



Il Presidente,
le Imprese Ferroviarie aderenti

Autorità di Regolazione dei Trasporti

Via Nizza 230
10126 Torino

Via Email
Email: pec@pec.autorita-trasporti.it

Oggetto: Documento di consultazione sulle tematiche di cui alla delibera n. 16/2014

L'Associazione FerCargo rappresenta 14 imprese ferroviarie italiane attive nel trasporto merci ⁽¹⁾. L'attività istituzionale di FerCargo ha per oggetto la promozione degli interessi degli associati e del sistema ferroviario e logistico italiano. In questa veste FerCargo, sin dalla sua costituzione, ha sostenuto la necessità di un'effettiva liberalizzazione del mercato quale unico strumento per un rilancio effettivo del trasporto ferroviario merci che in questi ultimi 5 anni sta attraversando una fase di costante contrazione ⁽²⁾.

FerCargo accoglie quindi con grande favore e spirito costruttivo l'iniziativa di codesta On.le Autorità di avviare un procedimento di consultazione pubblica finalizzato all'adozione di specifiche misure di regolazione volte a garantire condizioni di accesso eque e non discriminatorie alle infrastrutture ferroviarie.

La consultazione si pone in un momento di grande importanza dell'evoluzione del quadro normativo: la disciplina del trasporto ferroviario italiano, fra le più avanzate nei paesi dell'Unione Europea, ha infatti subito negli ultimi anni la produzione di norme e regole in controtendenza con il disegno europeo che hanno ostacolato di fatto l'attuazione della libera concorrenza. L'istituzione e l'entrata in funzione di codesta On.le Autorità, unitamente all'adozione della Direttiva n. 2012/34/UE e alla sua prossima implementazione, costituiscono un'occasione di fondamentale importanza per completare in tempi rapidi un'effettiva liberalizzazione del mercato ferroviario italiano.

¹ Le imprese aderenti a FerCargo sono: Captrain Italia, Compagnia Ferroviaria Italiana, Crossrail, FuoriMuro, GTS Rail, Hupac, Interporto Servizi Cargo, InRail, Nordcargo, OceanoGate Italia, Rail Cargo Italia, Rail Traction Company, Sbb Cargo Italia, e Servizi ISE srl.

² Dal 2008 al 2013 il trasporto merci su rotaia in Italia ha registrato una contrazione di oltre il 40% dei volumi di traffico in treni-km e circa il 20% delle tonnellate-km a vantaggio di altre modalità di trasporto, in particolare quello su gomma, allontanando sempre più il riequilibrio modale tanto atteso e auspicato dall'Unione Europea.



Sotto questo profilo, le modalità di regolazione e gestione dell’infrastruttura, ispirata da logiche di protezione di interessi di gruppo, è stato il fattore che maggiormente ha determinato il rallentamento dello sviluppo del trasporto merci ferroviario e la perdita di volumi a favore del trasporto su gomma.

In questo documento FerCargo fornisce dunque le risposte ai quesiti contenuti nel documento di consultazione allegato come documento A alla Delibera AdT del 17 aprile 2014, n. 24 (la “**Consultazione**”) che riguardano il trasporto merci auspicando – in considerazione della complessità delle questioni trattate e al fine di garantire un adeguato contraddittorio - un successivo coinvolgimento nell’istruttoria prima dell’adozione delle misure di regolazione qui discusse.

Il contraddittorio potrebbe essere favorito dalla pubblicazione delle versioni non confidenziali dei contributi depositati, con la fissazione di un successivo termine entro cui i soggetti interessati potranno depositare i propri commenti, nonché attraverso la fissazione di un’audizione finale nel corso della quale codesta On.le Autorità avrà l’opportunità di richiedere gli ulteriori chiarimenti che dovesse ritenere utili.

1. Accordo quadro: ambito, limiti e oggetto

1.1 Si chiedono osservazioni motivate relativamente all’attuale formulazione del par. 4.4.1 del PIR in merito alla capacità oggetto dell’insieme degli accordi-quadro ed alla capacità assegnata a ciascun richiedente con accordo quadro.

Il par. 4.4.1 del PIR stabilisce due diverse limitazioni.

La prima limitazione attiene alla capacità complessiva degli Accordi Quadro. In particolare, il par. 4.4.1.1. stabilisce: “*La capacità oggetto dell’insieme degli Accordi Quadro non potrà complessivamente superare, in termini di tracce*km, il 70% della capacità complessiva della intera rete gestita, deducibile dai dati contenuti nel capitolo 3*”.

Il riferimento alla “*capacità complessiva della intera rete gestita*” rende la limitazione di cui al par. 4.4.1.1. priva di alcuna rilevanza pratica non distinguendo tra sezioni dell’infrastruttura altamente utilizzate da quelle a scarso utilizzo ⁽³⁾). Tale previsione andrebbe quindi abolita, dal momento che, in ragione dell’assenza di trasparenza circa la capacità complessiva dell’intera rete gestita e della capacità percentuale occupata da ciascun Accordo Quadro, essa potrebbe venire utilizzata per limitare indebitamente la capacità concessa ad una o più IF. Alternativamente, si propone di inserire

³ Il differente livello di utilizzo dell’infrastruttura ferroviaria è riflessa nel D.M 43/T del 21 marzo 2000 relativo al canone di utilizzo della rete ferroviaria che distingue tra: (i) Rete Fondamentale, caratterizzata da alta densità di traffico ed elevata qualità dell’infrastruttura; (ii) Rete Complementare, caratterizzata da minore intensità di traffico rispetto alla rete fondamentale, connette le direttive principali ed è composta da rete secondaria, rete a scarso traffico e linee a spola; (iii) Nodi, che sono costituiti dall’insieme di linee e impianti che servono le aree metropolitane e assicurano al loro interno il collegamento tra le linee fondamentali e complementari ad esse afferenti.

un obbligo in capo al GI di pubblicare la lista degli Accordi Quadro specificando la capacità assegnata a ciascuna IF in termini di percentuale sulla capacità dell'intera rete gestita.

Tale proposta appare peraltro coerente con la Direttiva 2012/34/UE secondo cui “*Nel rispetto della riservatezza commerciale, gli aspetti generali di ogni accordo quadro sono comunicati a tutte le parti interessate*”, nonché con l’orientamento dell’Independent Regulators’ Group – Rail che sul punto ha recentemente osservato: “*The Commission’s proposal requires that infrastructure managers develop and publish a framework capacity statement. IRG-Rail strongly welcomes the Commission’s intention to ensure that the infrastructure capacity covered by framework agreements is displayed in a transparent and easily accessible manner*”⁽⁴⁾.

La seconda limitazione è contenuta nel successivo par. 4.4.1.2 ai sensi del quale “*La capacità assegnata a ciascun Richiedente con Accordo Quadro non potrà superare comunque l’85% di quella complessivamente disponibile in ciascuna tratta. Tale limitazione è da ritenersi riferita alle singole fasce orarie (con riferimento all’orario di arrivo/partenza dalla/alla stazione presa in considerazione)*”.

Tale paragrafo, così come modificato in ottemperanza al provvedimento URSF 10 dicembre 2013, n. 1076/3, mira ad impedire ad una singola IF di riservare la capacità complessiva operando in esclusiva su determinate tratte in specifiche fasce orarie. Tale finalità è altresì coerente con la Direttiva 2012/34/UE, che da un lato impone che gli Accordi Quadro siano conformi agli “*articoli 101, 102 e 106, TFUE*” (art. 42.1), dall’altro stabilisce che “*gli accordi quadro non devono ostacolare l’utilizzo dell’infrastruttura in questione da parte di altri richiedenti o servizi*” (art. 42.2).

Premesso quanto sopra, l’attuale soglia è inidonea a scongiurare un ostacolo al libero gioco della concorrenza. Una capacità dell’85% attribuito ad una singola IF è inidonea a scongiurare il rischio dell’esercizio di un potere di mercato volto ad escludere le IF concorrenti ovvero alla creazione di situazioni di duopolio su singole tracce che potrebbero agevolare meccanismi collusivi. In altre parole, l’attuale soglia è di per sé inidonea a prevenire il rischio della violazione del divieto di abusi di posizione dominante (art. 102, TFUE) o di intese restrittive della concorrenza (art. 101, TFUE).

