

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

RELAZIONE di Analisi di Impatto della Regolazione

INDICE

A.	CONTESTO NORMATIVO.....	3
B.	MOTIVAZIONI ALLA BASE DELL'INTERVENTO.....	9
C.	AMBITO DI INTERVENTO	11
C.1	Analisi dell'offerta: impianti e servizi ferroviari	11
C.2	Analisi della domanda: settore passeggeri.....	17
C.3	Analisi dell'offerta: settore merci.....	19
D.	OBIETTIVI GENERALI E SPECIFICI	22
D.1	Obiettivi generali	22
D.2	Obiettivi specifici	22
E.	DEFINIZIONE E VALUTAZIONE Dell'opzione regolatoria.....	24
E.1	Introduzione	24
E.2	Descrizione dello status quo.....	24
E.3	Soggetti destinatari dell'intervento regolatorio.....	24
E.4	Atto di regolazione: principali misure ed analisi di impatto.....	25
F.	IMPATTO DELL'OPZIONE REGOLATORIA	30

* * *

La presente Relazione di Analisi di Impatto della Regolazione (di seguito, Relazione di AIR) illustra gli effetti attesi delle misure individuate nell'Atto di regolazione riguardante l'accesso agli impianti di servizio e ai servizi ferroviari, di cui al procedimento regolatorio avviato con delibera n. 98/2018 dell'11 ottobre 2018. La Relazione di AIR, segue il documento Schema di AIR, pubblicato unitamente al documento Schema di Atto di regolazione posto in consultazione pubblica (v. delibera ART n. 42 /2019 del 12 aprile 2019).

A. CONTESTO NORMATIVO

Ai sensi dell'articolo 37 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, che ha istituito l'Autorità di regolazione dei trasporti (di seguito, Autorità), nell'ambito delle attività di regolazione dei servizi di pubblica utilità, essa provvede:

- *“a garantire, secondo metodologie che incentivino la concorrenza, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese e i consumatori, condizioni di accesso eque e non discriminatorie alle infrastrutture ferroviarie, portuali, aeroportuali ed alle reti autostradali”* (comma 2, lettera a));
- *“a definire, se ritenuto necessario in relazione alle condizioni di concorrenza effettivamente esistenti nei singoli mercati dei servizi dei trasporti nazionali e locali, i criteri per la fissazione da parte dei soggetti competenti delle tariffe, dei canoni, dei pedaggi, tenendo conto dell'esigenza di assicurare l'equilibrio economico delle imprese regolate, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese, i consumatori”* (comma 2, lettera b)).

Il contesto normativo e i vincoli di natura giuridica rilevanti ai fini delle misure contenute nell'atto di regolazione, in tema di accesso agli impianti di servizio e ai servizi ferroviari, oggetto di questa relazione di AIR, si caratterizzano per la presenza di fonti giuridiche comunitarie e nazionali di seguito riportate.

Normativa comunitaria

Direttiva 2012/34/UE

La **direttiva 2012/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, nell'istituire uno spazio ferroviario europeo unico (Rifusione)** (di seguito, Recast), ha introdotto, tra l'altro, disposizioni in materia di impianti di servizio e servizi ferroviari in essi erogati non rientranti nel c.d. Pacchetto Minimo di Accesso (di seguito, PMdA). In tale ambito, assumono particolare rilevanza gli articoli: 3 (paragrafi 11 e 12), 13 (paragrafi da 2 a 9), 31 (che definisce i principi per l'imposizione dei canoni per l'utilizzo degli impianti di servizio), 57 (il quale impone obblighi di cooperazione tra gli organismi di regolamentazione) e l'Allegato II (punti 2, 3 e 4).

L'articolo 3 della Recast definisce l'impianto di servizio come *“l'impianto, inclusi i terreni, gli edifici e le attrezzature, appositamente attrezzato, totalmente o parzialmente, per consentire la prestazione di uno o più servizi di cui all'allegato II, punti da 2 a 4”*, mentre costituisce *“operatore dell'impianto di servizio”*, 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”.

Nell'**Allegato II della Recast, punti 2 - 4**¹, sono elencati gli impianti di servizio e i servizi alle imprese ferroviarie

¹ Che testualmente recitano:

“2. L'accesso, compreso quello alle linee ferroviarie, è offerto ai seguenti impianti di servizio, se esistenti, e ai servizi prestati in tale ambito:

a) stazioni passeggeri, loro edifici e altre strutture inclusi i sistemi di informazione di viaggio e spazi adeguati per i servizi di biglietteria;

b) scali merci;

c) scali di smistamento e aree di composizione dei treni, ivi comprese le aree di manovra;

d) stazioni di deposito;

e) centri di manutenzione, ad eccezione dei centri di manutenzione pesante riservati a treni ad alta velocità o ad altri tipi di materiale rotabile che esigono centri specializzati;

f) altre infrastrutture tecniche, comprese quelle di pulizia e di lavaggio;

g) infrastrutture portuali marittime e di navigazione interna collegate a servizi ferroviari;

h) impianti e attrezzature di soccorso;

non rientranti nel PMdA, mentre le disposizioni per il relativo accesso sono contenute nell'art. 13.

In tale articolo, in particolare dal paragrafo 2 al paragrafo 6, sono riportate le norme che riguardano l'accesso agli impianti di servizio definiti dall'**Allegato II, punto 2**, per i quali l'accesso è garantito a tutte le imprese ferroviarie su base non discriminatoria. Tra questi, rilevano il paragrafo 4 e il paragrafo 5, che prevedono quanto segue (sottolineature aggiunte):

“4. Alle richieste di accesso agli impianti di servizio di cui all'allegato II, punto 2, e alle relative forniture di servizi è data risposta entro limiti ragionevoli di tempo stabiliti dall'organismo di regolamentazione di cui all'articolo 55. Dette richieste possono essere respinte solo se esistono alternative valide che consentono loro di effettuare il servizio di trasporto merci o passeggeri sullo stesso itinerario, o su itinerari alternativi, a condizioni economicamente accettabili. La presente disposizione non obbliga l'operatore degli impianti di servizio a investire in risorse o impianti per soddisfare tutte le richieste delle imprese ferroviarie. Se le richieste di imprese ferroviarie riguardano l'accesso agli impianti di servizio gestiti da un operatore dell'impianto di servizio di cui al paragrafo 3 e la relativa fornitura di servizi, l'operatore dell'impianto di servizio motiva per iscritto le decisioni di rifiuto e indica alternative valide su altri impianti.”²

5. Se esistono conflitti fra diverse richieste, l'operatore dell'impianto di servizio di cui all'allegato II, punto 2, cerca di soddisfare tutte le richieste nella misura del possibile. Se non esiste alcuna alternativa valida e se non è possibile soddisfare tutte le richieste di capacità per l'impianto in questione sulla base di esigenze dimostrate, il richiedente può presentare un reclamo all'organismo di regolamentazione di cui all'articolo 55, il quale esamina il caso e, se opportuno, interviene per assicurare che a detto richiedente sia riservata una parte adeguata della capacità.”.

Ai paragrafi 7 e 8 dell'art. 13, è riportata la disciplina afferente ai servizi indicati nell'**Allegato II, punti 3 - 4**, che vengono definiti, rispettivamente, “servizi complementari” e “servizi ausiliari”:

“7. Se l'operatore di impianto di servizio fornisce uno dei servizi indicati nell'allegato II 3 come servizi complementari, lo stesso deve fornirli a richiesta delle imprese ferroviarie in modo non discriminatorio.

8. Le imprese ferroviarie possono chiedere, come servizi ausiliari, al gestore dell'infrastruttura o da altri operatori di impianti di servizio i servizi di cui all'allegato II, punto 4. L'operatore del servizio sulla linea non è obbligato a fornire questi servizi. Se decide di offrire ad altri uno o più di tali servizi, l'operatore dell'impianto di servizio deve fornirli a richiesta delle imprese ferroviarie in modo non discriminatorio”.

i) impianti di approvvigionamento di combustibile e fornitura di combustibile in tali impianti, i cui canoni sono indicati nelle fatture separatamente.

3. I servizi complementari possono comprendere: a) corrente di trazione, i cui diritti di utilizzo sono indicati nelle fatture separatamente rispetto a quelli per l'utilizzo del sistema di alimentazione elettrica, fatta salva l'applicazione della direttiva 2009/72/CE; b) preriscaldamento dei treni passeggeri; c) contratti su misura per: — il controllo dei trasporti di merci pericolose, — l'assistenza alla circolazione di treni speciali.

4. I servizi ausiliari possono comprendere: a) accesso alla rete di telecomunicazioni; b) fornitura di informazioni complementari; c) ispezione tecnica del materiale rotabile; d) servizi di biglietteria nelle stazioni passeggeri; e) servizi di manutenzione pesante prestati in centri di manutenzione dedicati ai treni ad alta velocità o ad altri tipi di materiale rotabile che esigono centri specializzati.

² *Per garantire la totale trasparenza e l'accesso non discriminatorio agli impianti di servizio di cui all'allegato II, punto 2, lettere a), b), c), d), g) e i), così come la fornitura di servizi in tali impianti nei casi in cui l'operatore di tale impianto di servizio è controllato, direttamente o indirettamente, da un ente o da una società che è anche attiva e detiene una posizione dominante sui mercati nazionali dei servizi di trasporto ferroviario per il quale il servizio è utilizzato, gli operatori di detti impianti di servizio sono organizzati in modo tale da essere indipendenti da tale ente o società sotto il profilo organizzativo e decisionale. L'indipendenza non comporta la costituzione di un'entità giuridica distinta per gli impianti di servizio e può essere realizzata mediante l'organizzazione di divisioni distinte all'interno di una stessa entità giuridica. Per tutti gli impianti di servizio di cui all'allegato II, punto 2, l'operatore e detto ente o società tengono una contabilità separata, compresi i bilanci e i conti profitti e perdite. Se l'esercizio di un impianto di servizio è assicurato da un gestore dell'infrastruttura oppure quando l'operatore dell'impianto di servizio è controllato, direttamente o indirettamente, da un gestore dell'infrastruttura, la conformità ai requisiti del presente paragrafo si considera dimostrata se sono rispettate le condizioni previste all'articolo 7.” (art. 13(3) Recast).*

Per quanto riguarda i raccordi, è rilevante per l'ambito di applicazione delle misure poste in consultazione ricordare, infine, il considerando 12 della Recast secondo il quale il gestore di un raccordo, anche privato, ha l'obbligo di consentire l'accesso allo stesso, laddove tale raccordo (a) è necessario per l'accesso ad un impianto di servizio essenziale per la prestazione di servizi di trasporto, (b) serve o potrebbe servire più di un cliente finale.

Direttiva 2016/2370/UE

La **direttiva 2016/2370/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 dicembre 2016**, modifica la Recast estendendo il principio del libero accesso ai mercati ferroviari nazionali attraverso l'eliminazione delle barriere giuridiche e tecniche che limitano l'accesso al mercato di nuovi operatori.

In tale ambito, e con riferimento alle misure oggetto di consultazione, assume particolare rilievo la riformulazione dell'articolo 10 della Recast in cui il paragrafo 2 è sostituito dalla seguente disposizione:

*“fatto salvo il regolamento (CE) n. 1370/2007, alle imprese ferroviarie è concesso, a condizioni eque, non discriminatorie e trasparenti, il diritto di accesso all'infrastruttura ferroviaria di tutti gli Stati membri per l'esercizio dei servizi di trasporto ferroviario di passeggeri. Le imprese ferroviarie hanno diritto di far salire passeggeri in ogni stazione e di farli scendere in un'altra. Tale diritto comprende l'accesso alle infrastrutture di collegamento **agli impianti di servizio di cui all'allegato II, punto 2, della presente direttiva**”.*

Dal disposto di cui sopra e tenuto conto della prospettiva di apertura alla concorrenza di tutti i tipi di trasporto ferroviario che si svolgono nell'Unione europea, ivi incluso il trasporto passeggeri nazionale³, gli operatori di impianti di servizio sono chiamati a garantire a condizioni eque, trasparenti e non discriminatorie l'accesso agli stessi a tutte le imprese ferroviarie comunitarie.

Secondo l'art. 3 della direttiva citata ciò si applica a decorrere dal 1° gennaio 2019, in tempo utile per l'orario di servizio che inizia il 14 dicembre 2020.

Regolamento di esecuzione (UE) 2017/2177

In esecuzione di quanto previsto dall'articolo 13(9), della Recast, il **regolamento di esecuzione (UE) 2017/2177 della Commissione del 22 novembre 2017 relativo all'accesso agli impianti di servizio e ai servizi ferroviari** (di seguito: Regolamento) definisce i criteri da seguire per l'accesso ai servizi prestati nel quadro degli impianti di servizio di cui all'allegato II, punti da 2 a 4, della medesima direttiva.

Ai sensi dell'art. 17, tale Regolamento si applica a decorrere dal 1° giugno 2019, con l'unica eccezione rappresentata dall'art. 2 (“Esenzioni”) che trova applicazione dal 1° gennaio 2019.

