

ART

SESTO RAPPORTO ANNUALE AL PARLAMENTO

2015 e successive integrazioni. Il nuovo livello dei canoni e dei corrispettivi è stato oggetto di pubblicazione da parte di RFI in data 3 maggio 2019 nell'ambito dell'aggiornamento del PIR.

Si osserva, in particolare, che la positiva conclusione del procedimento ha consentito di ottenere una riduzione dei canoni di accesso all'infrastruttura ferroviaria dell'ordine del 4% annuo.

2.4.2.2. Rimodulazione del corrispettivo del servizio di sosta

Altro aspetto della verifica del sistema di imposizione dei canoni, trattato nel corso del periodo di riferimento, attiene alla rimodulazione del corrispettivo del servizio di sosta fornito da RFI.

Nel dichiarare la conformità del sistema tariffario adottato da RFI per il periodo 2017-2021 (Delibera ART n. 80/2016), con specifico riferimento al servizio di sosta l'Autorità aveva precisato che la scelta di RFI di introdurre una tariffa unica per qualsiasi sosta/ricovero/deposito di materiale rotabile di durata superiore a un'ora era giustificabile soltanto per il periodo necessario a sviluppare e rendere operativa una procedura di rilevazione dei tempi di sosta, e che una volta che tale procedura fosse divenuta operativa sarebbe stato necessario introdurre una tariffa articolata in relazione alla durata della sosta, ritenuta dall'Autorità più equa e maggiormente idonea a garantire un uso efficiente degli impianti e del materiale rotabile.

Al punto 1, lettera b) della Delibera ART n. 80/2016 pertanto l'Autorità prescriveva a RFI di *“procedere all'implementazione di una procedura finalizzata alla rilevazione automatica dei tempi di sosta del materiale rotabile nelle infrastrutture di pertinenza, al fine di sottoporre alla previa verifica di conformità da parte dell'Autorità, entro il mese di aprile 2018, una rimodulazione del sistema tariffario attinente al servizio di sosta, ricovero e deposito del materiale rotabile”*.

Ad aprile 2018, RFI ha presentato all'Autorità un “documento metodologico” in cui illustrava come la società intendesse determinare il corrispettivo del servizio di sosta per il periodo 2019-2021. Tale documento prevedeva la rilevazione automatica dei tempi di sosta del materiale rotabile a decorrere dal cambio orario di dicembre 2018, e l'entrata in vigore del nuovo sistema tariffario per il servizio di sosta a decorrere dal cambio orario di dicembre 2019.

Su indicazione dell'Autorità, a settembre 2018 RFI ha sottoposto la suddetta proposta ad una consultazione degli *stakeholder*. Recependo alcune delle osservazioni pervenute, di cui quattro formulate da imprese ferroviarie (Trenitalia S.p.A., Mercitalia Rail S.r.l., Italo-NTV S.p.A., *SNCF Voyages Italia S.r.l.*) e una da un'associazione di imprese ferroviarie (FerCargo), a ottobre 2018 RFI ha presentato all'Autorità una nuova proposta di documento metodologico.

Nel merito, il nuovo sistema tariffario proposto da RFI si differenzia da quello in vigore in quanto la tariffa cresce in modo direttamente proporzionale alla durata della sosta espressa in minuti (“tariffa a minuto”), dopo aver detratto da tale durata una franchigia intesa a coprire il tempo corrispondente alle operazioni tecniche strettamente legate alla circolazione. La proposta di RFI si caratterizza inoltre per alcuni ulteriori aspetti innovativi, in particolare:

- i. ampliamento a due ore, per i servizi merci, della franchigia dal pagamento della tariffa, attualmente fissata ad un'ora per qualsiasi tipologia servizio;
- ii. modulazione della tariffa in relazione anche alla tipologia del servizio (passeggeri/merci), prevedendo un livello della tariffa più elevato per i servizi passeggeri sulla base della maggiore disponibilità a pagare (*ability to pay*), rispetto ai servizi di trasporto merci;
- iii. con riferimento ai soli servizi passeggeri, ulteriore modulazione della tariffa in relazione alla fascia oraria (diurna/notturna), sulla base di “criteri di gestione efficiente della capacità d'impianto (la possibilità di utilizzare per sosta un maggior numero di binari nella fascia notturna), nonché di incentivazione del traffico viaggiatori nelle ore diurne”.

A conclusione dell'istruttoria, l'Autorità con Delibera ART n. 119 del 29 novembre 2018 ha approvato il documento metodologico proposto da RFI, a condizione che venga eliminata la modulazione della tariffa tra i servizi di trasporto passeggeri e servizi di trasporto merci basata sul criterio della disponibilità a pagare dell'utenza (punto iii. sopra).

SESTO RAPPORTO ANNUALE AL PARLAMENTO

ART

RFI ha conseguentemente adeguato la metodologia di determinazione dei corrispettivi e, a marzo 2019, ha comunicato a tutti i soggetti interessati il listino valido per il periodo dicembre 2019 – dicembre 2021.

2.4.3. La regolazione ferroviaria e la giurisprudenza recente

Nel periodo di riferimento sono andati in decisione numerosi giudizi aventi ad oggetto la regolazione dell'Autorità nel settore ferroviario. In questo ambito, le sentenze del giudice amministrativo hanno -nel complesso- considerato la cornice dei processi di regolazione individuati dall'Autorità. Così, ad esempio, la sentenza del TAR Piemonte, 5 luglio 2018, n. 822, ha rigettato il ricorso di un'Impresa Ferroviaria avverso la delibera ART del 29 settembre 2017 n. 114/2017, avente ad oggetto "il pedaggio relativo alla tratta ferroviaria AV/AC Bivio Casirate – Bivio/PC Roncadelle". I fatti oggetto del giudizio hanno riguardato la decisione con la quale l'Autorità aveva stabilito che RFI dovesse rideterminare il pedaggio di accesso alla tratta ferroviaria tra il bivio Casirate e il bivio PC Roncadelle per il periodo compreso tra la data di entrata in esercizio (11 dicembre 2016) e il 31 dicembre 2017 in modo da riallinearne il livello a quello del pedaggio applicato nelle tratte Torino-Milano, Milano-Bologna, Bologna-Firenze e Roma-Napoli della rete Alta velocità/Alta capacità.

L'Impresa Ferroviaria ricorrente eccepiva l'omesso coinvolgimento nel procedimento istruttorio; essa, inoltre, lamentava la retroattività della deliberazione in questione e contestava che la soluzione adottata avesse determinato la violazione del vincolo di equilibrio tra costi e ricavi relativi alla gestione dell'infrastruttura ferroviaria. Il pedaggio rideterminato in applicazione della deliberazione dell'Autorità, secondo la ricorrente, avrebbe comportato un extra-profitto per il gestore, portando all'applicazione, per la specifica tratta in contestazione, di una tariffa superiore a quella stabilita per il periodo successivo. Da ultimo si contestava che la rimodulazione della tariffa fosse necessaria ad evitare trattamenti discriminatori per strutture analoghe, in quanto non sussisterebbero tratte caratterizzate da identiche caratteristiche.

Il giudice amministrativo, già accogliendo le difese dell'Autorità, ha convenuto che la delibera impugnata, non costituisca atto di regolazione, ma mero riscontro della corretta applicazione dei parametri di regolazione già individuati sia nella Delibera ART n. 70/2014, che in quella n. 96/2015, che nel PIR 2017. A questo proposito, il giudice ha osservato inoltre che nell'ambito della stessa attività regolatoria, gli sviluppi successivi alla partecipazione delle imprese interessate e dei soggetti portatori di interessi diffusi possono, in concreto, mutare i connotati di partenza del documento, proprio in relazione ad esigenze emerse per la prima volta in sede istruttorio, senza che ciò confligga con i principi del contraddittorio, sempreché si tratti di sviluppi comunque ricollegati all'originario e preannunciato oggetto della regolazione.

Con riferimento alla tariffazione maggiorata delle linee Alta velocità, il giudice ha chiarito che "il complesso sistema di equilibrio costi/ricavi che il vigente sistema regolatorio e normativo disegnano deve essere tale in termini tendenziali, complessivi e su base pluriennale e non certo "istantaneo" o per "singole tratte"; (...) Il servizio Alta velocità è un servizio, appunto di rete, per il quale non sarebbe logico effettuare una valutazione e tariffazione per singoli "porzioni"; è evidente, infatti, come il servizio Alta velocità fondi la sua efficienza/utilità anche sulla sua progressiva espansione; esso consente, sul mercato, tariffazioni più gravose per il maggior livello di prestazione offerta ed è tanto più "appetibile" quanto più consente, da un medesimo luogo, di essere rapidamente connessi al maggior numero di località possibili".

