidenzia invece l'obbligo di corrispondere le spese delle visite di sorveglianza effettuate dal gestore dell'infrastruttura riguardo alla manutenzione ed all'esercizio dei raccordi.

Per quanto riguarda i rapporti che intercorrono tra gestore dell'infrastruttura e soggetto raccordato, il processo complessivo si articola essenzialmente in tre fasi:

1. richiesta di allacciamento e processo di valutazione a cura del GI, che si conclude con approvazione o diniego da parte dello stesso;
2. progettazione, costruzione e attivazione del raccordo;
3. gestione del raccordo.

Richiesta di allacciamento e processo di valutazione a cura del GI

L'autorizzazione all'allaccio di un raccordo all'infrastruttura ferroviaria nazionale è di competenza di RFI, in qualità di GI, come disciplinato dal d.m. 4572/1970; la domanda di allaccio, allo stato attuale, deve essere presentata dal richiedente a RFI allegando i seguenti documenti (articolo 5, comma 1, delle DICC): (i) relazione tecnica generale; (ii) modello di gestione d'esercizio con l'indicazione dei volumi di traffico, la tipologia, la destinazione, la ripartizione del traffico e la categoria merceologica; (iii) corografia e planimetria. Tenendo conto che per raccordo si intende il binario che si sviluppa

dallo stabilimento fino al deviatoio di allacciamento all'infrastruttura ferroviaria, i documenti tecnici citati dovrebbero contenere anche indicazioni di dettaglio su detto allacciamento, in base alla conformazione della stessa nel previsto punto di raccordo. Tali indicazioni di dettaglio, a giudizio degli Uffici, dovrebbero: (i) tenere conto di configurazioni infrastrutturali e tecnologiche standard di riferimento per la connessione all'infrastruttura ferroviaria – preventivamente pubblicate dal GI; (ii) basarsi su informazioni chiare relative alla configurazione di dettaglio della rete ferroviaria nel punto di raccordo, messe a disposizione dal GI, quali ad esempio stralci planimetrici del piano del ferro, del piano schematico, del piano di elettrificazione e dello schema TE; (iii) beneficiare di opportuna attività di consulenza da parte del GI, nell'ambito di un processo adeguatamente regolato con riguardo ai suoi aspetti economici.

Si ritiene inoltre necessario che i documenti recanti le disposizioni, le istruzioni e le clausole contrattuali per la costruzione e l'esercizio dei raccordi, vengano messi a disposizione dei potenziali richiedenti, oltre che da RFI, anche da parte di tutti gli altri gestori delle reti ferroviarie ricadenti nel campo di applicazione del d.lgs. 112/2015.

Per l'infrastruttura ferroviaria nazionale, attualmente, *“è rimessa all'insindacabile giudizio di RFI la valutazione in via preliminare della fattibilità del richiesto allacciamento, in relazione alla compatibilità dello stesso con la sicurezza e la regolarità dell'esercizio, rispetto alla rete e alla stazione di riferimento. In caso di rigetto, RFI dovrà comunicare le motivazioni del diniego entro i termini di cui al punto 2”* (articolo 5 delle DICC). Pur essendo tale previsione coerente con quanto stabilito dal regio decreto n. 1447/1912 e dal d.m. 4572/1970, e fatte salve le valutazioni dei soggetti competenti in materia di sicurezza, sia l'insindacabilità della decisione assunta dal gestore, sia il generico riferimento a condizioni di regolarità, non appaiono essere pienamente rispondenti ai principi di trasparenza, equità e non discriminazione, in quanto si ritiene che ai fini di maggiore trasparenza, ogni gestore dell'infrastruttura dovrebbe esplicitare in maniera particolareggiata, sul piano tecnico-funzionale, i criteri di valutazione delle domande di allaccio e che, per rispondere ai principi di equità e non discriminazione, sia necessario garantire la presenza di una terza parte mediatrice, volta ad assicurare un controllo sulla correttezza e sulla completezza delle motivazioni di eventuali dinieghi, che tenga conto delle esigenze di gestione e di sviluppo della rete ferroviaria da parte del GI nonché delle legittime esigenze commerciali del richiedente.

