

Allegato A) alla delibera n. 93/2016

Call for input sulle modalità di regolazione più idonee per garantire l'economicità e l'efficienza gestionale dei servizi di manovra ferroviaria. Procedimento avviato con delibera n. 30/2016.

Premessa

La misura 11.6.2 della delibera n. 70/2014 e la prescrizione 5.2.1 della delibera n. 104/2015

Si riporta di seguito il contenuto della misura 11.6.2 della delibera dell'Autorità n. 70/2014:

“Per gli impianti sottoposti al regime di Gestore Unico, si prescrive al Gestore della Infrastruttura di avviare, entro il 30 giugno 2015, procedure ad evidenza pubblica per l'affidamento dei servizi di manovra, sulla base dello schema-tipo di contratto di cui al punto precedente [misura 11.6.1], secondo i seguenti principi e criteri:

- a) affidamento del contratto sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, in cui fra i parametri di valutazione siano inseriti tra l'altro: (i) il prezzo per i principali servizi offerti, (ii) il livello di qualità dei servizi, con particolare riferimento alle tempistiche di evasione delle richieste delle Imprese ferroviarie;*
- b) durata massima degli affidamenti non superiore a 3 anni;*
- c) divieto di subappalto;*
- d) soddisfacimento, per la partecipazione alla gara, del requisito dell'indipendenza del Gestore unico da Imprese ferroviarie con significativo potere di mercato.”*

Con prescrizione 5.2.1 della delibera dell'Autorità n. 104/2015, il termine del 30 giugno 2015, di cui alla misura 11.6.2 sopra citata, è stato differito al 31 marzo 2016.

La delibera n. 30/2016

Con delibera n. 30/2016 l'Autorità:

- ha stabilito (punto 1) che la misura 11.6.2 sopra citata *“si applica esclusivamente agli impianti in regime di Gestore Unico nei quali l'attività di manovra si svolge interamente su aree di proprietà di Rete Ferroviaria Italiana S.p.A.”* (di seguito RFI);
- ha deliberato (punto 2) *“l'avvio di un procedimento volto a stabilire le modalità più idonee per garantire l'economicità e l'efficienza gestionale dei servizi di manovra con riferimento agli impianti diversi da quelli di cui al punto 1”.*

La Call for input

Al fine di acquisire informazioni e documentazione utili nell'ambito del procedimento avviato al punto 2 della delibera n. 30/2016, sopra citato, gli Uffici dell'Autorità nei mesi di aprile e maggio 2016 hanno svolto dei sopralluoghi presso alcuni impianti che erogano servizi di manovra - e, segnatamente, quelli di Padova Interporto, Verona Quadrante Europa e La Spezia - incontrando anche i Gestori Unici di tali impianti. Analoghi sopralluoghi ed incontri si svolgeranno in prosieguo presso gli altri impianti rilevanti per le finalità della delibera n. 30/2016.

Nel seguito del presente documento vengono descritte le principali questioni emerse nel corso delle attività sin qui svolte, articolate per ciascuno degli impianti sopra citati che, ad avviso dell'Autorità, in ragione delle specifiche caratteristiche degli stessi, costituiscono casi di rilievo alla luce dei quali individuare le misure di cui alla delibera n. 30/2016.

L'Autorità ritiene di sottoporre tali questioni ad una Call for input da parte dei soggetti interessati, al fine di ricevere osservazioni ed altri elementi utili in vista della conclusione del procedimento in corso e dell'adozione finale di adeguate misure o modelli di regolazione, nel rispetto della normativa vigente e, in particolare, ove applicabile, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 recante *“Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori*

nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori servizi e forniture" (c.d. Nuovo codice degli appalti pubblici e dei contratti di concessione", di seguito d. lgs. n. 50/2016).

Impianto di Padova Interporto

Nel corso dell'incontro con l'Autorità, gli operatori hanno discusso la disponibilità manifestata dal gestore dell'interporto ad effettuare una gara affinché sia individuato un unico soggetto addetto alla manovra per l'intero impianto, ponendo in essere tutte le attività amministrative necessarie per garantire l'avvio del servizio con decorrenza 1 gennaio 2018.

