

Schema di atto di regolazione recante misure volte ad assicurare condizioni di accesso equo e non discriminatorio alle autostazioni che soddisfano le esigenze di mobilità dei passeggeri attraverso la connessione intermodale e intramodale dei servizi.
Avvio consultazione pubblica.

RELAZIONE ILLUSTRATIVA DEGLI UFFICI

5 ottobre 2017

Sommario

1. Premessa	2
2. Presupposti e obiettivi dell'atto di regolazione	2
3. Oggetto e destinatari dell'atto di regolazione	4
4. Struttura dell'atto di regolazione.....	5

Lo schema di atto di regolazione sottoposto a consultazione pubblica stabilisce le condizioni di accesso equo e non discriminatorio alle autostazioni che soddisfano le esigenze di mobilità dei passeggeri attraverso la connessione intermodale e intramodale dei servizi, in conformità con la disciplina europea e nel rispetto del principio di sussidiarietà e delle competenze delle Regioni e degli Enti locali di cui al titolo V della parte seconda della Costituzione,, ai sensi dell'articolo 37, comma 1 e comma 2, lettera a), del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 (d.l. 201/2011). Sono definite altresì le condizioni economiche di accesso alle autostazioni interessate, ai sensi dell'articolo 37, comma 1 e comma 2, lettere b) e c) del d.l. 201/2011.

1. Premessa

L'indagine conoscitiva avviata con la delibera ART n. 130/2016 dell'8 novembre 2016 e pubblicata in data 2 marzo 2017 sul sito internet dell'Autorità ("Relazione sugli esiti dell'indagine conoscitiva sull'analisi dei profili regolatori inerenti il mercato dei servizi di trasporto via autobus a media e lunga distanza in regime di libera concorrenza") ha rilevato specifiche criticità nelle condizioni di accesso delle autostazioni presenti sul territorio nazionale (cfr. punto 5/e), con particolare riguardo all'ampiezza degli spazi, ai costi di uso delle infrastrutture presenti, alla loro adeguatezza e localizzazione rispetto ai bacini di riferimento, alla connessione con altri sistemi di trasporto, sia locali/regionali sia di media e lunga percorrenza.

A tali criticità si sono aggiunte alcune ulteriori segnalazioni inoltrate all'Autorità da parte di vettori interessati (cfr. ad esempio note prot. ART nn. 8324 dell'8/11/2016 e 1381 del 7/03/2017 della Società Autoguidovie e nota prot. ART n.1510 del 13/03 2017 della Società Baltour), relative a presunte situazioni discriminatorie in termini di accessibilità e operatività di specifiche autostazioni.

In data 9/06/2017 il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha inoltre trasmesso all'Autorità una nuova segnalazione (prot. ART n.3966/2017) con la quale, in relazione a presunte violazioni del principio di trasparenza e non discriminazione poste in essere da parte del gestore dell'autostazione di Milano/Lampugnano a danno di alcuni vettori, si è evidenziata l'assenza di *"una normativa ad hoc a tutela di trasparenza, equità e non discriminazione nell'accesso alle stazioni di autobus"*, rilevando che *"si tratta di principi fondamentali per il corretto andamento del settore"* e che la *"violazione dei suddetti principi inficia la parità di accesso delle imprese al mercato"*; alla luce di tali considerazioni, il Ministero ha richiesto all'Autorità *"di poter intervenire per evitare il ripetersi di tali fenomeni"*.

2. Presupposti e obiettivi dell'atto di regolazione

Come evidenziano i risultati della citata indagine conoscitiva (cfr. in particolare § 4/b), l'ultimo quinquennio ha conosciuto significativi fenomeni di diversificazione dell'offerta dei servizi di trasporto automobilistici, di linea e non di linea, che hanno portato ad un costante ampliamento del mercato e della relativa concorrenza tra imprese, incentivando la qualità dei servizi offerti, l'efficienza delle imprese e la riduzione dei prezzi, con indubbi vantaggi per il consumatore, oltre che per numerosi vettori.

