

Procedimento avviato con delibera n. 69/2017 – Indizione consultazione pubblica su “Metodologie e criteri per garantire l’efficienza delle gestioni dei servizi di trasporto ferroviario regionale”.

Schema di AIR.

INDICE

A.	CONTESTO NORMATIVO.....	2
B.	MOTIVAZIONI ALLA BASE DELL’INTERVENTO.....	5
C.	AMBITO DI INTERVENTO	6
C.1	La domanda nazionale di servizi ferroviari	6
C.2	Andamento delle principali grandezze del settore ferroviario regionale	11
C.3	Principali grandezze economiche per Trenitalia e Trenord.....	15
C.4	Focus sui contratti di servizio regionali di Trenitalia e Trenord	18
D.	OBIETTIVI GENERALI E SPECIFICI	23
D.1	Obiettivi generali	23
D.2	Obiettivi specifici	23
E.	DEFINIZIONE E VALUTAZIONE DELLE OPZIONI ALTERNATIVE	24
E.1	Introduzione	24
E.2	Descrizione dello status quo.....	24
E.3	Soggetti destinatari dell’intervento regolatorio.....	25
E.4	Scelte di fondo e alternative esaminate.....	26
F.	IMPATTO DELL’OPZIONE SCELTA.....	29
	APPENDICE 1.....	32

* * *

Il presente Schema di Analisi di Impatto della Regolazione (“Schema di AIR”) illustra gli effetti attesi delle misure individuate nello Schema di Atto di regolazione recante “Metodologie e criteri per garantire l’efficienza delle gestioni dei servizi di trasporto ferroviario regionale”.

A. CONTESTO NORMATIVO

Sia a livello nazionale che a livello europeo si distinguono diverse fonti normative che riguardano l'efficienza delle gestioni dei servizi di trasporto ferroviario regionale.

La seguente tabella riporta i principali riferimenti vigenti, mentre per le competenze in materia di ART si rinvia al commento della stessa tabella.

Tabella 1 – Quadro normativo comunitario e nazionale.

Regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2007 relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia e che abroga i Regolamenti del Consiglio (CEE) n. 1191/69 e (CEE) n. 1107/70, come modificato dal Regolamento (UE) n. 2338/2016 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2016.
Comunicazione della Commissione 2014/C 092/01 sugli orientamenti interpretativi concernenti il regolamento (CE) n. 1370/2007 relativo ai servizi pubblici di trasporto passeggeri su strada e per ferrovia.
Legge 14 novembre 1995, n. 481, recante "Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità".
Decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422, recante "Conferimento alle regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59" (cd. Decreto Burlando).
Decreto-Legge 24 aprile 2017, n. 50, recante "Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo", convertito con modificazioni dalla Legge 21 giugno 2017, n. 96.

A livello comunitario, è il vigente Regolamento (CE) 1370/2007 che disciplina le modalità di aggiudicazione degli appalti per servizi pubblici nel campo del trasporto di passeggeri su strada e ferrovia. In esso, numerosi sono i riferimenti all'efficienza dei servizi interessati. In particolare, sui temi di intervento dell'Autorità nell'ambito del procedimento regolatorio oggetto della presente analisi di impatto della regolazione, si rileva quanto segue.

- Il considerando 4, così recita: *"Gli obiettivi principali definiti nel Libro bianco della Commissione del 12 settembre 2001, «La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte», consistono nel garantire servizi di trasporto passeggeri sicuri, efficaci e di qualità grazie a una concorrenza regolamentata, che assicuri anche la trasparenza e l'efficienza dei servizi di trasporto pubblico di passeggeri, tenendo conto, in particolare, dei fattori sociali, ambientali e di sviluppo regionale"*;
- L'art. 2-bis, paragrafo 2, stabilisce che *«le specifiche degli obblighi di servizio pubblico e la collegata compensazione dell'effetto finanziario netto degli obblighi di servizio pubblico devono: a) conseguire gli obiettivi della politica del trasporto pubblico in modo efficiente in termini di costi; b) sostenere finanziariamente, a lungo termine, la prestazione del trasporto pubblico di passeggeri secondo i requisiti stabiliti nella politica del trasporto pubblico.»*
- L'art. 4, paragrafo 1, lettera b), dispone che *«i contratti di servizio pubblico [...] stabiliscono in anticipo, in modo obiettivo e trasparente: i) i parametri in base ai quali deve essere calcolata l'eventuale compensazione; ii) la natura e la portata degli eventuali diritti in esclusiva concessi, in modo da impedire una compensazione eccessiva.»*

- L'art. 5, paragrafo 4-bis, prevede che «l'autorità competente ha facoltà di aggiudicare direttamente i contratti di servizio pubblico inerenti a servizi di trasporto pubblico ferroviario di passeggeri [...] qualora tale contratto si traduca in un **miglioramento della qualità dei servizi o dell'efficienza**, o di entrambi, in termini di costi rispetto al contratto di servizio pubblico aggiudicato in precedenza». Inoltre, l'autorità competente «valuta periodicamente se l'impresa ferroviaria ha conseguito i suoi obiettivi per il **soddisfacimento dei requisiti di prestazione** stabiliti nel contratto e [...] adotta misure appropriate e tempestive, inclusa l'applicazione di penalità contrattuali effettive e dissuasive, se i miglioramenti richiesti della qualità dei servizi o dell'efficienza, o di entrambi in termini di costi non siano stati conseguiti.»
- Il punto 5 dell'Allegato precisa che, allo scopo di evitare le sovvenzioni incrociate, «quando un operatore di servizio pubblico presta sia servizi compensati soggetti a obblighi di servizio di trasporto pubblico sia altre attività, la contabilità dei suddetti servizi pubblici deve essere tenuta separata».

La Comunicazione della Commissione 2014/C 092/01 precisa che il trasporto pubblico di passeggeri mediante ferrovia soggiace solo al Regolamento (CE) n. 1370/2007 ed è escluso dall'applicazione del Codice dei Contratti pubblici¹.

A livello nazionale, i riferimenti alla necessità di incentivare le gestioni dei servizi di pubblica utilità verso l'efficienza, si riscontra già nella Legge 481/1995 che si propone, all'articolo 1, la finalità di «*garantire la promozione della concorrenza e dell'efficienza nel settore dei servizi di pubblica utilità, [...] nonché adeguati livelli di qualità nei servizi medesimi in condizioni di economicità e redditività, assicurandone la fruibilità e la diffusione in modo omogeneo sull'intero territorio nazionale, definendo un sistema tariffario certo, trasparente e basato su criteri predefiniti, promuovendo la tutela degli interessi di utenti e consumatori, tenuto conto della normativa comunitaria in materia e degli indirizzi di politica generale formulati dal Governo. Il sistema tariffario deve altresì armonizzare gli obiettivi economico-finanziari dei soggetti esercenti il servizio con gli obiettivi generali di carattere sociale, di tutela ambientale e di uso efficiente delle risorse.*» (art. 1, comma 1).

Nel perseguire tali finalità, l'art. 2, comma 12, della Legge 481/1995 conferisce alle Autorità indipendenti una serie di prerogative; tra queste:

- alla lettera e) si assegna il compito di stabilire e aggiornare, in relazione all'andamento del mercato, «*le modalità per il recupero dei costi eventualmente sostenuti nell'interesse generale in modo da assicurare la qualità, l'efficienza del servizio e l'adeguata diffusione del medesimo sul territorio nazionale, nonché la realizzazione degli obiettivi generali di carattere sociale, di tutela ambientale e di uso efficiente delle risorse*»;
- alla lettera f) si assegna il compito di emanare «*le direttive per la **separazione contabile e amministrativa e verifica**[re] i costi delle singole prestazioni per assicurare, tra l'altro, la loro corretta **disaggregazione e imputazione per funzione svolta**, per area geografica e per*

¹ Anche il Regolamento (UE) n. 2338/2016, del 4° pacchetto ferroviario, considera la ricerca dell'efficacia e dell'efficienza una finalità tra le più importanti da perseguire. Si consideri ad esempio quanto segue. «*Le specifiche degli obblighi di servizio pubblico nel trasporto pubblico di passeggeri dovrebbero, ove possibile, produrre effetti di rete positivi, tra l'altro in termini di migliore qualità dei servizi, coesione sociale e territoriale o di **efficienza complessiva del sistema di trasporti pubblici**.*» (considerando 8, Regolamento (UE) 2338/2016); «*Qualora siano soddisfatte talune condizioni connesse alla natura e alla struttura del mercato ferroviario o della rete ferroviaria, le autorità competenti dovrebbero poter aggiudicare direttamente contratti di servizio pubblico inerenti al trasporto pubblico ferroviario di passeggeri se tali contratti si traducono in un **miglioramento della qualità dei servizi o dell'efficienza in termini di costi, o di entrambe le fattispecie**.*» (considerando 25, Regolamento (UE) 2338/2016).

categoria di utenza evidenziando separatamente gli oneri conseguenti alla fornitura del servizio universale definito dalla convenzione»;

- alla lettera l) si assegna il compito di diffondere *«la conoscenza delle condizioni di svolgimento dei servizi al fine di garantire la massima **trasparenza**»;*
- alla lettera n) si assegna il compito di verificare *«la congruità delle misure adottate dai soggetti esercenti il servizio al fine di [...] verificare periodicamente la qualità e l'**efficacia delle prestazioni** all'uopo acquisendo anche la valutazione degli utenti».*

L'art. 18, comma 1, del D.Lgs. 422/1997 stabilisce che: *«L'esercizio dei servizi di trasporto pubblico regionale e locale, con qualsiasi modalità effettuati e in qualsiasi forma affidati, [...] deve rispondere a principi di **economicità ed efficienza**».*

L'Autorità di regolazione dei trasporti (di seguito anche ART), ai sensi dell'articolo 37, comma 2, lettera a), della propria norma istitutiva (d.l. 201/2011) provvede, tra l'altro, *«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, portuali, aeroportuali e alle reti autostradali, fatte salve le competenze dell'Agenzia per le infrastrutture stradali e autostradali di cui all'articolo 36 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, nonché in relazione alla mobilità dei passeggeri e delle merci in ambito nazionale, locale e urbano anche collegata a stazioni, aeroporti e porti».*

Per quanto concerne il caso di specie, occorre considerare in particolare quanto disposto dal medesimo comma dell'art. 37, alla lettera f), come integrata dall'articolo 48, comma 6, lettera b), del d.l. 24 aprile 2017, n. 50 (di seguito d.l. 50/2017), secondo cui *«con riferimento al trasporto pubblico locale l'Autorità definisce anche gli schemi dei contratti di servizio per i servizi esercitati da società in house o da società con prevalente partecipazione pubblica ai sensi del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, nonché per quelli affidati direttamente. **Sia per i bandi di gara che per i predetti contratti di servizio esercitati in house o affidati direttamente l'Autorità determina la tipologia di obiettivi di efficacia e di efficienza** che il gestore deve rispettare, nonché gli obiettivi di equilibrio finanziario; per tutti i contratti di servizio prevede obblighi di **separazione contabile** tra le attività svolte in regime di servizio pubblico e le altre attività».*

Infine, all'art. 37, comma 3, lettera b), è previsto che l'Autorità *«nell'esercizio delle competenze disciplinate dal comma 2 del presente articolo, ...; b) determina i **criteri per la redazione della contabilità delle imprese regolate** e può imporre, se necessario per garantire la concorrenza, la **separazione contabile** e societaria delle imprese integrate».*

B. MOTIVAZIONI ALLA BASE DELL'INTERVENTO

Per le finalità della propria norma istitutiva come richiamata nella sezione precedente, con la delibera n. 69/2017 del 18 maggio 2017, l'Autorità ha avviato un procedimento per l'individuazione di metodologie e criteri per definire obiettivi di efficientamento delle gestioni dei servizi di trasporto ferroviario regionale passeggeri connotati da obblighi di servizio pubblico, ai sensi dell'art. 37, comma 2, lettere a) e f) del Decreto Legge n. 201/2011 istitutivo dell'Autorità di regolazione dei trasporti.

Tali metodologie e criteri, in coerenza con le Misure regolatorie approvate con la delibera n. 49/2015 "Misure regolatorie per la redazione dei bandi e delle convenzioni relativi alle gare per l'assegnazione in esclusiva dei servizi di trasporto pubblico locale passeggeri e definizione dei criteri per la nomina delle commissioni aggiudicatrici e avvio di un procedimento per la definizione della metodologia per l'individuazione degli ambiti di servizio pubblico e delle modalità più efficienti di finanziamento", e con la delibera n. 48/2017 "recante la definizione della metodologia per l'individuazione degli ambiti di servizio pubblico e delle modalità più efficienti di finanziamento, ai sensi dell'articolo 37, comma 3, lettera a), del decreto-legge n. 201/2011 e dell'articolo 37, comma 1, del decreto-legge n. 1/2012" devono, secondo quanto indicato nella delibera 69/2017:

- a) essere orientati ad assicurare la trasparenza e l'accessibilità delle informazioni pertinenti, nonché un'adeguata commisurazione dei corrispettivi e delle compensazioni;
- b) portare alla fissazione, a cura dell'ente affidante il servizio di trasporto ferroviario regionale, di obiettivi di efficientamento della gestione del servizio di trasporto da parte dell'impresa ferroviaria (nel prosieguo, "IF").

Pertanto, la motivazione principale dell'intervento regolatorio, ai sensi della normativa già richiamata, è quella di fornire agli Enti Affidanti criteri e principi per la individuazione di obiettivi di efficacia ed efficienza con riguardo all'affidamento dei nuovi contratti di servizio ferroviari regionali nonché alla revisione, ove prevista, dei contratti di servizio già affidati in via diretta o in house.

Si osserva peraltro che la procedura di affidamento largamente seguita in Italia dagli Enti Affidanti dei servizi ferroviari regionali connotati da obblighi di servizio pubblico (nel prosieguo, "OSP") è quella di aggiudicazione diretta², incluso il servizio universale di lunga percorrenza.³

La criticità di questa situazione è stata evidenziata nell'Atto di segnalazione congiunto del 25 ottobre 2017 tra AGCM, ANAC ed ART ed indirizzato a Regioni, Conferenza Unificata Stato-Regioni, MIT e MEF in merito alle procedure per l'affidamento diretto dei servizi di trasporto ferroviario regionale. Nell'atto si segnala come la deroga alle procedure ad evidenza pubblica imponga obblighi informativi e motivazionali più stringenti ed obblighi di un reale confronto competitivo fra tutte le manifestazioni d'interesse.

² AGCM, indagine conoscitiva IC47 del 01/06/2016: "Condizioni concorrenziali nei mercati del trasporto pubblico locale", scheda 1.C. Peraltro, nello stesso documento si afferma che «la struttura dell'offerta è di tipo monopolistico: accanto alla società Trenitalia S.p.A., controllata da Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A. (FSI) e monopolista nel TPL su ferro nel settore dei trasporti regionali, vi sono una serie di piccoli operatori locali "ex concessi" (di solito, pubblici) integrati verticalmente, che gestiscono sia le reti che i relativi servizi»

³ Contratto decennale 2017-2026 firmato da Trenitalia a gennaio 2017 col Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e il Ministero dell'Economia e delle Finanze.