Costruzione e attivazione del raccordo

L'apparato normativo e regolamentare relativo alla progettazione e alla realizzazione dei raccordi è riferibile in generale all'articolo 53 del citato r.d. 1447/1912, in base al quale tutti lavori, interni ai confini della ferrovia interessata, sono effettuati dalla ferrovia stessa con spese a carico del richiedente il raccordo. Tale norma è di carattere generale in quanto si applica, come indicato all'articolo 1 dello stesso regio decreto, a tutte le “ferrovie pubbliche”, dovendosi intendere come tali tutte le reti ferroviarie di cui all'articolo 1, comma 1, lettera a) e comma 4, del d.lgs. 112/2015. Tra le attività e i costi che il gestore dell'infrastruttura può mettere a carico del richiedente l'allaccio, si ricordano: le attività di scorta/sorveglianza a cura del personale del gestore dell'infrastruttura, le attività di verifica progettuale, le attività di collaudo, le attività di attivazione, i costi per interruzioni, rallentamenti, riprogrammazione del programma di circolazione treni e/o manovre, gli interventi infrastrutturali effettuati con materiale e personale proprio. Rimanendo fermo il dettato normativo dell'articolo 53 del r.d. 1447/1912, e ricordando che, in fase di gestione, l'uso dei raccordi è compreso nel pacchetto minimo di accesso (di seguito: PMdA) ai sensi dell'articolo 13, comma 1.c), del d.lgs. 112/2015, si ritiene opportuno che:

- la determinazione di tali costi sia improntata a criteri di trasparenza, equità e non discriminazione (come richiesto dall'articolo 13, comma 3, del d.lgs. 112/2015) in modo da garantire pari trattamento ai soggetti raccordati (non ingenerando quindi improprie forme di alterazione della dialettica concorrenziale), sempre nel rispetto del principio di orientamento ai costi sopportati dal GI;
- l'effettuazione di lavorazioni di costruzione all'interno del recinto ferroviario (anche se diverse da quelle sugli impianti di sicurezza e segnalamento) sia normalmente di responsabilità del gestore dell'infrastruttura e possa essere assegnata al soggetto raccordato solo su espressa approvazione del gestore dell'infrastruttura stesso, in sede di contratto di raccordo.

Gestione del raccordo

La gestione del raccordo ferroviario si compone essenzialmente di attività di: (i) esercizio (movimentazione del materiale rotabile per l'espletamento delle attività industriali, commerciali o logistiche correlate al raccordo); (ii) manutenzione dell'infrastruttura di raccordo esterna al recinto ferroviario⁷; (iii) vigilanza sull'esercizio e sulla manutenzione del

⁷ La definizione di “recinto ferroviario”, estratta dalle DICC di RFI, e che viene presa come riferimento in questa relazione illustrativa, è la seguente: “perimetro entro il quale il gestore dell'infrastruttura esercita la propria attività industriale, coincidente o meno con la proprietà. Ai fini delle presenti DICC, è il perimetro che il gestore dell'infrastruttura determina ed eventualmente

raccordo per la porzione esterna al recinto ferroviario; (iv) manutenzione della porzione di infrastruttura ferroviaria interna al recinto ferroviario, e a servizio esclusivo del raccordo; (v) presenziamento della stazione di allaccio da parte del personale di esercizio, in dipendenza del programma di esercizio del raccordo stesso.

Per le infrastrutture ferroviarie rientranti nel campo di applicazione del d.lgs. 112/2015, è da ricordare come l'articolo 13, comma 1, lettera c), dello stesso decreto evidenzia che il canone di accesso e utilizzo dell'infrastruttura comprenda anche l'uso dei raccordi. Appare pertanto desumibile che le attività di manutenzione ordinaria relativa ai deviatori, agli impianti di sicurezza ed ai binari appartenenti al raccordo e ricadenti all'interno del recinto ferroviario, nonché le attività relative al personale di esercizio, in dipendenza del programma di esercizio del raccordo, debbano rientrare nel novero dei costi legati alla fornitura del PMdA.

misura 15 - Centri di manutenzione

Le attività di manutenzione sui materiali rotabili possono essere svolte all'interno di specifiche aree (i centri di manutenzione) al fine di mantenere o riportare gli stessi in condizioni di efficienza e sicurezza per l'esercizio del servizio ferroviario a cui sono destinati. Tali attività possono essere svolte anche in impianti di servizio non dedicati alla manutenzione (fasce di binari di sosta temporaneamente disponibili, etc.) ad esempio tramite l'impiego di squadre di tecnici, già presenti in situ o che intervengono in loco a richiesta, eventualmente coadiuvati da attrezzature trasportate su mezzi di trasporto generalmente su gomma (cosiddette "officine mobili").

