



normativo, ed in particolare è allineato a quanto previsto dalla Direttiva 2001/14/CE all'art. 8, comma 2, precedentemente citato.

Rispetto a tali investimenti, il GI ha indicato all'Autorità quelli già realizzati direttamente al 31/12/2013, non coperti da contributi pubblici, e quelli da realizzare successivamente al 31/12/2013, in merito ai quali è stata inoltre indicata l'attuale pianificazione in termini di interventi annuali previsti.

Sulla base delle informazioni assunte, l'Autorità ritiene che, nella determinazione del livello di pedaggio, il GI debba orientarsi a principi di maggiore trasparenza ed efficienza economica, ed in particolare:

- a) in coerenza con quanto specificato dal D.Lgs 188/2003 all'art. 15, i conti del GI devono presentare un tendenziale equilibrio tra i ricavi complessivi a vario titolo conseguiti ed i costi relativi alla gestione dell'infrastruttura;
- b) le voci di costo ammissibili, ed in particolare gli oneri finanziari, devono essere valutati dal GI avuto riguardo ad ogni possibile ottimizzazione della gestione del debito, in coerenza con le migliori condizioni di mercato;
- c) gli investimenti del GI successivi al 31/12/2013 devono essere modulati annualmente, così come le linee di debito relativamente accese;
- d) riguardo alla componente di costi di gestione dell'infrastruttura, la sua incidenza deve essere rimodulata nel tempo, con attuazione immediata, al fine di gravare in misura minore nel periodo in cui lo scenario competitivo si va dispiegando e consolidando.

Con riferimento ai criteri di ammissibilità delle voci di costo, l'Autorità ritiene opportuno prescrivere al GI che, per il computo del pedaggio di accesso alla rete AV/AC, siano ammissibili, in aggiunta alla componente relativa al costo di gestione dell'infrastruttura (adeguatamente rimodulato), esclusivamente le seguenti quote annuali degli oneri finanziari, opportunamente ottimizzati in coerenza con le migliori condizioni di mercato:

- a) la quota annuale degli oneri finanziari residui sostenuti direttamente dal GI per gli investimenti già realizzati al 31/12/2013, in quanto non coperti da contributi pubblici;
- b) la quota annuale degli oneri finanziari cumulati da sostenere per gli investimenti in corso di realizzazione successivamente al 31/12/2013, calcolati sui soli costi effettivamente sostenuti dal GI al netto dei contributi pubblici.

Si ritiene inoltre che il GI debba fornire all'Autorità adeguata evidenza, per ciascun anno, degli investimenti programmati, attivati e delle linee di debito relativamente accese, fornendo ogni opportuna documentazione utile per valutarne la coerenza con le migliori condizioni di mercato.

In base ai principi e criteri sopra esposti, il GI ha reso noto all'Autorità di aver ricalcolato l'importo del pedaggio unitario per l'accesso alla rete AV/AC che, secondo le sue stime per l'anno 2015, si colloca intorno ad un valore di 8,2 €/km.

Alla luce delle attuali condizioni di mercato e dell'esigenza di promuovere azioni di supporto allo sviluppo dell'offerta dei servizi AV/AC, l'Autorità ritiene necessario prescrivere al GI l'adozione del pedaggio unitario relativo all'accesso alle tratte della rete AV/AC, così come calcolato dallo stesso gestore in coerenza con i principi e criteri sanciti ai punti precedenti.

2006 e nella Legge Finanziaria 2007, siano stati consolidati il livello dell'investimento e le modalità di apporto dello Stato tramite finanziamento diretto al GI delle attività di completamento del progetto di investimento, lasciando tuttavia definitivamente a carico della società la copertura del fabbisogno finanziario residuo del progetto per una quota pari a circa 4,2 miliardi di euro, da assicurare con i margini derivanti dallo sfruttamento economico delle linee realizzate. Pertanto, in coerenza con gli schemi sopra citati, nel tempo sono state acquisite dal GI fonti per la realizzazione del Progetto TO-MI-NA in relazione a leggi finanziarie e/o provvedimenti legislativi ad hoc per quanto riguarda le fonti pubbliche e mediante la stipula di contratti di finanziamento per quanto attiene alle fonti private.

Il GI ha inoltre indicato che a seguito delle Legge finanziaria 2006 e di quella 2007 l'opera AV già effettuata è stata presa in carico dal GI nel 2006 per un valore comprensivo del valore lordo contabile (opere al lordo degli ammortamenti) e degli interessi capitalizzati (interessi intercalari) sulle opere in costruzione. A fronte di tale valore lordo delle opere lo Stato si è accollato i debiti contratti ed ha mantenuto un apporto in termini di "equity" (Capitale Sociale).

Il GI ha rappresentato inoltre che, in linea con quanto stabilito dalla legge finanziaria 2007, è a proprio carico l'onere di completare l'opera AV/AC, per una stima —come sopra indicato— di ulteriori € 4,2 Mld di investimenti, finalizzati a:

- assicurare la completa copertura finanziaria del Costo a Vita Intera della Linea AV/AC Torino – Milano – Napoli
- completare le attività sulle tratte AV/AC Torino – Milano, Milano- Bologna, Bologna- Firenze, Firenze- Roma e Roma - Napoli
- concludere le attività programmate sui Nodi di Bologna, Firenze, Roma e Napoli.



6.6 Misure di regolazione

- 6.6.1** Si prescrive al GI di modificare la modalità applicativa per il calcolo del canone relativo alle tracce afferenti invii a vuoto di materiale rotabile relativo ai soli servizi AV/AC, assorbendo l'invio nella traccia commerciale immediatamente precedente/seguinte, eliminandone in tal modo la componente di diritto fisso tratta/nodo;
- 6.6.2** Con riferimento ai criteri di ammissibilità delle voci di costo, l'Autorità prescrive al GI che, per il computo del pedaggio di accesso alla rete AV/AC, siano ammissibili, in aggiunta alla componente relativa al costo di gestione dell'infrastruttura, adeguatamente rimodulato, esclusivamente le seguenti quote annuali degli oneri finanziari, opportunamente ottimizzati in coerenza con le migliori condizioni di mercato:
- la quota annuale degli oneri finanziari residui sostenuti direttamente dal GI per gli investimenti già realizzati al 31/12/2013, in quanto non coperti da contributi pubblici;
 - la quota annuale degli oneri finanziari cumulati da sostenere per gli investimenti in corso di realizzazione successivamente al 31/12/2013, calcolati sui soli costi effettivamente sostenuti dal GI al netto dei contributi pubblici.
- 6.6.3** Si prescrive al GI di fornire adeguata evidenza all'Autorità, per ciascun anno, degli investimenti programmati, attivati e delle linee di debito correlativamente acese, fornendo ogni opportuna documentazione utile per valutarne la coerenza con le migliori condizioni di mercato.
- 6.6.4** Si prescrive al GI di adottare con decorrenza immediata il nuovo pedaggio AV/AC, calcolato dallo stesso GI secondo i criteri di cui al punto 6.6.2.



7. PERFORMANCE REGIME

7.1 Contesto di riferimento e principali riferimenti normativi

Ambito Europeo:	Direttiva 2001/14/CE Direttiva 2012/34/UE Regolamento (CE) n. 1371/2007	art. 11 art. 35
Ambito Nazionale:	D.Lgs. n. 188/2003 D.Lgs. n. 70/2014	art. 21
Rete ferroviaria:	RFI – PIR 2014	Paragrafo 6.6; App. cap.6, parte C

7.2 Oggetto della consultazione - problematiche

Il *Performance Regime* è un sistema di incentivazione introdotto dal GI volto a minimizzare le perturbazioni del traffico e a migliorare le prestazioni della rete, attraverso la previsione di penalità in capo ai soggetti responsabili dei ritardi dei treni, IF oppure lo stesso GI. Esso è in linea con la disciplina comunitaria e nazionale. Il sistema prevede sanzioni per atti o eventi che originano ritardo, oltre una certa soglia di tolleranza, di norma variabile da 5 ai 30 minuti, a seconda della tipologia di traffico. Esso attribuisce, inoltre, a certe condizioni, premi in caso di prestazioni superiori alle *performance* dell'anno precedente.