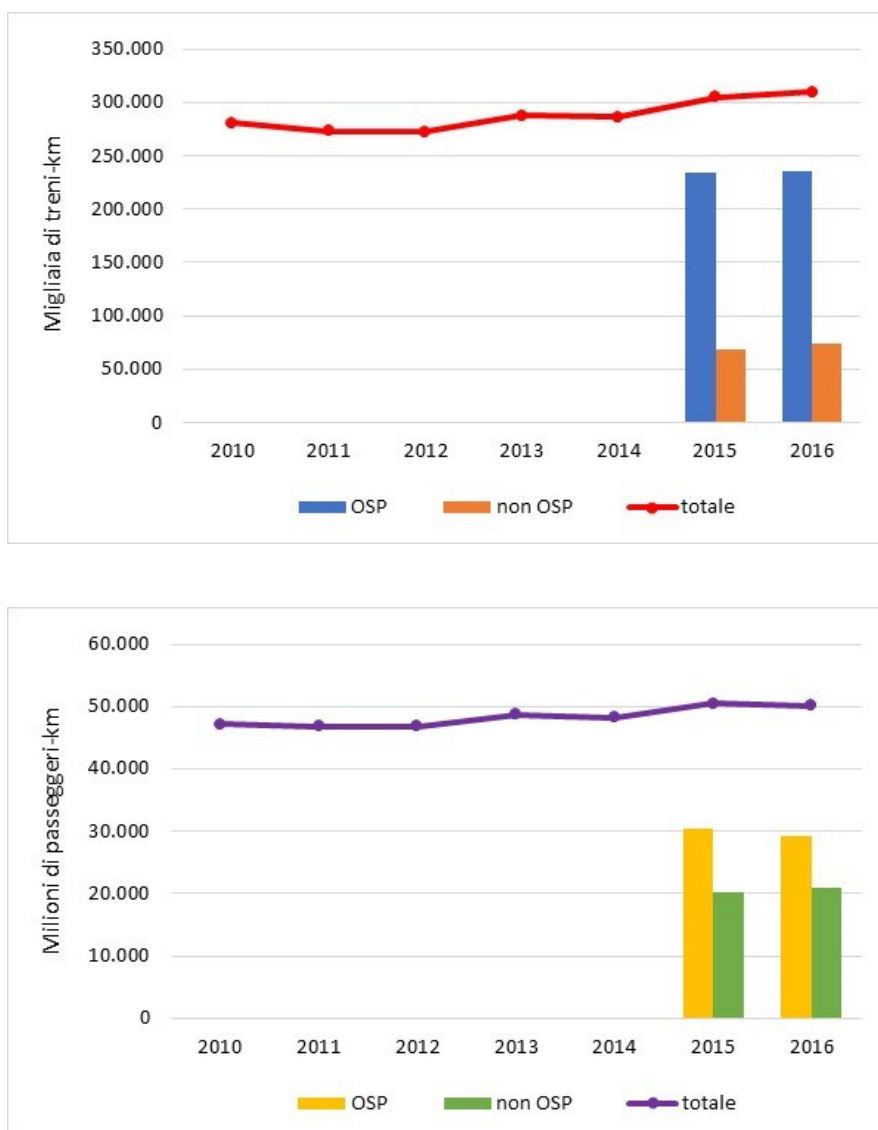
C. AMBITO DI INTERVENTO

L'intervento di regolazione riguarda i mercati dei servizi ferroviari regionali passeggeri connotati da OSP.

C.1 La domanda nazionale di servizi ferroviari

La figura seguente riporta l'evoluzione temporale della produzione relativa ai servizi ferroviari in Italia, sia regionali che nazionali. In termini di treni-km, tra il 2014 e il 2016 si è registrato un incremento di oltre l'8%, quasi tutto concentrato nel settore Open Access. In termini di passeggeri-km, tra il 2016 e il 2015 si osserva un sostanziale spostamento della domanda dal settore OSP al settore Open Access.

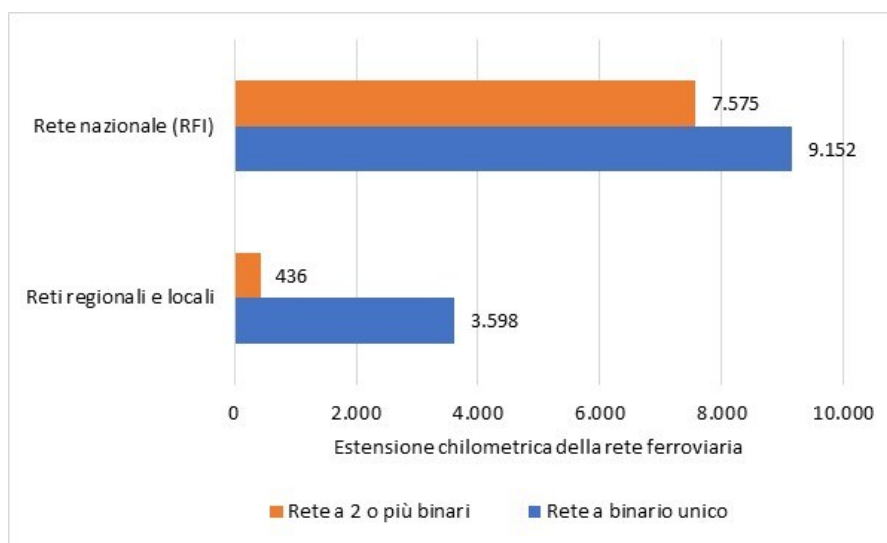
Figura 1 – Andamento del traffico ferroviario in Italia nel periodo 2010-2016.
(Fonte: elaborazioni ART su dati IF).



Con riferimento ai soli servizi OSP regionali, secondo i dati pubblicati nel “Rapporto Pendolaria 2017” di Legambiente, relativi all’intera rete ferroviaria italiana e suddivisi per regioni, nel 2016 hanno viaggiato sulla rete oltre 2,84 milioni di passeggeri al giorno.

Per quanto riguarda le caratteristiche dell’infrastruttura ferroviaria, la figura seguente fornisce l’estensione della rete nazionale gestita da RFI e del complesso delle reti regionali e locali, differenziando il caso di binario singolo da 2 o più binari⁴.

*Figura 2 – Estensione chilometrica della rete ferroviaria (elettrificata e non) per tipologia di binario al 30/06/2016.
(Fonte: Elaborazioni ART su dati MIT).*

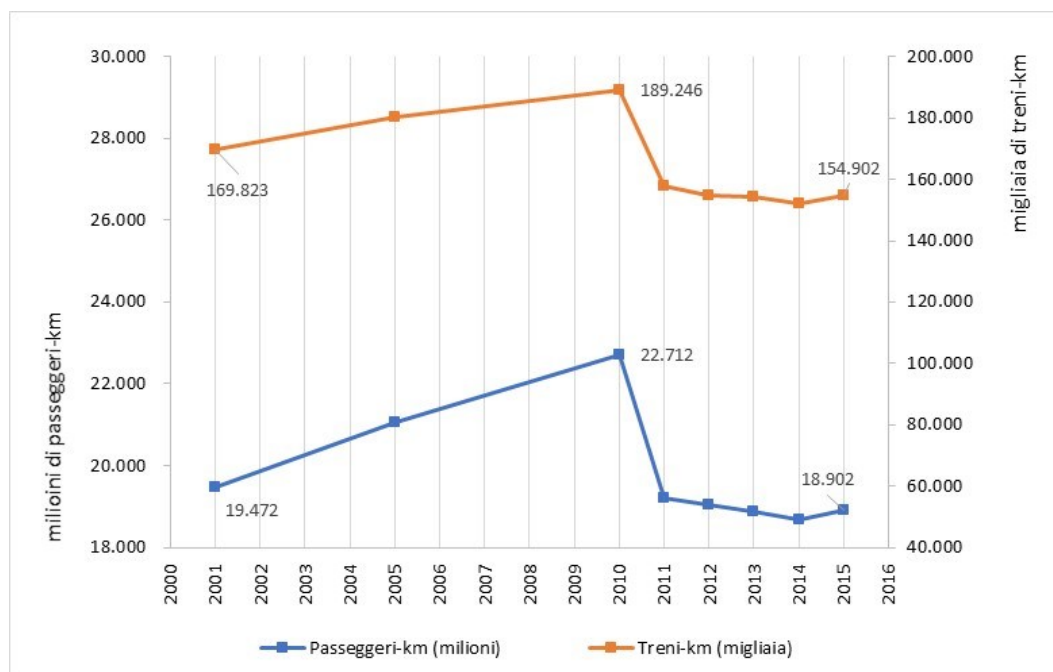


La rete nazionale si estende per 16.727 km e oltre il 45% di essa è caratterizzata dalla presenza di 2 o più binari; le reti regionali e locali si estendono globalmente per 4.034 km e sull’89% di tale estensione è presente un binario singolo. Si evidenzia che, oltre certi livelli di traffico, la presenza di un binario unico genera effetti sulla propagazione dei ritardi dei treni.

⁴ Fonte: MIT, Conto Nazionale delle Infrastrutture e dei Trasporti anni 2015-2016, Tab. IV.2.4.

La figura seguente riporta il trend della domanda e offerta di servizi di trasporto regionali riconducibili a FSI.

Figura 3 – Traffico viaggiatori del trasporto ferroviario regionale operato dalle IF del gruppo FSI, periodo 2001-2015.
 (Fonte: MIT, Conto Nazionale delle infrastrutture e dei trasporti 2015-2016, Tab. IV.1.5).



La forte discontinuità tra gli anni 2010 e 2011 è riconducibile alla creazione della società Trenord, partecipata al 50% da Trenitalia e al 50% dalla Regione Lombardia, che ha preso in carico i servizi precedentemente gestiti dalla relativa Direzione Regionale Lombardia di Trenitalia.

Partendo dai contratti del servizio di trasporto pubblico locale passeggeri stipulati dalle Regioni e Province Autonome, sono stati ricavati i nomi di 23 IF (inclusa Trenitalia) esercenti regolare servizio su base regionale (cfr. Appendice 1), di cui 7 operative su rete isolata⁵ e 1 operativa soltanto da fine 2016 su una breve tratta al confine con la Svizzera⁶.

⁵ Le IF che operano su rete isolata sono: AMT (Azienda Mobilità e Trasporti) in Liguria, ARST (Azienda Regionale Sarda Trasporti) in Sardegna, ATAC nel Lazio, FAL (Ferrovie Appulo-Lucane), FCE (Ferrovia Circumetnea) in Campania, FdC (Ferrovie della Calabria) in Calabria, SSIF (Società Subalpina Imprese Ferroviarie) in Piemonte.

⁶ Si tratta dell'impresa ferroviaria BLS, operante in Piemonte sulla tratta Domodossola-Iselle di Trasquera lunga 18 km.

La tabella seguente riporta i contratti di servizio attivi in ciascuna regione con le IF diverse da Trenitalia e BLS.

Tabella 2 – Contratti di servizio di trasporto ferroviario regionale attualmente in vigore con IF diverse da Trenitalia e BLS.

Regione	Impresa ferroviaria	Azionariato	Scadenza	Note
Abruzzo	TUA s.p.a.	100% Regione Abruzzo	31.12.2027	
Basilicata	FAL s.r.l.	100% MIT	31.12.2023	
Puglia	FAL s.r.l.	100% MIT	31.12.2021	Rinnovo 2016-2021
Calabria	FdC s.r.l.	100% Regione Calabria	31.12.2017	in negoziazione 2018-2032
Campania	EAV s.r.l.	100% Regione Campania	31.12.2018	in negoziazione 2019-2024
Friuli-Venezia	FUC s.r.l.	100% Regione Friuli-Venezia Giulia	31.12.2018	
Lazio	ATAC s.p.a.	100% Comune di Roma Capitale	23.05.2019	
Liguria	AMT s.p.a.	86% Comune di Genova / 14% altri	15.04.2025	
Lombardia	Trenord s.r.l.	50% Trenitalia / 50% Regione Lombardia	31.12.2020	
Piemonte	GTT s.p.a.	100% Finanziaria Città di Torino Holding *	31.12.2020	in proroga
Piemonte	SSIF s.p.a.	Azienda privata	2021	ferr. concessa
Puglia	FdG s.r.l.	Serinfra Holding s.r.l. (Azienda privata) aziende private	31.12.2021	Rinnovo 2016-2021
Puglia	Ferrotramviaria s.p.a.	Azienda privata	31.12.2021	Rinnovo 2016-2021
Puglia	FSE s.r.l.	100% FSI	31.12.2021	Gara 2022
Sardegna	ARST s.p.a.	100% Regione Sardegna	03.12.2019	In proroga
Sicilia	FCE	Gestione Governativa	-	
Toscana	TFT s.p.a.	100% La ferroviaria italiana **	31.12.2023	
Umbria	Busitalia-Sita Nord s.r.l.	100% FSI	31.12.2019	
Veneto	Sistemi Territoriali	100% Regione Veneto	31.12.2019	
Prov. Aut. Bolzano	SAD s.p.a.	Azienda privata	31.12.2024	
Prov. Aut. Trento	TTE s.p.a.	100% Provincia Aut. Trento	30.06.2019	

* Azionista unico: Comune di Torino

** Azionariato pubblico-privato

Osserviamo che solo quattro delle imprese ferroviarie che operano su base regionale sono totalmente private (SSIF in Piemonte, Ferrovie del Gargano in Puglia, Ferrotramviaria in Puglia, SAD nella provincia di Bolzano), mentre altre quattro imprese ferroviarie sono partecipate o riconducibili, in termini di *governance*, al Gruppo FSI (TPER in Emilia-Romagna, Trenord in Lombardia, Ferrovie del Sud-Est in Puglia, Busitalia-Sita Nord in Umbria).

Per quanto riguarda Trenitalia, la situazione dei contratti di servizio di trasporto ferroviario stipulati con le diverse Regioni è fornita nella tabella seguente.

Tabella 3 – Contratti di servizio di trasporto ferroviario regionale afferenti direttamente a Trenitalia.