In relazione a questo processo di continua evoluzione, rileva dal punto di vista delle competenze dell'Autorità, ai sensi dell'articolo 37, comma 1 e comma 2, lettera a), del d.l. 201/2011, disciplinare condizioni di accesso equo e non discriminatorio alle autostazioni da parte dei vettori in quanto infrastruttura essenziale del mercato; ciò al fine di creare o mantenere un adeguato *"level playing*

field", anche alla luce di un mercato europeo pienamente liberalizzato ai sensi del regolamento (CE) n. 1073/2009.

Le attività istruttorie relative al presente atto di regolazione hanno infatti fatto emergere come le autostazioni assumano natura di *essential facilities*, in relazione alla domanda di mobilità e all'offerta di servizi di trasporto esistenti, con particolare riferimento all'interscambio tra servizi automobilistici (autobus a media e lunga distanza – MLP e trasporto pubblico locale urbano/extraurbano - TPL), con i servizi ferroviari (regionali/nazionali) e, ove presente, con altre modalità di trasporto (porti, aeroporti).

La regolazione dell'accesso diventa pertanto determinante per garantire condizioni eque e non discriminatorie a beneficio di tutti i vettori e scongiurare abusi di posizione dominante da parte dei gestori delle autostazioni interessate, in forma di condotte escludenti (*foreclosure*) e di sfruttamento, quali ad esempio: l'adozione di restrizioni di capacità dell'infrastruttura non giustificate da effettive condizioni di congestione, l'adozione di sistemi di tariffazione o applicazione di canoni non equi e non omogenei a parità di tipologia di vettore e/o servizio, la disposizione di punti di assistenza alla clientela secondo iniqui requisiti di allocazione, la penalizzazione di specifici vettori nell'esercizio dei canali di vendita, in termini di disponibilità dei titoli di viaggio e visibilità dei servizi, o nella diffusione delle informazioni. Ciò con il fine ultimo di assicurare, attraverso un accesso equo e non discriminatorio alle autostazioni, condizioni idonee a garantire un servizio di trasporto connesso all'utilizzo di tali infrastrutture che sia efficiente ed adeguato rispetto alle esigenze di mobilità dei passeggeri.

Con riguardo all'adozione di sistemi di tariffazione o applicazione di canoni, nel rilevare la competenza dell'Autorità di cui alla lettera b) del citato art. 37, comma 2, del d.l. 201/2011, gli elementi emersi nel corso delle attività istruttorie non evidenziano criticità riferibili in senso assoluto all'ammontare degli oneri a carico dei vettori per accedere alle autostazioni e ai relativi servizi, ma sono connessi a situazioni di discriminazione e disomogeneità di trattamento di specifici vettori all'interno dell'autostazione, a parità di tipologia di servizio di trasporto interessato. Pertanto, in relazione a tale aspetto, l'intervento regolatorio dell'Autorità è teso ad individuare i principi e i criteri di carattere generale cui i gestori dovranno fare riferimento nello stabilire le condizioni economiche di accesso alle autostazioni.

Unitamente agli aspetti sopra evidenziati, per garantire la completezza della disciplina di regolazione, devono essere necessariamente valutati elementi che condizionano l'effettiva operatività del sito in termini di accessibilità fisica, quali ad esempio: la distanza tra i punti di interscambio dei sistemi modali interconnessi, l'organizzazione dei flussi di circolazione pedonale e veicolare all'interno dell'autostazione, la presenza di barriere architettoniche e i relativi servizi di assistenza alle persone a mobilità ridotta (PMR).

Nel merito del profilo dell'intervento regolatorio, si richiamano inoltre le competenze attribuite dall'art. 3, comma 2 del decreto legislativo n.169/2014, che individua nell'Autorità l'organismo responsabile dell'applicazione del regolamento (UE) n. 181/2011 relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus.

In tale quadro di competenze, è stato predisposto uno specifico schema di atto di regolazione, sul quale si intendono acquisire, tramite consultazione, le osservazioni dei soggetti interessati.