Ai sensi del d.lgs. 112/2015 (articolo 3, comma 1, lettera pp) si considera manutenzione pesante l'insieme di quelle attività manutentive che non vengono effettuate regolarmente nel quadro delle operazioni giornaliere e che richiedono la rimozione dei rotabili dal servizio. Le restanti attività manutentive rientrano nell'ambito della c.d. manutenzione leggera. Secondo quanto riepilogato nel prospetto che segue, rientrano nell'ambito dell'articolo 13, comma 2, lettera e), del d.lgs 112/2015 tutti i centri di manutenzione, leggera o pesante, con eccezione dei centri di manutenzione pesante riservati a treni ad alta velocità o ad altri tipi di materiale rotabile che esigono centri specializzati; queste ultime due tipologie di centri rientrano nel campo di applicazione dell'articolo 13, comma 2, lettera e), per i soli servizi di manutenzione leggera, e nel campo di applicazione dell'articolo 13, comma 11, per i soli servizi di manutenzione pesante.

SERVIZI DI MANUTENZIONE	Centri AV	Centri SPECIALIZZATI	Altri centri
LEGGERA	(*)	(*)	(*)
PESANTE	•	•	(*)

(*) Ambito di applicazione art. 13, comma 2, lettera e) del d. lgs 112/2015

• Ambito di applicazione art. 13, comma 11 del d. lgs 112/2015

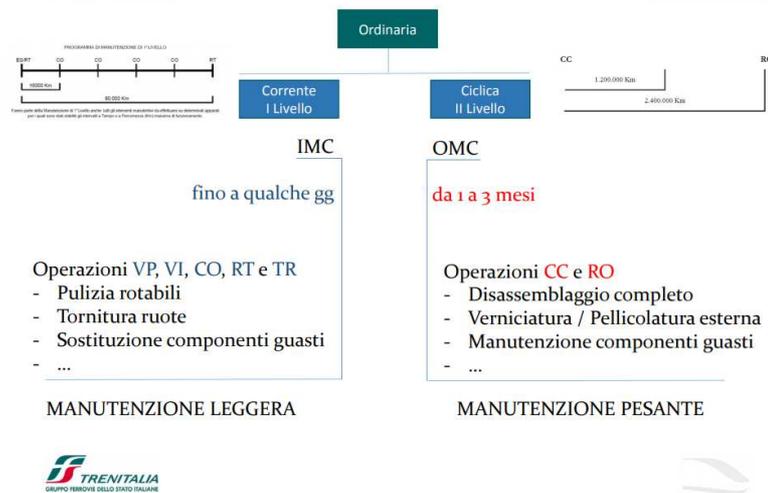
La citata distinzione delle attività relative alla manutenzione di tipo leggero e pesante, appare essere in coerenza con il documento "Guidance Note for the Development and Design Considerations of Passenger Rolling Stock Depots" redatto dall'RSSB⁸, nel quale viene evidenziato che la manutenzione leggera viene eseguita durante le fasce orarie in cui il treno risulta essere non in servizio (ad esempio fasce orarie notturne) e riguarda lavori di revisione di breve durata che non richiedono la rimozione del materiale rotabile dalla disponibilità operativa; le attività manutentive di tipo pesante, per contro, sono quelle che richiedono importanti interventi di revisione dei componenti del treno, per l'effettuazione delle quali il materiale rotabile risulta essere non disponibile per l'uso operativo per determinati periodi di tempo più estesi delle suddette fasce orarie.

L'impresa ferroviaria Trenitalia S.p.A. pare distinguere le due tipologie di attività di manutenzione in modo diverso, qui di seguito riportate.

modifica in relazione alle esigenze di servizio, anche utilizzando aree del raccordato ed è indicato, rispetto alla restante parte del raccordo, nel contratto."; tale "recinto ferroviario" è quindi da intendersi come l'insieme degli elementi dell'infrastruttura ferroviaria definito nell'Allegato I al d.lgs.112/2015, ossia la rete ferroviaria esercita dal gestore dell'infrastruttura.

8 Il Rail Safety and Standards Board (RSSB) è un'organismo indipendente senza scopo di lucro, il cui obiettivo principale è quello di guidare e facilitare il lavoro dell'industria ferroviaria per ottenere un miglioramento continuo delle prestazioni di sicurezza e salute delle ferrovie.

le operazioni tipiche della Manutenzione



Estratto dalla presentazione "Trenitalia e la Manutenzione" – Fonte: CIFI

Si ritiene dunque necessario chiarire innanzitutto le specificazioni relative per individuare una casistica - almeno orientativa - dei servizi di manutenzione leggera e pesante, descrivendo la natura del servizio offerto e le rispettive peculiarità, anche in vista dell'apertura del mercato dei servizi di trasporto ferroviario nazionale di passeggeri in applicazione delle norme (Regolamenti e Direttive) introdotte dal c.d. quarto pacchetto ferroviario UE.