Regione	Impresa ferroviaria	Scadenza	Note
Abruzzo	Trenitalia	31.12.2023	
Basilicata	Trenitalia	31.12.2023	
Calabria	Trenitalia	31.12.2017	affidato (da sottoscrivere nel 2018)
Campania	Trenitalia	2023	
Emilia-Romagna	Consorzio Trasporti Integrati (TPER + Trenitalia) (74% Trenitalia + 26% TPER)	31.12.2018	affidato con gara (da sottoscrivere nel 2019) a Società Ferroviaria Provvisoria Emilia-Romagna S.c.a.r.l. (70% Trenitalia + 30% TPER) per 15 + 7,5 anni
Friuli-Venezia Giulia	Trenitalia	31.12.2019	in proroga tecnica fino al 2019
Lazio	Trenitalia	31.12.2032	stipulato il 22/06/2018
Liguria	Trenitalia	31.12.2032	stipulato il 12/01/2018
Marche	Trenitalia	31.12.2023	
Molise	Trenitalia	31.12.2023	
Piemonte	Trenitalia	31.12.2020	Proroga "ponte"
Puglia	Trenitalia	31.12.2032	stipulato il 14/06/2018
Sardegna	Trenitalia	31.12.2025	stipulato il 22/08/2017
Sicilia	Trenitalia	31.12.2026	stipulato il 17/05/2018
Toscana	Trenitalia	31.12.2023	
Umbria	Trenitalia	31.12.2020	
Valle d'Aosta	Trenitalia	2005 (ex MIT)	in gara
Veneto	Trenitalia	31.12.2032	stipulato il 11/01/2018
Prov. Trento	Trenitalia	31.12.2024	
Prov. Bolzano	Trenitalia	31.12.2024	

Si noti che, nel breve termine, solo le regioni Friuli-Venezia Giulia, Piemonte, Umbria e Calabria avranno da riaffidare il servizio di trasporto ferroviario regionale oggi svolto da Trenitalia.

Allo scopo di acquisire informazioni utili all'analisi dell'efficacia e dell'efficienza dei servizi regionali, l'Autorità, ai sensi dell'art. 37 comma 3 lettera d) del D.L. 201/2011, ha avviato un procedimento mirato a creare una banca-dati utile per successive valutazioni⁷.

In questa prima fase di analisi, si è optato per non considerare le reti isolate. Pertanto, le 15 IF operanti su reti interconnesse sono state destinatarie di una richiesta di specifiche informazioni da parte dell'Autorità, con riguardo agli aspetti tecnici, economici e produttivi della gestione del servizio.

⁷ Con l'art. 1, comma 300, della legge 244/2007 è stato istituito l'Osservatorio nazionale sulle politiche del trasporto pubblico locale (cd. "Osservatorio TPL") che ha l'obiettivo di creare una banca-dati e un sistema informativo pubblico correlati a quelli regionali e di assicurare la raccolta dei dati trasportistici ed economici utilizzabili ai fini del riparto delle risorse del Fondo nazionale per il TPL. L'Osservatorio TPL contiene utili informazioni correlate ai contratti di servizio, al valore della produzione, ecc., ma questi dati non risultano sufficienti per le finalità qui perseguite.

Non tutte le IF interpellate hanno fornito dati congruenti con le richieste inoltrate, sicché è stata necessaria un'attività capillare di controllo/verifica/integrazione delle informazioni per giungere ad un livello accettabile di completamento dell'indagine.

Ciononostante, solo 7 IF (ovvero il 30% delle imprese titolari di contratti di servizio) hanno fornito tutti i dati necessari per l'esecuzione delle successive analisi a cura dell'Ufficio, mentre 2 IF hanno fornito risposte incomplete.

Queste 7 IF tuttavia coprono il 97% del valore complessivo della produzione (in treni-km) nel mercato dei servizi ferroviari regionali svolto sia sulla rete nazionale che sulle reti regionali interconnesse.

C.2 Andamento delle principali grandezze del settore ferroviario regionale

Nel presente paragrafo viene riportato il trend delle principali grandezze economiche ottenute dall'analisi dei dati relativi al periodo 2012-2016 per le seguenti IF:

- EAV (Ente Autonomo Volturno), per la Campania;
- FdG (Ferrovie Del Gargano), per la Puglia;
- Ferrotramviaria, per la Puglia;
- GTT (Gruppo Torinese Trasporti), per il Piemonte;
- TPER (Trasporto Passeggeri Emilia Romagna), per l'Emilia-Romagna;
- Trenitalia;
- Trenord.

Nella tabella seguente si riportano alcuni dati relativi ai servizi ferroviari connotati da OSP ottenuti attraverso l'indagine.

*Tabella 4 – Dati sui servizi ferroviari connotati da OSP in Italia, su reti nazionale e regionali interconnesse, anno 2016.
(fonte: elaborazione ART su dati forniti da imprese ferroviarie regionali)*

Servizi regionali	Treni-km (mln)	Pax (mln)	Pax-km (mln)
Nord-ovest	69	294	9.588
Nord-est	44	102	4.448
Centro	50	175	7.380
Sud	39	90	2.756
Isole	13	14	668
Totale Italia	216	678	24.843

In particolare, si focalizza l'attenzione sui due indici "costi operativi / treno-km" e "costi operativi / posti-km", che ben possono essere utilizzati per rappresentare complessivamente l'efficienza del servizio di trasporto, mentre il rapporto "passeggeri-km / posti-km" è un valido indice di efficacia⁸.

Si osservi che i costi operativi qui considerati non comprendono i costi di accesso e di utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria e servizi connessi, e rappresentano una quota stimabile intorno al 74% dei costi

⁸ Si precisa che i posti-km a cui si fa riferimento conteggiano solo i "posti a sedere".

totali (al netto dei costi di pedaggio). Quindi, i costi operativi sono ottenuti dalla somma delle seguenti voci:

- costo del lavoro: costo del personale operativo (condotta, scorta, manovra) e degli addetti ad altre mansioni;
- costo della manutenzione ordinaria: costo di materie, merci e lavoro correlati alla manutenzione ordinaria interna ed esterna;
- altri costi: costi di trazione (elettricità e carburante), costi di acquisizione di servizi da terzi (utenze, affitti, ecc.), altri costi generali (attività commerciali, amministrazione, ecc.).

Invece, per quanto riguarda i ricavi, essi sono dati dalla somma di:

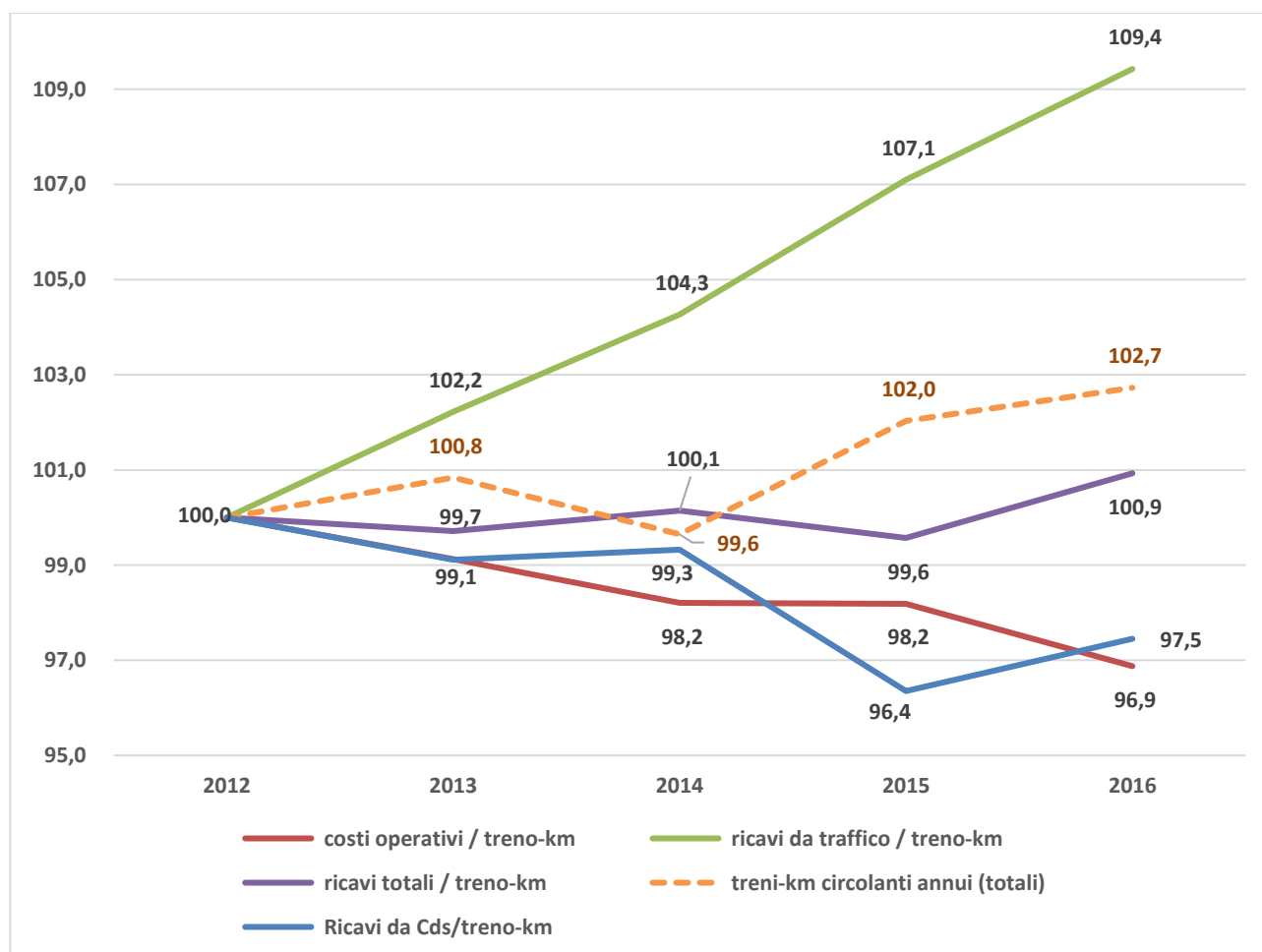
- corrispettivi pubblici;
- ricavi da traffico;
- altri ricavi (locazioni immobiliari, affitto spazi pubblicitari, ecc.).

Infine, si precisa che tutti i risultati sono depurati dall'inflazione (indice IPCA).

La figura seguente riporta l'evoluzione delle grandezze economiche con riferimento ai treni-km.

Figura 4 – Evoluzione del settore ferroviario regionale. Dati riferiti a treno-km (anno 2012: base 100).

(Fonte: elaborazioni ART su dati forniti dalle IF)



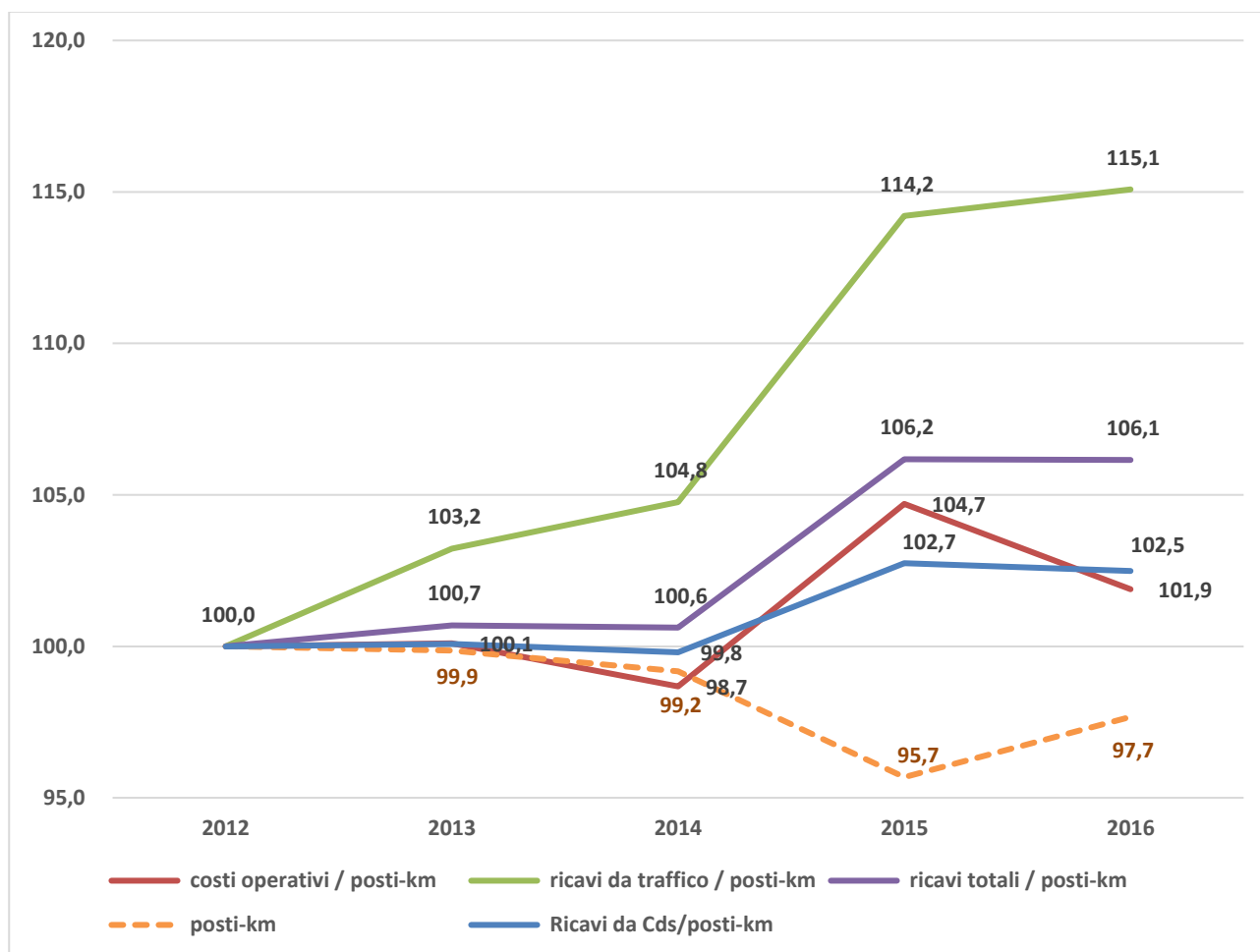
Dalla figura emerge che, rispetto all'anno-base, nel 2016 si registra un incremento del 2,7% della produzione (espressa in treni-km) e un incremento del 12,4% dei ricavi da traffico⁹: poiché nello stesso periodo i passeggeri sono aumentati del 2,4%, si conclude che è certamente aumentato il ricavo unitario per passeggero.

Invece, i costi operativi risultano leggermente in discesa¹⁰.

La figura seguente riporta l'evoluzione delle grandezze economiche con riferimento ai posti-km.

Figura 5 – Evoluzione del settore ferroviario regionale. Dati riferiti a posti-km (anno 2012: base 100).

(Fonte: elaborazioni ART su dati 2016 forniti dalle IF)



Innanzitutto, osserviamo che la produzione espressa in posti-km è diminuita del 2,3% nel periodo considerato, mentre dalla figura precedente risulta che la produzione espressa in treni-km è aumentata; ciò significa che è aumentato il numero di convogli ma è diminuito il numero di carrozze di cui è composto ciascun convoglio¹¹.

