

Accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture ferroviarie: misure di regolazione

TESTO CONSOLIDATO REDATTO DAGLI UFFICI

APPROVAZIONE: delibera n. 70/2014 del 31 ottobre 2014

MODIFICHE: delibera n. 130/2019 del 30 settembre 2019
delibera n. 140/2016 del 30 novembre 2016

INDICE

Nota di lettura	4
1. ACCORDO QUADRO: AMBITO, LIMITI E OGGETTO	5
1.1 Quadro di contesto e principali riferimenti normativi	5
1.2 Oggetto della consultazione - problematiche	5
1.3 Quesiti posti in consultazione	6
1.4 Sintesi delle osservazioni	6
1.5 Valutazioni dell'Autorità	7
1.6 Misure di regolazione	7
2. ASSEGNAZIONE DELLA CAPACITÀ	9
2.1 Quadro di contesto e principali riferimenti normativi	9
2.2 Oggetto della consultazione - problematiche	9
2.3 Quesiti posti in consultazione	9
2.4 Sintesi delle osservazioni	10
2.5 Valutazioni dell'Autorità	10
2.6 Misure di regolazione	12
3. GESTIONE DELLA CIRCOLAZIONE PERTURBATA	14
3.1 Quadro di contesto e principali riferimenti normativi	14
3.2 Oggetto della consultazione - problematiche	14
3.3 Quesiti posti in consultazione	14
3.4 Sintesi delle osservazioni	14
3.5 Valutazioni dell'Autorità	15
3.6 Misure di regolazione	15
4. SGOMBERO DELLE INFRASTRUTTURE	16
4.1 Quadro di contesto e principali riferimenti normativi	16
4.2 Oggetto della consultazione - problematiche	16
4.3 Quesiti posti in consultazione	16
4.4 Sintesi delle osservazioni	17
4.5 Valutazioni dell'Autorità	17
4.6 Misure di regolazione	18

5. EFFETTI DELLA MANCATA CONTRATTUALIZZAZIONE E/O UTILIZZAZIONE DELLE TRACCE	20
5.1 Quadro di contesto e principali riferimenti normativi	20
5.2 Oggetto della consultazione - problematiche	20
5.3 Quesiti posti in consultazione	20
5.4 Sintesi delle osservazioni	20
5.5 Valutazioni dell'Autorità	21
5.6 Misure di regolazione	23
6. PEDAGGIO PER L'UTILIZZO DELL'INFRASTRUTTURA FERROVIARIA	24
6.1 Quadro di contesto e principali riferimenti normativi	24
6.2 Oggetto della consultazione - problematiche	24
6.3 Quesiti posti in consultazione	26
6.4 Sintesi delle osservazioni	26
6.5 Valutazioni dell'Autorità	28
6.5.1 Valutazioni in merito alle modalità applicative dell'attuale modello di pedaggio	28
6.5.2 Valutazioni in merito all'impostazione ed evoluzione complessiva del modello di pedaggio	29
6.5.3 Valutazioni specifiche in merito al pedaggio AV/AC	29
7. PERFORMANCE REGIME	32
7.1 Contesto di riferimento e principali riferimenti normativi	32
7.2 Oggetto della consultazione - problematiche	32
7.3 Quesiti posti in consultazione	32
7.4 Sintesi delle osservazioni	32
7.5 Valutazioni dell'Autorità	33
7.6 Misure di regolazione	34
8. CONDIZIONI DI ACCESSO AI SERVIZI	35
8.1 Quadro di contesto e principali riferimenti normativi	35
8.2 Oggetto della consultazione - problematiche	35
8.3 Quesiti posti in consultazione	36
8.4 Sintesi delle osservazioni	36
8.5 Valutazioni dell'Autorità	37
8.6 Misure di regolazione	37
9. PERSONE A MOBILITÀ RIDOTTA (PMR)	38
9.1 Quadro di contesto e principali riferimenti normativi	38
9.2 Oggetto della consultazione - problematiche	38

9.3	Quesiti posti in consultazione	38
9.4	Sintesi delle osservazioni	38
9.5	Valutazioni dell'Autorità	39
9.6	Misure di regolazione	40
10.	ASSEGNAZIONE DI SPAZI PUBBLICITARI, DESK INFORMATIVI, AREE PER LA FORNITURA DI SERVIZI AUTOMATIZZATI ALLA CLIENTELA	41
10.1	Quadro di contesto e principali riferimenti normativi	41
10.2	Oggetto della consultazione - problematiche	41
10.3	Quesiti posti in consultazione	41
10.4	Sintesi delle osservazioni	42
10.5	Valutazioni dell'Autorità	42
10.6	Misure di regolazione	44
11.	SERVIZI DI MANOVRA	45
11.1	Quadro di contesto e principali riferimenti normativi	45
11.2	Oggetto della consultazione - problematiche	45
11.3	Quesiti posti in consultazione	46
11.4	Sintesi delle osservazioni	46
11.5	Valutazioni dell'Autorità	47
11.6	Misure di regolazione	48
	Annesso: Lista dei rispondenti	49

Nota di lettura

Con la Delibera n. 16/2014 è stato avviato il procedimento per l'adozione di specifiche misure di regolazione volte a garantire condizioni di accesso eque e non discriminatorie alle infrastrutture ferroviarie.

Con Delibera n. 24/2014 è stata avviata la consultazione relativa al predetto procedimento (di seguito "Consultazione"), sulla base del documento allegato alla stessa Delibera (Allegato A), allo scopo di acquisire elementi di valutazione ai fini dell'adozione, ove necessario, di misure di regolazione.

Sono pervenute Osservazioni da parte dei soggetti interessati (Imprese ferroviarie, Regioni e Gestore della infrastruttura ferroviaria) e da parte delle Associazioni rappresentative di settore (in Annesso, la lista dei rispondenti).

Il presente documento è articolato in capitoli sulla base delle questioni oggetto di consultazione. Per ogni questione, dopo un inquadramento normativo e di contesto, vengono richiamate le specifiche problematiche oggetto di consultazione e in forma sintetica le osservazioni presentate dai partecipanti alla stessa. Seguono le valutazioni effettuate dall'Autorità e, nel paragrafo 6 di ogni capitolo, le misure di regolazione adottate.

Principali abbreviazioni utilizzate nel documento:

ANSF:	Agenzia Nazionale per la Sicurezza delle Ferrovie;
AQ:	Accordo quadro;
Autorità:	Autorità di Regolazione dei Trasporti
AV/AC:	Alta velocità/Alta capacità;
DD:	Linea direttissima;
Delibera:	Delibera n. 70 del 31 ottobre 2014;
GI:	Gestore dell'infrastruttura della rete ferroviaria;
GU:	Gestore unico;
IF:	Impresa ferroviaria;
IPO:	Interruzione programmata in orario;
MLP:	Media e lunga percorrenza;
PIC:	Piattaforma integrata di circolazione;
PIR:	Prospetto informativo della rete adottato da RFI; (ove non diversamente specificato, ci si riferisce al PIR 2014, pubblicato a dicembre 2013)
PMR:	Personne a mobilità ridotta;
OSP:	Obblighi di servizio pubblico;
RFI:	Rete Ferroviaria Italiana SpA;
SLA:	Service Level Agreement (Accordo sui livelli di qualità del servizio);
STI:	Standard tecnici di interoperabilità;
URSF:	Ufficio di Regolazione dei Servizi Ferroviari, art. 4, comma 1, lett. c) del d.P.R. 3/12/2008, n.211.;
TPL:	Trasporto pubblico locale.

1. ACCORDO QUADRO: AMBITO, LIMITI E OGGETTO

1.1 Quadro di contesto e principali riferimenti normativi

Ambito Europeo:	Direttiva 2001/14/CE	art. 17
	Direttiva 2012/34/UE	art. 42
Ambito Nazionale:	D.Lgs. n. 188/2003	artt. 3, co. 1, 13, 22, co. 5, e 23
	Provvedimento URSF n. 1076/3 del 10/12/2013	
Rete ferroviaria:	RFI – PIR 2014	paragrafo 4.4.1

1.2 Oggetto della consultazione - problematiche

La fattispecie dell'Accordo quadro (AQ) nella normativa nazionale è prevista dal D.Lgs. n. 188/2003, di recepimento della Direttiva 2001/14/CE, agli articoli sopra citati. In particolare, l'art. 3, co. 1, specifica trattarsi di *"un accordo di carattere generale [...] che definisce i diritti e gli obblighi di un richiedente e del gestore dell'infrastruttura in relazione alla capacità di infrastruttura da assegnare e ai diritti da riscuotere per un periodo di validità superiore alla validità di un orario di servizio."*.

Sia la Direttiva 2001/14/CE che il D.Lgs. n. 188/2003, di recepimento, affermano che *"Gli accordi quadro non devono ostacolare l'utilizzo dell'infrastruttura in questione da parte di altri richiedenti o servizi"*. Il D.Lgs. n. 188/2003, all'art. 17, co. 11, prevede l'emanazione di uno o più decreti attuativi per fissare i criteri da adottare per la ripartizione della capacità assegnabile, tra cui rientra quella allocata con AQ. Tale/i decreto/i non risultano adottati.

Nel corso della sua attività, RFI in qualità di GI, ha provveduto a determinare tali limiti e ad inserirli all'interno del Prospetto informativo della rete (PIR), anche su indicazione dell'URSF in sede di approvazione annuale¹.

Il PIR specifica che con l'AQ il richiedente si assicura la disponibilità di un numero complessivo di tracce, distintamente per fascia oraria e per tratta, per un certo numero di anni, di norma 5, esigendo di utilizzare la capacità concordata con il GI, compresi gli eventuali servizi connessi. Nel PIR è ribadito che l'AQ *"non specifica il dettaglio delle tracce orarie ma mira a rispondere alle legittime esigenze commerciali del richiedente. Il dettaglio delle tracce orarie costituirà oggetto del contratto di utilizzo"*.

Nel processo di aggiornamento annuale del PIR per il 2014, l'URSF ha richiesto che le soglie di capacità massima contrattualizzata con AQ indicata nel PIR fossero riferite alle singole fasce orarie, segnalando l'opportunità di prevedere la possibilità di allocazione ad una sola impresa di tutta la capacità disponibile (in mancanza di altre richieste), fatta salva l'introduzione di clausole di salvaguardia a favore di eventuali successivi richiedenti².

A seguito dell'intervento dell'URSF, le soglie adottate nel PIR 2014 risultano le seguenti:

- Per l'insieme degli AQ, 70% della capacità complessiva della intera rete gestita;
- Per ciascun AQ, 85% della capacità disponibile per ciascuna tratta e fascia oraria, con alcune eccezioni a cui è possibile allocare il 100% (il trasporto pubblico locale, TPL, e linee a scarso traffico).

La problematica sollevata nella Consultazione attiene proprio al tema delle soglie di capacità dell'infrastruttura che può essere allocata attraverso gli AQ, al singolo richiedente ed eventualmente nel complesso, per singola tratta e fascia oraria o per l'intera rete.

A questo proposito, si riscontrano due esigenze contrapposte. Da un lato, occorre salvaguardare l'esigenza delle imprese di programmare la fornitura dei servizi su orizzonti pluriennali e l'obiettivo di ottimizzazione dell'utilizzo dell'infrastruttura da parte del GI, dall'altro, è necessario garantire la possibilità di accesso per tutti i richiedenti (attuali e potenziali).

¹ Si veda il provvedimento URSF del 10 dicembre 2013, n. 1076/3.

² Provvedimento URSF n. 1076/3, *cit.*

Si è posto inoltre il tema come favorire l'uso dell'AQ, specie da parte delle Regioni/Province Autonome ed altri enti titolari dei servizi ferroviari di interesse non nazionale che se ne potrebbero avvalere come cornice utile per un più efficiente e consapevole processo di programmazione dei servizi ferroviari del TPL.

1.3 Quesiti posti in consultazione

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

1.4 Sintesi delle osservazioni

Gli intervenuti nella Consultazione manifestano in generale l'esigenza di una maggiore trasparenza da parte del GI nel fornire ai potenziali richiedenti le informazioni necessarie all'elaborazione delle loro strategie di programmazione. In particolare, è richiesto di poter conoscere annualmente, per tratta e fascia oraria, il dato sulla capacità impegnata dagli AQ vigenti.

Con riferimento ai limiti di soglia della capacità assegnabile con AQ, le osservazioni concordano sull'eliminazione della soglia massima del 70% di capacità assegnabile sull'intera rete, dal momento che si tratta di una soglia poco significativa e che non salvaguarda una effettiva disponibilità di capacità e di conseguenza non tutela efficacemente le esigenze di programmazione delle stesse IF e delle Amministrazioni locali impegnate nella programmazione del TPL.

Dalle risposte acquisite, si rileva una preoccupazione che l'attuale criterio contenuto nel PIR 2014, che definisce una soglia per traccia e per fascia oraria in relazione alla capacità assegnata ad un singolo richiedente nella misura massima dell'85%, sia pregiudizievole alla creazione di un *level playing field* (un corretto confronto concorrenziale) ed alla tutela del diritto ad un accesso equo e non discriminatorio alla rete infrastrutturale. Secondo alcuni dei rispondenti alla Consultazione, l'attuale soglia appare inadeguata a scongiurare il rischio di creare un significativo potere di mercato in capo all'IF dotata di un AQ con l'85% della capacità garantita, risultando invece idonea ad escludere dall'accesso alla rete le IF concorrenti. Ugualmente, tale soglia faciliterebbe la costituzione di situazioni di duopolio su singole tracce che potrebbero portare a comportamenti collusivi. In altre parole, la soglia dell'85% sarebbe di per sé inidonea a prevenire tali rischi. Da parte dei rispondenti vengono proposte soglie alternative, più contenute.

Le Regioni intervenute propendono univocamente per l'assegnazione con AQ fino al 100% della capacità ai servizi di Trasporto Pubblico Locale, almeno nelle fasce orarie di picco o nel caso di specializzazione delle reti (AV, convenzionale), in ragione del preminente interesse pubblico riservato al soddisfacimento della domanda dei pendolari. Le stesse Regioni manifestano due ulteriori esigenze, correlate alla possibilità di rafforzare il ruolo dello strumento AQ per ottimizzare la pianificazione e la gestione dei servizi passeggeri caratterizzati da Obblighi di Servizio Pubblico (OSP): la prima risiede nell'opportunità di poter estendere la durata dell'AQ, allineandola alla scadenza dei Contratti di Servizio stipulati fra pubbliche amministrazioni e IF; la seconda consiste nella possibilità di inserire nell'AQ il riferimento ad un sistema strutturato di servizi, caratterizzato da eventuali cadenzamenti e coincidenze ai nodi della rete, in una logica di integrazione con le altre modalità di trasporto pubblico.

Il GI, nelle sue argomentazioni, sostiene che una soglia di capacità totale assegnabile attraverso lo strumento dell'AQ (ossia all'insieme degli AQ), fissata ad un valore dell'85% della capacità per singola tratta e singola fascia oraria, possa soddisfare correttamente la duplice esigenza di assicurare un adeguato sfruttamento dell'infrastruttura e di

garantire un margine di tutela all'accesso per le IF che non ricorrono allo strumento dell'AQ, nell'ottica di incentivare, sia lato GI che lato IF, logiche di pianificazione di lungo periodo.

1.5 Valutazioni dell'Autorità

Con riferimento alla richiesta di maggiore trasparenza in relazione alle informazioni necessarie a verificare l'attuale livello di utilizzo della rete, al fine di favorire l'attività di programmazione delle IF e delle Amministrazioni pubbliche locali, si reputa opportuno prevedere la pubblicazione, da parte del GI, di informazioni dettagliate sul livello attuale e programmato di impegno dell'infrastruttura. A tal fine, l'Autorità considera appropriato imporre al GI la pubblicazione di un documento contenente l'indicazione del valore di riferimento, per tratta e fascia oraria, della capacità complessiva teorica, specificando la relativa metodologia di calcolo, della capacità assegnabile con AQ, della capacità già impegnata con gli AQ sottoscritti, nonché dell'informazione relativa alla capacità dell'infrastruttura contrattualizzata dall'insieme delle IF nell'orario di servizio in corso.

Con riferimento al tema delle soglie stabilite per i limiti di capacità allocabili con AQ, si ritiene appropriato definire la soglia massima di capacità allocabile con AQ per singola tratta della rete e per singola fascia oraria e non rispetto alla capacità complessiva della rete. Pertanto è opportuno procedere all'eliminazione, nel contesto del processo di allocazione della soglia del 70% della suddetta capacità complessiva. Infatti, anche ammesso che tale soglia abbia valore orientativo, la domanda delle IF e delle Amministrazioni pubbliche locali si esprime sempre per singola tratta e fascia oraria. Pertanto tale soglia è priva di un reale contenuto informativo utile ai richiedenti.

Si ritiene altresì che l'attuale soglia dell'85% della capacità allocabile con un singolo AQ sia troppo alta e che possa costituire, dal momento che l'AQ ha durata pluriennale, un fattore escludente per l'accesso all'infrastruttura di nuovi entranti, compromettendo di fatto la contendibilità del mercato. Al fine di contemperare le esigenze di sfruttamento della capacità e mitigare gli effetti escludenti associati all'attuale soglia per il singolo AQ, si ritiene opportuno prevedere la fissazione di una soglia unica, per l'insieme degli AQ, non superiore a quella attualmente prevista per il singolo AQ e cioè pari all'85% della capacità per singola tratta della rete e per singola fascia oraria. Si consideri che, allo stato, non si registrano fenomeni di saturazione della capacità con gli AQ in essere, e che la quota dell'85%, secondo quanto riferito dal GI, è superata solo in un numero limitato di tratte e fasce orarie³. Al fine di tutelare i nuovi entranti, che potrebbero affacciarsi richiedendo capacità indisponibile perché contrattualizzata con AQ, si dovrebbe introdurre nei nuovi accordi quadro una clausola di salvaguardia, che faccia salvo il diritto all'accesso di IF nuove entrate.

In caso di assenza di altre richieste confliggenti, si ritiene opportuno prevedere la possibilità di assegnazione anche ad un solo richiedente del 100% della capacità disponibile, in sede di richiesta annuale delle tracce, al fine di consentire la massimizzazione dell'utilizzazione dell'infrastruttura.

In termini generali, nell'ambito del TPL, al fine di incentivare il ricorso alla stipula diretta di AQ tra Regioni/Province Autonome e altri enti titolari dei servizi ferroviari di interesse non nazionale e GI, si ritiene di dover prevedere un rafforzamento ed una specificazione dello strumento attraverso la definizione di un modello particolare di AQ per tali soggetti, caratterizzato da una adeguata estensione dell'oggetto contrattuale e dalla inclusione di specifiche clausole di vantaggio. Si ritiene che tale possibilità collimi con l'obiettivo di consentire anche al GI di pianificare i propri investimenti per il miglioramento dell'infrastruttura.

Al fine di determinare condizioni di maggiore trasparenza rispetto agli standard di qualità della capacità prenotata con AQ, si ritiene opportuno prevedere che, su richiesta dell'IF contraente, il GI debba indicare anche eventuali indicazioni di carattere operativo sul servizio oggetto di accordo, come ad esempio l'indicazione dei binari di stazione che saranno associati alle tracce assegnate nell'ambito della definizione dell'orario annuale. Ciò pare possibile fin da ora almeno per le linee AV.

1.6 Misure di regolazione

- 1.6.1** Si prescrive al Gestore della infrastruttura della rete ferroviaria di rendere pubbliche annualmente, nel Prospetto Informativo della Rete, le seguenti informazioni, distinte per tratta e fascia oraria:
- valore di riferimento della capacità dell'infrastruttura (con esplicazione in nota della relativa modalità di calcolo) e della soglia di capacità assegnabile con l'insieme degli Accordi quadro;

³ Dati inviati da RFI in data 22 ottobre 2014.

- b) quota di capacità già assegnata con gli Accordi quadro in essere;
- c) quantitativo di capacità dell'infrastruttura impegnato dall'insieme delle Imprese ferroviarie nell'orario di servizio in corso.

1.6.2 Si prescrive al Gestore della infrastruttura della rete ferroviaria, modificando opportunamente il Prospetto informativo della rete, di provvedere alla:

- a) eliminazione del riferimento alla soglia del 70% della capacità complessiva dell'intera rete nel contesto del processo di allocazione e con riguardo alla definizione delle soglie di capacità allocabili con Accordi quadro;
- b) individuazione, come nuova soglia di capacità complessiva assegnabile con l'insieme degli Accordi quadro, l'85% di quella complessivamente disponibile per ciascuna tratta e ciascuna fascia oraria;
- c) introduzione della possibilità per il singolo titolare di Accordo quadro, in sede di contrattualizzazione annuale delle tracce, in assenza di altre richieste, di accedere fino al 100% della capacità disponibile;
- d) introduzione nello schema-tipo di Accordo quadro di clausole di salvaguardia che facciano salvo il diritto di accesso, in termini di capacità, all'infrastruttura ferroviaria da parte di soggetti nuovi entranti.

1.6.3 Si prescrive al Gestore della infrastruttura della rete ferroviaria di inserire, all'interno degli Accordi quadro, su richiesta esplicita dell'Impresa ferroviaria esercente servizi di AV, anche l'individuazione dei binari di ricevimento dedicati per ogni stazione ove sono offerti i servizi ferroviari passeggeri oggetto di accordo.

1.6.4 Si prescrive al Gestore della infrastruttura della rete ferroviaria di adottare, sentite Regioni, Province Autonome e altri enti titolari dei servizi ferroviari di interesse non nazionale, uno schema-tipo di Accordo quadro per la prenotazione, da parte di tali Enti, della capacità funzionale all'esercizio dei servizi di Trasporto pubblico locale, che soddisfi i seguenti principi:

- a) durata commisurata a quella del contratto di servizio stipulato con le Imprese ferroviarie affidatarie dei servizi di trasporto pubblico locale, già consentita in base a quanto previsto all'art. 23 co. 5 del D.Lgs. n. 188/2003;
- b) definizione di un sistema strutturato di servizi, eventualmente caratterizzato da cadenzamenti e coincidenze ai nodi della rete, in una logica di integrazione con le altre modalità di trasporto;
- c) possibilità di prenotare, per l'esercizio dei servizi regionali, capacità anche oltre il limite definito dalla soglia fissata per gli altri Accordi quadro, fatte salve misure di salvaguardia dei nuovi entranti;
- d) priorità nell'allocazione annuale della capacità;
- e) localizzazione di impianti e servizi, con informazioni precise circa la loro disponibilità per eventuali soggetti nuovi entranti a seguito delle procedure di affidamento;
- f) condizioni di contenimento delle penali per mancata contrattualizzazione o utilizzo di tracce;
- g) indici di qualità del servizio reso dal Gestore della infrastruttura della rete ferroviaria (es. velocità commerciale garantita per traccia/tratta).

Il nuovo schema di Accordo quadro, parte del Prospetto informativo della rete, dovrà essere pubblicato sul sito web del Gestore della infrastruttura della rete ferroviaria entro 90 giorni dalla pubblicazione della Delibera.