Secondo l'art. 2(2), del Regolamento, l'Organismo di regolamentazione⁴ (di seguito, OR) può decidere di esentare dall'applicazione, di tutto o parte del Regolamento stesso (ad eccezione di alcuni obblighi, menzionati nell'art. 4, inerenti alla descrizione dell'impianto e del servizio interessato), gli operatori degli impianti di servizio che ne facciano istanza all'OR stesso. Quest'ultimo deve valutare la richiesta, secondo principi comuni con gli altri OR (art. 2(5))⁵. Entro due settimane, l'OR è tenuto, quindi, a pubblicare sul proprio

³ Fatta salva la tutela, nei limiti previsti dall'ordinamento, dei contratti di servizio di trasporto ferroviario con OSP.

⁴ Ai sensi dell'art.1, lett. t), del d.lgs. 112/2015, è individuato quale *Organismo di regolazione: l'Autorità di regolazione dei trasporti istituita dall'articolo 37 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, come modificato dall'articolo 36 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, che è anche l'organismo nazionale di regolazione di cui all'articolo 55 della direttiva 2012/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio*. All'art. 37 del decreto poi è indicato che *L'organismo agisce in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione*.

⁵ *“Gli organismi di regolamentazione elaborano e pubblicano i principi comuni per l'adozione di decisioni ai fini dell'applicazione dei criteri di cui al paragrafo 2”* (art. 2(5)). Proprio in tale ambito, si segnala il documento IRG-Rail (18) 7, “Principi comuni per la concessione di esenzioni ai sensi dell'articolo 2 (2) del Regolamento di esecuzione (UE) 2017/2177 della Commissione”, elaborato nell'ambito della rete di regolatori ferroviari Independent Regulators' Group – Rail (nel seguito, IRG-Rail) e disponibile al link: <https://www.autorita-trasporti.it/normativa/principi-comuni-per-la-concessione-di-esenzioni-ai-sensi-dellarticolo-2-2-del-regolamento-di-esecuzione-ue-2017-2177-della-commissione/>

sito *web* l'adozione delle decisioni di concessione dell'esenzione (art. 2(3)). È altresì tenuto a revocare l'esenzione se i criteri per la concessione della stessa non sono più soddisfatti (art. 2(4)).

Oltre a quanto illustrato, il Regolamento attribuisce all'OR il compito di elaborare, insieme ai gestori dell'infrastruttura, un modello comune per la raccolta e la presentazione delle informazioni sugli impianti e sui servizi in essi erogati (art. 5(2)). All'art. 5(4), è riportato, inoltre, che nel caso di impianti di servizio gestiti da più di un operatore o di servizi prestati nell'impianto da più di un fornitore, ed in mancanza di accordo, l'OR ha il compito di designare l'operatore responsabile della messa a disposizione, in un'unica sede, delle rispettive descrizioni dell'impianto di servizio (art. 5(4)).

L'OR può, altresì, esigere dagli operatori degli impianti di servizio la motivazione per la quale il servizio ferroviario è stato designato come servizio di base, complementare o ausiliario (art. 6(1)) e richiedere che gli operatori di impianti di servizio dimostrino il rispetto degli obblighi in materia di collaborazione, previsti ai sensi dell'art. 7, tra operatori di impianti di servizio e tra operatori e gestore dell'infrastruttura (art. 7(4)).

Ai sensi dell'art. 9(3), spetta all'OR l'onere di fissare, entro il mese di dicembre 2019, i termini entro cui gli operatori di impianto di servizio devono dare risposta alle richieste di accesso o di utilizzo dei rispettivi impianti o servizi.

L'OR può chiedere all'operatore di impianto, nel caso di impianto (di cui all'allegato II, punto 4 della Recast) prossimo alla congestione, di adottare misure trasparenti e non discriminatorie volte a soddisfare ulteriori richieste di accesso a tale impianto (art. 10 (5)). Il Regolamento, inoltre, dispone che l'OR sia informato, su sua richiesta, dei motivi del rigetto di una richiesta di accesso agli impianti di servizio (in tal caso anche per quelli di cui all'allegato II, punto 4 della Recast), comprese le alternative esaminate e l'esito della procedura di coordinamento; tale diritto spetta anche al richiedente l'accesso all'impianto di servizio (art.13(4)).

L'art. 14 del Regolamento dispone dei compiti dell'OR in tema di ripartizione della capacità (a norma dell'articolo 13(5), della Recast) tra i richiedenti in caso di reclamo e, laddove trovi applicazione quanto disposto dall'art. 15(6), della plausibilità del processo di riconversione dell'impianto di servizio.

Di rilievo è anche l'articolo 7(3), il quale menziona esplicitamente i servizi fruibili da imprese ferroviarie in ambito portuale, stabilendo un dovere di leale collaborazione tra gestore di impianto, impresa ferroviaria e gestore della rete ferroviaria: *“Se del caso, gli operatori degli impianti di servizio, i gestori dell'infrastruttura e i richiedenti collaborano per garantire una efficiente circolazione dei treni da e verso gli impianti di servizio. Nel caso di treni che utilizzano scali merci, compresi quelli nei porti marittimi o di navigazione interna, tale collaborazione comprende lo scambio di informazioni in materia di tracciamento e rintracciamento dei treni e, se disponibile, di orario stimato di arrivo e di partenza in caso di ritardi e anomalie”*.

Strettamente connesso a quest'ultimo profilo, è il regolamento (UE) 2017/352 del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro normativo per la fornitura di servizi portuali e norme comuni in materia di trasparenza finanziaria dei porti.⁶

Regolamento (UE) n. 913/2010 e Regolamento (UE) n. 1305/2014

A conclusione del contesto normativo europeo per le misure in consultazione, si richiama, infine, il regolamento (UE) n. 913/2010 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 22 settembre 2010, relativo alla rete ferroviaria europea per un trasporto merci competitivo, e il regolamento (UE) n. 1305/2014, dell'11 dicembre 2014, relativo alla specifica tecnica di interoperabilità per il sottosistema applicazioni telematiche per il trasporto merci del sistema ferroviario dell'Unione europea.

⁶ Le stesse finalità di migliore coordinamento per la promozione dei servizi ferroviari, si ritrova al Considerando (4) del regolamento citato, laddove è detto che: *“Facilitando l'accesso al mercato dei servizi portuali e introducendo la trasparenza finanziaria e l'autonomia dei porti marittimi si contribuirà a migliorare la qualità e l'efficienza dei servizi forniti agli utenti dei porti e a creare un clima più favorevole agli investimenti nei porti, contribuendo di conseguenza a ridurre i costi per gli utenti dei trasporti e a promuovere il trasporto marittimo a corto raggio e una migliore integrazione del trasporto marittimo con quello ferroviario, stradale e per vie navigabili interne”* [sottolineatura aggiunta - ndr].

Normativa nazionale

Decreto legislativo. 15 luglio 2015, n. 112

Rilevante a livello nazionale è il decreto legislativo 15 luglio 2015, n. 112, che ha dato attuazione alla Recast ed è stato successivamente modificato dal decreto legislativo 23 novembre 2018, n. 139, in recepimento della direttiva (UE) 2017/2370 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 dicembre 2016, intervenuta per quanto riguarda l'apertura del mercato dei servizi di trasporto ferroviario nazionale di passeggeri e la *governance* dell'infrastruttura ferroviaria.

Di interesse, con riferimento all'accesso agli impianti di servizio e ai servizi ferroviari, ai fini della presente relazione di AIR, è l'art. 13, ed in particolare i commi 2, 3, 9, 11 e 13.

Secondo il comma 2: *“Gli operatori degli impianti di servizio forniscono, a condizioni eque, non discriminatorie e trasparenti, a tutte le imprese ferroviarie l'accesso, compreso quello alle linee ferroviarie, ai seguenti impianti di servizio, se esistenti, e ai servizi forniti in tale ambito:*

a) stazioni passeggeri, relativamente alle strutture funzionali ai sistemi di informazione di viaggio e agli spazi adeguati per i servizi di biglietteria ed alle altre strutture funzionali e necessarie per l'esercizio ferroviario;

b) scali merci;

c) scali di smistamento e aree di composizione dei treni, ivi comprese le aree di manovra;

d) aree, impianti ed edifici destinati alla sosta, al ricovero ed al deposito di materiale rotabile e di merci;

e) centri di manutenzione, ad eccezione dei centri di manutenzione pesante riservati a treni ad alta velocità o ad altri tipi di materiale rotabile che esigono centri specializzati;

f) altre infrastrutture tecniche, comprese quelle di pulizia e di lavaggio, nonché gli impianti di scarico dei reflui delle toilette dei treni;

g) infrastrutture portuali marittime e di navigazione interna collegate a servizi ferroviari;

h) impianti e attrezzature di soccorso;

i) aree o impianti per l'approvvigionamento di combustibile, i cui canoni sono indicati nelle fatture separatamente”.

Il comma 3 precisa che: *“Il collegamento tra gli impianti di servizio e l'infrastruttura ferroviaria è disciplinato da specifici contratti di raccordo, il cui schema tipo è riportato nel prospetto informativo della rete. Tali contratti devono contenere condizioni eque, non discriminatorie e trasparenti.”.*

Ancora, secondo il comma 9: *“Qualora l'operatore dell'impianto di servizio fornisca i sotto indicati servizi complementari, questi ultimi sono forniti a richiesta delle imprese ferroviarie, a condizioni eque, non discriminatorie e trasparenti:*

a) corrente di trazione, i cui diritti di utilizzo sono indicati nelle fatture separatamente rispetto a quelli per l'utilizzo del sistema di alimentazione elettrica, fatta salva l'applicazione della direttiva 2009/72/CE;

b) preriscaldamento dei treni passeggeri e servizio di rifornimento idrico dei treni;

c) controllo della circolazione di treni che effettuano trasporti di merci pericolose;

d) assistenza alla circolazione di treni speciali;

e) servizi di manovra (...).”.

Infine, secondo il comma 11: *“L'operatore dell'impianto di servizio o il gestore dell'infrastruttura possono, su richiesta delle imprese ferroviarie, fornire, ove effettuati, a condizioni eque, non discriminatorie e trasparenti i seguenti servizi ausiliari:*

a) accesso alla rete di telecomunicazioni;

b) fornitura di informazioni complementari;

c) ispezione tecnica del materiale rotabile;

d) servizi di biglietteria nelle stazioni passeggeri;

e) servizi di manutenzione pesante prestati in centri di manutenzione dedicati ai treni ad alta velocità o ad altri tipi di materiale rotabile che esigono centri specializzati”.

L’articolo 13, comma 13, del decreto stabilisce che “Le procedure ed i criteri relativi all’accesso ai servizi di cui ai commi 2, 9 e 11 [ossia i servizi extra-PMdA - ndr] sono definiti dall’Autorità di regolazione dei trasporti sulla base delle misure di cui all’articolo 13, paragrafo 9, della direttiva 2012/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio”, cioè appunto il Regolamento.

In materia di accesso ai servizi extra PMdA l’Autorità ha definito, in particolare, alcune misure di regolazione volte a garantire l’economicità e l’efficienza gestionale dei servizi di manovra ferroviaria (rif. delibera n. 18/2017 del 9 febbraio 2017).

Legge 28 gennaio 1994, n. 84

La legge 28 gennaio 1994, n. 84, “Riordino della legislazione in materia portuale”, all’art. 6, comma 4, lettera c), individua tra i compiti assegnati all’Autorità di Sistema Portuale l’affidamento dei servizi di interesse generale. Laddove i servizi di manovra effettuati nel sedime portuale rientrino in tale ambito, l’Autorità di Sistema Portuale, identificata, nell’atto di regolazione, quale operatore comprensoriale, è chiamata a curarne l’affidamento e il controllo/monitoraggio secondo le modalità ivi indicate.

Regio decreto 9 maggio 1912, n. 1447

Nel contesto normativo per le misure regolatorie in esame assume rilevanza il regio decreto n. 1447 del 9 maggio 1912, recante “Approvazione del testo unico delle disposizioni di legge per le ferrovie concesse all’industria privata, le tramvie a trazione meccanica e gli automobili”.

Il disposto normativo disciplina il tema dei raccordi per tutte le ferrovie aperte al pubblico. Gli artt. 53, 54 e 199 impongono al gestore dell’infrastruttura ferroviaria di:

1. consentire l’allacciamento di un raccordo quando siano rispettate le condizioni di sicurezza e regolarità dell’esercizio;
2. provvedere direttamente ai lavori all’interno dei “confini della ferrovia” per garantire l’allacciamento, a spese del futuro raccordato.

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

Atti di regolazione dell’Autorità

L’Autorità è intervenuta a disciplinare l’accesso agli impianti di servizio ferroviari e alla fornitura dei servizi stessi fin dalla sua prima delibera nel settore ferroviario, la **delibera n. 70/2014 del 31 ottobre 2014, “Regolazione dell’accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture ferroviarie”**. Successivamente, sullo stesso ambito si registrano le delibere n. 96/2015 del 13 novembre 2015, n. 18/2017 del 9 febbraio 2017, e n. 140/2017 del 30 novembre 2017, come sarà evidenziato nelle sezioni B, D ed E del presente documento.