Nella presente figura, l'origine dell'incremento dell'indice dei ricavi da traffico è ancora più chiara: poiché i posti-km sono diminuiti e i ricavi sono aumentati, ogni posto-km genera maggiori ricavi, verosimilmente imputabili ad un aumento del prezzo dei biglietti (oppure ad un cambio del mix dei profili tariffari); in questo

⁹ Infatti: $1,124/1,027 = 1,094$ che è il valore dell'indice "ricavi da traffico / treno-km" rappresentato in figura (linea verde).

¹⁰ Infatti: $0,995/1,027 = 0,969$ che è il valore dell'indice "costi operativi / treno-km" rappresentato in figura (linea rossa).

¹¹ Oppure che, a parità di numero di carrozze di un convoglio, esse contengono meno posti.

caso si osserva, però, un leggero aumento dei costi operativi.

Le due figure seguenti riportano i costi operativi per treno-km in funzione della velocità commerciale e dell'età media del materiale rotabile, per le imprese ferroviarie interpellate.

Figura 6 – Indice “costi operativi / treno-km” vs. velocità commerciale.

(Fonte: elaborazioni ART su dati 2016 forniti dalle IF)

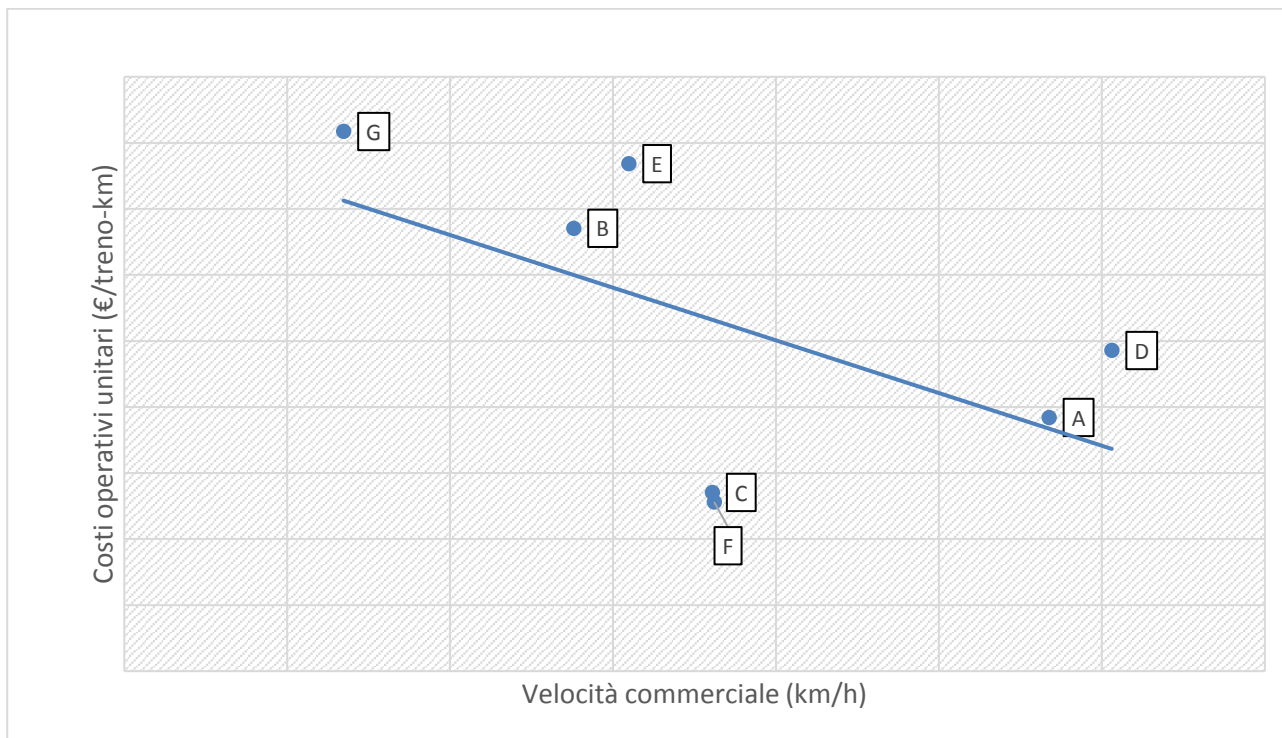
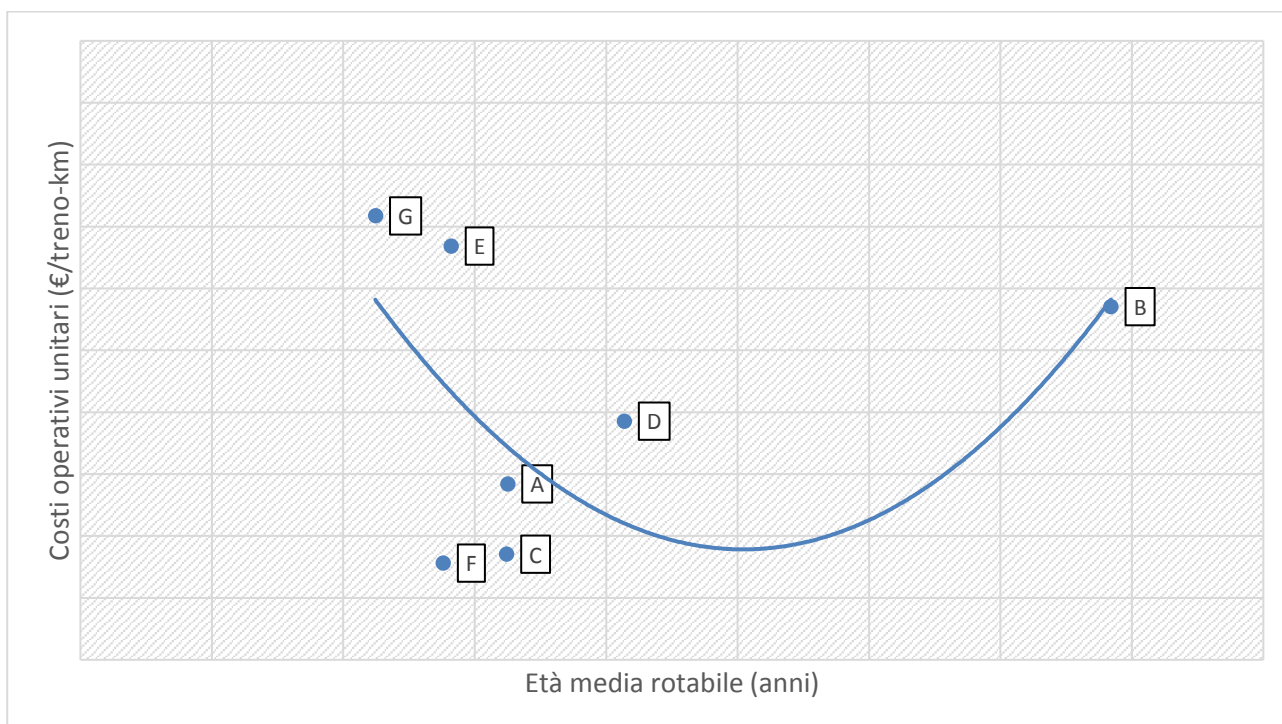


Figura 7 – Indice “costi operativi / treno-km” vs. età del materiale rotabile.

(Fonte: elaborazioni ART su dati 2016 forniti dalle IF)



Mentre nel primo caso la linea di tendenza è una retta con pendenza negativa in funzione della velocità, nel secondo caso la linea di tendenza più adatta è la curva parabolica ben nota dalla teoria dell'affidabilità, che presenta alti costi all'inizio della vita operativa, dovuti ai guasti imputabili alla cd. "mortalità infantile", ed alti costi col progredire della vita utile, dovuti ai guasti imputabili alla cd. "senescenza".

C.3 Principali grandezze economiche per Trenitalia e Trenord

L'impresa ferroviaria Trenitalia, cioè l'operatore *incumbent* appartenente al Gruppo FSI, è affidataria di contratti di esercizio in tutte le regioni eccetto la Lombardia¹² e, sulla base dei dati analizzati, detiene una quota dei mercati regionali (espressa in treni-km) assolutamente preponderante, come mostrato dalla tabella e dalla figura seguente che si riferiscono ai servizi OSP operati sulle reti regionali interconnesse.

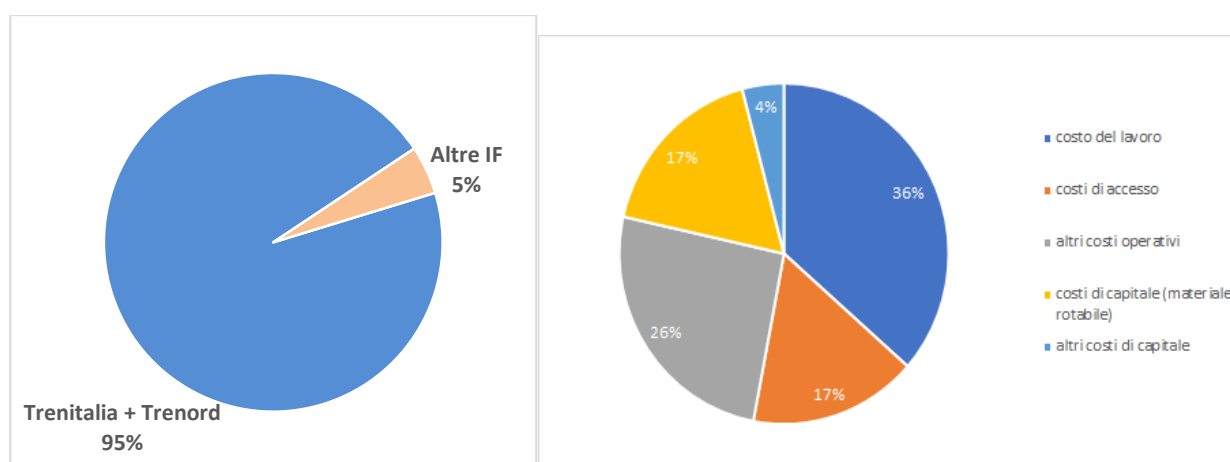
Tabella 5 – Produzione (espressa in treni-km) nel trasporto ferroviario regionale.

(Fonte: elaborazioni ART su dati forniti dalle IF – elenco in C2)

IF	treni-km 2012	treni-km 2013	treni-km 2014	treni-km 2015	treni-km 2016
TI + TRN	189.467.890	190.685.973	188.152.535	192.748.382	194.030.675
Altre IF	8.545.792	8.986.569	9.161.496	9.279.880	9.379.685

Figura 8 – Ripartizione della produzione (espressa in treni-km) nel trasporto ferroviario regionale e composizione dei costi per tipologia (opex: accesso, lavoro, altri costi operativi; capex: ammortamento materiale rotabile, altri costi di capitale). Anno 2016.

(Fonte: elaborazione ART su dati forniti dalle IF).



¹² Dove opera esclusivamente l'impresa ferroviaria Trenord, che però è partecipata al 50% da Trenitalia.

Di seguito viene riportato il trend delle principali grandezze economiche risultanti dall'analisi dei dati del periodo 2012-2016 afferenti soltanto alle imprese ferroviarie Trenitalia e Trenord.

Figura 8 – Evoluzione Trenitalia e Trenord, andamenti per treno-km (anno 2012: base 100).

(Fonte: elaborazioni ART su dati forniti dalle IF)

