

Delibera n. 64 del 31 luglio 2015

Avvio del procedimento per l'adozione di provvedimenti sanzionatori riguardanti inottemperanze alle misure di regolazione 1.6.4, 3.6.1., 4.6.1, 5.6.1, 7.6.1, 11.6.1 e 11.6.3, di cui alla Delibera n. 70/2014 del 31 ottobre 2014, concernente l'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture ferroviarie.

L'AUTORITÀ DI REGOLAZIONE DEI TRASPORTI

nella sua riunione del 31 luglio 2015;

VISTO l'art. 37 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, che ha istituito, nell'ambito delle attività di regolazione dei servizi di pubblica utilità di cui alla legge 14 novembre 1995, n. 481, l'Autorità di regolazione dei trasporti (di seguito: Autorità);

VISTI in particolare, i commi 2 e 3 del citato art. 37 del decreto-legge n. 201/2011 e, specificamente:

- la lett. a) del comma 2, che stabilisce che l'Autorità 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 (...)*»;

- la lett. b) del comma 2, ai sensi del quale l'Autorità provvede «*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*»;

- la lett. i) del comma 2, che, con particolare riferimento all'accesso all'infrastruttura ferroviaria, stabilisce che l'Autorità provvede «*a svolgere tutte le funzioni di organismo di regolazione di cui all'articolo 37 del decreto*

legislativo 8 luglio 2003, n. 188, e, in particolare, a definire i criteri per la determinazione dei pedaggi da parte del gestore dell'infrastruttura e i criteri di assegnazione delle tracce e della capacità e a vigilare sulla loro corretta applicazione da parte del gestore dell'infrastruttura»;

- la lett. l) del comma 2, che dispone: *«l'Autorità, in caso di inosservanza di propri provvedimenti o di mancata ottemperanza da parte dei soggetti esercenti il servizio alle richieste di informazioni o a quelle connesse all'effettuazione dei controlli, ovvero nel caso in cui le informazioni e i documenti non siano veritieri, può irrogare sanzioni amministrative pecuniarie determinate in fase di prima applicazione secondo le modalità e nei limiti di cui all'articolo 2 della legge 14 novembre 1995, n. 481»;*

- la lett. f) del comma 3, il quale prevede, tra l'altro, che l'Autorità, nell'esercizio delle competenze disciplinate dal comma 2, *«ordina la cessazione delle condotte in contrasto con gli atti di regolazione adottati e con gli impegni assunti dai soggetti sottoposti a regolazione, disponendo le misure opportune di ripristino; nei casi in cui intenda adottare una decisione volta a fare cessare un'infrazione e le imprese propongano impegni idonei a rimuovere le contestazioni da essa avanzate, può rendere obbligatori tali impegni per le imprese e chiudere il procedimento senza accertare l'infrazione»;*

- la lett. i) del comma 3, ai sensi del quale l'Autorità *«ferme restando le sanzioni previste dalla legge, da atti amministrativi e da clausole convenzionali, irroga una sanzione amministrativa pecuniaria fino al 10 per cento del fatturato dell'impresa interessata nei casi di inosservanza dei criteri per la formazione e l'aggiornamento di tariffe, canoni, pedaggi, diritti e prezzi sottoposti a controllo amministrativo, comunque denominati, (...) di violazione della disciplina relativa all'accesso alle reti e alle infrastrutture o delle condizioni imposte dalla stessa Autorità, nonché di inottemperanza agli ordini e alle misure disposti»;*

VISTO

l'art. 2, comma 20, lettera c) della legge 14 novembre 1995, n. 481, ai sensi del quale, relativamente allo svolgimento delle proprie funzioni, ciascuna Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità, *«irroga, salvo che il fatto costituisca reato, in caso di inosservanza dei propri provvedimenti o in caso di mancata ottemperanza da parte dei soggetti esercenti il servizio, alle richieste di informazioni o a quelle connesse all'effettuazione dei controlli, ovvero nel caso in cui le informazioni e i documenti acquisiti non siano veritieri, sanzioni amministrative pecuniarie»* non inferiori nel minimo a euro 2.500 e non superiori nel massimo a euro 154.937.069,73;

VISTO

il decreto legislativo del 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)” e, in particolare, l’art. 42, commi 1 e 2;

VISTA

la legge 24 novembre 1981, 689, recante “Modifiche al sistema penale”, in quanto applicabile;