B. MOTIVAZIONI ALLA BASE DELL'INTERVENTO

Le motivazioni a base dell'intervento regolatorio oggetto della presente relazione di AIR possono essere ricondotte all'esercizio delle funzioni istitutive dell'Autorità sotto molteplici profili.

L'Autorità, innanzitutto, è chiamata dalla normativa di settore a disciplinare le procedure ed i criteri per l'accesso agli impianti ed ai servizi ferroviari, diversi da quelli ricompresi nel c.d. "pacchetto minimo di accesso" all'infrastruttura ferroviaria, tenuto anche conto degli atti di esecuzione previsti dalla direttiva Recast, nella fattispecie il già citato regolamento (UE) 2017/2177 (di seguito, il Regolamento).⁷

Si consideri che tale Regolamento interviene su una materia, l'accesso da parte dei richiedenti accesso agli impianti di servizio e ai servizi ferroviari, che rappresenta un fattore di cruciale importanza per l'attività degli operatori interessati e il buon funzionamento dei mercati. Ciò con riferimento sia ai servizi di trasporto ferroviario del settore passeggeri che a quello merci, quest'ultimo in particolare in un'ottica di promozione del trasporto multimodale e l'efficientamento della catena logistica.⁸

Si rilevi infatti che le imprese destinatarie dell'atto di regolazione includono, oltre agli operatori di impianti di servizio e dei servizi ferroviari, le imprese presenti nei servizi di trasporto passeggeri ferroviari⁹ e, più in generale, tutte le imprese richiedenti accesso agli impianti di servizio e ai servizi ferroviari ivi prestati, come i caricatori e gli spedizionieri.

L'Autorità già nel 2014, con i suoi primi provvedimenti, aveva adottato misure volte a disciplinare l'accesso agli impianti e ai servizi ferroviari, per garantire condizioni trasparenti, eque e non discriminatorie, che incentivassero la concorrenza, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi.¹⁰ L'attuale intervento quindi si colloca lungo un percorso già tracciato e che risulta essere ulteriormente motivato anche alla luce dell'apertura del mercato dei servizi di trasporto passeggeri in ambito nazionale prevista per l'orario di servizio 2020-21. Infatti, secondo quanto stabilito dal IV pacchetto ferroviario,¹¹ a partire dal dicembre 2020, le imprese ferroviarie europee potranno accedere ai mercati nazionali, con la prevedibile entrata di nuovi operatori anche nel nostro Paese. In tale prospettiva, deve essere garantito a tutte le imprese ferroviarie l'accesso equo e non discriminatorio alle stazioni, ai servizi ivi prestati e agli altri servizi ferroviari.

⁷ Secondo quanto previsto dall'art. 13 del d.lgs. 112/2015 l'Autorità definisce "[l]e procedure ed i criteri relativi all'accesso ai servizi di cui ai commi 2, 9 e 11 (...) sulla base delle misure di cui all'articolo 13, paragrafo 9, della direttiva 2012/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio". La norma citata così recita: "In base all'esperienza degli organismi di regolamentazione e degli operatori degli impianti di servizio e in base alle attività della rete di cui all'articolo 57, paragrafo 1, la Commissione può adottare misure che stabiliscono nei dettagli la procedura e i criteri da seguire per l'accesso ai servizi prestati nel quadro degli impianti di servizio di cui all'allegato II, punti da 2 a 4. Tali atti di esecuzione sono adottati secondo la procedura d'esame di cui all'articolo 62, paragrafo 3" (Recast, art. 13(9)).

⁸ "[I]l trasporto ferroviario delle merci, in primis quello intermodale, è parte importante del sistema di trasporto merci e logistica nazionale, ed in quanto tale elemento presente in numerose e complesse istanze pianificatorie. Si pensi, ad esempio, al ruolo che la ferrovia ha nell'allargamento della catchment area dei porti o nel loro decongestionamento attraverso connessioni con retroporti, per cui un piano di azione strategico in ambito portuale non può essere sconnesso da un ragionamento complessivo sulle connessioni ferroviarie e sulle prestazioni delle direttrici infrastrutturali di connessione del porto." ("Politiche per il rilancio del trasporto ferroviario delle merci: intermodalità, collegamenti tra interporti, porti e piattaforme logistiche", MIT, 2016, pag. 2).

⁹ Cfr. Atto di regolazione, misura 2, Definizioni, lettera f: "**impresa operante nei servizi di trasporto passeggeri ferroviari**: impresa ferroviaria che effettua servizi passeggeri, o impresa che offre servizi di trasporto ferroviario avvalendosi, per la trazione, di imprese ferroviarie, o impresa che presta ai passeggeri del trasporto ferroviario, sulla base di accordi commerciali con le imprese ferroviarie, servizi di informazione e biglietteria". Lì, sono inclusi sia le imprese che svolgono servizi ferroviari passeggeri che imprese attive nel più ampio comparto dei servizi di mobilità che forniscono servizi di informazioni e biglietteria ferroviaria.

¹⁰ Cfr. delibera n. 70/2014, "Regolazione dell'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture ferroviarie", in particolare le sezioni 8 (Condizioni di accesso ai servizi), 10 (Assegnazione spazi pubblicitari, desk informativi, aree per la fornitura di servizi automatizzati alla clientela) e 11 (Servizi di manovra) e delibera n. 76/2014, "Indicazioni e prescrizioni relative al Prospetto informativo della rete 2015, presentato dal gestore della rete ferroviaria nazionale, R.F.I. S.p.A." (capitolo 5. Servizi).

¹¹ Esso include la direttiva (UE) 2016/797 relativa all'interoperabilità del sistema ferroviario dell'Unione europea, la direttiva (UE) 2016/798 sulla sicurezza delle ferrovie e la direttiva (UE) 2016/2370 per l'apertura del mercato dei servizi di trasporto ferroviario nazionale di passeggeri e la governance dell'infrastruttura ferroviaria.

Con specifico riferimento alle infrastrutture portuali, l’Autorità dopo essere intervenuta con la delibera n. 57/2018, in tema di “Metodologie e criteri per garantire l’accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture portuali. Prime misure di regolazione”, ritiene opportuno fornire, con l’atto di regolazione oggetto di questa relazione di AIR, criteri e principi per l’ottimizzazione dello sfruttamento della capacità ferroviaria e di banchina anche al fine di consentire l’accesso trasparente ed equo, alle infrastrutture di primo e ultimo miglio.

Intervenendo su materie già regolate, è risultato necessario procedere ugualmente ad un contestuale esame, per l’eventuale revisione, di talune misure già adottate, sulla base del quadro normativo nazionale e comunitario delineato e dell’evoluzione nel frattempo intervenuta nel settore di riferimento. In tale prospettiva, talune misure contenute nell’atto di regolazione sostituiscono quelle precedenti adottate dall’Autorità sullo stesso ambito, in un’ottica di semplificazione, di maggiore trasparenza e fruibilità da parte degli operatori economici.

Si fa riferimento, specificatamente, alle seguenti delibere:

- delibera n. 70/2014 – “Accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture ferroviarie”:
 - misure 10.6.1, 10.6.2 e 10.6.3 (assegnazione di spazi pubblicitari, desk informativi, aree per la fornitura di servizi automatizzati alla clientela);
 - misure 11.6.1, 11.6.2, 11.6.3 e 11.6.4 (servizi di manovra);
 - misura 8.6.1 (obbligo pubblicazione elenco impianti collegati alla rete);
- delibera n. 96/2015 – “Principi e criteri per canoni di accesso ed utilizzo infrastruttura ferroviaria”:
 - modifica della misura 41, al fine di armonizzare le tempistiche per la verifica di conformità tra servizi PMdA ed extra-PMdA;
- delibera n. 18/2017 – “Servizi di manovra”:
 - superamento dell’intera delibera e sostituzione con il nuovo atto di regolazione;
- delibera n. 140/2017 – “Indicazioni e prescrizioni relative al PIR 2019”:
 - misura 5.3.1 sulle stazioni di confine.

Pertanto, con l’atto di regolazione oggetto della presente relazione di AIR, l’Autorità ha inteso dare attuazione sia ai compiti che il d.lgs. 112/2015 e il Regolamento le hanno attribuito circa gli impianti di servizio e i servizi ferroviari, sia alle conseguenti necessità di aggiornamento e semplificazione di misure regolatorie già emanate, come sopra rappresentato.

Occorre infine segnalare che hanno trovato trattazione anche temi non precedentemente regolati, come raccordi e centri di manutenzione nella stessa ottica di tutela dei principi di trasparenza, non discriminazione ed efficienza.

C. AMBITO DI INTERVENTO

L'ambito di intervento dell'atto di regolazione in esame riguarda gli impianti ferroviari e i servizi ferroviari in essi forniti che non rientrano tra quelli compresi nel PMdA, al quale corrisponde il pedaggio pagato dalle imprese ferroviarie per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria.

Tali impianti e servizi sono individuati con precisione nell'art. 13 del d.lgs. 112/2015 e suddivisi in tre categorie:

- 1) **Impianti ad accesso garantito** (art. 13, comma 2), che comprendono:
 - a) stazioni passeggeri, relativamente alle strutture funzionali ai sistemi di informazione di viaggio, agli spazi adeguati per i servizi di biglietteria, *etc.*;
 - b) scali merci;
 - c) scali di smistamento e aree di composizione dei treni, ivi comprese le aree di manovra;
 - d) aree, impianti e edifici destinati alla sosta, al ricovero ed al deposito di materiale rotabile e di merci;
 - e) centri di manutenzione, ad eccezione dei centri di manutenzione pesante o specializzata;
 - f) altre infrastrutture tecniche, comprese quelle di pulizia e di lavaggio, nonché gli impianti di scarico dei reflui delle toilette dei treni;
 - g) infrastrutture portuali marittime e di navigazione interna collegate a servizi ferroviari;
 - h) impianti e attrezzature di soccorso;
 - i) aree o impianti per l'approvvigionamento di combustibile.
- 2) **Servizi complementari** (art. 13, comma 9), comprendenti:
 - a) fornitura di corrente di trazione;
 - b) utenze di bordo (preriscaldamento treni passeggeri, rifornimento idrico, *etc.*);
 - c) controllo della circolazione dei treni che effettuano trasporto di merci pericolose;
 - d) assistenza alla circolazione di treni speciali;
 - e) servizi di manovra.
- 3) **Servizi ausiliari** (art. 13, comma 11), comprendenti:
 - a) accesso alla rete di telecomunicazioni;
 - b) fornitura di informazioni complementari;
 - c) ispezione tecnica del materiale rotabile;
 - d) servizi di biglietteria nelle stazioni passeggeri;
 - e) servizi di manutenzione pesante o specializzata.

Le imprese che operano su questi mercati possono svolgere attività di due tipi: (i) gestione di impianto di servizio; (ii) fornitura di servizi alle imprese ferroviarie. Non sempre le due attività vengono svolte dalla stessa impresa. In ogni caso, qualsiasi soggetto pubblico o privato responsabile della gestione di una o più strutture di servizio o della fornitura di uno o più servizi alle imprese ferroviarie di cui all'elenco precedente è considerato un **operatore di impianto di servizio**.

C.1 *Analisi dell'offerta: impianti e servizi ferroviari*

In Italia, la maggior parte degli impianti di servizio (sia del segmento passeggeri che di quello merci) risultano gestiti da imprese appartenenti al gruppo Ferrovie dello Stato. In particolare, analizzando i dati che il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha raccolto per il 2017 nell'ambito del gruppo RMMS, riguardanti le attività negli impianti di servizio della rete ferroviaria nazionale, si evince che sono riconducibili al gruppo Ferrovie dello Stato:

- il 90% delle stazioni passeggeri;
- il 64% degli scali di smistamento (*marshalling yards*);
- l'82% degli impianti di rifornimento;
- il 46% degli impianti merci.

Esulano tuttavia dalle rilevazioni del Ministero i dati relativi alle c.d. ferrovie interconnesse con la rete nazionale, che vedono interessati 12 gestori di rete e che rappresentano circa il 9% in termini di infrastruttura ferroviaria.¹²

Secondo i dati emersi dalla raccolta dati effettuata dagli Uffici nell'ambito del presente procedimento, escludendo le stazioni passeggeri si possono individuare 520 impianti,¹³ di cui 473 sono raccordati alla rete nazionale.¹⁴

I 520 impianti censiti risultano raccordati alla rete nazionale attraverso circa 275 stazioni¹⁵.

Nel dettaglio, allo stato delle informazioni disponibili, tra i 520 impianti censiti risulta che:

- il 27% sono impianti industriali (che contribuiscono a convogliare su ferrovia quasi il 70% del volume complessivo di merci transitate su ferrovia¹⁶);
- il 23% sono riconducibili ad attività di manutenzione ferroviaria, generalista e specialistica;
- 50 terminal logistici risultano operanti in ambito marittimo-fluviale;
- 30 raccordi non sono stati utilizzati nel triennio 2016-2018;¹⁷
- 16 comprensori portuali risultano collegati all'infrastruttura ferroviaria.