7.3 Quesiti posti in consultazione

7. Performance Regime

- Q.7.1 Si chiedono osservazioni motivate in merito all'attuale impostazione del *Performance Regime*, basato sui ritardi registrati a termine.
- Q.7.2 Si chiedono osservazioni motivate riguardo alla proposta di misurare i ritardi anche nelle stazioni intermedie, od almeno – in una fase iniziale – in quelle maggiormente rilevanti in termini di passeggeri affetti dal possibile ritardo.
- Q.7.3 Si chiedono osservazioni in merito ai costi diretti e "di sistema" conseguenti alla proposta di cui al quesito 7.2.

7.4 Sintesi delle osservazioni

Il sistema adottato dal GI, mutuato da quello applicato a livello internazionale per il traffico merci, contabilizza solo il ritardo registrato alla stazione finale di arrivo del treno. Questo elemento è stato segnalato quale problematico da parte di diverse IF attive nei servizi di trasporto ferroviario passeggeri. Un altro elemento oggetto di critiche è l'ampia soglia di tolleranza per il computo delle penali, ritenuta da taluni soggetti non adeguata ad incentivare comportamenti virtuosi, così come il modesto valore della stessa penale, pari a soli 2 euro al minuto di ritardo (eccedente la soglia).

A proposito del valore di 2 euro per ciascun minuto di ritardo per la determinazione delle penali, una IF ha osservato che, abbinato all'esistenza di soglie consistenti, esso non consente all'IF di recuperare una parte significativa della penalità eventualmente da corrispondere ai viaggiatori, ai sensi del Regolamento (CE) n. 1371/2007²⁷.

La maggioranza dei partecipanti alla Consultazione ha pertanto manifestato un'opinione favorevole alla revisione del *Performance Regime*, aumentando il numero di rilevazioni lungo la tratta²⁸. Taluni soggetti hanno suggerito di registrare il ritardo accumulato: (i) in determinate stazioni intermedie, da scegliere per il TPL in accordo

²⁷ Il Regolamento (CE) n. 1371/2007 prevede la corresponsione del 25% del biglietto pagato in caso di ritardo pari o superiore all'ora e il pagamento del 50% dello stesso biglietto nel caso di ritardo pari o superiore alle due ore. Il D.Lgs. n. 70/2014 ha disposto un sistema sanzionatorio volto ad implementarne le disposizioni (art. 14 del cit. Decreto).

²⁸ Si registrano 9 soggetti su 15 rispondenti in favore della rilevazione dei ritardi anche nelle stazioni intermedie.



con i concedenti dei Contratti di Servizio, oppure (ii) nei nodi significativi della rete ferroviaria, o (iii) in tutte le fermate intermedie²⁹. Si rileva, al contrario, che alcune IF e un'Associazione di IF attive nel trasporto merci si sono espresse in favore del mantenimento del sistema in vigore. Peraltro, questi ultimi soggetti paventano un effetto negativo in termini economico/finanziari sui propri conti derivante da una riforma del sistema nel senso auspicato dagli altri intervenienti. Infatti, dal momento che, in base alle regole sulla gestione della circolazione perturbata, il traffico merci risulta ad oggi penalizzato, il ritardo complessivo computato secondo il nuovo approccio risulterebbe più importante (andando a sommarsi con quello a destino, quello subito nelle stazioni intermedie). Esse osservano che già con il sistema attuale le IF merci registrano sistematicamente penalità a loro carico, e prefigurano un loro aumento se venissero addebitati anche i ritardi in punti intermedi. La stessa Associazione propone inoltre di non imputare alcuna penale nei casi in cui, pur sussistendo un ritardo rilevabile secondo i criteri del *Performance Regime*, questo non abbia prodotto alcun effetto pregiudizievole nei confronti di altre IF oltre a quella da ritenersi responsabile.

Una richiesta presente in numerosi contributi è quella di aumentare il livello di trasparenza dell'implementazione del *Performance Regime*, attraverso:

- una comunicazione dei dati per singolo evento identificando il ritardo attribuito, il soggetto ritenuto responsabile, il treno coinvolto (traccia, giorno e orario);
- una visibilità sul sistema PIC-web dei dati di circolazione delle altre IF in tempo reale;
- l'adozione di equi criteri di implementazione³⁰;
- la possibilità di contestare le determinazioni del GI presso un soggetto terzo.

È stato segnalato infine che non rientrano nel *Performance Regime* i treni soppressi.

Alla Consultazione ha partecipato anche il GI, il quale si è reso disponibile a rivedere il sistema in più punti, nel senso auspicato dai vari partecipanti.

7.5 Valutazioni dell'Autorità

Alla luce delle osservazioni emerse dalla Consultazione, l'Autorità è favorevole ad una revisione del *Performance Regime*. Pare necessario, infatti, riallineare il sistema di incentivi per il traffico passeggeri, sia per le IF che per il GI, alle esigenze degli utenti passeggeri in arrivo alle stazioni intermedie. Limitando poi la rilevazione del ritardo nelle stazioni commerciali intermedie, il pregiudizio paventato dalle IF esercenti traffico merci non avrebbe ragione di sussistere. Per queste ultime, la destinazione finale sarebbe l'unico momento di applicazione delle eventuali penalità. Una modalità alternativa potrebbe essere quella di prevedere, per il solo traffico merci, rilevazioni del ritardo unicamente alla stazione di destinazione. In tal modo si potrebbero considerare anche punti intermedi di registrazione del ritardo non coincidenti con le stazioni commerciali intermedie, senza produrre effetti negativi sulle IF esercenti traffico merci.

Ugualmente meritevoli di attenzione appaiono all'Autorità tutte le iniziative che il GI vorrà adottare per aumentare la trasparenza del sistema (con l'accesso attraverso il PIC-web ai dati di circolazione delle IF, adozione di criteri coerenti e trasparenti in tema di attribuzione della responsabilità del ritardo, elaborazione di una procedura per la soluzione dei conflitti di attribuzione dei ritardi, etc.).

Diversamente da quanto prospettato da un interveniente alla Consultazione, va invece rigettata la proposta di non attribuire alcuna penale nel caso in cui un ritardo imputato ad una IF non si riverberi negativamente sulla operatività di altre IF. Ciò in quanto l'occupazione della traccia oraria per un tempo superiore a quanto contrattualizzato, comunque, comporta una più significativa attenzione e operatività da parte del GI, che è obbligato a rendere la propria attività di coordinamento del traffico, per quello specifico treno, per un tempo superiore a quanto convenuto.

Per quanto riguarda l'eliminazione delle soglie e l'aumento del valore di penalità per minuto, nonché la previsione di valori delle penali crescenti al di sopra delle soglie di 60 e 120 minuti, in modo da allinearle con le soglie previste dal Regolamento (CE) n. 1371/2007, l'Autorità ritiene che tali misure siano necessarie per aumentare

²⁹ In Gran Bretagna, ad esempio, vengono rilevati punti intermedi identificati sulla tabella di percorrenza del treno.

³⁰ È stato segnalato che, quando un treno arriva in ritardo per causa del GI e riparte con ritardo dovuto al primo evento, il GI addebita il ritardo eventualmente maturato a destino all'IF nella seconda traccia.



l'efficacia del sistema di incentivazione³¹, e che esse debbano essere valutate, verificata la sostenibilità economica per il GI nonché l'impatto economico/finanziario sui soggetti partecipanti al sistema, IF merci e IF passeggeri. In tal senso, tenuto conto della disponibilità del GI a riformulare il *Performance Regime* già rappresentata nella Consultazione e riconfermata nel corso delle Audizioni in data 20 e 28 ottobre 2014, si ritiene che ciò debba avvenire sentiti tutti i soggetti interessati (IF, loro Associazioni, enti titolari dei servizi ferroviari di interesse non nazionale e Associazioni consumatori) e alla luce dei criteri illustrati sopra. La nuova disciplina del *Performance Regime*, unitamente ad ogni dato utile per il suo apprezzamento, dovrà essere incorporata nel Prospetto Informativo della Rete e pubblicata sul sito web del GI.