2. ASSEGNAZIONE DELLA CAPACITÀ

2.1 Quadro di contesto e principali riferimenti normativi

Ambito Europeo:	Direttiva 2001/14/CE	artt. 13 e 28
	Direttiva 2012/34/UE	artt. 38-53
Ambito Nazionale:	D.Lgs. n. 188/2003 D.P.R. 16 marzo 1999, n. 146/99	artt. 22 ss. art. 8, co. 3
Rete ferroviaria:	RFI – PIR 2014	paragrafo 4.4

2.2 Oggetto della consultazione - problematiche

L'assegnazione della capacità è il processo con cui, ad ogni variazione dell'orario di servizio (di norma annualmente), ricevute le richieste di tracce dalle IF, il GI procede alla loro armonizzazione (vedi *infra*), eventualmente passa al coordinamento, in un confronto con le IF, per rendere compatibili richieste confliggenti, giungendo infine alla pubblicazione dell'orario. In tale cornice, l'eventuale esito negativo del coordinamento prevede progressivi impegni da parte del GI, fino alla dichiarazione di saturazione di tratte della rete.

La problematica emergente attiene alla efficienza e efficacia dei criteri adottati dal GI nelle singole fasi della programmazione dell'orario di servizio, compresi quelli seguiti per risolvere richieste confliggenti, in un'ottica di ottimizzazione dell'utilizzo dell'infrastruttura ed di garanzia di un accesso equo e non discriminatorio a tutti i richiedenti.

A questo riguardo, si deve meglio garantire il bilanciamento tra un adeguato livello di contendibilità per le singole tracce e la discrezionalità da riconoscersi (anche ai sensi degli art. 13 e 14 della Direttiva 2001/14/CE) in capo al GI nell'assemblare le richieste e redigere il progetto di orario.

Particolare rilevanza assume l'assegnazione della capacità relativa ai servizi a libero mercato, in funzione del diverso valore commerciale di ciascuna traccia giornaliera (soprattutto in relazione alla fascia oraria) e, di conseguenza, per la strategia complessiva dell'offerta commerciale della singola IF.

Per quanto attiene ai criteri di priorità nell'assegnazione, l'attuale quadro normativo è stato disciplinato dal DPR n. 146/1999, art. 8, co. 3⁴, mentre nel PIR il GI si limita a contemplare alcune fattispecie, peraltro applicabili solo nel caso di linea saturata.

2.3 Quesiti posti in consultazione

2.1 Procedure di coordinamento e dichiarazione di saturazione

- Q.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...".
- Q.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.

⁴ "3. Nella ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria il gestore dà priorità:

a) ai servizi di trasporto quantitativamente e qualitativamente sufficienti a soddisfare la mobilità dei cittadini, disciplinati da appositi contratti di servizio da stipulare tra le imprese ferroviarie e lo Stato, o le regioni. Tali servizi, in presenza di richiesta di capacità per altri servizi, non possono comunque assorbire l'intera capacità delle tratte e delle fasce orarie interessate;

b) ai servizi di trasporto ad alta velocità effettuati totalmente o parzialmente su infrastrutture appositamente costruite o adattate e ai servizi di trasporto merci effettuati su linee specializzate per tali servizi, fatte salve le disposizioni di cui agli articoli 85, 86 e 90 del Trattato CEE".

In aggiunta vanno considerati prioritari i servizi di trasporto internazionale ai sensi della Direttiva 2001/14/CE.

Q.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?

2.2 Priorità in fase di assegnazione delle tracce

Q.2.2.1 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.

2.4 Sintesi delle osservazioni

La maggioranza delle risposte pervenute nella Consultazione evidenzia l'esigenza di una maggiore trasparenza e cooperazione tra IF e GI nella fase di allocazione della capacità; ciò, sia nella fase precedente la richiesta di tracce da parte delle IF, che nelle fasi di armonizzazione e di coordinamento, quest'ultima svolta dal GI, in un confronto con le IF, in caso di richieste confliggenti. Alcune imprese ferroviarie fanno rilevare che l'attuale tendenza di altri GI in Europa è di anticipare la fase di coordinamento, attivandola all'occorrenza già dall'inizio della fase di costruzione del progetto orario.

Le IF impegnate nel trasporto merci richiedono una programmazione delle IPO⁵ coordinata con le richieste di tracce. Sarebbe apprezzata dalle stesse inoltre una maggiore informazione sulle tracce assegnate nell'anno in corso e sulle loro caratteristiche (tipologia di traffico, presenza di OSP).

In merito all'autonomia attualmente concessa al GI per l'armonizzazione delle tracce, che consente lo spostamento unilaterale di ± 15' dell'orario di partenza al fine di dirimere la sovrapposizione fra richieste confliggenti, non sembrano esserci particolari preoccupazioni in capo alle IF che operano nell'ambito del trasporto passeggeri a libero mercato⁶. Alcune delle Regioni che hanno risposto alla Consultazione, invece, lamentano la difficoltà che tale regime comporta nella gestione di sistemi integrati di servizi cadenzati e, pertanto, richiedono il riferimento a margini più stringenti.

Circa l'eventualità di allargare la partecipazione al processo di coordinamento a tutte le IF, ad una visione tendenzialmente favorevole da parte delle IF e delle Regioni, si contrappone la posizione del GI, che paventa il rischio di un aggravio della sua attività di programmazione, in quanto non solo non risponderebbe alla precipua finalità dello strumento in questione (che è volto a dirimere conflitti in relazione alle parti interessate), ma diverrebbe, sotto il profilo temporale, pratico e operativo, di difficile attuazione atteso il notevole numero di soggetti che sarebbero, peraltro in carenza di interesse, chiamati a partecipare alla procedura in parola.

Una Regione suggerisce di estendere fino alle 20:00 la fascia oraria serale assegnata al traffico pendolare. Una Associazione di IF attive nel trasporto merci richiede che venga data priorità nell'assegnazione di capacità a quelle imprese titolari di accordi commerciali all'origine della domanda di capacità.

Il GI, nella propria risposta alla Consultazione, dichiara di essere orientato ad adottare in prospettiva un'offerta "a catalogo", consistente nella predisposizione di tracce predefinite rispetto alle quali le IF possano avanzare le proprie richieste di capacità. Secondo il Gestore, le tracce inserite a catalogo, attraverso una preliminare analisi del mercato e con il coinvolgimento degli operatori ferroviari, si caratterizzerebbero per essere di fatto già armonizzate, con una conseguente sensibile attenuazione di conflittualità, che permanerebbe solo in casi marginali e, segnatamente, allorquando vi fossero identiche richieste da parte di più operatori rispetto a tracce oggetto dell'offerta "pre-confezionata".

2.5 Valutazioni dell'Autorità

Per quanto riguarda gli aspetti legati alla trasparenza ed alla possibile eliminazione di asimmetrie informative fra gli attori del mercato, le proposte di pubblicazione delle informazioni relative alla capacità allocata nell'orario di servizio in corso paiono meritevoli della massima attenzione. Si ritiene che tali informazioni debbano essere fornite dal

⁵ IPO: Interruzioni programmate in orario, generalmente per interventi di manutenzione, definite precedentemente alla predisposizione dell'orario di servizio, e che di conseguenza ne costituiscono un vincolo.

⁶ Occorre tuttavia rilevare che la fase di armonizzazione è una procedura introdotta con il PIR 2014, e pertanto ancora non sufficientemente sperimentata al momento della chiusura della Consultazione.

GI contestualmente a quelle relative all'impegno della capacità associato alla stipula della totalità degli Accordi quadro. Si veda a questo proposito la misura 1.6.1 (c).

Sulla questione della soluzione al problema di eventuali richieste confliggenti, la normativa comunitaria e quella nazionale prevedono che il GI debba assicurare che la capacità dell'infrastruttura sia assegnata equamente, in modo trasparente e non discriminatorio; devono essere soddisfatte tutte le richieste, *"anche tenendo conto, per quanto possibile, dei vincoli gravanti sui richiedenti, compresa l'incidenza economica sulla loro attività"*⁷. Per questa ragione, in caso di richieste confliggenti, è prevista una specifica procedura di coordinamento (che deve essere esposta nel PIR) con la quale *"In caso di richieste confliggenti, il GI si adopera al fine di coordinarle nell'ottica di conciliare per quanto possibile tutte le richieste anche, se del caso, proponendo capacità di infrastruttura diverse da quelle richieste"*⁸.

Nel PIR 2012 la compatibilizzazione delle richieste era disciplinata al paragrafo 4.4.2, secondo cui nel caso di richieste confliggenti, il GI avrebbe dovuto proporre alle IF interessate delle ipotesi alternative, sulle quali le stesse IF avrebbero dovuto esprimersi entro 5 giorni⁹. Per il trattamento delle richieste confliggenti, il PIR 2014 ha introdotto il processo di armonizzazione. Si tratta di una fase in cui il GI, ricevute tutte le richieste di tracce, verifica la reciproca compatibilità e tenta di conciliare le posizioni confliggenti modificando le tracce richieste nell'ambito di una fascia di tolleranza ($\pm 15'$). Tale conciliazione è successivamente comunicata formalmente alle IF in maniera contestuale al progetto di orario: solo in quel momento le IF possono proporre osservazioni. Se l'armonizzazione non porta ad un risultato positivo, si passa al coordinamento.

Ora, benché nella fase di allocazione delle tracce il numero di conflitti sia molto limitato e le disposizioni che consentono di snellire la procedura siano meritevoli di apprezzamento, l'introduzione di una fase in cui il GI, con un processo non trasparente, modifica le tracce richieste in una fascia di tolleranza significativa ($\pm 15'$) senza contraddirittorio con i richiedenti può facilitare forme di discriminazione¹⁰. Occorre infatti ricordare che, specie nelle fasce di picco, anche pochi minuti di spostamento possono cambiare radicalmente la qualità di una traccia oraria, sia in termini di redditività che di efficacia (nel catturare, ad esempio, traffico in provenienza dalle linee su cui transita il servizio regionale), stante l'integrazione fra le diverse tipologie di servizi. Al fine di monitorare il processo di armonizzazione e di coordinamento, pare opportuno procedere all'acquisizione di informazioni annuali dal GI sulle modalità con cui si è pervenuti alla composizione delle richieste dei vari operatori nella programmazione dell'orario di servizio, con riferimento alle tracce richieste e a quelle concesse. Nelle fasce orarie di punta, poi, l'Autorità ritiene necessaria l'introduzione di una più contenuta soglia di flessibilità, pari a ± 10 minuti, in maniera da salvaguardare, per la porzione più critica e remunerativa del mercato, sia le esigenze rappresentate dagli Enti di programmazione del TPL che gli interessi commerciali di tutte le IF coinvolte. L'Autorità rileva infine che la procedura di armonizzazione beneficierebbe di maggiore trasparenza se fosse previsto un formale e tempestivo coinvolgimento delle IF richiedenti, qualora interessate da modifiche delle tracce, coinvolgimento che dovrebbe trovare espressa formulazione in tal senso all'interno del Prospetto informativo della rete.

Si condivide l'orientamento del GI, già manifestato nella bozza del PIR 2015, favorevole al ricorso a trasparenti criteri di priorità da seguire durante l'intero processo di assegnazione delle tracce orarie e non esclusivamente all'atto della dichiarazione di saturazione, oppure limitatamente alle infrastrutture specializzate, come è il caso attualmente. Nell'applicazione alle fasi progettuali dell'orario, i criteri non dovranno però avere finalità escludenti, ma costituire l'elemento su cui basare eventuali proposte alle IF di tracce diverse da quelle richieste, ferma restando l'osservanza del principio del soddisfacimento di tutte le richieste, tenendo conto *"dei vincoli gravanti sui richiedenti, compresa l'incidenza economica sulla loro attività"*¹¹.

A questo proposito, si deve convenire con quanto osservato da più parti che le disposizioni del DPR n. 146/1999 (che sono assunte nel PIR per il caso di conflitto di capacità su linee saturate) non siano sufficienti a delineare un sistema di priorità, tant'è vero che lo stesso Gestore le integra con ulteriori specifiche per il caso di linee saturate; tali specifiche

⁷ D.Lgs.n. 188/2003, art. 29, c.1.

⁸ D.Lgs. n. 188/2003, art. 29, c.4.

⁹ Nel PIR 2013 lo stesso paragrafo 4.4.2 risulta modificato, introducendo per le ipotesi alternative un limite di flessibilità: $\pm 15'$ con rispetto delle funzioni commerciali (se le tracce confliggono per più di 50 gg/anno).

¹⁰ Il GI ha osservato che il ricorso a margini di flessibilità ampi risponde invece all'esigenza di compatibilizzare richieste afferenti ad una serie di servizi promiscui (passeggeri AV/MLP/TPL, merci) che si svolgono spesso sugli stessi tratti di linea; caratteristica questa del sistema ferroviario nazionale che prevede ampie sovrapposizioni tra diverse tipologie di linee (tipicamente, AV e linee convenzionali).

¹¹ D.Lgs. n. 188/2003, art. 29 c.1.

potrebbero essere ulteriormente declinate, dando seguito alle osservazioni pervenute dagli intervenuti alla Consultazione, introducendo o esplicitando i seguenti principi:

- estensione della fascia oraria caratterizzata da priorità per i servizi quantitativamente e qualitativamente necessari a soddisfare la mobilità dei cittadini disciplinati da appositi contratti di servizio, al fine di renderla più coerente con la reale distribuzione del traffico dei passeggeri pendolari;
- assegnazione di priorità, nell'allocazione annuale della capacità, ai titolari di Accordi quadro;
- incentivazione del trasporto merci, anche di natura nazionale e su linea non specializzata, nella fascia oraria notturna, con assegnazione di priorità alle Imprese Ferroviarie titolari di contratti commerciali sottoscritti, sotese alla richiesta di tracce, per il trasporto di merci pericolose e per il trasporto combinato/integrato.

Come detto, il processo di coordinamento si colloca a valle di quello di armonizzazione, dove già si sono eventualmente composte talune richieste di accesso confliggenti; sulla base delle segnalazioni pervenute, il ricorso a tale procedura avviene peraltro in pochissimi casi. Unitamente a quello di armonizzazione, tale processo rappresenta un momento cruciale nella disciplina dell'accesso all'infrastruttura ferroviaria e deve essere pertanto improntato a criteri di trasparenza, equità e non discriminazione. A questo proposito, l'Autorità ritiene opportuno, al fine di eliminare le assimmetrie informative tra le IF partecipanti alla procedura di coordinamento, che il GI adotti fin da subito gli obblighi informativi inseriti nella Direttiva 2012/34/UE all'art.46(3)¹².

In merito alla questione del coinvolgimento di tutte le imprese ferroviarie nel processo di coordinamento, si osserva che una consultazione allargata a tutte le imprese, pur avendo il vantaggio della massima trasparenza nel processo di allocazione della capacità, potrebbe incrementare i costi di transazione connessi allo svolgimento della stessa procedura, allungandone oltremodo i tempi. Tuttavia, poiché in questa fase, possono essere presi in considerazione intervalli significativamente ampi (di norma maggiori di 30 minuti), i quali verosimilmente potrebbero riguardare un numero potenzialmente maggiore di imprese rispetto a quelle direttamente portatrici di richieste non armonizzabili, il coordinamento potrebbe essere allargato a quelle IF che, nel caso di rilevanti spostamenti di orario alle tracce interessate, dovessero a loro volta venire coinvolte.

Sull'ipotesi presentata dal GI di allestire un'offerta "a catalogo", si osserva che benché tale proposta, se implementata, potrebbe soddisfare le esigenze di pre-consultazione e pre-coordinamento invocate dalle IF, le sue modalità applicative potrebbero causare una limitazione della flessibilità nell'allocazione delle tracce, potenzialmente lesiva degli interessi di vari soggetti coinvolti e, in definitiva, della stessa ottimizzazione dell'uso dell'infrastruttura. L'Autorità si riserva in ogni caso di valutare, sulla base di ulteriori approfondimenti con il GI e le IF, l'offerta "a catalogo", anche in funzione delle concrete modalità di implementazione che il GI vorrà prospettare.

2.6 Misure di regolazione

- 2.6.1** Si prescrive al Gestore della infrastruttura della rete ferroviaria di fornire all'Autorità, entro il 31 dicembre di ogni anno, un documento informativo, in formato digitale elaborabile, che contenga:
- a) per ciascuna traccia richiesta nell'ambito della programmazione annuale del servizio: categoria, origine, destinazione, ora partenza, ora arrivo, fermate intermedie, istradamento, periodicità, materiale rotabile, richieste dalle Imprese ferroviarie ed assegnate dal Gestore della infrastruttura della rete ferroviaria;
 - b) segnalazione delle tracce rielaborate nel processo di armonizzazione, con le variazioni apportate;
 - c) segnalazione delle tracce oggetto di procedura di coordinamento e loro esiti.
- 2.6.2** Si prescrive al Gestore della infrastruttura della rete ferroviaria, nell'ambito del processo di armonizzazione, di ridurre la fascia di tolleranza a $\pm 10'$ nelle fasce orarie di punta.
- 2.6.3** Si prescrive al Gestore della infrastruttura della rete ferroviaria di inserire nel Prospetto informativo della rete la previsione esplicita del coinvolgimento, prima della conclusione del processo di armonizzazione, delle Imprese ferroviarie direttamente interessate da variazioni alle tracce richieste.

¹² "3. Il gestore dell'infrastruttura, sentiti i richiedenti interessati, cerca di risolvere eventuali conflitti. Le consultazioni in questo senso si basano sulla comunicazione gratuita, entro tempi ragionevoli e in forma scritta o elettronica, delle informazioni seguenti:
tracce ferroviarie richieste da tutti gli altri richiedenti sugli stessi itinerari;
tracce ferroviarie assegnate in via preliminare a tutti gli altri richiedenti sugli stessi itinerari;
tracce ferroviarie alternative sugli itinerari pertinenti proposte a norma del paragrafo 2;
descrizione dettagliata dei criteri utilizzati nella procedura di assegnazione della capacità."

- 2.6.4** Si prescrive al Gestore della infrastruttura della rete ferroviaria di integrare i seguenti criteri operativi nell'ambito del processo di allocazione della capacità:
- a) estensione della fascia oraria caratterizzata da priorità per i servizi quantitativamente e qualitativamente necessari a soddisfare la mobilità dei cittadini disciplinati da appositi contratti di servizio, al fine di renderla più coerente con la reale distribuzione del traffico dei passeggeri pendolari;
 - b) assegnazione di priorità, nell'allocazione annuale della capacità, ai titolari di Accordi quadro;
 - c) incentivazione del trasporto merci, anche di natura nazionale e su linea non specializzata, nella fascia oraria notturna, con assegnazione di priorità alle Imprese ferroviarie titolari di contratti commerciali sottoscritti, sottesi alla richiesta di tracce, per il trasporto di merci pericolose e per il trasporto combinato/integrato.
- 2.6.5** Si prescrive al Gestore della infrastruttura della rete ferroviaria di prevedere, nel Prospetto informativo della rete, l'inserimento delle informazioni da inviare ai soggetti coinvolti in procedure di coordinamento. Il contenuto minimo di tali informazioni dovrà comprendere:
- a) tracce ferroviarie richieste da tutti gli altri richiedenti sugli stessi itinerari;
 - b) tracce ferroviarie assegnate in via preliminare a tutti gli altri richiedenti sugli stessi itinerari;
 - c) tracce ferroviarie alternative proposte sugli itinerari pertinenti;
 - d) descrizione dettagliata dei criteri utilizzati nella procedura di assegnazione della capacità.
- Dette informazioni sono fornite senza che sia resa nota l'identità degli altri richiedenti, a meno che essi non vi abbiano acconsentito.
- 2.6.6** Si prescrive al Gestore della infrastruttura della rete ferroviaria di precisare, nel Prospetto informativo della rete, che le Imprese ferroviarie interessate possano portare all'attenzione dell'Autorità eventuali comportamenti discriminatori nella procedura di armonizzazione e/o di coordinamento nell'assegnazione delle tracce.

3. GESTIONE DELLA CIRCOLAZIONE PERTURBATA

3.1 Quadro di contesto e principali riferimenti normativi

Ambito Europeo:	Direttiva 2001/14/CE	artt. 11 e 24
	Direttiva 2012/34/UE	art. 54
Ambito Nazionale:	D.Lgs. n. 188/2003	art. 21
Rete ferroviaria:	RFI – PIR 2014	par. 2.4.5
	Prefazione Generale all'orario di servizio (ed.2007)	art. 7

3.2 Oggetto della consultazione - problematiche

Il PIR prevede che, in presenza di circolazione perturbata, il GI adotti tutte le iniziative necessarie per il ripristino della normalità, adoperandosi per contenere al minimo i ritardi per i treni interessati. I criteri di priorità a cui si attiene il GI sono descritti nel PIR e nella Prefazione Generale all'orario di servizio.

La problematica sottoposta a Consultazione attiene alla declinazione di tali criteri con specifico riferimento alle perturbazioni sulle linee AV/AC, dal momento che si registrano incolonnamenti in ragione delle diverse velocità del materiale rotabile. È stato segnalato che una diversa soluzione, consistente nel dare priorità ai treni più veloci, con velocità massima pari o superiore a 300 km/h, permetterebbe di mitigare il fenomeno. Risulta quindi opportuno verificare se l'attuale formulazione delle norme tecniche adottate dal GI nella gestione della circolazione perturbata presenti delle criticità.

3.3 Quesiti posti in consultazione

- Q.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.
- Q.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?

3.4 Sintesi delle osservazioni

Una IF nuova entrante si è espressa a favore della proposta di cui al quesito 3.1, sostenendo che la sua adozione porterebbe ad un utilizzo più efficiente dell'infrastruttura. Alcune Regioni esprimono tuttavia la preoccupazione che la misura proposta penalizzi il trasporto regionale, potendo determinare un incremento dei casi in cui le perturbazioni sulla linea ad alta velocità propaghino i loro effetti anche sulla rete convenzionale. Ciò in ragione delle disposizioni che nel PIR consentono al GI, sotto la sua discrezionalità, di instradare i treni ad AV in ritardo nella rete convenzionale¹³.

Da molti rispondenti alla Consultazione emerge, inoltre, l'esigenza che nella gestione della circolazione perturbata venga introdotto un criterio di priorità a favore dei treni con più elevata frequentazione.

Sono state segnalate interdipendenze tra il sistema della gestione del traffico perturbato e il *Performance Regime*, che stabilisce le penalità nel caso di ritardo. Una IF ritiene che i treni a più alta velocità, una volta superata la tratta perturbata, possano, grazie alle loro prestazioni ed alle flessibilità temporali previste nelle tratte seguenti, recuperare parte del ritardo accumulato, sino addirittura a rientrare nel limite di ritardo ammesso dal *Performance Regime*, che viene registrato alla sola stazione di destinazione finale¹⁴.

¹³ Il riferimento è a quanto previsto al par. 2.4.5, lettera a), PIR 2014, laddove è specificato che "Se il treno in questione (AV, ndr) determini ritardi superiori alla soglia sopra indicata (10 minuti, ndr)... il GI provvederà in alternativa: ad instradare il treno con riduzione di velocità su linea convenzionale per l'intero percorso programmato o per parte di esso; a ritardarne la partenza su una traccia che ne garantisca le opportune condizioni operative".