Le misure regolatorie, attraverso l'individuazione dei criteri atti a garantire condizioni di accesso equo e non discriminatorio alle autostazioni interessate e la determinazione dei criteri per la fissazione da parte dei soggetti competenti delle tariffe e dei canoni per l'uso degli spazi o di altre infrastrutture interne alle stesse (in quanto ritenuto necessario in relazione alle condizioni di

monopolio del relativo mercato), sono volte ad assicurare che il soggetto competente e/o i gestori delle infrastrutture, in relazione alle varie fasi del processo e ciascuno per le rispettive competenze, eliminino le limitazioni infrastrutturali, procedurali, economiche, commerciali e informative eventualmente presenti, al fine di scongiurare ogni pregiudizio esiziale alla piena e paritaria possibilità di utilizzo delle infrastrutture da parte dei vettori interessati e dei passeggeri. Al medesimo scopo sono rivolte le misure regolatorie disposte a tutela della trasparenza delle scelte e delle procedure adottate per la gestione delle infrastrutture interessate, tra cui in particolare la necessità di predisposizione del “Prospetto Informativo dell’Autostazione” (PIA) e l’effettuazione di un’apposita consultazione dei portatori di interesse per definire gli elementi essenziali della regolamentazione dell’autostazione e per evitare l’insorgere di controversie tra le parti (vd. Misura 1).

L’intervento dell’Autorità sarà conseguentemente incentivo all’effettiva concorrenza tra le imprese e allo sviluppo del mercato, in termini di efficienza, economicità e qualità dell’offerta. Infatti, presupposto essenziale per tale sviluppo è quello di poter disporre di adeguate infrastrutture che promuovano la connessione intermodale e intramodale dei servizi e, in tal senso:

- da un lato emerge la necessità che, nel contesto degli atti di pianificazione e programmazione dei servizi di trasporto previsti dalla legislazione vigente, con particolare riferimento agli articoli 14 e 15 del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422 (di seguito d.lgs. 422/1997), gli Enti competenti (regioni ed enti locali) individuino un sistema di nodi di interconnessione, costituito da una o più autostazioni site all’interno del proprio Territorio, secondo caratteristiche di proporzionalità alla domanda di ciascun Bacino di mobilità di propria competenza (cfr. Misura 1, punto 1);
- dall’altro si è riscontrato come la limitata accessibilità e le disfunzioni di funzionamento delle autostazioni rappresentano un ostacolo concreto allo sviluppo, particolarmente significativo in caso di interessamento di servizi aventi estensione internazionale (cfr. citata nota della Società Baltour), in quanto le carenze riscontrate rappresentano un ingiustificato *bottleneck* locale, con significativi riflessi sui presupposti di effettiva concorrenza e conseguentemente sulle condizioni di fruizione dei servizi stessi e delle relative infrastrutture da parte dei passeggeri.

3. Oggetto e destinatari dell’atto di regolazione

Come anticipato, il provvedimento di regolazione di cui all’Allegato A della delibera n. 121 del 5 ottobre 2017 ha per oggetto l’accesso alle autostazioni che rivestono all’interno di un Bacino di mobilità caratteristiche di essenzialità in relazione alle esigenze di mobilità dei passeggeri e ai servizi di trasporto esistenti, con particolare riferimento ai servizi automobilistici MLP e TPL, e alla relativa interconnessione con i servizi ferroviari (regionali/nazionali) e, ove presente, con altre modalità di trasporto (porti, aeroporti).

L’identificazione di tali siti, considerati “*essential facilities*” dei relativi sistemi pluri-modali di servizi di trasporto di persone, è finalizzata a circoscrivere l’applicazione delle presenti Misure alle situazioni di maggiore influenza sullo sviluppo efficiente del settore, interessando le autostazioni in cui convergono flussi significativi di servizi di trasporto, anche di differenti modalità e tipologie, e conseguentemente si ravvisa la necessità di definire adeguate regole di accessibilità per favorire la connessione tra servizi MLP e servizi OSP e/o altre modalità di trasporto - ferroviario, aereo o marittimo.