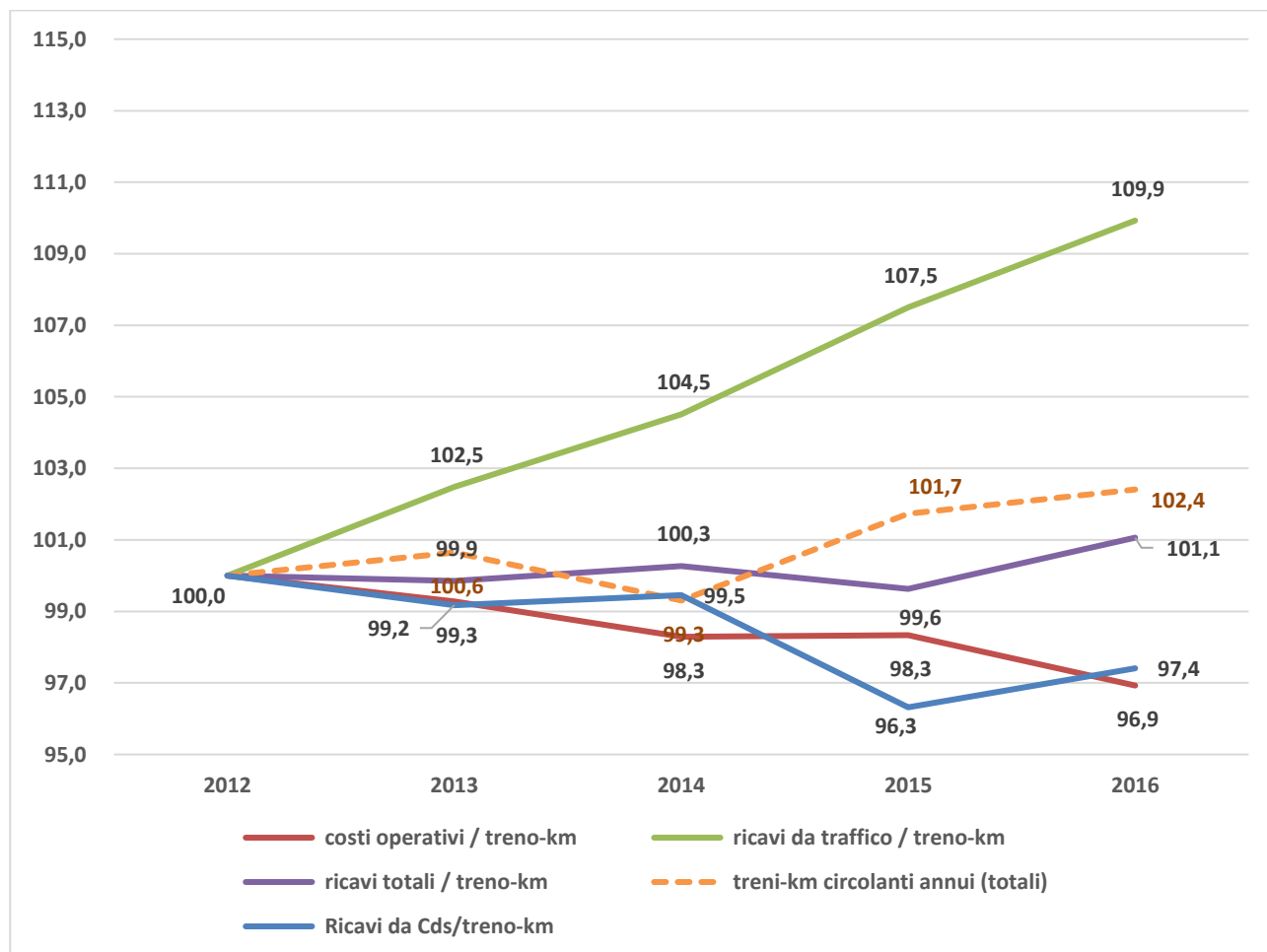
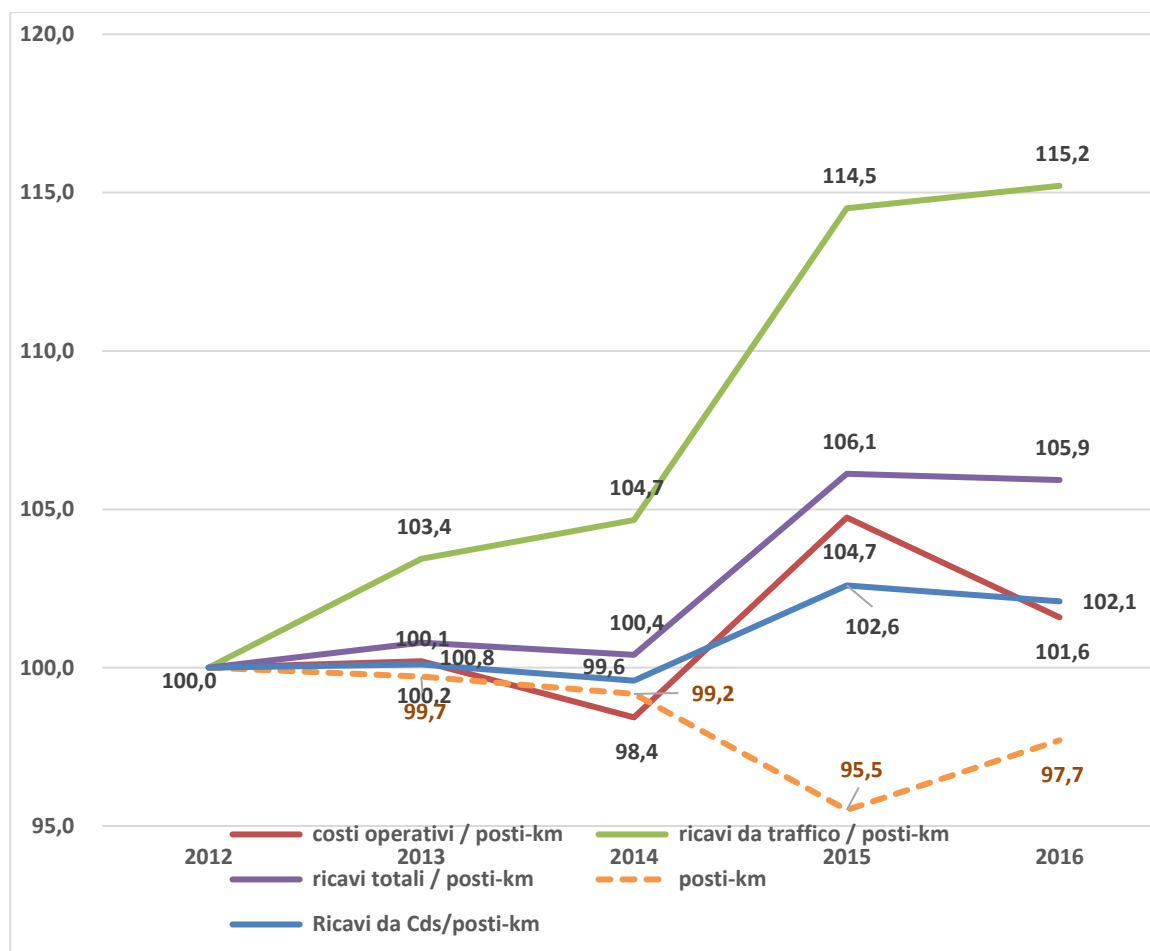


Figura 9 – Evoluzione Trenitalia e Trenord, andamenti per posti-km (anno 2012: base 100).
 (Fonte: elaborazioni ART su dati forniti dalle IF)

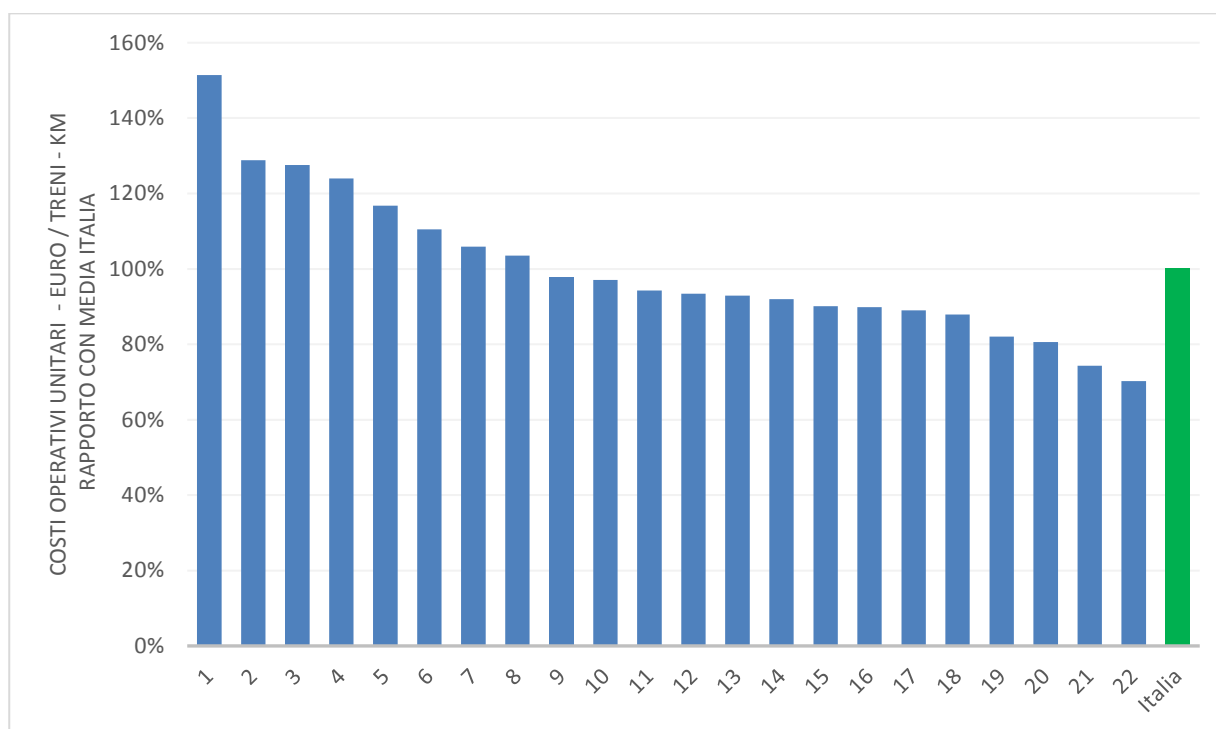


C.4 Focus sui contratti di servizio regionali di Trenitalia e Trenord

Nel presente paragrafo vengono riportati alcuni indicatori afferenti ai contratti di servizio di Trenitalia e Trenord per le singole regioni (il Trentino-Alto Adige ha un contratto per ciascuna provincia autonoma, mentre la Lombardia ha due distinti contratti di servizio con Trenord). I valori per l'Italia sono calcolati come media semplice.

Per tutelare il carattere riservato dei dati, i valori vengono riportati omettendo di nominare il contratto di servizio interessato. Tutte le figure conservano lo stesso ordine sequenziale e, per comodità espositiva, i risultati vengono commentati utilizzando per riferimento la locuzione generica di "regione".

*Figura 10 – Costi operativi / treno-km, media quinquennio 2012-2016, rapporto con media Italia
(Fonte: elaborazioni ART su dati forniti dalle IF)*



In otto regioni si rilevano costi operativi unitari superiori alla media.

Dal confronto con la figura seguente si osserva che le regioni "9", "13" e "21", pur avendo dei costi operativi per treno-km inferiori alla media nazionale, presentano dei costi operativi per posto-km ben più alti di essa. In aggiunta alle tre regioni menzionate, anche le regioni "5" e "7" presentano costi operativi con i valori assoluti più elevati.

Figura 11 – Costi operativi / posto-km, media quinquennio 2012-2016, rapporto con media Italia.
 (Fonte: elaborazioni ART su dati forniti dalle IF)

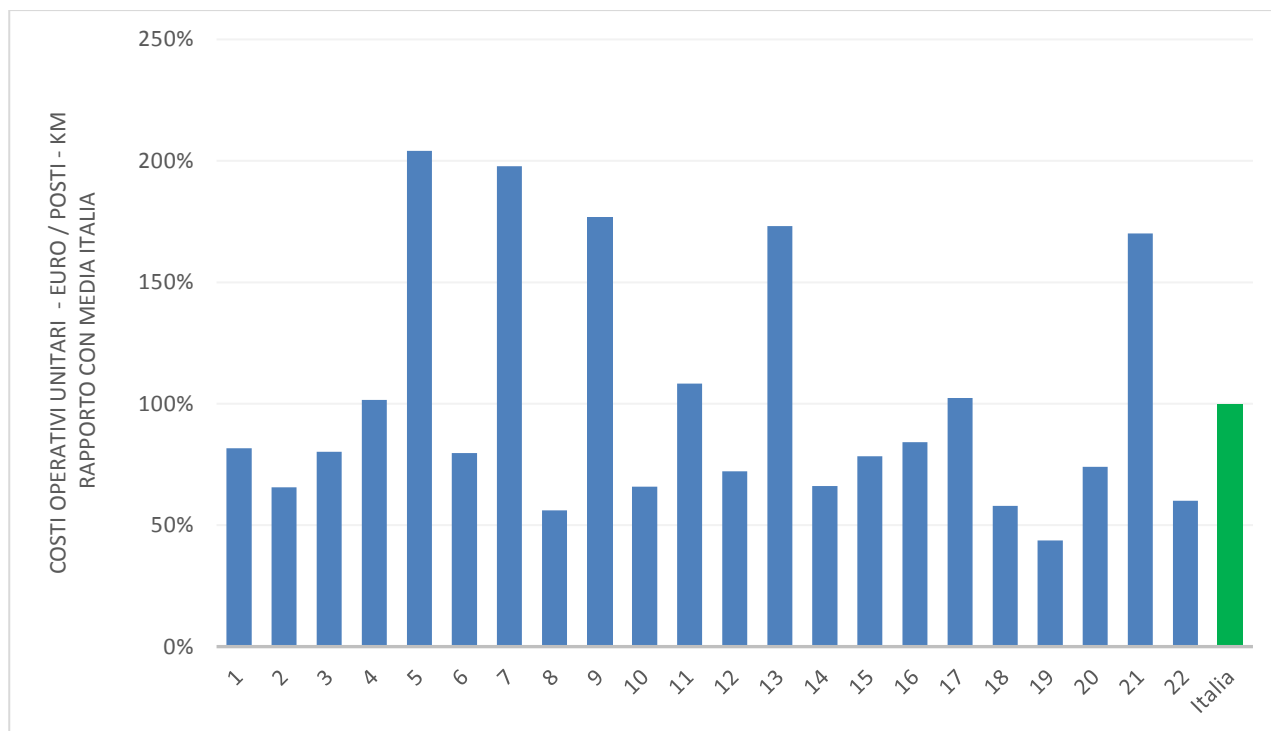


Figura 12– Rapporto “costi operativi / costi totali” per ciascuna regione, media quinquennio 2012-2016.
 (Fonte: elaborazioni ART su dati forniti dalle IF)

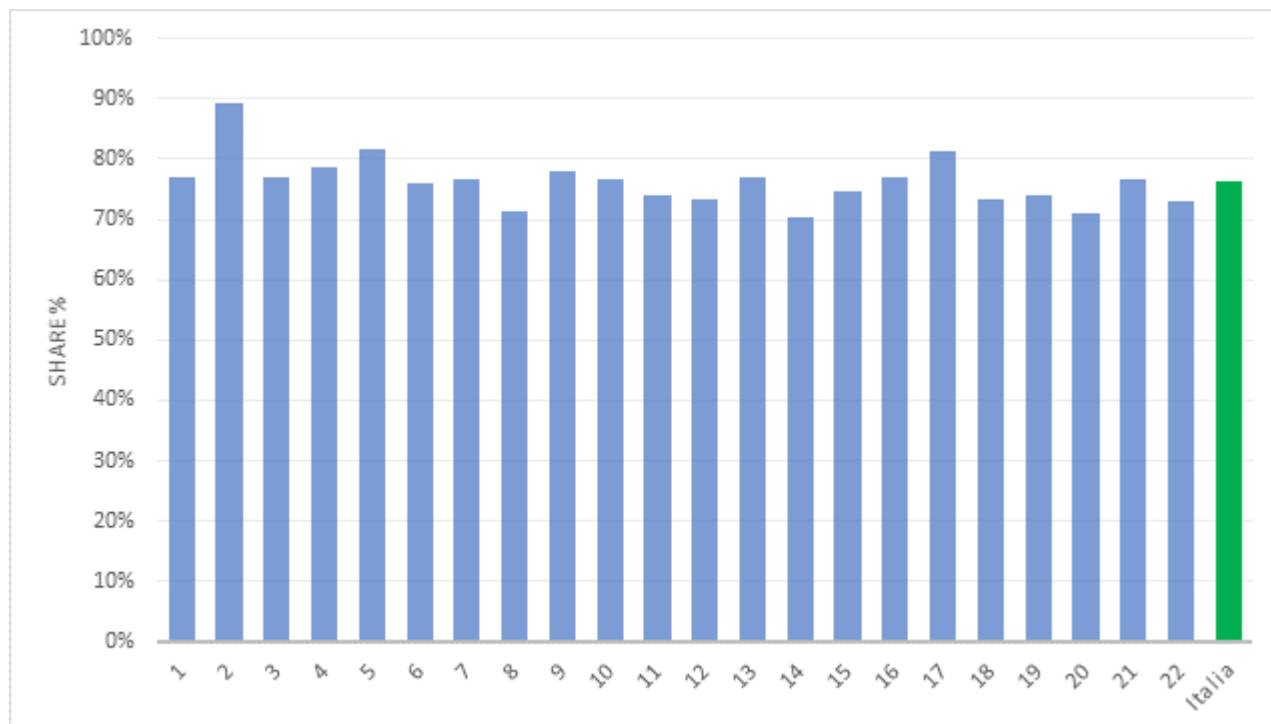


Figura 13 – Rapporto “costi di manutenzione / costi operativi”, media quinquennio 2012-2016.
 (Fonte: elaborazioni ART su dati forniti dalle IF)

