

Delibera n. 11/2016

Archiviazione, con riferimento all'inottemperanza alla misura 5.6.1, lett. a), della Delibera n. 70/2014, del procedimento sanzionatorio avviato con la Delibera n. 64/2015 nei confronti di Rete Ferroviaria Italiana S.p.A.

L'Autorità, nella sua riunione del 28 gennaio 2016

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), e in particolare:

- 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, che stabilisce che 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, la 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*»;

- VISTA** la legge 24 novembre 1981, 689, recante “Modifiche al sistema penale”, laddove applicabile;
- 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. 37, comma 14, lettera a);
- VISTO** l’art. 8 della 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”*, 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. 57/2015, del 22 luglio 2015, recante *“Modifica al 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;

PREMESSO:

- 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);
- 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 della rete ferroviaria;

- 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;
- 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;
- che con la Disposizione n. 19 del 12 dicembre 2014 l'Amministratore Delegato di Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. (di seguito 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;
- che con nota prot. n. 367 del 3 febbraio 2015 RFI comunicava all'Autorità di avere 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);
- 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;
- 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;
- 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;
- 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;
- 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;
- 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;

- 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;
- 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;
- 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;
- che con Disposizione n. 16 del 21 ottobre 2015 l'Amministratore Delegato di RFI ha emanato il Prospetto Informativo della Rete "PIR 2014 edizione ottobre 2014", che risulta pubblicato in pari data sul sito internet della stessa RFI;
- che con Disposizione n. 17 del 21 ottobre 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;
- che con Disposizione dell'11 dicembre 2015 l'Amministratore Delegato di RFI ha emanato il Prospetto Informativo della Rete "PIR 2015 edizione dicembre 2015" e il Prospetto Informativo della Rete "PIR 2017 edizione dicembre 2015", che risultano pubblicati in pari data sul sito internet della stessa RFI;

ATTESO:

- che l'Autorità, con la delibera n. 64 del 31 luglio 2015, pubblicata in data 4 agosto 2015 sul sito web istituzionale dell'Autorità e comunicata in pari data a RFI, ha avviato nei confronti della stessa RFI un procedimento sanzionatorio, ai sensi dell'art. 37, comma 2, lett. I) e comma 3, lett. f) e lett. i), del decreto-legge 201/2011, in quanto non risultavano attuate le misure di regolazione 1.6.4, lett. g), 3.6.1, 4.6.1, lett. d), 5.6.1, lett. a), lett. b), lett. c) e lett. d) 7.6.1, lett. e) e lett. f), 11.6.1, lett. c) e 11.6.3, di cui alla delibera n. 70/2014, rilevando per ciascuna di esse i profili di inottemperanza;
- che, con specifico riferimento alla misura 5.6.1, lett. a) della delibera n. 70/2014, ove si prevede, in materia di rimodulazione del sistema penali-franchigie per mancata contrattualizzazione o utilizzazione delle tracce, *la "non eccessiva onerosità per le imprese ferroviarie"*, l'inottemperanza contestata a RFI è la seguente: *"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%"*;
- che con nota dell'11 settembre 2015, assunta agli atti dell'Autorità al prot. n. 4413/2015, RFI ha richiesto di prorogare di dieci giorni il termine per la presentazione di memorie scritte/documenti nonché per la proposizione di eventuali impegni;