7.6 Misure di regolazione

7.6.1 Si prescrive l'adozione, da parte del Gestore della infrastruttura della rete, di un nuovo *Performance Regime*, sentiti le Imprese Ferroviarie, le loro Associazioni, gli enti titolari dei servizi ferroviari di interesse non nazionale e le Associazioni dei consumatori, orientato ai seguenti principi e criteri:

- a) rilevazione dei ritardi anche nelle stazioni commerciali intermedie o in altri punti intermedi della rete;
- b) eliminazione della soglia di tolleranza dei ritardi;
- c) aumento della penalità unitaria per minuto di ritardo, eventualmente differenziata a seconda della tipologia di traffico (passeggeri vs merci);
- d) ulteriore aumento della penale unitaria al raggiungimento dei 60 minuti di ritardo, incrementandola ancora al raggiungimento dei 120 minuti di ritardo;
- e) introduzione di criteri orientati alla trasparenza (accesso ai dati del traffico via web; comunicazione puntuale degli eventi che hanno originato l'attribuzione di penalità - data, treno interessato, traccia, causa del ritardo, ritardo totale -; casistica dei ritardi e modalità di attribuzione della responsabilità del ritardo; identificazione di una procedura per risolvere eventuali conflitti in merito all'implementazione del sistema di incentivazione);
- f) attribuzione di un ritardo convenzionale di 120 minuti per ogni treno soppresso.

Il nuovo schema di *Performance Regime*, parte del Prospetto Informativo della Rete, dovrà essere pubblicato sul sito web del Gestore della Infrastruttura entro 90 giorni dalla Delibera e reso operativo entro i 30 giorni successivi dalla sua pubblicazione.

³¹ Ciò consentirebbe alle IF di meglio far fronte anche alle richieste di rimborso da parte dei passeggeri in caso di ritardi oltre la soglia dei 60 e 120 minuti ai sensi dell'art.17, Regolamento (CE) n. 1371/2007.



8. CONDIZIONI DI ACCESSO AI SERVIZI

8.1 Quadro di contesto e principali riferimenti normativi

Ambito Europeo:	Direttiva 2001/14/CE Direttiva 2012/34/UE	art. 5 e Allegato II art. 13 e Allegato II
Ambito Nazionale:	D.Lgs. n. 188/2003 L. 23 luglio 2009 n. 99 Direttiva P.C.M. 07/07/2009	art. 20
Rete ferroviaria:	RFI – PIR 2014	par. 5.2.1-5.2.8; par. 6.3

8.2 Oggetto della consultazione - problematiche

I servizi resi alle IF da parte del Gestore della Infrastruttura, oppure dall'operatore dell'impianto di servizio se diverso dal GI, sono disciplinati in ambito comunitario dalle Direttive 2001/14/CE e 2012/34/UE, mentre in ambito nazionale vige il disposto del D.Lgs. n. 188/2003, che ha recepito il contenuto della prima direttiva citata.

Il D.Lgs. n. 188/2003, all'art.20, co. 9, prevede che *"La definizione delle linee guida generali di regolazione, relative alla produzione ed all'acquisto dei servizi di cui al presente articolo, con particolare riguardo ai servizi di manovra ed alla disciplina di effettuazione degli stessi in autoproduzione, da parte delle imprese ferroviarie, deve essere contenuta nel decreto ministeriale di cui all'articolo 17, comma 11. Nel prospetto informativo della rete, di cui all'articolo 13, dovranno essere contenute le procedure specifiche di attuazione relative alla produzione e acquisto dei servizi di cui al presente articolo."* Tale decreto ministeriale non è mai stato emanato.

A sua volta, il GI ha individuato i servizi che sono offerti alle IF e i relativi canoni/tariffe. Infatti, nel PIR sono previste quattro tipologie di Servizi, ricalcando la distinzione fatta nell'ordinamento comunitario e nazionale:

- Servizi inclusi nel "pacchetto minimo di accesso" da considerarsi inclusi nel canone di utilizzo di cui al D.Lgs. n. 188/2003 (paragrafi 5.2.1 e 5.2.5):
 - Trattamento delle richieste di capacità di infrastruttura ai fini della conclusione dei contratti;
 - Utilizzo della capacità assegnata;
 - Uso degli scambi e dei raccordi;
 - Controllo e regolazione della circolazione dei treni, segnalamento e instradamento dei convogli, nonché comunicazione di ogni informazione relativa alla circolazione;
 - Uso del sistema di alimentazione elettrica per la corrente di trazione, ove disponibile;
 - Ogni altra informazione necessaria per la realizzazione o la gestione del servizio per il quale è stata concessa la capacità.
- Servizi Obbligatori, cioè servizi di cui le associazioni internazionali di imprese e le imprese ferroviarie hanno diritto all'accesso ed all'utilizzo dei relativi impianti, se esistenti (paragrafi 5.2.2 e 5.2.6):
 - Accesso e utilizzo di impianti di approvvigionamento di combustibile;
 - Accesso e utilizzo delle stazioni passeggeri, strutture ed edifici ad esse annessi;
 - Accesso e utilizzo di scali e terminali merci;
 - Accesso e utilizzo di aree e impianti di smistamento e di composizione dei treni;
 - Accesso e utilizzo di aree, impianti ed edifici destinati alla sosta, al ricovero ed al deposito di materiale rotabile e di merci;
 - Accesso e utilizzo di centri di manutenzione e ogni altra infrastruttura tecnica.

Il PIR prevede inoltre i seguenti servizi, tra quelli obbligatori:

- Collegamento ferroviario marittimo per/da Sicilia (rotta Villa S. Giovanni – Messina) e Sardegna (rotta Civitavecchia – Golfo Aranci)
- Accesso alla rete GSM-R di telecomunicazioni per i collegamenti di servizio terra/treno .
- Servizi Complementari (paragrafi 5.2.3 e 5.2.7)
 - Corrente di trazione;



- Preriscaldamento e climatizzazione treni passeggeri;
- Rifornimento carburante;
- Rifornimento idrico;
- Servizi di manovra;
- Assistenza alla circolazione di treni speciali;
- Controllo della circolazione di treni che effettuano trasporti di merci pericolose;
- Assistenza a persone a mobilità ridotta.
- Servizi Ausiliari (paragrafi 5.2.4 e 5.2.8):
 - Fornitura di informazioni complementari;
 - Studi di fattibilità di tracce orarie;
 - Apertura/abilitazione di impianti e/o linee chiuse/impresenziate;
 - Verifica tecnica sul materiale rotabile.

Le problematiche emergenti dalla prospettiva di un recepimento della Direttiva Recast attengono a diversi ordini di profili:

- una diversa articolazione nella Recast dei servizi all'interno delle varie categorie rispetto a quella prevista dalla legislazione nazionale vigente, che potrebbe essere causa di differenti modalità di accesso da parte dei potenziali fruitori;
- l'introduzione della figura dell'*operatore di impianto di servizio*, ovvero *"un'entità pubblica o privata responsabile della gestione di uno o più impianti di servizio o della prestazione di uno o più servizi alle imprese ferroviarie di cui all'allegato II, punti da 2 a 4"*, che deve essere caratterizzato da una adeguata separazione funzionale e contabile dalle imprese ferroviarie, in particolare se detentrici di una posizione dominante sul mercato;
- la definizione di procedure eque e non discriminatorie per l'accesso agli impianti, caratterizzate da tempistiche ragionevoli;
- la congruità dei canoni richiesti dai Gestori per l'esercizio dei servizi, che non potranno superare i costi della loro fornitura, aumentati di un profitto ragionevole.

8.3 Quesiti posti in consultazione

Q.8.1 Si chiedono osservazioni motivate in merito alla evoluzione prospettica del quadro delle condizioni di accesso ai servizi, come prefigurato dalla Direttiva 2012/34/UE.

8.4 Sintesi delle osservazioni

In previsione dell'avvio delle procedure di affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale su ferro, emerge da parte delle Regioni la necessità che il GI alleghi al PIR un'anagrafica completa degli impianti necessari per lo svolgimento dei servizi, in modo da poter richiamare tali informazioni nei propri bandi e garantire la parità di condizioni ai partecipanti alle procedure di gara.

Una IF osserva, in prospettiva, che la Direttiva 2012/34/UE per quanto riguarda i centri di manutenzione per l'AV pare peggiorativa dell'attuale quadro regolamentare (previsto dal D.Lgs. n. 188/2003, all'art. 20, c.2, lettera f). Al momento, l'accesso sarebbe garantito, mentre rientrebbe nel pacchetto dei servizi ausiliari una volta recepita la nuova direttiva (si veda Allegato II, (4)(e) della Direttiva 2012/34/UE).

