

Delibera n. 130/2021

Ottemperanza alla sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte, Sez. I, 23 giugno 2021, n. 646, in materia di assegnazione degli spazi di stazione. Avvio del procedimento.

L'Autorità, nella sua riunione del 7 ottobre 2021

- VISTO** l'articolo 37 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, che ha istituito, nell'ambito dell'attività di regolazione dei servizi di pubblica utilità di cui alla legge del 14 novembre 1995, n. 481, l'Autorità di regolazione dei trasporti (di seguito: "Autorità" o "ART");
- VISTA** la direttiva 2012/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, che ha istituito uno spazio ferroviario europeo unico (Rifusione);
- VISTO** il Regolamento di esecuzione (UE) 2017/2177 della Commissione, del 22 novembre 2017, relativo all'accesso agli impianti di servizio e ai servizi ferroviari, e in particolare gli articoli da 9 a 14 (di seguito: "Regolamento di esecuzione");
- VISTO** il decreto legislativo 15 luglio 2015, n. 112, recante *"Attuazione delle direttive 2012/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico (Rifusione)"*, e, in particolare:
- l'articolo 13, commi 2, 6 e 13, ai sensi dei quali: *"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 (...) agli spazi adeguati per i servizi di biglietteria ed alle altre strutture funzionali e necessarie per l'esercizio ferroviario"* (comma 2); *"Alle richieste di accesso agli impianti di servizio di cui al comma 2 e di fornitura dei servizi, ove forniti, è data risposta entro limiti ragionevoli di tempo stabiliti dall'organismo di regolazione. (...) La presente disposizione non obbliga gli operatori degli impianti di servizio a investire in risorse o impianti per soddisfare tutte le richieste delle imprese ferroviarie, ma ad ottimizzare ed efficientare la capacità utilizzata nell'impianto"* (comma 6); *"Le procedure ed i criteri relativi all'accesso ai servizi di cui ai commi 2, 9 e 11 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"* (comma 13);
 - l'articolo 37 e, in particolare, i commi 2, 9 e 10, i quali dispongono che: *"ogni richiedente ha il diritto di adire l'organismo di regolazione, se ritiene di essere stato vittima di un trattamento ingiusto, di discriminazioni o di qualsiasi altro pregiudizio, più precisamente avverso decisioni prese (...) dall'operatore di un impianto di servizio"* (comma 2); l'Autorità *"esamina tutti i reclami e (...) adotta le misure necessarie per rimediare alle situazioni e informa le parti interessate della sua decisione motivata entro un lasso di tempo ragionevole e prestabilito, in ogni caso non superiore a sei settimane dal ricevimento di tutte le informazioni pertinenti. (...) decide di propria*

iniziativa in merito a misure adeguate per correggere le discriminazioni contro i richiedenti, le distorsioni del mercato e altri eventuali sviluppi indesiderabili su questi mercati, con particolare riferimento al comma 2, lettere da a) a g-quater)" (comma 9); "La decisione dell'organismo di regolazione è vincolante per tutte le parti cui è destinata ed è atto definitivo. L'organismo di regolazione può imporre il rispetto delle proprie decisioni cominando adeguate sanzioni" (comma 10);

VISTA

la delibera dell'Autorità n. 70/2014, del 31 ottobre 2014, recante *"Regolazione dell'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture ferroviarie e avvio del procedimento per la definizione di criteri per la determinazione del pedaggio per l'utilizzo delle infrastrutture ferroviarie"* e, in particolare, la misura 10.6.1 secondo cui: *"Ad ogni impresa ferroviaria operante nei servizi passeggeri deve essere garantita una ripartizione degli spazi e dei servizi disponibili sulla base di criteri trasparenti e non discriminatori, presso la stazione in cui rende o intende rendere il proprio servizio, per l'offerta ai propri clienti di servizi di biglietteria (BSS e non), servizi di accoglienza e assistenza ai passeggeri e desk informativi. Tali criteri devono garantire a tutte le imprese ferroviarie presenti in stazione pari e adeguata visibilità e accessibilità per i viaggiatori"*;

VISTA

la delibera dell'Autorità n. 66/2015, del 6 agosto 2015, e relativi allegati, recante: *"Approvazione della proposta di impegni presentata da Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. relativa al procedimento avviato con Delibera n. 24/2015 del 12 marzo 2015 e dichiarato ammissibile con Delibera n. 37/2015 del 7 maggio 2015 con riferimento alle misure 8.6.1, 10.6.1 e 10.6.3 della Delibera n. 70/2014"*. In virtù della suddetta proposta, RFI:

- ha realizzato *"una rielaborazione complessiva delle procedure di assegnazione degli spazi in stazione"*, distinguendo le procedure relative agli *"spazi per biglietterie non automatiche e per servizi di accoglienza e assistenza"* (cfr. delibera n. 66/2015, allegato 3 e relativa appendice n. 1), da quelle inerenti all'assegnazione di *"spazi in stazione per la collocazione di biglietterie self-service e desk informativi mobili"* (cfr. delibera n. 66/2015, allegato 3 e relativa appendice n. 2);
- con *"esclusivo riferimento"* a quest'ultima tipologia di spazi, [RFI] ha previsto che la relativa assegnazione avvenisse: *«declina[ndo] il principio di "pari visibilità", attraverso la predeterminazione - all'interno di ogni stazione - di apposite aree da dedicare ai servizi in questione [i.e. BSS/desk informativi]»* e garantendo, in ciascuna area individuata, *"la presenza di tutte le IF con un rispettivo numero di spazi (i.e. postazioni, ognuna corrispondente ad una BSS/desk) attribuito in considerazione dei seguenti fattori: i) numero dei treni effettuati dalla specifica IF richiedente; ii) numero dei treni totali effettuati in quella stazione; iii) numero di spazi totali contenuti nell'area pertinente"*, fatto comunque salvo – *"al fine di mitigare una rigorosa applicazione dei fattori sopra indicati"* – il *"principio di un minimo garantito a favore di ogni IF richiedente, che (...) si tradurrà nel beneficiare di un numero minimo di spazi (2) in ogni area individuata"* (cfr. delibera n. 66/2015, allegato n. 3 e relativa appendice n. 2);

VISTA

la delibera n. 130/2019, del 1° ottobre 2019, recante *"Misure concernenti l'accesso agli impianti di servizio e ai servizi ferroviari"*, la quale ha, da un lato, abrogato la

summenzionata misura di regolazione 10.6.1 della delibera n. 70/2014 e ha, dall'altro, stabilito che:

- i) *"Ad ogni impresa operante nei servizi di trasporto passeggeri ferroviari deve essere garantita una ripartizione degli spazi e servizi disponibili, sulla base di criteri trasparenti e non discriminatori, presso la stazione in cui rende o intende rendere il proprio servizio, per l'offerta ai propri clienti di servizi di biglietteria (automatica e non), servizi di accoglienza e assistenza ai passeggeri e desk informativi. Tali criteri devono garantire a tutte le imprese interessate pari e adeguata visibilità e accessibilità per i viaggiatori"* (cfr. misura 11.1);
- ii) *"Nel caso in cui il gestore di stazione passeggeri respinga una richiesta di specifici spazi per l'erogazione di servizi di biglietteria, assistenza, accoglienza e desk informativi, in quanto in conflitto con un'altra richiesta o riguardante spazi già allocati, ed il richiedente presenta reclamo all'Autorità ai sensi dell'articolo 13, comma 7, del d.lgs. 112/2015, nell'esame del reclamo l'Autorità prende in particolare in considerazione, se pertinenti, oltre agli elementi di cui all'articolo 14 del Regolamento:*
 - l'ubicazione, l'estensione ed il grado di utilizzo (in termini di numero e valore dei titoli di viaggio venduti e numero di passeggeri serviti) di spazi già eventualmente assegnati al richiedente nella stessa stazione;*
 - l'ubicazione, l'estensione ed il grado di utilizzo di spazi già eventualmente assegnati ad altre imprese operanti nei servizi di trasporto passeggeri ferroviari che prestano servizio nella stessa stazione cui si riferisce il reclamo;*
 - il numero e l'estensione di spazi richiesti ed ottenuti in altre stazioni sul territorio nazionale, sia dal richiedente che da altre imprese operanti nei servizi di trasporto passeggeri ferroviari che prestano servizio nella stessa stazione cui si riferisce il reclamo, ed il grado di utilizzo degli stessi"* (cfr. misura 11.5);

VISTI

i prospetti informativi della rete nazionale (di seguito: "PIR") e, in particolare, il capitolo 5, paragrafo 5.3.1 del PIR 2019 e il corrispondente capitolo 7, paragrafo 7.3.2 del PIR 2022;