- che con nota prot. n. 4453/2015 del 15 settembre 2015 l'Autorità ha accolto la richiesta presentata di proroga del termine;
- che con nota del 28 settembre 2015, assunta agli atti dell'Autorità al prot. n. 4710/2015, RFI ha presentato una proposta di impegni, dichiarata ammissibile dall'Autorità con la delibera n. 91/2015 del 5 novembre 2015, relativamente alle contestazioni di cui alla delibera n. 64/2015, per la violazione delle misure di regolazione 1.6.4, lett. g, 3.6.1, 11.6.1, lett. c) e 11.6.3, contenute nella delibera n. 70/2014;
- che con nota del 28 settembre 2015, assunta agli atti dell'Autorità al prot. n. 4710/2015 come allegato 1, RFI ha rappresentato le proprie osservazioni rispetto alla violazioni indicate nella delibera n. 64/2015 non rientranti nella proposta di impegni, tra cui quella concernente l'inottemperanza alla misura 5.6.1 lett. a) della Delibera n. 70/2014, formulando altresì istanza di audizione;
- che in data 29 ottobre 2015, presso gli Uffici dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti, in Torino, si è svolta l'audizione richiesta da RFI in data 28 settembre 2015 in relazione alle contestazioni non rientranti nella proposta di impegni, e convocata dall'Ufficio Vigilanza e Sanzioni con nota prot. n. 5053/2015 del 16 ottobre 2015, nel corso della quale RFI ha svolto osservazioni in merito alle violazioni ad essa contestate con la delibera n. 64/2015;
- che con nota prot. n. 8004/2015 dell'11 dicembre 2015, l'Ufficio Vigilanza e Sanzioni, al fine di completare l'attività istruttoria di competenza, ha richiesto chiarimenti e documenti informativi a RFI, sospendendo il termine del procedimento sanzionatorio avviato con la delibera n. 64/2015 dalla predetta data sino alla ricezione integrale dei documenti richiesti ovvero al decorso infruttuoso del termine di trenta giorni dal ricevimento della citata nota;
- che con nota dell'11 gennaio 2016 (assunta agli atti dell'Autorità al prot. n. 120/2016), RFI ha rappresentato la propria posizione circa i chiarimenti e i documenti informativi richiesti con la citata nota prot. n. 8004/2015 dell'Autorità;

CONSIDERATO:

- che nella sopra citata nota del 28 settembre 2015, RFI ha evidenziato che la "non eccessiva onerosità" declinata alla lett. a) della misura 5.6.1 della delibera 70/2014 è riferita alle IF e non ai diversi segmenti di mercato, rappresentando, nel merito, che "*il monte penali passivo delle IF correlato al nuovo sistema non si discosta dalla media del monte penali passivo per le IF dell'ultimo quinquennio*" e che la circostanza che sul settore merci gravi la quasi totalità del totale penali della rete tradizionale trova giustificazione nel "*presupposto stesso perseguito dal nuovo modello di penali-franchigie che è quello di essere effettivamente dissuasivo nei confronti delle IF che si dimostrino inefficienti in sede di programmazione, a danno delle altre IF e dello stesso Gestore*". Inoltre RFI ha evidenziato che il precedente modello non poteva perseguire tale obiettivo "dal momento che il meccanismo delle franchigie conduceva ad un sistema in cui le penali risultavano vane essendo di fatto consentito un livello di soppressione addirittura superiore al 60% rispetto al traffico programmato";

- che in sede di audizione del 29 ottobre 2015, RFI ha dichiarato che la non eccessiva onerosità del sistema penali-franchigie *"risulta evidente dalle prime elaborazioni dei dati del 2015, rendicontati sino a giugno e proiettati sino alla fine dell'anno, dalle quali emerge una sensibile riduzione del montante penali a carico delle imprese rispetto alle simulazioni effettuate con riferimento all'anno 2014"*;
- che in occasione dell'audizione, il responsabile del procedimento ha richiesto a RFI di fornire i dati di simulazione relativi al 2015, disaggregandoli per singola impresa ferroviaria;
- che con nota del 5 novembre 2015, assunta agli atti dell'Autorità al prot. n. 5582/2015, RFI ha trasmesso i dati richiesti, riportati in un prospetto relativo al nuovo sistema penali/franchigie come disciplinato dal PIR 2015 edizione ottobre 2015, con proiezione su base annua e distinzione tra rete tradizionale e rete Alta Velocità;
- che al fine di completare l'attività istruttoria l'Ufficio Vigilanza e Sanzioni ha ritenuto necessario acquisire informazioni ed ulteriori elementi di valutazione richiedendo a RFI, con la sopra citata nota prot. n. 8004/2015 dell'11 dicembre 2015, di trasmettere in formato elaborabile le tabelle contenenti i dati sottostanti ai grafici da 1 a 5 della predetta nota di RFI del 28 settembre 2015;
- che secondo le elaborazioni effettuate dagli Uffici dell'Autorità, i dati trasmessi da RFI con la nota dell'11 gennaio 2016 sono coerenti con i dati di simulazione precedentemente inviati dalla stessa RFI;

