



Delibera ART 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. Avvio del procedimento e indizione di una consultazione.

PUNTO	CITAZIONE DEL TESTO OGGETTO DI OSSERVAZIONE/PROPOSTA	INSERIMENTO DEL TESTO EVENTUALMENTE MODIFICATO O INTEGRATO	BREVE NOTA ILLUSTRATIVA DELL'OSSERVAZIONE/DELLE MODIFICHE SOTTESI ALLA PROPOSTA DI MODIFICA O INTEGRAZIONE
Quesito 1 Punto 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.	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, di variazioni al percorso seguito o al posizionamento dei capilinea, di definizione dei livelli dei prezzi dei titoli di viaggio, dell'ampiezza della gamma tariffaria e delle fasce orarie servite.	<i>Si evidenzia che anche determinate variazioni al percorso seguito o al posizionamento dei capilinea, dei livelli dei prezzi dei titoli di viaggio, dell'ampiezza della gamma tariffaria e delle fasce orarie di svolgimento del servizio (in particolar modo nelle ore di punta) possono concorrere in maniera decisiva a generare un'alterazione dell'equilibrio economico finanziario delle imprese che svolgono servizi regolati da obbligo di servizio pubblico. Si suggerisce, pertanto, di considerare anche questi elementi ai fini della determinazione del perimetro dell'ambito oggettivo di applicazione della norma.</i>
Quesito 2 Punto 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.		<i>Sarebbe necessario specificare con maggior dovizia di particolari le caratteristiche dei punti a) e b); andrebbe meglio specificato il concetto di integrazione in un pacchetto commerciale di più modalità e tipologie di trasporto e di servizi diversi e dovrebbe essere fornito un dettaglio maggiore in merito alle elevate condizioni di qualità tecnica e/o commerciale offerte all'utenza che caratterizzano un servizio ad alto valore. Si evidenzia inoltre che anche per un servizio identificato come ad alto valore possa risultare un elevato grado di sostituibilità con un servizio ferroviario esistente. In questo caso, a determinate condizioni tariffarie e dell'esercizio potrebbe verificarsi un'alterazione dell'equilibrio economico del contratto OSP con conseguente necessità di integrazione compensativa da parte dell'Ente Affidante e maggiori costi per la collettività, anche alla luce del fatto che un servizio qualificato ad alto valore, per essere sostenibile dal punto di vista economico, probabilmente dovrà essere esercito sulle tracce maggiormente redditizie, il cui coverage ratio risulta maggiore di 1, e che in una logica complessiva di rete concorrono ad assicurare l'equilibrio economico del contratto.</i>



Delibera ART 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. Avvio del procedimento e indizione di una consultazione.