2.4.4. La regolazione dell'accesso alla rete regionale umbra

Il decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti del 5 agosto 2016, recante "Individuazione delle reti ferroviarie rientranti nell'ambito di applicazione del decreto legislativo 15 luglio 2015, n. 112, per le quali sono attribuite alle Regioni le funzioni e i compiti di programmazione e di amministrazione" che ha previsto il trasferimento all'Autorità dei compiti di regolazione precedentemente affidati alle Regioni, include la rete regionale umbra, la cui gestione è attualmente affidata in concessione, da parte della Regione Umbria, ad Umbria TPL e Mobilità S.p.A.

Successivamente, il decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito dalla legge del 21 giugno 2017, n. 96, recante "Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi

ART

SESTO RAPPORTO ANNUALE AL PARLAMENTO

per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo”, ha introdotto disposizioni sulla *governance* del sistema delle ferrovie regionali e specificato le modalità attuative del decreto legislativo 19 novembre 1997, n.422, con il quale era stato regolato il trasferimento a titolo gratuito dei beni, degli impianti e dell’infrastruttura al demanio ed al patrimonio indisponibile e disponibile delle Regioni sia per le ferrovie in ex gestione commissariale governativa, sia per quelle in concessione a soggetti diversi dalle Ferrovie dello Stato S.p.A., nonché il subentro delle stesse Regioni allo Stato quali concedenti delle citate ferrovie.

In particolare, il d.l. n. 50/2017 ha definito il processo di uniformazione della *governance* delle reti regionali interconnesse a quella prevista per la rete nazionale con l’obiettivo di allineare altresì gli standard di sicurezza del trasporto. Esso ha, inoltre, previsto che le Regioni territorialmente competenti, i gestori delle linee regionali e RFI possono concludere accordi e stipulare contratti per disciplinare la realizzazione di interventi diversi da quelli finalizzati all’ammodernamento tecnologico, ovvero il subentro della medesima RFI nella gestione delle suddette reti, definendo gli oneri contrattuali e individuando le risorse necessarie per la copertura finanziaria.

In attuazione di tali disposizioni in data 15 dicembre 2017, la Regione Umbria, la società Umbria TPL Mobilità S.p.a. e RFI hanno sottoscritto un accordo per disciplinare il subentro di quest’ultima nella gestione dell’infrastruttura ferroviaria regionale umbra. Con tale accordo, le parti si sono date atto che, dal momento del subentro di RFI nella gestione delle Linee Regionali, la stessa è tenuta a svolgere anche le funzioni essenziali relative alla determinazione e riscossione dei canoni e all’assegnazione di capacità dell’infrastruttura, incluse sia la definizione e la valutazione, sia la disponibilità e l’assegnazione delle singole tracce orarie. È stato, altresì, previsto che il canone di utilizzo dell’infrastruttura sarebbe stato pubblicato a cura di RFI nel prospetto informativo della rete regionale. Nello stesso accordo si è convenuto, inoltre, (i) che il subentro nella gestione avvenisse tramite cessione di ramo d’azienda da parte di Umbria TPL e Mobilità S.p.A. a RFI, (ii) che venisse rilasciata, da parte della Regione Umbria, una nuova concessione per la gestione, lo sviluppo e la manutenzione ordinaria e straordinaria dell’infrastruttura, sostitutiva di quella vigente, in scadenza nel 2020, e (iii) che fosse sottoscritto un Contratto di Programma regionale – parte servizi e parte investimenti – finalizzato a disciplinare il reperimento e l’erogazione dei finanziamenti necessari a garantire l’equilibrio economico-finanziario del complesso di attività oggetto della concessione.

A seguito di detto accordo, in data 19 novembre 2018, la Giunta regionale umbra ha emanato la Delibera n. 1332, con la quale ha approvato lo schema di Concessione ed il Contratto di Programma, dal cui esame si rileva, in particolare, che la Concessione viene rilasciata ad Umbria TPL e Mobilità S.p.A., a titolo gratuito, e ha ad oggetto: (i) la gestione dell’infrastruttura (mediante, tra l’altro, le attività di coordinamento e controllo della circolazione, assegnazione della capacità, manutenzione ordinaria, sicurezza dell’esercizio), (ii) la manutenzione straordinaria della rete, e (iii) la progettazione, la costruzione, la messa in esercizio degli interventi sulla rete. Fra gli obblighi del Concessionario rientrano, tra l’altro, quelli relativi a: (i) garantire l’accesso alla rete a condizioni eque, non discriminatorie e trasparenti, (ii) assegnare la capacità dell’infrastruttura, sottoscrivere con le imprese ferroviarie i contratti di utilizzo della rete e applicare e riscuotere i relativi canoni, e (iii) predisporre e pubblicare il prospetto informativo della rete.

Nelle more dell’avvio di uno o più procedimenti finalizzati a costituire un quadro regolatorio uniforme e complessivo per l’insieme delle reti che rientrano nell’ambito di applicazione del decreto legislativo n. 112/2015 (ora modificato dal decreto legislativo del 23 dicembre 2018, n. 139), stante anche l’imminente previsto subentro di RFI nella gestione della rete umbra, l’Autorità ha ritenuto di adottare, in modo specifico per detta rete, misure di regolazione di immediata applicazione, anche al fine di poter rendere disponibili e noti alle parti, gli elementi economici fondamentali per la definizione dei contenuti della relativa concessione e del relativo Contratto di programma.

A tal fine, con la Delibera ART n. 121 del 6 dicembre 2018 l’Autorità ha emanato prescrizioni aventi ad oggetto l’accesso all’infrastruttura ferroviaria regionale umbra e ha stabilito che i canoni di accesso e di utilizzo dell’infrastruttura ferroviaria, nonché i corrispettivi per i servizi ad essa connessi, devono essere determinati, secondo criteri di ragionevolezza e proporzionalità per tenere conto dell’applicazione limitata alla rete ferroviaria in questione, sulla base di quanto definito dall’Autorità con la Delibera ART n. 96/2015 recante “Criteri per la determinazione dei canoni di accesso e utilizzo dell’infrastruttura ferroviaria”. Con riferimento

SESTO RAPPORTO ANNUALE AL PARLAMENTO

ART

ai canoni di accesso, la delibera prevede in particolare che il gestore dell'infrastruttura ferroviaria in oggetto provveda entro il 29 marzo 2019, ai fini delle valutazioni di competenza, a trasmettere all'Autorità:

- la bozza del Prospetto Informativo della Rete, elaborata a seguito di adeguata consultazione dei soggetti interessati, tenuto conto del quadro di riferimento delineato dall'Autorità, inclusiva dei livelli dei canoni e dei corrispettivi previsti per il 2019, il 2020 ed il 2021;
- la documentazione relativa all'avvenuta consultazione;
- la pertinente documentazione afferente alla determinazione dei canoni di accesso e utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria, nonché dei corrispettivi per i servizi ad essa connessi.

Successivamente alla data di emanazione della citata delibera, in data 12 dicembre 2018 sono stati registrati il nuovo contratto di Programma tra Regione Umbria e il gestore Umbria TPL e Mobilità S.p.A., nonché il nuovo Atto di Concessione per l'affidamento a Umbria TPL e Mobilità S.p.A. delle attività di gestione e realizzazione degli investimenti sulle infrastrutture ferroviarie regionali umbre.

Infine, con delibera della Giunta regionale umbra del 18 febbraio 2019 è stato approvato il Protocollo tra la Regione Umbria, Umbria TPL e Mobilità S.p.A. e RFI, attuativo del citato accordo del 15 dicembre 2017.

Alla luce del fatto che il completamento del processo di subentro di RFI nella gestione della rete è slittato rispetto al termine previsto, l'attuale gestore, Umbria TPL Mobilità, ha richiesto all'Autorità di poter essere sollevato dall'obbligo di ottemperare alle misure previste nel dispositivo della delibera, attendendo che la suddetta ottemperanza potesse essere garantita dal nuovo gestore.

In considerazione del fatto che la ratio della delibera è quella di costituire un quadro regolatorio dell'accesso all'infrastruttura regionale che, pur tenendo conto del previsto subentro, rappresentava per l'Autorità un obiettivo indipendente e che quindi le disposizioni della citata delibera erano da intendersi come indirizzate al gestore pro tempore, detta richiesta non è stata accolta. Ciò nonostante, l'attuale gestore non ha provveduto entro i termini previsto all'assolvimento degli obblighi a suo carico.

In data 23 maggio 2019, stante il sopracitato inadempimento da parte di Umbria TPL e Mobilità S.p.A., è stato avviato, con la Delibera ART n. 56/2019, un procedimento sanzionatorio nei riguardi del gestore. Detto procedimento sanzionatorio è in corso di svolgimento.

2.4.5. Indicazioni e prescrizioni sui Prospetti Informativi delle Reti

2.4.5.1. Il PIR RFI

Secondo la prassi consueta e nel rispetto delle scadenze annuali previste, l'Autorità ha esaminato la bozza finale del PIR 2020 riferita all'orario di servizio 2019-20 trasmessa dal gestore della rete ferroviaria nazionale, insieme alle valutazioni delle osservazioni formulate dagli *stakeholder* nel corso della consultazione.

