

Pedaggi ferroviari e diritti degli abbonati a servizi ferroviari ad Alta Velocità

Mercoledì 26 ottobre 2016, ore 8:30

Onorevole Presidente, Onorevoli Senatori,

consentitemi innanzitutto di ringraziare la Presidenza e la Commissione, anche a nome dei colleghi Barbara Marinali e Mario Valducci, per l’occasione che è data all’Autorità di essere ascoltata dinanzi alla VIII Commissione del Senato sui temi dei pedaggi ferroviari e dei diritti degli abbonati a servizi ferroviari ad Alta Velocità. Le misure e i provvedimenti adottati dall’Autorità su queste materie muovono da basi normative diverse ed hanno ambiti di applicazione solo in parte coincidenti: uno riguarda le condizioni per garantire l’accesso equo e non discriminatorio a tutte le infrastrutture ferroviarie; l’altro riguarda i diritti degli abbonati ai servizi di trasporto ad Alta Velocità. Li illustro, quindi, partitamente cominciando da quest’ultimo.

\* \* \*

1. Il provvedimento dell’Autorità avente ad oggetto i diritti dei passeggeri che utilizzano servizi ferroviari ad Alta Velocità per spostamenti ripetuti da punto a punto (di seguito, “abbonati AV” e “abbonamenti AV”), trae origine da numerose segnalazioni di passeggeri che lamentavano disagi nell’utilizzo dei loro titoli di viaggio soprattutto a seguito della introduzione da parte delle imprese ferroviarie dell’obbligo della previa prenotazione del posto. A tali segnalazioni l’Autorità ha dato seguito avviando un procedimento di natura partecipativa che ha visto coinvolti – come di consueto – tutti i portatori di interesse, ivi compresi gli operatori del servizio ed i comitati e le associazioni dei passeggeri.

**Abbonamenti  
AV e diritti  
dei passeggeri**

Prima di entrare nel merito del provvedimento dell’Autorità, vorrei attirare l’attenzione sul fatto che la crescente domanda di abbonamenti ai servizi di trasporto passeggeri AV è un indice della realizzazione degli obiettivi alla base del progetto Alta Velocità/Alta capacità del Governo e del Parlamento.

La “distanza chilometrica” si è trasformata in “tempo di percorrenza”, e questo è il principale successo del progetto. Ciò offre la possibilità di ottenere, di fatto, l’allargamento dell’area metropolitana attraverso una struttura urbana distribuita sul territorio e localizzata in un raggio di percorrenza di circa un’ora di viaggio. Siamo, quindi, in presenza di una modifica strutturale di lungo periodo e non di un fenomeno passeggero.

Il parametro del “tempo di percorrenza” sta creando una nuova economia dei trasporti, grazie alle situazioni di convenienza che esso offre ai cittadini nel conciliare la vita privata con quella professionale o culturale. Il fenomeno è destinato ad acquisire maggiore rilevanza con la prossima entrata in esercizio di collegamenti ad Alta Velocità nel Nord-Est e, a medio termine, nel Centro-Sud del Paese.

Sotto il profilo dei servizi di trasporto AV spetta alle imprese ferroviarie e al Gestore della infrastruttura organizzare l’offerta dei servizi così da soddisfare in modo ottimale questa nuova domanda di mobilità quotidiana compatibile con un’ora di viaggio. Si tratta di una domanda di traffico prepagato, concentrata in fasce orarie prevedibili.

È interesse del Paese che i cittadini abbiano certezze e trasparenza su questi servizi in modo da decidere consapevolmente quali rischi e quali costi assumere a fronte di benefici per la loro vita privata.

D’altra parte, è del tutto evidente che se vi fosse una domanda di tali servizi inevasa, ci sarebbe spazio per ulteriori operatori o articolazioni di quelli esistenti, magari specializzati.

Tornando al procedimento dell’Autorità, questo si è concluso con la adozione di misure di regolazione contenute nella delibera dell’Autorità n. 54/2016 approvata l’11 maggio 2016, e la cui piena operatività è fissata a partire dal 1 gennaio 2017. L’intervallo temporale di circa otto mesi intercorrente tra queste due date è stato previsto su richiesta

delle stesse imprese ferroviarie per poter predisporre le necessarie modifiche ai loro sistemi di gestione.