Si ritiene, inoltre, opportuno raccogliere, nell'ambito della consultazione di cui trattasi, eventuali proposte ai fini dell'individuazione dei centri di manutenzione definiti nel d.lgs. 112/2015 come specializzati (ad esempio in tale categoria potrebbero rientrare alcune officine dedicate ad eseguire attività di manutenzione su mezzi d'opera di particolare complessità, utilizzati per manutenzione dell'infrastruttura).

Relativamente ai servizi di manutenzione pesante, prestati in centri di manutenzione dedicati ai treni ad alta velocità o ad altri tipi di materiale rotabile che esigono centri specializzati, appare infine opportuno richiamare con il punto 15.2 gli operatori degli impianti di servizio o i gestori delle infrastrutture a rispettare il principio della non discriminazione posto dall'articolo 13, commi 11 e 12, del d.lgs. 112/2015.

misura 16 - Infrastrutture ferroviarie portuali

Le Autorità di Sistema Portuale (di seguito anche: AdSP) effettuano una pianificazione di lungo periodo sulla localizzazione e caratteristiche delle infrastrutture di interscambio modale, nell'ambito di un "cluster portuale" definibile come raggruppamento di tutti gli attori coinvolti nella catena logistica e le cui interazioni devono consentire di sfruttare le potenzialità di ciascuno, in modo da raggiungere una maggiore competitività derivante dalla condivisione di obiettivi.

In tale ambito, si ritiene che i fattori chiave per rilanciare la competitività del trasporto combinato mare/ferrovia, possano essere individuati nei seguenti:

1. un maggiore coinvolgimento, nel supporto tecnico ai processi decisionali in ambito portuale, degli operatori logistici, in quanto soggetti che possono garantire la riduzione dei costi legati al trasbordo modale presso il porto/*terminal* e, conseguentemente, ridurre la distanza minima oltre la quale il trasporto combinato mare/ferrovia risulta più competitivo delle opzioni che prevedono la modalità stradale;
2. la maggiore integrazione tra porti e retroporti, tramite forme gestionali improntate ad una maggiore efficienza produttiva a beneficio degli *stakeholder* portuali (terminalisti, imprese ferroviarie, AdSP, etc.).

Si ritiene che l'implementazione di tali fattori debba essere accompagnata dalla definizione di regole che garantiscano l'accesso trasparente, equo e non discriminatorio alle infrastrutture di interscambio modale da parte di tutti i potenziali concorrenti nell'ambito dei comprensori portuali e dei terminal pertinenti.

Nelle infrastrutture ferroviarie che servono aree portuali, quindi, i contratti di raccordo previsti dal d.lgs. 112/2015, devono essere orientati a massimizzare la collaborazione tra il GI e l'AdSP competente, mirando al rispetto delle

peculiari condizioni di accesso ferroviario ai terminal portuali, in funzione dell'ottimizzazione dello sfruttamento della capacità ferroviaria e di banchina, nonché della semplificazione della connessa gestione operativa. Inoltre, si richiamano i principi di accesso equo e non discriminatorio di cui all'articolo 13, comma 2, del d.lgs. 112/2015, poiché le infrastrutture portuali marittime collegate a servizi ferroviari sono menzionate alla lettera g) del medesimo comma 2. Tale previsione normativa determina anche l'obbligo, da parte del gestore/concessionario dell'area, di consentire l'accesso alle infrastrutture di primo e ultimo miglio ricadenti nella propria disponibilità, a favore di tutti gli operatori interessati, in base a regole trasparenti e alla disponibilità di capacità⁹.