Infine, il 66% insiste sui corridoi ferroviari merci individuati dal regolamento (UE) n. 913/2010.

Le stazioni con impianti raccordati con più di 450 treni anno si stima siano pari a circa 30-35% del totale, mentre quelle con più di 900 treni anno, ed almeno due impianti raccordati, possono essere stimate pari a circa il 15-20% delle stazioni.¹⁸

La figura che segue riporta la distribuzione regionale degli impianti censiti, da cui si evince che la concentrazione degli stessi è particolarmente rilevante nelle regioni Piemonte e Lombardia.

¹² RFI gestisce una rete nazionale di lunghezza pari a 16.788 km mentre gli altri gestiscono reti per un totale complessivo di 1.655 km.

¹³ Questo numero potrebbe variare in esito al censimento degli operatori di impianto previsto dall'atto di regolazione in esame.

¹⁴ I raccordi sono impianti privati che collegano stabilimenti industriali o piattaforme logistiche o aree commerciali alla rete ferroviaria mediante un binario allacciato normalmente a un binario secondario in una stazione. Quando la connessione è tra un insediamento produttivo e un binario lungo la linea, l'utilizzazione del raccordo è soggetta ai vincoli imposti dalle esigenze di circolazione. Nei casi più importanti (aree industriali, zone di sviluppo, etc.) più raccordi privati possono immettersi su un binario "consortile" (in termini tecnici definito raccordo-base o dorsale) a sua volta collegato ad una stazione.

¹⁵ Anche i c.d. raccordi in linea risultano associati ad una stazione ferroviaria, a cui fanno capo le partenze e gli arrivi dei treni con destinazione/origine l'impianto raccordato.

¹⁶ Fonte: sito internet RFI www.rfi.it/rfi/SERVIZI-E-MERCATO/Accesso-alla-rete/Per-il-trasporto-merci/la-rete-per-le-merci

¹⁷ Tale dato non indica necessariamente una dismissione dell'impianto.

¹⁸ I dati delle stazioni si riferiscono solamente a quelle di RFI.

Figura 1 – Distribuzione geografica degli impianti raccordati [Fonte: indagine ART].



In termini quantitativi, il sistema portuale e quello dei terminal terrestri si avvalgono ancora poco del sistema ferroviario nazionale: solo il 20% dei treni programmati merci ha avuto come origine o destinazione un porto (si veda la [Tabella 1](#)).¹⁹

¹⁹ Fonte: MIT, 2016, "Politiche per il rilancio del trasporto ferroviario delle merci. Intermodalità, collegamenti tra interporti, porti e piattaforme logistiche".

Tabella 1 - Densità dei flussi in base all'orario programmato [Fonte: MIT, 2016, valori 2015, elaborazione ART]

Flussi		n. treni/settimana
altri terminali terrestri	altri terminali terrestri	2.938
Porti	altri terminali terrestri	734
interporti	altri terminali terrestri	270
altri terminali terrestri	Interporti	174
Porti	Interporti	110
interporti	Interporti	16
Porti	Porti	0

Dei 14 porti italiani considerati *core* nella rete TEN-T solo 10 risultano collegati alla rete ferroviaria nazionale,²⁰ mentre gli altri 4 non sono allacciati alla rete ferroviaria nazionale.²¹ Dei 22 porti principali italiani considerati *non-core* solo 5 risultano collegati alla rete ferroviaria nazionale.²²

Figura 2 – Porti italiani “core” nella rete ferroviaria nazionale [Fonte: MIT, 2016 “Politiche per il rilancio del trasporto ferroviario delle merci: Intermodalità, collegamenti tra interporti, porti e piattaforme logistiche”, su dati Assoporti 2014]



²⁰ Ancona, Genova, Gioia Tauro, La Spezia, Livorno, Napoli, Ravenna, Taranto, Trieste e Venezia. Fonte: vedi nota 18.

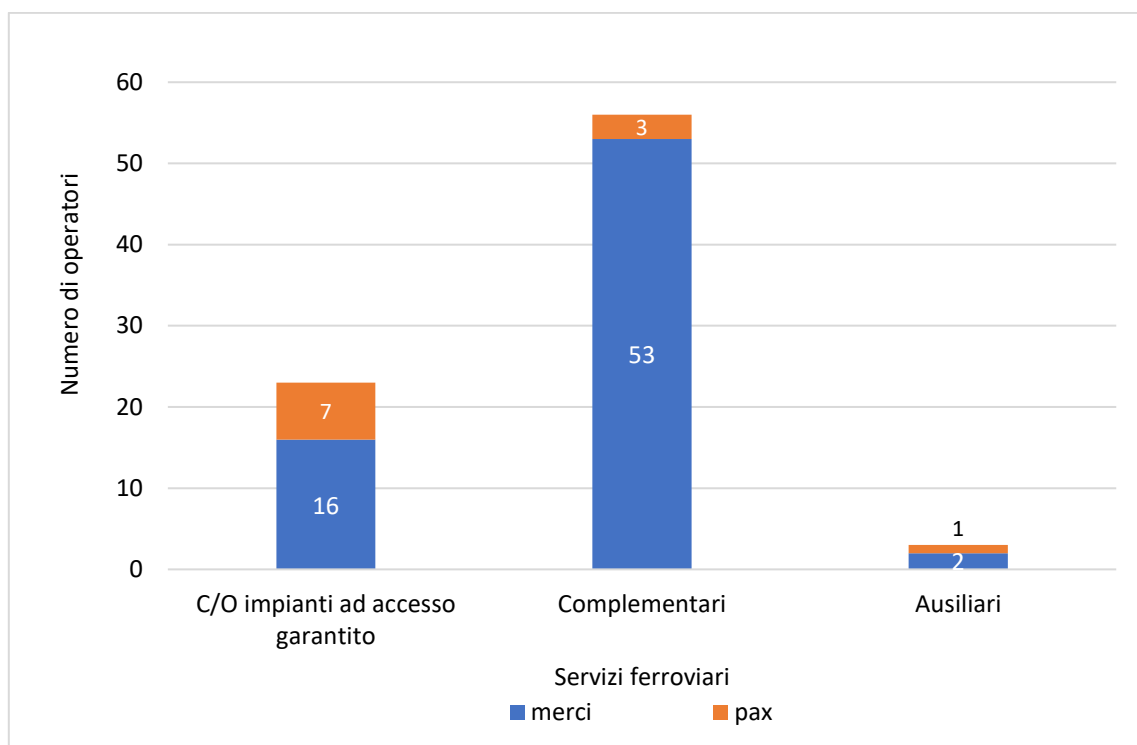
²¹ Cagliari, Augusta, Palermo e Bari. Fonte: vedi nota 18.

²² Civitavecchia, Massa Carrara, Piombino, Messina e Savona. Fonte: vedi nota 18.

Sotto il profilo economico, dall'indagine effettuata presso le imprese ferroviarie passeggeri e merci operanti in Italia, il valore dei servizi ferroviari non compresi nel pacchetto minimo d'accesso ha rappresentato un volume d'affari per il 2018 quantificabile in **circa 310 mln di euro**.

In termini di numero di operatori attivi sul mercato, il grafico che segue ne mostra la dimensione per le tre categorie di servizi elencate nel d.l. 112/2015.

Figura 3 – Numero di operatori di servizi ferroviari. [Fonte: indagine ART].



Si osservi che la diversità tra numero di impianti riscontrati nell'analisi dell'offerta e numero di imprese identificate quali fornitori di servizi di impianto dalle imprese ferroviarie, oltre che dipendere dal fatto che più impianti possono essere gestiti da un solo operatore²³, da un lato deriva dalla inclusione di operatori di impianto appartenenti a imprese industriali e che quindi sono esclusi dal perimetro della rilevazione dei dati, dall'altro dipende dal fatto che, come si illustrerà in seguito, gli operatori di impianto di servizi contrattano direttamente con l'impresa che organizza il trasporto ferroviario, cioè l'operatore di logistica il quale pertanto si fa carico dei relativi costi dei servizi ferroviari e non l'impresa ferroviaria.

Infatti, il valore sopra identificato dei servizi ferroviari alle imprese ferroviarie rappresenta una sottostima dei mercati interessati dall'atto di regolazione in quanto esso non tiene conto di tre aspetti di rilievo:

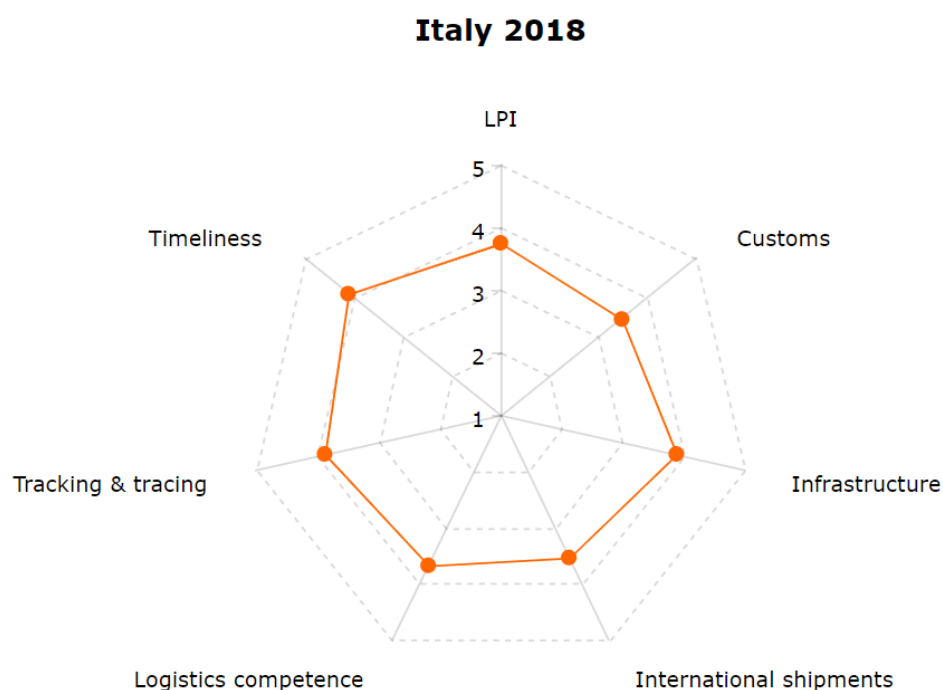
- 1) I contratti di acquisto del nuovo materiale rotabile prevedono una garanzia usualmente pari a 5 anni. Durante tale periodo gli eventuali interventi di manutenzione correttiva (cioè dovuta a guasti) sono a carico del fornitore. Al termine della garanzia avviene spesso che l'impresa ferroviaria stipuli dei contratti *full service* per l'esecuzione della manutenzione preventiva, cosicché i costi per le manutenzioni del materiale rotabile vengono ad essere inglobati in tali contratti. Inoltre, ogni

²³ È il caso, ad esempio, di Trenitalia che dispone di 32 impianti di manutenzione sul territorio nazionale.

- impresa ferroviaria possiede un proprio centro di manutenzione dove effettua, o fa effettuare dai propri fornitori, gli interventi di manutenzione cosicché l'accesso a pagamento in altri centri della rete è limitato a situazioni di emergenza (es., soccorso di un locomotore in avaria).²⁴
- 2) Il trasporto merci può avvenire a carro singolo oppure a treno completo (o blocco). Nel primo caso il cliente (di norma, un operatore logistico) acquista la capacità di uno o più carri per una specifica relazione origine-destinazione e, di conseguenza, l'impresa ferroviaria si incarica di gestire le manovre di composizione/scomposizione dei treni negli impianti di smistamento, formando treni "multicliente"; nel secondo caso, invece, viene acquistato l'intero treno su una specifica relazione. Il trasporto a treno completo sta diventando la modalità prevalente e spesso i servizi di manovra non sono a carico dell'impresa ferroviaria, ma di altri soggetti remunerati attraverso specifici contratti di servizio dall'operatore logistico.
 - 3) I dati raccolti non comprendono il valore imputabile ai servizi fruiti dagli operatori destinatari dell'atto di regolazione presso propri impianti e ai servizi ferroviari forniti come prestazione in conto proprio.

Ugualmente interessato risulta essere il settore della logistica, che si presenta, in Italia, ancora in posizione arretrata rispetto a quanto registrato da altri Paesi europei. Dai dati riportati dalla World Bank per il 2018, l'Italia presenta infatti un indice LPI (*Logistic Performance Index*) pari a 3,74, collocandosi al 19° posto a livello mondiale²⁵. Nella figura seguente viene indicato il punteggio dei singoli indicatori sui quali viene costruito l'indice LPI.¹²

Figura 4 – LPI Italia 2018 (Fonte: World Bank, 2018)].



²⁴ Per tale motivo non è stata considerata la componente economica relativa ai servizi di manutenzione del parco rotabile. Tuttavia, la stima di tali servizi è riportata separatamente per il comparto passeggeri e per il comparto merci, rispettivamente alle sezioni C2 e C3.