In considerazione di quanto sopra, si propone una riduzione della suddetta soglia al 65% al fine di garantire una vivace concorrenza che nel settore ferroviario del trasporto merci è assicurata dal numero e dalla capacità di trasporto dei concorrenti ad oggi non pienamente utilizzata. Dal momento peraltro che il trasporto ferroviario merci utilizza l’infrastruttura in fasce orarie (notturne) diverse rispetto al trasporto passeggeri (diurne), si propone di introdurre una differenziazione della limitazione della capacità richiedibile dalla singola IF a seconda dell’utilizzo della traccia (passeggeri ovvero merci), ovvero a seconda delle diverse tracce orarie. Tale proposta sembra

⁴ V. IRG-RAIL, *Position Paper on the Commission’s considerations for an implementing act on framework agreements*, 6 maggio 2014, par. 14.



coerente con la posizione espressa dall'URSF nella Relazione illustrativa relativa al provvedimento URSF 22 luglio 2013, n. 1076/3, in cui si invita ad una definizione “*dettagliata*” dei limiti di capacità per singola IF “*senza creare competizione tra i diversi servizi ferroviari*”.

1.2 Si chiedono osservazioni motivate sulla possibilità per il GI di allocare, nell'ambito di un determinato accordo quadro, tutta la capacità disponibile.

Nell'ambito delle motivazioni del provvedimento URSF 10 dicembre 2013, n. 1076/3, viene proposta la possibilità di allocare tutta la capacità disponibile ad una sola IF nel caso in cui non siano pervenute richieste da altre IF relative a quella determinata traccia, e in ogni caso stabilendo un'espressa riserva nell'Accordo Quadro in cui tale capacità è stata concessa, tale per cui dovrà essere resa disponibile la capacità sino alla quota riservata (oggi 85%) a partire dal successivo cambio di orario in caso di richiesta di altra IF.

L'obiettivo di tale proposta è favorire la piena utilizzazione dell'infrastruttura che potrebbe essere impedita dalla quota riservata in mancanza di richieste da parte di IF concorrenti. Vi è però che tale proposta rischia comunque di escludere la generalità delle IF attive nel trasporto merci che non dispongono di quantità di volumi sufficienti per sottoscrivere Accordi di Quadro di durata pluriannuale a fronte di contratti commerciali aventi durata nettamente più ridotta. Infatti, ai sensi della proposta in discussione, la capacità eccedente la quota riservata verrebbe liberata soltanto a partire dall'orario di servizio successivo. Ne segue che richieste di traccia formulate in corso d'anno dagli operatori di piccole dimensioni verrebbero sistematicamente rigettate.

Fermo quanto sopra, non sembra comunque sia opportuno che una simile previsione venga inserita nell'Accordo Quadro, che dovrebbe rimanere un contratto dai contenuti per quanto possibile immutabili a garanzia degli investimenti e della pianificazione commerciale di ciascuna IF. Essa dovrebbe essere piuttosto inclusa nei Contratti di Utilizzo aventi durata annuale. In tal caso, e cioè se si ritenesse malgrado quanto rappresentato sopra di prevedere comunque una clausola di salvaguardia che consenta la completa utilizzazione dell'infrastruttura – si propone che il GI possa accettare richieste relative alle porzioni di capacità superiori alla quota riservata soltanto successivamente alla presentazione delle osservazioni da parte delle IF al progetto orario. Per i motivi detti sopra, nell'accoglimento di dette richieste, occorre prevedere un'espressa riserva da inserire nei Contratti di Utilizzo circa il fatto che la capacità eccedente la quota riservata viene meno a partire dal quindicesimo giorno successivo alla richiesta della quota riservata da parte di un'altra IF supportata dalla stipulazione di un contratto commerciale che ne richieda l'utilizzo.

Questa imprescindibile forma di pubblicità contribuirebbe altresì ad aumentare l'efficienza della modalità di utilizzo dell'infrastruttura, minimizzando i casi di mancata contrattualizzazione ed utilizzo delle tracce con la conseguente applicazione di penali (su cui si rinvia *infra*, alla risposta alla domanda n. 5).



1.3 Quali eventuali altri criteri (contrattuali e/o tecnico/economici) potrebbero contribuire, nel contesto dell'accordo quadro

a) a rafforzarne il ruolo come strumento per ottimizzare il processo di pianificazione ed adeguamento della infrastruttura alle esigenze dei richiedenti? Per quali motivazioni?

b) a migliorare il grado di utilizzo dell'infrastruttura? Per quali motivazioni?

Nella risposta si chiede di precisare se il rispondente è titolare di un accordo quadro in essere, ed in caso positivo di indicarne i riferimenti.

Come indicato sopra, la funzione primaria degli Accordo Quadro è assicurare una sufficiente stabilità che permetta una corretta pianificazione degli investimenti e dei piani commerciali. In tale contesto, si suggerisce l'imposizione di un obbligo in capo al GI di comunicare con cadenza annuale ed entro l'entrata in vigore di ciascun anno commerciale, gli interventi e/o lavori infrastrutturali programmati per i due anni commerciali successivi a quello di prossima entrata in vigore.

Si precisa che nessuna delle società aderenti a FerCargo è titolare di un accordo quadro.

2. Assegnazione di capacità

2.1. Procedure di coordinamento e dichiarazione di saturazione

2.1.1 Relativamente alla redazione del progetto orario si chiedono osservazioni motivate in merito al mantenimento del margine di flessibilità previsto dal par. 4.4.2 del PIR che stabilisce che il “... GI elabora il progetto orario ricorrendo, se necessario, ai margini di flessibilità nella misura massima di 15 minuti, tenendo, comunque conto delle funzioni commerciali dei servizi...”.

Il margine di flessibilità di +/- 15 minuti è un meccanismo che opportunamente diminuisce il ricorso alla procedura di coordinamento.

Va però precisato che, nella prassi, il margine di flessibilità viene spesso applicato in termini di ore (e non di +/- 15 minuti).

Anche per questo motivo, vi è la necessità di disciplinare i criteri sulla base dei quali il margine di flessibilità viene applicato al fine di scongiurare una sistematica discriminazione a vantaggio di una o più IF. In particolare, va integrato il riferimento alle “*funzioni commerciali dei servizi*”, imponendo alle IF che hanno presentato richieste confliggenti di documentare l'esistenza di contratti commerciali sottoscritti sottesi alla richiesta. Tale requisito dovrà essere considerato al momento dell'applicazione del margine di flessibilità. Eventuali ulteriori indici di preferenza dovranno essere contenuti in una lista esaustiva indicante il peso di ciascun indice nell'assegnazione della traccia.



2.1.2 Relativamente alla procedura di coordinamento si chiedono osservazioni motivate in merito alla possibilità di una concertazione estesa a tutte le imprese ferroviarie, anche allo scopo di massimizzare le possibilità di negoziazione delle esigenze delle parti e velocizzare i tempi per la risoluzione dei problemi.

Si ritiene che la procedura di coordinamento debba avvenire in presenza di tutte le IF coinvolte. Ciò per due ordini di motivi. In primo luogo, per garantire alla procedura la massima trasparenza. In secondo luogo, in considerazione della sua natura di mediazione: solo un confronto tra tutte le IF in presenza del GI può consentire la migliore composizione degli interessi e quindi un ottimizzazione delle modalità di utilizzo dell’infrastruttura.

Si ritiene inoltre che la procedura di coordinamento dovrebbe essere svolta sulla base di indici di preferenza verificabili. In particolare, la stipulazione di contratti commerciali dovrebbe essere considerato un titolo preferenziale che dovrà essere verificato dal GI in contraddittorio con tutte le IF coinvolte nella procedura di coordinamento nel rispetto della tutela delle informazioni commerciali riservate.

2.1.3 Con riferimento alla procedura di coordinamento quali criteri si ritiene eventualmente utile proporre per ridurre il ricorso alla medesima ed ottimizzare l’uso della capacità salvaguardando le esigenze della domanda?

Relativamente alla procedura di coordinamento, si prega altresì di fornire un prospetto quantitativo che evidensi, nell’ottica del rispondente, la frequenza del ricorso a tale procedura nel corso dell’anno 2013 e nel periodo gennaio-marzo 2014 ed ogni ulteriore dettaglio utile alla migliore comprensione degli aspetti sopra richiamati.