Infine, nel rispetto delle pertinenti disposizioni della l. 84/1994¹⁰, considerato che il perimetro di regolazione degli impianti di servizio include anche i terminal ferroviari portuali, si ritiene che le AdSP, nella definizione dei servizi di interesse generale, debbano consentire l'autoproduzione del servizio di manovra a quei terminal ferroviari che hanno una connessione in esclusiva con la rete del GI. Nello specifico, si fa riferimento a quei comprensori in cui un terminal portuale si configuri come unico soggetto allacciato ad una determinata stazione dell'infrastruttura ferroviaria nazionale o a questa interconnessa. Da un punto di vista tecnico infrastrutturale, tale situazione dovrebbe consentire la possibilità del terminal di effettuare autonomamente sia la manovra primaria che quella secondaria, garantendo, allo stesso tempo, un miglioramento dell'efficienza del servizio e una riduzione dei costi. Se, tuttavia, l'autoproduzione non fosse possibile per ragioni tecniche, o di efficienza, individuate da un'analisi dell'AdSP e/o del GI, per quanto di rispettiva competenza, è previsto, nello schema di atto di regolazione, che i terminal interessati possano richiedere la previa verifica da parte dell'Autorità degli esiti della suddetta analisi e della connessa documentazione giustificativa. Si prevede che l'Autorità valuti la necessità dell'eventuale consultazione dell'ANSFISA per i profili di competenza e si esprima entro un termine non superiore a sei settimane dal ricevimento di tutte le informazioni pertinenti; in caso di esito confermativo si prevede, infine, che - per evidenti motivi di efficienza ed efficacia complessiva del servizio di manovra nel sedime portuale - i terminal interessati siano tenuti a rivolgersi esclusivamente al soggetto gestore unico individuato dall'AdSP per la fornitura del servizio stesso.

misura 17 - Regime sanzionatorio

La misura in esame indica, attraverso il rimando all'articolo 37, comma 14, del d.lgs. 112/2015, le disposizioni applicabili in caso di violazione degli obblighi stabiliti dall'atto di regolazione, o di obblighi correlati.

9 Sul tema rileva, tra l'altro, l'Accordo Quadro ("Accordo Quadro tra Ministero delle Infrastrutture e trasporti, Agenzia Nazionale sicurezza delle ferrovie, Assoport, Rete Ferroviaria Italiana SpA e ASSTRA – Sviluppo e Sicurezza delle infrastrutture ferroviarie di collegamento con i porti", <https://www.ansf.it/documents/19/281741c1-d71e-48b6-8515-50bc29969b87>) sottoscritto a Roma il 12 dicembre 2017 - fra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT), l'Agenzia nazionale per la sicurezza ferroviaria (ANSF), le AdSP e i gestori di infrastruttura ferroviaria, che impegna i firmatari, per quanto di competenza, a "garantire che i collegamenti tra le infrastrutture ferroviarie portuali e l'infrastruttura ferroviaria nazionale abbiano lo stesso livello di sicurezza della infrastruttura ferroviaria nazionale, mediante l'adozione dei moderni sistemi di circolazione, traffico e sicurezza, che garantiscono il collegamento terra-bordo". In tale accordo è infatti esplicitamente prevista la stipula di singole convenzioni per ciascuna realtà portuale, anche attraverso accordi specifici tra i soggetti interessati che prevedano un parziale riordino dei relativi rapporti giuridico-amministrativi.

10 La l. 84/1994, da ultimo modificata dal d.lgs. 232 del 13 dicembre 2017, cd. correttivo, prevede all'articolo 6 che l'AdSP si occupi, tra l'altro, dell'affidamento e controllo delle attività dirette alla fornitura a titolo oneroso agli utenti portuali di servizi di interesse generale, non coincidenti né strettamente connessi alle operazioni portuali di cui all'articolo 16, comma 1; prima dell'approvazione del citato correttivo, tali servizi di interesse generale erano individuati con decreto del MIT, che aveva provveduto, col D.M. 04/04/1996, ad includere il servizio ferroviario svolto all'interno dei porti tra tali servizi di interesse generale.

Nella parte finale dello schema di atto di regolazione, oltre ad un riepilogo sintetico degli atti e delle misure di regolazione emanati dall'Autorità di cui si presuppone l'abrogazione/soppressione con la delibera di conclusione del procedimento avviato con la delibera dell'Autorità n. 98/2018, è stata inserita la richiesta di eventuali ulteriori contributi e osservazioni relativamente non solo alla necessità di definire eventuali ulteriori misure concernenti l'accesso agli impianti di servizio e ai servizi ferroviari, ma anche con riferimento ad eventuali aggiornamenti degli atti e delle misure di regolazione già adottate in materia dall'Autorità, ulteriori rispetto a quelli più nel dettaglio illustrati nella presente relazione.

Torino, 12 aprile 2019

Il Responsabile del Procedimento
f.to *Roberto Piazza*