

Allegato A - delibera n. 86/2020

Regolazione dell'accesso alle infrastrutture ferroviarie per l'offerta di un nuovo servizio di trasporto passeggeri. Metodologia per l'esame dell'equilibrio economico dei contratti di servizio pubblico ai sensi dell'art. 12 del d.lgs. 112/2015 e dell'art. 14 del Regolamento della Commissione n. 1795/2018

SOMMARIO

PREMESSA	3
METODOLOGIA	4
1. Ambito di applicazione e procedura dell'esame dell'equilibrio economico	4
2. Principi generali per l'effettuazione dell'esame dell'equilibrio economico	5
3. Procedura per l'effettuazione dell'esame dell'equilibrio economico e criteri di valutazione	5

PREMESSA

La direttiva (UE) 2016/2370, recepita in Italia dal decreto legislativo 15 luglio 2015, n. 112, stabilisce che, a partire dall'entrata in esercizio dell'orario 2020-21, le imprese ferroviarie europee in possesso di licenza e della certificazione di sicurezza possono operare servizi passeggeri in qualsiasi Stato membro dell'Unione.

Tale facoltà può essere limitata solo qualora i nuovi servizi di trasporto ferroviario passeggeri compromettano gravemente l'equilibrio economico complessivo dei contratti di trasporto di passeggeri con obbligo di servizio pubblico (OSP) in essere.

In tal caso, è consentito sottoporre i nuovi servizi ferroviari di trasporto passeggeri ad una preventiva valutazione di impatto volta ad escludere che - in ragione dell'eventuale sovrapposizione con quelli già operativi e tenuto conto anche dei vantaggi netti per i clienti e dei positivi effetti di rete da loro indotti - tali nuovi servizi abbiano una incidenza negativa notevole sull'equilibrio economico dei contratti OSP interessati.

Il d.lgs. 112/2015, in attuazione della direttiva 2012/34/UE, individua nell'Autorità di regolazione dei trasporti (di seguito: Autorità) l'organismo di regolazione competente condurre questa valutazione.

Nell'effettuare l'esame degli impatti sull'equilibrio economico, l'Autorità bilancia gli interessi legittimi degli operatori che adempiono un contratto di servizio pubblico e delle autorità competenti, da un lato, e gli obiettivi generali di completare lo spazio ferroviario europeo unico e coglierne i più ampi benefici sociali, dall'altro. Tale esigenza di bilanciamento è richiamata nel considerando n. 3 del regolamento di esecuzione (UE) 2018/1795 che stabilisce procedura e criteri per l'effettuazione dell'esame di equilibrio economico a norma dell'art. 11 della direttiva 2012/34/UE.

METODOLOGIA

1. Ambito di applicazione e procedura dell'esame dell'equilibrio economico

- 1.1 Il presente documento individua la metodologia con cui l'Autorità di regolazione dei trasporti (di seguito: Autorità) effettua l'esame dell'equilibrio economico (di seguito, anche: EET) ai sensi dell'articolo 12, commi 5 e ss., del d.lgs. 15 luglio 2015, n. 112, definendo i criteri prestabiliti sulla cui base è fondata la relativa decisione.
- 1.2 Rientrano nell'ambito oggettivo di applicazione della metodologia i nuovi servizi di trasporto ferroviario di passeggeri resi su infrastrutture di rete già in uso da parte di operatori titolari di contratti di servizio pubblico in regime di esclusiva. Sono considerati tali sia i servizi interamente nuovi su una relazione origine-destinazione, sia i servizi che presentano una modifica sostanziale di un servizio ferroviario passeggeri esistente, in particolare in termini di aumento delle frequenze o del numero di fermate.
- 1.3 Rientrano nell'ambito soggettivo di applicazione della metodologia il soggetto proponente un nuovo servizio ferroviario e il soggetto richiedente l'esame dell'equilibrio economico del contratto di servizio, come di seguito specificati:
 - a) soggetto proponente un nuovo servizio ferroviario: impresa ferroviaria che effettua servizi passeggeri o impresa che offre servizi di trasporto ferroviario sulla base di accordi commerciali con le imprese ferroviarie, singolarmente oppure abbinati a servizi passeggeri di diversa modalità e tipologia (di linea e non di linea), che abbia comunicato all'Autorità e ai gestori di rete ferroviaria interessati la propria intenzione di effettuare un nuovo servizio ferroviario passeggeri;
 - b) soggetto richiedente:
 - b.1) qualsiasi Ente affidante che abbia aggiudicato un contratto di servizio pubblico per un servizio ferroviario passeggeri sul percorso del nuovo servizio ferroviario o su un percorso alternativo ai sensi del d.lgs. 112/2015;
 - b.2) qualsiasi impresa ferroviaria che effettua servizi nell'ambito di un contratto di servizio pubblico sul percorso del nuovo servizio ferroviario o su un percorso alternativo;
 - b.3) il gestore dell'infrastruttura ferroviaria sulla quale è pianificato il nuovo servizio ferroviario.
- 1.4 La procedura per la notifica del nuovo servizio ferroviario da parte del soggetto proponente, per la presentazione della richiesta di EET da parte del soggetto richiedente, e per lo svolgimento dell'EET è disciplinata dal regolamento di esecuzione (UE) 2018/1795 della Commissione, del 20 novembre 2018 (di seguito il regolamento di esecuzione), e dagli articoli 12, 12-bis e 24 del d.lgs. 112/2015, nonché, per quanto ivi non previsto, dai punti 2 e 3 della presente metodologia.