In esito al suddetto esame, l'Autorità ha adottato, con Delibera ART n. 118 del 29 novembre 2018 indicazioni e prescrizioni relative alla modifica o integrazione ai contenuti della bozza di documento, da recepirsi ai fini della sua pubblicazione ufficiale, poi avvenuta il 7 dicembre 2018.

L'intervento regolatorio dell'Autorità si è prevalentemente focalizzato su aspetti inerenti all'ottemperanza al contenuto di atti regolamentari di fonte comunitaria e su aspetti attinenti ad obiettivi di efficientamento delle procedure adottate dal gestore per la costruzione dell'orario di servizio e per regolare in maniera efficiente la circolazione. Esso ha avuto, altresì ad oggetto la trasparenza informativa nei confronti delle imprese ferroviarie e più in generale, dei soggetti che si interfacciano con il sistema ferroviario, tanto in relazione ai livelli di utilizzazione della capacità sulle varie tratte, anche riferiti a particolari fasce orarie, al fine di evidenziare condizioni prossime alla saturazione che possono ripercuotersi negativamente sull'efficienza dei servizi ferroviari (ad esempio rispetto agli *standard* di puntualità), quanto all'indicazione dei valori obiettivo degli indicatori di puntualità che il gestore si prefigge di conseguire, nonché dei valori a consuntivo dei suddetti indicatori riferiti all'anno precedente.

Per quanto attiene al primo ordine degli stessi aspetti sopra menzionati, sono state emanate prescrizioni inerenti alle modalità secondo cui il gestore deve comunicare eventuali restrizioni di capacità legate ad

ART

SESTO RAPPORTO ANNUALE AL PARLAMENTO

interventi sulla rete, programmati o straordinari, al fine di rendere il contenuto del PIR più aderente ai contenuti della Decisione Delegata (UE) 2017/2075, che modifica l'allegato VII della Direttiva 2012/34/UE (*recast*) relativo allo "Schema della procedura di assegnazione".

Per quanto attiene alle regole di gestione, l'Autorità, ha prescritto, ai fini della trasparenza informativa nei confronti delle Imprese ferroviarie o degli Enti Affidanti servizi OSP, che vengano resi pubblici linee guida, specificazioni o altri documenti esplicativi delle regole di gestione adottate dal gestore e, in relazione alla informazione sui livelli qualitativi dei servizi ha disposto che venga assicurata la pubblicazione degli indici obiettivo di puntualità nonché dei valori di consuntivo relativi all'anno precedente, adottando una chiara definizione dei relativi criteri di misurazione.

Al fine di produrre effetti positivi sul sistema complessivo della circolazione, attraverso la semplificazione della risoluzione dei casi di guasti in linea, è stato prescritto alle imprese ferroviarie l'obbligo di concordare con il gestore le modalità di svolgimento di esercitazioni pratiche congiunte di soccorso di treni fermi e, in generale, per la gestione delle anomalie che possono verificarsi durante lo svolgimento del servizio.

Per evidenziare fenomeni di sovra-utilizzo delle linee che possono costituire una delle cause di tali *trend* negativi, sono state emanate prescrizioni sull'obbligo di rendere pubblici, anche con riguardo alle esigenze conoscitive che richiedono di utilizzare capacità di rete, gli effettivi livelli di impegno della stessa, determinati secondo criteri noti ed oggettivi con riferimento alle singole tratte ed alle diverse fasce orarie, talune tratte possono infatti essere definite come "a capacità limitata" o "sature", condizioni alle quali sono connessi particolari conseguenze in capo alle imprese ferroviarie o obblighi, in capo al gestore, di adottare azioni, in termini di modalità di assegnazione della capacità, di adattamento delle regole di circolazione o di valutazione di eventuali esigenze di potenziamento delle linee atte a limitare effetti di degrado della *performance* complessiva del sistema ferroviario.

Inoltre, l'Autorità ha prescritto che vengano rese note alle Imprese ferroviarie operanti in tutti i segmenti di mercato, eventuali modalità di progettazione delle tracce (e complessivamente dell'orario di servizio) non coerenti con le regole generali che il gestore medesimo ha definito in apposito documento tecnico interno, che già con precedente delibera l'Autorità ha prescritto venga condiviso con gli operatori interessati a richiedere l'uso della capacità di rete.

Infine, con riguardo al processo di revisione del *Performance Regime* - il sistema di penalizzazione/premialità, basato sulla misurazione dei ritardi maturati o indotti e sull'attribuzione delle rispettive cause di responsabilità al gestore o alla singola IF, finalizzato ad incentivare comportamenti virtuosi da parte dei vari attori - l'Autorità ha ritenuto necessario fosse istituito, a partire dal mese di gennaio 2019, un tavolo tecnico di consultazione tra il gestore e le imprese ferroviarie, finalizzato alla revisione della vigente versione della Circolare Operativa "COp 269", che definisce le regole per l'attribuzione, nei vari casi, delle responsabilità delle cause di ritardo e la modalità di determinazione degli indici di puntualità.

In considerazione di quanto emerso nel corso dei lavori del suddetto tavolo tecnico, il gestore ha formulato una nuova proposta complessiva per il sistema di *Performance Regime*, da sottoporre all'approvazione finale dell'Autorità. Il sistema dovrà essere, fra l'altro, orientato a semplificare, pur mantenendo una adeguata considerazione dei differenti fenomeni connessi alla circolazione nonché un'appropriata articolazione dei meccanismi incentivanti, le modalità di rilevazione dei ritardi al fine dell'attribuzione delle rispettive cause ai soggetti responsabili. Obiettivo delle misure è contenere le istanze che potrebbero dare luogo a contenzioso sulle attribuzioni rispettive del gestore e delle imprese ferroviarie.

La suddetta proposta di revisione è stata trasmessa il 15 maggio 2019; sono in fase di ultimazione le attività istruttorie di valutazione dei contenuti da parte dell'Autorità ai fini dell'adozione del nuovo sistema di *Performance Regime*, da illustrare nell'ambito della prima bozza del PIR 2021, che dovrà essere pubblicata entro il 30 giugno 2019.

Ove possibile, per alcune delle prescrizioni da recepire adeguando il testo della bozza finale del PIR 2020, si è prevista un'applicazione già a valere per l'orario di esercizio in corso, disponendo la pubblicazione di un aggiornamento straordinario del PIR 2019. Specifiche prescrizioni, come quelle riferite alle attività di

SESTO RAPPORTO ANNUALE AL PARLAMENTO

ART

revisione del *Performance Regime*, sono invece da considerarsi come riferibili alla pubblicazione del prossimo PIR 2021 da effettuarsi entro il mese di dicembre del corrente anno.

2.4.5.2. Altri PIR

L'Autorità ha altresì valutato i contenuti delle bozze finali dei PIR 2020 redatti e trasmessi dai gestori Ente Autonomo Volturino S.r.l., Ferrovie Emilia Romagna S.r.l. e Ferrovienord S.p.A.

Anche in relazione ai contenuti di detti PIR, che presentano un'articolazione analoga a quella del PIR redatto dal gestore dell'infrastruttura nazionale, l'Autorità ha formulato, ai fini della pubblicazione dell'edizione definitiva, specifiche raccomandazioni.

In linea generale si tratta, nel rispetto di un principio di proporzionalità alle dimensioni del relativo mercato ed alla minore estensione e complessità di dette reti dell'azione regolatoria, di raccomandazioni di carattere puntuale e limitato, finalizzate al perseguimento di un obiettivo di tendenziale uniformazione dei criteri per l'accesso e l'utilizzo adottati dai gestori delle reti regionali a quelli adottati da RFI, con particolare attenzione agli aspetti impattati da specifiche disposizioni normative e regolamentari di fonte nazionale o comunitaria.

È in corso il monitoraggio del recepimento delle prescrizioni da parte dei tre gestori, anche al fine di avviare eventuali procedimenti sanzionatori, ove tale recepimento non risultasse completo.

2.4.6. L'attività di vigilanza in materia di accesso alle infrastrutture ferroviarie

Per quanto attiene alle attività di vigilanza nel settore dell'accesso alle infrastrutture ferroviarie, nel corso del periodo di riferimento sono stati conclusi una serie di procedimenti sanzionatori avviati nell'anno 2018.

Con Delibera ART del 16 luglio 2018 n. 68/2018, è stato concluso un procedimento sanzionatorio nei confronti del Gestore dell'infrastruttura ferroviaria per la violazione della disciplina relativa all'assegnazione della capacità di infrastruttura. L'infrazione accertata ha riguardato le modalità di acquisizione, da parte del Gestore, delle richieste di capacità presentate da un'impresa ferroviaria, svolta in maniera irrituale e non conforme a quanto stabilito dal Prospetto Informativo della Rete. Detto prospetto, infatti, stabilisce che le richieste di capacità delle imprese ferroviarie possono essere veicolate esclusivamente attraverso un apposito sistema informatico - denominato ASTROIF - predisposto dal Gestore. L'istruttoria ha fatto emergere profili di potenziale discriminarietà nella condotta del Gestore nei confronti dell'impresa ferroviaria richiedente.