¹⁴ Un'Associazione di IF operanti nel trasporto merci ha colto l'occasione per segnalare, nell'ambito delle problematiche della circolazione perturbata, una criticità nella gestione, da parte del GI, delle interruzioni per lavori di manutenzione che non sono note all'inizio dell'orario di

In merito alla proposta di dare priorità ai treni a maggiore velocità sulle linee ad AV/AC, il GI si è detto contrario, sostenendo che *"Qualora ... in presenza di situazioni perturbative della stessa, si desse priorità ai convogli con velocità più elevata, verrebbe ad amplificarsi il fenomeno dell'eterotachia, con conseguente riduzione di capacità"*. Di uguale avviso è l'IF *incumbent*.

3.5 Valutazioni dell'Autorità

In merito al quesito posto in Consultazione, allo stato, non emergono elementi a suffragio dell'opportunità di introdurre classi di priorità tra i diversi treni ad alta velocità. Secondo quanto affermato nelle Consultazione e ribadito da RFI nel corso delle Audizioni del 20 e 28 ottobre 2014, la soluzione prospettata avrebbe l'effetto complessivo di ridurre la capacità di traffico sulla rete¹⁵. Più efficaci sarebbero investimenti sull'infrastruttura volti a superare i c.d. "colli di bottiglia", che si verificano ai nodi principali o sulle altre tratte condivise tra AV/AC e traffico convenzionale, oppure una rimodulazione del *Performance Regime* in modo da comprimere la soglia di tolleranza nel computo delle penali per il ritardo registrato dal treno AV (al momento, pari a 15 minuti) e rilevare i ritardi anche nelle stazioni intermedie.

Alla luce di quanto precede, l'Autorità ritiene pertanto opportuno prescrivere al GI: (i) di pubblicare il cronoprogramma degli investimenti atti ad eliminare le limitazioni infrastrutturali che nuocciono alla fluidità del traffico, in particolare nei nodi principali e sulle tratte in comune tra AV/AC e traffico convenzionale, ivi inclusi gli investimenti di *upgrading* della infrastruttura ferroviaria allo stesso fine utile; (ii) una riformulazione del *Performance Regime*, eliminando la soglia di tolleranza nel computo delle penali da ritardo e introducendo rilevazioni dei ritardi lungo la tratta. Infatti, affinché possa essere perseguito l'obiettivo di uso più efficiente dell'infrastruttura, ed in linea con le aspettative dei passeggeri e delle IF, emerge chiaramente necessaria la modifica del *Performance Regime* che, a parità di condizioni, finisce per orientare il GI nella gestione del traffico perturbato. Su questo punto si rinvia a quanto previsto *infra* in tema di "*Performance Regime*".

In merito alla richiesta di vietare l'instradamento nelle fasce pendolari dei treni AV sulla rete convenzionale, si ritiene di procedere ad un monitoraggio del fenomeno, posto che al momento esso presenta, secondo quanto rappresentato dal GI, carattere eccezionale¹⁶. Ugualmente, saranno oggetto di particolare attenzione le dinamiche relative alla puntualità dei treni del traffico regionale¹⁷, analizzate su base territoriale, in considerazione del fatto che i treni a più elevata frequentazione appartengono al TPL regionale.

3.6 Misure di regolazione

3.6.1 Si prescrive al Gestore della infrastruttura della rete ferroviaria di pubblicare, nel Prospetto informativo della rete, il cronoprogramma degli investimenti programmati nei successivi cinque anni volti a ridurre i casi di circolazione perturbata, in particolare nei nodi principali e sulle tratte in comune tra AV/AC e traffico convenzionale. La pubblicazione dovrà essere corredata da ogni informazione necessaria al fine di individuare l'ordine di priorità degli investimenti programmati ed i criteri utilizzati per determinarne il rispettivo ordine di priorità.

servizio e, di norma, collocate dalle 24:00 alle 4:30. L'Associazione propone che la programmazione di tali interruzioni, trasferita alle proprie strutture periferiche "direttive", torni a essere coordinata dal GI a livello centrale. Nel corso della Audizione tenutasi il 20 ottobre 2014, RFI ha tuttavia confermato l'esistenza di un coordinamento centrale degli interventi di manutenzione non programmati.

¹⁵ In questo caso, il fenomeno invocato dal GI è quello della eterotachia, cioè quelle disfunzioni legate alla combinazione di flussi di traffico con diversa velocità su una stessa linea ferroviaria.

¹⁶ Il GI ha dichiarato che il numero degli instradamenti di treni AV su linee convenzionali nel 2013 si è limitato a non più di 5 casi.

¹⁷ Il traffico regionale risenta maggiormente del fenomeno della circolazione perturbata. Secondo rilevazioni pubblicate dalla Commissione Europea, l'Italia si colloca al quart'ultimo posto nella graduatoria tra gli Stati membri dell'UE, con l'89% dei treni regionali e locali con un ritardo inferiore ai 5 minuti (contro una media EU(22) del 93%), mentre il dato migliora nettamente se si considerano quelli a medio-lunga percorrenza, che includono l'AV, dove l'indice di puntualità sale al 93%, posizionandolo l'Italia al terzo posto (contro una media UE(22) dell'87%), preceduta solo da Finlandia e Danimarca (*Report from The Commission to the Council and the European Parliament: Fourth report on monitoring development of the rail market*, 13 giugno 2014, COM(2014) 353 final, grafici 35 e 36, p.50).

4. SGOMBERO DELLE INFRASTRUTTURE

4.1 Quadro di contesto e principali riferimenti normativi

Ambito Europeo:	Direttiva 2001/14/CE	art. 5, Allegato II
	Direttiva 2012/34/CE	art. 54
Ambito nazionale:	Provvedimento URSF n. 348/3 del 11/05/2011	
	Provvedimento URSF n. 1076/3 del 10/12/2013	
Rete ferroviaria:	RFI – PIR 2014	par. 2.4.7

4.2 Oggetto della consultazione - problematiche

Il paragrafo 2.4.7 del PIR prevede: *"In tutti i casi di impossibilità di marcia di un treno per cui si renda necessario procedere allo sgombero dell'infrastruttura dal materiale rotabile, il GI assume il ruolo centrale di direzione e coordinamento delle attività e delle risorse umane onde ridurre al minimo i tempi di fermata in linea di ogni treno coinvolto nell'evento e ripristinare il prima possibile il normale utilizzo dell'infrastruttura".*

Per assicurare lo sgombero, il GI deve poter disporre di locomotive e/o convogli di riserva, allocati dalle IF in determinati impianti della rete. La tematica era stata oggetto di un approfondimento nel corso del procedimento di aggiornamento straordinario del PIR 2011 conclusosi con il provvedimento URSF 348/3 dell'11 maggio 2011.

Il PIR, al par. 2.4.7.1, prescrive dunque alle IF l'allocazione di mezzi di riserva e soccorso nel seguente modo:

- Per le IF che svolgono servizi passeggeri su linee AV, almeno un convoglio di riserva a Milano, Firenze e Roma, ed almeno una locomotiva diesel a Torino, Milano, Bologna, Roma e Napoli;
- Per le IF che svolgono servizi merci o passeggeri su linee convenzionali o parzialmente su linee AV, convogli di riserva e locomotive diesel da dislocare negli impianti definiti dal GI in sede di assegnazione delle tracce, in ragione del programma di esercizio, rapportato sia all'estensione delle tratte esercite sia alla quantità delle tracce assegnate, il cui numero non potrà costituire per le IF un onere innaturalmente elevato rispetto alla dimensione del servizio di trasporto effettuato.

La disponibilità di locomotive/convogli di riserva si intende garantita anche attraverso i materiali in sosta, per i quali sia stato programmato l'utilizzo per servizio commerciale. La disponibilità di locomotive/convogli di riserva potrà essere altresì garantita anche in forma consorziata con altre IF.

Sempre nel provvedimento 348/3, l'URSF dichiarava non accettabile la posizione del GI che prevedeva per le IF la necessità di dotarsi di mezzi di soccorso attrezzati (carri gru, carri soccorso, altro mezzo idoneo) da utilizzare nei casi di incidenti con svio, ritenendo quella previsione un onere eccessivo per le suddette imprese, tale da costituire una reale barriera all'ingresso sul mercato. In tal senso, l'URSF chiedeva che fosse mantenuta in capo al GI la responsabilità dello sgombero del materiale non rimorchiable, fermo restando il ristoro economico da parte dell'eventuale responsabile. A tal fine prospettava che il GI potesse farsi promotore di una cooperazione tra le IF, organizzata in forma obbligatoria, coordinando la messa a disposizione dei mezzi di soccorso attrezzati da parte delle IF operanti in Italia che ne avessero il possesso.

4.3 Quesiti posti in consultazione

- | | |
|-------|--|
| Q.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. |
| Q.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? |
| Q.4.3 | Quali aspetti tecnici dovrebbero essere affrontati e risolti al fine di rendere effettiva una soluzione di questo tipo? |

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

4.4 Sintesi delle osservazioni

L'esito della Consultazione rivela, per l'immediato, una maggioranza di soggetti a favore della formazione di consorzi tra IF per la migliore messa a disposizione delle risorse necessarie al GI in caso di sgombero della infrastruttura ferroviaria. A questo proposito vengono proposti criteri differenti per stabilire gli oneri a carico delle IF¹⁸. Nel caso di incidenti che richiedano in particolare l'intervento di mezzi di soccorso attrezzati, la maggior parte delle imprese è concorde sull'opportunità di conferire al GI non soltanto il coordinamento delle operazioni (come già avviene), ma anche la titolarità dei mezzi e del personale che effettuerebbe le attività di sgombero.

È emerso inoltre che, nel caso di richiesta di intervento ad IF estranee all'evento per l'invio di mezzi di soccorso attrezzato, tali IF possono sottrarsi dall'intervento. Tali rifiuti, secondo alcune IF, risulterebbero opposti con finalità escludenti, anche tenuto conto che la gran parte dei mezzi è di proprietà dell'IF *incumbent*, con il risultato di obbligare le IF coinvolte nell'evento ad avvalersi di modalità di sgombero più costose e meno tempestive.

Molti soggetti propendono, come soluzione di medio-lungo periodo, per l'attribuzione al GI dell'intero svolgimento del servizio (sia per interventi con materiale ordinario che con mezzi di soccorso attrezzati), da tariffarsi nel PIR. Tale prospettiva è al momento osteggiata dal GI, che ritiene soddisfacente il sistema attuale che, sulla base di precise indicazioni circa l'allocazione dei mezzi, lascia libera iniziativa alle IF di stabilire accordi per la condivisione dei costi. Una piena operatività in tale ambito comporterebbe viceversa, da parte del GI, l'acquisizione dei mezzi per i soccorsi, che attualmente non sono nella sua disponibilità, ed inoltre renderebbe non utilizzabili le cd. "riserve calde"¹⁹ che invece sono a disposizione delle singole IF.

4.5 Valutazioni dell'Autorità

La possibilità di avvalersi di forme consorziali da parte delle IF è già prevista nell'attuale formulazione del PIR, ed è da ritenersi vantaggiosa, rispetto alla situazione in cui ogni impresa deve garantire la copertura richiesta dal GI con propri mezzi; ciò al fine di minimizzare l'impegno economico correlato all'organizzazione del servizio. L'Autorità ritiene che, nell'ambito della libera scelta della forma consorziale, debba essere lasciato all'iniziativa delle IF anche il criterio di ripartizione di costi, per i quali comunque si ritiene che debba essere tenuto in conto il volume di traffico complessivo sviluppato dalle singole IF.

Al momento, nel caso di intervento da parte di IF diversa da quella coinvolta nell'evento accidentale, le tariffe sono stabilite da RFI solo nel caso in cui venga utilizzata una locomotiva/convoglio, mentre indeterminato risulta il livello dei costi per l'utilizzo di mezzi di soccorso attrezzati di impresa terza²⁰. Peraltro, laddove precisati, tali importi

¹⁸ I rispondenti al quesito, compresi coloro che considerano ipotesi denegata quella del ricorso alla forma consorziale, propongono criteri differenti per stabilire gli oneri a carico delle IF, sintetizzati nella tabella che segue:

1. Quota fissa commisurata ai tr [*] km effettuati + corrispettivo orario per i servizi di sgombero richiesti
2. Quota fissa commisurata ai tr [*] km esercitati nella porzione di rete attribuita alla locomotiva di soccorso + costo variabile per ciascun intervento
3. Quota fissa di pari entità per le IF firmatarie del consorzio (il cui importo dovrebbe essere stabilito, di volta in volta, in relazione al numero di tali IF) ed una quota variabile proporzionale al volume di traffico pianificato per ciascuna IF
4. Ripartizione in base a: <ul style="list-style-type: none"> • Tipologia di traffico (Lunga percorrenza, regionali, merci) • Tr[*]km effettuati • N° di interventi di sgombero negli ultimi 2 anni
5. Tariffazione a chiamata (funzione di GG/Fascia oraria/km di percorrenza)
6. In funzione dell'attuale dislocazione dei mezzi di soccorso e delle risorse a ciò dedicate

¹⁹ Si definiscono "riserve calde" i convogli in sosta prolungata presso le stazioni in attesa di essere utilizzati per servizi commerciali.

²⁰ PIR – Par. 6.3.4 – Tariffa per lo sgombero dell'infrastruttura in caso di impiego di mezzi di impresa ferroviaria estranea alla causa d'ingombro – Il corrispettivo, calcolato a corpo per ciascun intervento per lo sgombero effettuato con locomotive /convogli di riserva di altra IF estranea alla causa d'ingombro, è pari a 1.800,00 €/intervento se effettuato su infrastruttura convenzionale, è pari a 9.000,00 euro/intervento se effettuato

presentano un differenziale molto accentuato tra soccorso su linee AV/AC e linee tradizionali, in relazione al quale è opportuno approfondire la effettiva coerenza con il principio di orientamento ai costi.

Le questioni tecniche relative all'organizzazione del servizio di sgombero, che riguardano essenzialmente aspetti connessi alla compatibilità tra mezzi di soccorso e treni circolanti sulla linea, all'organizzazione del personale e questioni inerenti la sicurezza della circolazione, dovrebbero essere affrontate con l'ANSF direttamente nel contesto della soluzione proposta per l'eventuale cooperazione tra IF o, in prospettiva, nel quadro della fornitura del servizio da parte del GI.

Nel complesso, si ritiene opportuno che il GI proceda ad una riorganizzazione delle procedure di sgombero orientata, da un lato, alla riduzione dei costi complessivi a carico delle IF, dall'altro ad una gestione più efficace ed efficiente delle attività di sgombero. Sotto questo duplice aspetto si ritiene che:

- Nel caso di utilizzo di mezzi di riserva (locomotive, convogli), la gestione diretta con proprio materiale rotabile da parte del Gestore non sia preferibile in quanto comporterebbe la moltiplicazione degli oneri da porre in carico alle IF, non potendo esso utilizzare le "riserve calde" che sono invece a disposizione delle IF stesse. Per tale tipologia di interventi appare dunque più efficace mantenere in capo alle IF la disponibilità del materiale rotabile, mentre la regia delle operazioni di sgombero dovrebbe rientrare nelle competenze del Gestore, che manterebbe a tal fine in capo a sé la scelta della dislocazione dei mezzi. L'efficacia della gestione sarebbe tanto maggiore quanto più le IF fossero disposte a mettere in comune i mezzi ed il personale disponibile.

Sotto questo aspetto, l'Autorità si riserva di valutare, sulla base di ulteriori osservazioni delle dinamiche del settore, se prevedere misure che incentivino il ricorso a consorzi tra tutte le imprese operanti su base territoriale.

- Nel caso di interventi con mezzi di soccorso attrezzati (carri gru, carri soccorso od altri mezzi idonei), stante l'antieconomicità dell'ipotesi di prevedere la disponibilità di tali mezzi da parte delle IF o dei loro consorzi, è preferibile un intervento diretto del GI, che dovrebbe provvedere, direttamente o attraverso l'affidamento del servizio ad un soggetto terzo, scelto attraverso procedure ad evidenza pubblica, a garantire la disponibilità dei mezzi e la loro ottimale gestione ivi inclusa l'allocazione lungo la rete. Tale misura necessita di un tempo congruo per apportare le opportune modifiche organizzative ed approntare i conseguenti investimenti economico/finanziari.

4.6 Misure di regolazione

- 4.6.1** Si prescrive al Gestore della infrastruttura della rete ferroviaria di predisporre, consultate le Imprese ferroviarie e le loro Associazioni, nuove procedure di sgombero dell'infrastruttura, da inserire nel Prospetto informativo della rete, in conformità ai seguenti principi e criteri:
- a) efficace ed efficiente dislocazione del materiale rotabile di riserva (esclusi i mezzi di soccorso attrezzati), costituita con priorità da convogli commerciali costituenti la cd. "riserve calde" delle Imprese Ferroviarie. Tale dislocazione, sotto la regia del Gestore della Infrastruttura, potrà essere posta in capo alle Imprese ferroviarie, eventualmente in forma consorziata;
 - b) efficace e tempestivo intervento sulle linee con materiale rotabile, su indicazione del Gestore della infrastruttura della reteferroviaria, indipendentemente dall'Impresa ferroviaria proprietaria;
 - c) esercizio dell'attività di sgombero con mezzi di soccorso attrezzati (carri gru, carri soccorso, altri mezzi idonei) in capo al Gestore della infrastruttura della rete ferroviaria, che dovrà dotarsi dei mezzi e assicurare la loro ottimale allocazione entro il 31 dicembre 2015. L'esercizio dell'attività di sgombero potrà essere effettuato anche da soggetto terzo, ove il suo affidamento avvenga a seguito di procedure concorsuali, da concludersi entro il 30 giugno 2016;
 - d) fissazione di tariffe per gli interventi di sgombero più tipici, in caso di utilizzo di materiale di altra Impresa ferroviaria, su linea tradizionale e linea AV, sulla base del principio di orientamento ai costi, più un utile ragionevole;
 - e) introduzione dell'obbligo per le Imprese ferroviarie, fino a quando la gestione dell'attività di sgombero non sia effettuata dal Gestore della infrastruttura della rete ferroviaria, di rendere disponibili i mezzi di soccorso attrezzati in loro possesso, al fine di consentire, su richiesta del lo stesso Gestore, lo svolgimento

su linee AV/AC o su linee con velocità superiore a 200 km/h. Gli importi introitati da GI saranno trasferiti all'IF intervenuta. Qualora l'intervento di sgombero venga effettuato con mezzi di soccorso attrezzati (carri gru, carri soccorso, altro mezzo idoneo) in disponibilità di IF o di terzi estranei allo sgombero, l'IF responsabile dell'evento è tenuta al pagamento di tutti gli oneri connessi all'intervento medesimo richiesti e documentati dal soggetto intervenuto.

di un servizio efficace e non discriminatorio. L'eventuale rifiuto di una Impresa ferroviaria all'uso dei propri mezzi deve essere giustificato per iscritto da oggettive e dimostrabili difficoltà di carattere tecnico.

Le nuove procedure di sgombero, parte del Prospetto informativo della rete, dovranno essere pubblicate sul sito web del Gestore della infrastruttura della rete ferroviaria entro 90 giorni dalla pubblicazione della Delibera e rese operative entro i 30 giorni successivi alla loro pubblicazione.

5. EFFETTI DELLA MANCATA CONTRATTUALIZZAZIONE E/O UTILIZZAZIONE DELLE TRACCE

5.1 Quadro di contesto e principali riferimenti normativi

Ambito Europeo:	Direttiva 2001/14/CE	art. 12
	Direttiva 2013/34/UE	art. 36
Ambito Nazionale:	DM 21 marzo 2000 n. 43T Provvedimento URSF del 10 dicembre 2013 n. 1076/3	art. 7
Rete ferroviaria:	RFI – PIR 2014	parr. 4.6.1, 4.6.2 e 4.6.3 e cap. 2 parte speciale B.4 e C.3

5.2 Oggetto della consultazione - problematiche

Le conseguenze economiche relative alla mancata contrattualizzazione delle tracce o al loro mancato utilizzo da parte delle IF sono fissate, rispettivamente per infrastruttura tradizionale e per infrastruttura AV, ai paragrafi 4.6.1-4.6.3 e cap. 2 parte speciale B.4 e C.3 del PIR.

La disciplina attualmente prevista dal PIR prevede penali per la mancata contrattualizzazione o utilizzazione di tracce, calcolate in percentuale sul canone. Le percentuali risultano differenziate per i casi di mancata contrattualizzazione e per mancato utilizzo, per tracce che interessano o meno sezioni di infrastruttura a capacità limitata e per infrastruttura AV ed infrastruttura tradizionale. Nel caso di mancato utilizzo sono previste differenziazioni in rapporto ai tempi con cui l'IF comunica al GI la formale disdetta. Inoltre, sono previste, con riferimento esclusivo all'infrastruttura tradizionale, delle franchigie a beneficio delle IF sulle penali per mancato utilizzo, calcolate come percentuale sull'importo contrattualizzato (10% per il trasporto passeggeri e 20% per il merci).

La *ratio* dell'introduzione delle penali è quella di garantire gli impegni assunti dalle IF all'atto della richiesta di capacità o a seguito della contrattualizzazione, a salvaguardia di un'efficiente ed ottimale utilizzazione della capacità disponibile e al fine di responsabilizzare le IF richiedenti tracce nei confronti delle altre IF, anche per disincentivare comportamenti anticoncorrenziali consistenti nella prenotazione di capacità dell'infrastruttura non correlata all'effettivo utilizzo. Allo stesso tempo, le misure devono essere tali da non costituire un onere eccessivo a carico delle IF per non scoraggiarne la richiesta di capacità.

Oggetto della Consultazione è la verifica dell'attuale sistema, dato il suo rilievo per gli operatori, per evidenziare eventuali problematiche.

5.3 Quesiti posti in consultazione

- Q.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.
- Q.5.2 Si richiedono considerazioni motivate in merito alla disciplina delle conseguenze economiche in caso di mancata contrattualizzazione o utilizzazione di tracce sull'infrastruttura AV/AC.

5.4 Sintesi delle osservazioni

Alcune IF propongono la riduzione delle penali, in particolare nel settore del trasporto merci e nel trasporto AV. Viene inoltre chiesto da più parti che le penali siano eliminate nei casi in cui il GI riallochi le tracce non contrattualizzate (o non utilizzate) ad altra IF. In alternativa, alcune IF propongono per il trasporto merci, stante la sua specificità per cui le tracce non utilizzate possono essere velocemente ricollocate sul mercato, che le penali siano applicate per un periodo limitato anziché per l'intero arco di validità dell'orario.

Con riferimento al trasporto AV, una IF propone di allineare il valore percentuale delle penali, sia in caso di mancata contrattualizzazione che in quello di mancata utilizzazione della traccia, a quello del l'infrastruttura tradizionale.

Propone inoltre di introdurre una franchigia sulle penali a favore dell'IF, sempre in analogia a quanto avviene per la rete tradizionale.