VISTA

la Delibera dell’Autorità n. 5/2014, del 16 gennaio 2014, recante 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”, e in particolare l’art. 8, ai sensi del quale gli atti di regolazione sono efficaci dal giorno della pubblicazione sul sito internet dell’Autorità;

VISTA

la Delibera dell’Autorità n. 15/2014, del 27 febbraio 2014, recante il “Regolamento per lo svolgimento dei procedimenti sanzionatori di competenza dell’Autorità”;

VISTA

la Delibera dell’Autorità n. 70/2014, del 31 ottobre 2014, pubblicata sul sito internet dell’Autorità in data 5 novembre 2014, in materia di “Regolazione dell’accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture ferroviarie e avvio del procedimento per la definizione dei criteri per la determinazione del pedaggio per l’utilizzo delle infrastrutture ferroviarie”, e in particolare le misure di regolazione contenute nell’Allegato;

CONSIDERATO

che con la suddetta Delibera n. 70/2014, l’Autorità ha introdotto, tra le altre, le seguenti misure di regolazione:

- 1.6.4 (schema-tipo di accordo-quadro per Regioni, Province Autonome ed altri enti titolari dei servizi ferroviari di interesse non nazionale);
- 3.6.1. (pubblicazione del cronoprogramma degli investimenti per ridurre i casi di circolazione perturbata);
- 4.6.1 (sgombero delle infrastrutture);
- 5.6.1 (rimodulazione del sistema penali-franchigie per mancata contrattualizzazione o utilizzazione delle tracce);
- 7.6.1 (performance regime);
- 11.6.1 (contratto tipo per la gestione del servizio di manovra con Gestore Unico);
- 11.6.3 (contratto tipo per il noleggio di locomotori per i servizi di manovra);

CONSIDERATO

che nell’allegato alla Delibera n.70/2014 l’Autorità prescrive che le misure di regolazione relative a procedure facenti parte del Prospetto Informativo della Rete (PIR) siano nello stesso recepite dal Gestore dell’Infrastruttura (RFI);

CONSIDERATO

che le misure di regolazione di cui sopra – ad eccezione della misura 3.6.1. - prescrivono al Gestore della Infrastruttura della rete ferroviaria il termine di 90 giorni, decorrente dalla data di pubblicazione della delibera n. 70/2014, per pubblicare sul proprio sito web le integrazioni al PIR attuative delle misure stesse;

- CONSIDERATO** che le misure di regolazione 4.6.1, 5.6.1, 7.6.1, 11.6.1 e 11.6.3 prescrivono, altresì, al Gestore della Infrastruttura della rete ferroviaria il termine di 30 giorni, decorrente dalla pubblicazione delle suddette integrazioni, per rendere le medesime operative;
- CONSIDERATO** che con la Disposizione n. 19 del 12 dicembre 2015 l'Amministratore Delegato di RFI ha emanato il Prospetto Informativo della Rete nell'edizione aggiornata al dicembre 2014 ("PIR 2015"), pubblicata in pari data sul sito internet della stessa RFI, con regole e procedure per la richiesta e per l'allocazione di capacità dell'infrastruttura valide a partire dal 13 aprile 2015 in riferimento all'orario ferroviario in vigore dal 13 dicembre 2015 al 12 dicembre 2016;
- CONSIDERATO** che con nota prot. n. 367 del 3 febbraio 2015 RFI comunicava all'Autorità di aver pubblicato sul proprio sito internet in data 2 febbraio 2015 l'aggiornamento straordinario dell'edizione dicembre 2014 del "PIR 2015" nonché che avrebbe proceduto *«all'aggiornamento del PIR edizione dicembre 2013»* ("PIR 2014") *«per quanto concerne, alla luce della Delibera n. 70/2014, le parti di immediata applicazione per il corrente anno di servizio»* (14 dicembre 2014-12 dicembre 2015);
- CONSIDERATO** che con Disposizione n. 2 del 4 marzo 2015 l'Amministratore Delegato di RFI ha emanato il Prospetto Informativo della Rete "PIR 2015 edizione marzo 2015", che risulta pubblicato in pari data sul sito internet della stessa RFI;
- CONSIDERATO** che con Disposizione n. 3 del 4 marzo 2015 l'Amministratore Delegato di RFI ha emanato il Prospetto Informativo della Rete "PIR 2014 edizione marzo 2015", che risulta pubblicato in data 5 marzo 2015 sul sito internet della stessa RFI;
- ATTESO** che, a seguito di un esame preliminare, con nota prot. n. 1782/2015 del 20 aprile 2015, l'Ufficio Accesso alle Infrastrutture, richiedeva a RFI elementi informativi e documentali, convocandola contestualmente in audizione per il giorno 7 maggio 2015, al fine di verificare il recepimento delle predette misure 1.6.4, 4.6.1, 5.6.1, 7.6.1, 11.6.1 e 11.6.3, della delibera n.70/2014;
- ATTESO** che con nota del 30 aprile 2015, assunta agli atti dell'Autorità al prot. n. 2017/2015, RFI ha fornito le informazioni richieste con la predetta nota prot. n. 1782/2015 del 20 aprile 2015;
- ATTESO** che in data 7 maggio 2015, presso gli Uffici dell'Autorità di regolazione dei Trasporti, in Torino, si è svolta la suddetta audizione, nel corso della quale i rappresentanti di RFI hanno illustrato lo stato di recepimento delle misure regolatorie sopra indicate, come da processo verbale redatto in pari data;
- ATTESO** che con nota prot. 2592/2015 del 29 maggio 2015, l'Ufficio Accesso alle Infrastrutture ha chiesto ulteriori chiarimenti e integrazioni relativi alla documentazione inviata da RFI con la nota del 30 aprile 2015;