A conclusione del menzionato procedimento sanzionatorio è stata comminata al Gestore dell'infrastruttura ferroviaria una sanzione amministrativa pecuniaria di euro 54.000,00. In proposito, occorre evidenziare come, nell'ottica di assicurare trasparenza e non discriminazione nell'accesso all'infrastruttura ferroviaria, il tema sollevato con il menzionato procedimento sanzionatorio e relativo alle modalità di assegnazione della capacità di traccia da parte del Gestore dell'infrastruttura riveste particolare importanza per l'Autorità. L'applicativo ASTRO-IF, infatti, introducendo un sistema di *equivalence of input* per l'accettazione delle richieste delle imprese ferroviarie, istituzionalizza, con l'obiettivo della tracciabilità e unicità, il sistema di comunicazione tra queste ultime e il Gestore, anche in funzione di garantire che la successiva assegnazione di capacità da parte di quest'ultimo - nell'ambito della sua autonomia, ma nel rispetto della disciplina di riferimento - sia fatta equamente, in modo trasparente e non discriminatorio e nel rispetto del diritto europeo, osservando i criteri stabiliti dall'Autorità.

Con Delibera ART n. 26 del 12 marzo 2018 è stato concluso un procedimento sanzionatorio, avviato con Delibera ART n. 78/2017 del 31 maggio 2017, nei riguardi del gestore dell'infrastruttura ferroviaria per la violazione dell'articolo 37, commi 8 e 14, lettera c), del decreto legislativo 15 luglio 2015, n. 112, non avendo quest'ultimo correttamente risposto alla richiesta di informazioni dell'Autorità in merito all'introduzione di modalità innovative di gestione ed esercizio della rete e dei servizi, con particolare riferimento ai lavori di potenziamento dedicati ai binari programmati di ricevimento dei treni in doppia composizione nella Stazione di Napoli Centrale e all'incremento di velocità massima nelle linee. A conclusione del menzionato procedimento sanzionatorio è stata comminata al gestore dell'infrastruttura ferroviaria una sanzione amministrativa pecuniaria di euro 80.000,00.

ART

SESTO RAPPORTO ANNUALE AL PARLAMENTO

Con Delibera ART n. 78/2018 del 2 agosto 2018 si è concluso il procedimento sanzionatorio avviato con Delibera ART del 19 ottobre 2017 n. 126/2017 nei confronti del Gestore dell'infrastruttura ferroviaria, ai sensi dell'articolo 37, comma 14, lettera a), del decreto legislativo n. 112/2015, per non avere assicurato, in violazione degli articoli 12, comma 2, e 14, comma 2, del medesimo decreto legislativo n. 112/2015, condizioni eque, non discriminatorie e trasparenti per l'accesso all'infrastruttura ferroviaria, anche attraverso il mancato assolvimento degli obblighi informativi nei riguardi di un'impresa ferroviaria attiva nel mercato dell'Alta Velocità, con riferimento: a) all'esercizio dei treni in doppia composizione; b) all'incremento prestazionale dell'infrastruttura ferroviaria oltre i 300 km/h. A conclusione dell'istruttoria, si è proceduto a irrogare una sanzione amministrativa pecuniaria, nei confronti del Gestore, nella misura di euro 620.000,00, per il mancato assolvimento dell'obbligo informativo, con particolare riferimento all'incremento prestazionale dell'infrastruttura oltre 300 km/h.

Il provvedimento sanzionatorio, successivamente impugnato dal Gestore dell'infrastruttura dinnanzi al TAR del Piemonte, ha superato pienamente il vaglio del giudice amministrativo. In particolare, con la sentenza n. 264/2019, dell'11 marzo 2019, respingendo il ricorso presentato dal ricorrente, il TAR del Piemonte ha confermato l'obbligo in capo al Gestore di operare in forma neutrale, tra l'altro, fornendo alle imprese ferroviarie tra loro in concorrenza adeguate simmetriche informazioni che possano essere rilevanti e di impatto per il servizio di trasporto ferroviario considerato. In altri termini, il giudice amministrativo, con il menzionato arresto, ha sancito che il mercato dell'Alta Velocità debba essere necessariamente caratterizzato da una gestione neutrale ed efficiente dell'infrastruttura ferroviaria, conformemente a quanto previsto dalla pertinente disciplina europea e nazionale di riferimento.

Con ciò significando che il Gestore dell'infrastruttura è tenuto a consentire a tutte le imprese ferroviarie interessate di conoscere, tempestivamente e in condizione di parità, i piani di sviluppo rilevanti per le prospettive del servizio, proprio per aprire ad una vera ed efficiente concorrenza nel mercato. Quanto evidenziato è suscettibile di rilevare, ai fini delle valutazioni di competenza dell'Autorità in ordine all'efficienza dei diversi gradi di separazione tra il Gestore dell'infrastruttura e l'impresa ferroviaria, non solo con riferimento al settore dell'Alta Velocità ma altresì in relazione al comparto del trasporto pubblico locale oggetto, nel corso degli ultimi anni, di una crescente apertura al mercato.

Con Delibera ART n. 76/2018, del 26 luglio 2018, si è concluso il procedimento avviato con Delibera ART del 15 marzo 2018 n. 28/2018, ai sensi dell'articolo 37, comma 9, del decreto legislativo n. 112/2015, con l'adozione delle misure necessarie per rimediare alle situazioni, costituenti oggetto di differenti profili di doglianza nei confronti del gestore dell'infrastruttura ferroviaria, segnalati all'Autorità da due imprese ferroviarie, riguardanti la circolazione di treni ETR675 (con velocità massima di 250 km/h), in luogo dei convogli AGV575 (con velocità massima 300 km/h). All'esito dell'istruttoria, si è prescritto al gestore dell'infrastruttura ferroviaria, di attenersi, in caso di richieste di variazioni in gestione operativa delle tracce contrattualizzate che comportino una perturbazione alla circolazione, alle previsioni del PIR che impegnano il gestore dell'infrastruttura a inoltrare sulle linee programmate i treni con materiale rotabile AV, qualora garantiscano livelli prestazionali, in termini di velocità massima, non inferiori a quelli in esso indicati; lo stesso gestore dell'infrastruttura ferroviaria è stato invitato ad assicurare il puntuale rispetto delle norme del PIR, richiamando a questo fine, ove necessario, le imprese ferroviarie al fine di minimizzare le inefficienze derivanti dalla circolazione perturbata della rete.

Con riferimento al tema dell'accesso ai servizi di stazione, nel mese di luglio del 2018, un'impresa ferroviaria ha segnalato all'Autorità la presunta condotta dilatoria e discriminatoria posta in essere nei suoi riguardi da parte del gestore di stazione in relazione alla richiesta da essa avanzata di assegnazione di uno spazio da adibire a biglietteria non automatica nella stazione di Venezia Mestre. Al fine di verificare la sussistenza di eventuali condotte discriminatorie e/o dilatorie da parte del gestore di stazione a danno dell'impresa ferroviaria, l'Autorità ha inviato ad entrambi i soggetti coinvolti puntuali richieste di informazioni e documentazione, a cui ha fatto seguito la tempestiva composizione bonaria della vicenda con il raggiungimento, nel mese di novembre 2018, di un accordo tra impresa ferroviaria e gestore di stazione, con consegna all'impresa ferroviaria dei locali da adibire a biglietteria.

SESTO RAPPORTO ANNUALE AL PARLAMENTO

ART

Sempre riguardo all'accesso ai servizi di stazione, la medesima impresa ferroviaria ha inoltre segnalato un'ulteriore condotta discriminatoria da parte del gestore della stazione di Roma Termini in merito alla collocazione della segnaletica a messaggio fisso contenente l'indicazione di uno spazio assegnato alla segnalante e dedicato all'ospitalità della propria clientela. Anche in detta circostanza l'Autorità, tramite l'invio di richieste di informazioni alle parti e convocando le stesse in audizione, ha esercitato la propria *moral suasion* in vista di un componimento bonario della controversia sovraintendendo, da ultimo, all'individuazione di una corretta segnaletica dello spazio assegnato all'impresa segnalante.

Nel corso del 2019, infine, in tema di assegnazione di capacità di infrastruttura, con la Delibera ART n. 46/2019, del 18 aprile 2019, l'Autorità, facendo seguito al reclamo presentato da una delle due imprese ferroviarie attive nel mercato Open Access, ai sensi dell'articolo 37, comma 9, del decreto legislativo 15 luglio 2015, n. 112, ha avviato un procedimento, che alla data del presente Rapporto non è stato ancora concluso, nei confronti del Gestore dell'infrastruttura nazionale volto a prescrivere allo stesso di portare a compimento l'attività finalizzata all'aggiornamento/integrazione degli Accordi Quadro vigenti con le due imprese attive nell'Alta Velocità, conformemente a quanto previsto dagli articoli 22 e 23 del decreto legislativo n. 112/2015, nonché dal Paragrafo 4.4.1.2. del PIR e dall'articolo 9, par. 4, del Regolamento di esecuzione (UE) 2016/545, relativamente alla procedura di coordinamento tra richieste confliggenti di capacità.