2. Principi generali per l'effettuazione dell'esame dell'equilibrio economico

- 2.1 A seguito della ricezione di una richiesta di esame dell'EET, l'Autorità avvia il relativo procedimento per valutare se il nuovo servizio ferroviario passeggeri abbia una incidenza negativa notevole sull'equilibrio economico del contratto di servizio. Tale valutazione tiene conto dell'incidenza del nuovo servizio sulla redditività del contratto di servizio dell'impresa ferroviaria che presta il servizio pubblico e/o sul costo netto per l'Ente affidante. Tale analisi è svolta valutando l'impatto sul contratto di servizio nel suo complesso e per l'intera durata del contratto stesso.
- 2.2 L'Autorità, tenuto conto degli esiti delle consultazioni di cui all'articolo 12, comma 6, del d.lgs. 112/2015, effettua le proprie valutazioni verificando in via preliminare il carattere di novità ed i requisiti per l'ammissibilità della richiesta dell'EET del nuovo servizio; verificati positivamente entrambi tali profili, viene riscontrata l'effettiva sostituibilità tra il nuovo servizio e i servizi oggetto del contratto con obblighi di servizio pubblico (di seguito, anche OSP), e si valuta, quindi, l'incidenza del nuovo servizio tenendo in considerazione anche i benefici netti della relativa introduzione, con particolare riferimento a: vantaggi netti per i clienti; vantaggi sociali e ambientali; effetti di rete, non solo sulla gestione della rete ferroviaria, ma sul sistema trasportistico nel suo complesso.

3. Procedura per l'effettuazione dell'esame dell'equilibrio economico e criteri di valutazione

(i) Verifica di ricevibilità dell'EET

- 3.1 Entro un mese dalla pubblicazione della notifica sul sito *web* istituzionale dell'Autorità, i gestori di infrastruttura ferroviaria interessati comunicano all'Autorità e al proponente l'esito motivato della valutazione di compatibilità tecnica e di esercizio del nuovo servizio, effettuata con riferimento esclusivo alle caratteristiche tecniche e di esercizio delle infrastrutture interessate, senza considerarne i livelli attuali e prospettici della capacità allocata, indicando le eventuali modifiche tecniche necessarie affinché il servizio notificato possa essere programmato in esercizio.
- 3.2 L'Autorità, nel caso sussistano le caratteristiche di compatibilità di cui al punto 3.1, verifica se il servizio ferroviario notificato si qualifichi come un nuovo servizio ai sensi di quanto previsto dal punto 1.2, e, in tal caso, valuta l'ammissibilità della richiesta dell'EET.

(ii) Verifica di ammissibilità dell'EET

- 3.3 La richiesta dell'EET non è ammissibile qualora si riscontri una delle seguenti condizioni:
 - a) rapporto tra ricavi da traffico e costi operativi del contratto OSP, al netto del pedaggio corrisposto al gestore dell'infrastruttura ferroviaria, inferiore alle soglie di legge applicabili, con riferimento all'ultimo esercizio disponibile;
 - b) scadenza del contratto OSP nell'intervallo compreso tra l'entrata in vigore dell'orario di servizio cui si riferisce il nuovo servizio e i 12 mesi successivi;
 - c) presenza di servizi ferroviari a mercato eserciti dall'impresa ferroviaria richiedente l'EET, su relazioni origine/destinazione interessate dal nuovo servizio, in sovrapposizione con il contratto OSP.