La base normativa delle misure è costituita da disposizioni della nostra legge istitutiva che – diversamente da altre (quali, ad esempio, quelle concernenti la individuazione delle condizioni minime di qualità dei servizi) – sono ugualmente applicabili ai servizi onerati da “obblighi di servizio pubblico” e – come nel caso del trasporto ferroviario ad Alta Velocità – resi “a mercato”. In particolare, tali norme prevedono, che l’Autorità provveda *“a definire, in relazione ai diversi tipi di servizio e alle diverse infrastrutture, il contenuto minimo degli specifici diritti, anche di natura risarcitoria, che gli utenti possono esigere nei confronti dei gestori dei servizi e delle infrastrutture di trasporto; sono fatte salve le ulteriori garanzie che accrescano la protezione degli utenti che i gestori dei servizi e delle infrastrutture possono inserire nelle proprie carte dei servizi* (decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201 convertito, con modificazioni dalla legge 24 dicembre 2011, n. 214, art. 37 comma 2 lett. e)”.

Su questa base l’Autorità sta lavorando per estendere la definizione del contenuto minimo di specifici diritti degli utenti anche ad altri tipi di servizi e infrastrutture, sia nel trasporto via terra che in quello via mare.

Per oggetto e natura, si tratta di misure complementari rispetto alla disciplina dei diritti dei passeggeri nel trasporto via ferrovia di fonte europea (contenuta nel Regolamento UE n. 1371/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2007), alla quale è stata data esecuzione in Italia con il decreto legislativo 17 aprile 2014, n. 70.

Il provvedimento dell’Autorità opera dal momento in cui gli operatori dei servizi ferroviari di Alta Velocità decidano, sulla base delle loro scelte commerciali, di intervenire con l’offerta di abbonamenti. Pertanto, l’Autorità non ha previsto – né, a diritto vigente, avrebbe potuto prevedere – un obbligo di offrire servizi in abbonamento; essa ha, bensì, introdotto, come già detto, misure puntuali e specifiche di tutela e garanzia dei passeggeri che aderiscano a quelle offerte commerciali.

Nel merito l’Autorità ha ritenuto ragionevole e proporzionato chiedere alle imprese ferroviarie di garantire ai potenziali abbonati specifici diritti alla previa informazione, in materia di: disponibilità dei posti per tratta e per treno, modalità di utilizzo degli

abbonamenti e livello di flessibilità offerto nella prenotazione e cancellazione dei posti. L’Autorità ha ritenuto, altresì, ragionevole e proporzionato fissare specifici diritti per gli abbonati nell’utilizzo dell’abbonamento, quali: la semplificazione ed integrazione dei sistemi di acquisto, la prenotazione e cancellazione dei posti, tempi adeguati di preavviso degli abbonamenti (almeno 15 giorni prima della decorrenza dell’abbonamento), la prenotazione contestuale o differita dei posti, diritti di indennizzo e rimborso per ritardi o soppressioni.

In ogni caso, le misure presuppongono il rispetto delle condizioni di sicurezza applicabili al trasporto ferroviario ad Alta Velocità. Esse sono, altresì, funzionali alla valorizzazione degli investimenti in piattaforme informatiche più evolute per la gestione dei servizi di trasporto ed il *caring* dei passeggeri pertinenti alla strategia industriale di imprese che si propongono di offrire servizi generali di mobilità.

A pochi mesi dalla piena esecutività del provvedimento, il nostro auspicio è, evidentemente, che entrambi gli operatori interessati mantengano tale offerta con l’obiettivo di favorire la mobilità delle persone e la riduzione dei tempi di spostamento via ferrovia tra grandi città contigue.

L’Autorità ha, comunque, ritenuto di verificare lo stato di attuazione delle misure di regolazione ed ha auditato a questo fine entrambi gli operatori. Al momento non ci sono state segnalate difficoltà applicative, fatte salve le scelte commerciali delle imprese ferroviarie che, come detto, auspichiamo siano nel segno del mantenimento e sviluppo delle offerte di abbonamenti.

La vigilanza sulla esecuzione del provvedimento ci impegnerà anche nelle prossime settimane.