- ATTESO** che con nota del 9 giugno 2015, assunta agli atti dell'Autorità al prot. n. 2951/2015, RFI ha fornito i chiarimenti e le integrazioni richieste con la predetta nota 2592/2015 del 29 maggio 2015;
- CONSIDERATO** che con Disposizione n. 9 del 30 giugno 2015 l'Amministratore Delegato di RFI ha emanato il Prospetto Informativo della Rete "PIR 2014 edizione giugno 2015", che risulta pubblicato in pari data sul sito internet della stessa RFI;
- CONSIDERATO** che con Disposizione n. 10 del 30 giugno 2015 l'Amministratore Delegato di RFI ha emanato il Prospetto Informativo della Rete "PIR 2015 edizione giugno 2015", che risulta pubblicato in pari data sul sito internet della stessa RFI;
- CONSIDERATO** che dalle verifiche effettuate, tra le misure di regolazione indicate nella suddetta nota prot. n. 1782/2015 del 20 aprile 2015, non risultano attuate le seguenti:
- **1.6.4** (schema-tipo di accordo-quadro per Regioni, Province Autonome ed altri enti titolari dei servizi ferroviari di interesse non nazionale) **lett. g)** – *“indici di qualità del servizio reso dal Gestore della infrastruttura della rete ferroviaria (es. velocità commerciale garantita per traccia/tratta)”: manca un sistema di monitoraggio degli indici di qualità concordati e di meccanismi idonei a garantirne il rispetto (es. penali); inoltre dall'articolo 2 comma 1 sub IV dello schema-tipo si evince che RFI non garantisce la velocità commerciale per traccia/tratta, dal momento che RFI non si ritiene vincolata alla stessa laddove si rendesse necessario adottare una diversa velocità commerciale per ottimizzare la capacità dell'infrastruttura;*
 - **4.6.1** (sgombero delle infrastrutture) **lett. d)** - *“fissazione di tariffe per gli interventi di sgombero più tipici, in caso di utilizzo di materiale di altra Impresa ferroviaria, su linea tradizionale e linea AV, sulla base del principio di orientamento ai costi, più un utile ragionevole”*: non risultano fissate le tariffe;
 - **5.6.1** (rimodulazione del sistema penali-franchigie per mancata contrattualizzazione o utilizzazione delle tracce):
 - **lett. a)** – *“non eccessiva onerosità per le imprese ferroviarie”*: il nuovo sistema di penali risulta eccessivamente oneroso per il settore del trasporto merci, in quanto dall'esame dei dati forniti da RFI risulta che, mentre nel quadriennio 2010-2013 le penali imputate alle imprese ferroviarie del trasporto merci variano tra il 32% ed il 58% delle penali complessive della rete tradizionale, con il nuovo sistema tale percentuale salirebbe al 97%;
 - **lett. b)** – *“neutralità del sistema rispetto al grado di concentrazione del mercato, da perseguire attraverso il calcolo della franchigia per scaglioni di canone contrattualizzato, applicando percentuali decrescenti all'aumentare del canone”*: il nuovo sistema di penali-franchigie favorisce ancora la concentrazione del mercato, in quanto dall'esame dei dati forniti da RFI e basati sull'anno 2014, risulta che Trenitalia Cargo verrebbe a sostenere con il nuovo sistema il 54% del totale delle penali, calcolate al netto delle franchigie, gravanti sul

trasporto merci, percentuale non allineata con quella del 62%, imputabile alla stessa Trenitalia Cargo sul totale delle penali calcolate al lordo delle franchigie;