Un'Associazione di IF operanti nel traffico merci lamenta la mancanza di accessibilità per la generalità degli operatori ad taluni impianti di manutenzione e altre infrastrutture tecniche. Per gli spazi di sosta, in particolare, segnala gli effetti dell'applicazione della Direttiva P.C.M. 07/07/2009³² sulla disponibilità di tali impianti.

Per tutti i servizi, ma specialmente nel caso di impianti destinati all'utilizzo da parte dei passeggeri (stazioni), è sentita infine la necessità di un monitoraggio della qualità dei servizi offerti.

³² Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri, d'intesa con il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti e con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, del 07/07/2009, riguardante impianti e scali merci, impianti manutenzione rotabili, aree o impianti per il ricovero, la sosta e la fornitura di servizi ai treni, accesso all'infrastruttura ferroviaria nazionale.



8.5 Valutazioni dell'Autorità

L'Autorità ritiene importante intervenire tempestivamente in ordine alla messa a disposizione e a canoni certi degli impianti necessari per lo svolgimento dei servizi ferroviari regionali in regime di contribuzione pubblica. Questo in quanto sono in scadenza i contratti di servizio con Trenitalia e imminenti le procedure competitive per l'assegnazione dei servizi (di 15 anni di durata, estendibili a 22½ in caso di investimenti, tipicamente sul materiale rotabile). È pertanto necessario che tali impianti siano preventivamente censiti, in maniera da poter eventualmente inserirne la disciplina per l'accesso all'interno degli Accordi quadro che le Regioni stipulano con il relativo Gestore in previsione dell'espletamento delle gare. L'identificazione potrebbe avvenire mediante l'elaborazione di un *geodatabase*³³ contenente le seguenti informazioni:

- la localizzazione degli impianti;
- le loro caratteristiche e dotazioni esistenti, ed i relativi piani di sviluppo;
- il soggetto responsabile della loro gestione;
- le condizioni normative/economiche di accesso agli impianti stessi, sulla base di canoni per i servizi orientati alla copertura del costo della loro fornitura, aumentato di un utile ragionevole.

In prospettiva, per stazioni passeggeri, scali merci, aree di manovra, stazioni di deposito, in allineamento a quanto previsto dalla Direttiva Recast, è opportuno qualificare la figura dell'*"operatore dell'impianto di servizio"*, indipendente sotto il profilo organizzativo e decisionale da ente o società che *"è attiva e detiene una posizione dominante sui mercati nazionali di servizio di trasporto ferroviario per il quale il servizio è utilizzato"*. Prioritario, anche in questo caso, è la disponibilità di una anagrafica completa degli Operatori attivi sul mercato.

Sul tema dell'accessibilità degli impianti relativi ai servizi ausiliari, tra i quali i centri di manutenzione pesante, l'Autorità, tenuto conto che gli unici due operatori nell'AV dispongono di centri di manutenzione distinti, si riserva di monitorare l'evoluzione delle dinamiche nel settore interessato.

8.6 Misure di regolazione

- 8.6.1** Si prescrive al Gestore della infrastruttura della rete di pubblicare nel Prospetto informativo della rete, con aggiornamento annuale, un unico documento che contenga, in forma analitica, le informazioni circa l'attuale offerta di tutti gli impianti e relativi servizi collegati all'uso dell'infrastruttura ferroviaria, comprensivo, tra l'altro, dei seguenti elementi:
- a) localizzazione degli impianti;
 - b) loro caratteristiche e dotazioni esistenti, e relativi piani di sviluppo;
 - c) soggetto responsabile della loro gestione;
 - d) canoni per l'accesso agli impianti e per i singoli servizi offerti al loro interno.

³³ Le rappresentazioni geocartografiche estendono le già consistenti possibilità dell'elaborazione dei dati ottenuta tramite database o fogli elettronici e possono essere adottate per migliorare analisi, valutazioni e, più in generale, "conoscenza" in numerosi processi decisionali e settori di ricerca che richiedono di tener conto dell'informazione geografica e localizzativa.

9. PERSONE A MOBILITÀ RIDOTTA (PMR)

9.1 Quadro di contesto e principali riferimenti normativi

Ambito Europeo:	Regolamento (CE) n. 1371/2007	artt. 18-25
Ambito Nazionale:	D.Lgs. n. 70/2014	art. 16
Rete ferroviaria:	RFI – PIR 2014	parr. 5.2.7 e 6.3.2

9.2 Oggetto della consultazione - problematiche

L'ordinamento comunitario e nazionale tutelano l'accesso ai servizi ferroviari per le persone con disabilità e per le persone a mobilità ridotta (di seguito: PMR)³⁴. Il Considerando (10) del Regolamento (CE) n. 1371/2007 relativo ai "Diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario", prevede che: *"I servizi di trasporto ferroviario di passeggeri dovrebbero andare a vantaggio di tutti i cittadini. Di conseguenza, le persone con disabilità e le persone a mobilità ridotta, a causa di disabilità, età avanzata o per altre ragioni, dovrebbero poter accedere al trasporto ferroviario a condizioni comparabili a quelle degli altri cittadini."*

All'art. 22, il Regolamento comunitario stabilisce che *"In caso di partenza, transito o arrivo di una PMR in una stazione ferroviaria dotata di personale, il gestore della stazione fornisce gratuitamente l'assistenza necessaria all'interessato per salire sul treno in partenza o scendere dal treno in arrivo per cui ha acquistato un biglietto"*. Allo stato, per tali servizi, che vengono qualificati come servizi complementari nel PIR 2014, il GI chiede alle IF la corresponsione di tariffe, i cui importi sono riportati al corrispondente par. 6.3.2. Tali corrispettivi variano da un minimo di 40 euro, per un intervento senza carrello in una cd. Stazione Master, ad un massimo di 86 euro, con uso di carrello in altra stazione (non Master), compresa tra quelle ove è presente il servizio, al momento pari a 264 stazioni³⁵. Da più part, tuttavia, è stato sostenuto che ciò si pone in contrasto con le previsioni di cui all'art. 22 del Regolamento comunitario, dove la gratuità dell'assistenza dovrebbe essere intesa non solo per il passeggero ma anche per l'impresa ferroviaria.

9.3 Quesiti posti in consultazione

Q.9.1 Passeggeri a mobilità ridotta: Si chiedono osservazioni motivate in merito alla attuale formulazione dei par. 5.2.7 e 6.3.2 del PIR, anche in relazione a quanto stabilito dall'art. 22 del Regolamento (CE) n. 1371/2007.

9.4 Sintesi delle osservazioni

La maggior parte dei partecipanti alla Consultazione, IF e Regioni, ha lamentato l'eccessiva onerosità del servizio reso dal GI. Una IF attiva nel TPL osserva che il modello è *"insostenibile nell'ambito del trasporto regionale"*, dato il ricavo contenuto per singolo passeggero; un'altra IF, anch'essa attiva nel trasporto regionale, concorda sull'eccessiva onerosità del servizio, pur manifestando un apprezzamento per il servizio che il GI garantisce attraverso la propria rete dedicata di Sale Blu. Una Regione suggerisce l'introduzione di tariffe differenziate a seconda della fattispecie di intervento, in maniera più dettagliata rispetto a quanto previsto ora dal PIR.

Taluni soggetti si spingono fino a sostenere che i costi dell'assistenza a terra debbano essere interamente assunti dal GI e non gravare affatto sulle IF. Peraltrò, alcune IF sottolineano come gli interventi strutturali alle stazioni,

³⁴ L'art. 3 del Regolamento(CE) n. 1371/2007, definisce, al punto 15), la «persona con disabilità» o «persona a mobilità ridotta»: qualsiasi persona la cui mobilità sia ridotta, nell'uso del trasporto, a causa di qualsiasi disabilità fisica (sensoriale o locomotoria, permanente o temporanea), disabilità o handicap mentale, o per qualsiasi altra causa di disabilità, o per ragioni di età, e la cui condizione richieda un'attenzione adeguata e un adattamento del servizio fornito a tutti i passeggeri per rispondere alle esigenze specifiche di detta persona».