In particolare, il gestore ha espresso l'esigenza di procedere ad un affidamento unitario del servizio di manovra, indipendentemente dalla proprietà delle aree, per garantirne la gestione efficiente.

Gli operatori presenti all'incontro hanno convenuto che la natura pubblica del gestore, che ne determina l'obbligo di uniformarsi ai contenuti del d. lgs. n. 50/2016, garantisce che l'individuazione da parte dello stesso del soggetto incaricato di svolgere la manovra avvenga in modo trasparente ed esclusivamente sulla base del confronto concorrenziale.

Inoltre:

- i. la società che attualmente gestisce l'interporto si è dichiarata disponibile ad assumere il ruolo di Gestore Unico per l'intero impianto di Padova Interporto, nonché ad avviare, entro il 30 novembre 2016, la procedura per lo svolgimento di una gara finalizzata all'individuazione dell'operatore dei servizi di manovra ferroviaria per tale intero impianto, con avvio del servizio previsto per il 1 gennaio 2018, e ad assumere altresì il ruolo di soggetto attuatore della misura 11.6.2 della delibera dell'Autorità n. 70/2014 per quanto attiene lo scalo di Padova Interporto; ha inoltre dichiarato la propria volontà di rispettare la procedura di affidamento del servizio prevista alle misure 11.6.1 e 11.6.2 della medesima delibera n. 70/2014;
- ii. il gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale, a sua volta, ha dichiarato l'intendimento di assentire all'accesso ai propri impianti, nell'ambito di Padova Interporto, da parte dell'operatore individuato con la procedura di cui al punto precedente;
- iii. per parte sua, il Consorzio che è attualmente proprietario di una parte del sedime che sarà interessato dai servizi di manovra (*Consorzio Zona Industriale e Porto Fluviale di Padova*), ha dichiarato di assentire all'accesso ai propri impianti ferroviari di raccordo con lo scalo di Padova Interporto da parte dell'operatore che sarà individuato secondo la procedura di cui al precedente punto i., fatti salvi gli eventuali diritti di terzi conseguenti alla vigenza di contratti in essere.

Quesito n. 1

Tenuto conto delle caratteristiche dell'interporto di Padova, si chiede di formulare osservazioni riguardo:

- 1.1 all'esigenza di procedere ad un affidamento unitario del servizio di manovra e alle modalità, condizioni e durata di tale affidamento, tenuto conto dalla proprietà delle aree ed al fine di garantirne una gestione più efficiente.**
- 1.2 ad eventuali misure di regolazione che si considerino necessarie ai fini della massimizzazione dell'"economicità e dell'efficienza gestionale dei servizi di manovra" di cui al punto 2 della delibera dell'Autorità n.30/2016, con specifico riferimento all'impianto di Padova Interporto.**

Impianto di Verona Quadrante Europa

Nel corso dell'incontro con l'Autorità, i gestori dell'infrastruttura ferroviaria nazionale e dell'impianto hanno evidenziato che le caratteristiche infrastrutturali dell'impianto medesimo, ed in particolare quelle dei binari di collegamento tra la stazione ed i tre moduli intermodali, rendono inevitabile il taglio tra flussi diversi.

La necessità di tali tagli, e l'elevato numero di treni che terminalizzano presso tale impianto, hanno reso opportuno individuare un solo operatore del servizio di manovra, per ridurre al minimo i tempi morti, coordinare al meglio la programmazione dei flussi e assorbire le perturbazioni nell'ambito della gestione operativa.

Inoltre, il gestore dell'impianto ha illustrato le seguenti considerazioni, fornendo documentazione a supporto delle stesse:

- i. oltre a svolgere l'attività di manovra primaria, l'attuale Gestore unico effettua i servizi di manovra a favore dei terminalisti raccordati, su mandato da essi conferitogli;
- ii. per espressa previsione statutaria, esso svolge tale attività in posizione di neutralità rispetto alle imprese ferroviarie;
- iii. nel corso degli ultimi dieci anni, l'impianto ha sperimentato una consistente crescita del volume di treni che vi terminalizzano;
- iv. allo scopo di fornire alle imprese di trasporto e agli operatori logistici un servizio integrato di gestione dell'"ultimo miglio", è stato attivato il progetto allestito dal gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale e denominato Piattaforma Integrata Logistica (PIL), che prevede una interfaccia attraverso la quale l'impresa ferroviaria affida la responsabilità del convoglio all'operatore di manovra;
- v. le tariffe applicate dall'impianto erano, già nel 2011, le più basse tra quelle applicate da tutti gli altri interporti, come risulta dal Prospetto Informativo della Rete ferroviaria nazionale (PIR) relativo a tale anno; successivamente tali tariffe sarebbero state ulteriormente ridotte del 5 %;
- vi. con riferimento ai profili contrattuali, il servizio di manovra viene svolto sulla base dello schema contrattuale pubblicato dal gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale sul PIR, in attuazione della misura 11.6.1 della delibera dell'Autorità n. 70/2014;
- vii. l'efficienza dell'attività di manovra presso l'impianto di Verona è attestata da diversi indicatori, ad esempio dal confronto tra la percentuale di puntualità dei treni in uscita rispetto a quella registrata dai treni in entrata, e dall'indice di efficienza del servizio terminalistico (rapporto tra treni terminalizzati e binari), benché quest'ultimo indice dipenda, in modo prevalente, dal M.T.O. (*Multimodal Transport Operator*);
- viii. lo studio svolto dall'*Institute of Shipping Economics and Logistics* di Brema, datato 25 novembre 2015, pone l'Interporto di Verona al primo posto a livello europeo per livello di *performance*.

I gestori dell'infrastruttura ferroviaria nazionale e dell'impianto hanno altresì evidenziato che il mantenimento di un operatore unico del servizio di manovra è funzionale al permanere dei livelli di efficienza del servizio di manovra attualmente svolto.

Inoltre, gli operatori presenti si sono espressi a favore della possibilità che, a far data dal cambio orario 2016, il gestore unico della manovra sia un unico soggetto economico che potrà avvalersi di terzi per prestazioni di natura tecnico-operativa e commerciale, e della previsione che di tale ruolo sia data evidenza nel primo aggiornamento utile del PIR.

Quesito n. 2

Tenuto conto delle caratteristiche dell'impianto di Verona Quadrante Europa, si chiede di formulare osservazioni riguardo:

- 2.1 all'esigenza di procedere ad un affidamento unitario del servizio di manovra e alle modalità, condizioni e durata di tale affidamento, tenuto conto dalla proprietà delle aree ed al fine di garantirne una gestione più efficiente.**
- 2.2 ad eventuali misure di regolazione che si considerino necessarie ai fini della massimizzazione dell'"economicità e dell'efficienza gestionale dei servizi di manovra" di cui al punto 2 della delibera dell'Autorità n. 30/2016, con specifico riferimento all'impianto di Verona Quadrante Europa.**

Impianto di La Spezia

L'incontro con l'Autorità portuale di La Spezia ed il gestore dell'impianto ha avuto ad oggetto la gestione del servizio di manovra nel sistema ferroviario di La Spezia, costituito da tre impianti: La Spezia Marittima, direttamente collegata agli impianti portuali, La Spezia Migliarina e Santo Stefano Magra, quest'ultimo utilizzato come impianto di supporto per lo smaltimento del traffico eccedente la capacità degli altri 2 scali.

Al riguardo è stato rappresentato che, benché siano previsti importanti miglioramenti infrastrutturali, attualmente il sistema ferroviario di La Spezia è caratterizzato – per ubicazione degli impianti, layout dei binari e capacità complessiva – dall'essere concepito con criteri progettuali e commerciali non più rispondenti alle attuali esigenze gestionali, e che le conseguenti difficoltà operative possono essere affrontate esclusivamente attraverso una elevata integrazione dei tre suddetti impianti ferroviari e un attento coordinamento tra tutti i soggetti coinvolti.

Inoltre, è stato evidenziato che lo statuto della Società alla quale l'Autorità portuale ha affidato la concessione del servizio ferroviario portuale, ne prevede la natura di società a costituzione aperta, talché tutti i soggetti interessati (imprese ferroviarie, operatori della logistica, terminalisti) possono acquisirne azioni anche successivamente alla costituzione della stessa, avvenuta nel 2013. All'entrata in operatività del concessionario sarebbero conseguiti risultati positivi, in particolare in termini di aumento del numero di treni terminalizzati, ormai vicino al livello di saturazione.

