

CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME



**COORDINAMENTO INTERREGIONALE TECNICO
INFRASTRUTTURE, MOBILITA' E GOVERNO DEL TERRITORIO**

Roma, 13 luglio 2020

Consultazione sul documento “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” di cui all’Allegato A della delibera ART n. 86/2020.

Contributo del coordinamento interregionale tecnico della Commissione infrastrutture, mobilità e governo del territorio della Conferenza delle Regioni e Province autonome

Punto	Citazione del testo oggetto di osservazione/proposta	Inserimento del testo eventualmente modificato o integrato	Breve nota illustrativa dell’osservazione/delle motivazioni sottese alla proposta di modifica o integrazione
QUESITO 1 – PUNTO 1.2 Si chiedono osservazioni ed eventuali proposte puntuali e motivate in merito alla definizione di “modifica sostanziale di un servizio ferroviario	“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.”	“Sono considerati tali i servizi istituiti ex novo o modificati per servire, anche aumentando la frequenza di servizi esistenti, relazioni origine – destinazione interne al territorio delle Regioni e delle Province autonome o oggetto di contratti di servizio vigenti. Si considerano tutte le relazioni origine – destinazione tra le fermate effettuate dai servizi modificati.”	Gli OSP oggetto dei contratti di servizio, ai sensi della legislazione nazionale vigente (DLgs.422/97 e s.m.i.) e del reg. CE n.1370/2007 art.2bis, garantiscono la mobilità all’interno del territorio regionale e su specifiche relazioni interregionali attuando la programmazione degli Enti Affidanti ed ottimizzando le risorse produttive e la contribuzione pubblica. La modifica proposta ha

passeggeri esistente”			lo scopo di chiarire che l'EET deve essere svolto in tutti i casi in cui i nuovi servizi richiesti, o modifiche di servizi esistenti, intendono servire la mobilità locale e regionale oggetto degli OSP definiti e finanziati dalle Regioni e Province autonome.
QUESITO 2 – PUNTO 3.6 Si chiedono osservazioni ed eventuali proposte puntuale e motivate in merito alla definizione di “nuovo servizio ferroviario ad alto valore”.	<p>“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:</p> <p>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;</p> <p>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.”</p>	<p>Si chiede l’abrogazione dell’intero punto 3.6.</p>	<p>La proposta di abrogazione è così motivata:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Le caratteristiche indicate per definire un servizio “ad alto valore” non presentano una sufficiente univocità ed oggettività tali da basare su di esse l’esclusione dello svolgimento dell’EET con sufficiente garanzia che decisioni fondate su di esse possano resistere a contestazioni in giudizio. b) Esse non sembrano adatte anche dal punto di vista tecnico a qualificare una situazione di “manifesta non sostituibilità” con i servizi OSP. Infatti, tutti i contratti di servizio ormai hanno come OSP principale gli investimenti per la sostituzione integrale della flotta con mezzi che offrono comfort e servizi di bordo. Inoltre, prevedono indennizzi alla clientela, anche su impulso delle regolazioni di ART, ad assistenza con uso delle tecnologie più avanzate. c) Dal punto di vista regolatorio l’integrazione di più modalità e tecnologie in pacchetti commerciali – il cosiddetto approccio Mobility As A Service (MAAS) – si ottiene nelle best practice europee non inserendo nuovi operatori di trasporto locale di tipo multimodale, bensì avvalendosi di nuovi soggetti commerciali che agiscano come centrali di acquisto e concentratori di domanda verso le imprese di trasporto esistenti e, per i servizi OSP, anche nei confronti degli Enti