³⁵ Per una PMR in partenza, secondo quanto riportato nella Relazione di RFI redatta in ottemperanza all'obbligo di cui all'art. 16, comma 1 del D.Lgs. n. 70/2014, l'assistenza inizia 30 minuti prima dell'orario di partenza del treno. Perciò il servizio si svolge in un arco di orario contenuto, di circa mezz'ora.

che il GI avrebbe dovuto operare secondo le Specifiche Tecniche di Interoperabilità (STI), di cui alla Decisione della Commissione del 21 dicembre 2007³⁶, non siano stati ancora completati.

A questo proposito, molti soggetti hanno fatto presente che l'attuale sistema disincentiva il GI ad effettuare quegli investimenti sull'infrastruttura ferroviaria che consentirebbero alle PMR di fruire in autonomia del diritto alla mobilità (come il rialzamento a 55 cm del marciapiede per consentire l'incarrozzeramento diretto, idonei ascensori e servizi igienici), dal momento che la fornitura dei servizi di assistenza rappresenta per il Gestore un ricavo che verrebbe a cessare/ridursi una volta completate le STI. Alcune Regioni sottolineano come l'adeguamento delle stazioni venga spesso, in realtà, ribaltato sugli enti locali³⁷.

Viene segnalata anche una carente informazione circa le caratteristiche di accessibilità delle stazioni che non offrono il servizio di assistenza, così come la presenza disomogenea sul territorio degli stessi servizi di assistenza.

Il GI, che ha partecipato alla Consultazione, ha fatto presente che, in veste di *Station manager*, a partire dal 2011, ha reso disponibili servizi a terra per viaggiatori disabili e a mobilità ridotta, offerti gratuitamente alle PMR e a tariffe orientate ai costi per le IF. L'assistenza è disponibile in 264 stazioni, che comprendono 14 principali stazioni, le c.d. Stazioni Master, dove l'accoglienza alle PMR prevede l'accesso a spazi riservati, le Sale Blu, e servizi specifici.

9.5 Valutazioni dell'Autorità

La questione dell'accessibilità del materiale rotabile e delle stazioni per le PMR, nonché dell'assistenza alle stesse è tema di rilevante attualità, anche tenuto conto delle dinamiche demografiche in atto nel nostro Paese e nell'Unione³⁸. Dalla Consultazione è emerso che la totalità dei rispondenti lamenta l'eccessiva onerosità dei servizi di assistenza e/o l'opportunità che i relativi costi vengano sopportati esclusivamente dal GI, in virtù di quanto previsto dal quadro normativo comunitario. In merito a quest'ultima affermazione, l'Autorità svolge le seguenti considerazioni.

Il Regolamento (CE) n. 1371/2007 disciplina la materia per quel che qui rileva agli artt. 21 (Accessibilità), 22 (Assistenza nelle stazioni ferroviarie) e 23 (Assistenza a bordo). In tema di accessibilità, esso stabilisce che *“le imprese ferroviarie e i gestori delle stazioni garantiscono, mediante il rispetto delle STI per le persone a mobilità ridotta, l'accessibilità delle stazioni, delle banchine, del materiale rotabile e degli altri servizi alle persone con disabilità o a mobilità ridotta”* (art. 21 (1)). Nella Decisione della Commissione del 21 dicembre 2007 dove vengono individuate le STI, al punto 4.1.2.1 vengono elencate *“le specifiche funzionali e tecniche del sottosistema Infrastruttura connesse all'accessibilità delle persone con mobilità ridotta”* che comprendono, oltre ad idonei *“Rivestimenti dei pavimenti, Informazioni tattili, Percorsi tattili sul pavimento, Segnaletica su porte e pareti vetrate, Servizi igienici, Arredo, Bigletterie o distributori di biglietti/uffici informazioni, Obliteratrici, Illuminazione,”* etc., anche il *“Dispositivo di ausilio per la salita a bordo”*³⁹. Tutte le STI riportate sono di competenza del Gestore della stazione, inclusa l'attrezzatura per l'incarrozzeramento diretto (il menzionato *“dispositivo di ausilio per la salita a bordo”*).

Per quanto concerne l'assistenza nelle stazioni ferroviarie, si può delineare un obbligo in capo al Gestore della stazione di (i) provvedere all'assistenza se presente in stazione con proprio personale, ovvero (ii) indicare la stazione prossima dove tale servizio è disponibile (quest'ultimo obbligo, solo informativo, è condiviso con l'IF). In particolare, all'art. 22 (1), è stabilito che *“il gestore della stazione fornisca gratuitamente l'assistenza necessaria all'interessato per salire sul treno in partenza o scendere dal treno in arrivo”*.

Questa norma è stata interpretata dal GI nel senso che la gratuità deve essere assicurata solo al viaggiatore, ma non anche all'impresa ferroviaria che lo trasporta. Tale interpretazione tuttavia non appare pienamente rispondente allo spirito delle richiamate disposizioni del Regolamento (CE) n.1371/2007.

³⁶ Decisione della Commissione del 21 dicembre 2007 relativa ad una specifica tecnica di interoperabilità concernente le «persone a mobilità ridotta» nel sistema ferroviario transeuropeo convenzionale e ad alta velocità, C(2007) 6633, GUCE L65/72.

³⁷ Quest'ultima circostanza pare tuttavia essere in linea con le previsioni del Regolamento (CE) n. 1371/2007, che consente una deroga agli obblighi previsti in capo al Gestore della stazione in caso di «contratto di servizio pubblico aggiudicato conformemente alla normativa comunitaria, purché l'autorità competente abbia predisposto attrezzature o disposizioni alternative che garantiscono un livello equivalente o più elevato di accessibilità dei servizi di trasporto» (art. 22, comma 2).

³⁸ *“Questions of accessibility are essential to improve the modal share of rail, in particular in the context of ageing of the European population... Rail appears not to be reaching some 19% of the EU population because of accessibility issues.”*, Report from The Commission to the Council and the European Parliament: Fourth report on monitoring development of the rail market, cit. p.22.

³⁹ Decisione della Commissione del 21 dicembre 2007, cit.. Tale disposizione pare disattesa dalle norme operative che si è dato il GI, nonostante il fatto che la disposizione sia stata recepita nel UIC Code n.140 R del gennaio 2008, cioè dall'associazione che rappresenta i gestori delle infrastrutture ferroviarie a livello internazionale.

Con specifico riguardo alla ripartizione degli oneri necessari a garantire l'accessibilità per la PMR delle stazioni e del materiale rotabile, essi appaiono delineati chiaramente nelle STI che prevedono che l'adeguamento del materiale rotabile è di competenza dell'IF, mentre quello della stazione è del Gestore dell'impianto. Per quanto riguarda l'assistenza in stazione, l'obbligo ricade sul Gestore della stazione, laddove dispone di personale, mentre è dell'IF l'assistenza a bordo treno⁴⁰. Circa l'obbligo di assistere la salita e la discesa dal treno della PMR, il Regolamento comunitario assegna tale obbligo ad entrambi i soggetti, se presenti (art. 22 (1) e art. 23)⁴¹. Laddove è necessario, per la salita e la discesa del passeggero a mobilità ridotta, l'uso di un dispositivo sollevatore, posto che quest'ultimo rientra nelle dotazioni dell'infrastruttura e discende dagli obblighi previsti dalle STI in capo al Gestore della stazione in tema di accessibilità, si può ritenere che cadano su di lui sia la responsabilità del suo utilizzo che i relativi oneri.

Alla luce della ricostruzione operata, appare corrispondere ad una ripartizione equa dell'onere dell'assistenza alle PMR la previsione, da parte del Gestore, di un contributo minimo a carico dell'IF, da esigere ogni qualvolta lo stesso Gestore provvede al servizio di assistenza, posto che l'unica componente del servizio sulla quale esiste un obbligo condiviso tra IF e Gestore della stazione e che, conseguentemente, può condurre ad una ripartizione dei relativi oneri economici, è quello riguardante la mera salita e discesa dal treno della PMR. Detto diversamente, si tratta allora di delineare una tariffa che sia equa, nel senso che tenga conto, nel determinare l'importo per il servizio a carico della IF, del prevalente obbligo in capo al Gestore della stazione di assistere la PMR laddove il servizio è reso nel perimetro stesso della stazione. L'Autorità ritiene che tale contributo debba essere in misura pari ai costi marginali per la fornitura del servizio.