RILEVATO:

- che i dati trasmessi da RFI con la nota del 5 novembre 2015, essendo basati sulla proiezione sull'intero anno dei dati effettivamente registrati nel corso del primo semestre del 2015, contengono una stima più attendibile - rispetto alle precedenti simulazioni - delle penali effettivamente imputate alle imprese ferroviarie a seguito dell'entrata in vigore del nuovo sistema penali-franchigie;
- che sulla base di tale nuova stima e delle predette elaborazioni, l'importo delle penali complessivamente imputate alle imprese ferroviarie ammonta a 99.160,81 euro nel corso del 2015, mentre secondo la precedente simulazione l'importo in questione era pari a 986.831,34 euro;
- che, pur rimanendo, anche nella simulazione più recente, una discrepanza tra il settore merci e il settore viaggiatori - in quanto le penali sul trasporto merci, al netto delle rispettive franchigie, costituiscono il 98 % del totale - un importo di 99.160,81 euro all'anno di penali al netto delle franchigie per il settore merci non appare eccessivamente oneroso e non sembra poter scoraggiare la richiesta di capacità delle imprese ferroviarie nel settore merci, in linea con quanto riportato al punto 5.2. dell'allegato alla Delibera n. 70/2014, se confrontato con gli importi mediamente imputati alle imprese del settore nel corso degli ultimi anni, come risulta nella tabella di seguito riportata, contenente dati elaborati dagli Uffici sulla base di quanto inviato da RFI

Penali su rete tradizionale a carico delle IF per soppressioni o disdette, al netto della eventuale franchigia e ante compensazione con penali a carico del GI

	2012	2013	2014	2015 (simulazione nota RFI 9/6/2015)	2015 (simulazione nota RFI del 5/11/2015)
Totale penali su rete tradizionale, di cui:	1.504.499,09	1.050.495,54	-	1.017.501,24	101.181,15
Trasporto viaggiatori	747.637,21	443.911,84	-	30.670,00	2.020,34
in %	50%	42%	-	3%	2%
Trasporto merci	756.861,88	606.583,70	-	986.831,24	99.160,81
in %	50%	58%	-	97%	98%

PRESO ATTO delle risultanze dell'istruttoria;

RITENUTO che da tali risultanze emerge la sussistenza dei presupposti per archiviare, ai sensi dell'articolo 10, comma 1, lett. a), del regolamento per lo svolgimento dei procedimenti sanzionatori di competenza dell'Autorità, limitatamente alla inottemperanza concernente la misura 5.6.1, lett. a) della delibera n. 70/2014, il procedimento sanzionatorio avviato nei confronti di RFI con la Delibera n. 64/2015;

su proposta del Segretario generale

DELIBERA

1. l'archiviazione, nei termini di cui in motivazione, in riferimento alla misure 5.6.1, lett. a), della delibera n. 70/2014 del 31 ottobre 2014, il procedimento avviato con delibera n. 64 del 31 luglio 2015 nei confronti di RFI S.p.A.;
2. la presente delibera è comunicata a Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. a mezzo PEC.

Avverso il presente provvedimento può essere esperito entro i termini di legge ricorso giurisdizionale innanzi al competente T.A.R. ovvero ricorso straordinario al Presidente della Repubblica.

Torino, 28 gennaio 2016

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