In tal modo si ritiene che sia possibile fornire un contributo ai soggetti competenti degli atti di programmazione dei trasporti locali, ai sensi degli articoli 14 e 15 del d.lgs. 422/97, ai fini dell'individuazione di un sistema di autostazioni adeguato rispetto alla domanda potenziale di mobilità e in grado di promuovere la connessione dei servizi di trasporto interessati, nelle varie modalità e tipologie coinvolte.

In relazione all'oggetto della regolazione, si identificano i seguenti soggetti interessati dalle relative Misure:

- a) il soggetto sotto la cui competenza, ai sensi della legislazione vigente, ricade l'autostazione (nel seguito "soggetto competente"); l'attuale assetto amministrativo delle autostazioni sul suolo nazionale prevede una ripartizione di tale attribuzione in funzione della collocazione dell'autostazione, distinguendo tra: (i) autostazioni ubicate su suolo pubblico di competenza degli Enti territorialmente interessati (di cui al citato d.lgs. 422/1997, fatto salvo il successivo trasferimento di competenze a differenti Enti locali o delegati); (ii) infrastrutture site in prossimità di stazioni ferroviarie (aree non più strumentali all'esercizio ferroviario) di competenza del Gruppo "Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A.>"; (iii) autostazioni di proprietà di soggetti privati, ubicate in ambiti di relativa proprietà/competenza;
- b) il soggetto pubblico o privato a cui è, ove del caso, affidata dal soggetto competente la gestione dell'autostazione (nel seguito "gestore");
- c) i fruitori dell'autostazione, ovvero i soggetti a vario titolo interessati ad accedere all'infrastruttura e utilizzarne i relativi servizi, nel seguito distintamente specificati in "vettori" (lato imprese) e "passeggeri" (lato utenti).

In merito alle modalità di gestione di cui al punto b), si evidenzia che sono identificabili le seguenti possibili forme di affidamento, previste dalla legislazione vigente:

- a) gestione diretta del soggetto competente o *in house*;
- b) affidamento da parte del soggetto competente a un gestore pubblico o privato mediante procedura di gara, anche in forma di partenariato;
- c) affidamento diretto da parte del soggetto competente a gestore pubblico o privato, senza espletamento di gara.

L'affidamento a un gestore terzo, di cui ai precedenti punti b) e c), avviene sulla base della definizione da parte del soggetto competente delle condizioni essenziali di realizzazione e strutturazione dell'impianto, ove previste, e della gestione dello stesso, specificati nell'ambito della documentazione prevista dalla procedura di affidamento scelta (e.g. bando di gara, schema di convenzione). Soluzioni migliorative offerte dai concorrenti rispetto alle condizioni essenziali possono essere valutate in sede di gara, in base ai criteri di attribuzione dei punteggi all'offerta tecnica stabiliti dal soggetto competente indicati negli atti di gara.

4. Struttura dell'atto di regolazione

L'atto di regolazione in oggetto si sviluppa attraverso 7 Misure, di cui nel seguito si riportano i contenuti essenziali, precedute da una nota introduttiva che chiarisce l'ambito soggettivo e oggettivo di applicazione. Il campo di applicazione dell'atto di regolazione viene circoscritto alle autostazioni che rivestono caratteristiche di "essenzialità" in relazione alle esigenze di mobilità dei passeggeri e ai servizi di trasporto esistenti e relative connessioni; si riporta pertanto ai soggetti demandati alle attività di programmazione dei servizi di trasporto locale (ai sensi degli articoli 14 e 15 del d.lgs. 422/97) l'individuazione all'interno del proprio territorio di un sistema di (una o più)

autostazioni, secondo caratteristiche di proporzionalità alla domanda di ciascun Bacino di mobilità di competenza.