Si consideri peraltro che l'assunzione (di larga parte) degli oneri da parte del Gestore per l'assistenza in stazione risulta anche funzionale ad un migliore allineamento degli incentivi alla implementazione di un programma di investimenti, come richiesto dalle Specifiche Tecniche di Interoperabilità. Laddove gli investimenti di "messa a norma" della stazione risultassero sufficienti a consentire la fruizione in autonomia da parte della PMR, non sarebbe più necessaria la relativa assistenza.

Infine, per assicurare una maggiore e più omogenea diffusione del servizio di assistenza nelle stazioni sul territorio nazionale, in modo da evitare ogni discriminazione tra gli utenti residenti in zone diverse, si ritiene necessario chiedere al Gestore la pubblicazione del cronoprogramma degli investimenti per le STI-2007-PMR previsti nel quinquennio a venire. Si ritiene anche opportuno intervenire per assicurare una più adeguata informazione in relazione alla possibilità e alle modalità di accesso alle stazioni in cui non viene fornito il servizio di assistenza alle PMR richiedendo al Gestore una informazione più chiara dei servizi disponibili su tutto l'insieme delle stazioni aperte al pubblico lungo la rete del GI.

9.6 Misure di regolazione

- 9.6.1 Si prescrive al Gestore della stazione di fornire il servizio di assistenza alle persone a mobilità ridotta consistente nell'accompagnamento al/dal binario del treno con costo totalmente a proprio carico nelle 264 stazioni già individuate dal Gestore della Infrastruttura e dove è presente con proprio personale.
- 9.6.2 Si prescrive al Gestore della Infrastruttura della rete ferroviaria di determinare una tariffa, da pubblicare sul Prospetto Informativo della Rete, per il servizio di assistenza alle persone a mobilità ridotta offerto dove il Gestore della stazione è presente con proprio personale, che preveda un importo per l'Impresa ferroviaria pari ai costi marginali per la fornitura del servizio.
- 9.6.3 Si prescrive al Gestore della Infrastruttura di fornire le seguenti informazioni, con cadenza annuale, da rendere accessibili nel Prospetto Informativo della Rete pubblicato sul sito web dello stesso Gestore e nella sezione del proprio sito web dedicata alle persone con mobilità ridotta:
 - a) attuale distribuzione sul territorio delle stazioni aperte al pubblico prive dei servizi di assistenza alle PMR, con precisa identificazione delle caratteristiche di accessibilità;
 - b) programma di investimenti nei prossimi cinque anni per l'adeguamento alle STI-PMR-2007 delle stazioni aperte al pubblico lungo la rete ferroviaria del Gestore della infrastruttura.

⁴⁰ L'art. 23, primo capoverso, recita: "Senza pregiudizio delle norme di accesso di cui all'articolo 19, paragrafo 1, le imprese ferroviarie forniscono gratuitamente alle persone con disabilità e alle persone a mobilità ridotta assistenza a bordo del treno nonché per salire e scendere dal treno".

⁴¹ In mancanza di personale di accompagnamento a bordo di un treno o di personale in una stazione il Regolamento richiede sia al Gestore della stazione sia all'IF di effettuare "tutti gli sforzi ragionevoli per consentire alle persone con disabilità o alle persone a mobilità ridotta di avere accesso al trasporto ferroviario" (art. 21(2)).

10. ASSEGNAZIONE DI SPAZI PUBBLICITARI, DESK INFORMATIVI, AREE PER LA FORNITURA DI SERVIZI AUTOMATIZZATI ALLA CLIENTELA

10.1 Quadro di contesto e principali riferimenti normativi

Ambito Europeo:	Direttiva 2001/14/CE Direttiva 2012/34/UE	Allegato II, par. 2(a) Allegato II, par. 2(a)
Ambito Nazionale:	D.Lgs. n.188/2003 Provvedimento URSF n. 890/5 del 5 novembre 2013 Provvedimento URSF n. 885/5 del 5 novembre 2013 Provvedimento AGCM n. 24804 del 19 febbraio 2014 - caso A443 NTV/FS/Ostacoli all'accesso nel mercato dei servizi di trasporto ferroviario passeggeri ad alta velocità	art. 20, co. 2, lett.b)
Rete ferroviaria:	RFI – PIR 2014	par. 2.3.3.2

10.2 Oggetto della consultazione - problematiche

L'accesso alle stazioni ed ai loro spazi è assicurato alle IF dall'ordinamento nazionale e comunitario. Il D.Lgs. n. 188/2003 stabilisce che *"le associazioni internazionali di imprese e le imprese ferroviarie, hanno altresì il diritto all'accesso ed all'utilizzo, a condizioni eque, non discriminatorie e trasparenti, di... b) stazioni passeggeri, strutture ed edifici ad esse annessi..."* (art. 20, co. 2, lett.b)). Anche la Direttiva Recast si occupa del tema in parola affermando, in proposito, che l'accesso deve essere consentito agli impianti e ai servizi ivi prestati, incluse tra l'altro, *"stazioni passeggeri, loro edifici e altre strutture inclusi i sistemi di informazione di viaggio e spazi adeguati per i servizi di biglietteria..."* (All. II, par. 2(a)). Tali servizi ricadono nell'ambito dei servizi obbligatori che devono essere garantiti dal GI o dal Gestore della stazione, se diverso dal primo soggetto, laddove esistono i relativi impianti.

In tempi recenti, tuttavia, si sono registrati interventi, da parte sia dell'URSF, sia dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM), a fronte di segnalazioni di comportamenti scorretti da parte di Gestori di stazione nei confronti di una IF *newcomer*.⁴² Si è posto quindi il quesito se i criteri adottati dai Gestori di stazione siano idonei ad assicurare l'instaurarsi di un corretto *level playing field* tra imprese ferroviarie concorrenti.

10.3 Quesiti posti in consultazione

Q.10.1 Assegnazione di spazi pubblicitari, desk informativi, aree per la fornitura di servizi automatizzati alla clientela

Si chiedono osservazioni motivate in merito all'attuale formulazione del PIR, con particolare riferimento ai principi in base ai quali le risorse per i servizi di stazione vengono ripartite fra le imprese ferroviarie nonché ai criteri e procedure per l'assegnazione e l'ottenimento di spazi pubblicitari, di spazi per desk informativi e di aree per la fornitura di servizi automatizzati e non alla clientela finale.

10.4 Sintesi delle osservazioni

Nella Consultazione sono emerse doglianze con riguardo alle politiche di allocazione dello spazio per le attività tipiche delle IF all'interno delle stazioni rispetto a quello destinato ad altre attività commerciali svolte dal GI e dagli altri Gestori di stazione. In generale, è stata segnalata un'inadeguatezza complessiva degli spazi informativi rispetto a quelli destinati alla pubblicità, di solito non attinenti ai servizi ferroviari, a cui si sommerebbero richieste di

⁴² Si veda il procedimento A443 citato nella sezione 10.1 *Quadro di contesto e Riferimenti normativi*, che si è concluso con l'adozione di impegni. In particolare, gli impegni offerti da RFI ed altre società del gruppo FS (Grandi Stazioni Spa e Centostazioni Spa) hanno sancito il diritto in capo all'impresa denunciante di desk informativi e biglietterie automatiche nelle stazioni servite in misura minima di due postazioni, con possibilità di aumentare lo spazio assegnato in modo proporzionale al traffico servito dall'IF in quella stessa stazione. È prevista anche una tempistica certa della procedura per l'allocazione delle biglietterie automatiche e dei desk informativi, che vede coinvolta la stessa IF nella scelta degli spazi, che dovranno essere precedentemente individuati dallo *Station manager* e comunicati al GI, il quale centralizzerà la procedura, in coincidenza con l'adozione di un nuovo orario di servizio.

maggiore trasparenza nei criteri applicati per la classificazione delle stazioni, indicando quali servizi informativi, di biglietteria, con relative caratteristiche, potrebbero essere richiesti dalle IF o dalle Regioni, Province Autonome o altri enti titolari dei servizi ferroviari di interesse non nazionale, in qualità di enti appaltanti servizi di TPL ferroviario. Una IF segnala "situazioni critiche" per la fornitura dei servizi automatizzati a prezzi elevati. Si dovrebbe, inoltre, ad avviso di una IF *newcomer*, concedere un maggiore spazio nelle stazioni per promuovere adeguatamente i servizi di nuovi operatori ferroviari.