PUNTO	CITAZIONE DEL TESTO OGGETTO DI OSSERVAZIONE/PROPOSTA	INSERIMENTO DEL TESTO EVENTUALMENTE MODIFICATO O INTEGRATO	BREVE NOTA ILLUSTRATIVA DELL'OSSERVAZIONE/DELLE MODIFICHE SOTTESI ALLA PROPOSTA DI MODIFICA O INTEGRAZIONE
Quesito 3 Punto 3.3	La richiesta dell'EET non è ammissibile qualora si riscontrino 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.	La richiesta dell'EET non è ammissibile qualora si riscontrino una delle seguenti condizioni: a) rapporto tra ricavi da traffico (così come definiti dall'osservatorio nazionale sulle politiche del trasporto pubblico locale ai fini del riparto del fondo nazionale trasporti istituito con l'art. 16-bis del Decreto Legge 6 luglio 2012, n.95) 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 alla media degli ultimi tre esercizi disponibili; 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.	<i>Si evidenzia in primis che con il presente documento l'Autorità di regolazione dei trasporti è tenuta ad individuare la metodologia per effettuare l'esame dell'EET come stabilito dall'articolo 12, commi 5 e ss., del d.lgs. 15 luglio 2015, n. 112. Altresì non si riscontra alcun provvedimento normativo che dia mandato alla stessa di introdurre meccanismi atti a verificare l'ammissibilità della richiesta di verifica dell'EET dei soggetti che rientrano nell'ambito soggettivo di applicazione della norma. Non si comprende, pertanto, la decisione di codesto organismo di regolazione di individuare determinate condizioni di ammissibilità, ciascuna delle quali consente di respingere la relativa richiesta di verifica dell'EET.</i> <i>Occorre sottolineare che con la modifica introdotta all'articolo 19 comma 5 del Dlgs 422/1997 dal DL 50/2017 art 27 comma 8 ter è previsto che con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, la soglia minima del rapporto ricavi da traffico/costi operativi può essere rideterminata per tenere conto del livello della domanda di trasporto e delle condizioni economiche e sociali. Trattano applicazione ai trasporti regionali e locali, a tale fine, le norme della direttiva 91/440/CEE del Consiglio del 29 luglio 1991.</i> <i>Tale decreto attuativo risulta ancora in fase di definizione; ad oggi quindi non esiste una metodologia per definire la soglia minima dell'indicatore in funzione delle specifiche realtà e rendere modulabile la soglia della percentuale limite del rapporto ricavi da traffico/costi operativi fissata al 35%.</i> <i>Si evidenzia che al paragrafo 4.2 (ii) della relazione illustrativa, lettera a, "Verifica di ammissibilità dell'EET", viene specificato che la richiesta di EET non è ammissibile qualora il rapporto tra i ricavi da traffico e costi operativi risulti inferiore alle soglie di legge applicabili, al fine di contenere la spesa pubblica garantendo una sufficiente copertura della produzione del servizio attraverso i ricavi da traffico. Si ritiene che questo requisito, sebbene risponda alla ratio di contenere la spesa pubblica, nei fatti non raggiunga l'obiettivo prefissato dal momento che l'ingresso di un nuovo operatore si tradurrebbe in un maggiore corrispettivo e conseguentemente maggiori costi per la collettività.</i> <i>Si suggerisce in ogni caso, per il calcolo del rapporto ricavi da traffico/costi operativi, al fine di avere una definizione omogenea, di seguire la metodologia definita dall'osservatorio nazionale sulle politiche del trasporto pubblico locale per il riparto del fondo nazionale trasporti istituito con l'art. 16-bis del Decreto Legge 6 luglio 2012, n.95.</i> <i>Si suggerisce inoltre di far riferimento alla media degli ultimi 3 esercizi disponibili, considerata l'eventualità di riscontrare valori non in linea con i livelli abituali per singole annualità, alla luce di possibili eventi eccezionali.</i> <i>Infine, non si comprende la scelta di rendere non ammissibile la richiesta di EET nel caso si riscontrino la condizione di cui al punto c); appare evidente come anche le imprese che prestano contemporaneamente servizi soggetti ad OSP e a mercato su relazioni origine destinazione interessate dal nuovo servizio debbano avere la facoltà di richiedere la verifica delle condizioni di equilibrio economico-finanziario del contratto OSP.</i>
Quesito 4 Punto 3.5 e 3.7	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. [...] 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.		<i>Occorre sottolineare come anche nell'ambito della valutazione della sostituibilità fra il nuovo servizio ferroviario e quello preesistente non sia definita una metodologia puntuale per il calcolo del grado di sostituibilità ma sono forniti esclusivamente principi di carattere generale.</i>



Delibera ART 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. Avvio del procedimento e indizione di una consultazione.