2.5. L'accesso alle infrastrutture portuali

La legge istitutiva dell'Autorità annovera le infrastrutture portuali tra quelle per le quali l'Autorità provvede a garantire condizioni di accesso eque e non discriminatorie, anche in relazione alla mobilità dei passeggeri e delle merci. La legge 28 gennaio 1994, n. 84 recante "*Riordino della legislazione in materia portuale*" (anche detta "Legge di settore"), ha riformato la disciplina della *governance* con l'istituzione delle autorità portuali. Le successive modifiche a tale legge, apportate coi decreti legislativi 4 agosto 2016, n. 169 e 13 dicembre 2017 n. 232, hanno condotto all'istituzione delle Autorità di Sistema portuale, assegnando all'Autorità di regolazione dei trasporti specifiche competenze in materia di:

- autorizzazioni alle operazioni e ai servizi portuali;
- disciplina della fornitura del lavoro portuale temporaneo;
- concessione delle aree e banchine portuali alle imprese che esercitano operazioni portuali.

L'Autorità esercita tali competenze attraverso lo sviluppo di una cornice regolatoria a beneficio sia delle azioni di indirizzo, programmazione, coordinamento, regolazione, promozione e controllo attribuite alle Autorità di Sistema Portuale, che della funzione di decretazione assegnata al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Nei paragrafi che seguono si riportano, con maggiore dettaglio, le attività dell'Autorità relative all'accesso alle infrastrutture portuali nel periodo di riferimento della presente relazione.

2.5.1. Prime misure di regolazione in ambito portuale e monitoraggio sulla loro attuazione

In esecuzione delle disposizioni testé menzionate, il 31 maggio 2018, con la Delibera ART n. 57/2018, è stato adottato l'atto recante "*Metodologie e criteri per garantire l'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture portuali. Prime misure di regolazione*", a conclusione di un procedimento che ha visto la partecipazione di numerosi soggetti interessati, sia tramite consultazione in forma scritta, sia per mezzo di un'audizione innanzi all'Autorità.

Le prime misure di regolazione in ambito portuale, entrate quindi in vigore nel periodo di riferimento della presente relazione, riguardano le concessioni di aree e banchine portuali, le autorizzazioni allo svolgimento delle operazioni e dei servizi portuali, l'implementazione di meccanismi incentivanti correlati ai canoni concessori, nonché criteri di contabilità regolatoria per la verifica delle tariffe di operazioni e servizi portuali che presuppongono l'utilizzo di infrastrutture essenziali.

ART

SESTO RAPPORTO ANNUALE AL PARLAMENTO

In tale ambito, sempre nel corso del 2018, l'Autorità ha dato avvio, e sta proseguendo, un'attività di monitoraggio sulle azioni intraprese dalle Autorità di sistema portuale in merito all'attuazione delle misure contenute nell'Allegato A della citata Delibera ART n. 57/2018, con l'obiettivo di verificare il rispetto dei criteri di equità, trasparenza e non discriminazione posti alla base delle procedure di concessione e autorizzazione anzidette.

2.5.2. Procedimento di verifica delle condizioni di accesso alle infrastrutture nel porto di Napoli

Nel mese di luglio 2018 è pervenuta all'Autorità una segnalazione, da parte di un'impresa operante nel settore delle riparazioni navali all'interno del porto di Napoli, in merito a presunte violazioni del principio di accesso a condizioni eque e non discriminatorie alle infrastrutture portuali, da parte dell'Autorità di Sistema Portuale del Mare Tirreno centrale. Oggetto della segnalazione sono i bacini di carenaggio demaniali in muratura, affidati in concessione ad un'azienda concorrente. L'impresa segnalante ha contestato, tra l'altro, l'affidamento diretto di durata trentennale, nonché il presunto conflitto di interessi dell'affidataria, che asseritamente si trova nella condizione di gestire un'infrastruttura essenziale e allo stesso tempo, fruire della stessa, senza separazione societaria né contabile. Inoltre, pur dovendo garantire l'utilizzo dell'infrastruttura alla generalità degli utenti, secondo la segnalante verrebbero praticate tariffe eccessive e discriminatorie, sulle quali l'Autorità di Sistema Portuale non eserciterebbe adeguati controlli.

La segnalazione è stata integrata nei mesi successivi con ulteriori dettagli, tra i quali una decisione della Commissione europea che conclude che alcune sovvenzioni concesse all'Autorità portuale di Napoli per ripristinare i bacini di carenaggio in oggetto violano le norme UE in materia di aiuti di Stato. È stato inoltre portato all'attenzione dell'Autorità che all'inizio del 2019 è stata avviata la procedura per la concessione di uno specchio acqueo destinato all'installazione di un bacino di carenaggio galleggiante, su istanza della medesima società affidataria dei bacini in muratura, con modalità che asseritamente configurerebbero una fattispecie di abuso di posizione dominante e di condotta preclusiva dell'accesso all'infrastruttura portuale.

Nell'ambito dell'attività pre-istruttoria, gli Uffici dell'Autorità hanno convocato in audizione la società segnalante, l'Autorità di Sistema portuale del Mar Tirreno centrale e la società concorrente controinteressata, acquisendo ulteriori utili elementi ai fini della trattazione del caso, tutt'ora in corso.

2.5.3. Il Regolamento (UE) n. 2017/352

Nel periodo di riferimento, ed in particolare il 24 marzo 2019, è divenuto pienamente operativo¹⁴ il Regolamento (UE) 2017/352 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 febbraio 2017, che istituisce un quadro normativo per la fornitura di servizi portuali e norme comuni in materia di trasparenza finanziaria dei porti. Esso si applica alla fornitura delle seguenti categorie di servizi, sia all'interno dell'area portuale, sia sulle vie navigabili di accesso al porto: rifornimento di carburante; movimentazione merci; ormeggio; servizi passeggeri; raccolta dei rifiuti prodotti dalle navi e dei residui del carico; pilotaggio; servizi di rimorchio. Riguardo all'applicazione del Regolamento, l'art. 16 prevede espressamente che ogni Stato membro provveda affinché sia in vigore una procedura efficace per gestire i reclami derivanti dall'applicazione delle disposizioni in esso contenute, e che la gestione dei reclami sia effettuata in modo da evitare i conflitti di interesse e in autonomia funzionale rispetto alla gestione dei porti ed alla fornitura di servizi portuali. A tale scopo, è previsto che gli Stati membri individuino le autorità preposte alla gestione dei reclami, designazione che, alla data di redazione del presente Rapporto non è ancora intervenuta.

2.6. L'accesso alle autostazioni

Con la Delibera ART n. 56/2018 del 30 maggio 2018 recante *"misure volte ad assicurare condizioni di accesso equo e non discriminatorio alle autostazioni che soddisfano le esigenze di mobilità dei passeggeri attraverso la connessione intermodale e intramodale dei servizi"*, l'Autorità ha approvato, e contestualmente è entrato

¹⁴ Per la precisione, il citato Regolamento UE 2017/352 si applica a partire dal 24 marzo 2019.

SESTO RAPPORTO ANNUALE AL PARLAMENTO

ART

in vigore, l'atto di regolazione che individua criteri e principi finalizzati a garantire condizioni tecnico-economiche di accesso alle autostazioni, in grado di scongiurare qualsiasi pregiudizio all'utilizzo di queste infrastrutture da parte dei vettori interessati e dei passeggeri.

La Delibera ART n. 56/2018 è composta da nove misure, finalizzate a disciplinare:

- le modalità di identificazione delle autostazioni interessate e i soggetti che devono applicare i criteri di regolazione individuati, ovvero i gestori delle autostazioni;
- il Prospetto Informativo dell'Autostazione (PIA), che ciascun gestore interessato deve predisporre al fine di garantire, nella massima trasparenza, condizioni di equità e non discriminazione di accesso all'autostazione; nel PIA sono riportate in particolare, sulla base dei criteri definiti dall'Autorità, le condizioni di utilizzo della capacità, degli spazi e dei servizi presenti in autostazione, le condizioni economiche per accedere agli spazi e ai servizi offerti dall'infrastruttura, le caratteristiche di accessibilità fisica dell'autostazione, con particolare riferimento alle modalità di accesso e assistenza delle PMR, le condizioni di accessibilità commerciale, in termini di disponibilità di adeguate biglietterie per la vendita dei titoli di viaggio necessari a usufruire di tutti i servizi di trasporto afferenti all'autostazione;
- le informazioni che il gestore rende disponibili all'interno dell'autostazione, nonché le relative modalità di diffusione e di coinvolgimento dei vettori interessati, fatti salvi gli obblighi in capo a ciascun vettore e gestore ai sensi dell'art. 25 del Regolamento (UE) n. 181/2011.