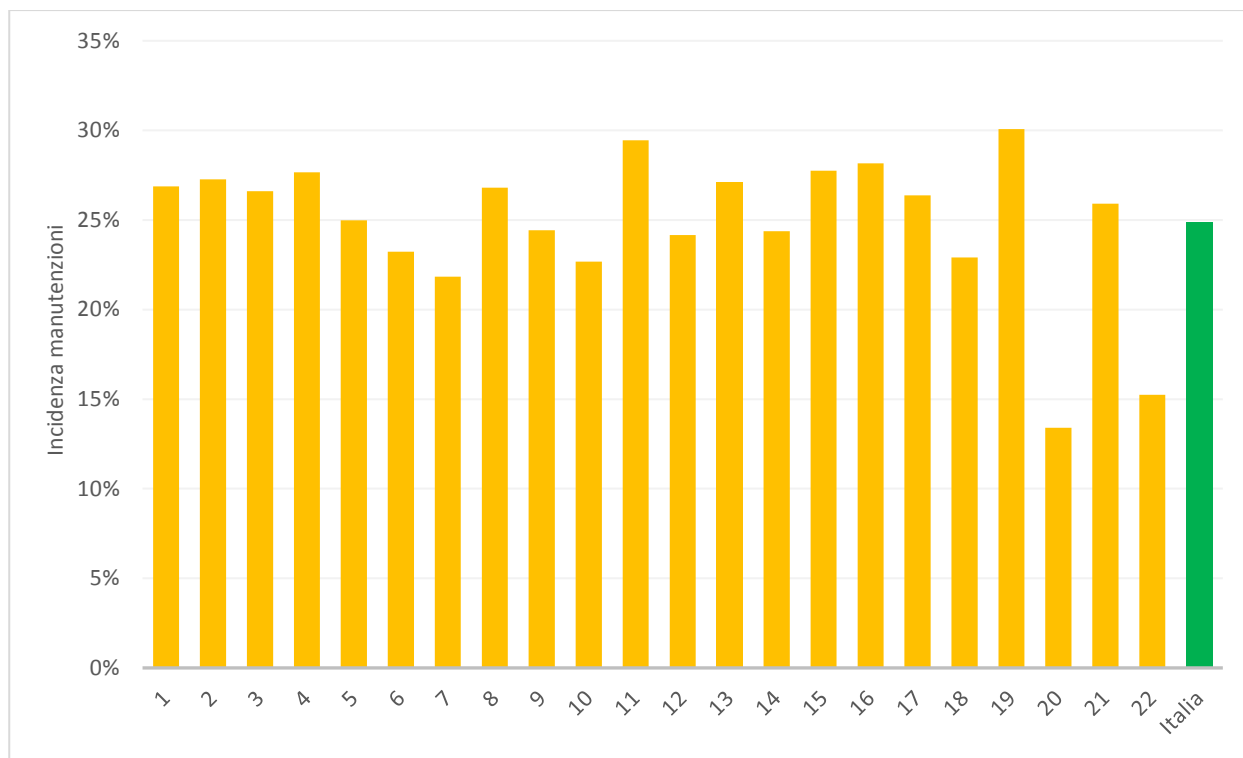


Figura 14 – Ricavi totali / treno-km, media quinquennio 2012-2016, rapporto con media Italia.
 (Fonte: elaborazioni ART su dati forniti dalle IF)

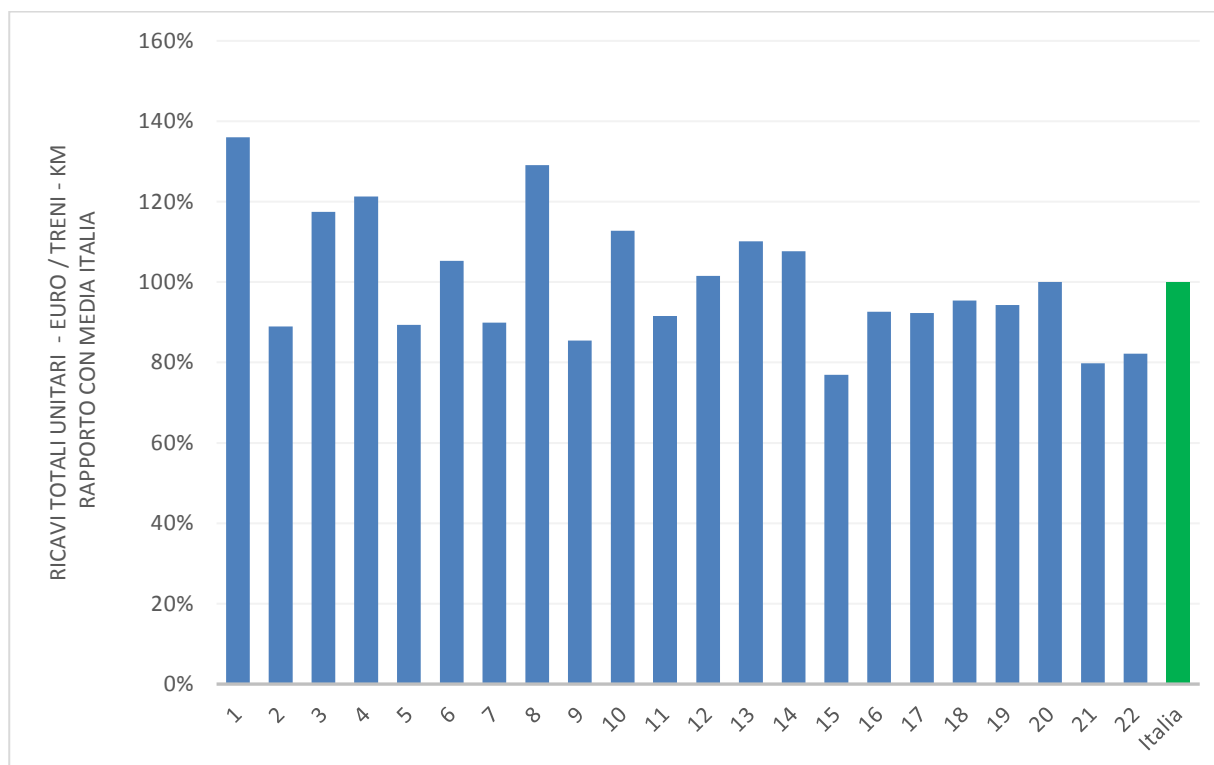
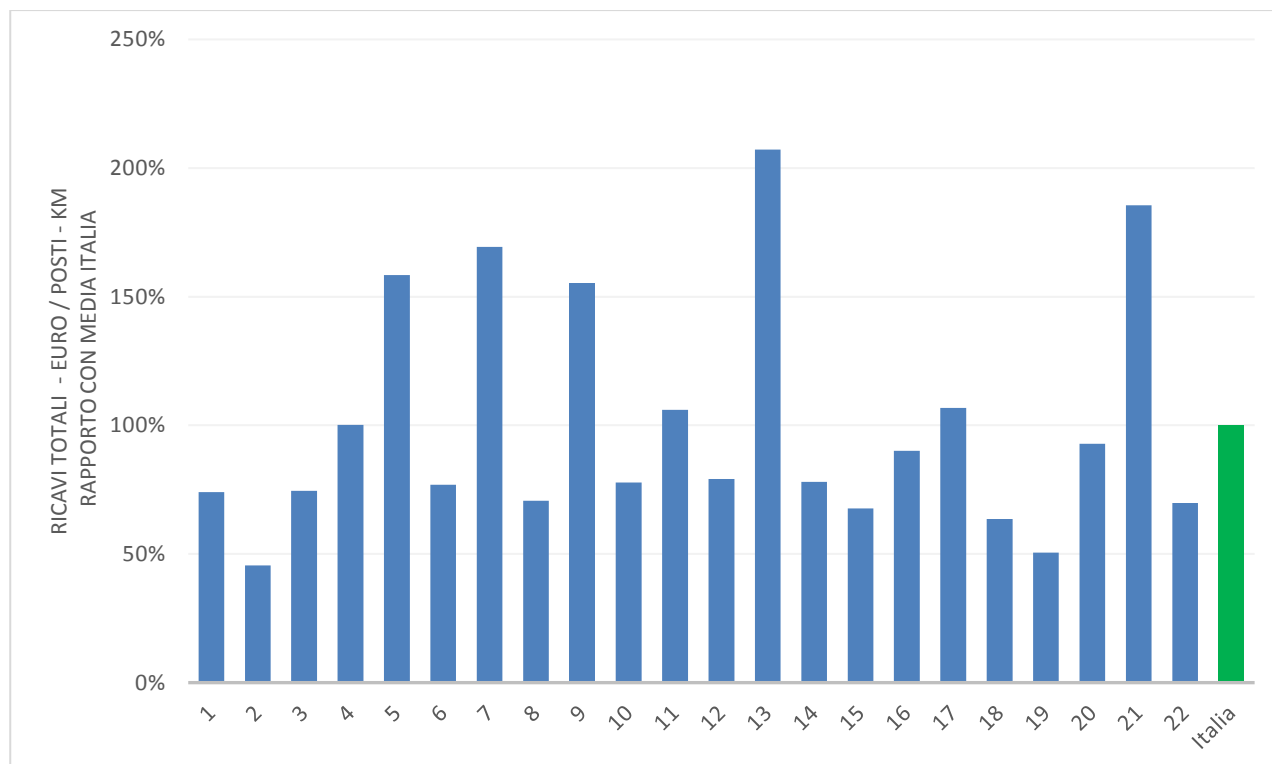


Figura 15 – Ricavi totali / posti -km, media quinquennio 2012-2016, rapporto con media Italia.
 (Fonte: elaborazioni ART su dati forniti dalle IF)



Per quanto riguarda l'incidenza dei costi di manutenzione rispetto ai costi operativi, si osserva che le regioni "20" e "22" si attestano intorno al 15% contro una media nazionale del 25%. Ciò può essere interpretato col fatto che il materiale rotabile è meno vetusto sicché richiede meno manutenzioni.

Con riferimento ai ricavi totali, osserviamo che la regione "1" presenta il valore più elevato di ricavi totali per treno-km e, al contempo, è uno tra i valori più bassi di ricavi totali per posto-km. Ciò può dipendere dal fatto che i treni impiegati hanno grande capienza. Invece, la regione "21" presenta un rapporto pax-km/posti-km del 55% insieme a bassi costi operativi per treno-km seppur con alti costi operativi per posto-km: evidentemente, nella regione circolano molti convogli composti da poche carrozze che si riempiono maggiormente.

Figura 16 – Rapporto “passeggeri-km / posti-km”, media quinquennio 2012-2016.
 (Fonte: elaborazioni ART su dati forniti dalle IF)

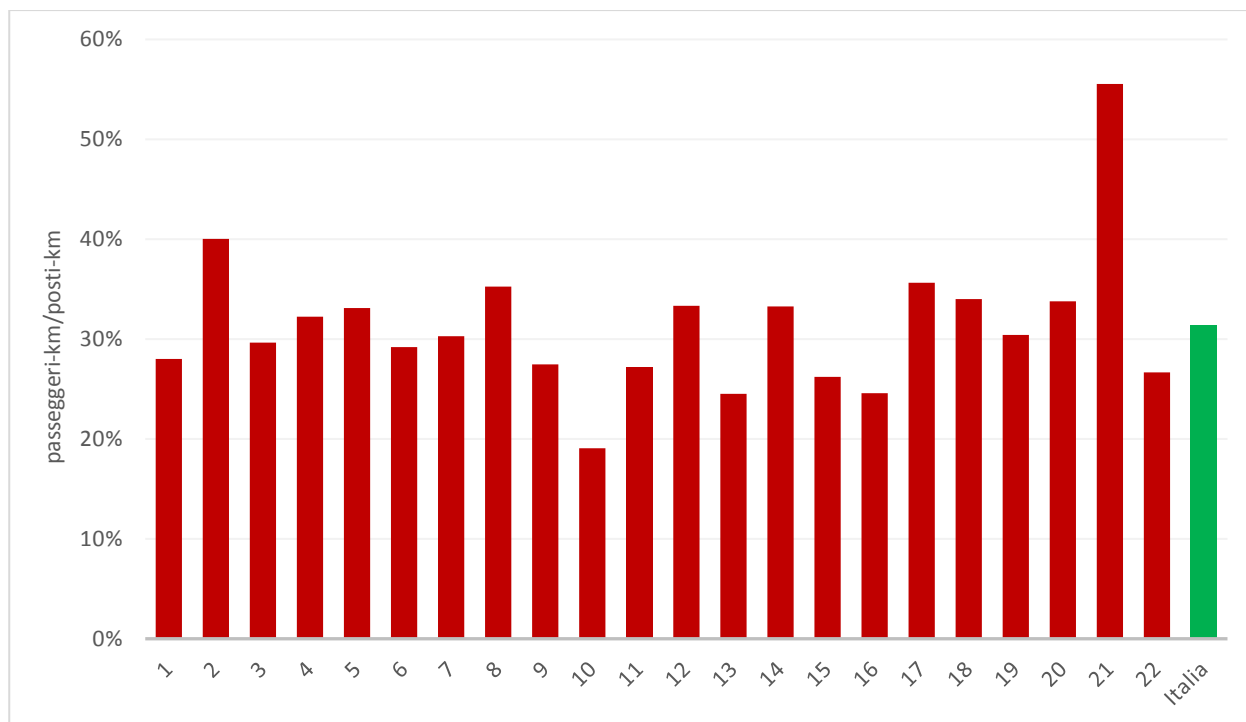
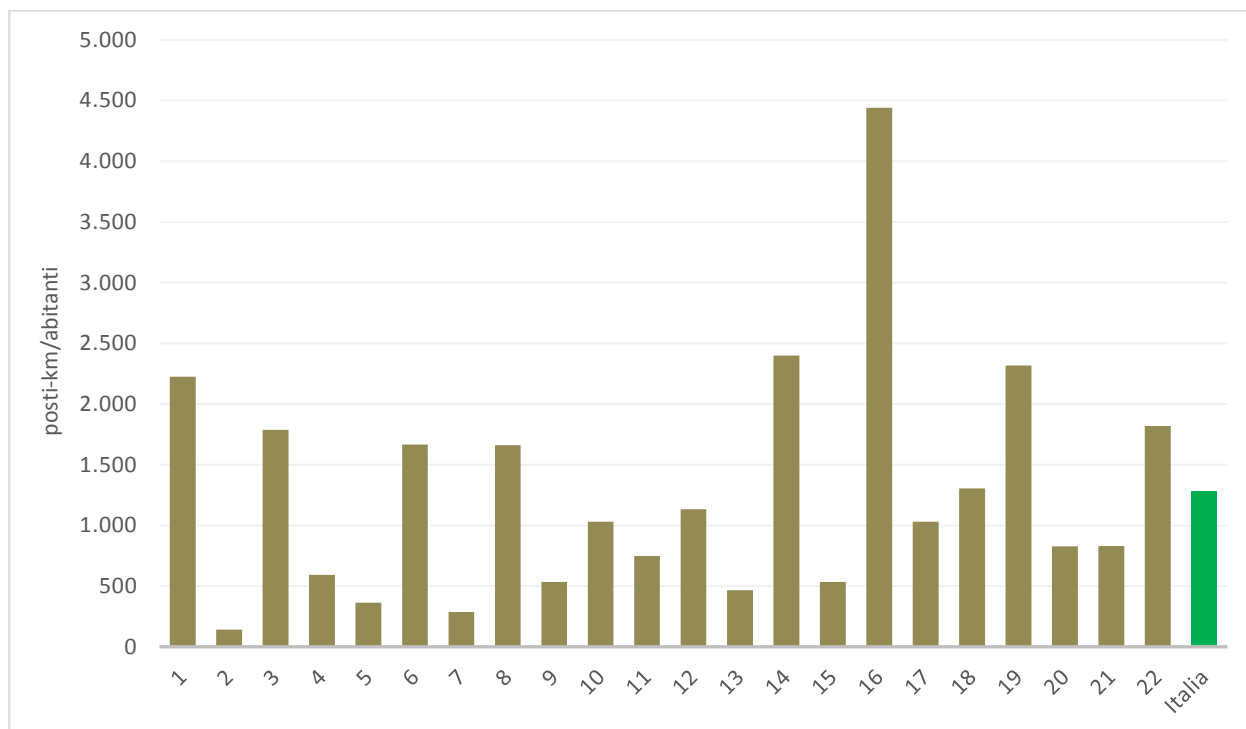