In caso di inammissibilità, l'Autorità respinge la richiesta dell'EET, informandone motivatamente le parti interessate.

3.4 Nel caso in cui la richiesta dell'EET risulti ammissibile si procede con la verifica della sostituibilità del servizio.

(iii) Verifica della sostituibilità

3.5 L'Autorità verifica se tra il nuovo servizio e i servizi oggetto del contratto OSP si registri un'effettiva sostituibilità. Tale valutazione è effettuata verificando la sostituibilità dal lato della domanda, tenendo conto di: tempi di percorrenza, orari, frequenze giornaliere e settimanali, numero e prossimità delle fermate, numero di coincidenze, livello di capacità teorica dell'offerta e, eventualmente, anche del livello di tariffe offerte, tipologie di utenza anche sulla base dei diversi titoli di viaggio proposti.

3.6 Se il nuovo servizio presenta caratteristiche che lo qualificano come "ad alto valore", tali da renderlo manifestamente non sostituibile con i servizi oggetto del contratto OSP riferiti alle stesse relazioni origine/destinazione, l'Autorità non procede ulteriormente e concede l'accesso al nuovo servizio, comunicando le risultanze delle proprie analisi alle parti interessate. Un nuovo servizio si intende ad alto valore se sono presenti, anche disgiuntamente, le seguenti caratteristiche:

- a) integrazione in un pacchetto commerciale (anche in un unico biglietto o abbonamento) di più modalità e tipologie (di linea e non di linea) di trasporto e di servizi diversi;
- b) elevate condizioni di qualità tecnica e/o commerciale offerte all'utenza, riferite, a titolo non esaustivo, a: condizioni di comfort, servizi di bordo, assistenza clienti, condizioni di indennizzo.

3.7 Qualora non sia osservato un sufficiente grado di sostituibilità, l'Autorità conclude l'EET e concede l'accesso al nuovo servizio, comunicando le risultanze delle proprie analisi alle parti interessate. In caso contrario, si procede con la verifica dell'incidenza finanziaria netta sul contratto di servizio pubblico e dell'esistenza di eventuali altri vantaggi e benefici connessi all'introduzione del nuovo servizio.

(iv) Verifica dell'incidenza finanziaria netta sul contratto di servizio pubblico e dell'esistenza di effetti positivi dall'introduzione del nuovo servizio ferroviario per passeggeri

3.8 L'Autorità procede a valutare il grado di incidenza negativa sul contratto di servizio in base a: i ricavi dei servizi che l'impresa ferroviaria effettua a norma del contratto di servizio stesso; il costo netto per l'Ente affidante.

3.9 A tal fine, l'Autorità valuta l'incidenza finanziaria netta, considerando il contratto di servizio nel suo complesso, sulla base dei seguenti elementi:

- a) livello di traffico che si stima sottratto al contratto OSP in ragione del nuovo servizio;
- b) matrice dei rischi del contratto di servizio;
- c) scostamento tra i ricavi totali previsti nel Piano economico finanziario dell'impresa che adempie il contratto di servizio e quelli stimati in seguito all'entrata in esercizio del nuovo servizio;
- d) effettivo grado di efficientamento dei servizi e il conseguimento dei *Key Performance Indicators* determinati secondo i criteri e i principi definiti nella delibera dell'Autorità n. 120/2018 del 29 novembre 2018, ove presenti nel contratto di servizio. In caso contrario, si applicano ai costi operativi dei servizi OSP i parametri di efficientamento determinati attraverso l'utilizzo della metodologia di cui all'Annesso 1 della citata delibera;
- e) ulteriori variazioni dei costi e dei ricavi del gestore di servizi ferroviari OSP, derivanti dalle possibili modifiche del livello di produzione del servizio, del turnover del personale e sul piano di investimenti per il materiale rotabile, nonché dalle possibili reazioni concorrenziali e dalla modifica degli altri investimenti previsti per il contratto di servizio;

- f) effetti di rete relativamente all'impatto sui servizi oggetto del contratto di servizio, derivanti dall'introduzione del nuovo servizio, anche in relazione all'eventuale introduzione di bigliettazione integrata, inclusa quella multimodale, che favorisca la possibilità di sfruttare le coincidenze tra i servizi eserciti da differenti operatori, e all'aumento delle frequenze su una data relazione origine/destinazione che viene a determinarsi grazie all'introduzione del nuovo servizio.