Un'altra problematica emersa nel corso della Consultazione riguarda la richiesta, da parte di una Regione e di alcune IF, di non applicare penali alle IF titolari di contratti di servizio pubblico, qualora il mancato utilizzo per variazione in corso d'orario derivi da un mancato trasferimento di risorse dallo Stato alle Regioni medesime affi datarie del servizio.

Infine, è stata segnalata, da parte di un'Associazione di IF operanti nel settore merci, la necessità di distinguere tra il trasporto passeggeri e il trasporto merci ai fini dell'applicazione della franchigia. Secondo l'Associazione, nell'attuale sistema una IF che opera in entrambi i settori (è il caso in particolare di Trenitalia) può disporre di una franchigia data dalla somma di quella spettante per le due tipologie di trasporto, dalla quale viene sottratto l'importo delle penali senza distinguere se esse originino dal ramo passeggeri o da quello merci. L'Associazione argomenta che "*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*". Ne segue la possibilità che una IF attiva in entrambe le tipologie di trasporto possa di fatto utilizzare la franchigia prevista per il trasporto passeggeri per ridurre i propri costi nel settore merci, acquisendo un vantaggio competitivo ingiustificato rispetto alle altre IF attive soltanto nel settore merci.

Sulla tema delle penali, il GI si è manifestato disponibile ad una loro modifica, osservando però che le regole che disciplinano le conseguenze economiche in caso di mancata contrattualizzazione e/o mancata utilizzazione della capacità sono necessarie per responsabilizzare le IF all'atto della contrattualizzazione e dell'utilizzazione. Tra le motivazioni addotte a fondare la necessità delle penali, esso richiama l'esigenza di tutelare "*le altre imprese ferroviarie, le quali: i) da un lato - per effetto della necessaria compatibilizzazione con le tracce rilasciate all'impresa ferroviaria che si rende "inadempiente" - divengono destinatarie di un progetto orario che, con ogni probabilità, non è completamente aderente alle richieste da esse formulate e, quindi, non integralmente satisfattivo rispetto alle loro esigenze commerciali; ii) dall'altro, non possono disporre in fase di pianificazione dei propri servizi - della capacità richiesta dall'impresa ferroviaria che si rende inadempiente, con intuibili conseguenze in termini di contrazione delle possibilità di sviluppo e incremento del traffico.*" La penale, tra l'altro, avrebbe anche una "*funzione deterrente, allo scopo di evitare che un'IF non utilizzi parte della capacità richiesta privandola alla disponibilità di altri operatori, generando così effetti distorsivi della concorrenza*".

A fronte di quanto sopra, il GI riconosce l'esigenza che le penali non rappresentino un elevato onere per le IF. Rileva, però, che la disciplina delle penali, ove eventualmente rimodulata, debba essere raccordata alla disciplina per le franchigie al fine di non sterilizzare l'effetto complessivo di tali misure.

5.5 Valutazioni dell'Autorità

L'Autorità ha richiesto a RFI il dato relativo alle penali effettivamente addebitate alle IF nel 2013 e una stima dello stesso dato per il 2014. Dai dati forniti da RFI, risulta che le penali complessivamente imputate alle IF al netto delle franchigie sono di importo assai contenuto per la rete tradizionale, mentre sono molto più consistenti per la rete AV, ove al momento non si applica nessuna franchigia. Non sembrerebbe quindi giustificata la richiesta di una ulteriore riduzione delle penali per i servizi sulla rete tradizionale, il cui importo è già molto basso, mentre sembra opportuna una riflessione sulla congruità delle penali per la rete AV.

In relazione alle proposte di allineamento delle penali previste per la rete AV, pertanto, non risultando evidenti ragioni per un trattamento differenziato tra i due tipi di infrastruttura, l'Autorità ritiene necessario un loro adeguamento ai livelli previsti per la rete tradizionale, precisando che possono essere assunti come valori di riferimento quelli relativi ai casi di tratte che interessano, anche solo limitatamente, sezioni di infrastruttura dichiarate a capacità limitata. Si ritiene inoltre opportuna, in analogia a quanto già previsto per la rete tradizionale, anche per la rete AV l'introduzione di una franchigia per mancato utilizzo di tracce contrattualizzate della stessa grandezza.

In merito alla richiesta avanzata da più IF secondo la quale non dovrebbero essere imputate penalità in capo alle IF nel caso di riassegnazione da parte del GI della capacità non contrattualizzata o non utilizzata, si osserva quanto segue. L'applicazione di penalità ha tre obiettivi: (1) risarcitorio, per via del mancato introito da parte del GI; (2) di incentivazione al rispetto degli impegni assunti in fase di richiesta delle tracce; (3) di evitare comportamenti opportunistici che possano ridurre la disponibilità delle tracce per altri operatori, generando così effetti distorsivi della concorrenza. L'annullamento della penale in caso di riassegnazione della traccia potrebbe effettivamente soddisfare, almeno in parte, la prima finalità ma non la seconda e la terza. In caso di forte domanda di tracce, un'impresa ferroviaria

ben potrebbe farsi assegnare capacità senza procedere poi alla successiva contrattualizzazione pur senza pagare per questo alcuna penale, pregiudicando in tal modo gli interessi di altri concorrenti che si vedrebbero privati della possibilità di pianificare adeguatamente la loro attività. Per altro, pare verosimile che oneri di contrattualizzazione e di aggiustamento di sistema siano sostenuti dal GI anche nella positiva circostanza di riassegnazione delle tracce. Pertanto, la completa cancellazione di ogni penalità nel caso di mancata contrattualizzazione in presenza di riallocazione appare una soluzione sbilanciata a favore delle IF inadempienti. L'Autorità considera opportuno che, in tali casi, sia mantenuta una penale, limitandone eventualmente il valore.

La riduzione dell'importo nel caso di ricontrattualizzazione delle tracce costituisce risposta anche all'esigenza delle IF merci di applicazione delle stesse per un periodo limitato anziché per l'intero arco di validità dell'orario.

Con riferimento alla questione riferita dalle Regioni ed all'eventuale necessità di ridurre i servizi in conseguenza di mancati trasferimenti di risorse dallo Stato, si ritiene condivisibile un'attenuazione delle penali ma solo nel caso in cui la diminuzione dei trasferimenti statali risultasse effettivamente non prevedibile al momento della presentazione della richiesta di capacità. Si ritiene che tale problematica possa essere affrontata all'interno dell'Accordo quadro specifico tra Regioni/Province Autonome/altri enti titolari dei servizi ferroviari di interesse non nazionale e GI, con apposite clausole che contemperino le esigenze delle parti contraenti e l'interesse generale a massimizzare l'utilizzo della capacità (vedi Misura di regolazione 1.6.4).

Quanto al problema segnalato da un'Associazione di imprese del trasporto merci relativamente al tema della cumulabilità delle franchigie, in linea di principio l'Autorità ritiene che, qualora venga mantenuto l'istituto della franchigia, debba essere espressamente specificato che l'applicazione delle franchigie sulle penali imputabili a ciascuna IF venga effettuata distintamente per tipologia di trasporto (merci, passeggeri), con riferimento ai rispettivi valori contrattuali, impedendo il ricorso al valore cumulato dei due importi. Nello specifico, tuttavia, dalle risposte fornite dal GI alle osservazioni sulla bozza del PIR 2015, risulta non supportata dai fatti la contestazione di vantaggi competitivi ingiustificati ottenuti da Trenitalia utilizzando la franchigia prevista per il trasporto passeggeri per ridurre i propri costi nel settore merci. Si riporta quanto precisato da RFI al riguardo: *"relativamente alla necessità di distinguere tra il trasporto passeggeri e merci ai fini del calcolo della franchigia applicabile alla singola impresa che effettui entrambi le tipologie di servizi, si evidenzia che già oggi i contratti di utilizzo, su cui viene effettuato il calcolo della franchigia, non è per singola impresa ma per tipologia di servizio. Questo significa che, a titolo di esempio, Trenitalia sigla con GI specifici i contratti per servizi merci e passeggeri, sui quali vengono calcolate le corrispondenti franchigie, che in nessun modo possono essere sommate."*²¹

Benché la specifica contestazione mossa dall'Associazione di IF del settore merci appaia non conferente, l'Autorità ritiene tuttavia che essa segnali una situazione oggettiva che, per la quota di penali alle quali si applica la franchigia, vede sempre debitrici di penali al GI le imprese merci di medie/piccole dimensioni mentre invece l'impresa che detiene la quota di mercato più ampia non registra sistematicamente alcuna penale. Dai dati forniti da RFI emergerebbe che la previsione di una franchigia nelle modalità di cui al PIR possa avere l'effetto di favorire le imprese grandi rispetto alle piccole²². Poiché l'ammontare della franchigia è proporzionale al totale delle tracce contrattualizzate, è evidente che un evento imprevisto (quale un guasto del treno o, per una impresa di trasporto merci, la perdita di una commessa) può avere un impatto completamente diverso, sotto il profilo degli oneri derivanti dal sistema penali-franchigie: per una IF con un volume di pedaggi per traffico più consistente, la penale derivante dal mancato utilizzo della traccia viene facilmente coperta dalla franchigia, mentre per una IF con un volume di pedaggi ridotto, la franchigia è proporzionalmente inferiore e potrebbe risultare non sufficiente a coprire la penale. L'Autorità ritiene pertanto che le modalità di calcolo della franchigia debbano essere modificate, prevedendo che essa venga calcolata in modo distinto per scaglioni di canone applicando percentuali decrescenti all'aumentare della classe di canone e comando gli importi così ottenuti.

²¹ Allegato a nota di RFI prot. 2105 del 30/9/2014.

²² I dati forniti da RFI, relativi alle penali imputate alle IF merci e alle franchigie spettanti, confermano che la franchigia, per come viene attualmente calcolata, costituisce una misura non neutrale rispetto al grado di concentrazione del mercato. Per il 2014, RFI stima un ammontare complessivo di penali, nel trasporto merci, di gran lunga inferiore all'importo che si ottiene sommando le franchigie spettanti a tutte le imprese. Ciò implica che se fossimo in un settore monopolistico e gli importi citati si riferissero pertanto ad una singola impresa, le penali sarebbero ampiamente coperte dalla franchigia. Anche abbassando la percentuale di franchigia al 6% (come proposto da RFI nella bozza di PIR 2015) l'ipotetica impresa monopolistica continuerebbe a non pagare nessuna penale. Invece, in presenza di una pluralità di IF, come avviene attualmente nel settore merci, si verifica che per alcune IF l'ammontare delle penali eccede il valore della franchigia.

5.6 Misure di regolazione

5.6.1 Si prescrive al Gestore della infrastruttura della rete ferroviaria di elaborare, sentite le Imprese ferroviarie e le loro Associazioni, una rimodulazione del sistema penali-franchigie per mancata contrattualizzazione o utilizzazione delle tracce, sulla base dei seguenti principi e criteri:

- a) non eccessiva onerosità per le Imprese ferroviarie;
- b) neutralità del sistema rispetto al grado di concentrazione del mercato, da perseguire attraverso il calcolo della franchigia per scaglioni di canone contrattualizzato, applicando percentuali decrescenti all'aumentare del canone;
- c) rispetto della specificità dei servizi, mantenendo la differenziazione delle franchigie fra servizi viaggiatori e servizi merci e specificando esplicitamente la non cumulabilità delle due franchigie;
- d) introduzione di un sistema di franchigie per mancata utilizzazione delle tracce anche per i servizi AV, a favore dell'Impresa ferroviaria, basato sugli stessi criteri di cui al punto b) ed allineato a quello previsto per le porzioni di infrastruttura dichiarate a capacità limitata della rete tradizionale;
- e) allineamento delle penali per mancata contrattualizzazione e mancata utilizzazione di tracce per i servizi AV a quelle previste per le porzioni di infrastruttura dichiarate a capacità limitata della rete tradizionale;
- f) mantenimento di una penale, sebbene in misura ridotta rispetto a quella ordinaria, anche in caso di riassegnazione delle tracce.

Il nuovo sistema di penali-franchigie, parte del Prospetto informativo della rete, dovrà essere pubblicato sul sito web del Gestore della infrastruttura della rete ferroviaria entro 90 giorni dalla pubblicazione della Delibera e reso operativo, entro i 30 giorni successivi la sua pubblicazione.

Al fine di consentire la vigilanza sull'applicazione dei suddetti principi e criteri, la nuova rimodulazione del sistema penali-franchigie dovrà essere comunicata all'Autorità entro la data della sua pubblicazione, corredata da una simulazione di calcolo al fine di evidenziarne l'impatto sulle Imprese ferroviarie interessate rispetto al sistema esistente.

6. PEDAGGIO PER L'UTILIZZO DELL'INFRASTRUTTURA FERROVIARIA

6.1 Quadro di contesto e principali riferimenti normativi

Ambito Europeo:	Direttiva 2001/14/CE Direttiva 2012/34/UE (in attesa di receimento)	artt. 7-10 artt. 29-37
Ambito Nazionale:	D.Lgs. 188/2003 D.M. 43T del 21/03/2000 s.m.i. D.M. 18/08/2006 Legge 27/12/2006, n. 296 D.M. 10/09/ 2013 Delibera CIPE 18 marzo 2005 n. 1	artt. 5-20 art.1, comma 970
Rete ferroviaria:	RFI – PIR 2014	Capitolo 6

6.2 Oggetto della consultazione - problematiche

Il valore del Pedaggio sulle linee della rete convenzionale è attualmente definito dal GI sulla base di quanto disposto dal D.M. 43T del 21/03/2000 e dalle sue successive modifiche ed integrazioni.

L'algoritmo di definizione, a partire dalla suddivisione della rete ferroviaria italiana in tre categorie (Rete fondamentale, Rete complementare, Nodi) si basa su tre componenti: (i) parte a tratta/nodo; (ii) parte a km/minuto; (iii) parte per consumo energetico.

Il canone complessivo per ciascuna traccia assegnata è costituito dalla somma delle singole componenti, che presentano modalità di calcolo diverse a seconda della categoria di appartenenza della porzione di rete impegnata. In particolare:

- La prima componente (parte a tratta/nodo) costituisce un diritto fisso;
- La seconda componente (parte a km/minuto) costituisce una quota a consumo, in funzione dei km percorsi sulle tratte della rete fondamentale e complementare, e dei minuti di permanenza nei nodi.
- La terza componente (consumo energetico) si determina moltiplicando la lunghezza della traccia in km per una tariffa unitaria valida per l'intera rete.

Il Pedaggio per la componente a tratta della rete AV si calcola in forma semplificata, unicamente sulla base del parametro treno*km.

Relativamente alla perimetrazione dei costi sottostanti alla fornitura dei servizi compresi nel pedaggio, il riferimento normativo principale è rappresentato dalla Direttiva 2001/14/CE del 26 febbraio 2001, successivamente modificata dalla c.d. Direttiva Recast (direttiva 2012/34/UE), da recepire nell'ordinamento italiano.

In particolare l'art. 7 comma 3 della Direttiva 2001/14/CE stabilisce che in linea generale *"i diritti per il pacchetto minimo di accesso e per l'accesso ai servizi sulla linea sono stabiliti al costo direttamente legato alla prestazione del servizio ferroviario"*. L'art. 8 comma 1 prevede altresì che *"Ai fini del pieno recupero dei costi da parte del gestore dell'infrastruttura, uno Stato membro può, se il mercato lo consente, applicare coefficienti di maggiorazione in base a principi efficaci, trasparenti e non discriminatori, garantendo nel contempo una competitività ottimale, in particolare per il trasporto internazionale di merci per ferrovia."*

Con specifico riferimento poi alla tematica di progetti specifici, tra i quali certamente è annoverabile, nel contesto italiano, il progetto per l'AV/AC italiana, va rilevato che l'articolo 8, comma 2 della citata Direttiva 2001/14/CE, prevede che *"Per progetti di investimento specifici, da realizzare in futuro o ultimati al massimo quindici anni prima dell'entrata in vigore della presente direttiva, il gestore dell'infrastruttura può stabilire o mantenere diritti più elevati, sulla base dei costi a lungo termine di tali progetti, purché si tratti di progetti che migliorano l'efficienza e/o la redditività e che, in caso contrario, non potrebbero o non avrebbero potuto essere attuati. Tale sistema di imposizione dei diritti può inoltre comportare accordi di ripartizione dei rischi connessi ai nuovi investimenti."*

Infine è opportuno rilevare che l'articolo 6 comma 1 della citata Direttiva prevede, in merito alla tematica del "Costo dell'infrastruttura e contabilità", che *"Gli Stati membri stabiliscono le modalità, ivi compresi, se del caso,*

pagamenti anticipati, necessarie affinché la contabilità del gestore dell'infrastruttura, in condizioni normali di attività e nell'arco di un periodo ragionevole, presenti almeno un equilibrio tra, da un lato, il gettito dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura, le eccedenze provenienti da altre attività commerciali e i contributi statali e, dall'altro, i costi di infrastruttura.”

La Direttiva 2012/34/UE (Recast) conferma l'impostazione generale della Direttiva 2001/14/CE, in particolare precisando (art. 31, comma 3) che i canoni per il pacchetto minimo di accesso e per l'accesso all'infrastruttura di collegamento agli impianti di servizio “sono stabiliti al costo direttamente legato alla prestazione del servizio ferroviario”; inoltre, (art. 32, comma 3) precisa che “Per progetti di investimento specifici, da realizzare in futuro o ultimati dopo il 1988, il gestore dell'infrastruttura può stabilire o mantenere diritti più elevati, sulla base dei costi a lungo termine di tali progetti”. Segnala infine che “anteriormente al 16 giugno 2015 la Commissione adotta misure che stabiliscono le modalità applicabili al calcolo del costo direttamente legato alla prestazione del servizio ferroviario”. A quest'ultimo riguardo si evidenzia come la definizione di tali “linee guida” o “Implementing Act” da parte della Commissione Europea sia al momento in corso di elaborazione e che è previsto per fine 2014 un primo draft.

Tra i riferimenti normativi nazionali precedentemente citati particolare rilevanza assume, anche in termini di adeguamento al quadro comunitario ed alle direttive 2001/12/CE, 2001/13/CE e 2001/14/CE, il decreto legislativo n.188/2003 (di recepimento di tali direttive) ed in particolare le disposizioni attinenti il canone di accesso contenute nell'art. 11 comma 4 e negli artt. 15 e 17.

In particolare l'art. 11 comma 4 stabilisce che “4. Al gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale, per la rete di propria attribuzione, sono affidati in via esclusiva i compiti e le funzioni relativi al calcolo e riscossione dei canoni e l'assegnazione di capacità sulla base delle disposizioni di cui agli articoli 17 e 27.”

L'art. 17 stabilisce (comma 1) che uno specifico decreto avrebbe dovuto approvare la proposta del GI per l'individuazione del canone dovuto per l'accesso all'infrastruttura ferroviaria nazionale, e che (comma 2) sulla base di quanto disposto da tale decreto il GI avrebbe dovuto procedere a calcolare il pedaggio. Il medesimo articolo indica (commi 3 e 4) anche le tipologie di costo da considerarsi in tale nuovo contesto (costi diretti e indiretti dei servizi di gestione d'infrastruttura forniti, i costi di energia, le spese generali dirette e quota di quelle indirette) ed i parametri da considerarsi ai fini della determinazione del canone (es. qualità, saturazione, usura, velocità, etc.); il comma 7 dello stesso articolo fornisce al Ministero, sempre con decreto, la possibilità di introdurre “ulteriori eventuali tipologie di costo da prendere in considerazione ai fini della determinazione del canone”.

Di fatto non risulta che tale decreto sia stato emanato; il comma 10 stabilisce peraltro che nelle more dell'emanazione del decreto ministeriale specifico, i canoni di utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria continuano ad essere calcolati sulla base dei criteri dettati dai decreti Ministro delle infrastrutture e dei trasporti in data 21 e 22 marzo 2000 e successive integrazioni.

Sempre il citato D.Lgs. n.188/2003 specifica all'art. 15 (*Costo dell'infrastruttura e contabilità*) che i conti del gestore dell'infrastruttura ferroviaria devono presentare un tendenziale equilibrio tra i ricavi complessivi a vario titolo conseguiti ed i costi relativi alla gestione dell'infrastruttura; specifica altresì che detti costi vanno conteggiati al netto degli ammortamenti²³, e che il gestore dell'infrastruttura utilizza un sistema di contabilità regolatoria che evidenzia i meccanismi di imputazione dei costi relativi a tutti i processi industriali relativi alla sua attività²⁴.

Per quanto riguarda poi specificatamente il servizio AV/AC, con il D.M. 18 agosto 2006 è stata definita la misura iniziale del Pedaggio AV/AC, nel valore di 13,1196 €/km. A tal fine il citato D.M. fa esplicito riferimento alla delibera CIPE 18 marzo 2005 n. 1 con la quale “è stato approvato l'aggiornamento del dossier di valutazione economico-finanziaria relativo alla linea alta velocità / alta capacità Torino-Milano-Napoli contenente in particolare il canone che le imprese ferroviarie sono tenute a corrispondere al gestore dell'infrastruttura per l'utilizzazione delle linee stesse”.

²³ Art 15 comma 1: “I conti del gestore dell'infrastruttura ferroviaria devono presentare un tendenziale equilibrio tra i ricavi derivanti dalla riscossione dei canoni di cui agli articoli 17, 18 e 19 e dei corrispettivi per la fornitura dei servizi di cui all'articolo 20, le eccedenze provenienti da altre attività commerciali e i contributi pubblici definiti nel contratto di programma di cui all'articolo 14, da un lato, e i costi relativi alla gestione dell'infrastruttura al netto degli ammortamenti, dall'altro.”

²⁴ Art 15 comma 2: “Il gestore dell'infrastruttura utilizza un sistema di contabilità regolatoria che evidenzia i meccanismi di imputazione dei costi relativi a tutti i processi industriali relativi alla sua attività. In particolare tale sistema presenta un grado di disaggregazione delle poste contabili tale da evidenziare l'attribuzione dei costi e dei ricavi ai singoli processi industriali, nonché la destinazione dei contributi ed incentivi pubblici. Il gestore dell'infrastruttura provvede ad aggiornare periodicamente l'imputazione dei costi secondo la migliore pratica internazionale.”

Successivamente, l'art. 1 comma 970 della Legge 27 dicembre 2006, n.296 ha stabilito (integrando a tal fine l'art. 17 del D.Lgs. 188/2003) l'adeguamento automatico dei pedaggi in funzione dell'inflazione, e comunque in misura non inferiore al 2% annuo per il pedaggio AV/AC. Infine il D.M. 10 settembre 2013 ha definito nella misura del 15% la riduzione da applicare, a decorrere dalla data del decreto (10 settembre 2013), sul valore del pedaggio in essere a tale data per le linee bidirezionali AV (pari a 14,7752 €/km). In tale D.M. viene evidenziato come il GI debba far fronte "...ad alcuni oneri di gestione, rivenienti da obbligazioni preesistenti sia in tema di investimenti, che di attività di manutenzione".