Figura 17 – Rapporto “posti-km / numero abitanti” per ciascuna regione, media quinquennio 2012-2016.
 (Fonte: elaborazioni ART su dati forniti dalle IF)



D. OBIETTIVI GENERALI E SPECIFICI

D.1 Obiettivi generali

Con riferimento al trasporto pubblico locale, ai sensi dell'art. 37, comma 2, lettera f), del d.l. 201/2012 (come modificato dal d.l. 50/2017), l'Autorità di regolazione dei trasporti «*determina la tipologia di obiettivi di efficacia e di efficienza che il gestore deve rispettare, nonché gli obiettivi di equilibrio finanziario; per tutti i contratti di servizio prevede obblighi di separazione contabile tra le attività svolte in regime di servizio pubblico e le altre attività*».

L'art. 37, comma 3, del D.L. 201/2011 assegna all'Autorità il compito di determinare «*i criteri per la redazione della contabilità delle imprese regolate e può imporre, se necessario per garantire la concorrenza, la separazione contabile e societaria delle imprese integrate*».

D.2 Obiettivi specifici

Nel settore ferroviario, l'Autorità è già intervenuta con misure regolamentari attraverso le seguenti delibere:

- Delibera n. 49/2015 del 17 giugno 2015, recante “Misure regolatorie per la redazione dei bandi e delle convenzioni relativi alle gare per l'assegnazione in esclusiva dei servizi di trasporto pubblico locale passeggeri e definizione dei criteri per la nomina delle commissioni aggiudicatrici e avvio di un procedimento per la definizione della metodologia per l'individuazione degli ambiti di servizio pubblico e delle modalità più efficienti di finanziamento”.
In particolare, la Misura 19, recante “Criteri di aggiornamento delle tariffe e dei corrispettivi e misure di promozione dell'efficienza”, introduce il metodo del *price cap* (inteso come limite massimo della variazione economica su un periodo pluriennale) nella determinazione del corrispettivo pubblico, in funzione dell'indice di inflazione Istat e del recupero di produttività definito dall'ente affidante.
- Delibera n. 16/2018 del 9 febbraio 2018, recante “Condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto per ferrovia, nazionali e locali, connotati da oneri di servizio pubblico ai sensi dell'articolo 37, comma 2, lettera d), del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, avviato con delibera n. 54/2015. Conclusione del procedimento.”

È bene ricordare che, in materia di trasporto pubblico locale, tutte le Misure stabilite dall'Autorità forniscono una “cornice di regolazione” all'interno della quale gli enti affidanti esercitano le competenze attribuite dalla Costituzione (Corte Costituzionale, sentenza n. 41 del 11/03/2013).

Come già illustrato nella Sezione B, le misure regolatorie poste in consultazione si propongono l'obiettivo di garantire l'efficacia e l'efficienza e delle gestioni, la trasparenza ed accessibilità delle informazioni, l'assenza di sussidi incrociati, l'adeguata commisurazione dei corrispettivi e delle compensazioni, nonché stimolare il ricorso alle gare.

Pertanto, sarà compito dell'Autorità verificare l'andamento degli indici di efficacia ed efficienza delle gestioni, anche sulla base dei dati raccolti dagli operatori annualmente per l'alimentazione della banca dati EFFI, costituita ai fini dell'identificazione degli obiettivi di efficacia e di efficienza, ex delibera 69/2017.

E. DEFINIZIONE E VALUTAZIONE DELLE OPZIONI ALTERNATIVE

E.1 Introduzione

L'intervento regolatorio sottoposto a consultazione rappresenta, per il settore interessato, la declinazione dei principi e criteri di cui alla norma istitutiva dell'Autorità.

In questa fase, le uniche opzioni esaminate per un intervento del settore sono:

- Opzione zero: *status quo*;
- Opzione 1: regolazione proposta.

L'Opzione zero consiste nel mantenimento dello *status quo*, senza alcun intervento regolatorio.

L'Opzione 1 consiste nella proposizione, oggetto di consultazione pubblica, delle misure contenute nello Schema di Atto di regolazione per garantire l'efficienza delle gestioni di trasporto ferroviario regionale. Tuttavia, nella costruzione di questa opzione sono state valutate alcune alternative descritte più avanti.

E.2 Descrizione dello *status quo*

Per l'argomento trattato, l'Autorità ha ritenuto non esercitabile l'Opzione zero, sia perché il dettato normativo spinge verso una regolazione, sia perché l'istruttoria ha evidenziato una situazione alquanto frastagliata sul territorio nazionale, con ampi margini di possibile miglioramento.

È emersa, in particolare, la necessità di includere nell'intervento regolatorio specifici obblighi per le IF in materia di contabilità regolatoria e separazione contabile, necessari ad una corretta applicazione della metodologia e dei criteri per la definizione degli obiettivi di efficientamento.

Dette regole sono funzionali al perseguimento dell'efficienza delle gestioni dei contratti di servizio regionali e finalizzate nello specifico a:

- aumentare la trasparenza sui costi e ricavi delle IF, pertinenti a ciascun contratto di servizio OSP;
- evitare fenomeni di "sovra-compensazione" del singolo contratto di servizio;
- evitare fenomeni di sussidi incrociati tra servizi/attività espletati da una impresa multiprodotto e/o integrata verticalmente;
- costituire una banca dati utile per l'aggiornamento degli indicatori di efficacia e di efficienza di cui alle misure regolatorie.

Sono stati analizzati 9 dei principali Contratti di Servizio di trasporto ferroviario regionale svolti su rete nazionale o su reti interconnesse affidati a Trenitalia e a Trenord. Questi contratti, che rappresentano il 74,45% in termini di treni-km del totale dei servizi regionali svolti da queste due imprese, mostrano molte caratteristiche simili ma anche alcune diversità.

In merito alla Contabilità regolatoria, si rileva che tutti gli Enti Affidanti fanno allegare ai contratti di servizio diversi dati di natura economica che vengono monitorati periodicamente. Tuttavia i gestori dei servizi ferroviari regionali, specialmente se affidatari di più Contratti di Servizio, non risultano ad oggi soggetti ad obblighi e regole di contabilità regolatoria tali da poter determinare con esattezza le principali grandezze economiche ascrivibili ad uno specifico contratto.

I Contratti di Servizio analizzati cercano di affiancare la rendicontazione economica ad alcune forme di incentivo all'efficienza (in senso ampio), date dal combinato congiunto di tre disposizioni inserite nei contratti stessi:

1. prevedendo efficientamenti dei costi industriali nei piani economici previsionali allegati ai Contratti (aspetto presente – in forme diverse – in tutti i contratti analizzati);
2. permettendo in alcuni casi al gestore dei servizi di trattenere una parte di eventuali extraprofitti dovuti allo scostamento tra conti economici consuntivi e previsionali (aspetto presente almeno in 8 contratti su 9);
3. impedendo in alcuni casi che gli effetti economici del riequilibrio siano a carico dell'ente affidante, quando la dinamica negativa dei costi di produzione sia addebitabile ad inefficienze gestionali/organizzative del gestore (aspetto presente almeno in 8 contratti su 9).

Anche laddove queste previsioni sono in atto, non è tuttavia escluso che eventuali inefficienze possano portare a possibili aumenti delle tariffe dei titoli di viaggio (che devono essere in ogni caso autorizzato dall'Ente Appaltante).

E.3 Soggetti destinatari dell'intervento regolatorio

Ambito oggettivo – L'intervento di regolazione riguarda i mercati dei servizi ferroviari regionali passeggeri connotati da OSP, indipendentemente dalla tipologia di rete su cui vengono effettuati (rete nazionale, reti interconnesse¹³, reti isolate).

È opportuno osservare che le reti ferroviarie isolate sono esplicitamente escluse dal campo di applicazione del D.Lgs. 112/2015 (che implementa la Direttiva *Recast*)¹⁴ e sono soggette invece al D.P.R. 753/1980.

Di per sé, ciò non costituirebbe motivo per escludere queste reti anche da misure riguardanti l'efficacia e l'efficienza del servizio di trasporto su di esse operato, tuttavia le caratteristiche peculiari ne suggeriscono la trattazione separata, a valle di una raccolta dati strutturata sulla base dei principi delineati di contabilità regolatoria dalle misure in esame. Si consideri che molto spesso le reti isolate presentano caratteristiche tecniche peculiari (linee non elettrificate, scartamento ridotto, raggi di curvatura tali da imporre basse velocità commerciali, assenza del sistema di controllo marcia-treno, ecc.). A titolo informativo, le imprese ferroviarie che operano su queste reti sono identificate con la denominazione di "imprese esercenti ferrovie" (art. 6 del D.P.R. 753/1980), che sottolinea l'elevato grado di integrazione tra gestore dei servizi e gestore della rete.

Ambito soggettivo – I destinatari (diretti o indiretti) delle misure di regolazione rientrano in due tipologie:

- 1) gli enti affidanti il servizio di trasporto ferroviario passeggeri (EA);
- 2) le imprese che esercitano il servizio di trasporto ferroviario passeggeri (IF);
- 3) le imprese che gestiscono l'infrastruttura ferroviaria (GI).

Gli EA potrebbero non coincidere col soggetto proprietario della rete ferroviaria regionale interessata dal servizio (es., in Emilia-Romagna la rete è di proprietà della Regione ed è data in concessione alla società *in house* FER s.r.l. che si occupa anche dell'affidamento del servizio di trasporto).

¹³ L'elenco delle reti interconnesse è contenuto nel D.M. 5 agosto 2016 del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

¹⁴ L'art. 1, comma 2, del D.Lgs. 112/2015 stabilisce che il decreto non si applica: «a) alle reti ferroviarie locali e regionali isolate adibite al trasporto passeggeri ed alle imprese ferroviarie che esercitano unicamente servizi di trasporto urbano, extraurbano o regionale su tali reti; b) alle reti adibite unicamente alla prestazione di servizi passeggeri urbani e suburbani ed alle imprese ferroviarie che esercitano unicamente servizi di trasporto urbano e extraurbano su tali reti».

Le IF, diverse da Trenitalia, che operano sulle reti regionali sono per la maggior parte società partecipate dagli stessi EA che affidano il servizio di trasporto. L'indagine svolta ha evidenziato che queste IF presentano spesso un'organizzazione poco strutturata e hanno scarsa attitudine a gestire i dati tecnico-economici del servizio, cosicché inducono più di qualche perplessità sulle loro effettive capacità di sovrintenderne i fenomeni.

Infine, salvo casi eccezionali, i GI delle reti regionali coincidono con le IF, anche se nel prossimo futuro è già previsto che le reti ferroviarie (interconnesse o isolate) dichiarate di interesse nazionale confluiranno sotto il controllo di RFI.

E.4 Scelte di fondo e alternative esaminate

Le disposizioni già esistenti in materia di efficienza del settore ferroviario e l'oramai imminente avvento del cd. "IV Pacchetto Ferroviario"¹⁵, inducono l'Autorità a rivolgere la propria attenzione all'applicazione delle prescrizioni ivi contenute in ordine al rafforzamento degli obblighi di trasparenza finanziaria, separazione contabile e prevenzione dei conflitti di interesse.

Nel far ciò, e in linea coi modelli di regolazione economica già varati, l'Autorità è pervenuta ad alcune scelte di fondo, che costituiscono i pilastri dello schema di atto di regolazione; esse sono rappresentate dalle 4 tesi seguenti:

- 1) la definizione di un insieme di indicatori di prestazione per il monitoraggio dei processi aziendali;
- 2) l'identificazione di un livello di efficientamento del servizio in termini di costi operativi.
- 3) l'introduzione della contabilità regolatoria per le IF;
- 4) la gradazione di applicabilità.

Un elemento qualificante dell'intervento regolatorio è il cd Piano di Raggiungimento degli Obiettivi regolatori (PRO). Esso consiste in un documento allegato al PEF ed identifica gli obiettivi di efficacia ed efficienza da perseguire, in caso di affidamenti diretti e *in house*, nella gestione del CdS. La sua revisione, al termine di ogni periodo regolatorio (cioè ogni 5 anni), sarà assistita da un nuovo ricomputo degli indicatori (KPI) e della percentuale di efficientamento del costo operativo da parte dell'Autorità, che si riserva di verificarne la coerenza con lo stesso PEF.

Il PRO, in caso di affidamento diretto o *in house*, è redatto dall'EA e allegato al PEF, sia per l'affidamento del CdS, sia in occasione della revisione o aggiornamento del PEF. Ai fini della redazione del PRO, l'EA utilizza i parametri che l'Autorità indica (percentuale del recupero di efficienza e valori di un set di indicatori rilevanti), nel termine di 45 giorni dalla richiesta. Inoltre, prima della stipula del contratto di servizio da affidare direttamente o *in house* nonché dei relativi aggiornamenti o revisioni, l'EA trasmette il PRO unitamente al PEF all'Autorità in tempo utile per consentire alla stessa di formulare eventuali osservazioni, da rendere nel termine di 45 giorni dal loro ricevimento.

In caso di affidamento con gara, l'Autorità può formulare le proprie osservazioni, entro lo stesso termine di 45 giorni, sul PEF che l'EA trasmette in tempo utile per tenere conto ai fini della redazione degli atti di gara delle eventuali osservazioni formulate.