\* \* \*

2. Veniamo, quindi, al secondo insieme di provvedimenti: quello avente ad oggetto la individuazione dei criteri per la determinazione di canoni e pedaggi nel settore ferroviario. Esso afferisce, come detto, alla disciplina dell’accesso alle infrastrutture ferroviarie, riguarda tutti i segmenti di questa modalità di trasporto – dai passeggeri regionale, al media e lunga percorrenza, all’Alta Velocità, al merci – e ha ad oggetto i costi che le imprese ferroviarie

**Pedaggi  
ferroviari**

sosterranno nel prossimo quinquennio per utilizzare la rete ed i servizi connessi, nonché la struttura dei costi e dei ricavi del Gestore delle infrastrutture.

La base normativa di tali provvedimenti è costituita dall'art. 37, comma 2, lett. a) del citato d.l. 201/11, come successivamente modificato, nonché dall'art. 37 del decreto legislativo 15 luglio 2015, n. 112 recante "Attuazione della direttiva 2012/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico (Rifusione)" (c.d. *Recast*) e dai relativi atti di implementazione, in particolare quello in materia di costi diretti del 12 giugno 2015 (Regolamento di esecuzione UE n. 2015/909).

Come noto, la Direttiva europea del 2012 colloca il Gestore delle infrastrutture ferroviarie – sia quelle relative al "Pacchetto minimo di accesso" (che comprende assegnazione delle tracce orarie, utilizzo di linee e stazioni e controllo e regolazione della circolazione), sia quelle relative ai servizi accessori (utilizzo degli spazi in stazione, accesso a scali merci, centri di manutenzione ed altri impianti tecnici, corrente di trazione, servizi di manovra, rete di telecomunicazione) – in posizione di piena indipendenza ed autonomia rispetto agli operatori e, ove ciò rilevi, al soggetto concedente.

Il Gestore determina e può modulare i pedaggi dovuti dalle imprese ferroviarie per l'utilizzo dell'infrastruttura, anche con l'obiettivo di stimolare la crescita del traffico nelle tratte meno utilizzate. Su di esso gravano, d'altra parte, oneri di trasparenza dei conti e dei costi, essendo altresì previsti obblighi di separazione contabile.

Per quanto di specifico interesse del regolatore, inoltre, la Direttiva *Recast* afferma il principio (ineludibile nei provvedimenti europei e nazionali di esecuzione) che canoni e tariffe abbiano come riferimento i costi pertinenti e direttamente imputabili alla messa a disposizione delle infrastrutture e dei servizi, al netto di quelli già ripagati con i corrispettivi previsti nei contratti di programma.

Sulla base del quadro normativo e dei principi sopra sinteticamente richiamati, l'Autorità ha, dapprima, adottato criteri per la determinazione dei pedaggi da parte del Gestore dell'infrastruttura (delibera n. 96/2015) e, successivamente, verificato la conformità a tali criteri dei valori e delle modalità applicative individuati dal Gestore condizionando, ove

necessario, la dichiarazione di conformità a specifiche prescrizioni (delibere n. 75/2016, per il PMdA, e 80/2016, per gli altri servizi). I criteri, in particolare, sono stati definiti in esito ad un procedimento di consultazione e, in una fase ancora precedente, anche ad una c.d. “*call for input*” con la quale si erano sollecitate *ab initio* osservazioni e rilievi da parte dei portatori di interesse.

Inoltre, i criteri contenuti nella delibera n. 96/2015 hanno ad oggetto tutti i segmenti del trasporto ferroviario; e ciò a differenza del primissimo provvedimento adottato dall’Autorità in questa materia (delibera n. 70/2014), nel cui contesto erano state previste anche misure in materia di pedaggio relative, tuttavia, al solo segmento dell’Alta Velocità.

Siamo in presenza di una significativa evoluzione – anzi, di una discontinuità strutturale – del quadro normativo e di regolazione di riferimento conseguente ai provvedimenti appena richiamati. Vediamo più in dettaglio.