I richiamati strumenti operativi previsti dalla Delibera ART n. 56/2018 e messi a disposizione del gestore delle autostazioni sono sinteticamente descritti nel Box 3.

La disciplina regolatoria prevede, inoltre, specifiche attività di monitoraggio e vigilanza da parte dell'Autorità sulle condizioni di accesso alle autostazioni, al fine di verificare il rispetto delle disposizioni definite dai gestori nei rispettivi PIA e consentire l'adozione, in relazione dei soggetti coinvolti, di eventuali interventi atti ad assicurare l'osservanza delle misure di regolazione adottate. L'attività di attuazione della richiamata delibera ha comportato la predisposizione di alcuni strumenti operativi per il monitoraggio delle misure regolatorie. In particolare, sono state create apposite *check-list* riguardanti l'interazione con Regioni e Province autonome, l'*iter* di trasmissione dei documenti da parte dei gestori delle autostazioni e il livello di ottemperanza dei singoli PIA a ciascuna misura regolatoria.

In particolare, le Regioni e Province autonome trasmettono all'Autorità la denominazione e l'ubicazione di ciascuna autostazione individuata sul proprio territorio (soggetta quindi alle misure regolatorie) trasmettendo contestualmente i dati identificativi del relativo gestore. L'attività di monitoraggio e vigilanza effettuata dall'Autorità in relazione ai *Set informativi* e ai PIA è finalizzata alla verifica del grado di ottemperanza alle richiamate prescrizioni. L'Autorità ha pubblicato sul proprio sito *web* istituzionale i *set informativi* per le autostazioni di: Bologna, Napoli, Padova, Palermo, Perugia, Roma, Trento, Treviso, Milano – Lampugnano.

Sulla base dell'attività di monitoraggio avviata, sono stati esaminati i primi PIA pervenuti e, in relazione alle singole misure, si è rilevata un minor livello di ottemperanza alle seguenti prescrizioni:

- in relazione ai criteri per l'utilizzo degli spazi, la possibilità per ciascun vettore di gestire e promuovere i propri servizi con spazi da dedicare all'assistenza/informazione alla clientela e alla vendita dei propri biglietti e/o ad altri servizi di natura commerciale, al fine di evitare la presenza di ingiustificate "barriere all'ingresso" a danno dei vettori interessati;
- relativamente alle condizioni economiche di accesso, il collegamento tra i corrispettivi per lo sfruttamento dei locali (accoglienza passeggeri, spazi informativi e pubblicitari, biglietterie e locali tecnici) e la garanzia che l'allocazione di tali spazi non sia discriminatoria tra i vettori e quali elementi vengano considerati per la definizione dei sistemi di tariffazione/locazione vigenti;

ART

SESTO RAPPORTO ANNUALE AL PARLAMENTO

- in relazione alle condizioni di accessibilità fisica, la loro verifica periodica da parte del gestore;
- per quanto riguarda le condizioni di accessibilità commerciale, la presenza di criteri di non discriminazione e parità di trattamento per tutti i vettori e di modalità di vendita funzionali alle caratteristiche dell'autostazione per evitare l'insorgere di situazioni discriminanti;
- la disponibilità di informazioni al pubblico anche in lingua inglese e l'istituzione di uno specifico punto informativo.

Alla luce delle evidenze emerse, nel rispetto delle disposizioni di cui alla Misura 8, della succitata delibera, "Monitoraggio delle condizioni di accesso alle autostazioni " sono state messe in atto o programmate specifiche azioni volte a rimuovere l'insorgere di situazioni inique o discriminatorie di accesso alle autostazioni interessate, con riferimento in particolare alle condizioni di utilizzo dell'infrastruttura da parte dei vettori, all'accessibilità fisica del sito e alle misure regolatorie definite a beneficio dei passeggeri, attraverso l'interlocuzione con i gestori delle autostazioni e l'eventuale svolgimento di specifiche attività ispettive.

Box 3. L'accesso alle autostazioni: prospetti di riferimento della Delibera ART n. 56/2018

La Delibera ART n. 56/2018 prevede i seguenti prospetti di riferimento per i gestori delle autostazioni:

- Il **Set Informativo** dell'autostazione, predisposto dal gestore e pubblicato sul sito *web* istituzionale dell'Autorità, consiste in una tabella riepilogativa comprendente i dati minimi che identificano l'autostazione, quali: denominazione, indirizzo, sito internet, coordinate, riferimenti del gestore, caratteristiche tecniche (numero e tipologia stalli, orari e biglietteria), caratteristiche di intermodalità in termini di distanza con gli *hub* trasportistici (TPL urbano, stazione ferroviaria, aeroporto, porto) e servizi disponibili per i passeggeri (*info point*, assistenza, sala d'attesa, servizi igienici, di ristorazione, distributori automatici) e per i vettori (locali riposo, servizi igienici dedicati, rifornimento carburante, manutenzione e ricovero veicoli).

Tale strumento risulta di facile comprensione e permette un immediato confronto tra le autostazioni.

I set informativi sono pubblicati sul sito *web* istituzionale dell'Autorità al seguente indirizzo:

<http://www.autorita-trasporti.it/indice-delibere/delibera-n-56-2018-condizioni-di-accesso-equo-e-non-discriminatorio-alle-autostazioni/>

- Il **Prospetto Informativo dell'Autostazione** (PIA) è il documento di riferimento essenziale per la regolazione dell'accesso all'autostazione e per la definizione delle condizioni tecnico-economiche di utilizzo da parte dei vettori. La predisposizione del PIA da parte del gestore (pubblicato sul proprio sito *internet*), è finalizzata a garantire equità, non discriminazione e trasparenza in relazione alle modalità di accesso alla infrastruttura, in conformità con la vigente normativa, in quanto nell'ambito della consultazione pubblica sono emerse criticità nelle condizioni di accesso alle autostazioni che potrebbero determinare situazioni discriminatorie nei riguardi di alcuni vettori, tipologie di servizi, o categorie di utenti (anche persone a mobilità ridotta). Tale strumento è più complesso e richiede un'approfondita analisi riguardante l'ottemperanza, da parte dei singoli gestori delle autostazioni, alle varie misure imposte dall'Autorità.

3. LA REGOLAZIONE DEI SERVIZI DI TRASPORTO

Nell'ambito dell'attività di regolazione dei servizi di trasporto, nel periodo di riferimento del presente Rapporto, l'Autorità ha adottato misure finalizzate alla definizione di metodologie e criteri per garantire l'efficienza delle gestioni dei servizi di trasporto ferroviario regionale di passeggeri, degli schemi dei bandi relativi alle gare per l'assegnazione in esclusiva dei servizi di trasporto marittimo passeggeri, e di condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto passeggeri via mare, connotati da oneri di servizio pubblico, in analogia al provvedimento adottato in materia di condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto via ferrovia.

Inoltre, in esito alle attività di monitoraggio sull'applicazione della Delibera n. 49/2015 in materia di affidamenti dei servizi di trasporto pubblico locale, regionale e nazionale, l'Autorità ha avviato il procedimento di revisione, promosso una consultazione pubblica e successivamente prorogato il termine di

SESTO RAPPORTO ANNUALE AL PARLAMENTO

ART

conclusione del procedimento al 30 novembre 2019. Le attività di monitoraggio condotte sulle procedure di affidamento in corso, hanno avuto altresì ad oggetto la verifica dell'ottemperanza, da parte degli Enti Affidanti, alle prescrizioni dell'Autorità relativamente all'individuazione degli ambiti di servizio pubblico e delle modalità più efficienti di finanziamento per affidamenti aventi ad oggetto servizi di trasporto ferroviario, ed alle condizioni minime di qualità per i nuovi contratti di servizio ferroviario regionale.

In relazione al servizio di trasporto mediante taxi, l'attività consultiva dell'Autorità è stata rivolta ai Comuni (per adeguamenti del servizio in materia di aumento del contingente di licenze taxi e di aggiornamento e/o istituzione di nuove tariffe). L'Autorità è stata altresì audita in Parlamento sulle modifiche introdotte nel 2018 alla disciplina del trasporto pubblico non di linea. Inoltre, sulla base dell'attività consultiva svolta negli ultimi anni, è in corso di valutazione l'adozione di apposite, "linee guida" destinate a Comuni e Regioni, sulle modalità di richiesta del parere all'Autorità.

Tali tematiche sono trattate particolarmente nei paragrafi che seguono.

3.1. Gli affidamenti dei servizi di trasporto pubblico locale, regionale e nazionale

Con specifico riferimento al Regolamento (CE) n. 2016/2338, fermo restando il principio generale dell'obbligo di gara per l'affidamento dei contratti di servizio pubblico, nel trasporto ferroviario è stata introdotta una diversa regolamentazione delle possibilità di deroga che consente agli Enti Affidanti, a meno che non sia vietato dalla legislazione nazionale, di procedere all'affidamento diretto dei contratti stessi. Fattispecie rilevanti e relative condizioni per l'applicazione dell'istituto dell'affidamento diretto possono essere riassunte come di seguito illustrato (Tabella 3).