²⁵ Tra i primi 5 Paesi, 4 sono appartenenti all'UE: la Germania, al primo posto; la Svezia, al secondo; il Belgio, al terzo, e l'Austria al quarto. (fonte: <https://lpi.worldbank.org/international/global/2018>)

In quel che segue, si analizzano in maggior dettaglio i dati che sono stati forniti dalle imprese ferroviarie, distinguendo per i due settori interessati, quello passeggeri e quello merci.

C.2 Analisi della domanda: settore passeggeri

I servizi di trasporto passeggeri possono distinguersi in due grandi segmenti di offerta:

- servizi a media - lunga percorrenza (di competenza statale, in parte a mercato e in parte soggetti a contratto di servizio), che includono sia l'alta velocità, sia treni circolanti sulla rete convenzionale;
- servizi regionali, ricondotti alle competenze delle Regioni/Province autonome.

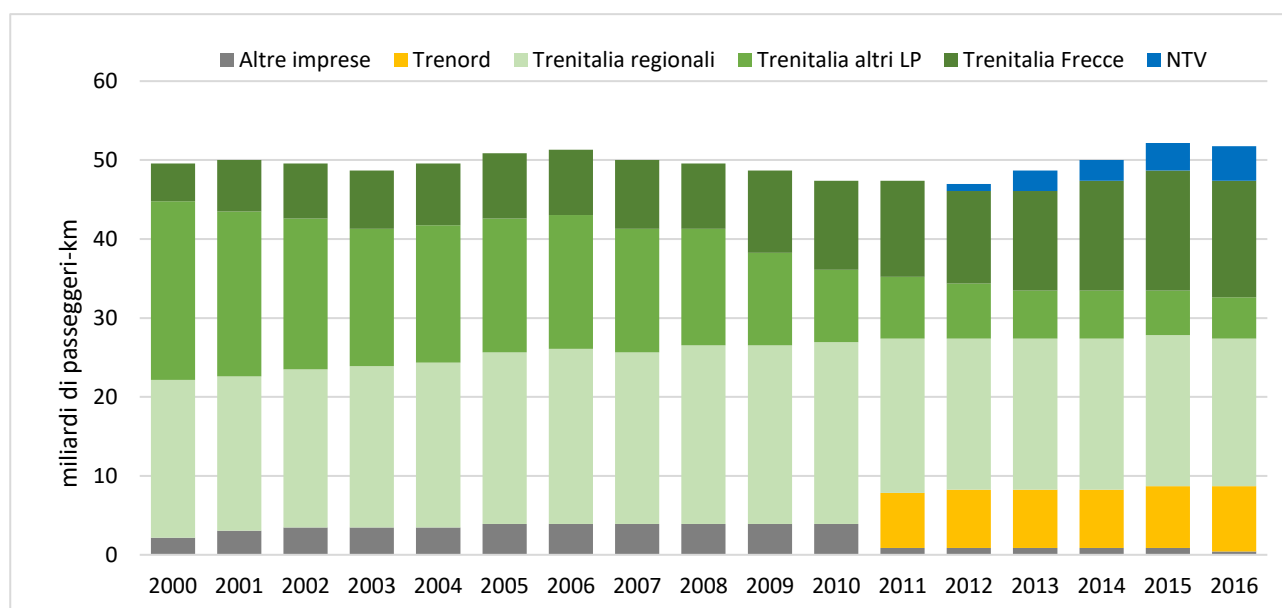
Come evidenziato nella figura che segue, nel 2016 il traffico viaggiatori nel suo insieme ha superato i 52 mld di passeggeri-km, riconducibili per poco meno della metà al segmento di media - lunga percorrenza (che trasporta circa 80 mln di pax/anno per una distanza media superiore ai 300 km) e per la restante parte al segmento servizi regionali (che trasporta quasi 800 mln di pax/anno per una distanza media di circa 35 km).

I servizi di media - lunga percorrenza sono oggi prodotti in un contesto aperto alla concorrenza, in cui però vi è una parte di servizi ("servizio universale", circa 100 treni al giorno) eserciti secondo un Contratto di Servizio OSP, stipulato tra il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e Trenitalia.

Nel corso degli ultimi anni, l'avvento dell'alta velocità ha portato ad una crescita del traffico a media – lunga percorrenza da circa 19,5 mld di pax-km nel 2011 a circa 24,5 mld di pax-km nel 2016. Tale crescita è avvenuta in parte per sostituzione di altri servizi ferroviari (nel medesimo periodo i servizi convenzionali sono scesi da 7,9 a 5,4 mld di pax-km), ed in parte per attrazione da altri modi di trasporto, quali il trasporto aereo.

Per contro, i servizi regionali, ad oggi, sono forniti nell'ambito di specifici Contratti di Servizio sottoscritti dalle Regioni con Trenitalia S.p.A., l'operatore *incumbent*, a cui si aggiungono quelli con altre imprese ferroviarie, normalmente locali. Limitatamente ai servizi effettuati da Trenitalia, il traffico, dopo una fase di crescita protrattasi dal 2000, si è stabilizzato poco sotto 28 mld di pax-km, pur con grandi differenze da regione a regione.

Figura 5 – Evoluzione storica del traffico passeggeri in Italia. [Fonte: a cura di P. Beria, "Atlante dei trasporti italiani", 2018].



Nel biennio 2017-2018 si registra una crescita del trasporto ferroviario passeggeri. Infatti, rispetto al 2016, le ultime rilevazioni consegnano un totale nazionale di passeggeri-km in aumento del 7%, trainato dal segmento AV (+23,6%) e dai servizi regionali (+1,8%).²⁶

Dall'indagine condotta dall'Autorità,²⁷ emerge che il totale della spesa per servizi ferroviari forniti da operatori di impianto alle imprese ferroviarie passeggeri è stata pari nel 2018 a 246 mln di euro, in crescita rispetto al 2017 dell'8,4%. Non sono compresi i servizi di manutenzione per i motivi già espressi sopra.

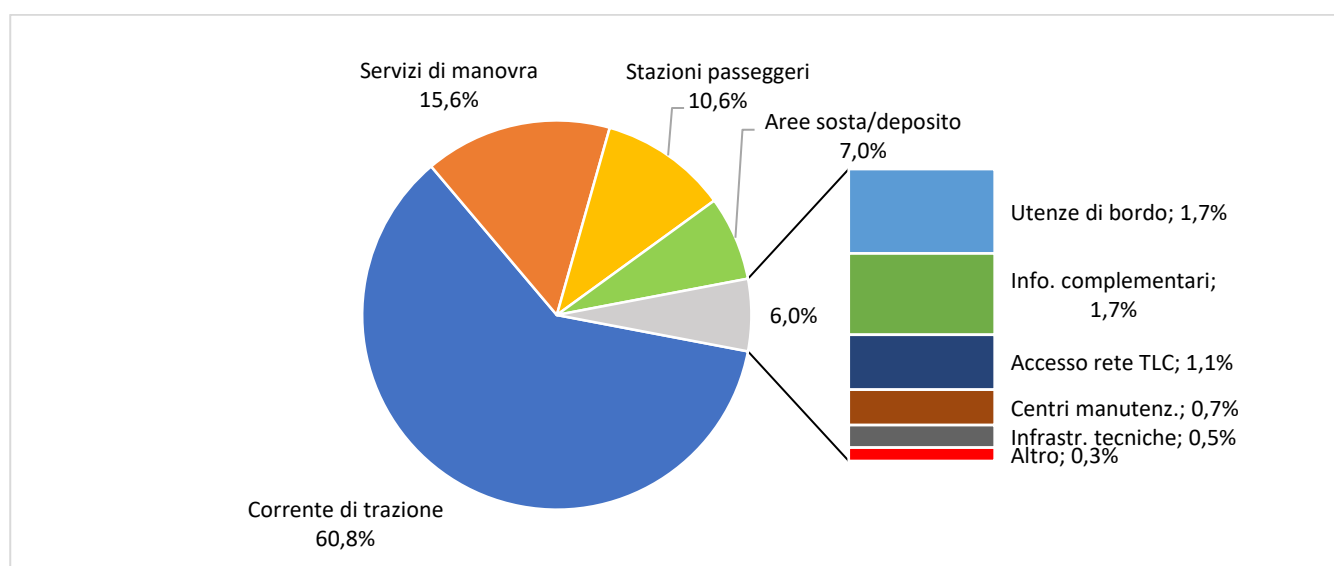
Il rapporto fra la spesa per servizi ferroviari rilevata dall'ART nell'indagine sopracitata ed i costi operativi riportati nel bilancio certificato dalle imprese passeggeri (fonte: AIDA, anno 2018) rappresenta in media il 3,7% del totale dei costi operativi.

Dai dati raccolti si osserva che, tra gli operatori di impianto dichiarati dalle imprese ferroviarie passeggeri, il gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale, Rete Ferroviaria Italiana S.p.A., effettua servizi di tutte le tipologie previste. Laddove compaiono altri fornitori non si tratta di vera e propria concorrenza esercitata a livello nazionale, ma solo della contemporanea presenza di soggetti, di norma a livello locale,²⁸ che esplicano servizi specifici.

Il gruppo FSI è presente in maniera significativa, anche sotto l'aspetto quantitativo. Si rileva infatti che nei servizi di stazione RFI detiene una quota pari al [35-40]% del totale dei servizi acquistati dalle imprese ferroviarie (a cui si aggiunge una quota del [5-10]% circa attribuibile alla società controllata Centostazioni), mentre il [45-50]% è riferibile a Grandi Stazioni Rail, anch'essa impresa del gruppo Ferrovie dello Stato; nei servizi di manovra RFI rappresenta solo il [0-5]% del giro d'affari ma oltre il 90% è detenuto da Mercitalia Shunting & Terminal, altra impresa di proprietà del gruppo Ferrovie dello Stato.

La *Figura 6* fornisce la ripartizione della spesa sostenuta dalle imprese ferroviarie di trasporto passeggeri per i servizi ferroviari nel 2018. Si ravvisa immediatamente che le prime quattro voci racchiudono il 94% del totale e sono rappresentate dalla spesa per: (i) corrente di trazione dei treni (61% circa); (ii) servizi di manovra (16% circa); (iii) servizi di stazione (11% circa); (iv) sosta e deposito (7% circa).

Figura 6 – Ripartizione della spesa delle imprese ferroviarie passeggeri per operazioni di servizio, 2018. [Fonte: indagine ART].



²⁶ Fonte: Monitoraggio ART 2019 per IGR Rail Market Monitoring Report (dati 2018 in consolidamento).

²⁷ Le imprese ferroviarie passeggeri destinatarie dell'indagine dell'Autorità sono 19: tutte hanno risposto.

²⁸ Per esempio, l'operatore Dinazzano Po che effettua i servizi di manovra per l'impresa ferroviaria TPER sulla rete ferroviaria regionale dell'Emilia Romagna.

Per alcuni servizi è predominante la fruizione dei servizi di impianti propri; ciò è particolarmente vero per: servizi di manovra, sgombero infrastruttura, rifornimento idrico e interventi di lavaggio. Per quanto riguarda l'accesso ai centri di manutenzione si rileva che ogni impresa ferroviaria ha il suo centro, talvolta coincidente col deposito mezzi.

Infine, appare di rilievo il fatto che tre importanti ferrovie regionali (Ente Autonomo Volturmo, Ferrovie del Gargano e Trasporto Ferroviario Toscano²⁹) autoproducono la propria corrente di trazione.

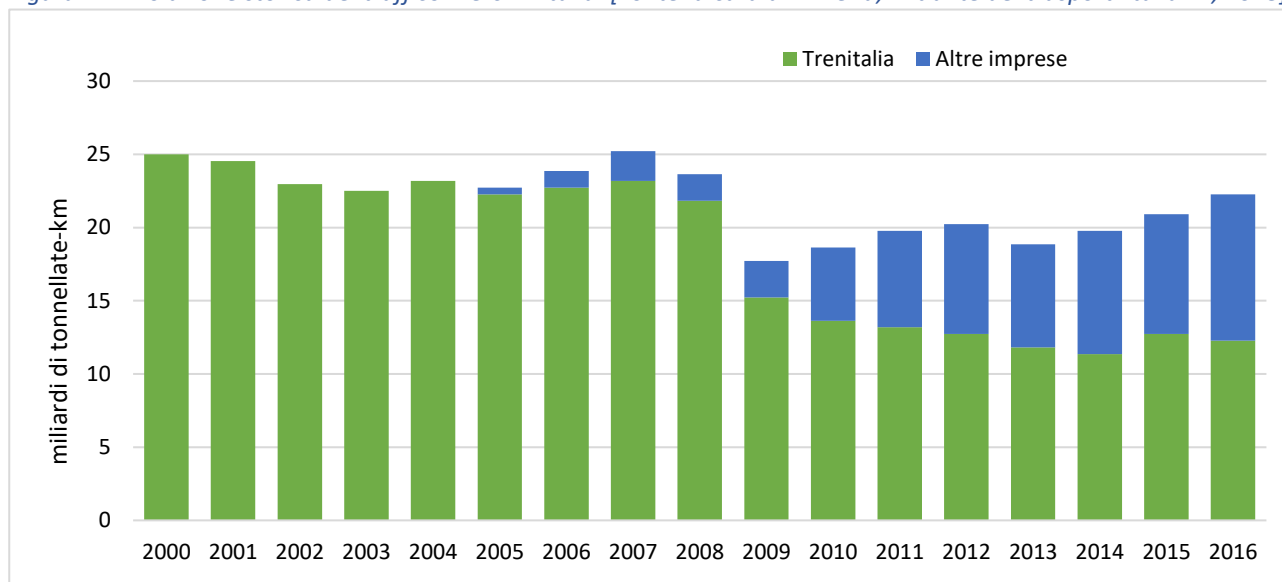
In merito ai servizi di manutenzione dei quali fruiscono le imprese passeggeri oggetto dell'indagine ART sopracitata, sono stati raccolti ed analizzati i dati articolati per servizi acquistati da terzi ed effettuati in impianti propri, con distinzione per materiale rotabile ordinario ed AV/AC.