1. Indicatori di prestazione (KPI)

È ben noto che qualunque processo, per essere migliorato, deve innanzitutto essere sottoposto a misurazione, ovvero è necessario stabilire una serie di indicatori, oggettivi e misurabili, che siano

¹⁵ Costituito da: Regolamento (UE) n. 2016/796, Direttiva (UE) n. 2016/797 e Direttiva (UE) n. 2016/798.

rappresentativi del processo stesso e che consentano di conoscere come il processo evolve nel tempo.

Avendo riconosciuto questa necessità, sono state esaminate tre alternative: *i)* tutti i KPI stabiliti solo dall'EA; *ii)* **paniere composto da KPI stabiliti dall'ART e da altri indicatori stabiliti dall'EA**; *iii)* solo KPI stabiliti dall'ART, uguali per tutti i contratti di servizio.

La prima alternativa, seppur affermando il principio della obbligatorietà della statuizione di un certo numero di indicatori di prestazione, non sarebbe in grado di prevenire la differenziazione sul territorio nazionale della quantità e genere degli indicatori adottati, con la conseguenza di rendere difficoltose anche eventuali analisi comparative.

La terza alternativa avrebbe il vantaggio di uniformare le modalità di monitoraggio del livello del servizio di trasporto ferroviario regionali di passeggeri fra tutti i territori. Di contro, prefigura una pesante ingerenza dell'Autorità nelle prerogative degli enti locali.

La seconda alternativa è stata quella prescelta in quanto costituisce un adeguato compromesso tra i vantaggi e gli svantaggi delle due alternative precedenti ed è quella scelta dall'Autorità.

2. Efficientamento quinquennale

L'applicazione dei costi standard non esaurisce la questione del perseguimento dell'efficienza delle gestioni pur rappresentando un primo passo in questa direzione.

L'Autorità intende applicare la cd. "*yardstick competition*" (cioè "concorrenza per confronto") anche in ambiti nei quali essa non è espressamente prescritta, pur costituendo un metodo che, in Italia, è diffuso nella regolazione delle *utilities* e, all'estero, anche nella regolazione dei trasporti. Ciò significa che l'ART, all'inizio dell'affidamento, individua la X_{ineff} che individua il gap dal valore del costo operativo efficiente per il contratto di servizio interessato, attraverso l'applicazione della metodologia descritta nel documento contenente le misure regolatorie (metodo della *Stochastic Frontier Analysis*) sulla base dei dati raccolti dagli operatori annualmente per alimentare la banca dati EEFI. Al momento dell'affidamento, quindi, sia per le gare che per gli affidamenti diretti o *in house* viene fornita all'Ente Affidante la X_{ineff} , che misura la distanza dalla frontiera del costo operativo efficiente dello specifico contratto di servizio, sulla base dei dati presenti nella banca dati EEFI.

Assunto poi un periodo regolatorio di 5 anni, è stata valutata preferibile l'opzione di prevedere l'intervento regolatorio solo per gli affidamenti diretti o *in house*. Per questi ultimi, la X_{ineff} viene ricalcolata ogni 5 anni.

Questo vale nel presupposto che finora, salvo rare eccezioni, gli EA hanno ampiamente utilizzato la facoltà, prevista dal quadro normativo, di poter ricorrere ad affidamenti diretti e *in house* per i servizi di trasporto ferroviario. Pertanto, si rende necessario un intervento a tutela del conseguimento di livelli di efficienza nelle gestioni dirette, che in assenza di confronto competitivo potrebbe risultarne negativamente influenzato.

3. Contabilità regolatoria

Poiché le IF rivestono spesso la duplice veste di gestori dell'infrastruttura ferroviaria regionale e gestori del servizio di trasporto passeggeri, è evidente la necessità di adottare la separazione contabile dei relativi processi aziendali. Altrettanto si riscontra nel caso di gestori di servizi ferroviari regionali titolari di più contratti di servizio pubblico (magari su diverse modalità trasportistiche) ovvero nel caso di gestori di servizi ferroviari sia regionali che a media e lunga percorrenza soggetti ad OSP o ancora presenti in altri comparti

ferroviari liberalizzati.

Una volta individuata questa necessità, sono state esaminate due alternative: *i) contabilità regolatoria per contratto di servizio* (suddiviso per il conto economico tra servizi resi su rete isolata e su rete nazionale e/o interconnessa); *ii) contabilità regolatoria per singola relazione ferroviaria*.

La prima alternativa costituisce l'approccio più semplice ed è quella scelta dall'Autorità.

La seconda alternativa nasce dall'opportunità di far emergere le specificità di talune relazioni, correlate a particolari modalità di esercizio, o speciali caratteristiche tecnologiche del materiale rotabile utilizzato, oppure peculiari aspetti geo-morfologici dei territori serviti; specificità che potrebbero essere in grado di giustificare le differenze (economiche e prestazionali) riscontrate durante l'indagine tra i contratti di servizio. Tuttavia, questa alternativa lascia prefigurare un alto impatto sia organizzativo che gestionale a carico delle IF, sicché si è ritenuto di dover posticipare tale regolazione in futuro.

E' stata introdotta la certificazione di conformità della contabilità regolatoria, rilasciata da parte di un soggetto indipendente scelta dall'IF, con oneri a suo carico, i cui criteri di individuazione sono fissati dall'Autorità e consistono, nello specifico, nella durata dell'incarico di consulenza, non superiore a 3 anni, in adeguati requisiti di professionalità e di indipendenza, anche rispetto alla società di revisione che certifica il bilancio d'esercizio della stessa IF.

4. Gradazione di applicabilità

Alla luce di quanto sopra, l'Autorità ha optato per un approccio a doppia velocità: mentre le misure per l'incremento di efficienza ed efficacia del servizio si applicano **solo** alle reti interconnesse, le misure di separazione contabile e redazione di contabilità regolatoria si applicano a tutte le reti, **anche** quelle isolate.

In questo contesto, si disegna un processo logico in cui:

- ART stabilisce la tipologia di obiettivi generali di efficacia ed efficienza;
- il costo operativo per treno-km viene individuato come KPI generale di riferimento su cui fornire indicazioni di *benchmarking* al singolo EA;
- l'EA stabilisce gli obiettivi specifici di efficacia (es., aumento dei passeggeri paganti, riduzione dell'evasione tariffaria, ecc.) e di efficienza (es., sulle specifiche voci di costo operativo), in funzione delle caratteristiche gestionali e territoriali di ciascun contratto di servizio, mantenendo invariato l'equilibrio finanziario;
- sulla base degli obiettivi specifici, l'EA redige, nel caso di affidamento diretto o in house, il Piano di Raggiungimento degli Obiettivi regolatori, da sottoporre a valutazione da parte dell'Autorità, mentre nel caso di affidamento con gara ne tiene conto ai fini della redazione degli atti di gara, ivi compreso il PEF simulato, anch'esso sottoposto a valutazione dell'Autorità.

F. IMPATTO DELL'OPZIONE SCELTA

La valutazione di impatto della regolazione, riferita allo *status quo*, viene effettuata utilizzando il quadro sinottico riportato nella tabella seguente, in cui sono riportati i costi e i benefici attesi.

Nel caso specifico, i benefici previsti dall'attuazione delle misure sono stati desunti dalle declaratorie normative esposte nel §A e sintetizzati nei seguenti *driver*:

- trasparenza verso imprese ed utenti finali;
- recupero di produttività, per mezzo di una gestione efficiente del servizio (che comprende il recupero dei costi, l'incremento dell'efficacia delle prestazioni, ecc.);
- riduzione dell'asimmetria informativa esistente tra ente appaltante e soggetto erogatore del servizio (attraverso la modifica delle clausole di affidamento del servizio, la corretta disaggregazione e imputazione dei costi alle singole prestazioni, ecc.).

Il contributo fornito dalle misure a ciascuno di questi *driver* è indicato soltanto in maniera dicotomica (assente/presente) mediante un segno di spunta.

Per quanto riguarda gli oneri incrementali, bisogna distinguere tra "obblighi di contenuto" ed "obblighi di informazione".

Gli obblighi di contenuto sono azioni o condotte di cittadini e/o imprese che una norma richiede di compiere o evitare, per la tutela dell'interesse pubblico.

Gli oneri per adempiere agli obblighi di contenuto delle presenti misure comprendono:

- adeguamento di procedure, regolamenti, schemi di contratto, ecc.
- controllo e monitoraggio delle attività richieste e/o imposte;
- oneri di adempimento, ovvero i costi sostenuti per adeguarsi sostanzialmente alla regolazione.

Gli obblighi di informazione, invece, sono correlati al reperimento, produzione, conservazione ed invio delle informazioni riguardanti azioni e condotte di cittadini e/o imprese che una norma richiede di fornire alla Pubblica Amministrazione o ad altri soggetti terzi.

Gli oneri per soddisfare gli obblighi di informazione sono quindi di due tipi:

- gestione dei dati, legati alla raccolta ed elaborazione delle informazioni da inviare successivamente alla pubblica amministrazione;
- oneri amministrativi, ovvero i costi correlati alla fornitura e scambio di informazioni con la Pubblica Amministrazione o altri soggetti terzi.

Nella tabella che segue, l'impatto fornito dalle misure su ciascuna di queste determinanti è riscontrato unicamente a livello qualitativo, mediante una scala di valori da 0 (impatto nullo) a 5 (impatto massimo).

Tabella 6 – Impatto delle misure di regolazione.

	BENEFICI				ONERI INCREMENTALI rispetto allo <i>status quo</i>				
					Obblighi di contenuto			Obblighi di informazione	
Misure	Trasparenza	Recupero di produttività	Riduzione asimmetria informativa	Attori	Adeguamento procedure, regolamenti, contratti	Controllo e monitoraggio	Oneri di adempimento	Gestione dei dati	Oneri amministrativi
1.5 (Applicabilità delle misure)	✓	-	-	EA, IF, GI	<div><div></div><div></div><div></div><div></div><div></div></div>	-	-	-	-
2.4 (Compensazioni per affidamenti diretti)	✓	✓	✓	EA	<div><div></div><div></div><div></div><div></div><div></div></div>	<div><div></div><div></div><div></div><div></div><div></div></div>	<div><div></div><div></div><div></div><div></div><div></div></div>	<div><div></div><div></div><div></div><div></div><div></div></div>	-
				ART	<div><div></div><div></div><div></div><div></div><div></div></div>	<div><div></div><div></div><div></div><div></div><div></div></div>	-	<div><div></div><div></div><div></div><div></div><div></div></div>	<div><div></div><div></div><div></div><div></div><div></div></div>
2.5 (Compensazioni per affidamenti con gara)	✓	✓	✓	EA	<div><div></div><div></div><div></div><div></div><div></div></div>	<div><div></div><div></div><div></div><div></div><div></div></div>	<div><div></div><div></div><div></div><div></div><div></div></div>	<div><div></div><div></div><div></div><div></div><div></div></div>	-
				ART	<div><div></div><div></div><div></div><div></div><div></div></div>	-	-	<div><div></div><div></div><div></div><div></div><div></div></div>	<div><div></div><div></div><div></div><div></div><div></div></div>
3.x (Rendicontazione)	✓	-	✓	EA	<div><div></div><div></div><div></div><div></div><div></div></div>	-	<div><div></div><div></div><div></div><div></div><div></div></div>	<div><div></div><div></div><div></div><div></div><div></div></div>	-
4.x (Contabilità regolatoria)	✓	-	✓	IF	-	-	<div><div></div><div></div><div></div><div></div><div></div></div>	<div><div></div><div></div><div></div><div></div><div></div></div>	<div><div></div><div></div><div></div><div></div><div></div></div>
5.X (Rendicontazione tecnica)	✓	-	✓	GI	<div><div></div><div></div><div></div><div></div><div></div></div>	-	<div><div></div><div></div><div></div><div></div><div></div></div>	<div><div></div><div></div><div></div><div></div><div></div></div>	<div><div></div><div></div><div></div><div></div><div></div></div>

Sono stati calcolati i potenziali risparmi conseguibili nel caso in cui tutte le attuali gestioni (in capo a Trenitalia e Trenord) si efficientassero al punto da posizionarsi sulla frontiera efficiente calcolata dall'Autorità sulla base dell'attuale banca dati EFFI. In particolare, depurando i costi operativi 2016 (ultimo anno disponibile, treni-km 2016) della X_{ineff} si potrebbe conseguire una minore spesa di quasi 91 milioni di euro.

◇◇◇

Il Direttore dell'Ufficio Affari economici

F.to dott.ssa Cinzia Rovesti

APPENDICE 1

Regione	Impresa ferroviaria	Servizi su reti RFI o interconnesse	Servizi su reti isolate
Abruzzo	TUA – Società Unica Abruzzese di Trasporto	X	
Abruzzo	Trenitalia – regionale	X	
Basilicata	Trenitalia – regionale	X	
Calabria	FdC - Ferrovie della Calabria		X
Calabria	Trenitalia - regionale	X	
Campania	EAV - Ente Autonomo Volturno	X	x
Campania	Trenitalia - regionale	X	
Emilia-Romagna	TPER - Trasporto Passeggeri Emilia-Romagna	X	
Emilia Romagna	Trenitalia - regionale	X	
Friuli-Venezia Giulia	FUC - Ferrovie Udine Cividale	X	
Friuli-Venezia Giulia	Trenitalia - regionale	X	
Lazio	ATAC		X
Lazio	Trenitalia - regionale	X	
Liguria	AMT - Azienda Mobilità e Trasporti		X
Liguria	Trenitalia - regionale	X	
Lombardia	Trenord	X	X
Marche	Trenitalia - regionale	X	
Molise	Trenitalia - regionale	X	
Piemonte	BLS	X	
Piemonte	GTT - Gruppo Torinese Trasporti	X	x
Piemonte	SSIF - Società Subalpina di Imprese Ferroviarie		X
Piemonte	Trenitalia - regionale	X	
Puglia	FdG - Ferrovie del Gargano	X	
Puglia	Ferrottramviaria	X	
Puglia	FSE - Ferrovie del Sud Est e servizi automobilistici	X	
Puglia	Trenitalia - regionale	X	
Puglia / Basilicata	FAL - Ferrovie Appulo-Lucane		X
Sardegna	ARST - Azienda Regionale Sarda Trasporti		X
Sardegna	Trenitalia - regionale	X	
Sicilia	FCE - Ferrovia Circumetnea		X
Sicilia	Trenitalia - regionale	X	
Toscana	TFT - Trasporto Ferroviario Toscano	X	
Toscana	Trenitalia - regionale	X	
Trentino-Alto Adige	SAD - Trasporto Locale	X	
Trentino-Alto Adige	TTE - Trentino Trasporti Esercizio	X	x
Trentino-Alto Adige	Trenitalia - regionale	X	
Umbria	Busitalia-Sita Nord	X	
Umbria	Trenitalia - regionale	X	
Valle d'Aosta	Trenitalia - regionale	X	
Veneto	Sistemi Territoriali	X	
Veneto	Trenitalia - regionale	X	