Nel par. 4.2.6 il PIR prescrive che “l’IF deve presentare le richieste presso le strutture indicate da GI -entro i termini e con le modalità stabiliti e resi pubblici dallo stesso- evidenziando le tracce eventualmente oggetto di committenza pubblica con indicazione del soggetto committente e degli estremi del contratto/accordo di affidamento dei servizi”.

Si ritiene in primo luogo necessario che la disposizione in esame sia modificata specificando che la richiesta deve indicare se la traccia viene utilizzata per lo svolgimento di servizio pubblico ai sensi di un contratto di servizio (⁵).

Inoltre, si richiede che il GI renda pubblica tale informazione così da rendere trasparente l’esistenza di sussidi pubblici che possono non rendere convenienti le relative tracce orarie in quanto finanziate

⁵ Attualmente nel settore del trasporto ferroviario merci vi è un solo contratto di servizio pubblico tra Ministero dei Trasporti, Ministero dell’Economia e delle Finanze e Trenitalia in data 3 dicembre 2012. Come noto, con decisione del 27 marzo 2014 (caso SA.32953), la Commissione Europea ha avviato un’indagine approfondita per valutare se le compensazioni che Trenitalia riceve dal 2000 per l’adempimento di obblighi di servizio pubblico nel settore del trasporto merci ai sensi di tale e dei precedenti contratti stipulati con il Ministero dei Trasporti sono in contrasto con la disciplina sugli aiuti di Stato.



da un contratto di servizio. Tale proposta è peraltro suggerita dalla Direttiva 2012/34/UE che stabilisce che “*la mancanza di informazioni su altre richieste di imprese ferroviarie e sulle limitazioni del sistema può rendere difficile per le imprese ferroviarie ottimizzare le loro richieste di capacità di infrastruttura*” (considerando 62).

Inoltre, per ridurre il ricorso alla procedura di coordinamento, e comunque per agevolarne una positiva conclusione, si ritiene necessario imporre al GI la pubblicazione di un catalogo completo delle tracce, con particolare riferimento a quelle tracce relative alle linee la cui capacità è aumentata in seguito all’entrata in funzione dell’infrastruttura ad alta velocità. Tale catalogo consentirebbe di avere una visione della capacità complessiva della rete, e a tal fine dovrebbe specificare il dettaglio della programmazione di tutte le IF (attualmente ciascuna IF “vede” soltanto la programmazione dei propri treni), le tracce/orari disponibili, le interruzioni programmate comunicate in fase di richiesta tracce per il successivo orario, le interruzioni per manutenzione stabilite in corso d’orario, nonché infine le limitazioni determinate dalle fasce pendolari.

Una simile forma di pubblicità è fondamentale per prevenire il ricorso alla procedura di coordinamento, agevolare una piena ed efficiente utilizzazione dell’infrastruttura, fornire uno strumento che renda immediatamente evidente l’esistenza di eventuali discriminazioni rassicurando così tutte le IF circa l’esistenza di una parità di trattamento effettiva nell’assegnazione della capacità e incentivando così l’effettuazione di investimenti diretti ad aumentare il trasporto su rotaia.

Ulteriore criticità che impedisce un’assegnazione efficiente delle tracce riguarda le interruzioni programmate di orario (“IPO”). Si tratta delle interruzioni di linea per le manutenzioni programmate dell’infrastruttura che allo stato occupano gran parte della capacità indipendentemente dal fatto che la manutenzione venga effettivamente svolta. L’assegnazione delle tracce avviene nella capacità non occupata preventivamente dalle IPO. Il sistema attuale dovrebbe essere invertito: le IPO dovrebbero infatti essere definite successivamente all’assegnazione della capacità alle IF, privilegiando così la possibilità di realizzare traffico e collocando la manutenzione nelle fasce non commercialmente interessanti per le IF. Inoltre, le IPO dovrebbero essere definite soltanto nei giorni e negli orari ove la manutenzione viene effettivamente fatta massimizzando così la disponibilità per il traffico anche non programmato ⁽⁶⁾.

2.2. Priorità in fase di assegnazione delle tracce

2.2 *Si chiede di conoscere osservazioni motivate in merito ai criteri di prioritarizzazione nella assegnazione delle tracce definiti dall’art. 8 comma 3 del DPR 146/99.*

L’art. 8 comma 3 del DPR 146/99 si limita a indicare quali servizi debbono essere considerati prioritari (trasporto passeggeri disciplinati dai contratti di servizio, servizi di trasporto ad alta

⁶ Così, ad esempio, l’attuale definizione delle IPO a priori sulla linea Chiasso-Milano e gli orari di apertura dello scalo svizzero di transito costringono tutte le IF ad operare in una fascia affatto ristretta, compresa tra le IPO e le fasce pendolari, con conseguente generazione di una concentrazione di fabbisogno di risorse fortemente diseconomico.



velocità e servizi di trasporto merci effettuate su linee specializzate per tali servizi) senza indicare un ordine di priorità ovvero dei criteri di prioritarizzazione nell’ambito di ciascuna categoria.

L’ordine di priorità e criteri di prioritarizzazione nell’ambito di ciascuna categoria sono invece indicati nel par. 4.4.3.2 del PIR.

Il par. 4.4.3.2 assegna al trasporto merci il più basso livello di priorità e nell’ambito del trasporto merci la priorità viene assegnata ai servizi di trasporto merci internazionali. Ciò determina un forte ostacolo per il trasporto merci che soffre in particolare le limitazioni derivanti dal trasporto passeggeri con particolare riferimento alle c.d. fasce pendolari. Al di fuori delle “fasce pendolari”, il trasporto merci dovrebbe poter usufruire della massima capacità usufruibile dell’infrastruttura, anche aumentando gli orari di abilitazione di linee e impianti.

Inoltre, nell’ambito del trasporto merci (oltre al trasporto merci internazionali) si dovrebbe riconoscere priorità di assegnazione delle tracce al trasporto di merci pericolose e/o a treni combinati.

3. Gestione della circolazione perturbata

3.1 Si chiede di conoscere osservazioni motivate in merito alla proposta di dare priorità, in caso di circolazione perturbata sulle linee ad AV, ai treni a più alta velocità.

3.2 Nel caso di adozione della proposta di cui al punto precedente, quali opportuni criteri si ritiene di poter proporre al fine di minimizzare il disagio complessivo per i passeggeri?

Il trasporto merci non è direttamente interessato dai quesiti posti dalla Consultazione.

Ciononostante si rappresenta l’esistenza di una forte criticità nella gestione di una delle cause degli eventi perturbativi che sta causando danni rilevanti al trasporto ferroviario merci. Si fa in particolare riferimento agli eventi perturbativi conseguenti alle “*interruzioni non inserite sul PIR*”. Si tratta di quelle interruzioni che non sono note all’inizio dell’orario di servizio, riguardando quindi tracce annuali assegnate dal GI che non tengono conto di tali interruzioni.

Questa tipologia di interruzioni viene programmata in corso d’orario a macchia di leopardo dalle varie "direttrici" periferiche ciascuna per la parte di competenza e quindi con possibilità che le stesse siano anche concomitanti. L’attuale struttura di RFI ha infatti delegato la funzione di programmazione delle interruzioni alle nuove strutture periferiche "direttrici", mentre in precedenza era coordinata dalla funzione centrale. Le funzioni periferiche programmano le interruzioni non inserite sul PIR prevalentemente nell’orario 24:00 - 04:30, senza tener conto che tali orari sono quelli maggiormente utilizzati per le circolazioni dei treni merci sulle lunghe "direttrici" trasversali e longitudinali.

Alcune di queste interruzioni interessano uno solo dei due binari: in tal caso i treni possono quindi circolare con ritardi a volte contenuti anche se comunque penalizzanti. Altre interruzioni invece



riguardano entrambi i binari (interruzione contemporanea), determinando il blocco totale della circolazione con ritardi che possono raggiungere anche le quattro ore.

Le conseguenze negative per le IF attive nel trasporto merci sono dupli: (i) ritardi di circolazione con conseguente mancato rispetto delle obbligazioni assunte nei contratti commerciali con i clienti finali; (ii) intasamento degli scali, con inevitabili maggiori costi di produzione e ulteriori ritardi nello scarico e consegna della merce.