I provvedimenti normativi di riordino contenuti nella Legge Finanziaria 2006 e nella Legge Finanziaria 2007 ed i conseguenti Contratti di Programma hanno portato RFI a divenire proprietaria dell'infrastruttura AV/AC come realizzata all'epoca e responsabile della sua finalizzazione per la tratta TO-MI-NA secondo i progetti già approvati. In particolare, al momento del riordino, risultavano non coperti da risorse pubbliche circa 4,2 €MId per completare il progetto AV/AC TO-MI-NA, e veniva lasciato ad RFI l'onere di reperire le necessarie risorse finanziarie come risorse interne o capitale di debito.

Allo stato attuale risultano emergere due distinte problematiche.

La prima è relativa a criticità applicative della metodologia di calcolo del valore del pedaggio, nella misura in cui alcune disposizioni, normative e operative, introducono elementi di aggravio dei costi per le IF.

Ci si riferisce in particolare a:

- Invii a vuoto di materiale rotabile dalle località di deposito/sosta alle stazioni di partenza/arrivo, i quali sono assimilati a tracce commerciali;
- Sistema di pedaggio dei nodi, per il quale il computo "a tempo" introduce un pesante aggravio di costi per i treni più lenti;
- Questione delle tratte "doppi": per alcune tratte della rete fondamentale, per quanto brevi rispetto alla prevalenza della traccia di un singolo treno, il pedaggio si calcola assegnando a quella porzione di traccia la classificazione della tratta che la precede/segue (rete AV/AC o rete complementare a seconda della provenienza/destinazione della traccia stessa) e adottando la relativa metodologia di calcolo. Questo determina pedaggi differenziati per servizi diversi che transitano sulle medesime tratte, con aggravio di costi per alcune tipologie di servizi.

La seconda problematica attiene all'esigenza di una rivisitazione complessiva dei criteri alla base della definizione e articolazione del pedaggio (sia su rete convenzionale che AV/AC) al fine di:

- semplificare l'algoritmo di calcolo del pedaggio, oggi alquanto complesso rispetto alla sua reale significatività;
- rendere il pedaggio maggiormente aderente, in termini di orientamento ai costi, alle attuali condizioni di mercato ed alla prevista evoluzione in materia normativa e regolatoria.

6.3 Quesiti posti in consultazione

- Q.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 "doppi".
- Q.6.2 Si chiedono considerazioni motivate in merito al modello di pedaggio definito dal DM 43T/2000 e dai successivi atti in materia.
- Q.6.3 Si chiedono considerazioni motivate in merito a possibili evoluzioni a breve/medio termine dei criteri per la definizione dei corrispettivi relativi ai servizi non inclusi in pedaggio.
- Q.6.4 Si chiedono considerazioni motivate in merito all'evoluzione prospettica dei criteri di cui ai quesiti precedenti alla luce degli indirizzi previsti dalla Direttiva 2012/34.

6.4 Sintesi delle osservazioni

Per quanto attiene alla problematica degli "invii a vuoto", ovvero spostamenti di convogli non commerciali tra stazioni, sia le IF che le Regioni ritengono che tali fattispecie non debbano essere assimilate a servizi commerciali, richiedendo una riduzione del relativo pedaggio; in particolare, nel caso in cui essi siano imprescindibilmente collegati

ad una prestazione commerciale (spostamento impianto di deposito/sosta - stazione di partenza/arrivo), richiedono che i canoni vengano calcolati sull'unione dei servizi (invio e servizio commerciale) come un'unica traccia.

Relativamente alla problematica delle "tratte doppie", NTV sostiene l'iniquità della previsione del PIR – capitolo 6, appendice, parte A, punto 1 – che prevede l'assimilazione delle tratte elementari di adduzione alla rete AV/AC stessa (cioè dalla località di partenza al bivio di inizio della tratta AV/AC e dal bivio di fine della stessa tratta AV/AC alla località di arrivo/transito) a tratte di rete AV/AC, con conseguente aggravio di costi e discriminazione tra servizi che transitano sulle medesime tratte.

Alcune Regioni richiedono una riduzione del pedaggio per il transito dei treni regionali all'interno dei nodi, poiché l'attuale impostazione penalizza fortemente le IF sottoposte ad Obblighi di Servizio Pubblico nel campo del trasporto regionale, locale e soprattutto metropolitano, che proprio nei nodi effettuano più fermate e, spesso, vengono costretti a percorrere itinerari a bassa velocità per carenze dell'infrastruttura. La problematica è sentita anche dalle IF merci: per tale tipologia di trasporto, che ha la più bassa priorità nell'individuazione delle tracce all'interno dei nodi, allo svantaggio della minore velocità si aggiunge anche il maggior costo.

Per quanto attiene al modello di pedaggio definito dal DM 43T e alla sua possibile evoluzione il GI segnala di ritenere:

- che la revisione del modello debba muovere da quanto previsto dalla Direttiva Recast, con una modulazione delle tariffe:
 - secondo parametri di tipo *cost-based*, che mettano in relazione il prezzo all'usura prodotta dal singolo treno, per la copertura dei costi diretti;
 - secondo parametri di tipo *market-based*, in relazione all'*ability to pay* delle Imprese Ferroviarie, in funzione del segmento di mercato e del segmento di rete utilizzato;
- che il nuovo sistema di pedaggio debba essere tale da favorire "il ferro" nella competizione intermodale e contrastare il fenomeno del cosiddetto "*cherry picking*" che, ad avviso di RFI, sta impoverendo interi settori della rete (es. le linee del Sud e la rete complementare);
- che le modifiche al nuovo sistema di pedaggio debbano essere improntate a criteri di semplificazione rispetto a quanto previsto con l'attuale algoritmo;
- che debbano essere eliminate quelle che RFI ritiene essere "distorsioni tariffarie" determinate dalla presenza della parte fissa a tratta/nodo.

Relativamente ai driver di costo da utilizzare a copertura dei costi diretti, cui mettere in relazione il costo dell'usura prodotta dal singolo treno, RFI al momento ipotizza che possibili driver di costo possano essere individuati nella classe di peso del treno e di velocità dei veicoli.

Relativamente ai parametri di *ability to pay* RFI ritiene che possibili indicatori possano essere la densità di traffico e le caratteristiche prestazionali delle linee, nonché il diverso livello di vantaggio competitivo con le altre modalità, in relazione al segmento di mercato e al segmento di rete utilizzato.

A proposito dell'ultimo punto, RFI ritiene di dover evidenziare come, ad esempio, sul segmento del Trasporto Merci vi sia oggi a suo avviso un evidente squilibrio tra quanto rispettivamente pagato dalla gomma e dal ferro sulle linee verso il Sud (dove in alcuni casi vi è pedaggio autostradale nullo e dove "il ferro" ha anche la concorrenza della nave per l'*ecobonus*) e sulle linee autostradali di collegamento con l'Europa, dove invece sono previsti in genere pedaggi più elevati che sul resto della rete autostradale. Questo a fronte di un pedaggio su ferro che RFI ritiene equivalente e in alcuni casi addirittura inferiore a quello pagato non solo su altri segmenti della rete nazionale ma anche sulle tratte estere di confine.

Emerge dunque secondo RFI la necessità di rivedere verso l'alto il pedaggio delle linee di collegamento con l'Europa e verso il basso il pedaggio delle linee verso il Sud, in relazione alla diversa *ability to pay* dello stesso segmento di mercato (il merci), sul diverso segmento di rete utilizzato, al netto ovviamente di eventuali contribuzioni Iato servizi da parte dello Stato.

Per quanto riguarda la Lunga Percorrenza, RFI ritiene inoltre che sia opportuno rimodulare il pedaggio della linea DD Firenze-Roma, di fatto con caratteristiche di Alta Velocità (250 km/h), ma attualmente con pedaggio equivalente se non addirittura inferiore a quello pagato su altre porzioni di rete. Questo in linea con il principio dell'*ability to pay*, tenuto conto della maggiore attrattività e redditività dei servizi ad alta velocità.

In linea con lo stesso principio, RFI ritiene che una riduzione del pedaggio debba essere invece prevista sul segmento del cosiddetto Servizio Universale.

In sostanza il GI auspica un intervento regolatorio finalizzato alla definizione di principi per la determinazione dei canoni d'uso dell'infrastruttura e dei corrispettivi per la fornitura dei servizi nonché di ridefinire il sistema di controllo delle prestazioni del trasporto ferroviario, in modo da riempire il vuoto derivante dalla mancata attuazione di quanto previsto all'art. 17, comma 11, del D.Lgs. n.188/2003²⁵.

La Regione Emilia Romagna segnala ritiene auspicabile una maggiore differenziazione (sconto) del pedaggio per le linee con velocità massima minore o uguale a 140 km/h tenuto conto della minore necessità/attrezzaggio di apparecchiature di sicurezza, eventualmente applicabile anche per sub-tratte a bassa capacità (tratte a binario unico, lunghe sezioni di blocco, etc.).

La Regione Lombardia e la Regione Toscana propongono di valutare l'introduzione di un meccanismo di tariffazione decrescente in presenza di incrementi di produzione. Infatti, ogni aumento di produzione, fin tanto che non richiede investimenti per il potenziamento dell'infrastruttura, non comporta sensibili costi aggiuntivi al gestore. La più semplice implementazione di questo meccanismo è rappresentata dalla definizione di un canone forfettario per i servizi di nuova attivazione, in termini di valore medio chilometrico. Il canone forfettario dovrebbe essere definito da ciascuna Regione a livello di Accordo Quadro con il GI.

Relativamente al pedaggio per la rete AV/AC, NTV in data 22 maggio 2014, nell'ambito della consultazione di cui alla delibera 24/2014 dell'Autorità, ha presentato una nota contenente alcuni rilievi sul livello di tale pedaggio, che risulterebbe *"ingiustificato e quindi non coerente con i parametri normativi"*, in particolare non ritenendo ammissibile la correlazione del canone ai costi sostenuti per la realizzazione dell'infrastruttura, e richiedendo pertanto un ricomputo del canone chilometrico sulla base dei soli costi di circolazione, cioè *"dei soli costi sostenuti dal gestore dell'infrastruttura per fornire i servizi del pacchetto minimo di accesso"*.

6.5 Valutazioni dell'Autorità

6.5.1 Valutazioni in merito alle modalità applicative dell'attuale modello di pedaggio

Per quanto attiene alla problematica degli "invii a vuoto", l'Autorità ritiene la richiesta di riduzione del canone meritevole di attenzione: l'obiettivo può essere conseguito nell'ambito della completa revisione del modello di pedaggio, che sarà oggetto di apposito procedimento. In considerazione dell'aumento di ricavi da pedaggio che la liberalizzazione del mercato ha prodotto per il gestore dell'infrastruttura, una misura in tal senso può essere tuttavia immediatamente adottata con riferimento al segmento liberalizzato AV: per i servizi commerciali AV, l'Autorità ritiene appropriato che la traccia a vuoto concatenata ad una traccia commerciale seguente/precedente venga considerata un'unica traccia con quest'ultima; in tal modo viene ridotta sostanzialmente la componente di diritto fisso per tratta/nodo.

L'adozione di misure di immediata attuazione sulla questione delle tratte doppie, a giudizio dell'Autorità, appare di difficile applicazione a causa delle sue rilevanti ripercussioni economiche. Con la futura modifica complessiva dell'algoritmo di calcolo si ritiene possibile superare il concetto di "tratta doppia" e con ciò procedere ad un computo più equo del canone, tenendo in debita considerazione anche gli equilibri economici del Gestore.

Anche il problema dell'accesso ai nodi e del superamento del criterio "a tempo" nel computo del pedaggio, pur meritevole di attenzione, non pare di agevole soluzione con variazioni di applicazione immediata, in quanto necessita di una revisione complessiva del modello, che sarà possibile con l'avvio di un idoneo procedimento (vedi *infra*, par. 6.5.2).

²⁵ Che stabiliva che *"Con uno o più decreti del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti [...] sono definiti il quadro per l'accesso all'infrastruttura, principi e procedure per l'assegnazione della capacità, per il calcolo del canone per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria e dei corrispettivi per la fornitura dei servizi di cui all'art. 20 [...] e le regole in materia di servizi"*.

6.5.2 Valutazioni in merito all'impostazione ed evoluzione complessiva del modello di pedaggio

Nel merito della revisione complessiva del modello di pedaggio, si evidenzia che, anche alla luce delle prime osservazioni formulate sul tema da parte dei soggetti intervenuti al procedimento, tale regolazione dovrà assicurare, in prospettiva, un quadro proporzionato e prevedibile di regole e criteri di determinazione del pedaggio su rete convenzionale ed AV, in linea con l'evoluzione della normativa europea.

In tale ambito, considerate la complessità tecnica e regolamentare della materia, l'evoluzione del quadro normativo in atto, la necessità di dare piena esecuzione alla sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, sez. I, del 3 ottobre 2013, causa 369/11, nonché la necessità di applicare strumenti e modelli di simulazione appositamente approntati, la definizione di criteri concernenti i costi di gestione delle infrastrutture ferroviarie impone lo svolgimento di una specifica istruttoria.

A tal fine, risultano, tra l'altro, necessari ulteriori approfondimenti riguardanti numerosi ed interrelati aspetti concernenti, in via esemplificativa e non esaustiva:

- definizione di quali siano i costi direttamente legati alla prestazione del servizio ferroviario e come essi debbano essere calcolati, come evoluzione di quanto indicato all'art. 15 del D.Lgs 188/2003 in coerenza con quanto previsto dal citato art. 31 comma 3 della Direttiva 2012/34 "Recast" ed anche alla luce delle future Linee Guida da emanarsi dalla Commissione;
- definizione del trattamento dei costi, relativamente, in via preliminare e non esaustiva, a: perimetro dei cespiti riferibili ai singoli servizi, criteri di ammortamento da utilizzarsi, valore residuo dei cespiti a fine concessione, capitale circolante strumentale allo svolgimento dei servizi, struttura del capitale utilizzato e relativo costo, costi operativi di circolazione riferibili ai singoli servizi.

L'Autorità ritiene necessario, pertanto, avviare uno specifico e nuovo procedimento con consultazione pubblica finalizzato alla complessiva definizione dei criteri di determinazione del pedaggio per l'utilizzo delle infrastrutture ferroviarie, in modo che lo stesso sia, *inter alia*, correlato ai costi ed agli investimenti sostenuti, opportunamente parametrato, modulato ed orientato ai principi della trasparenza, rendicontazione, separazione contabile e sottoposto ad obblighi rafforzati di applicazione della contabilità regolatoria e relativa certificazione, nonché determinato al netto di eventuali indennizzi e contributi pubblici.

6.5.3 Valutazioni specifiche in merito al pedaggio AV/AC

In merito alle tematiche specifiche relative al pedaggio per l'infrastruttura AV/AC, con riferimento alla sua articolazione, al suo valore, alle implicazioni in termini di sviluppo della concorrenza ed alla sua rispondenza ai principi di orientamento al costo, in coerenza con il quadro normativo comunitario e nazionale, l'Autorità rileva quanto segue.

Relativamente alla sua articolazione, come si è precedentemente evidenziato, il Pedaggio per l'AV si modula allo stato unicamente sulla base del parametro treno*km, laddove su rete convenzionale l'attuale algoritmo di calcolo è articolato anche in funzione di altri parametri. Ferma restando l'esigenza di una significativa semplificazione dell'attuale algoritmo di calcolo su rete convenzionale, risulta certamente necessaria una armonizzazione tra le due articolazioni attualmente vigenti.

Una considerazione sul livello del pedaggio AV può essere effettuata in merito alla comparazione tra tale livello di Pedaggio ed il livello medio di pedaggio della rete ferroviaria. Al riguardo occorre segnalare che la tematica è complessa, per la necessità di tener conto sia delle differenti articolazioni del pedaggio su AV e del pedaggio su rete convenzionale (e quindi della necessità di riportare a omogeneità di parametro le due articolazioni), sia del fatto che la rete AV non è separata da quella convenzionale ed è con essa interconnessa (e che pertanto i treni AV possono percorrere anche tratte su rete non AV), sia dei differenti "consumi" che i vari segmenti di mercato cui le IF si rivolgono possono implicare (servizi verso passeggeri su rete convenzionale, a lunga distanza o per TPL, servizi cargo, etc.). In via esemplificativa e di prima approssimazione può essere utile far riferimento ad alcune elaborazioni effettuate dal medesimo GI, secondo cui:

- A livello di intera rete, il pedaggio medio riscosso può essere valutato in circa 3,24 €/km;
- A livello di pedaggio per AV va considerato attualmente il valore di 12,81 €/km.

Secondo il GI, il livello del pedaggio per rete AV/AC è più elevato di quello medio della rete convenzionale in ragione dell'esistenza di un *mark-up* connesso ai costi a lungo termine relativi allo specifico progetto di investimento

legato alla realizzazione della linea AV/AC Torino-Milano-Napoli²⁶. Tale approccio appare coerente con il disposto normativo, ed in particolare è allineato a quanto previsto dalla Direttiva 2001/14/CE all'art. 8, comma 2, precedentemente citato.

Rispetto a tali investimenti, il GI ha indicato all'Autorità quelli già realizzati direttamente al 31/12/2013, non coperti da contributi pubblici, e quelli da realizzare successivamente al 31/12/2013, in merito ai quali è stata inoltre indicata l'attuale pianificazione in termini di interventi annuali previsti.

Sulla base delle informazioni assunte, l'Autorità ritiene che, nella determinazione del livello di pedaggio, il GI debba orientarsi a principi di maggiore trasparenza ed efficienza economica, ed in particolare:

- a) in coerenza con quanto specificato dal D.Lgs 188/2003 all'art. 15, i conti del GI devono presentare un tendenziale equilibrio tra i ricavi complessivi a vario titolo conseguiti ed i costi relativi alla gestione dell'infrastruttura;
- b) le voci di costo ammissibili, ed in particolare gli oneri finanziari, devono essere valutati dal GI avendo riguardo ad ogni possibile ottimizzazione della gestione del debito, in coerenza con le migliori condizioni di mercato;
- c) gli investimenti del GI successivi al 31/12/2013 devono essere modulati annualmente, così come le linee di debito correlativamente accese;
- d) riguardo alla componente di costi di gestione dell'infrastruttura, la sua incidenza deve essere rimodulata nel tempo, con attuazione immediata, al fine di gravare in misura minore nel periodo in cui lo scenario competitivo si va dispiegando e consolidando.

Con riferimento ai criteri di ammissibilità delle voci di costo, l'Autorità ritiene opportuno prescrivere al GI che, per il computo del pedaggio di accesso alla rete AV/AC, siano ammissibili, in aggiunta alla componente relativa al costo di gestione dell'infrastruttura (adeguatamente rimodulato), esclusivamente le seguenti quote annuali degli oneri finanziari, opportunamente ottimizzati in coerenza con le migliori condizioni di mercato:

- a) la quota annuale degli oneri finanziari residui sostenuti direttamente dal GI per gli investimenti già realizzati al 31/12/2013, in quanto non coperti da contributi pubblici;
- b) la quota annuale degli oneri finanziari cumulati da sostenere per gli investimenti in corso di realizzazione successivamente al 31/12/2013, calcolati sui soli costi effettivamente sostenuti dal GI al netto dei contributi pubblici.

Si ritiene inoltre che il GI debba fornire all'Autorità adeguata evidenza, per ciascun anno, degli investimenti programmati, attivati e delle linee di debito correlativamente accese, fornendo ogni opportuna documentazione utile per valutarne la coerenza con le migliori condizioni di mercato.

In base ai principi e criteri sopra esposti, il GI ha reso noto all'Autorità di aver ricalcolato l'importo del pedaggio unitario per l'accesso alla rete AV/AC che, secondo le sue stime per l'anno 2015, si colloca intorno ad un valore di 8,2 €/km.

Alla luce delle attuali condizioni di mercato e dell'esigenza di promuovere azioni di supporto allo sviluppo dell'offerta dei servizi AV/AC, l'Autorità ritiene necessario prescrivere al GI l'adozione del pedaggio unitario relativo

²⁶ Nell'ambito delle analisi condotte dall'Autorità, è stato effettuato uno specifico approfondimento con il GI riguardo allo schema di finanziamento del progetto AV/AC. In merito RFI ha rappresentato come lo schema di finanziamento del progetto AV/AC abbia subito (a partire dal primo periodo 1991-1998) modifiche significative nel corso degli anni e che da ultimo, con i provvedimenti contenuti nella Legge Finanziaria 2006 e nella Legge Finanziaria 2007, siano stati consolidati il livello dell'investimento e le modalità di apporto dello Stato tramite finanziamento diretto al GI delle attività di completamento del progetto di investimento, lasciando tuttavia definitivamente a carico della società la copertura del fabbisogno finanziario residuo del progetto per una quota pari a circa 4,2 miliardi di euro, da assicurare con i margini derivanti dallo sfruttamento economico delle linee realizzate. Pertanto, in coerenza con gli schemi sopra citati, nel tempo sono state acquisite dal GI fonti per la realizzazione del Progetto TO-MI-NA in relazione a leggi finanziarie e/o provvedimenti legislativi ad hoc per quanto riguarda le fonti pubbliche e mediante la stipula di contratti di finanziamento per quanto attiene alle fonti private.

Il GI ha inoltre indicato che a seguito delle Legge finanziaria 2006 e di quella 2007 l'opera AV già effettuata è stata presa in carico dal GI nel 2006 per un valore comprensivo del valore lordo contabile (opere al lordo degli ammortamenti) e degli interessi capitalizzati (interessi intercalari) sulle opere in costruzione. A fronte di tale valore lordo delle opere lo Stato si è accollato i debiti contratti ed ha mantenuto un apporto in termini di "equity" (Capitale Sociale).

Il GI ha rappresentato inoltre che, in linea con quanto stabilito dalla legge finanziaria 2007, è a proprio carico l'onere di completare l'opera AV/AC, per una stima –come sopra indicato– di ulteriori € 4,2 Mld di investimenti, finalizzati a:

- assicurare la completa copertura finanziaria del Costo a Vita Intera della Linea AV/AC Torino – Milano – Napoli
- completare le attività sulle tratte AV/AC Torino – Milano, Milano-Bologna, Bologna-Firenze, Firenze-Roma e Roma-Napoli
- concludere le attività programmate sui Nodi di Bologna, Firenze, Roma e Napoli.

all'accesso alle tratte della rete AV/AC, così come calcolato dallo stesso gestore in coerenza con i principi e criteri sanciti ai punti precedenti.

6.6 Misure di regolazione

- 6.6.1** Si prescrive al GI di modificare la modalità applicativa per il calcolo del canone relativo alle tracce afferenti invii a vuoto di materiale rotabile relativo ai soli servizi AV/AC, assorbendo l'invio nella traccia commerciale immediatamente precedente/seguente, eliminandone in tal modo la componente di diritto fisso tratta/nodo;
- 6.6.2** Con riferimento ai criteri di ammissibilità delle voci di costo, l'Autorità prescrive al GI che, per il computo del pedaggio di accesso alla rete AV/AC, siano ammissibili, in aggiunta alla componente relativa al costo di gestione dell'infrastruttura, adeguatamente rimodulato, esclusivamente le seguenti quote annuali degli oneri finanziari, opportunamente ottimizzati in coerenza con le migliori condizioni di mercato:
- a) la quota annuale degli oneri finanziari residui sostenuti direttamente dal GI per gli investimenti già realizzati al 31/12/2013, in quanto non coperti da contributi pubblici;
 - b) la quota annuale degli oneri finanziari cumulati da sostenere per gli investimenti in corso di realizzazione successivamente al 31/12/2013, calcolati sui soli costi effettivamente sostenuti dal GI al netto dei contributi pubblici.
- 6.6.3** Si prescrive al GI di fornire adeguata evidenza all'Autorità, per ciascun anno, degli investimenti programmati, attivati e delle linee di debito correttamente accese, fornendo ogni opportuna documentazione utile per valutarne la coerenza con le migliori condizioni di mercato.
- 6.6.4** Si prescrive al GI di adottare con decorrenza immediata il nuovo pedaggio AV/AC, calcolato dallo stesso GI secondo i criteri di cui al punto 6.6.2.