VISTO

il regolamento per lo svolgimento in prima attuazione dei procedimenti per la formazione delle decisioni di competenza dell'Autorità e per la partecipazione dei portatori di interesse (di seguito: "Regolamento per lo svolgimento in prima attuazione dei procedimenti dell'Autorità"), approvato con la delibera n. 5/2014, del 16 gennaio 2014, ed in particolare l'articolo 6, comma 1;

VISTO

il reclamo di Italo-Nuovo Trasporto Viaggiatori S.p.A. (nel seguito: "Italo") del 14 ottobre 2019 (prot. ART n. 12465/2019, di pari data), successivamente integrato in data 22 aprile 2020 (prot. ART n. 5770/2020, di pari data), presentato ai sensi dell'articolo 37, comma 9, del d.lgs. 112/2015;

VISTA

la delibera n. 142/2020, del 30 luglio 2020 - notificata a Italo, nonché a Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. (nel seguito: "RFI"), GS Rail S.p.A. (nel seguito: "GS Rail" e, congiuntamente a RFI, "Gestori") e Trenitalia S.p.A. (nel seguito: "Trenitalia") rispettivamente con note prott. ART nn. 11243/2020, 11240/2020, 11242/2020 e 11241/2020, del 31 luglio 2020 - con la quale l'Autorità ha, tra l'altro, stabilito di non

dare ulteriore corso al reclamo di Italo nella parte in cui lamentava una discriminazione, da parte dei Gestori, nell'assegnazione degli spazi all'interno delle stazioni di Roma Termini, Firenze S.M. Novella e Verona Porta Nuova, a causa dell'applicazione del criterio di mera proporzionalità; nonché nella parte in cui lamentava, sempre a carico degli stessi Gestori, diverse puntuale pratiche discriminatorie consumate con riferimento alle stazioni di Venezia S.L. e Milano C.le;

VISTA

la sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte, Sez. I, 23 giugno 2021, n. 646, che ha accolto, nei termini di cui in motivazione, il ricorso presentato da Italo e, per l'effetto, ha annullato la citata delibera n. 142/2020 limitatamente alla parte in cui l'Autorità ha stabilito di non dare ulteriore corso al reclamo presentato da Italo con riferimento all'assegnazione degli spazi all'interno delle stazioni di Roma Termini, Firenze S.M. Novella e Verona Porta Nuova;

CONSIDERATO

che il Tar Piemonte, con l'indicata sentenza n. 646/2021, ha rilevato, in particolare, che:

i) il principio della pari e adeguata visibilità e accessibilità è finalizzato sia ad assicurare l' *"efficienza gestionale nell'espletamento del servizio (nel senso di scongiurare saturazioni, congestioni indesiderate degli sportelli, sufficiente grado di ridondanza in caso di anomalie o malfunzionamenti tecnici)"*, sia ad *"approntare un adeguato cuneo di penetrazione nel mercato fisico dei viaggiatori che si presentano in stazione ancora privi di titolo di viaggio e che si determinano alla loro scelta consumeristica proprio negli ambienti della stazione. Entrambe le dimensioni concorrono ineguagliabilmente ad instaurare condizioni di concorrenza leale ed effettiva (...)"*;

ii) la corretta applicazione del predetto principio - che non *"non si esprime, né si può esaurire, nell'opzione dicotomica tra mera proporzionalità o più che proporzionalità"* - è affidata alla declinazione dei parametri operativi dell'Autorità, *"secondo un approccio multifattoriale e dinamico improntato alle esigenze emergenti dal caso concreto"*;

iii) i parametri del predetto apprezzamento tecnico-discrezionale sono stati fissati dall'Autorità nella summenzionata misura 11.5 della delibera 130/2019; segnatamente:

a) l'*"ubicazione e l'estensione"* degli spazi *"chiama in causa un dato quantitativo (l'estensione superficiale assegnata) unitamente ad un dato qualitativo, la rilevanza commerciale degli spazi in base alla loro collocazione"*, da valutare *"non solo isolatamente con riguardo alla situazione dell'IF richiedente, ma anche in dinamico raffronto con l'incubent, declinando l'adeguatezza in chiave prospettica e non statica"*;

b) *"il grado di utilizzo"* evoca un profilo di analisi di indole maggiormente efficientista, attinente al *"grado di fruizione dei servizi di bigliettazione, e dunque all'adeguatezza delle assegnazioni in termini di funzionalità, rebus sic stantibus"*;

c) il *"numero e [l'] estensione di spazi richiesti e ottenuti in altre stazioni sul territorio nazionale, sia dal richiedente che da altre imprese [...] e il grado di utilizzo degli stessi"* postula un *"apprezzamento sistematico a livello di rete, onde cogliere la portata e le*

ricadute di un diniego - eventualmente discriminatorio - nella cornice dell'assetto concorrenziale del mercato nazionale”;