Tabella 3. Affidamenti diretti nel settore del trasporto pubblico ferroviario di passeggeri

Affidamento di emergenza in caso di interruzione o pericolo di interruzione del servizio	Sempre consentito (durata massima 2 anni).		
Affidamento diretto per i servizi pubblici ferroviari secondo le regole attuali	<i>dal 24/12/17 al 2/12/19</i>	<i>dal 3/12/19 al 24/12/23</i>	<i>dal 25/12/23</i>
	Consentito (durata massima 10 anni, prorogabile del 50% in presenza di investimenti dell'operatore).	Consentito (durata massima 10 anni)	Non consentito
Nuove modalità di affidamento diretto per i servizi pubblici ferroviari	<i>dal 3/12/19</i>		
	Consentite (durata massima 5 anni ovvero 10 anni prorogabili del 50% in presenza di investimenti dell'operatore, a seconda della fattispecie, tra cui: <i>in house</i> ; un solo <i>bidder</i> ; nuovo contratto migliore rispetto al precedente)		

Fonte: ART.

Il prominente ricorso alla procedura dell'affidamento diretto per i servizi ferroviari emerge anche dal monitoraggio dei contratti di servizio vigenti, dei quali la Tabella 4 offre una rappresentazione schematica. È questo il caso delle Regioni Lazio, Puglia e Umbria che, attraverso tale modalità, hanno sottoscritto con la società Trenitalia S.p.A. nuovi contratti di servizio relativi al trasporto pubblico ferroviario di interesse regionale della durata di 10+5 anni (periodo 2018-2032). Gli investimenti che hanno portato a estendere il contratto di servizio per un ulteriore periodo di 5 anni riguardano principalmente l'acquisto di nuovi treni, il *revamping* delle carrozze e lo sviluppo degli impianti manutentivi. Risultano, inoltre, in corso 9 procedure di negoziazione da parte di 6 Regioni che ricorreranno all'affidamento diretto del contratto di servizio per periodi di 10+5 anni, con conseguente decadenza anticipata dei contratti ancora vigenti.

Si rileva, peraltro, un solo caso di affidamento con gara nella Regione Autonoma Valle d'Aosta, aggiudicata in via definitiva alla società Trenitalia S.p.A.

Si evidenzia, inoltre, il caso della Regione Piemonte che, per il Servizio Ferroviario Metropolitan (SFM), ha inteso procedere all'affidamento diretto di tali servizi alla società Trenitalia S.p.A. L'aggiudicazione, avvenuta

ART

SESTO RAPPORTO ANNUALE AL PARLAMENTO

in data 22 maggio 2019, è stata preceduta da un confronto tra i potenziali partecipanti alla procedura, seguendo le procedure disciplinate nel Codice degli appalti: negoziazione e dialogo competitivo. Nella fase finale della procedura, uno dei due partecipanti si è ritirato, senza presentare l'offerta.

Con riferimento ai servizi ferroviari non soggetti a OSP, la Regione Basilicata ha prorogato per l'anno 2019 la convenzione già in essere con la società Trenitalia S.p.A., per il prolungamento di alcuni servizi AV Milano-Salerno fino a Metaponto. Tale convenzione va ad aggiungersi a quelle già stipulate con le Regioni Friuli-Venezia-Giulia ed Umbria, anch'esse relative all'estensione dei servizi operati con materiale rotabile AV verso località al momento non direttamente raggiunte da tali servizi, a fronte di una contribuzione economica da parte dell'Ente e con imposizione di OSP per la tratta convenzionata.

Con riferimento agli affidamenti nel settore del TPL su gomma, il numero delle aziende affidatarie e dei contratti di servizio è, come noto, molto elevato. Lo scenario è caratterizzato da una molteplicità di soggetti che ricoprono il ruolo di Ente Affidante (Regioni e Province Autonome, Città Metropolitane, Agenzie per la mobilità ed Enti di Governo dei Bacini provinciali), e da un'estrema variabilità delle tipologie di servizio affidato, e dalla differente articolazione dei lotti di affidamento (ad esempio, servizi urbani su strada e ad impianti fissi, di navigazione lacuale e fluviale, servizi extraurbani).

Con particolare riferimento ai contratti di servizio di TPL urbano dei capoluoghi delle 14 Città Metropolitane, nel periodo interessato dal presente Rapporto, è stata disposta dagli Enti Competenti la proroga dei contratti di servizio *in house* dei servizi urbani di Bari e Venezia, in attesa del subentro del nuovo gestore o nelle more delle procedure di individuazione dello stesso, in analogia a quanto verificatosi negli anni precedenti per altre realtà territoriali (Cagliari, Catania, Genova, Messina, Milano, Roma Capitale). Si rileva, infine, che nel prossimo biennio verranno a scadenza 9 contratti di servizio relativi al servizio di TPL urbano dei capoluoghi delle 14 Città Metropolitane.

Gli atti di regolazione adottati dall'Autorità nel settore dei servizi di TPL, costituiscono un punto di riferimento per gli Enti Affidanti interessati, dalla fase propedeutica a quella di definizione della documentazione di supporto alla procedura di affidamento, indipendentemente dalla modalità adottata: gare ad evidenza pubblica o affidamenti diretti (di interesse in particolare del settore ferroviario).

Nel periodo di riferimento del presente Rapporto, infatti, numerosi enti territoriali, tra i quali la Regione Molise, le Province di Venezia e Verona, la Provincia autonoma di Bolzano, le Città di Milano e Roma, e il Comune di Velletri direttamente o tramite altri soggetti (studi di consulenza legale, associazioni di categoria), si sono rivolti all'Autorità con richieste di supporto e richieste di chiarimenti tecnico-giuridici, in vista di una coerente e completa applicazione delle misure regolatorie in vigore. E ciò con particolare riferimento all'individuazione e classificazione dei beni utili all'effettuazione del servizio, alla messa a disposizione di informazioni nelle diverse fasi della procedura (in particolare in caso di affidamento diretto), alle redazioni del piano economico-finanziario, e alle correlate modalità di calcolo delle compensazioni e delle tariffe ai fini di verifica dell'equilibrio del contratto di servizio, alle disposizioni applicabili alle diverse forme di affidamento (appalto *versus* concessione), alla disciplina relativa al trasferimento del personale, al coinvolgimento dell'utenza in termini di monitoraggio e verifica degli obiettivi (di qualità) del contratto.

SESTO RAPPORTO ANNUALE AL PARLAMENTO

ART

Tabella 4. Contratti di servizio in vigore aventi ad oggetto servizi di trasporto ferroviario passeggeri

Ente Affidante	Impresa Ferroviaria	Scadenza Contratto di Servizio
Regione Abruzzo	Trenitalia	31.12.2023
	TUA – Società Unica Abruzzese di Trasporto	31.12.2027
Regione Basilicata	Trenitalia	31.12.2023
	FAL – Ferrovie Appulo Lucane	31.12.2023
Prov. Bolzano	Trenitalia	31.12.2024
	SAD - Trasporto Locale	31.12.2024
Regione Calabria	Trenitalia	31.12.2017
	FdC -Ferrovie della Calabria	31.12.2018
Regione Campania	Trenitalia	31.12.2023
	EAV	31.12.2019
Regione Emilia-Romagna	CTI (Consorzio Trasporti Integrati – Trenitalia+TPER)*	31.12.2018
Regione Friuli-Venezia Giulia	Trenitalia	31.12.2019
	FUC - Ferrovie Udine Cividale	31.12.2020
Regione Lazio	Trenitalia	31.12.2032
	ATAC	25.05.2019
Regione Liguria	Trenitalia	31.12.2032
	AMT (Genova-Casella)	15.04.2025
	AMT (Principe -Granarolo)	31.12.2019
Regione Lombardia	ATI (ATM+Trenord) – Linea S5	31.12.2023
	Trenord	31.12.2023
Regione Marche	Trenitalia	31.12.2023
Regione Molise	Trenitalia	31.12.2023
Regione Piemonte	Trenitalia	31.12.2020
	GTT – Gruppo Torinese Trasporti	31.12.2020
	BLS	10.12.2022
Regione Puglia	Trenitalia	31.12.2032
	FdG - Ferrovie del Gargano	31.12.2021
	Ferrotramviaria	31.12.2021
	FSE - Ferrovie del Sud Est e servizi automobilistici	31.12.2021
	FAL - Ferrovie Appulo Lucane	31.12.2021
Regione Sardegna	Trenitalia	31.12.2025
	ARST	31.12.2019
Regione Sicilia	Trenitalia	31.12.2026
Regione Toscana	Trenitalia	31.12.2023
	TFT - Trasporto Ferroviario Toscano	31.12.2023
Prov. Trento	Trenitalia	31.12.2024
	TTE - Trentino Trasporti Esercizio	30.06.2019
Regione Umbria	Trenitalia	31.12.2032
	Busitalia-Sita Nord	31.12.2019
Regione Valle D'Aosta	Trenitalia	scaduto
MIT	Trenitalia (Media-Lunga Percorrenza)	31.12.2026
Regione Veneto	Trenitalia	31.12.2032
	Sistemi Territoriali	31.12.2019

Fonte: ART.