7. PERFORMANCE REGIME

7.1 Contesto di riferimento e principali riferimenti normativi

Ambito Europeo:	Direttiva 2001/14/CE Direttiva 2012/34/UE Regolamento (CE) n. 1371/2007	art. 11 art. 35
Ambito Nazionale:	D.Lgs. n. 188/2003 D.Lgs. n. 70/2014	art. 21
Rete ferroviaria:	RFI – PIR 2014	Paragrafo 6.6; App. cap.6, parte C

7.2 Oggetto della consultazione - problematiche

Il *Performance Regime* è un sistema di incentivazione introdotto dal GI volto a minimizzare le perturbazioni del traffico e a migliorare le prestazioni della rete, attraverso la previsione di penalità in capo ai soggetti responsabili dei ritardi dei treni, IF oppure lo stesso GI. Esso è in linea con la disciplina comunitaria e nazionale. Il sistema prevede sanzioni per atti o eventi che originano ritardo, oltre una certa soglia di tolleranza, di norma variabile da 5 ai 30 minuti, a seconda della tipologia di traffico. Esso attribuisce, inoltre, a certe condizioni, premi in caso di prestazioni superiori alle *performance* dell'anno precedente.

7.3 Quesiti posti in consultazione

7. Performance Regime

- Q.7.1 Si chiedono osservazioni motivate in merito all'attuale impostazione del *Performance Regime*, basato sui ritardi registrati a termine.
- Q.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.
- Q.7.3 Si chiedono osservazioni in merito ai costi diretti e “di sistema” conseguenti alla proposta di cui al quesito 7.2.

7.4 Sintesi delle osservazioni

Il sistema adottato dal GI, mutuato da quello applicato a livello internazionale per il traffico merci, contabilizza solo il ritardo registrato alla stazione finale di arrivo del treno. Questo elemento è stato segnalato quale problematico da parte di diverse IF attive nei servizi di trasporto ferroviario passeggeri. Un altro elemento oggetto di critiche è l'ampia soglia di tolleranza per il computo delle penali, ritenuta da taluni soggetti non adeguata ad incentivare comportamenti virtuosi, così come il modesto valore della stessa penale, pari a soli 2 euro al minuto di ritardo (eccidente la soglia).

A proposito del valore di 2 euro per ciascun minuto di ritardo per la determinazione delle penali, una IF ha osservato che, abbinato all'esistenza di soglie consistenti, esso non consente all'IF di recuperare una parte significativa della penalità eventualmente da corrispondere ai viaggiatori, ai sensi del Regolamento (CE) n. 1371/2007²⁷.

La maggioranza dei partecipanti alla Consultazione ha pertanto manifestato un'opinione favorevole alla revisione del *Performance Regime*, aumentando il numero di rilevazioni lungo la tratta²⁸. Taluni soggetti hanno suggerito di registrare il ritardo accumulato: (i) in determinate stazioni intermedie, da scegliere per il TPL in accordo con i

²⁷ Il Regolamento (CE) n. 1371/2007 prevede la corresponsione del 25% del biglietto pagato in caso di ritardo pari o superiore all'ora e il pagamento del 50% dello stesso biglietto nel caso di ritardo pari o superiore alle due ore. Il D.Lgs. n. 70/2014 ha disposto un sistema sanzionatorio volto ad implementarne le disposizioni (art. 14 del cit. Decreto).

²⁸ Si registrano 9 soggetti su 15 rispondenti in favore della rilevazione dei ritardi anche nelle stazioni intermedie.

concedenti dei Contratti di Servizio, oppure (ii) nei nodi significativi della rete ferroviaria, o (iii) in tutte le fermate intermedie²⁹. Si rileva, al contrario, che alcune IF e un'Associazione di IF attive nel trasporto merci si sono espresse in favore del mantenimento del sistema in vigore. Peraltro, questi ultimi soggetti paventano un effetto negativo in termini economico/finanziari sui propri conti derivante da una riforma del sistema nel senso auspicato dagli altri intervenienti. Infatti, dal momento che, in base alle regole sulla gestione della circolazione perturbata, il traffico merci risulta ad oggi penalizzato, il ritardo complessivo computato secondo il nuovo approccio risulterebbe più importante (andando a sommarsi con quello a destino, quello subito nelle stazioni intermedie). Esse osservano che già con il sistema attuale le IF merci registrano sistematicamente penalità a loro carico, e prefigurano un loro aumento se venissero addebitati anche i ritardi in punti intermedi. La stessa Associazione propone inoltre di non imputare alcuna penale nei casi in cui, pur sussistendo un ritardo rilevabile secondo i criteri del *Performance Regime*, questo non abbia prodotto alcun effetto pregiudizievole nei confronti di altre IF oltre a quella da ritenersi responsabile.

Una richiesta presente in numerosi contributi è quella di aumentare il livello di trasparenza dell'implementazione del *Performance Regime*, attraverso:

- una comunicazione dei dati per singolo evento identificando il ritardo attribuito, il soggetto ritenuto responsabile, il treno coinvolto (traccia, giorno e orario);
- una visibilità sul sistema PIC-web dei dati di circolazione delle altre IF in tempo reale;
- l'adozione di equi criteri di implementazione³⁰;
- la possibilità di contestare le determinazioni del GI presso un soggetto terzo.

È stato segnalato infine che non rientrano nel *Performance Regime* i treni soppressi.

Alla Consultazione ha partecipato anche il GI, il quale si è reso disponibile a rivedere il sistema in più punti, nel senso auspicato dai vari partecipanti.

7.5 Valutazioni dell'Autorità

Alla luce delle osservazioni emerse dalla Consultazione, l'Autorità è favorevole ad una revisione del *Performance Regime*. Pare necessario, infatti, riallineare il sistema di incentivi per il traffico passeggeri, sia per le IF che per il GI, alle esigenze degli utenti passeggeri in arrivo alle stazioni intermedie. Limitando poi la rilevazione del ritardo nelle stazioni commerciali intermedie, il pregiudizio paventato dalle IF esercenti traffico merci non avrebbe ragione di sussistere. Per queste ultime, la destinazione finale sarebbe l'unico momento di applicazione delle eventuali penalità. Una modalità alternativa potrebbe essere quella di prevedere, per il solo traffico merci, rilevazioni del ritardo unicamente alla stazione di destinazione. In tal modo si potrebbero considerare anche punti intermedi di registrazione del ritardo non coincidenti con le stazioni commerciali intermedie, senza produrre effetti negativi sulle IF esercenti traffico merci.

Ugualmente meritevoli di attenzione appaiono all'Autorità tutte le iniziative che il GI vorrà adottare per aumentare la trasparenza del sistema (con l'accesso attraverso il PIC-web ai dati di circolazione delle IF, adozione di criteri coerenti e trasparenti in tema di attribuzione della responsabilità del ritardo, elaborazione di una procedura per la soluzione dei conflitti di attribuzione dei ritardi, etc.).

Diversamente da quanto prospettato da un interveniente alla Consultazione, va invece rigettata la proposta di non attribuire alcuna penale nel caso in cui un ritardo imputato ad una IF non si riverberi negativamente sulla operatività di altre IF. Ciò in quanto l'occupazione della traccia oraria per un tempo superiore a quanto contrattualizzato, comunque, comporta una più significativa attenzione e operatività da parte del GI, che è obbligato a rendere la propria attività di coordinamento del traffico, per quello specifico treno, per un tempo superiore a quanto convenuto.

Per quanto riguarda l'eliminazione delle soglie e l'aumento del valore di penalità per minuto, nonché la previsione di valori delle penali crescenti al di sopra delle soglie di 60 e 120 minuti, in modo da allinearle con le soglie previste dal Regolamento (CE) n. 1371/2007, l'Autorità ritiene che tali misure siano necessarie per aumentare l'efficacia

²⁹ In Gran Bretagna, ad esempio, vengono rilevati punti intermedi identificati sulla tabella di percorrenza del treno.

³⁰ È stato segnalato che, quando un treno arriva in ritardo per causa del GI e riparte con ritardo dovuto al primo evento, il GI addebita il ritardo eventualmente maturato a destino all'IF nella seconda traccia.

del sistema di incentivazione³¹, e che esse debbano essere valutate, verificata la sostenibilità economica per il GI nonché l'impatto economico/finanziario sui soggetti partecipanti al sistema, IF merci e IF passeggeri. In tal senso, tenuto conto della disponibilità del GI a riformulare il *Performance Regime* già rappresentata nella Consultazione e riconfermata nel corso delle Audizioni in data 20 e 28 ottobre 2014, si ritiene che ciò debba avvenire sentiti tutti i soggetti interessati (IF, loro Associazioni, enti titolari dei servizi ferroviari di interesse non nazionale e Associazioni consumatori) e alla luce dei criteri illustrati sopra. La nuova disciplina del *Performance Regime*, unitamente ad ogni dato utile per il suo apprezzamento, dovrà essere incorporata nel Prospetto Informativo della Rete e pubblicata sul sito web del GI.

7.6 Misure di regolazione

- 7.6.1** Si prescrive l'adozione, da parte del Gestore della infrastruttura della rete, di un nuovo *Performance Regime*, sentiti le Imprese Ferroviarie, le loro Associazioni, gli enti titolari dei servizi ferroviari di interesse non nazionale e le Associazioni dei consumatori, orientato ai seguenti principi e criteri:
- a) rilevazione dei ritardi anche nelle stazioni commerciali intermedie o in altri punti intermedi della rete;
 - b) eliminazione della soglia di tolleranza dei ritardi;
 - c) aumento della penalità unitaria per minuto di ritardo, eventualmente differenziata a seconda della tipologia di traffico (passeggeri vs merci);
 - d) ulteriore aumento della penale unitaria al raggiungimento dei 60 minuti di ritardo, incrementandola ancora al raggiungimento dei 120 minuti di ritardo;
 - e) introduzione di criteri orientati alla trasparenza (accesso ai dati del traffico via web; comunicazione puntuale degli eventi che hanno originato l'attribuzione di penalità - data, treno interessato, traccia, causa del ritardo, ritardo totale -; casistica dei ritardi e modalità di attribuzione della responsabilità del ritardo; identificazione di una procedura per risolvere eventuali conflitti in merito all'implementazione del sistema di incentivazione);
 - f) attribuzione di un ritardo convenzionale di 120 minuti per ogni treno passeggeri soppresso. Per il trasporto merci, il ritardo convenzionale attribuito in caso di soppressione sarà calcolato, in fase di prima applicazione, in modo tale che il rapporto tra penali per soppressioni e volumi di traffico, calcolato per l'insieme delle IF del settore merci da un lato e del settore passeggeri dall'altro, sia tendenzialmente lo stesso⁽¹⁾.

Il nuovo schema di *Performance Regime*, parte del Prospetto Informativo della Rete, dovrà essere pubblicato sul sito web del Gestore della Infrastruttura entro 90 giorni dalla Delibera e reso operativo entro i 30 giorni successivi dalla sua pubblicazione.

(1) Lettera modificata con la [delibera n. 140/2016](#) (prescrizione 6.3.4).

³¹ Ciò consentirebbe alle IF di meglio far fronte anche alle richieste di rimborso da parte dei passeggeri in caso di ritardi oltre la soglia dei 60 e 120 minuti ai sensi dell'art.17, Regolamento (CE) n. 1371/2007.

8. CONDIZIONI DI ACCESSO AI SERVIZI

8.1 Quadro di contesto e principali riferimenti normativi

Ambito Europeo:	Direttiva 2001/14/CE Direttiva 2012/34/UE	art. 5 e Allegato II art. 13 e Allegato II
Ambito Nazionale:	D.Lgs. n. 188/2003 L. 23 luglio 2009 n. 99 Direttiva P.C.M. 07/07/2009	art. 20
Rete ferroviaria:	RFI – PIR 2014	par. 5.2.1-5.2.8; par. 6.3

8.2 Oggetto della consultazione - problematiche

I servizi resi alle IF da parte del Gestore della Infrastruttura, oppure dall'operatore dell'impianto di servizio se diverso dal GI, sono disciplinati in ambito comunitario dalle Direttive 2001/14/CE e 2012/34/UE, mentre in ambito nazionale vige il disposto del D.Lgs. n. 188/2003, che ha recepito il contenuto della prima direttiva citata.

Il D.Lgs. n. 188/2003, all'art.20, co. 9, prevede che *"La definizione delle linee guida generali di regolazione, relative alla produzione ed all'acquisto dei servizi di cui al presente articolo, con particolare riguardo ai servizi di manovra ed alla disciplina di effettuazione degli stessi in autoproduzione, da parte delle imprese ferroviarie, deve essere contenuta nel decreto ministeriale di cui all'articolo 17, comma 11. Nel prospetto informativo della rete, di cui all'articolo 13, dovranno essere contenute le procedure specifiche di attuazione relative alla produzione e acquisto dei servizi di cui al presente articolo."* Tale decreto ministeriale non è mai stato emanato.

A sua volta, il GI ha individuato i servizi che sono offerti alle IF e i relativi canoni/tariffe. Infatti, nel PIR sono previste quattro tipologie di Servizi, ricalcando la distinzione fatta nell'ordinamento comunitario e nazionale:

- Servizi inclusi nel “pacchetto minimo di accesso” da considerarsi inclusi nel canone di utilizzo di cui al D.Lgs. n. 188/2003 (paragrafi 5.2.1 e 5.2.5):
 - Trattamento delle richieste di capacità di infrastruttura ai fini della conclusione dei contratti;
 - Utilizzo della capacità assegnata;
 - Uso degli scambi e dei raccordi;
 - Controllo e regolazione della circolazione dei treni, segnalamento e instradamento dei convogli, nonché comunicazione di ogni informazione relativa alla circolazione;
 - Uso del sistema di alimentazione elettrica per la corrente di trazione, ove disponibile;
 - Ogni altra informazione necessaria per la realizzazione o la gestione del servizio per il quale è stata concessa la capacità.
- Servizi Obbligatori, cioè servizi di cui le associazioni internazionali di imprese e le imprese ferroviarie hanno diritto all'accesso ed all'utilizzo dei relativi impianti, se esistenti (paragrafi 5.2.2 e 5.2.6):
 - Accesso e utilizzo di impianti di approvvigionamento di combustibile;
 - Accesso e utilizzo delle stazioni passeggeri, strutture ed edifici ad esse annessi;
 - Accesso e utilizzo di scali e terminali merci;
 - Accesso e utilizzo di aree e impianti di smistamento e di composizione dei treni;
 - Accesso e utilizzo di aree, impianti ed edifici destinati alla sosta, al ricovero ed al deposito di materiale rotabile e di merci;
 - Accesso e utilizzo di centri di manutenzione e ogni altra infrastruttura tecnica.

Il PIR prevede inoltre i seguenti servizi, tra quelli obbligatori:

- Collegamento ferroviario marittimo per/da Sicilia (rotta Villa S. Giovanni – Messina) e Sardegna (rotta Civitavecchia – Golfo Aranci)
- Accesso alla rete GSM-R di telecomunicazioni per i collegamenti di servizio terra/treno.
- Servizi Complementari (paragrafi 5.2.3 e 5.2.7)
 - Corrente di trazione;

- Preriscaldamento e climatizzazione treni passeggeri;
 - Rifornimento carburante;
 - Rifornimento idrico;
 - Servizi di manovra;
 - Assistenza alla circolazione di treni speciali;
 - Controllo della circolazione di treni che effettuano trasporti di merci pericolose;
 - Assistenza a persone a mobilità ridotta.
- Servizi Ausiliari (paragrafi 5.2.4 e 5.2.8):
 - Fornitura di informazioni complementari;
 - Studi di fattibilità di tracce orarie;
 - Apertura/abilitazione di impianti e/o linee chiuse/impresenziate;
 - Verifica tecnica sul materiale rotabile.

Le problematiche emergenti dalla prospettiva di un recepimento della Direttiva Recast attengono a diversi ordini di profili:

- una diversa articolazione nella Recast dei servizi all'interno delle varie categorie rispetto a quella prevista dalla legislazione nazionale vigente, che potrebbe essere causa di differenti modalità di accesso da parte dei potenziali fruitori;
- l'introduzione della figura dell'*operatore di impianto di servizio*, ovvero *"un'entità pubblica o privata responsabile della gestione di uno o più impianti di servizio o della prestazione di uno o più servizi alle imprese ferroviarie di cui all'allegato II, punti da 2 a 4"*, che deve essere caratterizzato da una adeguata separazione funzionale e contabile dalle imprese ferroviarie, in particolare se detentrici di una posizione dominante sul mercato;
- la definizione di procedure eque e non discriminatorie per l'accesso agli impianti, caratterizzate da tempistiche ragionevoli;
- la congruità dei canoni richiesti dai Gestori per l'esercizio dei servizi, che non potranno superare i costi della loro fornitura, aumentati di un profitto ragionevole.

8.3 Quesiti posti in consultazione

Q.8.1 Si chiedono osservazioni motivate in merito alla evoluzione prospettica del quadro delle condizioni di accesso ai servizi, come prefigurato dalla Direttiva 2012/34/UE.

8.4 Sintesi delle osservazioni

In previsione dell'avvio delle procedure di affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale su ferro, emerge da parte delle Regioni la necessità che il GI alleghi al PIR un'anagrafica completa degli impianti necessari per lo svolgimento dei servizi, in modo da poter richiamare tali informazioni nei propri bandi e garantire la parità di condizioni ai partecipanti alle procedure di gara.

Una IF osserva, in prospettiva, che la Direttiva 2012/34/UE per quanto riguarda i centri di manutenzione per l'AV pare peggiorativa dell'attuale quadro regolamentare (previsto dal D.Lgs. n. 188/2003, all'art. 20, c.2, lettera f). Al momento, l'accesso sarebbe garantito, mentre rientrerebbe nel pacchetto dei servizi ausiliari una volta recepita la nuova direttiva (si veda Allegato II, (4)(e) della Direttiva 2012/34/UE).

Un'Associazione di IF operanti nel traffico merci lamenta la mancanza di accessibilità per la generalità degli operatori ad alcuni impianti di manutenzione e altre infrastrutture tecniche. Per gli spazi di sosta, in particolare, segnala gli effetti dell'applicazione della Direttiva P.C.M. 07/07/2009³² sulla disponibilità di tali impianti.

³² Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri, d'intesa con il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti e con il Ministro de ll'Economia e delle Finanze, del 07/07/2009, riguardante impianti e scali merci, impianti manutenzione rotabili, aree o impianti per il ricovero, la sosta e la fornitura di servizi ai treni, accesso all'infrastruttura ferroviaria nazionale.

Per tutti i servizi, ma specialmente nel caso di impianti destinati all'utilizzo da parte dei passeggeri (stazioni), è sentita infine la necessità di un monitoraggio della qualità dei servizi offerti.

8.5 Valutazioni dell'Autorità

L'Autorità ritiene importante intervenire tempestivamente in ordine alla messa a disposizione e a canoni certi degli impianti necessari per lo svolgimento dei servizi ferroviari regionali in regime di contribuzione pubblica. Questo in quanto sono in scadenza i contratti di servizio con Trenitalia e imminenti le procedure competitive per l'assegnazione dei servizi (di 15 anni di durata, estendibili a 22% in caso di investimenti, tipicamente sul materiale rotabile). È pertanto necessario che tali impianti siano preventivamente censiti, in maniera da poter eventualmente inserirne la disciplina per l'accesso all'interno degli Accordi quadro che le Regioni stipulano con il relativo Gestore in previsione dell'espletamento delle gare. L'identificazione potrebbe avvenire mediante l'elaborazione di un *geodatabase*³³ contenente le seguenti informazioni:

- la localizzazione degli impianti;
- le loro caratteristiche e dotazioni esistenti, ed i relativi piani di sviluppo;
- il soggetto responsabile della loro gestione;
- le condizioni normative/economiche di accesso agli impianti stessi, sulla base di canoni per i servizi orientati alla copertura del costo della loro fornitura, aumentato di un utile ragionevole.

In prospettiva, per stazioni passeggeri, scali merci, aree di manovra, stazioni di deposito, in allineamento a quanto previsto dalla Direttiva Recast, è opportuno qualificare la figura dell'*"operatore dell'impianto di servizio"*, indipendente sotto il profilo organizzativo e decisionale da ente o società che *"è attiva e detiene una posizione dominante sui mercati nazionali di servizio di trasporto ferroviario per il quale il servizio è utilizzato"*. Prioritario, anche in questo caso, è la disponibilità di una anagrafica completa degli Operatori attivi sul mercato.

Sul tema dell'accessibilità degli impianti relativi ai servizi ausiliari, tra i quali i centri di manutenzione pesante, l'Autorità, tenuto conto che gli unici due operatori nell'AV dispongono di centri di manutenzione distinti, si riserva di monitorare l'evoluzione delle dinamiche nel settore interessato.

8.6 Misure di regolazione

8.6.1 (*misura abrogata con la delibera n. 130/2019*)

³³ Le rappresentazioni geocartografiche estendono le già consistenti possibilità dell'elaborazione dei dati ottenuta tramite database o fogli elettronici e possono essere adottate per migliorare analisi, valutazioni e, più in generale, "conoscenza" in numerosi processi decisionali e settori di ricerca che richiedono di tener conto dell'informazione geografica e localizzativa.

9. PERSONE A MOBILITÀ RIDOTTA (PMR)

9.1 Quadro di contesto e principali riferimenti normativi

Ambito Europeo:	Regolamento (CE) n. 1371/2007	artt. 18-25
Ambito Nazionale:	D.Lgs. n. 70/2014	art. 16
Rete ferroviaria:	RFI – PIR 2014	parr. 5.2.7 e 6.3.2

9.2 Oggetto della consultazione - problematiche

L'ordinamento comunitario e nazionale tutelano l'accesso ai servizi ferroviari per le persone con disabilità e per le persone a mobilità ridotta (di seguito: PMR)³⁴. Il Considerando (10) del Regolamento (CE) n. 1371/2007 relativo ai "Diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario", prevede che: *"I servizi di trasporto ferroviario di passeggeri dovrebbero andare a vantaggio di tutti i cittadini. Di conseguenza, le persone con disabilità e le persone a mobilità ridotta, a causa di disabilità, età avanzata o per altre ragioni, dovrebbero poter accedere al trasporto ferroviario a condizioni comparabili a quelle degli altri cittadini."*.