3.10 L'Autorità valuta l'esistenza di effetti positivi dall'introduzione del nuovo servizio ferroviario in relazione a:

a) vantaggi netti per i clienti:

- diretti sugli utilizzatori del nuovo servizio ferroviario (condizioni di qualità tecnica e commerciale, riduzione del sovraffollamento, possibilità di usufruire di tariffe integrate e differenziate, minor tempo di percorrenza, maggior scelta in termini di orari);
- indiretti sugli utilizzatori dei servizi ferroviari diversi dal nuovo servizio ferroviario (in termini di prestazioni e qualità);
- altri effetti, dovuti ad esternalità positive, come riduzione della congestione stradale, degli incidenti e delle emissioni inquinanti in ragione della quota di domanda sottratta alla mobilità privata, con positivi effetti di ampliamento della mobilità collettiva del territorio di riferimento;

b) incidenza del nuovo servizio ferroviario sulla pianificazione dell'orario, sulle prestazioni e sulla qualità del servizio, anche tenendo conto di:

- nuove relazioni origine/destinazione generate grazie al nuovo servizio oppure in ragione delle corrispondenze tra nuovo servizio e servizi esistenti, incluse eventuali interferenze del nuovo servizio con il reticolo orario esistente;
- miglioramento dei tempi di percorrenza e delle frequenze nelle relazioni servite dal nuovo servizio.

3.11 A conclusione della verifica, l'Autorità comunica alle parti interessate le risultanze e le motivazioni della propria decisione, specificando in particolare il grado di incidenza negativa sul contratto di servizio nonché i benefici netti rilevati dall'introduzione nuovo servizio. Con tale decisione l'Autorità può concedere l'accesso, concederlo con modifiche o rifiutarlo.

3.12 L'Autorità con la decisione di cui al punto 3.11 può in particolare indicare le eventuali modifiche al nuovo servizio che garantiscano il rispetto delle condizioni per la concessione del diritto di accesso, inclusi eventuali obblighi informativi ai fini del monitoraggio dell'impatto da esso determinato, nonché formulare raccomandazioni all'Ente affidante in merito ad altre modifiche che garantirebbero il rispetto delle condizioni per la concessione del diritto di accesso, in particolare alla luce dell'analisi dei vantaggi netti per i clienti derivanti dal nuovo servizio ferroviario per passeggeri, ivi inclusa l'applicazione di eventuali diritti di compensazione.

3.13 La decisione dell'Autorità precisa le condizioni alle quali le parti interessate possono chiedere un riesame della decisione adottata entro un mese dalla relativa notifica. Sono fatti salvi i poteri di cui al Capo IV-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché all'articolo 37 del d.lgs. 112/2015, in particolare qualora successivamente il nuovo servizio risulti profondamente modificato rispetto alle caratteristiche analizzate dall'Autorità o qualora si registri una differenza sostanziale fra l'impatto reale del nuovo servizio sul contratto di servizio e quello stimato.

QUESITI SULLA METODOLOGIA PER L'ESAME DELL'EQUILIBRIO ECONOMICO DEI CONTRATTI DI SERVIZIO PUBBLICO AI SENSI DELL'ART. 12 DEL D.LGS. 112/2015 E DELL'ART. 14 DEL REGOLAMENTO DELLA COMMISSIONE N. 1795/2018

QUESITO 1

Si chiedono osservazioni ed eventuali proposte puntuali e motivate in merito alla definizione di "modifica sostanziale di un servizio ferroviario passeggeri esistente"

QUESITO 2

Si chiedono osservazioni ed eventuali proposte puntuali e motivate in merito alla definizione di "nuovo servizio ferroviario ad alto valore".

QUESITO 3

Si chiedono osservazioni ed eventuali proposte puntuali e motivate in merito alle condizioni di cui ai punti 3.1 e 3.3

QUESITO 4

Si chiedono osservazioni ed eventuali proposte puntuali e motivate in merito agli elementi da considerare ai fini della valutazione della effettiva sostituibilità del nuovo servizio con i servizi OSP.

QUESITO 5

Si chiedono osservazioni ed eventuali proposte puntuali e motivate in merito al calcolo dell'incidenza finanziaria netta sull'equilibrio del contratto di servizio e sui relativi parametri di riferimento.

QUESITO 6

Si chiedono osservazioni ed eventuali proposte puntuali e motivate per poter considerare notevole la compromissione dell'equilibrio economico di un contratto OSP.

QUESITO 7

Si chiedono osservazioni ed eventuali proposte puntuali e motivate in merito alla possibilità di procedere al riesame dell'EET di cui al punto 3.13.