I servizi di manutenzione effettuati sul materiale rotabile ordinario ammontano, in termini di costo complessivo sostenuto dalle imprese ferroviarie passeggeri a ca. 860 mln euro, di cui il 77% è effettuato in impianti propri.

C.3 Analisi dell'offerta: settore merci

In Italia, il traffico ferroviario delle merci si è sempre caratterizzato per un andamento alquanto differente da quello dei passeggeri. Dopo aver conosciuto sviluppi positivi nel corso dell'ultimo decennio del XX secolo, passando da 21 mld di tonnellate-km del 1990 ai 25 mld di tonnellate-km del 2000, esso ha subito fortemente la crisi del 2007-2011, perdendo nel giro di un solo anno oltre un quarto dei suoi traffici. Negli anni successivi si è potuto assistere ad una ripresa, trainata dal progressivo ingresso nel mercato italiano di diverse imprese ferroviarie private, operanti su specifiche direttrici di traffico, quasi sempre internazionali, per lo più con carichi intermodali. Ne è risultata una nuova fase di crescita, che ha portato il traffico, nel 2016, ad approssimare i 23 mld di tonnellate-km, il 46% dei quali effettuato da imprese private diverse da Trenitalia.

Figura 7 – Evoluzione storica del traffico merci in Italia. [Fonte: a cura di P. Beria, "Atlante dei trasporti italiani", 2018].



Data la sua genesi, la forte oscillazione dei livelli di traffico complessivi è imputabile soprattutto al traffico interno, più che a quello di scambio con l'estero che, a differenza di quanto avviene per il trasporto passeggeri, ha un'incidenza tutt'altro che marginale: nel 2016 il 64% delle tonnellate ed il 50% delle

²⁹ Nel caso di TFT, la corrente di trazione è acquisita dalle linee del gestore dell'infrastruttura LFI, azienda integrata verticalmente con l'impresa ferroviaria.

tonnellate-km trasportate ha avuto origine o destinazione al di fuori dell'Italia. Proprio su questo segmento di domanda operano le imprese private, che non di rado sono legate a grandi gruppi logistici di livello internazionale.

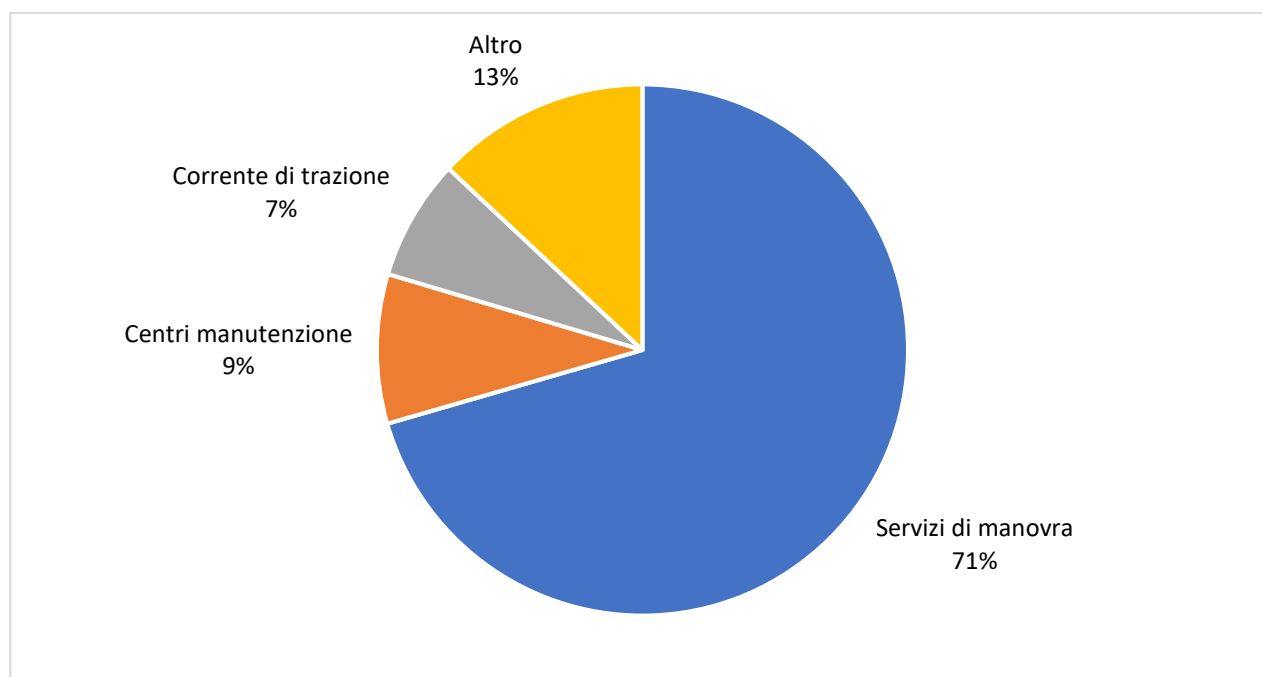
Nel biennio 2017-2018 il trend di crescita si è invertito e le ultime rilevazioni registrano rispetto al 2016 una diminuzione del 2,4%.

Da un'indagine condotta dall'Autorità interpellando le imprese ferroviarie merci attive in Italia³⁰, il valore totale degli acquisti di servizi ferroviari non rientranti nel PMdA da parte delle imprese merci nel 2018 è ammontato a circa 65,4 mln di euro, in crescita rispetto al 2017 del 4,4%.

Il rapporto fra la spesa per servizi ferroviari rilevata dall'ART nell'indagine sopracitata ed i costi operativi riportati nel bilancio certificato dalle imprese merci (fonte: AIDA, anno 2018) rappresenta in media il 6,1% del totale dei costi operativi.

La figura che segue fornisce la ripartizione della spesa sostenuta dalle imprese ferroviarie di trasporto merci per le operazioni di servizio nel 2018. Si ravvisa immediatamente che le prime tre voci costituiscono l'87% del totale e sono rappresentate dalla spesa per: (i) servizi di manovra (71% circa); (ii) accesso ai centri di manutenzione (9% circa); (iii) corrente di trazione (7% circa). La quota rappresentata, in modo aggregato, sotto la voce "altro", comprende la restante parte dei servizi acquistati dalle imprese merci, che risultano molteplici e con un valore economico associato non significativo.

Figura 8 – Ripartizione della spesa delle imprese ferroviarie merci per operazioni di servizio, 2018. [Fonte: indagine ART].



Risultano significativi i servizi di manovra, atteso che il settore merci si caratterizza soprattutto per la composizione e scomposizione dei convogli per una ottimale gestione dei carichi in funzione delle destinazioni. È interessante rilevare che la corrente di trazione, prima voce di spesa per il trasporto passeggeri, ha un peso marginale nel settore merci.

Data l'evidenziata rilevanza dell'attività di manovra, si segnala che il servizio principale di manovra per voce di spesa delle imprese ferroviarie merci è rappresentato dalla voce "Terminalizzazione a treno completo"

³⁰ Le imprese ferroviarie merci destinatarie dell'indagine dell'Autorità sono 16: tutte hanno risposto.

(33% del totale della spesa delle IF merci per i servizi di manovra).

È opportuno richiamare la quota di servizi inimpianti propri, che risulta presente in modo non trascurabile (stimabile intorno al 16% nel 2018) per i servizi svolti negli scali merci.

In merito ai servizi di manutenzione dei quali fruiscono le imprese merci oggetto di apposita indagine ART, sono stati raccolti ed analizzati i dati articolati per servizi acquistati da terzi ed effettuati in autoproduzione.

I servizi di manutenzione effettuati sul materiale rotabile ordinario ammontano, in termini di costo complessivo sostenuto dalle Imprese ferroviarie merci a ca. 90,6 mln euro, di cui il 63,4% ca. è effettuato in impianti propri.

D. OBIETTIVI GENERALI E SPECIFICI

D.1 Obiettivi generali

L'atto di regolazione in esame si pone l'obiettivo di definire la cornice regolatoria per l'accesso agli impianti di servizio e ai servizi ferroviari ivi resi coerente con il quadro normativo europeo e nazionale, tenuto conto della piena entrata in vigore del **regolamento 2017/2177** (giugno 2019).

L'Autorità intende farsi garante di una equa ed efficiente ripartizione della capacità a disposizione degli operatori di impianto ricadenti nell'ambito di applicazione della regolazione, riservandosi di intervenire in caso di rigetto di richiesta di accesso da parte di un operatore prossimo alla congestione. Il presidio di tali principi si inquadra quale elemento cruciale, a fronte dell'imminenza dell'apertura al mercato di tutto il comparto nazionale dei servizi di trasporto passeggeri e relativamente al comparto merci esso è volto a garantire uno sviluppo efficace della catena logistica.

Tale atto di regolazione si configura altresì come lo strumento per garantire l'accessibilità agli impianti di servizio non solo alle imprese ferroviarie ma anche ad altri richiedenti *"quali caricatori e spedizionieri (...) che dovrebbero avere il diritto di chiedere accesso agli impianti di servizio alle condizioni specificate nel regolamento"* (Regolamento, Considerando 9) e nei confronti dei quali gli operatori di impianto sono vincolati secondo quanto previsto dallo stesso Regolamento.

L'Autorità, coerentemente a quanto previsto dal Considerando 10 del Regolamento, intende implementare un quadro regolatorio favorevole ad assicurare una circolazione efficiente e agevole dei treni, incentivando il coordinamento tra gli operatori interessati verso una maggiore coerenza fra le tracce ferroviarie previste e le fasce orarie programmate negli impianti di servizio.

D.2 Obiettivi specifici

Le scelte effettuate nell'ambito del procedimento regolatorio possono essere declinate nei seguenti obiettivi specifici:

- (i) identificazione dei soggetti ricadenti nel perimetro degli obblighi di cui al Regolamento;
- (ii) trasparenza circa le caratteristiche dell'impianto e delle attività ivi rese a favore delle imprese ferroviarie, attraverso idonee prescrizioni riguardanti il contenuto delle informazioni e loro messa a disposizione degli utenti;
- (iii) previsione di un regime di esenzione per talune previsioni del Regolamento;
- (iv) identificazione degli standard procedurali per il trattamento delle richieste di accesso;
- (v) introduzione di una specifica disciplina per gli impianti di confine, per quelli presenti in aree portuali e per i raccordi;
- (vi) armonizzazione e semplificazione del quadro regolatorio in materia.

Nella tabella seguente sono indicate le delibere ART che allo stato regolano profili concernenti gli indicati obiettivi, con indicazione delle corrispondenti misure contenute nell'atto di regolazione.