Si consideri l’equilibrio economico del Gestore delle infrastrutture. Nel sistema previgente – che, in Italia, era disciplinato dal decreto legislativo 8 luglio 2003, n. 188, di recepimento della disciplina comunitaria allora vigente – i conti del Gestore dovevano presentare un tendenziale equilibrio tra, da un lato, la somma dei ricavi derivanti dal pedaggio e dai contributi pubblici definiti nel contratto di programma e, dall’altro, i costi di gestione dell’infrastruttura al netto degli ammortamenti. In quel quadro, il pedaggio veniva, di fatto, definito su base annuale e di valori storici ed adeguato meccanicamente all’inflazione o, nel caso della rete ad Alta Velocità, ad un valore minimo di aumento del due per cento, con la conseguente modesta capacità di rappresentare adeguatamente i costi operativi del Gestore. La fonte regolamentare di riferimento era costituita dal d.m. 21 marzo 2000, n. 43T e, per l’Alta Velocità da quelli del 18 agosto 2006 e del 10 settembre 2013.

Sulla base dell’attuale quadro normativo e regolamentare, ai fini della valutazione dell’equilibrio economico devono, invece, essere presi in considerazione non solo i costi operativi, bensì anche quelli di ammortamento e di remunerazione del capitale investito. Questo rilevante cambiamento consente di tener conto della possibilità che parte dell’infrastruttura sia realizzata dal Gestore e finanziata con capitale proprio o di debito, anziché esclusivamente impiegando corrispettivi statali oggetto della sezione investimenti

del contratto di programma. A fronte di una estensione del perimetro dei costi eligibili, l'Autorità ha comunque previsto obblighi rafforzati di separazione contabile ed un obiettivo di efficientamento annuo del 2% rispetto all'anno precedente da applicarsi all'insieme dei costi operativi. In tal modo, si assicura una maggiore trasparenza e pertinenza dei costi da recuperare tramite il pedaggio al netto della quota di corrispettivi individuata nei contratti di programma.

Confrontiamo ora i costi (pertinenti ed efficienti) del Gestore nel quinquennio 2016-2021 (corrispondente al primo periodo regolatorio oggetto del provvedimento) individuati secondo i criteri fissati dall'Autorità con il pedaggio che le imprese ferroviarie avrebbero dovuto complessivamente pagare, nei medesimi anni, se fosse rimasto in vigore il quadro normativo e regolamentare previgente. Applicando i criteri previsti dall'Autorità, nel periodo di riferimento, tale valore si riduce di oltre 650 milioni di euro; e ciò includendo la copertura del costo del capitale impiegato dal Gestore. Tale costo, che precedentemente non era preso in considerazione, è stato stimato dall'Autorità in circa 280 milioni di Euro per anno, applicando un tasso di remunerazione del capitale (WACC) del 4,52%.

E' importante sottolineare che i criteri stabiliti dall'Autorità ai fini della modulazione tariffaria si basano non più, come nel sistema previgente, sulle tipologie della rete (tradizionale o ad Alta Velocità) bensì sui segmenti dei mercati dei servizi, a partire dalla principale distinzione tra "servizi a libero mercato" e "servizi gravati da obbligo di servizio pubblico".

I valori dei relativi pedaggi comprendono per tutti i segmenti una quota che deve riflettere i costi diretti di utilizzo, mentre i rimanenti costi (pertinenti ed efficienti) devono essere distribuiti dal Gestore – in coerenza con la Direttiva c.d. *Recast* – secondo criteri che tengono conto della *ability to pay* dei diversi segmenti e delle relative condizioni del mercato. Tra l'altro, questa impostazione ben si concilia con strategie industriali ed economico-finanziarie fortemente innovative; essa accresce, inoltre, la capacità competitiva delle imprese che intendono erogare non solo servizi di trasporto ferroviario ma anche altri servizi di mobilità.

Va, inoltre, evidenziato che l'Autorità ha definito criteri minimi di salvaguardia per i

segmenti del traffico regionale gravato da obblighi di servizio pubblico e per il trasporto di merci nonché, al fine di tutelarne la concorrenzialità, per il segmento di mercato AV. Sulla base dell'insieme di tali criteri il Gestore ha poi, come detto, articolato i livelli del pedaggio.

Ne deriva che alcuni segmenti di mercato contribuiscono ai ricavi del Gestore in misura meno che proporzionale alla loro incidenza sul traffico: ad esempio, il segmento regionale – lungi dal risultare penalizzato – pur rappresentando il 56% del traffico contribuisce al 46% dei ricavi; così anche il segmento del trasporto di merci, rappresenta il 14% del traffico e contribuisce al 10% per cento dei ricavi. Al contrario, altri segmenti contribuiscono in misura significativamente più che proporzionale: ad esempio, quello dell'Alta Velocità, che rappresenta il 17% del traffico, contribuisce al 32% dei ricavi.