PUNTO	CITAZIONE DEL TESTO OGGETTO DI OSSERVAZIONE/PROPOSTA	INSERIMENTO DEL TESTO EVENTUALMENTE MODIFICATO O INTEGRATO	BREVE NOTA ILLUSTRATIVA DELL'OSSERVAZIONE/DELLE MODIFICHE SOTTESI ALLA PROPOSTA DI MODIFICA O INTEGRAZIONE
Quesito 5 Punto 3.9	<p>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.</p>		<p><i>Si evidenzia come la presente delibera stabilisca i principi generali 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, non fornendo istruzioni puntuali per la quantificazione delle riduzioni attese delle varie componenti, con particolare riferimento ai ricavi da traffico; occorrerebbe quindi definire una metodologia comune al fine di rendere comparabili i dati forniti dai diversi soggetti coinvolti dall'Art nella fase di valutazione dell'incidenza finanziaria netta del nuovo servizio svolto sul servizio soggetto ad obbligo di servizio pubblico.</i></p> <p><i>Infine, non viene definito quale sia il soggetto preposto alla compilazione e verifica dei dati: non vi è quindi alcun riferimento diretto ad eventuali obblighi di asseverazione e certificazione delle informazioni messe a disposizione; in tal modo, non vi è nessuna certezza che le stime fornite dai soggetti interessati e che rappresentano i dati di input fondamentali per il calcolo dell'eventuale alterazione dell'equilibrio economico del contratto siano realmente attendibili.</i></p>
Quesito 5 Punto 3.10	<p>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 externalità 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.</p>		<p><i>E' doveroso inoltre evidenziare che ai fini della valutazione degli effetti positivi generati dall'introduzione del nuovo sistema ferroviario sono presi a riferimento anche elementi di natura qualitativa, difficili da caratterizzare dal punto di vista quantitativo. Si concorda sull'esigenza di tener in considerazione tali elementi che generano ingenti benefici per la collettività oltre che per i fruitori del servizio, che risultano tuttavia difficili da computare ai fini delle verifiche dell'equilibrio economico-finanziarie dei vari contratti.</i></p> <p><i>Resta inteso che l'equilibrio economico, in caso di effetti ed externalità positive significative, potrebbe essere comunque garantito attraverso un incremento dei corrispettivi contrattuali erogati dall'Ente affidante tale da consentire la valorizzazione di determinate componenti di rilievo che vanno oltre il mero aspetto economico.</i></p>
Quesito 6 Punto 2.1	<p>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.</p>	<p>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. In caso si verifichi una differenza sostanziale fra l'impatto reale del nuovo servizio sul contratto di servizio e quello stimato, l'alea del rischio ricade sull'Ente Affidante, che procede alla rimodulazione della compensazione economica ai fini del raggiungimento dell'equilibrio economico finanziario del contratto di trasporto passeggeri con obbligo di servizio pubblico (OSP).</p>	<p><i>Occorre specificare che in caso di alterazione dell'equilibrio economico e nel caso si verifichino errori di rilievo nelle stime condotte, l'alea del rischio ricade comunque sull'Ente affidante che procede alla rimodulazione della compensazione economica erogata all'operatore, ai fini del perseguimento dell'equilibrio economico del contratto di trasporto passeggeri con obbligo di servizio pubblico (OSP) in essere, nell'ambito sia del rischio connesso ad una riduzione dei ricavi da traffico in conseguenza dell'ingresso di un nuovo operatore sia riconducibile a modifiche legislative a carico dell'Ente Affidante.</i></p>



Delibera ART 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. Avvio del procedimento e indizione di una consultazione.

PUNTO	CITAZIONE DEL TESTO OGGETTO DI OSSERVAZIONE/PROPOSTA	INSERIMENTO DEL TESTO EVENTUALMENTE MODIFICATO O INTEGRATO	BREVE NOTA ILLUSTRATIVA DELL'OSSERVAZIONE/DELLE MODIFICHE SOTTESE ALLA PROPOSTA DI MODIFICA O INTEGRAZIONE
Quesito 7 Punto 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.		<i>Si sottolinea come non venga definito, successivamente alla erogazione del servizio, con quali modalità avvenga la misurazione dell'impatto reale del servizio, come verranno monitorate le condizioni generali del servizio offerto e a chi spetterà l'attività di monitoraggio. Inoltre, non viene specificato se qualora si riscontrino una differenza tra impatto reale e impatto stimato del nuovo servizio (ad es. in termini di prestazioni e di qualità legate alle strategie Aziendali in termini di investimenti per il rinnovo del materiale rotabile), potrà essere richiesto un nuovo esame dell'equilibrio economico. Al punto 3.13 si accenna a questa possibilità ma non vengono illustrate le modalità attuative.</i>

Spett.le Autorità,

Si trasmettono in allegato le osservazioni e proposte di modifica Asstra relativamente alla delibera dell'Autorità di regolazione dei trasporti 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. Avvio del procedimento e indizione di una consultazione."

Cordiali saluti.

Emanuele Proia
Direttore Asstra