			Affidanti.
QUESITO 3 – PUNTO 3.1 Si chiedono osservazioni ed eventuali proposte puntuali e motivate in merito alle condizioni di cui ai punti 3.1 e 3.3	“..., 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.”	“..., effettuata con riferimento alle caratteristiche tecniche e di esercizio delle infrastrutture interessate ed ai livelli attuali e prospettici della capacità allocata, indicando le eventuali modifiche tecniche necessarie affinché il servizio notificato possa essere programmato in esercizio.”	La modifica proposta impone che la valutazione di compatibilità tecnica sia effettuata considerando sia le caratteristiche tecniche e di esercizio, sia la capacità già allocata ed impegnata mediante accordi quadro. Infatti, ignorare questo secondo vincolo configge con atti di natura contrattuale, di rilevanza pubblica nel caso dei servizi OSP. Come contestualmente le Regioni e Province autonome hanno manifestato nella consultazione svolta dal gestore dell'infrastruttura RFI, la cancellazione sistematica di tali impegni, che discende dalla regola qui proposta, non può essere risarcita mediante l'aggiunta agli accordi quadro di penali forfettarie commisurate ai pedaggi, ma deve ristabilire completamente l'equilibrio economico dei contratti di servizio, nonché ristorare il danno derivante, ad esempio, dalla sottoutilizzazione di investimenti fatti con risorse pubbliche.
QUESITO 3 – PUNTO 3.3 Si chiedono osservazioni ed eventuali proposte puntuali e motivate in merito alle condizioni di cui ai punti 3.1 e 3.3	“In caso di inammissibilità, l'Autorità respinge la richiesta dell'EET, informandone motivatamente le parti interessate.”	“In caso di inammissibilità a causa dell'accertamento della condizione a), l'Autorità comunica al proponente che il nuovo servizio non può essere effettuato. In caso di inammissibilità a causa dell'accertamento della condizione b), l'Autorità comunica al proponente il rinvio dell'EET ad una data successiva alla stipula del contratto di servizio sostitutivo di quello in scadenza. In caso di inammissibilità a causa dell'accertamento della condizione c), l'Autorità effettua la verifica di sostituibilità e, se l'esito è positivo, comunica al proponente che il nuovo servizio non può essere	Il testo in consultazione non è chiaro al riguardo delle conseguenze dell'inammissibilità. Le tre condizioni previste dall'Autorità sembrano implicare che il nuovo servizio non debba essere effettuato o, nel caso b), che l'EET debba essere rinviato. Si ritiene perciò necessaria una formulazione del testo più esplicita. L'emendamento proposto è un tentativo in tal senso. SE INVECE LA COMUNICAZIONE DI INAMMISSIBILITÀ DA PARTE DELL'AUTORITÀ NON FOSSE DA INTENDERE COME OSTATIVA DELL'ATTIVAZIONE DEL NUOVO

		effettuato.”	SERVIZIO, SI CHIEDONO GLI EMENDAMENTI RIPORTATI QUI SOTTO IN CORSIVO:
	<p>“La richiesta dell'EET non è ammissibile qualora si riscontri una delle seguenti condizioni:</p> <p>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;</p> <p>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;</p> <p>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.”</p>	<p>“La richiesta dell'EET non è ammissibile qualora si riscontri una delle seguenti condizioni:</p> <p>a) comunicazione dell'Ente affidante ad ART di presenza di domanda di trasporto superiore alla capacità del servizio OSP di propria competenza, anche per specifiche relazioni, periodicità e fasce orarie;</p> <p>b) scadenza del contratto OSP nell'intervallo compreso tra la data della richiesta del nuovo servizio al gestore dell'infrastruttura ed i 12 mesi successivi in assenza di avviso di preinformazione pubblicato ai sensi delle norme vigenti e tenendo conto di eventuali proroghe deliberate dall'Ente affidante;</p> <p>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.”</p>	<p>Si propone la modifica della condizione 3.3.a) sostituendo il criterio del rapporto ricavi / costi con quello della domanda potenziale in un'ottica che non può trascurare il fatto che è stata attribuita con legge costituzionale alle Regioni la competenza sulla pianificazione ed amministrazione dei servizi ferroviari e breve e media percorrenza. La formulazione proposta consente comunque al mercato di fornire la capacità addizionale che i contratti di servizio non riescono ad offrire, senza però scardinare il principio della programmazione pubblica dell'offerta di trasporto locale. In questo modo massimizza l'efficienza economica del sistema, con opportunità anche di riduzione della spesa pubblica.</p> <p>Si propone la modifica della condizione 3.3.b) modificando la decorrenza del periodo in modo da poter tenere conto di eventuali proroghe del contratto di servizio e della volontà dell'Ente di procedere ad un nuovo affidamento manifestata mediante avviso di preinformazione. Infatti, i servizi OSP sono in genere riaffidati alla scadenza, nel rispetto delle norme europee e nazionali e delle regolazioni emanate da ART.</p>
QUESITO 4 – PUNTO 3.5 Si chiedono osservazioni ed eventuali proposte puntuali e motivate in merito agli elementi da	“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	“Tale valutazione è effettuata verificando: ambito di effettuazione (territorio in cui sono situate le stazioni capolinea), relazioni origine – destinazione servite, fasce orarie di effettuazione, frequenze giornaliere e settimanali, livello di capacità teorica	Il testo proposto è motivato dalla considerazione che in sistemi strutturati ed ottimizzati, come quelli definiti dagli OSP programmati dalle Regioni e Province autonome, la sostituibilità non può che essere valutata dal lato dell'offerta e tariffario. Questo conformemente alla tecnica