Passando ora all'esame della dinamica del pedaggio nel periodo regolatorio 2016-21, ed in particolare prendendo come riferimento gli "importi medi unitari dei pedaggi" per ciascun segmento di mercato, si evidenzia innanzitutto che il pedaggio presenta valori più elevati per i segmenti a libero mercato (ad eccezione delle merci), e più bassi per quelli caratterizzati da obblighi di servizio pubblico (il regionale e le tratte a lunga percorrenza nelle ore notturne) e le merci. Questa articolazione degli importi medi unitari dei pedaggi compiuta dal Gestore appare conforme ai criteri dell'Autorità e coerente con la *ability to pay* dei differenti segmenti.

Si attira l'attenzione sul fatto che, tenuto conto dei volumi di traffico che ciascun segmento rappresenta, i livelli più bassi di pedaggio (regionale, lunga percorrenza e merci) interessano il 77 % del totale.

Evidentemente, le variazioni tra il pedaggio vigente nel 2015 e gli importi medi unitari dei pedaggi nel periodo 2016-2021 vanno valutate tenendo conto, come detto, dell'obbligo di orientamento dei pedaggi ai costi pertinenti ed efficienti, della presa in carico della remunerazione del capitale investito e delle quote di ammortamento, e della *ability to pay* dei diversi segmenti del mercato.

Particolare attenzione è stata riservata al contenimento della dinamica del pedaggio del traffico regionale, delle merci e della lunga percorrenza che, nel periodo di riferimento, hanno una variazione media annua dello 0,7%, per il regionale ed il merci (una variazione,



quindi, inferiore a quella della inflazione programmata), e del 4,4%, per la lunga percorrenza.

Analizzando l'incidenza delle nuove regole sul segmento del trasporto regionale sottoposto ad obblighi di servizio pubblico, si evince che l'incremento del pedaggio sarebbe tale da incidere sul corrispettivo annuale previsto nei contratti di servizio per non più di un quarto di punto percentuale: un valore anch'esso inferiore a quello della inflazione programmata e che, in ogni caso, dovrebbe poter essere assorbito dalle imprese ferroviarie applicando strumenti di efficienza gestionale.

Per l'Alta Velocità, i nuovi livelli medi unitari dei pedaggi nel periodo 2016-2021, sia pure in incremento, sono coerenti con l'obiettivo di mantenere un contesto concorrenziale su tale segmento, assicurando in ogni caso al Gestore una contribuzione sul monte ricavi che, come detto, rappresenta il 32% del totale a fronte del 17% dei volumi del traffico generato. Nel complesso, i maggiori aumenti riguardano segmenti di mercato che generano, in percentuale sul totale, volumi di traffico assai ridotti; ad esempio, l'internazionale, pari appena all'1,4%, ed i servizi tradizionali fino a 200km/ora, che hanno una quota del 3%.

Ben diversa sarebbe stata la dinamica dei pedaggi in assenza degli interventi regolatori dell'Autorità che, peraltro, ha previsto un quadro regolatorio di cinque anni a vantaggio del Gestore, delle imprese ferroviarie e degli azionisti e, nel complesso, ha reso la fissazione dei pedaggi più trasparente e correlata ai costi, in linea con i *benchmark* europei e con le esigenze di consolidamento dei conti pubblici.

D'altra parte, in materia di pedaggi, il nostro Paese ha sin dall'inizio aderito con convinzione, anche nella attuale fase di ulteriore evoluzione della disciplina nell'ambito del c.d. IV Pacchetto Ferroviario, al principio della indipendenza e della trasparenza dei costi del Gestore, dal quale discendono ulteriori principi di natura contabile ed operativa in materia di determinazione dei pedaggi ferroviari. I provvedimenti dell'Autorità, riteniamo, si iscrivono pienamente sul percorso tracciato dal legislatore europeo e nazionale.

Nell'auspicio di aver offerto qualche spunto di riflessione e di aver adeguatamente rappresentato i diversi contesti dei provvedimenti dell'Autorità oggi in esame, ringrazio la Commissione anche a nome dei colleghi per l'attenzione che ha voluto riservarci. Siamo lieti di rispondere ai quesiti che riterrete di porre.