All'art. 22, il Regolamento comunitario stabilisce che *"In caso di partenza, transito o arrivo di una PMR in una stazione ferroviaria dotata di personale, il gestore della stazione fornisce gratuitamente l'assistenza necessaria all'interessato per salire sul treno in partenza o scendere dal treno in arrivo per cui ha acquistato un biglietto"*. Allo stato, per tali servizi, che vengono qualificati come servizi complementari nel PIR 2014, il GI chiede alle IF la corresponsione di tariffe, i cui importi sono riportati al corrispondente par. 6.3.2. Tali corrispettivi variano da un minimo di 40 euro, per un intervento senza carrello in una cd. Stazione Master, ad un massimo di 86 euro, con uso di carrello in altra stazione (non Master), compresa tra quelle ove è presente il servizio, al momento pari a 264 stazioni³⁵. Da più parti, tuttavia, è stato sostenuto che ciò si pone in contrasto con le previsioni di cui all'art. 22 del Regolamento comunitario, dove la gratuità dell'assistenza dovrebbe essere intesa non solo per il passeggero ma anche per l'impresa ferroviaria.

9.3 Quesiti posti in consultazione

Q.9.1 Passeggeri a mobilità ridotta: Si chiedono osservazioni motivate in merito alla attuale formulazione dei par. 5.2.7 e 6.3.2 del PIR, anche in relazione a quanto stabilito dall'art. 22 del Regolamento (CE) n. 1371/2007.

9.4 Sintesi delle osservazioni

La maggior parte dei partecipanti alla Consultazione, IF e Regioni, ha lamentato l'eccessiva onerosità del servizio reso dal GI. Una IF attiva nel TPL osserva che il modello è *"insostenibile nell'ambito del trasporto regionale"*, dato il ricavo contenuto per singolo passeggero; un'altra IF, anch'essa attiva nel trasporto regionale, concorda sull'eccessiva onerosità del servizio, pur manifestando un apprezzamento per il servizio che il GI garantisce attraverso la propria rete dedicata di Sale Blu. Una Regione suggerisce l'introduzione di tariffe differenziate a seconda della fattispecie di intervento, in maniera più dettagliata rispetto a quanto previsto ora dal PIR.

Taluni soggetti si spingono fino a sostenere che i costi dell'assistenza a terra debbano essere interamente assunti dal GI e non gravare affatto sulle IF. Peraltro, alcune IF sottolineano come gli interventi strutturali alle stazioni,

³⁴ L'art. 3 del Regolamento(CE) n. 1371/2007, definisce, al punto 15), la «persona con disabilità» o «persona a mobilità ridotta»: qualsiasi persona la cui mobilità sia ridotta, nell'uso del trasporto, a causa di qualsiasi disabilità fisica (sensoriale o locomotoria, permanente o temporanea), disabilità o handicap mentale, o per qualsiasi altra causa di disabilità, o per ragioni di età, e la cui condizione richiede un'attenzione adeguata e un adattamento del servizio fornito a tutti i passeggeri per rispondere alle esigenze specifiche di detta persona».

³⁵ Per una PMR in partenza, secondo quanto riportato nella Relazione di RFI redatta in ottemperanza all'obbligo di cui all'art. 16, comma 1 del D.Lgs. n. 70/2014, l'assistenza inizia 30 minuti prima dell'orario di partenza del treno. Perciò il servizio si svolge in un arco di orario contenuto, di circa mezz'ora.

che il GI avrebbe dovuto operare secondo le Specifiche Tecniche di Interoperabilità (STI), di cui alla Decisione della Commissione del 21 dicembre 2007³⁶, non siano stati ancora completati.

A questo proposito, molti soggetti hanno fatto presente che l'attuale sistema disincentiva il GI ad effettuare quegli investimenti sull'infrastruttura ferroviaria che consentirebbero alle PMR di fruire in autonomia del diritto alla mobilità (come il rialzamento a 55 cm del marciapiede per consentire l'incarrozzeramento diretto, idonei ascensori e servizi igienici), dal momento che la fornitura dei servizi di assistenza rappresenta per il Gestore un ricavo che verrebbe a cessare/ridursi una volta completate le STI. Alcune Regioni sottolineano come l'adeguamento delle stazioni venga spesso, in realtà, ribaltato sugli enti locali³⁷.

Viene segnalata anche una carente informazione circa le caratteristiche di accessibilità delle stazioni che non offrono il servizio di assistenza, così come la presenza disomogenea sul territorio degli stessi servizi di assistenza.

Il GI, che ha partecipato alla Consultazione, ha fatto presente che, in veste di *Station manager*, a partire dal 2011, ha reso disponibili servizi a terra per viaggiatori disabili e a mobilità ridotta, offerti gratuitamente alle PMR e a tariffe orientate ai costi per le IF. L'assistenza è disponibile in 264 stazioni, che comprendono 14 principali stazioni, le c.d. Stazioni Master, dove l'accoglienza alle PMR prevede l'accesso a spazi riservati, le Sale Blu, e servizi specifici.

9.5 Valutazioni dell'Autorità

La questione dell'accessibilità del materiale rotabile e delle stazioni per le PMR, nonché dell'assistenza alle stesse è tema di rilevante attualità, anche tenuto conto delle dinamiche demografiche in atto nel nostro Paese e nell'Unione³⁸. Dalla Consultazione è emerso che la totalità dei rispondenti lamenta l'eccessiva onerosità dei servizi di assistenza e/o l'opportunità che i relativi costi vengano sopportati esclusivamente dal GI, in virtù di quanto previsto dal quadro normativo comunitario. In merito a quest'ultima affermazione, l'Autorità svolge le seguenti considerazioni.

Il Regolamento (CE) n. 1371/2007 disciplina la materia per quel che qui rileva agli artt. 21 (Accessibilità), 22 (Assistenza nelle stazioni ferroviarie) e 23 (Assistenza a bordo). In tema di accessibilità, esso stabilisce che *"le imprese ferroviarie e i gestori delle stazioni garantiscono, mediante il rispetto delle STI per le persone a mobilità ridotta, l'accessibilità delle stazioni, delle banchine, del materiale rotabile e degli altri servizi alle persone con disabilità o a mobilità ridotta"* (art. 21 (1)). Nella Decisione della Commissione del 21 dicembre 2007 dove vengono individuate le STI, al punto 4.1.2.1 vengono elencate "le specifiche funzionali e tecniche del sottosistema Infrastruttura connesse all'accessibilità delle persone con mobilità ridotta" che comprendono, oltre ad idonei *"Rivestimenti dei pavimenti, Informazioni tattili, Percorsi tattili sul pavimento, Segnaletica su porte e pareti vetrate, Servizi igienici, Arredo, Biglietterie o distributori di biglietti/uffici informazioni, Obliteratrici, Illuminazione,"* etc., anche il *"Dispositivo di ausilio per la salita a bordo"*³⁹. Tutte le STI riportate sono di competenza del Gestore della stazione, inclusa l'attrezzatura per l'incarrozzeramento diretto (il menzionato *"dispositivo di ausilio per la salita a bordo"*).

Per quanto concerne l'assistenza nelle stazioni ferroviarie, si può delineare un obbligo in capo al Gestore della stazione di (i) provvedere all'assistenza se presente in stazione con proprio personale, ovvero (ii) indicare la stazione prossima dove tale servizio è disponibile (quest'ultimo obbligo, solo informativo, è condiviso con l'IF). In particolare, all'art. 22 (1), è stabilito che *"il gestore della stazione fornisca gratuitamente l'assistenza necessaria all'interessato per salire sul treno in partenza o scendere dal treno in arrivo"*.

³⁶ Decisione della Commissione del 21 dicembre 2007 relativa ad una specifica tecnica di interoperabilità concernente le «persone a mobilità ridotta» nel sistema ferroviario transeuropeo convenzionale e ad alta velocità, C(2007) 6633, GUCE L65/72.

³⁷ Quest'ultima circostanza pare tuttavia essere in linea con le previsioni del Regolamento (CE) n. 1371/2007, che consente una deroga agli obblighi previsti in capo al Gestore della stazione in caso di "contratto di servizio pubblico aggiudicato conformemente alla normativa comunitaria, purché l'autorità competente abbia predisposto attrezzature o disposizioni alternative che garantiscano un livello equivalente o più elevato di accessibilità dei servizi di trasporto" (art. 22, comma 2).

³⁸ "Questions of accessibility are essential to improve the modal share of rail, in particular in the context of ageing of the European population...Rail appears not to be reaching some 19% of the EU population because of accessibility issues.", Report from The Commission to the Council and the European Parliament: Fourth report on monitoring development of the rail market, cit. p.22.

³⁹ Decisione della Commissione del 21 dicembre 2007, cit.. Tale disposizione pare disattesa dalle norme operative che si è dato il GI, nonostante il fatto che la disposizione sia stata recepita nel UIC Code n.140 R del gennaio 2008, cioè dall'associazione che rappresenta i gestori delle infrastrutture ferroviarie a livello internazionale.

Questa norma è stata interpretata dal GI nel senso che la gratuità deve essere assicurata solo al viaggiatore, ma non anche all'impresa ferroviaria che lo trasporta. Tale interpretazione tuttavia non appare pienamente rispondente allo spirito delle richiamate disposizioni del Regolamento (CE) n.1371/2007.

Con specifico riguardo alla ripartizione degli oneri necessari a garantire l'accessibilità per la PMR delle stazioni e del materiale rotabile, essi appaiono delineati chiaramente nelle STI che prevedono che l'adeguamento del materiale rotabile è di competenza dell'IF, mentre quello della stazione è del Gestore dell'impianto. Per quanto riguarda l'assistenza in stazione, l'obbligo ricade sul Gestore della stazione, laddove dispone di personale, mentre è dell'IF l'assistenza a bordo treno⁴⁰. Circa l'obbligo di assistere la salita e la discesa dal treno della PMR, il Regolamento comunitario assegna tale obbligo ad entrambi i soggetti, se presenti (art. 22 (1) e art. 23)⁴¹. Laddove è necessario, per la salita e la discesa del passeggero a mobilità ridotta, l'uso di un dispositivo sollevatore, posto che quest'ultimo rientra nelle dotazioni dell'infrastruttura e discende dagli obblighi previsti dalle STI in capo al Gestore della stazione in tema di accessibilità, si può ritenere che cadano su di lui sia la responsabilità del suo utilizzo che i relativi oneri.

Alla luce della ricostruzione operata, appare corrispondere ad una ripartizione equa dell'onere dell'assistenza alle PMR la previsione, da parte del Gestore, di un contributo minimo a carico dell'IF, da esigere ogni qualvolta lo stesso Gestore provvede al servizio di assistenza, posto che l'unica componente del servizio sulla quale esiste un obbligo condiviso tra IF e Gestore della stazione e che, conseguentemente, può condurre ad una ripartizione dei relativi oneri economici, è quello riguardante la mera salita e discesa dal treno della PMR. Detto diversamente, si tratta allora di delineare una tariffa che sia equa, nel senso che tenga conto, nel determinare l'importo per il servizio a carico della IF, del prevalente obbligo in capo al Gestore della stazione di assistere la PMR laddove il servizio è reso nel perimetro stesso della stazione. L'Autorità ritiene che tale contributo debba essere in misura pari ai costi marginali per la fornitura del servizio.

Si consideri peraltro che l'assunzione (di larga parte) degli oneri da parte del Gestore per l'assistenza in stazione risulta anche funzionale ad un migliore allineamento degli incentivi alla implementazione di un programma di investimenti, come richiesto dalle Specifiche Tecniche di Interoperabilità. Laddove gli investimenti di "messa a norma" della stazione risultassero sufficienti a consentire la fruizione in autonomia da parte della PMR, non sarebbe più necessaria la relativa assistenza.

Infine, per assicurare una maggiore e più omogenea diffusione del servizio di assistenza nelle stazioni sul territorio nazionale, in modo da evitare ogni discriminazione tra gli utenti residenti in zone diverse, si ritiene necessario chiedere al Gestore la pubblicazione del cronoprogramma degli investimenti per le STI-2007-PMR previsti nel quinquennio a venire. Si ritiene anche opportuno intervenire per assicurare una più adeguata informazione in relazione alla possibilità e alle modalità di accesso alle stazioni in cui non viene fornito il servizio di assistenza alle PRM richiedendo al Gestore una informazione più chiara dei servizi disponibili su tutto l'insieme delle stazioni aperte al pubblico lungo la rete del GI.

9.6 Misure di regolazione

- 9.6.1** Si prescrive al Gestore della stazione di fornire il servizio di assistenza alle persone a mobilità ridotta consistente nell'accompagnamento al/dal binario del treno con costo totalmente a proprio carico nelle 264 stazioni già individuate dal Gestore della Infrastruttura e dove è presente con proprio personale.
- 9.6.2** Si prescrive al Gestore della infrastruttura della rete ferroviaria di determinare una tariffa, da pubblicare sul Prospetto Informativo della Rete, per il servizio di assistenza alle persone a mobilità ridotta offerto dove il Gestore della stazione è presente con proprio personale, che preveda un importo per l'Impresa ferroviaria pari ai costi marginali per la fornitura del servizio.
- 9.6.3** Si prescrive al Gestore della Infrastruttura di fornire le seguenti informazioni, con cadenza annuale, da rendere accessibili nel Prospetto Informativo della Rete pubblicato sul sito web dello stesso Gestore e nella sezione del proprio sito web dedicata alle persone con mobilità ridotta:

⁴⁰ L'art. 23, primo capoverso, recita: "Senza pregiudizio delle norme di accesso di cui all'articolo 19, paragrafo 1, le imprese ferroviarie forniscono gratuitamente alle persone con disabilità e alle persone a mobilità ridotta assistenza a bordo del treno nonché per salire e scendere dal treno.".

⁴¹ In mancanza di personale di accompagnamento a bordo di un treno o di personale in una stazione il Regolamento richiede sia al Gestore della stazione sia all'IF di effettuare "tutti gli sforzi ragionevoli per consentire alle persone con disabilità o alle persone a mobilità ridotta di avere accesso al trasporto ferroviario" (art. 21(2)).

- a) attuale distribuzione sul territorio delle stazioni aperte al pubblico prive dei servizi di assistenza alle PMR, con precisa identificazione delle caratteristiche di accessibilità;
- b) programma di investimenti nei prossimi cinque anni per l'adeguamento alle STI-PMR-2007 delle stazioni aperte al pubblico lungo la rete ferroviaria del Gestore della infrastruttura.

10. ASSEGNAZIONE DI SPAZI PUBBLICITARI, DESK INFORMATIVI, AREE PER LA FORNITURA DI SERVIZI AUTOMATIZZATI ALLA CLIENTELA

10.1 Quadro di contesto e principali riferimenti normativi

Ambito Europeo:	Direttiva 2001/14/CE Direttiva 2012/34/UE	Allegato II, par. 2(a) Allegato II, par. 2(a)
Ambito Nazionale:	D.Lgs. n.188/2003 Provvedimento URSF n. 890/5 del 5 novembre 2013 Provvedimento URSF n. 885/5 del 5 novembre 2013 Provvedimento AGCM n. 24804 del 19 febbraio 2014 - caso A443 NTV/FS/Ostacoli all'accesso nel mercato dei servizi di trasporto ferroviario passeggeri ad alta velocità	art. 20, co. 2, lett.b)
Rete ferroviaria:	RFI – PIR 2014	par. 2.3.3.2

10.2 Oggetto della consultazione - problematiche

L'accesso alle stazioni ed ai loro spazi è assicurato alle IF dall'ordinamento nazionale e comunitario. Il D.Lgs. n. 188/2003 stabilisce che *"le associazioni internazionali di imprese e le imprese ferroviarie, hanno altresì il diritto all'accesso ed all'utilizzo, a condizioni eque, non discriminatorie e trasparenti, di... b) stazioni passeggeri, strutture ed edifici ad esse annessi..."* (art. 20, co. 2, lett.b)). Anche la Direttiva Recast si occupa del tema in parola affermando, in proposito, che l'accesso deve essere consentito agli impianti e ai servizi ivi prestati, incluse tra l'altro, *"stazioni passeggeri, loro edifici e altre strutture inclusi i sistemi di informazione di viaggio e spazi adeguati per i servizi di biglietteria..."* (All.II, par.2(a)). Tali servizi ricadono nell'ambito dei servizi obbligatori che devono essere garantiti dal GI o dal Gestore della stazione, se diverso dal primo soggetto, laddove esistono i relativi impianti.

In tempi recenti, tuttavia, si sono registrati interventi, da parte sia dell'URSF, sia dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM), a fronte di segnalazioni di comportamenti scorretti da parte di Gestori di stazione nei confronti di una IF *newcomer*.⁴² Si è posto quindi il quesito se i criteri adottati dai Gestori di stazione siano idonei ad assicurare l'instaurarsi di un corretto *level playing field* tra imprese ferroviarie concorrenti.

10.3 Quesiti posti in consultazione

Q.10.1 Assegnazione di spazi pubblicitari, desk informativi, aree per la fornitura di servizi automatizzati alla clientela

Si chiedono osservazioni motivate in merito all'attuale formulazione del PIR, con particolare riferimento ai principi in base ai quali le risorse per i servizi di stazione vengono ripartite fra le imprese ferroviarie nonché ai criteri e procedure per l'assegnazione e l'ottenimento di spazi pubblicitari, di spazi per desk informativi e di aree per la fornitura di servizi automatizzati e non alla clientela finale.

⁴² Si veda il procedimento A443 citato nella sezione 10.1 *Quadro di contesto e Riferimenti normativi*, che si è concluso con l'adozione di impegni. In particolare, gli impegni offerti da RFI ed altre società del gruppo FS (Grandi Stazioni Spa e Centostazioni Spa) hanno sancito il diritto in capo all'impresa denunciante di desk informativi e biglietterie automatiche nelle stazioni servite in misura minima di due postazioni, con possibilità di aumentare lo spazio assegnato in modo proporzionale al traffico servito dall'IF in quella stessa stazione. È prevista anche una tempistica certa della procedura per l'allocatione delle biglietterie automatiche e dei desk informativi, che vede coinvolta la stessa IF nella scelta degli spazi, che dovranno essere precedentemente individuati dallo *Station manager* e comunicati al GI, il quale centralizzerà la procedura, in coincidenza con l'adozione di un nuovo orario di servizio.

10.4 Sintesi delle osservazioni

Nella Consultazione sono emerse doglianze con riguardo alle politiche di allocazione dello spazio per le attività tipiche delle IF all'interno delle stazioni rispetto a quello destinato ad altre attività commerciali svolte dal GI e dagli altri Gestori di stazione. In generale, è stata segnalata un'inadeguatezza complessiva degli spazi informativi rispetto a quelli destinati alla pubblicità, di solito non attinenti ai servizi ferroviari, a cui si sommerebbero richieste di maggiore trasparenza nei criteri applicati per la classificazione delle stazioni, indicando quali servizi informativi, di biglietteria, con relative caratteristiche, potrebbero essere richiesti dalle IF o dalle Regioni, Province Autonome o altri enti titolari dei servizi ferroviari di interesse non nazionale, in qualità di enti appaltanti servizi di TPL ferroviario. Una IF segnala "situazioni critiche" per la fornitura dei servizi automatizzati a prezzi elevati. Si dovrebbe, inoltre, ad avviso di una IF *newcomer*, concedere un maggiore spazio nelle stazioni per promuovere adeguatamente i servizi di nuovi operatori ferroviari.

Alcune IF rivendicano il diritto ad un pieno soddisfacimento del principio di non discriminazione fra operatori ferroviari in modo che i viaggiatori siano nelle condizioni, sin dal momento in cui accedono in stazione, di avere evidenza dell'esistenza di più operatori e scegliere liberamente il servizio di trasporto. L'IF *incumbent* osserva che un'equa ripartizione degli spazi deve necessariamente tener conto dell'ampiezza dell'offerta e della clientela interessata dai servizi di ciascuna impresa.

Questa posizione, che sottende un principio di proporzionalità nell'assegnazione degli spazi in base al traffico servito, è presente anche negli impegni presentati nell'ambito del procedimento AGCM A443, dove biglietterie automatiche e desk informativi sono allocati tra le IF proporzionalmente "al numero di treni medi/giorno in partenza e in arrivo nella stazione per tipologia di traffico"⁴³. Tale impostazione, ribadita dal GI nel corso della Consultazione, è stata criticata da una IF *newcomer* che la ritiene non conforme alle previsioni contenute nella Direttiva 2012/34/UE Recast che, all'art. 13(2), richiede la fornitura dei servizi obbligatori, tra i quali l'accesso alle stazioni e ai suoi spazi ed impianti, "su base non discriminatoria, a tutte le imprese ferroviarie". L'IF propone di estendere il principio di "medesima e omogenea evidenza al pubblico", assicurato dal GI per l'informazione sugli orari dei treni (par. 2.3.3.2 del PIR 2014), all'allocazione degli spazi assegnati alle IF nell'ambito della stazione.

10.5 Valutazioni dell'Autorità

Secondo le osservazioni pervenute e, in particolare, secondo quanto segnalato da Regioni e IF operanti nel traffico passeggeri, l'accessibilità degli spazi nelle stazioni e dei servizi ivi offerti appare ancora caratterizzata da elementi di criticità, anche a valle degli impegni assunti nell'ambito del procedimento AGCM A443⁴⁴.

Preliminarmente, si osserva che il contesto normativo nazionale e comunitario tutela le IF che chiedono l'accesso ai vari segmenti dell'infrastruttura ferroviaria, ivi comprese le stazioni, nell'esercizio delle loro attività tipiche. L'accesso alla stazione deve essere garantito per quelle attività, come le biglietterie, gli spazi per l'accoglienza e l'assistenza dei passeggeri e i desk informativi, che sono pertinenti allo svolgimento delle attività ferroviarie delle IF. Per garantire che gli spazi riservati alle attività di tipo informativo a disposizione delle IF siano adeguati, potrebbe anche risultare opportuno disporre misure di contenimento degli spazi commerciali esistenti. In tal senso, si evidenzia la necessità di monitorare le dinamiche esistenti a livello nazionale, sia con riferimento alle stazioni sulla rete principale (fondamentale, AV) che quella secondaria (complementare).

Dal punto di vista giuridico, tali servizi, secondo la classificazione presente nell'ordinamento comunitario e recepita da quello nazionale, presentano natura di servizi obbligatori, nel senso che laddove esistono i relativi impianti

⁴³ Per la precisione, gli impegni di RFI, Centostazioni e Grandi Stazioni specificano per le biglietterie automatiche (BSS) che "l'individuazione del numero delle aree assegnabili all'IF richiedente avverrà secondo un criterio che prevede una ripartizione degli spazi proporzionale al numero di treni medi/giorno in partenza/arrivo nella stazione, per tipologia di traffico (BSS per traffico locale/regionale, medio/lunga percorrenza, AV) e poi, con riferimento a ciascuna tipologia di traffico, l'ulteriore suddivisione sulla base del numero di treni dell'IF richiedente con fermata passeggeri in stazione" (Allegato alla Decisione AGCM del 19 febbraio 2014, nel caso A443 cit., pag.23).