La Misura 1 descrive la documentazione da mettere a disposizione dei vettori per l'accesso alle autostazioni e le relative modalità di pubblicizzazione, individuando in particolare le specifiche attività e i relativi strumenti, inclusa la consultazione dei soggetti interessati, in capo al soggetto competente e al gestore dell'autostazione, ai fini di assicurarne condizioni di accesso equo e non discriminatorio.

Nello specifico, sono previsti 2 distinti livelli di regolazione: il soggetto competente definisce gli elementi essenziali relativi alle modalità di accesso e circolazione all'interno dell'autostazione, il gestore recepisce tali indicazioni, con le opportune integrazioni, all'interno del "Prospetto Informativo dell'Autostazione" (nel seguito PIA), che rappresenta il documento-chiave di riferimento per la regolazione dell'accesso al sito e la definizione delle relative condizioni tecnico/economiche di utilizzo da parte dei vettori.

Nelle successive misure regolatorie sono specificate le modalità di sviluppo di tale schema regolatorio, i cui elementi essenziali sono definiti dal soggetto competente tenendo conto degli esiti di un'apposita consultazione dei principali portatori di interessi, sia in caso di affidamento a gestore terzo (nuovo gestore), sia in caso di gestione diretta, con cadenza annuale. Analoga procedura di consultazione dei portatori di interesse è prevista da parte del gestore a fronte di eventuali situazioni di congestione della capacità dell'infrastruttura, al fine di evitare l'insorgere di controversie tra le parti.

Sulla base dei principi generali individuati, la Misura 2 definisce i criteri da adottare per l'utilizzo della capacità, degli spazi e dei servizi delle autostazioni. Sono in particolare oggetto di regolazione, come specificate nel PIA: (i) le modalità di gestione della capacità di accesso, circolazione e sosta/fermata all'interno dell'autostazione, le relative priorità e procedure di richiesta e assegnazione, in relazione alla disponibilità ricettiva del sito; (ii) le modalità di gestione delle aree da destinare all'accoglienza e l'attesa dei passeggeri, degli spazi informativi e pubblicitari, delle biglietterie, degli spazi commerciali e di servizio. Il modello di regolazione prevede l'attribuzione degli spazi in modo proporzionale al volume di traffico del vettore, salvaguardando comunque le esigenze dei vettori con volume di traffico minore.

Le condizioni di utilizzo dell'autostazione sono periodicamente verificate dal gestore, al fine di accertare il grado di soddisfazione delle esigenze dei vettori ed eventuali necessità di adottare modifiche delle condizioni vigenti, attivando se del caso la procedura di consultazione degli *stakeholder* richiamata alla precedente Misura 1.

La Misura 3 stabilisce i criteri per la definizione delle condizioni economiche di accesso alle autostazioni, disciplinando in particolare: (i) i sistemi di tariffazione del transito/fermata/sosta dei veicoli, in relazione ai differenti servizi interessati; (ii) i canoni di locazione degli spazi dedicati all'accoglienza passeggeri, spazi informativi e pubblicitari, biglietterie, spazi tecnici per il personale in servizio; (iii) eventuali sistemi tariffari correlati all'offerta, da parte del gestore, di servizi complementari o accessori non direttamente connessi alle finalità dell'autostazione (e.g. manutenzione/riparazione veicoli, rifornimento).

Nel rispetto del principio generale di omogeneità di tariffazione a carico dei vettori interessati, il sistema applicato può prevedere opportune modulazioni in funzione, ad esempio, del congestimento dell'autostazione in determinati periodi temporali, con applicazione di tariffe minori in situazione di "morbida", e/o del volume di traffico prodotto dal singolo vettore, con sconti

sulle tariffe-base in funzione dei transiti effettuati, o eventuali agevolazioni ed esenzioni per particolari tipologie/caratteristiche di servizi, quali fermate brevi (sotto una pre-definita soglia temporale) o soste notturne.

Le condizioni economiche adottate sono specificate nel PIA, unitamente alle definite modalità di revisione periodica delle tariffe in vigore.