- **lett. c)** - *“rispetto della specificità dei servizi, mantenendo la differenziazione delle franchigie fra servizi viaggiatori e servizi merci e specificando esplicitamente la non cumulabilità delle due franchigie”*: non si evince dall’attuale formulazione del PIR che sussista il divieto di cumulo delle franchigie nel caso in cui sia stipulato un contratto di utilizzo che copra sia il trasporto merci che viaggiatori;
 - **lett. d)** - *“introduzione di un sistema di franchigie per mancata utilizzazione delle tracce anche per i servizi AV, a favore dell’Impresa ferroviaria, basato sugli stessi criteri di cui alla precedente lettera b) ed allineato a quello previsto per le porzioni di infrastruttura dichiarate a capacità limitata della rete tradizionale”*: il sistema di franchigie non è allineato in quanto per la rete tradizionale è determinato secondo tre scaglioni (PIR 2014 e PIR 2015 edizione giugno 2015 - Capitolo 4 - paragrafo 4.6.3), mentre per i servizi AV è articolato in due soli scaglioni, mancando il primo scaglione del 3% (PIR 2014 edizione giugno 2015 - Capitolo 2 - Parte Speciale – paragrafo C.3; PIR 2015 edizione giugno 2015 - Capitolo 2 - Parte Speciale – paragrafo 2.C.3);
- **7.6.1 (performance regime):**
- **lett. e)** - *“introduzione di criteri orientati alla trasparenza (accesso ai dati del traffico via web; comunicazione puntuale degli eventi che hanno originato l’attribuzione di penalità - data, treno interessato, traccia, causa del ritardo, ritardo totale -; casistica dei ritardi e modalità di attribuzione della responsabilità del ritardo; identificazione di una procedura per risolvere eventuali conflitti in merito all’implementazione del sistema di incentivazione)*: nel nuovo performance regime, pubblicato a marzo e giugno 2015, è confermato quanto previsto dal performance regime attuale riguardo l’accessibilità per ciascuna IF dei soli dati riguardanti l’andamento dei propri treni, e non anche delle altre IF la cui circolazione potrebbe causare interferenze. In ritardo rispetto alle scadenze previste si rileva che con nota del 17/7/2015, RFI ha comunicato alle IF e per conoscenza all’ART che procederà alla modifica dei sistemi informativi (PIC) per rendere disponibili in tempo reale a ciascuna IF “la visione completa del contesto di esercizio segnatamente alla visibilità di tutti i servizi che circolano sulla infrastruttura ferroviaria di interesse”, richiedendo alle IF medesime di far pervenire entro e non oltre il 31/7/2015 le proprie osservazioni o elementi ostativi.
 - **lett. f)** - *attribuzione di un ritardo convenzionale di 120 minuti per ogni treno soppresso: **la previsione non risulta adempiuta.***
- **11.6.1** (contratto tipo per la gestione del servizio di manovra con Gestore Unico) **lett. c)** - *“inserimento nello schema di contratto di un sistema di monitoraggio della qualità dei servizi erogati alle Imprese ferroviarie (con particolare riferimento ai tempi di attesa per l’esecuzione delle attività richieste) e conseguente adozione di un adeguato sistema sanzionatorio qualora i livelli di qualità erogata fossero inferiori allo standard concordato”*: nello schema-tipo di contratto risulta mancante il sistema di monitoraggio della qualità, considerato che almeno sino a dicembre 2015

continuano ad operare i Gestori Unici, come si evince dal PIR 2014 edizione giugno 2015 – par. 5.2.7 – Servizi di manovra;

- **11.6.3** (contratto tipo per il noleggio di locomotori per i servizi di manovra): RFI si è limitata ad enunciare all'interno dello schema-tipo di contratto il principio prescritto dall'Autorità, senza tuttavia elaborare la procedura necessaria a renderlo effettivo e sviluppare le misure necessarie.