⁴⁴ Questo dato è allineato con le rilevazioni della CE nel suo "Fourth report on monitoring of the rail market", pubblicato a giugno 2014, cit., dove emerge che il grado di soddisfazione per i servizi resi in stazione (accesso alle informazioni sui treni, biglietterie, pulizia degli spazi aperti al pubblico, procedure per i reclami) dei consumatori italiani colloca il nostro Paese al quart'ultimo posto, con un valore del 34% di giudizi buoni molto buoni, a fronte di una media UE (22) del 59%.

(le stazioni, nel caso di specie), l'accesso agli stessi e ai connessi servizi devono essere consentiti se richiesti dalla IF, e tariffati ai costi più un utile ragionevole⁴⁵.

Per quanto riguarda il criterio di proporzionalità adottato nel delineare gli impegni Antitrust da parte di RFI, si rileva che esso, pur avendo permesso di conseguire un significativo miglioramento rispetto alla situazione preesistente dell'accessibilità alla infrastruttura ferroviaria, non appare idoneo, nella declinazione attuale, ad assicurare agli operatori anche pari e adeguata visibilità e accessibilità⁴⁶. Si ritiene allora che il criterio della proporzionalità possa essere interpretato in senso migliorativo, per far sì che ad ogni singolo operatore sia garantita la possibilità di offrire i propri servizi in stazione con pari visibilità ed accessibilità, dal punto di vista dei passeggeri, di quelli offerti dagli operatori concorrenti⁴⁷. Questo, in taluni casi, potrebbe voler dire il superamento del principio di proporzionalità, dal momento che l'obiettivo di raggiungere un comparabile livello di visibilità necessita dell'assegnazione di un'adeguata quantità dello spazio a disposizione, e ciò potrebbe condurre ad una assegnazione di una quota ad una IF più che proporzionale al traffico servito dalla stessa (ad esempio, potrebbe essere il caso di una IF nuova entrante). Là dove una richiesta di accesso ai servizi della stazione non possa essere soddisfatta stante i vincoli di natura strutturale o contrattuale esistenti con altri operatori (altre IF o commerciali) e non sia possibile una soluzione negoziata tra le parti interessate, l'Autorità si riserva di intervenire nel caso specifico, su richiesta della parte/delle parti interessata/e.

Con riferimento all'utilizzazione dello spazio dedicato dal Gestore della stazione alle comunicazioni commerciali di IF e altre imprese di altri settori merceologici, l'Autorità ritiene meritevole di tutela la richiesta avanzata da una IF *newcomer* di accedere, a condizioni non discriminatorie, all'offerta del Gestore. Infatti, la possibilità di informare tempestivamente un pubblico di utenti di servizi ferroviari rappresenta un elemento di vantaggio concorrenziale significativo, suscettibile di alterare il confronto fra operatori concorrenti ove esso non fosse accessibile a tutte le IF. Le condizioni economiche applicate dal GI devono inoltre risultare sostenibili per l'IF richiedente. Questo significa, tra l'altro, che non necessariamente esse devono replicare le condizioni economiche offerte ad altre imprese (non IF) oppure a IF che risultano appartenere allo stesso gruppo economico del Gestore della stazione, posto che in quest'ultimo caso, tariffe elevate che non rappresenterebbero una barriera economica per l'*incumbent* in quanto andrebbero a compensarsi a livello di gruppo, se praticate ad una IF nuova entrante, indipendente dal Gestore della stazione, potrebbero risultare effettivamente ostative.

Alla luce delle considerazioni che precedono, si ritiene necessario identificare i diritti di cui godono le imprese ferroviarie nell'accesso alla infrastruttura stazione e ai suoi servizi. Sarebbe auspicabile che il GI/Gestore della stazione considerasse l'opportunità di estendere l'accesso alle stazioni dove è presente una sola IF anche ad altre IF, al fine di agevolare all'utenza l'accesso a tutti i servizi ferroviari sul mercato. Si dovrebbe anche prevedere la possibilità di concordare una durata maggiore dei contratti, compatibilmente al soddisfacimento dei diritti delle altre IF all'accesso agli spazi e ai servizi della stazione, e commisurata all'Accordo quadro sottoscritto, tenuto conto che le IF si dotano di Accordi quadro della durata di almeno 5 anni.

⁴⁵ Secondo la Direttiva 2001/14/CE, i servizi di accesso alla stazione e ai relativi servizi, sono ricompresi tra quelli dell'Allegato II, punto 2, che devono essere "forniti su base non discriminatoria e le richieste da parte delle IF possono essere rifiutate unicamente se esistono alternative valide alle condizioni di mercato" (art.5(1)). Essendo "servizi di linea" la Direttiva precisa che i relativi diritti "sono stabiliti al costo direttamente legato alla prestazione del servizio ferroviario" (art. 7(2)), anche se poi il criterio del costo viene bilanciato dalla previsione che vuole "i prezzi dei servizi di cui all'allegato II, punto, 2, si tiene conto della situazione della concorrenza nel settore dei trasporti ferroviari" (art. 7(7)). Anche il D.Lgs. n. 188/2003 ripropone i principi comunitari, rawisando unico elemento orientativo nella determinazione dei corrispettivi (equi e non discriminatori) "la situazione della concorrenza nel settore" (art. 20, comma 3). È nella Direttiva Recast, all'art. 32(7), che viene sancito l'orientamento ai costi per i servizi obbligatori, di cui all'Allegato II, punto 2: "Il canone richiesto per l'accesso agli impianti di servizio di cui all'Allegato II, punto 2, e per la prestazione dei servizi in tali impianti non può superare il costo della loro fornitura, aumentato di un profitto ragionevole". Tale principio appare oltremodo condivisibile in particolare per i servizi resi nell'ambito della stazione ferroviaria che, per definizione, non sono sostituibili, per la IF, con servizi resi altrove. Questa situazione di "monopolio naturale" rende particolarmente delicata la quantificazione dei canoni di accesso, soprattutto laddove si confrontano IF non integrate con IF appartenenti allo stesso gruppo del Gestore della stazione. Canoni eccessivamente elevati rappresentano per la prima una vera e propria barriera all'entrata, mentre per la seconda si compensano a livello di gruppo. Pertanto, risulta opportuno prevedere, per il calcolo della remunerazione del servizio, l'applicazione del criterio dell'orientamento ai costi, più un utile ragionevole, che si giustifica non solo per le richiamate motivazioni, ma anche, in prospettiva, per l'allineamento alla previsione contenuta nella Direttiva Recast.

⁴⁶ Si consideri inoltre che il criterio di proporzionalità non è previsto nella decisione dell'URSFn. 890/5 del 5 novembre 2013, *cit.*

⁴⁷ Peraltro, il criterio di proporzionalità presenta qualche problematicità nella sua concreta realizzazione. Infatti, i servizi di biglietteria, presuppongono una programmazione dei servizi ferroviari (Accordi Quadro) e necessitano di investimenti che vanno oltre l'anno dell'orario di servizio, sulla cui cadenza dovrebbe essere contrattualizzato l'accesso, secondo quanto previsto dagli impegni stessi.

10.6 Misure di regolazione

10.6.1 (*misura abrogata con la delibera n. 130/2019*)

10.6.2 (*misura abrogata con la delibera n. 130/2019*)

10.6.3 (*misura abrogata con la delibera n. 130/2019*)

11. SERVIZI DI MANOVRA

11.1 Quadro di contesto e principali riferimenti normativi

Ambito Europeo:	Direttiva 2001/14/CE Direttiva 2012/34/UE	art. 5 e Allegato II art. 13 e Allegato II
Ambito Nazionale:	D.Lgs. n. 188/2003 L. 23 luglio 2009 n. 99 Direttiva P.C.M. 07/07/2009 Provvedimento URSF prot. 1076/3 del 10/12/2013	art. 20
Rete ferroviaria:	RFI – PIR 2014	par. 5.2.7, par. 6.3.2

11.2 Oggetto della consultazione - problematiche

Il D.Lgs. n. 188/2003 include i Servizi di Manovra nel gruppo dei servizi “Complementari”, ovvero nel gruppo dei servizi che “*Su richiesta di ciascuna associazione internazionale di imprese ferroviarie o impresa ferroviaria il gestore dell’infrastruttura presta, ove disponibili*” (art. 20, co. 5).

Il comma 5 *bis* del medesimo articolo stabilisce inoltre che: “*Il gestore dell’infrastruttura, ove decida di fornire alcuni dei servizi di cui al comma 5 ma non intenda prestarli direttamente, provvede ad affidarne la gestione a sue società controllate ovvero, con procedure trasparenti nel rispetto della normativa nazionale e comunitaria, a soggetti terzi, nel rispetto delle esigenze di accesso equo, trasparente e non discriminatorio da parte delle imprese ferroviarie*”;

Va rilevato che la normativa relativa ai Servizi di Manovra è stata modificata (nel senso sopra indicato) dall’art. 62 della Legge 23 luglio 2009, n. 99⁴⁸. Precedentemente tali Servizi facevano parte del gruppo dei servizi “obbligatori” ovvero del gruppo dei servizi di cui “*Le associazioni internazionali di imprese e le imprese ferroviarie, hanno altresì il diritto all’accesso ed all’utilizzo, a condizioni eque e non discriminatorie e trasparenti*” (art. 20, co. 2).

Inoltre, l’art. 17 comma 11 del medesimo D.Lgs. n. 188/2003, prevede che “*Con uno o più decreti del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, da pubblicarsi nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, sono definiti [...] le regole in materia di servizi di cui al medesimo articolo 20*”. Tali decreti non risultano emanati.

Nella Direttiva 2012/34/UE, si rileva che l’accesso agli “*scali di smistamento e aree di composizione dei treni, ivi comprese le aree di manovra*” ed “*ai servizi prestati in tale ambito*” è ricompreso nel punto 2 dell’Allegato II, cioè fra i servizi che, riportando quanto citato dall’art. 13(2) della Direttiva stessa “*Gli operatori degli impianti di servizio forniscono, su base non discriminatoria, a tutte le imprese ferroviarie [...]*”.

Il GI nel 2012 ha reso nota alle IF la volontà di procedere ad un progressivo disimpegno dai servizi di manovra. In particolare, il GI ha previsto di mantenere l’erogazione diretta del servizio solo sugli scali di confine o presso le località in cui sono offerti anche i servizi di navigazione, mentre negli altri casi ha previsto che il servizio venga reso o da un “Gestore Unico” (direttamente o tramite un secondo Operatore in subappalto) ovvero mediante autoproduzione da parte delle stesse IF.

Anche a seguito di varie interlocuzioni tenutesi presso l’URSF, il GI ha poi individuato le modalità operative per la riorganizzazione e la gestione nel periodo transitorio. A questo proposito, l’URSF ha fornito una serie di prescrizioni, da inserire nel PIR 2014, con provvedimento prot. 1076/3 del 10/12/2013, tra le quali:

- entro dicembre 2015 “*devono essere avviate procedure ad evidenza pubblica per l’assegnazione dei servizi di manovra nei terminali di cui alla Tabella 2 del paragrafo 6.3.2 del PIR vigente [PIR 2013]*”;
- “*i prezzi applicati per i servizi di manovra forniti da Gestori Unici non saranno superiori a quelli stabiliti e richiesti da RFI nel medesimo terminale per il periodo 2012-2013*”;
- “*i servizi che saranno forniti dal GU saranno almeno equivalenti, anche a livello qualitativo, a quelli forniti finora da RFI*”.

⁴⁸ Legge 23 luglio 2009, n. 99-Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia. (09G0111) (GU n.176 del 31-7-2009 - Suppl. Ordinario n. 136).

Negli impianti individuati dal GI per l'esercizio con il regime del Gestore Unico (GU), il servizio è stato affidato a soggetti nella maggior parte dei casi facenti capo al Gruppo Ferrovie dello Stato Italiane.

Oggetto della Consultazione è la verifica dell'attuale sistema, dato il suo rilievo per gli operatori nel traffico merci, per evidenziare eventuali problematiche.

11.3 Quesiti posti in consultazione

- Q.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.
- Q.11.2 Si chiedono considerazioni motivate in merito alle problematiche/criticità, che si ritiene siano riconducibili al PIR, nelle aree di cui alla risposta al quesito 11.1.
- Q.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.
- Q.11.4 Si chiede di conoscere osservazioni motivate in merito ai Service Level Agreements del gestore unico.

11.4 Sintesi delle osservazioni

La maggior parte degli intervenuti concorda sul fatto che la regolazione dei Servizi di Manovra rappresenti un punto di fondamentale importanza per le imprese ferroviarie attive nel trasporto merci. Secondo un'Associazione di IF 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, trasparenti e non discriminatorie.

La stessa Associazione evidenzia situazioni di criticità nei casi in cui il servizio sia affidato ad un Gestore Unico, in quanto:

- Il criterio primario di gestione dovrebbe essere sempre il regime di autoproduzione;
- Se tale regime non è tecnicamente possibile, l'affidamento del servizio al GU dovrebbe avvenire tramite gara i cui criteri di aggiudicazione comprendano il livello qualitativo dei servizi (con l'applicazione di adeguate penali in caso di inadempimento) e i corrispettivi richiesti che, a parere dell'Associazione, dovrebbero essere più bassi di quelli adottati da RFI in precedenza, come naturale conseguenza dell'affidamento degli impianti a imprese che concorrono per il mercato;
- In caso di affidamento diretto a società facenti capo al Gruppo Ferrovie dello Stato Italiane (come avviene per gran parte degli impianti) l'Associazione lamenta comportamenti ostruzionistici e discriminatori nei confronti delle altre imprese ferroviarie e a protezione degli interessi delle imprese del gruppo, nonché una gestione non efficiente degli impianti stessi.

Per rimediare a tale situazione, l'Associazione di imprese propone, per i futuri affidamenti:

- Divieto di subappalto, al fine di evitare incrementi di costo derivanti dai margini trattenuti dall'impresa aggiudicatrice che conceda poi ad imprese terze l'erogazione del servizio;
- Divieto di partecipazione alla gara per IF con forte potere di mercato nel trasporto ferroviario merci (ovvero, secondo l'associazione, che superino la soglia del 40% dei treni*km complessivi riferiti all'anno precedente, valido anche per società controllate e controllanti);
- Redazione di un contratto di servizio standard, che disciplini in modo vincolante corrispettivi, livelli di servizio e penali;
- Potere di revoca da parte del GI, su segnalazione delle IF, dell'affidamento in caso di inadempimenti del GU.

Alcune Imprese segnalano, nei casi di affidamento a GU, incrementi del costo dei servizi e riduzione della qualità degli stessi. Richiedono pertanto, nelle more degli affidamenti per gara, contratti che prevedano corrispettivi non superiori ai precedenti (ante PIR 2014) e possibilità di monitoraggio dei livelli di servizio, con penali a carico del Gestore Unico.

Negli impianti in regime di autoproduzione vengono ravvisate situazioni di criticità. Lì, persistono condizioni di incertezza circa la disponibilità di mezzi di manovra, locomotive diesel nella disponibilità del GI che, per effetto del suo progressivo disimpegno, sono messe a disposizione delle IF operanti negli impianti; vengono segnalati inoltre vari ostacoli di carattere amministrativo nell'accesso ai locomotori stessi da parte delle IF, a vantaggio dell'*IF incumbent*. Viene inoltre richiesto l'intervento dell'Autorità sui criteri di assegnazione delle locomotive di manovra da parte del GI e sulle relative condizioni commerciali.

Le IF facenti parte dello stesso Gruppo del GI non rilevano particolari problematiche nel passaggio di gestione da GI a GU-autoproduzione. Rivendicano tuttavia la necessità che con le gare venga prevista per il personale l'adozione del CCNL di settore.

Infine, viene posto l'accento sulla necessità di avviare una discussione sull'efficientamento degli scali: mirati interventi di carattere infrastrutturale (come ad esempio l'elettrificazione dei binari di presa e consegna) ed alcune modifiche organizzative e operative che potrebbero rendere superfluo, almeno nei principali scali, il ricorso ai servizi di manovra, con evidenti benefici di semplificazione operativa e di competitività.

11.5 Valutazioni dell'Autorità

L'Autorità ritiene che la gestione dei Servizi di Manovra possa trovare la soluzione più efficace nell'autoproduzione da parte delle stesse IF, lasciando alla loro libera iniziativa la stipula di accordi per la gestione coordinata di alcune attività. In aderenza ai principi generali espressi dalla nuova disciplina normativa prevista nella Direttiva Recast, che prevede il rientro dei servizi di manovra fra quelli obbligatori che devono essere offerti a condizioni trasparenti e non discriminatorie a tutte le IF, l'autoproduzione comunque esser soggetta al controllo del GI in modo da garantire l'accesso agli impianti (scali merci e aree di smistamento) a tutti i richiedenti, compresi i soggetti nuovi entranti.

Particolarmente delicato, nell'ambito della questione delle pari opportunità nell'accesso, è il caso in cui nell'impianto in regime di autoproduzione vengano utilizzate locomotive messe a disposizione dal GI. A giudizio dell'Autorità, per tali impianti è opportuno innanzi tutto attivare un obbligo informativo da parte del GI all'Autorità circa l'allocazione dei locomotori in riferimento ai volumi di traffico di ciascun impianto, con indicazione delle IF assegnatarie, delle modalità di manutenzione e soprattutto delle modalità di accesso da parte delle altre IF, a condizioni trasparenti e non discriminatorie e con tempistiche certe. Per quanto riguarda quest'ultimo punto, occorre prevedere nei contratti di noleggio tra GI e IF assegnataria una procedura per l'accesso ai locomotori da parte di IF terze, che potrà essere, in alternativa: (i) fruizione da parte dell'IF terza del servizio di manovra erogato dall'IF assegnataria; (ii) accesso diretto al locomotore da parte dell'IF terza per il tempo necessario alle proprie attività. Per garantire la pari opportunità nell'accesso ai rotabili, non si esclude che in prospettiva l'Autorità valuti positivamente l'affidamento, da parte del GI, dei contratti di noleggio dei locomotori con procedure ad evidenza pubblica. Tuttavia, occorrerà valutare l'impatto di tale riforma al netto dei costi amministrativi che essa comporta. L'Autorità si riserva di monitorare le dinamiche esistenti nel settore e di intervenire se necessario con opportune misure.

Nel caso in cui le attuali condizioni tecniche non consentano il regime di autoproduzione, il GI dispone che il servizio venga affidato ad un Gestore Unico. Il numero di scali in cui tale evenienza si verifica è limitato (circa 20 impianti) e, per ammissione dello stesso GI nel corso dell'Audizione del 28 ottobre 2014, temporaneo: infatti, sono in corso opere di adeguamento infrastrutturale che consentiranno presto (entro i prossimi 3 anni) anche in questi impianti l'autoproduzione da parte delle IF, soluzione ritenuta ottimale anche dal GI.

Per gli impianti in cui il servizio è fornito da un Gestore Unico, ancorché transitoriamente in attesa degli investimenti infrastrutturali, l'Autorità ravvisa la necessità che tale Gestore venga individuato attraverso procedure ad evidenza pubblica, da attivare il più presto possibile. L'affidamento con gara, che costituisce una delle possibilità offerte dalla normativa nazionale e comunitaria, appare la soluzione più idonea a garantire l'efficienza del servizio e la congruità dei corrispettivi richiesti alle IF. A giudizio dell'Autorità, legare dovrebbero essere bandite dallo stesso GI, nella sua qualità di soggetto titolare degli assets (scali di smistamento e scali merci, eventuale materiale rotabile messo a disposizione); nei contratti dovrà essere prevista una procedura per l'accesso ai servizi da parte delle IF (anche nuove entrate) orientata a principi di trasparenza e non discriminatorietà, nonché a criteri di efficienza nell'evasione delle richieste, che dovranno essere trattate in tempi certi.

L'affidamento con gara dovrà adottare il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, comprendendo fra i parametri di valutazione il prezzo ed il livello di qualità dei servizi, con particolare attenzione ai tempi di evasione delle

richieste di manovra (attesa fra messa a disposizione dei carri ed esecuzione della manovra stessa); i bandi non dovrebbero prevedere la possibilità di subappalto, per evitare incrementi di costo dovuti alla moltiplicazione dei margini, e dovrebbero avere una durata contenuta nel tempo, nella prospettiva di passaggio al regime di autoproduzione. Infine, dovrà essere soddisfatto, per la partecipazione alla gara, il requisito dell'indipendenza del Gestore unico da Imprese ferroviarie con significativo potere di mercato, come specificato dalla Direttiva Recast, all'artt. 7 e 13(2).

In vista dell'affidamento dei servizi con procedure competitive, a giudizio dell'Autorità, il GI dovrebbe farsi promotore di una concertazione con i GU, le IF e le loro Associazioni, al fine di predisporre uno schema-tipo di contratto che contenga precisi riferimenti in merito ai principali servizi offerti ed alle loro tariffe, orientate ai costi più un utile ragionevole, ai principali standard qualitativi da rispettare (corredati da un adeguato sistema sanzionatorio) e alle modalità di accesso ai servizi, che dovranno essere garantiti a tutte le IF (comprese le nuove entrate) in modo trasparente e non discriminatorio.

11.6 Misure di regolazione

- 11.6.1 *(misura abrogata con la delibera n. 130/2019)*
- 11.6.2 *(misura abrogata con la delibera n. 130/2019)*
- 11.6.3 *(misura abrogata con la delibera n. 130/2019)*
- 11.6.4 *(misura abrogata con la delibera n. 130/2019)*

Annesso: Lista dei rispondenti

Protocollo Autorità		Soggetto rispondente		
N.	Data	Mittente	Data e Prot. Ufficio scrivente	
498	22.05.2014	 Regione Emilia-Romagna	Regione Emilia Romagna	22.05.2014 PG/2014/216624
499	22.05.2014	 Regione Lombardia	Regione Lombardia	22.05.2014 S1.2014.32113
502	22.05.2014	 REGIONE AUTONOMA FRIULI VENEZIA GIULIA	Regione Friuli Venezia Giulia	22/05/2014
577	28.05.2014	 Regione Toscana	Regione Toscana	23.05.2014
507	22.05.2014	 RFI RETE FERROVIARIA ITALIANA GRUPPO FERROVIE DELLO STATO ITALIANE	RFI	22/05/2014 491
500	22.05.2014	 ntv Nuovo Trasporto Viaggiatori	NTV	22/05/2014 14/142.03/PRE
501	22.05.2014	 TRENORD	Trenord	22/05/2014 6355
506	22.05.2014	 FerCargo	FerCargo	22/05/2014
559	26.05.2014	 ASFOFER	ASFOFER	22/05/2014 009/2014/F
562	26.05.2014	 Rail Traction Company	Rail Traction Company	22/05/2014 Rif. 14.12.0016U.001
565	26.05.2014	 SERFER SRL	SERFER Srl	22/05/2014 GPG/II/22/2014
504	22.05.2014	 ASSTRA	ASSTRA	19.05.2014 Prot. 9217/14
578	28.05.2014	 Tper Trasporto Passeggeri Emilia-Romagna	Tper	
590	29.05.2014	 TRENITALIA GRUPPO FERROVIE DELLO STATO ITALIANE	Trenitalia	22.05.2014 TRNIT-DPI/P/2014/0026886
613	30.05.2014	 SNCF	Società Viaggiatori Italia	20.05.2014 SVI U2014-0119