<p>considerare ai fini della valutazione della effettiva sostituibilità del nuovo servizio con i servizi OSP.</p>	<p>dell'offerta e, eventualmente, anche del livello di tariffe offerte, tipologie di utenza anche sulla base dei diversi titoli di viaggio proposti.”</p>	<p>dell'offerta e, nel caso in cui il nuovo servizio non applichi le tariffe regolate dall'Ente affidante, anche il livello di tariffe offerte ed i titoli di viaggio proposti. L'EET prosegue sempre con la verifica dell'incidenza finanziaria netta di cui al successivo punto iv) se l'ambito di effettuazione del nuovo servizio è regionale o locale.”</p>	<p>ferroviaria ed ai vincoli dettati dalle infrastrutture disponibili. Si ricorda anche che della presenza di domanda non soddisfatta si è già tenuto conto nella verifica di ammissibilità dell'EET.</p> <p>Si ritiene che non sia eludibile la verifica dell'incidenza finanziaria netta per i servizi che si sviluppano interamente all'interno del territorio della Regione o della Provincia autonoma competente, in quanto manifestamente essi si pongono in concorrenza con quelli oggetto dei contratti di servizio.</p>
<p>QUESITO 5 – PUNTO 3.9</p> <p>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.</p>	<p>“A tal fine, l'Autorità valuta l'incidenza finanziaria netta, considerando il contratto di servizio nel suo complesso, sulla base dei seguenti elementi:</p> <ul style="list-style-type: none"> 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 	<p>“A tal fine, l'Autorità valuta l'incidenza finanziaria netta, a parità di volume di servizio rispetto a quanto previsto dal contratto di servizio e dal suo Pieno Economico Finanziario, considerando il contratto di servizio nel suo complesso, sulla base dei seguenti elementi:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) livello di traffico che si stima sottratto al contratto OSP in ragione del nuovo servizio; b) regole di verifica periodica e di ripristino dell'equilibrio economico-finanziario del contratto di servizio e nella matrice dei rischi allegata; c) scostamento tra i ricavi totali previsti nel Piano Economico Finanziario del contratto di servizio e quelli stimati in seguito all'entrata in esercizio del nuovo servizio.” 	<p>Si ritiene che debba rientrare nell'ambito della presente regolazione la verifica dell'impatto delle richieste dei nuovi servizi sui contratti di servizio esistenti per come sono stati sottoscritti dagli Enti affidanti in termini di OSP da soddisfare e di compensazione da corrispondere all'impresa affidataria. Ne consegue che al calcolo dell'incidenza finanziaria netta non devono concorrere elementi e valutazioni che prevedano una “rivisitazione” dei contenuti del contratto di servizio in termini di modifica della produzione e degli investimenti a seguito dell'attivazione di nuovi servizi di mercato ritenuti sostituibili degli OSP.</p> <p>Inoltre, ad ogni contratto devono essere applicabili le regolazioni di ART pertinenti in relazione ai termini di entrata in vigore da esse stesse previsti.</p> <p>La modifica proposta, perciò, rivede l'elenco degli elementi da prendere in considerazione escludendo quelli non attinenti alle regole contrattuali vigenti, lettere d) ed e), e quelli che risultano eccessivamente incerti e discrezionali</p>

	<p>all'Annesso 1 della citata delibera;</p> <p>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;</p> <p>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 favorisce 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>nella stima (effetti di rete di cui alla lettera f). Inoltre, il testo della lettera b) viene precisato meglio in relazione ai testi contrattuali che usualmente dettano regole sul monitoraggio e ripristino dell'equilibrio economico nell'articolato, oltre ad allegare la matrice dei rischi.</p>
Punto 3.10	<p>“L'Autorità valuta l'esistenza di effetti positivi dell'introduzione del nuovo servizio ferroviario in relazione a:</p> <p>a) vantaggi netti per i clienti: ...</p> <p>b) incidenza del nuovo servizio ferroviario sulla pianificazione dell'orario, sulle prestazioni e sulla qualità del servizio, ...”</p>	<p>“L'Autorità valuta l'esistenza di effetti positivi o negativi dell'introduzione del nuovo servizio ferroviario in relazione a:</p> <p>a) effetti per i clienti ...</p> <p>b) incidenza del nuovo servizio ferroviario sulla pianificazione dell'orario, sulle prestazioni e sulla qualità del servizio ...”</p>	<p>Non è detto che l'incidenza di un nuovo servizio sulla pianificazione complessiva dell'orario sia esclusivamente positiva, in termini di una maggiore disponibilità di soluzioni di viaggio. Infatti, potrebbero esserci anche ricadute negative sulla regolarità dei servizi del contratto OSP. Es. l'introduzione di collegamenti con un distanziamento con i servizi regionali OSP può comportare anomalie di circolazione con ritardi a carico dei treni regionali pendolari.</p> <p>Eventuali ricadute negative sul contratto di</p>