L'impossibilità determinata dalle interruzioni non inserite nel PIR determina conseguenze particolarmente gravi per quelle IF che basano la propria attività su frequenze giornaliere operando in diretta concorrenza con il trasporto su gomma. Tali ritardi e l'incremento dei costi determina una mancata competitività del trasporto su rotaia che, come noto, ha un impatto ambientale nettamente inferiore essendo per tale motivo il mezzo di trasporto rispetto a cui il legislatore europeo intende assicurare le condizioni che ne assicurino uno sviluppo crescente.

Alla luce di quanto sopra, si propone che la gestione delle interruzioni in esame torni a essere gestita centralmente dal GI. Un coordinamento centrale potrà consentire la programmazione delle circolazioni programmate su percorsi alternativi, annullando o comunque minimizzando i ritardi di circolazione e consentendo alle IF il puntuale rispetto degli accordi commerciali.

Si rappresenta inoltre in caso di circolazione perturbata, anche nella normale gestione della circolazione, i treni merci vengono di norma penalizzati rispetto ai treni viaggiatori provocando forti inefficienze in termini di personale, locomotive e costi alle IF. Si propone pertanto, in caso di perturbazioni, la sistematica individuazione di slot dedicati al trasporto merci, nonché una riduzione del canone che tenga conto dei maggiori costi imposte alle IF.

4. Sgombero delle infrastrutture

4.1 Si chiede di conoscere osservazioni motivate in merito alla possibilità di accordi tra le IF finalizzati alla fornitura in forma consorziata tra le stesse di locomotive e/o convogli di riserva da dislocare negli impianti stabiliti dal GI.

Non si ritiene che la gestione in forma di consorzio sia una soluzione efficiente e praticabile per la gestione del problema dello sgombero delle infrastrutture. Tale soluzione, di difficile implementazione, finirebbe per incrementare i costi delle IF rispetto al sistema oggi adottato, creando una notevole barriera all'entrata a protezione dell'*incumbent* e più in generale diminuendo la competitività del trasporto merci su rotaia rispetto al trasporto su gomma.

Si propone pertanto di confermare il sistema vigente, basato sul principio secondo il quale il GI richiede all'IF che dispone della locomotiva più vicina di prestare soccorso provvedendo allo sgombero dell'infrastruttura del mezzo di trazione che chiede riserva.

Anche al fine di evitare possibili incertezze applicative, occorre poi eliminare dal PIR le previsioni incompatibili col sistema vigente. In particolare, il sistema attualmente in vigore, che funziona sulla

base del coordinamento operato dal GI, rende superflua e si pone invero in contrasto con la definizione di un parco di locomotive di riserva dislocate negli impianti definiti dal GI in sede di assegnazione della traccia richiesta dal par. 2.4.7.4 del PIR (“*Prima della stipula del contratto di utilizzo dell’infrastruttura, e comunque entro i termini di cui al par. 2.3.2.1, l’IF è obbligata a consegnare a GI un documento con l’indicazione della dislocazione di locomotive/convogli di riserva, diesel ed elettriche secondo i criteri definiti nel presente paragrafo, comprovando eventuali accordi con altre IF in ordine alla disponibilità comune dei mezzi*”). Tale previsione va pertanto abolita.

Inoltre, va abolito come già richiesto dall’URSF con il provvedimento del 348/3 dell’11 maggio 2011, l’obbligo per le IF di disporre “*mezzi di soccorso attrezzati (carri gru, carri soccorso, altro mezzo idoneo)*”⁷). Tale richiesta si giustifica sulla base di molteplici ragioni:

- incidenti e/o inconvenienti che comportino la non rimorchiabilità del materiale rotabile sono per la maggior parte dei casi causati dal mal funzionamento dell’infrastruttura ferroviaria e pertanto non imputabili alle IF;
- più in generale, l’attività di sgombero concerne aspetti di gestione, coordinamento e sicurezza che sono di competenza del GI sia ai sensi dell’Atto di Concessione (D.M. n. 138 T), sia del D.lgs n. 188/2003;
- l’imposizione di dotarsi di mezzi di soccorso quali carri gru e carri soccorso comporterebbe costi sproporzionati alle dimensioni della generalità delle IF attive nel trasporto merci anche nel caso fosse gestito in forma consorziata;
- Trenitalia dispone già di carri di soccorso in un numero ampiamente sufficiente per intervenire nei rarissimi casi in cui si rende necessario: l’imposizione alle altre IF di dotarsi di mezzi già a disposizione dell’*incumbent* si tradurrebbe in un inutile spreco di risorse (eliminazione di duplicazioni).

È significativo peraltro rilevare come i mezzi di soccorso già in dotazione di Trenitalia dal periodo precedente alla liberalizzazione del mercato siano suscettibili e vengano in concreto utilizzati con finalità escludenti. Questa situazione si verifica tipicamente in caso di guasto di un locomotore che può essere trasportato, senza pregiudicarne ulteriormente lo stato, solo tramite carro soccorso. In tale eventualità il GI ritiene di non avere poteri impositivi nei confronti di Trenitalia in ragione dell’assenza di necessità di sgombero urgente della linea. Trenitalia da parte sua tende a negare un intervento con i propri mezzi adducendo quale giustificazione la mancata erogazione di tale servizio

⁷ Peraltro la previsione di cui all’art. 2.4.7.4 è stata temperata con l’aggiunta nell’ultima versione del PIR dell’inciso “*eventualmente*” imposta dall’URSF con provvedimento del 10 dicembre 2013, n. 1076/3, da cui si desume l’assenza di un obbligo in capo alle IF. Come indicato nel testo, l’abolizione dell’art. 2.4.7.4 nella parte indicata dovrebbe essere sostituita con un obbligo di intervento in capo a Trenitalia quale soggetto già in possesso per ragioni storiche dei mezzi di soccorso necessari per l’effettuazione dello sgombero dell’infrastruttura.



alle IF concorrenti. La conseguenza è la necessità per le IF di dover rimediare attraverso soluzioni nettamente più costose rispetto all'intervento con i mezzi di soccorso in dotazione a Trenitalia.

Soltanto nel caso in cui si ritenga necessario modificare il sistema vigente, la soluzione ottimale è affidare interamente tutta l'attività di sgombero dell'infrastruttura al GI. In particolare, il GI dovrebbe disporre di riserve "calde" (mezzi e personale) nei punti che ritiene strategici per assicurare un celere sgombero dell'infrastruttura con un tariffario predefinito e parametrato ai costi che stabilisca i corrispettivi che debbono essere corrisposti dalle IF richiedenti. In tal caso la struttura dei mezzi di soccorso (carri, locomotori e personale) dovrebbero essere gestiti direttamente dal GI.

4.2 Nel contesto di tali accordi, quali criteri di massima si ritiene dovrebbero essere tenuti in conto ai fini della distribuzione dell'impegno economico-finanziario tra le IF partecipanti all'accordo?

Come illustrato nella risposta alla domanda 4.1, non si ritiene opportuno che il servizio di sgombero delle infrastrutture debba essere svolto in forma consorziata. Nella denegata ipotesi in cui tale soluzione debba essere individuata quale quella preferibile, occorrerebbe individuare i costi fissi che dovrebbero essere suddivisi annualmente tra tutte le IF partecipanti al consorzio e i costi variabili che dovrebbero essere corrisposti dalla IF di volta in volta in richiedente il servizio di sgombero.

I costi fissi - peraltro di difficile quantificazione – dovrebbero essere suddivisi proporzionalmente alla percentuale treni/chilometro percorsi da ciascuna IF nell'anno solare precedente.

4.4 Si ritiene opportuno che il GI si faccia promotore di tali accordi? Con quali modalità?

Come illustrato nella risposta alla domanda 4.1, non si ritiene opportuno che il servizio di sgombero delle infrastrutture debba essere svolto in forma consorziata. Nella denegata ipotesi in cui tale soluzione debba essere individuata quale quella preferibile, sembra imprescindibile che il consorzio abbia natura obbligatoria: tutte le IF dovrebbero essere tenute a partecipare al fine di evitare una duplicazione delle medesime risorse.

Si ritiene inoltre che le regole del consorzio obbligatorio dovrebbero essere valutate e approvate da codesta On.le Autorità. Vi è infatti un rischio concreto che le regole del consorzio (ivi inclusi le modalità di calcolo e la suddivisione dei costi) possano determinare ingiustificate discriminazioni tra le diverse IF partecipanti.