Sono stati, altresì, sottolineati i seguenti aspetti

- i. il coordinamento tra il traffico ferroviario e quello dei mezzi pesanti stradali nel molo Fornelli è particolarmente complesso e richiede una intensa interazione tra sala operativa del terminal portuale e sala operativa del concessionario;
- ii. l'attività di monitoraggio da parte del concessionario riguardo ai ritardi ed alle cause degli stessi, con conseguente stimolo (pur in assenza di penali) alla riduzione dei ritardi, ha garantito un significativo miglioramento della puntualità, attualmente attestata su percentuali del 60-70 %, molto più elevate rispetto a quanto registrato in passato;
- iii. si evidenziano progressi nel processo di gestione della circolazione, implementato grazie anche alla collaborazione del gestore della infrastruttura ferroviaria nazionale, con il quale è stato cadenzato il traffico da La Spezia Marittima e da S. Stefano Magra (ove l'intensità del traffico in arrivo è caratterizzata da notevoli oscillazioni, essendo questo concentrato nelle ore centrali della giornata e nei giorni centrali della settimana) verso La Spezia Marittima, consentendo l'inoltro di un treno ogni 15 minuti;
- iv. l'affidamento ad un unico concessionario del servizio di manovra sull'intero nodo ha consentito, per quanto riguarda i profili di costo per gli utenti, di adottare un'unica tariffa, indipendente dalla stazione di attestazione del treno e comprensiva sia del servizio di pilotaggio, sia di altri servizi accessori, che prima venivano tariffati separatamente;
- v. il concessionario ha avviato le procedure per poter svolgere direttamente i servizi di manovra che attualmente vengono forniti dalla società Serfer Servizi Ferroviari S.r.l., con utilizzo delle locomotive di proprietà del gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale;

- vi. il progetto di miglioramento infrastrutturale già approvato dal CIPE, e per il quale è in corso di definizione l'assegnazione dei finanziamenti, dovrebbe garantire, al termine di lavori della durata prevista di circa 20 mesi, un notevole aumento di capacità rispetto alla situazione attuale e la riduzione dei costi operativi, in particolare quelli connessi all'attuale necessità di scomporre i treni per la terminalizzazione a La Spezia Marittima, a causa dell'insufficiente lunghezza dei binari.

Al termine dell'incontro, valutati positivamente i miglioramenti conseguiti nella gestione del servizio di manovra, con particolare riferimento alle tariffe e all'utilizzo della capacità degli impianti, gli operatori presenti si sono espressi a favore della opportunità di mantenere in capo all'attuale concessionario il ruolo di Gestore Unico del servizio di manovra per il sistema ferroviario portuale di La Spezia, comprensivo degli impianti nella disponibilità del gestore della infrastruttura ferroviaria nazionale e della Autorità portuale. L'attuale concessionario ha confermato che la tariffa unica attualmente praticata alle Imprese Ferroviarie per il servizio di manovra non prevede aumenti, impegnandosi a:

- comunicare preventivamente all'Autorità di regolazione dei trasporti eventuali incrementi tariffari, con adeguata documentazione a supporto;
- applicare, a decorrere dal prossimo orario di servizio, il contratto tipo tra Gestore Unico e imprese ferroviarie contenuto nel PIR, ed elaborato da RFI in attuazione della misura 11.6.1 della delibera dell'Autorità n. 70/2014, nonché a monitorare i livelli di servizio ivi previsti.

Quesito n. 3

Tenuto conto delle caratteristiche dell'impianto di La Spezia si chiede di formulare osservazioni riguardo:

- 3.1 all'esigenza di procedere ad un affidamento unitario del servizio di manovra e alle modalità, condizioni e durata di tale affidamento, tenuto conto della proprietà delle aree ed al fine di garantirne una gestione più efficiente.
- 3.2 ad eventuali misure di regolazione che si considerino necessarie ai fini della massimizzazione dell'*"economicità e dell'efficienza gestionale dei servizi di manovra"* di cui al punto 2 della delibera dell'Autorità n. 30/2016, con specifico riferimento all'impianto di La Spezia.