Note: *Fase contrattuale transitoria in attesa di affidamento a SFP (Trenitalia + TPER) in conformità agli esiti della gara già espletata.

ART

SESTO RAPPORTO ANNUALE AL PARLAMENTO

3.1.1. Revisione della Delibera n. 49/2015 sulle procedure di aggiudicazione in esclusiva dei servizi di TPL

Con la Delibera ART n. 129/2017 del 31 ottobre 2017 è stato avviato il procedimento di revisione della Delibera ART n. 49/2015 del 17 giugno 2015 recante misure regolatorie per la *“redazione dei bandi e delle convenzioni relativi alle gare per l’assegnazione in esclusiva dei servizi di trasporto pubblico locale passeggeri svolti su strada e per ferrovia e per la definizione dei criteri per la nomina delle commissioni aggiudicatrici, nonché per la definizione degli schemi dei contratti di servizio affidati direttamente o esercitati da società in house o da società con prevalente partecipazione pubblica”*, la cui conclusione è stata prorogata al 30 novembre 2019 con la Delibera ART n. 44/2019 del 18 aprile 2019.

In particolare, con la Delibera ART n. 143/2018 del 20 dicembre 2018 è stata indetta una consultazione pubblica sul nuovo schema di atto di regolazione. La consultazione, conclusasi il 1° marzo 2019, ha visto la partecipazione di un numero significativo di *stakeholder* (22 interventi, pubblicati sul sito *web* istituzionale dell’Autorità), le cui osservazioni/proposte pervenute sono oggetto di opportune valutazioni ai fini della predisposizione dell’atto di regolazione interessato.

Al procedimento è stata applicata la metodologia di analisi di impatto della regolamentazione approvata con Delibera ART n. 136/2016 del 24 novembre 2016.

La revisione della Delibera ART n. 49/2015 si pone all’interno di un più articolato quadro regolatorio sviluppato dall’Autorità, che coinvolge altre attività correlate alla materia degli affidamenti dei servizi TPL, in relazione alle quali sarà garantito un adeguato coordinamento, con riferimento in particolare a:

- Delibera ART n. 48/2017, recante *“la definizione della metodologia per l’individuazione degli ambiti di servizio pubblico e delle modalità più efficienti di finanziamento (...)”*;
- Delibera ART n. 16/2018, recante *“condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto passeggeri per ferrovia, nazionali e locali, connotati da oneri di servizio pubblico (...)”*;
- Delibera ART n. 106/2018, recante *“contenuto minimo degli specifici diritti che gli utenti dei servizi di trasporto per ferrovia connotati da oneri di servizio pubblico possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e delle infrastrutture ferroviarie (...)”*;
- Delibera ART n. 120/2018 recante *“metodologie e criteri per garantire l’efficienza delle gestioni dei servizi di trasporto ferroviario regionale”*;
- Atto di segnalazione congiunto AGCM-ART-ANAC sulle procedure per l’affidamento diretto dei servizi di trasporto ferroviario regionale, inviata a Regioni, Provincia Autonoma di Trento, Provincia Autonoma di Bolzano – Alto Adige, Conferenza Unificata Stato Regioni, Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, e al Ministero dell’Economia e delle Finanze (25 ottobre 2017)¹⁵.

In relazione ai servizi ferroviari, il procedimento tiene infine conto dell’assetto regolatorio definito con riferimento ai canoni di accesso e utilizzo dell’infrastruttura (Delibera ART n. 96/2015) e agli impianti di servizio (Delibera ART n. 98/2018 di avvio del procedimento).

Alla luce dell’innovato contesto normativo e regolatorio, nonché degli esiti delle attività di monitoraggio svolte (v. *infra*), l’Autorità ha avviato il procedimento in oggetto con la finalità di aggiornare e integrare le disposizioni regolatorie vigenti, predisponendo un nuovo atto interamente sostitutivo della citata Delibera ART n. 49/2015.

¹⁵ Le Autorità ritengono che le procedure di affidamento diretto del servizio di trasporto pubblico ferroviario regionale devono essere lette alla luce sia del Regolamento (CE) n. 1370/2007, sia dei principi generali in tema di trasparenza, non discriminazione e parità di trattamento. Ciò significa che, in caso di affidamento diretto (ma medesime valutazioni varrebbero in caso di affidamento *in house*), la pubblicazione dell’avviso di pre-informazione e, successivamente all’affidamento, delle informazioni relative all’avvenuta concessione, così come la motivazione della scelta fatta, non esauriscono gli obblighi gravanti in capo agli Enti Affidanti. Su di essi, infatti, incombono obblighi informativi e obblighi motivazionali più stringenti: obbligo di operare un confronto competitivo tra le offerte giunte da altri operatori interessati e quella del soggetto al quale si intende affidare il servizio per via diretta, o comunque di effettuare un confronto con *benchmark* appropriati in caso di affidamento *in house*.

SESTO RAPPORTO ANNUALE AL PARLAMENTO

ART

Le Misure proposte disciplinano lo svolgimento delle procedure di affidamento in esclusiva, secondo le diverse modalità ammesse dall'ordinamento (gara, affidamento diretto *e/o in house*) dei servizi di trasporto pubblico locale di passeggeri su strada e per ferrovia, trovando applicazione con opportuni *distinguo* sia per gli affidamenti in appalto, sia per quelli in concessione.

Contiene 28 Misure che accompagnano gli Enti Affidanti (Regioni, Province, Città Metropolitane, Agenzie di Ambito o del TPL) nel percorso di definizione e gestione delle procedure di affidamento. In particolare, le disposizioni dell'Autorità si applicano a:

- fasi propedeutiche all'avvio delle procedure, volte a definire la disciplina dei beni strumentali, con particolare riferimento ai beni finanziati con risorse pubbliche e al materiale rotabile, nonché misure regolatorie finalizzate alla trasparenza, efficienza ed efficacia degli affidamenti, che prevedono *inter alia*, l'adozione da parte degli Enti Affidanti di una "matrice dei rischi" e di un "piano economico-finanziario simulato", nonché l'individuazione di specifici obiettivi di efficacia ed efficienza, mentre le imprese affidatarie sono soggette ad obblighi di contabilità regolatoria e di separazione contabile;
- fasi di affidamento dei servizi, che sono caratterizzate da un "set minimo" di informazioni da mettere a disposizione dei partecipanti alle procedure e, in caso di gara, da misure regolatorie volte a garantire equa e non discriminatoria possibilità di partecipazione di tutti i soggetti interessati, in termini ad esempio di requisiti da possedere, criteri di aggiudicazione e condizioni di trasferimento del personale;
- fase esecutiva del contratto di servizio, basata in particolare sulla disciplina delle modalità di monitoraggio del servizio e relativa rendicontazione (al fine di rafforzare la trasparenza e l'accessibilità dei dati, in risposta all'analisi del mercato), sulla verifica periodica dell'equilibrio economico del contratto e, conseguentemente, degli opportuni meccanismi di incentivazione e di aggiornamento tariffario.

Gli strumenti operativi proposti dall'Autorità e messi a disposizione degli Enti Affidanti nella Delibera ART n. 143/2018, descritti nel Box 4, sono:

- gli schemi per la predisposizione dei contratti di servizio, distinti per modalità di trasporto interessata (ferroviario e su strada), finalizzati a garantire uniformità di strutturazione e omogeneità dei contenuti (minimi) di riferimento;
- gli schemi di contabilità regolatoria per i servizi di trasporto su strada (in analogia con quanto già disciplinato per i servizi ferroviari dalla citata Delibera ART n. 120/2018), adottati dalle Imprese affidatarie, volti a superare le asimmetrie informative che gravano sugli Enti Affidanti, con riferimento agli aspetti economici di gestione del contratto, attraverso l'adozione di strumenti di trasparenza e uniformità di rendicontazione delle voci di costo, ricavo e investimenti per ciascun contratto di servizio interessato;
- il modello di matrice dei rischi, che l'Ente è tenuto ad applicare nella fase propedeutica alla definizione della procedura di affidamento, al fine di identificare e valutare gli specifici rischi connessi all'esercizio del servizio interessato, allocandoli ove opportuno in capo all'Impresa Affidataria e stabilendo di conseguenza in maniera chiara e trasparente le condizioni di partecipazione alla procedura e i relativi oneri in capo alle parti;
- gli schemi per la predisposizione del piano economico-finanziario (PEF), sia a beneficio dell'Ente Affidante (PEF simulato), sia a beneficio di partecipanti alla gara (PEF di gara), che dispongono l'adozione di strumenti omogenei e condivisi, al fine di garantire, anche sulla base di una corretta allocazione dei rischi, l'uso efficiente delle risorse pubbliche attraverso una corretta determinazione delle compensazioni degli obblighi di servizio pubblico connessi all'affidamento;