4.5 Quali altre opzioni di medio-lungo termine si ritiene siano altresì da approfondire? Si prega di fornire considerazioni al riguardo, anche con riferimento agli aspetti tecnici e di sicurezza.

Si veda sopra quanto proposto in risposta alla domanda 4.1.

5. Effetti della mancata contrattualizzazione e/o utilizzazione della capacità e delle tracce

5.1 Si richiedono considerazioni motivate in merito alla disciplina delle conseguenze economiche in caso di mancata contrattualizzazione o utilizzazione di tracce sull'infrastruttura tradizionale.

Vi sono in particolare tre criticità che riguardano le conseguenze economiche in caso di mancata contrattualizzazione (parziale o totale delle tracce) così come disciplinata dall'attuale par. 4.6.1. del PIR.

Ai sensi del primo paragrafo: “*Se l'IF, per fatto ad essa imputabile, non contrattualizzi le tracce richieste, rese disponibili ed accettate, la stessa IF è tenuta a corrispondere al GI un importo pari al 50% del canone relativo alle tracce non contrattualizzate, al netto dell'eventuale costo dell'energia*”. Il primo rilievo riguarda il fatto che la penale viene imposta anche nel caso in cui una seconda IF decida di richiedere ed effettivamente contrattualizzi la traccia inizialmente non contrattualizzata. In tal caso, il GI non subisce alcuna conseguenza economica negativa: la traccia non contrattualizzata viene infatti utilizzata dalla seconda IF che versa il medesimo canone. Nel sistema vigente e in tale scenario, il GI percepirebbe un canone doppio a quello dovuto in violazione della normativa vigente (in particolare, artt. 15 e 17 D.lgs. 188/2003), che impone un orientamento dei canoni ai costi. Tale posizione è sostenuta altresì dall’Independent Regulators’ Group – Rail che ha recentemente affermato: “*Therefore, IRG-Rail believes that penalties to be paid by applicants should be limited to the actual financial losses incurred by the infrastructure manager sustained until the end of the next working timetable period as a result of the existing agreement being amended*”⁽⁸⁾

Ai sensi del secondo paragrafo del par. 4.6.1 del PIR: “*In caso di tracce che interessino anche solo parzialmente sezioni di infrastruttura dichiarate a capacità limitata ai sensi del par. 3.4.1.1., la stessa IF è tenuta a corrispondere al GI un importo pari al 75% del canone relativo alle tracce non contrattualizzate, al netto dell'eventuale costo dell'energia*”.

La maggiorazione della penale (dal 50% al 75%) si basa sulla valutazione di “capacità limitata” di determinate sezioni di infrastruttura elencate nel par. 3.4.1.1. Vi è però che non vi è alcuna trasparenza sulla capacità potenziale delle sezioni dell’infrastruttura e quindi della loro qualificazione di sezioni a capacità limitata. Le caratteristiche delle varie sezioni e i criteri di valutazione di GI dovrebbero invece essere oggetto di adeguata pubblicità ⁽⁹⁾.

Con riferimento alle conseguenze in caso di mancato utilizzo delle tracce occorre espressamente prevedere, modificando opportunamente il par. 4.6.2 del PIR, che costituisce fatto non imputabile

⁸ V. IRG-RAIL, *Position Paper on the Commission’s considerations for an implementing act on framework agreements*, 6 maggio 2014, par. 37.

⁹ Si noti poi che il rilievo di cui al punto precedente è ancor più valido con riguardo alle sezioni a capacità limitata, dal momento che aumenta la probabilità di loro contrattualizzazione da parte di una seconda IF. L’ingiustificato arricchimento da parte del GI in questo caso è però ancor più significativo.

all'IF il mancato utilizzo da rete estera. Si tratta di quei casi in cui l'utilizzo della traccia è riconducibile a fatti accaduti su infrastrutture di altri Paesi che hanno impedito al treno di arrivare sul territorio italiano utilizzando la relativa traccia. Sul punto si rileva che nell'applicazione della performance regime, il medesimo evento esclude l'applicabilità della penale da ritardo (V. PIR, Appendice al Capitolo 6, Parte C: *"Causa di ritardo: motivo generatore di Delta ritardo o sue frazioni, ascritta al soggetto responsabile (GI, IF proprietaria del treno, altra IF, cause esterne) del delta ritardo stesso, o sue frazioni, attraverso apposita codifica resa pubblica da GI (COp 269 del 30.07.2010). I ritardi da rete estera non danno luogo a penale"*).

La terza criticità attiene alla disciplina della franchigia in caso di disdetta delle tracce così come disciplinata dal par. 4.6.3 del PIR. Nell'attuale sistema non vi è distinzione tra il trasporto passeggeri e il trasporto merci ai fini del calcolo della franchigia applicabile alla singola impresa: ciascuna IF dispone di una sola franchigia anche se effettua contemporaneamente entrambe le tipologie di servizi.

Tale mancata distinzione avvantaggia fortemente Trenitalia (unica IF attiva sia nel trasporto passeggeri, sia merci). Infatti, il trasporto passeggeri è molto più costante del trasporto merci che per sua natura dipende da esigenze contingenti (relative ad esempio alla disponibilità delle merci da trasportare) che possono determinare la mancata utilizzazione delle tracce (ciò peraltro è riflesso nel diverso ammontare della franchigia più elevata per il trasporto merci). Ne segue che Trenitalia può contare su un'elevatissima franchigia complessiva che deriva dal trasporto passeggeri, ma che utilizza quasi esclusivamente per il trasporto merci. In particolare, Trenitalia si può permettere di non utilizzare tracce prenotate per il trasporto merci senza pagare alcuna penale, da un lato bloccando la concorrenza e, dall'altro, godendo di un vantaggio di costo non replicabile dalle altre IF.

6. Pedaggio per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria e corrispettivi dei servizi

6.1 Si chiedono considerazioni motivate riguardo alle attuali modalità di applicazione del pedaggio relativamente a "invii a vuoto" di materiale rotabile, "pedaggio dei Nodi", e pedaggio per le tracce "doppie".

Secondo l'interpretazione del GI, ai fini dell'applicazione del pedaggio gli invii a vuoto (cioè gli spostamenti di convogli vuoti effettuati non a fini commerciali) vengono considerati distintamente rispetto ai servizi commerciali anche nel caso in cui siano ad essi imprescindibilmente collegati. L'esempio più evidente è un convoglio che arriva alla stazione di destinazione, scarica la merce e prosegue sulla medesima tratta per una breve distanza al fine di raggiungere il punto di sosta assegnato. In tal caso l'invio a vuoto è imposto dalla configurazione e organizzazione dell'infrastruttura così come disposta dal GI. Considerare l'invio a vuoto come una distinta traccia determina la duplicazione della quota di accesso al nodo così come regolata dal D.M. 43T del 21 marzo 2000 così come modificato dal D.M. del 18 agosto 2006.



Ai sensi dell’Allegato tecnico 5 D.M. 43T del 21 marzo 2000, così come modificato dal D.M. del 18 agosto 2006, vi sono attualmente 8 nodi (Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma e Napoli). L’Allegato 5 specifica altresì le località che ne delimitano il perimetro. Il canone relativo ad una determinata traccia aumenta all’aumentare del numero di nodi, ai chilometri percorsi all’interno di ciascun nodo e al tempo di permanenza all’interno di ciascun nodo (art. 5, D.M. 43T del 21 marzo 2000).

Si ritiene che il canone per l’accesso al nodo dovrebbe essere abolito in quanto determina ingiustificabili differenze di costo tra tracce diverse. Ad esempio, la linea Brennero – Verona di 234 km prevede il transito attraverso un solo nodo, mentre la linea Trieste – Tarvisio di 175 km prevede il transito attraverso tre nodi con un costo superiore alla precedente pur essendo più breve.

Il pedaggio per le tracce “doppie” non riguarda il trasporto merci.

6.2 Si chiedono considerazioni motivate in merito al modello di pedaggio definito dal DM 43T/2000 e dai successivi atti in materia.