CONSIDERATO

che da verifiche effettuate dagli Uffici dell'Autorità sul PIR 2015 ed. giugno 2015 non risulta attuata la seguente misura:

- **3.6.1.**(Cronoprogramma degli investimenti per la riduzione dei casi di circolazione perturbata) - *“pubblicazione nel Prospetto informativo della rete, del cronoprogramma degli investimenti programmati nei successivi cinque anni volti a ridurre i casi di circolazione perturbata, in particolare nei nodi principali e sulle tratte in comune tra AV/AC e traffico convenzionale. La pubblicazione dovrà essere corredata da ogni informazione necessaria al fine di individuare l'ordine di priorità degli investimenti programmati ed i criteri utilizzati per determinarne il rispettivo ordine di priorità.”* : nel PIR 2015 ed. marzo 2015 RFI ha inserito l'allegato 10bis *“Principali investimenti programmati per ridurre i casi di circolazione perturbata”* in cui, tuttavia, manca l'indicazione dei criteri di priorità utilizzati nella definizione del cronoprogramma stesso. Inoltre nel PIR 2015 ed. giugno 2015 l'allegato 10 bis non è più presente, né le informazioni in esso precedentemente riportate risultano essere state riversate nel PIR Web, come, peraltro, avvenuto per altri allegati.

RITENUTO

che gli elementi acquisiti dagli Uffici dell'Autorità costituiscano presupposto per l'avvio di un procedimento nei confronti di Rete Ferroviaria Italiana S.p.A., per l'eventuale adozione di provvedimenti sanzionatori ai sensi dell'art. 37, comma 2, lett. l), comma 3, lett. f) e lett. i), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214;

RITENUTO

opportuno ampliare i termini di difesa di cui agli articoli 5 e 8 del Regolamento per lo svolgimento dei procedimenti sanzionatori di competenza dell'Autorità, in considerazione del fatto che il periodo per la predisposizione degli atti difensivi e delle relative istanze si colloca in corrispondenza del mese di agosto;

Su proposta del Segretario Generale;

DELIBERA

Articolo 1

Avvio del procedimento amministrativo per l'adozione di provvedimenti sanzionatori riguardanti inottemperanze alle misure di regolazione 1.6.4, 3.6.1., 4.6.1, 5.6.1, 7.6.1 , 11.6.1

e 11.6.3 , di cui alla Delibera n. 70/2014 del 31 ottobre 2014, concernente l'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture ferroviarie.

1. In relazione alle violazioni rilevate in motivazione, che si richiamano integralmente, è avviato un procedimento nei confronti di Rete Ferroviaria Italiana S.p.A., per l'eventuale adozione di provvedimenti sanzionatori ai sensi dell'art. 37, comma 14 del decreto legislativo del 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)*"; il limite massimo delle sanzioni irrogabili è pari a euro 1.000.000 per ciascuna delle violazioni rilevate.
2. E' nominato responsabile del procedimento il Dott. Roberto Gandiglio; indirizzo posta elettronica certificata (PEC): pec@pec.autorita-trasporti.it, tel. 011 19212500.
3. E' possibile avere accesso agli atti del procedimento presso l'Ufficio Vigilanza e Sanzioni – Via Nizza 230, 10126 Torino.
4. Il destinatario della presente Delibera, entro il termine perentorio di quarantacinque giorni dalla comunicazione della stessa, può inviare memorie e documentazione al responsabile del procedimento, tramite posta elettronica certificata (PEC) al seguente indirizzo: pec@pec.autorita-trasporti.it.
5. Il destinatario della presente Delibera, entro il suddetto termine perentorio, può richiedere l'audizione innanzi all'Ufficio Vigilanza e Sanzioni.
6. Il destinatario della presente Delibera può, a pena di decadenza, entro il termine di quarantacinque giorni dalla comunicazione della stessa, proporre impegni idonei a rimuovere le violazioni rilevate in motivazione.
7. I soggetti titolari di un interesse a partecipare al procedimento possono presentare memorie scritte e documenti entro e non oltre sessanta giorni dalla pubblicazione della presente delibera, oltre a deduzioni e pareri, anche nel corso delle audizioni svolte davanti all'Ufficio, nonché accedere ai documenti inerenti al procedimento.
8. Il termine per la conclusione del procedimento è fissato in centottanta giorni, fatti salvi i casi di sospensione di cui al "*Regolamento per lo svolgimento dei procedimenti sanzionatori*" , e decorre dalla data di comunicazione della presente Delibera.
9. La presente Delibera è comunicata a Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. a mezzo PEC all'indirizzo segreteriaacda@pec.rfi.it e viene pubblicata sul sito internet dell'Autorità www.autorita-trasporti.it.

Torino, 31 luglio 2015

Il Presidente
Andrea Camanzi

Dichiaro che il presente documento informatico è conforme all'originale cartaceo ed è firmato digitalmente ai sensi dell'art. 21 del d.lgs. n. 82/2005.

Il Presidente
Andrea Camanzi