Tabella 2. - Delibere e misure modificate dal nuovo atto di regolazione

Delibera ART			Atto di regolazione
N.	Titolo	Misure modificate	
70/2014 del 31/10/2014	Accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture ferroviarie	Misura 10 – Assegnazione di spazi pubblicitari, desk informativi, aree per la fornitura di servizi alla clientela: - Misura 10.6.1 - Misura 10.6.2 - Misura 10.6.3	Ripresa (con estensione dell'ambito di applicazione) da: Misura 11 – stazioni passeggeri

		Misura 11 – Servizi di manovra: - Misura 11.6.1 - Misura 11.6.2 - Misura 11.6.3 - Misura 11.6.4	Sostituite da: Misura 12 – servizi di manovra: sistema di monitoraggio della qualità, tariffe e stazioni di confine Misura 13 – servizi di manovra: gestore unico
		Misura 8 – Condizioni di accesso ai servizi: - Misura 8.6.1	Sostituita dagli artt. 4 e 5 del Regolamento
96/2015 del 13/11/2015	Principi e criteri per la determinazione dei canoni di accesso e utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria	Misura 41 - Obblighi di trasparenza e termine di preavviso per variazione dei corrispettivi: - Ultimo capoverso	Modificata da Misura 4 – obblighi generali per operatori di impianti di servizio - box in calce
18/2017 del 09/02/2017	Misure di regolazione volte a garantire l'economicità e l'efficienza gestionale dei servizi di manovra ferroviaria	Intera delibera	Sostituita da: Misura 2 – definizioni Misura 4 – obblighi generali per operatori di impianti di servizio Misura 12 – servizi di manovra: sistema di monitoraggio della qualità, tariffe e stazioni di confine Misura 13 – servizi di manovra: gestore unico
140/2017 del 30/11/2017	Indicazioni e prescrizioni relative al "Prospetto informativo della rete 2019", presentato dal gestore della rete ferroviaria nazionale, R.F.I. S.p.A., al "Prospetto informativo della rete 2018", nonché relative alla predisposizione del "Prospetto informativo della rete 2020"	Misura 5.3 - Prescrizioni: - Misura 5.3.1	Sostituita da: Misura 12 - Servizi di manovra: sistema di monitoraggio della qualità, tariffe e stazioni di confine

E. DEFINIZIONE E VALUTAZIONE DELL'OPZIONE REGOLATORIA

E.1 Introduzione

L'intervento regolatorio oggetto della presente relazione di AIR viene analizzato confrontando lo *status quo* con l'opzione regolatoria adottata dall'Autorità, tenuto conto delle diverse opzioni considerate nello schema di AIR, e mettendo in rilievo le modifiche operate in esito alla consultazione effettuata sullo schema di atto di regolazione.³¹

E.2 Descrizione dello status quo

Nel corso dell'istruttoria, gli Uffici hanno effettuato una capillare attività di ricerca dei soggetti operanti nella gestione di impianti di servizio per imprese ferroviarie e nella fornitura dei servizi interessati, che si è protratta da gennaio a settembre 2019 e i cui principali risultati sono esposti nella sezione C del presente documento. In sintesi, sono emerse: (i) la posizione di operatore *incumbent* del gruppo FSI nel comparto in esame; (ii) la presenza di autoproduzione/prestazioni in proprio dei servizi ferroviari, che risulta significativa in particolare per i servizi di manovra e per la manutenzione; (iii) la generale assenza di informazioni su *performance* e capacità degli operatori di impianto e dei soggetti fornitori di servizi ferroviari alle IF.

Nel contesto concorrenziale attuale, al fine di promuovere un'effettiva apertura del mercato dei servizi passeggeri e uno sviluppo del comparto trasporto merci in un'ottica intermodale, è apparso opportuno intervenire con specifiche misure regolatorie, peraltro coerentemente con le funzioni assegnate all'Organismo di regolamentazione sia dal Regolamento che dal d.lgs. 112/2015. In particolare, il raggiungimento di un adeguato livello di trasparenza della descrizione dell'impianto e dei suoi servizi nonché delle sue condizioni di accesso (in termini di capacità e *performance*) appare un obiettivo importante, tenuto conto dell'attuale stato evolutivo del mercato dei servizi ferroviari nonché di quelli relativi ai connessi servizi, tuttora caratterizzati da elementi di opacità.

E.3 Soggetti destinatari dell'intervento regolatorio

Partendo dalla constatazione che non necessariamente operatori di impianto e fornitori di servizi ferroviari resi in impianti per servizi ferroviari convergono nella medesima figura, sono destinatari delle misure i gestori di infrastrutture ferroviarie, qualunque soggetto pubblico o privato che fornisca accesso agli impianti di servizio e/o ai servizi ferroviari in essi resi. Le infrastrutture ferroviarie interessate includono la rete nazionale e le reti interconnesse, di cui all'art. 1, comma 4, del d.lgs. 112/2015, come identificate al decreto ministeriale 5 agosto 2016³². Si noti che gli operatori interessati non sono solo quelli raccordati alle suddette reti, ma anche quelli c.d. "gemmati", cioè che risultano raccordati alle reti degli operatori a loro volta raccordati con la rete nazionale e quelle interconnesse.

Risultano invece esclusi gli operatori responsabili della gestione di impianti privati che sono utilizzati unicamente per le operazioni merci del proprietario delle infrastrutture stesse ed i fornitori di servizi all'interno di queste, a meno che servano o possano servire più di un cliente finale e nel caso in cui le strutture stesse siano necessarie per l'accesso agli impianti di servizio essenziali per la prestazione di servizi di trasporto.³³

Sono stati così definiti gli impianti che sono interessati dall'atto di regolazione: tutti gli impianti, ove si

³¹ Per una puntuale disamina delle argomentazioni sollevate dagli *stakeholder* nella consultazione e delle valutazioni degli Uffici, si rinvia alla relazione illustrativa correlata all'atto di regolazione oggetto di questa relazione di AIR.

³² Decreto 5 agosto 2016 del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, "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" (GU Serie Generale n. 216 del 15 settembre 2016).

³³ Cfr. Relazione illustrativa correlata all'atto di regolazione.

svolgono attività industriali o logistiche, ivi compresi i porti e le aree di sviluppo industriale, collegati direttamente o indirettamente all'infrastruttura ferroviaria mediante uno o più binari (c.d. "impianti interconnessi"). Rientra in tale fattispecie l'impianto raccordato, come definito dal d.lgs. 112/2015.

Va altresì ricordato che rientrano tra i soggetti destinatari delle misure i c.d. "richiedenti" l'accesso agli impianti per la cui individuazione si richiama la definizione di "richiedente" riportata nella Recast all'articolo 3, paragrafo 19, e nel d.lgs. 112/2015 all'articolo 3 lett. cc):

"un'impresa ferroviaria o un gruppo internazionale di imprese ferroviarie o altre persone fisiche o giuridiche, quali le regioni e le provincie autonome e, più in generale, le autorità competenti di cui al regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, nonché i caricatori, gli spedizionieri e gli operatori di trasporti combinati, con un interesse di pubblico servizio o commerciale ad acquisire capacità di infrastruttura ai fini dell'effettuazione di un servizio di trasporto ferroviario."

Nel considerando 9 del Regolamento si osserva che *"secondo la prassi attuale, in molti casi chiedono accesso agli impianti di servizio richiedenti quali caricatori e spedizionieri. L'impresa ferroviaria designata dal richiedente tuttavia spesso non intrattiene una relazione contrattuale con l'operatore dell'impianto di servizio. È pertanto opportuno chiarire che non solo le imprese ferroviarie ma anche altri richiedenti dovrebbero avere il diritto di chiedere l'accesso agli impianti di servizio alle condizioni specificate nel presente regolamento, nel caso in cui il diritto nazionale preveda tale possibilità. Gli operatori di tali impianti di servizio dovrebbero essere vincolati dal presente regolamento, a prescindere dal fatto che intrattengano una relazione contrattuale con un'impresa ferroviaria o con un altro richiedente autorizzato a richiedere capacità negli impianti di servizio conformemente al diritto nazionale."*

Per taluni servizi resi nelle stazioni passeggeri, tra i soggetti che traggono vantaggi diretti dall'intervento sono ricompresi anche quei soggetti che prestano ai *"passeggeri del trasporto ferroviario, sulla base di accordi commerciali con le imprese ferroviarie, servizi di informazione e biglietteria"*³⁴, intendendosi con questo riferirsi alle imprese che operano nel più ampio comparto dei servizi di mobilità, anche non detentrici di licenza ferroviaria.

E.4 Atto di regolazione: principali misure ed analisi di impatto

Si possono analizzare le misure dell'atto di regolazione distinguendole in base alle finalità perseguite, che portano all'identificazione anche dei principali effetti conseguiti. In ciò che segue, sono state evidenziate (in grassetto) le modifiche apportate a valle del processo di consultazione, e valutate sotto lo specifico profilo dei benefici ed oneri incrementali attesi da esse.

A. Trasparenza e non discriminazione all'accesso agli impianti

La tutela del principio di trasparenza e non discriminazione trova riscontro sia nelle misure previste per l'applicazione del Regolamento (atto di regolazione, sezione II), che espressamente la richiama, sia nelle disposizioni regolatorie per alcuni servizi specifici (atto di regolazione, sezione III).

Nella misura 4 *"Obblighi generali per operatori di impianti di servizio"*, al punto 1, si afferma che: *"l'accesso agli impianti di servizio è garantito ai richiedenti a condizioni eque, non discriminatorie e trasparenti (...) I servizi forniti ai richiedenti negli impianti di servizio sono organizzati ed eserciti nel rispetto dei principi di trasparenza, equità e non discriminazione (...)"*.

La misura 6 riflette quanto previsto dal Regolamento, in tema di obblighi informativi in capo agli operatori di impianto di servizi ed ai fornitori di servizi ferroviari, prevedendo specifici termini entro cui ottemperarvi e le modalità con le quali presentare la descrizione dell'informazione (modello comune predisposto dall'Associazione dei gestori dell'infrastruttura nazionale europea, *RailNetEurope*)³⁵. L'applicazione di un

³⁴ Cfr. nell'atto di regolazione la definizione di "impresa operante nei servizi di trasporto passeggeri ferroviari" (misura 2 – definizioni).

³⁵ *RNE Network Statement Common Structure Annex 1: Common Template for Service facilities*, al link:

<http://www.rne.eu/downloads/>

comune standard a livello europeo, noto sia ai gestori di reti ferroviarie che alle stesse imprese ferroviarie, riduce i costi dell'implementazione delle prescrizioni del Regolamento, aumenta la trasparenza e, favorendo il confronto tra gli operatori, il livello di concorrenza. Si noti infatti che tra le informazioni che sono riportate nel modello sono ricomprese le tariffe applicate. Qui, a valle della consultazione, è stato aggiunto **l'obbligo di registrare le informazioni relative all'impianto di servizi sul portale europeo Rail Facilities Portal³⁶**, che abbassando i costi informativi per i nuovi entranti è teso a diminuire le barriere all'entrata dei mercati nazionali dei servizi ferroviari.

La misura 7 declina la procedura, anche in termini di tempistica, a cui gli operatori devono attenersi nel processare le richieste di accesso/fornitura e dare esecuzione alle pertinenti attività. L'intervento dell'Autorità, anche in questo caso, dà attuazione alle previsioni del Regolamento (art. 9(3)) e del d.lgs. 112/2015 (art. 13, co. 13). E' possibile la partecipazione dell'Autorità alla procedura di coordinamento, esperibile dall'operatore di impianto in caso di più richieste di accesso confliggenti, in veste di osservatore (misura 8.1).

In merito alle stazioni passeggeri, è confermato il diritto alla *"pari e adeguata visibilità e accessibilità"* nella ripartizione degli spazi e servizi presenti in stazione da effettuarsi sulla base di criteri trasparenti e non discriminatori, già presente nella delibera n. 70/2014 e che ora viene esteso al più ampio insieme di destinatari rappresentato dalle imprese operanti nei servizi di trasporto passeggeri ferroviari (v. sopra punto E.3). Il principio di trasparenza e non discriminazione viene ulteriormente rafforzato prevedendo la pubblicazione da parte del gestore di stazione di un *"Piano di utilizzo della stazione"*, almeno per un consistente numero di stazioni (dove operano oltre 50 treni con fermata commerciale oppure vi opera più di una impresa che offre servizi di trasporto passeggeri ferroviari)³⁷. E' stato poi inserito che in caso di presenza di servizi *Open Access* (cioè quelli aperti alla concorrenza) oppure nell'ambito di uno scalo aeroportuale, **il piano è sottoposto a consultazione e riporta le scadenze delle locazioni degli spazi funzionali al trasporto ferroviario** (come le biglietterie, spazi assistenza ed accoglienza, etc.). Nel caso in cui vengano dati in locazione spazi disponibili, destinati a imprese operanti nei servizi di trasporto passeggeri ferroviari, ad attività commerciali il **gestore della stazione deve rendere pubblica la tempistica** da rispettare per una eventuale manifestazione di interesse da parte di una impresa interessata a tali spazi nonché **le eventuali condizioni economiche** volte a tutelare le sue legittime aspettative circa i propri futuri ricavi.

In maniera trasparente deve essere individuato il Gestore Unico (misura 13.3), così come per quanto concerne le procedure per la definizione della bozza del *"Regolamento comprensoriale della manovra ferroviaria"* (ReCoMaF), che dovranno essere altresì non discriminatorie (misura 13.5). La misura 13.6 tutela i principi in oggetto anche per le procedure relative alla sottoscrizione del ReCoMaF nella sua forma finale, prevedendo una procedura di consultazione che coinvolga anche le imprese ferroviarie fruitrici dei servizi.

Anche in merito ai raccordi, il principio della trasparenza si riscontra nell'obbligo della pubblicazione all'interno del PIR del listino prezzi applicato dal gestore dell'infrastruttura per la progettazione, costruzione ed esercizio del raccordo stesso, da comunicarsi preventivamente all'Autorità (misura 14.12 e 14.13).

Infine, con la misura 16 si garantisce l'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture ferroviarie di interscambio modale all'interno dei porti, anche attraverso l'accesso, a tutti i richiedenti, alle infrastrutture di primo e ultimo miglio ricadenti nelle aree di disponibilità del gestore/concessionario.

In seguito alla consultazione, è stato introdotto uno **specifico obbligo di notifica** ricadente sugli operatori di impianto e fornitori di servizi ferroviari volto a individuare i soggetti rientranti nell'ambito di applicazione dell'atto di regolazione. Ciò è necessario a fronte dell'estrema frammentazione del settore e dell'opacità che lo caratterizza, come è emerso in fase istruttoria. I benefici attesi in termini di trasparenza per le imprese ferroviarie, che riscontreranno nei PIR dei gestori delle reti interessate l'elenco completo degli operatori di impianto (raccordati direttamente o indirettamente), consentiranno loro una più efficace programmazione dei servizi. È previsto **un monitoraggio almeno biennale** (misure 3.3-3.5).