Si ritiene che il modello di pedaggio, così come definito dal DM 43T/2000, dovrebbe prevedere un coefficiente che tenga conto della minore redditività del trasporto ferroviario merci. Ai livelli attuali il costo del pedaggio incide significativamente sui costi di trasporto e, in comparazione con il pedaggio autostradale, rappresenta un aggravio che determina la non competitività del trasporto su rotaia.

Si precisa inoltre che il calcolo del pedaggio non tiene conto delle caratteristiche e/o limitazioni infrastrutturali che incidono in maniera rilevante su efficienza e costi complessivi di trasporto quali: tratti a semplice binario, limitazioni di carico e/o velocità connesse a classificazione delle linee in base al peso massimo per asse, rallentamenti/chiusure per manutenzione, orari limitati di abilitazione impianti e linee, ecc. Tali differenze andrebbero opportunamente riflesse sul canone in modo da garantire la competitività di tutte le tracce.

Infine, quanto alla determinazione dei canoni di accesso, FerCargo rileva che i propri associati sono gli unici operatori nel settore dei trasporti (su rotaia e su gomma) che non godono di alcuna agevolazione né diretta, né indiretta. Trenitalia per il trasporto merci usufruisce di contributi diretti ai sensi del vigente contratto di trasporto (v. *supra* nota 5), oltre ai contributi indiretti regionali per il trasporto passeggeri. Così il trasporto su gomma percepisce contributi diretti su pedaggi e accise. Tale situazione comporta un elevato svantaggio competitivo, che andrebbe riequilibrato anche attraverso una riduzione del canone applicato alle IF attive nel trasporto merci e che non hanno sottoscritto contratti di servizio pubblico (¹⁰).

¹⁰ Si rileva sul punto che, malgrado le IF aderenti a FerCargo hanno ormai da anni tutti i requisiti e le autorizzazioni per operare in concorrenza con Trenitalia sulle tracce oggetto del servizio pubblico, il Ministero dei Trasporti non ha ritenuto - peraltro in violazione della normativa vigente – di assegnare il servizio universale attraverso procedura competitiva.



7. Performance regime

7.1 Si chiedono osservazioni motivate in merito all'attuale impostazione del performance regime, basato sui ritardi registrati a termine corsa.

Con riferimento al trasporto ferroviario merci, si ritiene che la misurazione del ritardo a termine corsa sia un metodo corretto di misurare la performance regime.

Si rileva però che l'attuale sistema del performance regime sia affetto dalle seguenti problematiche.

i) Trasparenza

L'eventuale penale derivante dall'applicazione del performance regime è il risultato di una matrice composta da 4 fattori, due nella colonna dell'avere e due del dare. Nella colonna dell'avere, l'IF si vede attribuite le penali relative ai ritardi causate dal GI o da altre IF. Nella colonna del dare, l'IF deve corrispondere le penali relative a ritardi dei propri treni ad essa imputabili, nonché ai ritardi da essa causati ai treni delle altre IF.

Nell'applicazione di un simile sistema ciascuna IF deve avere la possibilità di conoscere esattamente:

- (i) i criteri e le modalità utilizzati dal GI per la determinazione della performance regime;
- (ii) le somme inserite nelle colonne del dare e dell'avere suddivise per singolo episodio considerato rilevante per la determinazione della performance regime (e quindi dell'ammontare dell'eventuale penale);
- (iii) per ciascun episodio, il Ritardo Performance Regime attribuito, il soggetto ritenuto responsabile, il treno coinvolto identificato attraverso la traccia, il giorno e l'orario.

Viceversa, nel sistema attuale così come implementato, a ciascuna IF viene comunicato soltanto l'importo che deve pagare a titolo di performance regime. Si rileva a questo proposito che a tutte le IF associate a FerCargo viene sistematicamente applicata una somma da pagare a titolo di penale. Ciò significa che, nonostante il meccanismo di dare/avere sopra brevemente descritto, la generalità delle IF attive nel trasporto merci viene considerata inefficiente.

Anche in considerazione di tale circostanza, la trasparenza richiesta è necessaria per due ordini di motivi.

In primo luogo, per consentire alla singola IF di conoscere i criteri utilizzati per la determinazione della performance regime e come vengono applicati, così da poter valutare anche da un punto di vista qualitativo la propria performance regime (in particolare, quali episodi e ritardi sono ad essa imputabili, come abbia negativamente influenzato l'attività delle altre IF e quali ritardi invece sono di responsabilità del GI o di altra IF). Le IF avrebbero così la possibilità di conoscere come il GI



applica i criteri utilizzati per la quantificazione delle performance regime e l'impatto della propria operatività sull'efficienza del sistema complessivo così da poterla migliorare.

La trasparenza richiesta permetterebbe inoltre alle singole IF di verificare e se del caso contestare la performance regime così come valutata e quantificata dal GI. In particolare, vi dovrebbe essere la possibilità per ciascuna IF di avere accesso al documento elaborato da GI che contiene il dettaglio delle performance regime di tutte le IF e verificare la coerenza. Nel caso si ritenga che vi siano ragioni di riservatezza, tale verifica dovrebbe essere compiuta parte di codesta On.le Autorità su richiesta della singola IF.

Le IF devono poi avere la possibilità di contestare l'imputazione di responsabilità operate dal GI, dimostrando che un singolo ritardo non è ad esse riconducibile, ma è attribuibile all'infrastruttura/GI ovvero ad altra IF. L'esercizio di una simile facoltà richiede la conoscenza esatta dei criteri applicati dal GI e delle modalità di rilevazione e valutazione.

ii) Conoscenza dei treni in programmazione

Il GI dovrebbe pubblicare sia in fase di elaborazione dell'orario di servizio, sia in gestione operativa, le tracce orarie libere. La conoscibilità dei treni in programmazione darebbe alle IF la possibilità di una programmazione più adeguata migliorando la propria performance regime in particolare scegliendo le tracce più libere da circolazione.

Inoltre, la pubblicazione di un catalogo completo avente il contenuto di cui alla risposta alla domanda 2.1.3. consentirebbe a ciascuna IF di ottimizzare la gestione della performance regime valutando le cause e le conseguenze che incidono sulla qualità delle prestazioni.

iii) Inapplicabilità del Ritardo Performance Regime in caso di ritardo del treno della singola IF che non ha avuto alcun impatto sull'operatività delle altre IF

Nel sistema attuale viene attribuito alla singola IF un Ritardo Performance Regime anche se tale ritardo non ha avuto alcun impatto sull'operatività delle altre IF e nel sistema del suo complesso. È il caso di una traccia /fascia oraria libera in cui un ritardo maggiore alla Soglia non determina alcuna conseguenza. In tal caso la penale non ha alcuna funzione. L'unico soggetto danneggiato può essere soltanto l'impresa cliente della singola IF che potrà azionare i propri diritti contrattuali nel caso in cui il ritardo gli abbia cagionato un danno⁽¹¹⁾. In tale circostanza la penale dovrebbe quindi essere abolita non andando ad incidere sulla performance regime.

iv) Espressa qualificazione del fatto di operatori di scali/terminal quali cause esterne non imputabili all'IF

⁽¹¹⁾ In tal senso vi è una sostanziale differenza con il trasporto passeggeri in cui il ritardo può cagionare un danno diffuso difficilmente azionabile da tutti i passeggeri danneggiati.



Nell'Appendice al Capitolo 6, Parte C (“*Performance Regime: metodo di calcolo delle penali*”) occorre espressamente indicare che i ritardi imputabili agli operatori di scali/terminal sono cause esterne che escludono l'applicazione di Ritardo Performance Regime.

v) Revisione dell'ammontare delle penali

Si auspica inoltre una revisione dell'ammontare delle penali che dovrebbero essere opportunamente diminuite per le IF attive nel trasporto ferroviario merci.

vi) Destinazione della quota residua penali da parte del GI

Ai sensi del Capitolo 6, Parte C, n. 2, del PIR: “*La quota del residuo penali attribuita al GI verrà dallo stesso reinvestita in servizi alle IF quali: - Pulizia stazioni/impianti (...)*”. Nel corso dell'audizione svolta avanti a codesta On.le Autorità in data 8 maggio 2014 l'esponente di RFI ha confermato l'esistenza di una quota residua penali da parte del GI e ha comunicato la sua integrale destinazione alla pulizia delle stazioni passeggeri.