- CONSIDERATO** che il Tar Piemonte, nella suddetta pronuncia, ha conclusivamente rilevato alcune lacune istruttorie e motivazionali con riferimento all'applicazione dei predetti parametri;
- CONSIDERATO** che il conseguente effetto caducatorio della sentenza del Tar Piemonte n. 646/2021 è limitato alla decisione del reclamo di Italo riferita all'assegnazione degli spazi all'interno delle stazioni di Roma Termini, Firenze S.M. Novella e Verona Porta Nuova, essendo rimaste immuni da censure sia le restanti parti della citata delibera n. 142/2020 sia il quadro regolatorio stabilito dall'Autorità con le summenzionate delibere nn.66/2015 e 130/2019;
- RITENUTO** di dover procedere, in ottemperanza alla citata decisione del Tar Piemonte n. 646/2021, ad avviare un procedimento, ai sensi dei sopramenzionati articoli 37, comma 9, del d.lgs. n. 112/2015 e 6, comma 1, del Regolamento per lo svolgimento in prima attuazione dei procedimenti dell'Autorità, finalizzato alla riedizione del potere giustiziale dell'Autorità sul reclamo di Italo, da riesaminare alla luce dei vizi accertati nella richiamata pronuncia;
- RITENUTO** per ragioni di economicità e speditezza dell'azione amministrativa, di tenere conto degli elementi istruttori richiamati nella delibera n. 142/2020, del 30 luglio 2020, annullata *in parte qua*, ferma restando l'esigenza di acquisire ulteriori informazioni pertinenti e necessarie al riesame del predetto reclamo;
- RITENUTO** altresì di dover garantire a Italo, a Trenitalia e ai Gestori - nel rispetto dei principi del contraddittorio, della partecipazione e della trasparenza - il diritto di intervenire nel predetto procedimento;

su proposta del Segretario generale

DELIBERA

- di avviare, per le motivazioni espresse in premessa che si intendono qui integralmente richiamate, ai sensi dell'articolo 37, comma 9, del d.lgs. n. 112/2015, nonché dell'articolo 6, comma 1, del Regolamento per lo svolgimento in prima attuazione dei procedimenti dell'Autorità, un procedimento per l'ottemperanza alla sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte, Sezione Prima, 23 giugno 2021, n. 646, finalizzato al riesame, attraverso un adeguato supplemento istruttorio, del reclamo di Italo-Nuovo Trasporto Viaggiatori S.p.A. del 14 ottobre 2019, integrato in data 22 aprile 2020, nella parte in cui lamenta una discriminazione, da parte di Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. e Grandi Stazioni Rail S.p.A., nell'assegnazione degli spazi all'interno delle stazioni di Roma Termini, Firenze S.M. Novella e Verona Porta Nuova, alla luce delle motivazioni della richiamata pronuncia.
- È nominato responsabile del procedimento il dott. Ernesto Pizzichetta, in qualità di direttore dell'Ufficio Vigilanza e sanzioni - indirizzo posta elettronica certificata (PEC): pec@pec.autorita-trasporti.it; tel. 011.19212587.

3. I destinatari della presente delibera possono presentare, per quanto di rispettivo interesse, all’Ufficio Vigilanza e sanzioni, tramite posta elettronica certificata (PEC) all’indirizzo pec@pec.autorita-trasporti.it, memorie difensive e documenti, entro il termine di decadenza di trenta giorni decorrenti dalla sua notifica.
4. Il termine per la conclusione del procedimento è fissato, ai sensi dell’articolo 37, comma 9, del d.lgs. 112/2015, in sei settimane dal ricevimento di tutte le informazioni pertinenti.
5. È possibile avere accesso agli atti del procedimento presso l’Ufficio Vigilanza e sanzioni - Via Nizza n. 230, 10126 Torino.
6. La presente delibera è notificata a mezzo PEC a Italo - Nuovo Trasporto Viaggiatori S.p.A., Trenitalia S.p.A., Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. e Grandi Stazioni Rail S.p.A.

Torino, 7 ottobre 2021

Il Presidente
Nicola Zacheo
(documento firmato digitalmente
ai sensi del D.Lgs 82/2005 s.m.i.)