La Misura 4 definisce i criteri per stabilire le condizioni di accessibilità fisica delle autostazioni, disciplinando in particolare: (i) la distanza massima tra i punti di accesso alle diversi modalità e tipologie di trasporto afferenti all'autostazione, al fine di favorire lo sviluppo di adeguate connessioni intermodali e/o intramodali; (ii) l'eventuale realizzazione di un parcheggio di interscambio e le relative modalità di gestione e utilizzo, anche integrato con i servizi di trasporto afferenti all'autostazione; (iii) l'organizzazione degli spazi del fabbricato viaggiatori e delle aree di circolazione dei passeggeri, anche a beneficio delle PMR, con riferimento alla separazione dei flussi veicolari e pedonali, all'individuazione di percorsi di accesso ai vari servizi forniti e alle modalità di assistenza alle PMR, in caso di presenza di barriere architettoniche.

La Misura 5 disciplina i criteri di definizione delle condizioni di accesso alle biglietterie delle autostazioni.

Ferma restando la possibilità per i vettori (ed eventualmente per il gestore) di sviluppare canali di vendita telematici, tramite sito internet, *mobile*, APP e/o *call-center*, la vendita dei biglietti all'interno dell'autostazione può avvenire in corrispondenza di un unico punto vendita (biglietteria unificata), in diversi locali dedicati (biglietteria esclusiva, gestita dal singolo vettore o raggruppamenti) e/o attraverso sistemi automatizzati: l'adozione da parte del gestore di una (o più) specifiche soluzioni, oltre che in relazione alle caratteristiche infrastrutturali dell'autostazione, si basa sul relativo conseguente *trade off*: la biglietteria unificata agevola i passeggeri e favorisce forme di bigliettazione integrata, ma si espone al rischio di potenziali condizioni discriminanti di specifici vettori per abuso di posizione del gestore del punto vendita; la biglietteria esclusiva (gestita dal singolo vettore) favorisce la fidelizzazione del cliente, evitando potenziali situazioni discriminatorie, fatta salva la necessità di garantire adeguate condizioni di accesso in termini ad esempio di visibilità, segnalazione e percorsi.

L'emissione dei titoli di viaggio all'interno dell'autostazione avviene nel rispetto delle condizioni tariffarie vigenti per il servizio interessato.

La Misura 6 stabilisce i contenuti e le modalità di erogazione delle informazioni che devono essere rese al pubblico dal gestore e/o dai vettori interessati all'interno dell'autostazione, al fine di assicurare adeguata accessibilità e fruibilità dell'autostazione e dei diversi servizi di trasporto ad essa afferenti.

Tali informazioni riguardano anche aspetti oggetto di precedenti misure regolatorie, quali in particolare: le condizioni di integrazione modale, con riferimento in particolare agli orari statici/dinamici dei servizi di TPL e MLP eventualmente integrati e ai relativi titoli di viaggio; le modalità di connessione con i parcheggi di interscambio, se presenti; le caratteristiche di accessibilità fisica dell'autostazione, anche con riferimento alle esigenze delle di mobilità delle PMR, in termini di percorsi pedonali, ubicazione delle biglietterie e dei punti di informazione/accoglienza, collocazione delle fermate/banchine.

La Misura 7, infine, definisce l'assetto del (nuovo) sistema di monitoraggio e verifica delle condizioni di accesso alle autostazioni: fatte salve le competenze dei gestori, l'Autorità vigila sull'applicazione

e il rispetto dei criteri di cui alle Misure precedenti, al fine di assicurare i principi di equità e non discriminazione nei confronti dei vettori e/o dei passeggeri, con particolare riferimento ai casi di mancato soddisfacimento di richieste di accesso all'autostazione da parte di un nuovo vettore, secondo le modalità specificate nel PIA.

Completa il documento il glossario delle principali definizioni utilizzate all'interno dell'atto, ove non specificate nel testo.

Il Dirigente dell'Ufficio Servizi e mercati retail

f.to Ivana Paniccia