Si propone a questo proposito di modificare il PI indicando che la quota parte di tale ammontare corrisposto dalle IF attive nel trasporto merci sia destinato integralmente all'efficientamento degli impianti merci.

7.2 *Si chiedono osservazioni motivate riguardo alla proposta di misurare i ritardi anche nelle stazioni intermedie, od almeno – in una fase iniziale – in quelle maggiormente rilevanti in termini di passeggeri affetti dal possibile ritardo.*

Come detto, per il trasporto ferroviario merci la misurazione del ritardo nelle stazioni intermedie non è significativo.

7.3 *Si chiedono osservazioni in merito ai costi diretti e di “sistema” conseguenti alla proposta di cui al quesito 7.2.*

Non applicabile al trasporto ferroviario merci.

8. Condizioni di accesso ai servizi

8. *Si chiedono osservazioni motivate in merito alla evoluzione prospettica del quadro delle condizioni di accesso ai servizi, come prefigurato dalla Direttiva 2012/34/UE.*

i) Accesso agli impianti e ad altre infrastrutture tecniche

Per la generalità delle IF nuove entrate (diverse da Trenitalia) e sull'intera infrastruttura non sono accessibili impianti di manutenzione locomotive e vagoni (in particolare la tornitura rodiggio è possibile solo all'estero). Il PIR dovrebbe pertanto regolare la possibilità di accesso da parte della



generalità delle IF alle officine di manutenzione o comunque di aree adeguatamente attrezzate logisticamente distribuite in maniera omogenea sul territorio.

Identica richiesta vale per le altre infrastrutture tecniche ivi comprese quelle di pulizia e di lavaggio, impianti e attrezzi di soccorso, impianti di approvvigionamento di combustibile e fornitura di combustibile in tali impianti.

Si ricorda che l'erogazione di tali servizi è imposta dalla Direttiva 2012/34/UE (in particolare, dall'art. 13, par. 2 dal relativo Allegato II).

ii) Spazi di sosta

A seguito di interventi di “right-sizing” da parte di RFI anche a seguito della Direttiva del Presidente del Consiglio del 7 luglio 2009, gli spazi per la semplice sosta di materiali (in alcuni casi persino di locomotori che viaggiano isolati), in attesa dell’apertura di stazioni non sono reperibili ben oltre ogni ragionevole limitazione per esigenze di circolazione.

FerCargo sul punto esprime forte preoccupazione per lo smantellamento attualmente in atto di scali di frontiera di importanza strategica quali ad esempio Ventimiglia Parco Roja e Trieste.

11. Servizi di manovra

11.1 Si chiedono considerazioni motivate in merito alle problematiche/criticità che si ritiene siano attualmente presenti nelle aree ove i servizi di manovra vengono forniti da un gestore unico.

La regolazione dei servizi di manovra rappresenta un punto di fondamentale importanza per le imprese ferroviarie attive nel trasporto merci. Gli scali e i terminal dove vengono svolti tali servizi hanno un’importanza strategica per lo sviluppo del trasporto su rotaia, che può essere garantito soltanto allorché un’efficiente gestione sia accompagnata dalla possibilità di accesso a tutte le IF sulla base di condizioni eque e non discriminatorie.

Come noto, a partire dal gennaio 2012 il GI ha iniziato la riorganizzazione dei servizi di manovra. Nel corso di questa procedura, che ha in visto in parte il coinvolgimento dell’URSF, FerCargo è più volte intervenuta rappresentando gli interessi della generalità delle IF. Le istanze di FerCargo sono state sostanzialmente disattese, con la conseguenza che l’attuale complesso di regole e la loro implementazione presentano forti criticità che stanno causando rilevanti disagi alle IF che operano in concorrenza con la IF ex monopolista.

In particolare, tali criticità riguardano la categoria di impianti affidati a un Gestore Unico (“GU”) e gli impianti in cui la manovra è gestita mediante Autoproduzione di Molteplicità di Imprese Ferroviarie (“AMIF”).



i) Impianti affidati al Gestore Unico

Gli impianti attualmente affidati al GU sono attualmente 16, di cui 13 sono stati affidati ad una società del Gruppo FSI mediante assegnazione diretta (v. PIR, par. 5.2.7, Tabella 2B). Ciò presenta almeno tre profili di criticità:

- il primario criterio di gestione dovrebbe essere in regime di AMIF, come da lettera URSF prot. 1010/3/URSF del 28/11/2013;
- nel caso vi siano comprovate motivazioni tecniche che non consentano la gestione in regime di AMIF, l'affidamento deve avvenire mediante gara. Ciò peraltro è imposto dalla normativa vigente;
- in ogni caso, l'affidamento diretto a società facenti parte del Gruppo FSI e che operano in diretta concorrenza con la generalità IF (come ad esempio, Serfer o addirittura la stessa Trenitalia) rende probabile l'adozione di comportamenti ostruzionisti e discriminatori a protezione degli interessi del soggetto *incumbent*, nonché una gestione non efficiente degli impianti medesimi.

Tali rischi si sono puntualmente verificati: il GU ha sistematicamente disatteso le prescrizioni di cui al par. 5.2.7 (“*I soggetti individuati quali GU dovranno fornire a condizioni eque, trasparenti e non discriminatorie: • l'accesso all'impianto ed ai servizi di manovra a tutte le IF/operatori richiedenti (inclusi nuovi entranti); • servizi qualitativamente equivalenti a quelli precedentemente forniti da GI; • prezzi non superiori, inizialmente, a quelli adottati da GI nel medesimo impianto nel periodo 2012/2013. I prezzi, inoltre, dovranno essere comunicati annualmente al GI e all'URSF al fine di poter attivare la consultazione con i soggetti interessati in analogia alla procedura di aggiornamento del PIR*

”).

Al fine di rimediare a tale situazione, le regole che dovrebbero essere adottate con riferimento agli impianti attualmente affidati ad un GU sono le seguenti:

- individuazione di quegli impianti rispetto ai quali è imprescindibile, per ragioni tecniche e per evitare significative limitazioni di efficienza e capacità operativa nel caso fossero gestite in regime AMIF, che siano affidate ad un GU;
- nomina per un periodo di tre anni di un GU che deve essere selezionato attraverso un meccanismo di gara i cui criteri di aggiudicazione siano basati sul livello di servizio garantito e sui corrispettivi per l'erogazione dei servizi;
- divieto di subappalto: il soggetto assegnatario della gara deve essere il medesimo soggetto che eroga i servizi di manovra. Attraverso l'imposizione di tale requisito si vuole evitare un incremento dei corrispettivi derivante dai margini trattenuti dall'impresa aggiudicatrice che conceda poi in subappalto ad imprese terze l'erogazione del servizio.

- requisito soggettivo per la partecipazione alla gara è l'assenza di un potere di mercato, anche attraverso società direttamente o indirettamente controllanti, controllate ovvero collegate, nel mercato del trasporto ferroviario merci identificabile nel superamento della soglia del 40% dei treni/km complessivi nell'anno precedente. Questa soglia intende garantire la parità di trattamento delle IF richiedenti il servizio e scongiurare condotte discriminatorie (¹²);
- Il GU deve essere espressione di un raggruppamento di imprese non collegate dal punto di vista azionario, fermo restando l'applicabilità del requisito di cui al punto precedente. In alternativa, il soggetto che non soddisfi tale requisito (assenza di potere di mercato) non dovrà poter avere un potere di indirizzo strategico e di controllo del raggruppamento di imprese;
- l'erogazione dei servizi deve essere regolata da un contratto di servizio standard che disciplini in modo vincolante i corrispettivi, i livelli di servizio e le penali in caso di mancato rispetto da parte del GU delle proprie obbligazioni;
- il GI, su segnalazione delle IF, deve avere il potere di revocare l'affidamento in caso di inadempimenti da parte del GU alle obbligazioni assunte mediante i contratti di servizio stipulati con le IF richiedenti il servizio. Fermo restando il fatto che le gare possono essere organizzate dalle IF operanti sull'impianto, il GI deve rimanere il soggetto ultimo responsabile, dotato dei necessari poteri, affinché i servizi di manovra siano erogati in modo efficiente e non discriminatorio.