			<p>servizio pubblico dovute all'introduzione di un nuovo servizio dovrebbero essere valutate non solo dal punto di vista dell'equilibrio economico del contratto stesso, ma anche dal punto di vista funzionale.</p>
QUESITO 6 – PUNTO 3.11 <p>Si chiedono osservazioni ed eventuali proposte puntuali e motivate per poter considerare notevole la compromissione dell'equilibrio economico di un contratto OSP.</p>		<p>“L'incidenza sul contratto di servizio è calcolata per il primo anno di effettuazione del nuovo servizio richiesto e successivamente viene aggiornata sulla base dei dati consuntivi dello stesso anno. L'Autorità calcola l'incidenza come variazione del risultato netto del Piano Economico Finanziario del contratto di servizio secondo il metodo da esso utilizzato e, a regime, applicando il metodo di cui alla deliberazione ART n.154/2019. L'equilibrio economico si considera notevolmente compromesso quando per le regole contrattuali da tale variazione discende un debito aggiuntivo a carico dell'Ente affidante.”</p>	<p>Il testo proposto, non sostitutivo del punto 3.11, risponde alle seguenti motivazioni:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. chiarire meglio alcuni aspetti applicativi della regolazione in consultazione, come i periodi temporali da considerare ed il metodo, che deve tenere conto del fatto che molti contratti sono antecedenti a delibere ART rilevanti, come la 120/2018 e la 154/2019; 2. introdurre un monitoraggio ex-post, di particolare rilievo per decisioni che nel testo della regolazione sono assunte prevalentemente su base previsionale e su dichiarazioni delle parti in causa; 3. definire quando è notevole la compromissione. <p>Si ritiene che la definizione di compromissione notevole non possa che essere connessa alle obbligazioni finanziarie per l'Ente affidante: ogni qualvolta le regole contrattuali attribuiscano all'impresa affidataria il diritto ad un'integrazione della compensazione per ristabilire l'equilibrio economico, anche senza che sia revisionato il PEF, la compromissione è notevole.</p>
PUNTO 3.12	<p>“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</p>	<p>“L'Autorità con la decisione di cui al punto 3.11 indica le eventuali modifiche al nuovo servizio a cui è condizionata la concessione del diritto di accesso affinché sia evitata la compromissione dell'equilibrio economico dei contratti di servizio rispetto ai quali si ha</p>	<p>Si ritiene indispensabile la riformulazione del punto 3.12 secondo il testo proposto, allo scopo di evitare possibili ambiguità di interpretazione del contenuto della decisione dell'Autorità e di inserire gli opportuni richiami normativi alle misure correttive e compensative che già sono</p>

	<p>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.”</p>	<p>sostituibilità, inclusi eventuali obblighi informativi ai fini del monitoraggio dell'impatto da esso determinato. In alternativa dispone l'applicazione di diritti di compensazione a carico del richiedente il nuovo servizio finalizzati a ripristinare l'equilibrio economico di tali contratti di servizio, senza oneri aggiuntivi per gli Enti affidanti, ai sensi dell'art.12, comma 10 del D.Lgs. n.112/2015.”</p>	<p>state individuate in sede di recepimento delle direttive UE sullo Spazio ferroviario unico europeo e del IV Pacchetto ferroviario.</p>
<p>QUESITO 7 – PUNTO 3.12</p> <p>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.</p>	<p>“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.”</p>	<p>“La decisione dell'Autorità precisa, tenuto conto delle informazioni disponibili, le condizioni alle quali le parti interessate possono chiederne il riesame 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. n.112/2015, in particolare la revisione della decisione in autotutela qualora successivamente il nuovo servizio risulti profondamente modificato rispetto alle caratteristiche analizzate dall'Autorità o qualora il ricalcolo sulla base dei dati consuntivi previsto dal precedente punto 3.11 evidenzi una differenza sostanziale fra l'impatto reale del nuovo servizio sul contratto di servizio e quello stimato.”</p>	<p>Le modifiche proposte intendono, in primo luogo, limitare preferibilmente la richiesta del riesame ad un approfondimento dell'istruttoria mediante dati non disponibili al momento della prima richiesta dell'EET.</p> <p>In secondo luogo, si propone di rinforzare il richiamo al D.Lgs. n.112/2015 connettendolo ad un riesame della decisione alla luce dei dati consuntivi di cui alla proposta di modifica al punto 3.11. Questo, anche nell'ottica di prevenire stime poco accurate del traffico OSP attraibile dal nuovo servizio presentate dalle parti in causa all'Autorità in sede di primo EET.</p>

In relazione alla consultazione ART sul documento in oggetto (Allegato A alla delibera n. 86/2020), trasmetto il contributo tecnico del coordinamento interregionale tecnico della Commissione infrastrutture, mobilità e governo del territorio della Conferenza delle Regioni e Province autonome.

Cordialmente
Antonella Bocchetti

*Regione Campania - Sede di Roma, via Poli 29
Ufficio XI UDCP - Coordinatrice interregionale tecnica
Commissione infrastrutture, mobilità e governo del territorio
Tel. 06-69761527; cell: 339-2464774/3314900903*