Alcune IF rivendicano il diritto ad un pieno soddisfacimento del principio di non discriminazione fra operatori ferroviari in modo che i viaggiatori siano nelle condizioni, sin dal momento in cui accedono in stazione, di avere evidenza dell'esistenza di più operatori e scegliere liberamente il servizio di trasporto. L'IF *incumbent* osserva che un'equa ripartizione degli spazi deve necessariamente tener conto dell'ampiezza dell'offerta e della clientela interessata dai servizi di ciascuna impresa.

Questa posizione, che sottende un principio di proporzionalità nell'assegnazione degli spazi in base al traffico servito, è presente anche negli impegni presentati nell'ambito del procedimento AGCM A443, dove biglietterie automatiche e desk informativi sono allocati tra le IF proporzionalmente *"al numero di treni medi/giorno in partenza e in arrivo nella stazione per tipologia di traffico"*⁴³. Tale impostazione, ribadita dal GI nel corso della Consultazione, è stata criticata da una IF *newcomer* che la ritiene non conforme alle previsioni contenute nella Direttiva 2012/34/UE Recast che, all'art. 13(2), richiede la fornitura dei servizi obbligatori, tra i quali l'accesso alle stazioni e ai suoi spazi ed impianti, *"su base non discriminatoria*, a tutte le imprese ferroviarie". L'IF propone di estendere il principio di *"medesima e omogenea evidenza al pubblico"*, assicurato dal GI per l'informazione sugli orari dei treni (par. 2.3.3.2 del PIR 2014), all'allocazione degli spazi assegnati alle IF nell'ambito della stazione.

10.5 Valutazioni dell'Autorità

Secondo le osservazioni pervenute e, in particolare, secondo quanto segnalato da Regioni e IF operanti nel traffico passeggeri, l'accessibilità degli spazi nelle stazioni e dei servizi ivi offerti appare ancora caratterizzata da elementi di criticità, anche a valle degli impegni assunti nell'ambito del procedimento AGCM A443⁴⁴.

Preliminarmente, si osserva che il contesto normativo nazionale e comunitario tutela le IF che chiedono l'accesso ai vari segmenti dell'infrastruttura ferroviaria, ivi comprese le stazioni, nell'esercizio delle loro attività tipiche. L'accesso alla stazione deve essere garantito per quelle attività, come le biglietterie, gli spazi per l'accoglienza e l'assistenza dei passeggeri e i desk informativi, che sono pertinenti allo svolgimento delle attività ferroviarie delle IF. Per garantire che gli spazi riservati alle attività di tipo informativo a disposizione delle IF siano adeguati, potrebbe anche risultare opportuno disporre misure di contenimento degli spazi commerciali esistenti. In tal senso, si evidenzia la necessità di monitorare le dinamiche esistenti a livello nazionale, sia con riferimento alle stazioni sulla rete principale (fondamentale, AV) che quella secondaria (complementare).

Dal punto di vista giuridico, tali servizi, secondo la classificazione presente nell'ordinamento comunitario e recepita da quello nazionale, presentano natura di servizi obbligatori, nel senso che laddove esistono i relativi impianti (le stazioni, nel caso di specie), l'accesso agli stessi e ai connessi servizi devono essere consentiti se richiesti dalla IF, e tariffati ai costi più un utile ragionevole⁴⁵.

⁴³ Per la precisione, gli impegni di RFI, Centostazioni e Grandi Stazioni specificano per le biglietterie automatiche (BSS) che "l'individuazione del numero delle aree assegnabili all'IF richiedente avverrà secondo un criterio che prevede una ripartizione degli spazi proporzionale al numero di treni medi/giorno in partenza/arrivo nella stazione, per tipologia di traffico (BSS per traffico locale/regionale, medio/lunga percorrenza, AV) e poi, con riferimento a ciascuna tipologia di traffico, l'ulteriore suddivisione sulla base del numero di treni dell'IF richiedente con fermata passeggeri in stazione" (Allegato alla Decisione AGCM del 19 febbraio 2014, nel caso A443 cit., pag.23).

⁴⁴ Questo dato è allineato con le rilevazioni della CE nel suo *"Fourth report on monitoring of the rail market"*, pubblicato a giugno 2014, cit., dove emerge che il grado di soddisfazione per i servizi resi in stazione (accesso alle informazioni sui treni, biglietterie, pulizia degli spazi aperti al pubblico, procedure per i reclami) dei consumatori italiani colloca il nostro Paese al quart'ultimo posto, con un valore del 34% di giudizi buoni e molto buoni, a fronte di una media UE(22) del 59%.

⁴⁵ Secondo la Direttiva 2001/14/CE, i servizi di accesso alla stazione e ai relativi servizi, sono ricompresi tra quelli dell'Allegato II, punto 2, che devono essere "forniti su base non discriminatoria e le richieste da parte delle IF possono essere rifiutate unicamente se esistono alternative valide alle condizioni di mercato" (art.5(1)). Essendo "servizi di linea" la Direttiva precisa che i relativi diritti "sono stabiliti al costo direttamente legato alla prestazione del servizio ferroviario" (art. 7(2)), anche se poi il criterio del costo viene bilanciato dalla previsione che vuole "i prezzi dei servizi di cui all'allegato II, punto, 2, si tiene conto della situazione della concorrenza nel settore dei trasporti ferroviari" (art. 7(7)). Anche il D.Lgs. n. 188/2003 ripropone i principi comunitari, raffigurando unico elemento orientativo nella determinazione dei corrispettivi (equi e non discriminatori) "la situazione della concorrenza nel settore" (art. 20, comma 3). È nella Direttiva Recast, all'art. 32(7), che viene sancito l'orientamento ai costi per i servizi obbligatori, di cui all'Allegato II, punto 2: "Il canone richiesto per l'accesso agli impianti di servizio di cui all'Allegato II, punto 2, e per la prestazione dei servizi in tali impianti non può superare il costo della loro fornitura, aumentato di un profitto

Per quanto riguarda il criterio di proporzionalità adottato nel delineare gli impegni Antitrust da parte di RFI, si rileva che esso, pur avendo permesso di conseguire un significativo miglioramento rispetto alla situazione preesistente dell'accessibilità alla infrastruttura ferroviaria, non appare idoneo, nella declinazione attuale, ad assicurare agli operatori anche pari e adeguata visibilità e accessibilità⁴⁶. Si ritiene allora che il criterio della proporzionalità possa essere interpretato in senso migliorativo, per far sì che ad ogni singolo operatore sia garantita la possibilità di offrire i propri servizi in stazione con pari visibilità ed accessibilità, dal punto di vista dei passeggeri, di quelli offerti dagli operatori concorrenti⁴⁷. Questo, in taluni casi, potrebbe voler dire il superamento del principio di proporzionalità, dal momento che l'obiettivo di raggiungere un comparabile livello di visibilità necessita dell'assegnazione di un'adeguata quantità dello spazio a disposizione, e ciò potrebbe condurre ad una assegnazione di una quota ad una IF più che proporzionale al traffico servito dalla stessa (ad esempio, potrebbe essere il caso di una IF nuova entrante). Là dove una richiesta di accesso ai servizi della stazione non possa essere soddisfatta stante i vincoli di natura strutturale o contrattuale esistenti con altri operatori (altre IF o commerciali) e non sia possibile una soluzione negoziata tra le parti interessate, l'Autorità si riserva di intervenire nel caso specifico, su richiesta della parte/delle parti interessata/e.

Con riferimento all'utilizzazione dello spazio dedicato dal Gestore della stazione alle comunicazioni commerciali di IF e altre imprese di altri settori merceologici, l'Autorità ritiene meritevole di tutela la richiesta avanzata da una IF *newcomer* di accedere, a condizioni non discriminatorie, all'offerta del Gestore. Infatti, la possibilità di informare tempestivamente un pubblico di utenti di servizi ferroviari rappresenta un elemento di vantaggio concorrenziale significativo, suscettibile di alterare il confronto fra operatori concorrenti ove esso non fosse accessibile a tutte le IF. Le condizioni economiche applicate dal GI devono inoltre risultare sostenibili per l'IF richiedente. Questo significa, tra l'altro, che non necessariamente esse devono replicare le condizioni economiche offerte ad altre imprese (non IF) oppure a IF che risultano appartenere allo stesso gruppo economico del Gestore della stazione, posto che in quest'ultimo caso, tariffe elevate che non rappresenterebbero una barriera economica per l'*incumbent* in quanto andrebbero a compensarsi a livello di gruppo, se praticate ad una IF nuova entrante, indipendente dal Gestore della stazione, potrebbero risultare effettivamente ostative.