³⁶ <https://railfacilitiesportal.eu/>

³⁷ Si stima possa corrispondere a circa 700 stazioni passeggeri.

Il principio di non discriminazione all'accesso da parte dell'operatore dell'impianto di servizio o del GI è garantito, altresì, dalle misure 11.5, 14.6 e 15.2 del presente atto di regolazione, con l'intervento dell'Autorità, su impulso di parte, in caso di controversie.

L'Autorità infatti, nei casi di mancato accoglimento della richiesta di spazio nelle stazioni passeggeri (misura 11.5), di diniego all'allaccio ai raccordi ferroviari (misura 14.6) e all'accesso ai centri di manutenzione (misura 15.2) valuta il rispetto del principio di non discriminazione, come disposto dal d.lgs. 112/2015.

B. Efficienza e contenimento dei costi per gli utenti

La tutela del principio di efficienza e del contenimento dei costi per gli utenti trova riscontro in diverse misure.

La misura che esprime in termini generali il principio in oggetto è la misura 4 "Obblighi generali per operatori di impianti di servizio", che al punto 1 dispone quanto segue: *"l'accesso agli impianti di servizio è garantito (...) sulla base di un sistema tariffario trasparente improntato all'efficienza produttiva delle gestioni ed al contenimento dei costi per gli utenti. I servizi forniti negli impianti di servizio sono organizzati ed eserciti (...) assicurando, con criteri misurabili, la massimizzazione dell'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti."* [sottolineatura aggiunta - ndr].

Per l'adozione del sistema di garanzia dei livelli minimi di qualità dei servizi offerti, da parte di ogni operatore di impianto, è stata prevista una **consultazione degli utenti** al fine di migliorarne l'equità e l'efficacia (misura 4.2).

Nella misura 4.2 è previsto un obbligo informativo, in capo agli operatori di impianto, con cadenza mensile, sui livelli di qualità dei servizi offerti nell'impianto stesso nonché informazioni indicative sulla capacità disponibile. Una misura più stringente di trasparenza è stata posta sugli operatori dei servizi di manovra i quali dovranno pubblicare, con periodicità almeno semestrale *"il rapporto percentuale tra operazioni soggette a penali, ..., ed il totale delle operazioni svolte, sia con riferimento ai singoli utenti che alla totalità degli stessi"* (misura 12.3).

Nella misura 5, è stato rivisto uno degli **indicatori dei quali l'Autorità tiene conto per valutare, caso per caso, la richiesta di esenzione per i terminali merci**, uno dei quali precedentemente formulato in termini di numero di treni è stato rimodulato in termini di carri ; il valore di 2.000 carri annui medi consente di individuare meglio l'ordine di importanza dell'operatore in termini di traffico servito. Le richieste di esenzione devono essere adeguatamente motivate, dimostrando, altresì, la non appartenenza alle categorie per le quali non è possibile richiedere l'esenzione. L'Autorità, quindi, nella valutazione delle richieste di esenzione tiene conto dei principi comuni stabiliti da IRG-Rail nel documento "18(7) Principi comuni per la concessione di esenzioni ai sensi dell'articolo 2 (2) del Regolamento di esecuzione (UE) 2017/2177 della Commissione". Sono poi stati **esclusi dal regime di esenzione gli impianti localizzati in comprensori con Gestore Unico**, per aumentare l'incidenza della regolazione, in considerazione dell'importanza dei comprensori stessi.

Sono stati rivisti, nella misura 7, i **termini massimi per l'evasione delle richieste di accesso agli impianti e ai loro servizi**, tenuto conto dei rilievi emersi in consultazione, semplificando la tempistica e consentendo spazi ampi per la valutazione delle alternative valide in caso di rifiuto all'accesso (fino a 90 gg). Ciò ha consentito di diminuire i costi in capo agli stessi operatori di impianto per la implementazione del nuovo sistema, pur mantenendo i benefici per le imprese ferroviarie di una struttura unitaria a livello nazionale per il trattamento delle loro richieste di accesso.

Si è disposto altresì che, nei casi in cui la richiesta di accesso ad un impianto di servizio non abbia potuto essere soddisfatta, l'operatore dell'impianto che è prossimo alla congestione, informa l'Autorità, illustrando le ragioni dell'esito negativo della procedura di coordinamento, per le determinazioni di competenza (misura 8.2).

Oltre al Piano di utilizzo della stazione, già ricordato al punto A precedente, si segnala il "Documento di programmazione" per gli operatori dei servizi di manovra (attivi in impianti con traffico superiore a 40 treni mensili o 450 treni annui), volto ad efficientare il servizio (misure 12.1 e 12.2). Sono ivi previste delle

specifiche tempistiche per l'inizio delle attività di manovra modulate per tener conto delle diverse circostanze (treno in orario, in ritardo, orario di punta, di morbida o medio, servizio di manovra non programmato, etc.), tempistiche assistite da un sistema di penali in caso di non adeguata effettuazione del servizio. A valle della consultazione, è stato **ridotto da 90 a 60 minuti il tempo massimo** per dare avvio alle operazioni di manovra in caso di servizio non programmato (misura 12.2, d)). La modifica è orientata a tutelare maggiormente le imprese ferroviarie sotto il profilo dell'efficienza mentre non appare produrre oneri significativi in capo agli operatori di manovra.

Nel caso di **Gestore Unico per il servizio di manovra**, si prevede che si esso prenda in considerazione la **concessione della prestazione in proprio** dello stesso servizio in caso di richieste confliggenti e di impossibilità di soddisfare in altro modo il servizio di manovra svolto in regime di esclusiva (misura 13.2). Tale misura pare idonea a migliorare le performance della gestione del servizio di manovra, garantendo alle imprese ferroviarie una soluzione, prevista peraltro dallo stesso Regolamento, senza produrre costi sul Gestore Unico nei casi in cui è impossibilitato a soddisfare la richiesta.

Ancora, nella misura 13 "Servizi di manovra: Gestore unico", al punto 15, si prevede che *"la programmazione del servizio di manovra ferroviaria deve essere coordinata con la programmazione della capacità dell'infrastruttura ferroviaria, nonché con i tempi di lavorazione dei carichi all'interno delle singole unità produttive"*.

C. Armonizzazione e semplificazione del quadro regolatorio

L'atto di regolazione interviene, come precedentemente rappresentato, su ambiti già trattati in diverse delibere dall'Autorità e pertanto si ritiene opportuno evidenziare che esso include la regolazione pertinente a tali ambiti, aggiornata, in maniera esaustiva, con l'obiettivo di consentire un pronto riferimento ai soggetti regolati.

Nello specifico, si osserva che i servizi passeggeri, regolati dalle misure 10.6.1, 10.6.2 e 10.6.3 della delibera n. 70/2014 del 31 ottobre 2014, risultano ora disciplinati dalle prescrizioni della misura 11 (stazioni passeggeri) dell'atto di regolazione che, con riferimento a tutte le imprese operanti nei servizi di trasporto passeggeri ferroviari, inclusi ora gli operatori attivi nei servizi di mobilità nel senso specificato sopra al punto E.3, riprende le citate misure già in vigore, estendendone l'ambito di applicazione ai gestori delle reti ferroviarie di cui all'articolo 1, comma 4, del d.lgs. 112/2015.

La misura 11.6 approvata con la citata delibera n. 70/2014, avente ad oggetto i servizi di manovra - declinata secondo i principi e criteri definiti dalle prescrizioni di cui ai punti 11.6.1 (schema-tipo di contratto per il servizio di manovra tra Gestore Unico (GU) ed impresa ferrovia richiedente), 11.6.2 (avvio di procedure ad evidenza pubblica per l'affidamento dei servizi di manovra per gli impianti sottoposti al regime di GU), 11.6.3 (schema-tipo di contratto di noleggio per l'assegnazione dei locomotori resi disponibili per l'autoproduzione dal gestore dell'infrastruttura (GI) nei singoli impianti) e 11.6.4 (obbligo di fornire annualmente all'Autorità informazioni in merito all'assegnazione dei locomotori resi disponibili dal GI alle imprese ferroviarie per ciascun impianto in regime di autoproduzione) - risulta sostituita dal nuovo atto di regolazione con la misura 12 (servizi di manovra: sistema di monitoraggio della qualità, tariffe e stazioni di confine) e con la misura 13 (servizi di manovra: Gestore Unico). La misura 8.6.1 approvata con la medesima delibera n. 70/2014 - con la quale risulta prescritto al GI della rete di pubblicare annualmente, in forma analitica nel Prospetto Informativo della rete (PIR), le informazioni dell'attuale offerta di tutti gli impianti e relativi servizi collegati all'uso dell'infrastruttura ferroviaria - risulta superata dagli artt. 4 e 5 del Regolamento.

La misura 41 (obblighi di trasparenza e termine di preavviso per variazione dei corrispettivi) dell'Allegato 1 alla delibera n. 96/2015 del 13 novembre 2015 ultimo capoverso, viene sostituita - con la delibera di conclusione del procedimento - con la previsione riportata nel box in calce alla misura 4 dell'atto di regolazione (obblighi generali per operatori di impianti di servizio): *"Per ragioni di armonizzazione con le Misure relative al PMdA, al GI nazionale, anche nella sua funzione di operatore di impianto, si applica, per la verifica di conformità dei corrispettivi proposti, il procedimento di verifica della conformità dei canoni ai*

principi e criteri dell’Autorità, di cui alla Misura 4”.

Tutte le misure di cui alla delibera n. 18/2017 del 9 febbraio 2017, Misure di regolazione volte a garantire l’economicità e l’efficienza gestionale dei servizi di manovra ferroviaria, sono superate e sostituite dalle nuove misure 2, 4, 12 e 13.

La misura 5.3.1 della delibera n. 140/2017, infine, è sostituita dalle prescrizioni della nuova misura 12, che prevede un servizio di manovra organizzato secondo le forme ivi descritte (fornito direttamente dal gestore dell’infrastruttura in cui rientra la stazione di confine, affidato in esclusiva a terzi tramite procedura di gara di evidenza pubblica, etc.).

F. IMPATTO DELL'OPZIONE REGOLATORIA

In considerazione delle valutazioni svolte nella Sezione E, l'atto di regolazione si conferma quale opzione regolatoria caratterizzata da una prevalenza dei benefici attesi rispetto agli oneri incrementali, in particolare tenuto conto delle modifiche apportate in seguito alla consultazione. La valutazione di impatto della regolazione, riferita allo *status quo*, viene effettuata utilizzando il quadro sinottico riportato nella tabella 3, in cui sono riportati i costi e i benefici attesi, espressi a livello qualitativo.

Per la valutazione di impatto della regolazione in argomento, sono stati ritenuti rilevanti gli elementi appresso elencati:

- riduzione dell'asimmetria informativa esistente tra operatore di impianto, soggetto erogatore del servizio e richiedente il servizio stesso (**trasparenza**);
- equità nell'accesso agli impianti e ai servizi da parte dei richiedenti (**non discriminazione**);
- recupero di produttività per mezzo della riduzione dei costi, dell'incremento dell'efficacia delle prestazioni e della qualità offerta (**efficienza produttiva**);
- contenimento dei costi e/o miglioramento della qualità per l'utenza (**tariffe/qualità**).

Il contributo fornito dall'atto di regolazione a ciascuno di questi è indicato attraverso il segno +, modulato in base all'intensità dell'effetto determinato.

Per quanto riguarda i costi, ai fini della relazione di AIR gli stessi sono stati identificati con gli oneri incrementali rispetto allo *status quo*. Dal punto di vista della loro rappresentazione, si adotta lo stesso criterio sopra definito per i benefici.

Per i soli oneri incrementali rispetto allo *status quo* è fornita una valutazione per i seguenti attori:

- Operatore di impianto/fornitore di servizi ferroviari (OI);
- Operatore di impianto/fornitore di servizi ferroviari a uso esclusivo delle ferrovie storiche (OIS);
- Proprietario dell'impianto (PI);
- Gestore dell'infrastruttura (GI);
- Gestore della stazione (GS);
- Autorità di Sistema Portuale (AdSP).

Tabella 3. - *Impatto delle misure di regolazione*

Sezioni	Benefici				Oneri incrementali	
	Trasparenza	Non discriminazione	Efficienza produttiva	Tariffe/Qualità	livello	soggetto
I Oggetto della regolazione	+++	+++	0	0	+	OI
II Obblighi per operatori e proprietari di impianti di servizio	+++	+++	+++	++	++	OI
	+++	+++	+++	++	+	GI; PI; OIS
III Regolazione servizi specifici	+++	+++	+++	++	++	OI; GS; GI

Legenda impatto: 0 invariato; + lieve; ++ medio; +++ forte

Il Dirigente dell'Ufficio Affari economici
F.to *Cinzia Rovesti*