Nelle more dell'assegnazione delle assegnazione ad un GU selezionato attraverso la procedura di gara da svolgersi entro il 30 giugno 2015, deve essere imposto un diritto di accesso agli impianti a tutte le IF regolate da un contratto che preveda tariffe non superiori a quelle applicate nel regime previgente e livelli di servizio uniformi e vincolanti assistiti da adeguate penali in caso di inadempimenti da parte del GU.

I livelli di servizio dovrebbero essere monitorati attraverso un prospetto che indichi: (i) data e ora formalizzazione richiesta manovra da parte della IF; (ii) data e ora messa a disposizione dei carri da parte della IF; (iii) ora esecuzione manovra da parte GU. In tal modo si potrebbe verificare le tempistiche e quindi il livello di qualità nello svolgimento del servizio da parte del GU.

¹² La soglia del 40% costituisce la quota di mercato superata la quale viene presunta l'esistenza di una posizione dominante. Nell'attuale contesto di mercato vi è il rischio del rafforzamento della posizione dominante dell'impresa *incumbent* nel mercato a valle del trasporto attraverso la gestione diretta dell'infrastruttura (in particolare degli impianti di manovra che hanno un rilievo essenziale nel trasporto merci). La proposta ha quindi quale obiettivo limitare l'integrazione verticale di un soggetto già in posizione dominante nel mercato a valle.



ii) Impianti in regime di AMIF

Negli scali in regime di AMIF vi è ancora incertezza sulle modalità e tempistiche per l'assegnazione mezzi di manovra disponibili, nonché la documentazione relativa alle locomotive di manovra necessaria per espletamento procedure di sicurezza presso ANSF. Tale incertezza rischia di compromettere gli investimenti effettuati sulle disponibilità di accesso a determinati prezzi in vigore al tempo della gestione degli scali da parte del GI. Questa situazione di incertezza è stata aggravata dalle modalità con cui è avvenuto il passaggio al sistema vigente: in alcuni impianti RFI ha cessato di operare con decisione adottata senza preavviso e in anticipo rispetto alle tempistiche previste senza concedere la disponibilità delle locomotive in uso trasferite a Trenitalia. Tale condotta ha impedito alle IF concorrenti di riorganizzarsi causando ingenti danni.

Sulla base delle informazioni disponibili risulta che allo stato le locomotive di manovra in passato di proprietà del GI sono state assegnate in prevalenza ai GU (cioè a società del Gruppo FSI). Altre locomotive di manovra sono state dichiarate indisponibili per lo svolgimento dei servizi nell'ambito del nuovo regime. Le imprese associate a FerCargo segnalano che allorché siano riuscite ad ottenere una locomotiva di manovra, in taluni casi RFI ne abbia ostacolato l'utilizzo non provvedendo alla stipulazione di un contratto ovvero mancando di consegnare la documentazione necessaria per inserire la locomotiva nel certificato di sicurezza. Tali omissioni impediscono l'utilizzazione della locomotiva di manovra. Nei medesimi scali risulta invece che Trenitalia stia utilizzando la locomotiva di manovra ad essa assegnata.

Alla luce di quanto sopra, si impone una verifica da parte di codesta On.le Autorità dell'identità dei soggetti a cui il GI ha assegnato le locomotive di manovra e delle relative condizioni commerciali. Codesta On.le Autorità dovrebbe altresì attivarsi per verificare la legittimità della mancata assegnazione delle locomotive di manovra richieste dalle IF concorrenti del Gruppo FSI ovvero dell'omissione della consegna della documentazione necessaria per l'utilizzo.

iii) Interventi di efficientamento degli scali (modifiche strutturali, della gestione delle manovre, delle procedure e organizzative)

Le imprese associate a FerCargo segnalano la mancata effettuazione di interventi di efficientamento che con limitati investimenti e modifiche organizzate e operative (ad esempio, elettrificazione dei binari di presa e consegna dei treni) potrebbero eliminare completamente, almeno nei principali scali, la necessità dei servizi di manovra a carico delle IF, separando chiaramente le attività di competenza delle IF dalle attività e responsabilità dei terminal, con evidenti benefici di semplificazione operativa e di competitività per il trasporto merci su rotaia. Si propone dunque un'apertura di un tavolo di confronto presieduto da codesta On.le Autorità a cui intervengano il GI e le IF interessate diretto a stabilire per ciascun impianto di manovra i necessari interventi di efficientamento e le relative tempistiche.



11.2 Si chiedono considerazioni motivate in merito in merito alle problematiche/criticità, che si ritiene siano riconducibili al PIR, nelle aree di cui alla risposta al quesito 11.1.

Si rinvia a quanto esposto in risposta al quesito 11.1 anche con riguardo alle mancate prescrizioni del PIR.

11.3 Si chiede di conoscere le osservazioni motivate in merito ai livelli dei corrispettivi richiesti dal gestore unico nelle aree di cui alla risposta al quesito 11.1.

La riorganizzazione dei servizi di manovra aveva quale primario obiettivo un miglioramento dell'efficienza del sistema. Viceversa, tale riorganizzazione non ha allo stato portato ad alcuna riduzione dei corrispettivi, che avrebbe dovuto essere la naturale conseguenza dell'affidamento degli impianti a privati che operano in concorrenza tra di loro. Anche da questo punto di vista appare censurabile l'affidamento a GU rappresentati da società facenti parte del Gruppo FSI.

11.4 Si chiede di conoscere osservazioni motivate in merito ai Service Level Agreements del gestore unico.

Si prega di qualificare l'interesse del rispondente alla tematica in questione, nonché le aree della tabella precedente alle quali risulta maggiormente interessato.

Attualmente non risulta siano stati adottati Service Level Agreements vincolanti.

12. Altri temi

12. Si chiedono osservazioni motivate in ordine ad ulteriori temi ritenuti pertinenti e di interesse inerenti la fattispecie in oggetto.

Ulteriori temi di cui si ritiene utile la trattazione sono elencati di seguito:

- limitazioni di peso assiale (da C3 a B2) di parti dell'infrastruttura che collegano rilevanti impianti industriali “pesanti”, che comportano:
 - impossibilità a raggiungere detti impianti con trazione elettrica a 4 assi;
 - necessità di cambio trazione;
 - minore carico “utile” dei vagoni;
 - limitazioni di velocità;
 - vantaggio non compensato con riduzioni pedaggio per l'operatore ex monopolista
- mancanza di elettrificazione di tratti di linea, ovvero differente voltaggio all'interno della rete italiana (es. Ventimiglia 1500Volt);



- attrezzaggio si sicurezza dell'infrastruttura non uniforme (SCMT ed SSC), combinato con linee non elettrificate;
- necessità di aggiornare l'infrastruttura in determinati impianti, per migliorare gli aspetti di sicurezza e facilitare le operazioni di terminalizzazione;
- Direttiva del Presidente del Consiglio del 7 luglio 2009 (oggetto di un procedimento di infrazione della normativa sugli aiuti di Stato da parte della Commissione Europea): il trasferimento di *assets* da RFI ad altre società del Gruppo FSI ed il contestuale piano di dismissione di binari, sta limitando la capacità dell'infrastruttura senza che ad esso corrisponda un piano di sviluppo/trasformazione che consenta a tutte le IF di operare in pari condizioni di concorrenza e di sfruttare le eventuali nuove opportunità commerciali.

Se ritenuto di interesse, FerCargo rimane a disposizione per fornire tutte le informazioni necessarie per apprezzare l'importanza di tali punti anche al fine di consentire i dovuti approfondimenti.

FerCargo, rimanendo a disposizione per qualsiasi informazione e/o chiarimento dovesse essere ritenuto utile, fa istanza ai sensi dell'Allegato B della Delibera AdT n. 24/2014 per illustrare in corso di un'audizione le osservazioni contenute in questa comunicazione.

Si rappresenta inoltre che questa comunicazione non contiene dati commerciali sensibili e che pertanto può essere pubblicata integralmente.

Con osservanza

Roma, 22 maggio 2014

Il Presidente

Giacomo Di Patrizi

Le Imprese Ferroviarie aderenti

Captrain Italia, Compagnia Ferroviaria Italiana, Crossrail, FuoriMuro, GTS Rail, Hupac, Interporto Servizi Cargo, InRail, Nordcargo, OceanoGate Italia, Rail Cargo Italia, Rail Traction Company, Sbb Cargo Italia, Servizi ISE srl