Alla luce delle considerazioni che precedono, si ritiene necessario identificare i diritti di cui godono le imprese ferroviarie nell'accesso alla infrastruttura stazione e ai suoi servizi. Sarebbe auspicabile che il GI/Gestore della stazione considerasse l'opportunità di estendere l'accesso alle stazioni dove è presente una sola IF anche ad altre IF, al fine di agevolare all'utenza l'accesso a tutti i servizi ferroviari sul mercato. Si dovrebbe anche prevedere la possibilità di concordare una durata maggiore dei contratti, compatibilmente al soddisfacimento dei diritti delle altre IF all'accesso agli spazi e ai servizi della stazione, e commisurata all'Accordo quadro sottoscritto, tenuto conto che le IF si dotano di Accordi quadro della durata di almeno 5 anni.

10.6 Misure di regolazione

- 10.6.1** Ad ogni Impresa ferroviaria operante nei servizi passeggeri deve essere garantita una ripartizione degli spazi e servizi disponibili sulla basi 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.
- 10.6.2** Ad ogni Impresa ferroviaria operante nei servizi passeggeri è assicurata la promozione dei propri servizi e l'accesso agli spazi pubblicitari nella stazione in cui lo richieda a condizioni non discriminatorie rispetto alle Imprese Ferroviarie proprie concorrenti e a condizioni economiche sostenibili.

ragionevole". Tale principio appare oltremodo condivisibile in particolare per i servizi resi nell'ambito della stazione ferroviaria che, per definizione, non sono sostituibili, per la IF, con servizi resi altrove. Questa situazione di "monopolio naturale" rende particolarmente delicata la quantificazione dei canoni di accesso, soprattutto laddove si confrontano IF non integrate con IF appartenenti allo stesso gruppo del Gestore della stazione. Canoni eccessivamente elevati rappresentano per la prima una vera e propria barriera all'entrata, mentre per la seconda si compensano a livello di gruppo. Pertanto, risulta opportuno prevedere, per il calcolo della remunerazione del servizio, l'applicazione del criterio dell'orientamento ai costi, più un utile ragionevole, che si giustifica non solo per le richiamate motivazioni, ma anche, in prospettiva, per l'allineamento alla previsione contenuta nella Direttiva Recast.

⁴⁶ Si consideri inoltre che il criterio di proporzionalità non è previsto nella decisione dell'URSF n. 890/5 del 5 novembre 2013, *cit.*

⁴⁷ Peraltra, il criterio di proporzionalità presenta qualche problematicità nella sua concreta realizzazione. Infatti, i servizi di biglietteria, presuppongono una programmazione dei servizi ferroviari (Accordi Quadro) e necessitano di investimenti che vanno oltre l'anno dell'orario di servizio, sulla cui cadenza dovrebbe essere contrattualizzato l'accesso, secondo quanto previsto dagli impegni stessi.

10.6.3 Ogni contratto siglato tra Impresa ferroviaria operante nei servizi passeggeri e Gestore della stazione deve rispettare i seguenti criteri:

- a) individuazione, in accordo con la Impresa ferroviaria, di SLA che garantiscono qualità dei servizi resi, con la loro puntuale identificazione. Tra questi servizi dovrà essere compreso quello informativo all'utenza, per assicurare la rapida e puntuale/corretta informazione ai passeggeri circa i treni in partenza/arrivo della Impresa ferroviaria (orario, ritardo, binario, collocazione delle vetture sul binario, ove prevista);
- b) canoni orientati ai costi, più un utile ragionevole;
- c) durata anche pluriennale, compatibilmente con il diritto ad un accesso equo e non discriminatorio alla stazione e ai suoi servizi delle altre Imprese ferroviarie aventi diritto.

11. SERVIZI DI MANOVRA

11.1 Quadro di contesto e principali riferimenti normativi

Ambito Europeo:	Direttiva 2001/14/CE Direttiva 2012/34/UE	art. 5 e Allegato II art. 13 e Allegato II
Ambito Nazionale:	D.Lgs. n. 188/2003 L. 23 luglio 2009 n. 99 Direttiva P.C.M. 07/07/2009 Provvedimento URSF prot. 1076/3 del 10/12/2013	art. 20
Rete ferroviaria:	RFI – PIR 2014	par. 5.2.7, par. 6.3.2

11.2 Oggetto della consultazione - problematiche

Il D.Lgs. n. 188/2003 include i Servizi di Manovra nel gruppo dei servizi "Complementari", ovvero nel gruppo dei servizi che "Su richiesta di ciascuna associazione internazionale di imprese ferroviarie o impresa ferroviaria il gestore dell'infrastruttura presta, ove disponibili" (art. 20, co. 5).

Il comma 5 bis del medesimo articolo stabilisce inoltre che: "Il gestore dell'infrastruttura, ove decida di fornire alcuni dei servizi di cui al comma 5 ma non intenda prestarli direttamente, provvede ad affidarne la gestione a sue società controllate ovvero, con procedure trasparenti nel rispetto della normativa nazionale e comunitaria, a soggetti terzi, nel rispetto delle esigenze di accesso equo, trasparente e non discriminatorio da parte delle imprese ferroviarie";

Va rilevato che la normativa relativa ai Servizi di Manovra è stata modificata (nel senso sopra indicato) dall'art. 62 della Legge 23 luglio 2009, n. 99⁴⁸. Precedentemente tali Servizi facevano parte del gruppo dei servizi "obbligatori" ovvero del gruppo dei servizi di cui "Le associazioni internazionali di imprese e le imprese ferroviarie, hanno altresì il diritto all'accesso ed all'utilizzo, a condizioni eque e non discriminatorie e trasparenti" (art. 20, co. 2).

Inoltre, l'art. 17 comma 11 del medesimo D.Lgs. n. 188/2003, prevede che "Con uno o più decreti del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, da pubblicarsi nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana, sono definiti [...] le regole in materia di servizi di cui al medesimo articolo 20". Tali decreti non risultano emanati.

Nella Direttiva 2012/34/UE, si rileva che l'accesso agli "scali di smistamento e aree di composizione dei treni, ivi comprese le aree di manovra" ed "ai servizi prestati in tale ambito" è ricompreso nel punto 2 dell'Allegato II, cioè fra i servizi che, riportando quanto citato dall'art. 13(2) della Direttiva stessa "Gli operatori degli impianti di servizio forniscono, su base non discriminatoria, a tutte le imprese ferroviarie [...]".

Il GI nel 2012 ha reso nota alle IF la volontà di procedere ad un progressivo disimpegno dai servizi di manovra. In particolare, il GI ha previsto di mantenere l'erogazione diretta del servizio solo sugli scali di confine o presso le località in cui sono offerti anche i servizi di navigazione, mentre negli altri casi ha previsto che il servizio venga reso o da un "Gestore Unico" (direttamente o tramite un secondo Operatore in subappalto) ovvero mediante autoproduzione da parte delle stesse IF.

Anche a seguito di varie interlocuzioni tenutesi presso l'URSF, il GI ha poi individuato le modalità operative per la riorganizzazione e la gestione nel periodo transitorio. A questo proposito, l'URSF ha fornito una serie di prescrizioni, da inserire nel PIR 2014, con provvedimento prot. 1076/3 del 10/12/2013, tra le quali:

- entro dicembre 2015 "devono essere avviate procedure ad evidenza pubblica per l'assegnazione dei servizi di manovra nei terminali di cui alla Tabella 2 del paragrafo 6.3.2 del PIR vigente [PIR 2013]";
- "i prezzi applicati per i servizi di manovra forniti da Gestori Unici non saranno superiori a quelli stabiliti e richiesti da RFI nel medesimo terminale per il periodo 2012-2013";
- "i servizi che saranno forniti dal GU saranno almeno equivalenti, anche a livello qualitativo, a quelli forniti finora da RFI".

⁴⁸ Legge 23 luglio 2009, n. 99-Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia. (09G0111) (GU n.176 del 31-7-2009 - Suppl. Ordinario n. 136).