

Delibera n. 111/2020

Misura n. 4.3.6 dell'Allegato A alla delibera n. 140/2017. Accertamento e verifica sulla proposta di catalogo di tracce correlate all'applicazione delle tariffe PROMO per il biennio 2021-2022.

L'Autorità, nella sua riunione del 2 luglio 2020

VISTO

l'articolo 37 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, che ha istituito, nell'ambito delle attività di regolazione dei servizi di pubblica utilità di cui alla legge 14 novembre 1995, n. 481, l'Autorità di regolazione dei trasporti (di seguito: Autorità), e in particolare il comma 2, lett. a), che stabilisce che l'Autorità provvede «*a garantire, secondo metodologie che incentivino la concorrenza, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese e i consumatori, condizioni di accesso eque e non discriminatorie alle infrastrutture ferroviarie*»;

VISTO

il decreto legislativo 15 luglio 2015, n. 112, recante “*Attuazione della direttiva 2012/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico (Rifusione)*”, ed in particolare l'articolo 18 che prevede:

- al comma 3, secondo periodo: “*Il gestore dell'infrastruttura può altresì applicare, fatti salvi gli articoli 101, 102, 106 e 107 TFUE, le riduzioni sui canoni imposti all'impresa ferroviaria, secondo quanto previsto ai commi 11, 12 e 13, fermo restando l'equilibrio economico e finanziario di cui all'articolo 16*”;
- al comma 5: “*Il livello dei canoni stabiliti non preclude l'utilizzo dell'infrastruttura a segmenti del mercato che possono pagare quanto meno il costo direttamente imputabile, più un tasso di rendimento accettabile per il mercato, alla prestazione del servizio ferroviario*”;
- al comma 11: “*Le riduzioni di cui al comma 3, possono riferirsi soltanto ai canoni applicati a una sezione determinata dell'infrastruttura e si limitano all'economia effettiva realizzata dal gestore dell'infrastruttura dei costi amministrativi. Per determinare il livello di riduzione, non si può tener conto delle economie integrate nei canoni applicati*”;
- al comma 12: “*A servizi analoghi si applicano sistemi di riduzione analoghi. I sistemi di riduzione si applicano in modo non discriminatorio a qualsiasi impresa ferroviaria*”;
- al comma 13: “*Il gestore dell'infrastruttura può istituire schemi di canone, destinati a tutti gli utenti dell'infrastruttura, per flussi di traffico specifici, che prevedono riduzioni limitate nel tempo al fine di promuovere lo sviluppo di nuovi servizi ferroviari o riduzioni volte a incentivare l'uso di linee notevolmente sotto utilizzate*”;

- VISTO** il decreto legislativo 14 maggio 2019 n. 50, recante *“Attuazione della direttiva 2016/798 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2016, sulla sicurezza delle ferrovie”*, ed in particolare l'articolo 4, comma 3;
- VISTA** la delibera dell'Autorità n. 96/2015 del 13 novembre 2015, recante *“Criteri per la determinazione dei canoni di accesso e utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria”*, ed in particolare la misura n. 34 con tale delibera approvata, che, per quanto in questa sede di interesse, prevede la possibilità per il GI, ai sensi dell'articolo 18 comma 3 del d.lgs. 112/2015, di adottare *“un regime tariffario di favore, limitato nel tempo, previo parere favorevole dell'Autorità”*, *“per ciascuna impresa ferroviaria, nell'ambito di ogni singolo contratto di utilizzo, relativamente: alla promozione dello sviluppo di nuovi servizi ferroviari e nuovi collegamenti (...)”*, precisando che *“[o]ve intendesse applicare una o più delle forme di incentivo previste dalla presente misura, il Gestore è tenuto a pubblicare nel Prospetto Informativo della Rete i valori del regime tariffario di favore, nonché i relativi criteri di applicazione”*;
- VISTA** la delibera n. 140/2017 del 30 novembre 2017, recante *“Indicazioni e prescrizioni relative al ‘Prospetto informativo della rete 2019’, presentato dal gestore della rete ferroviaria nazionale, R.F.I. S.p.A., al ‘Prospetto informativo della rete 2018’, nonché relative alla predisposizione del ‘Prospetto informativo della rete 2020’”*;
- VISTA** in particolare la prescrizione n. 4.3.6, approvata con la citata delibera n. 140/2017, con la quale l'Autorità, con riferimento al catalogo di tracce correlate all'applicazione di tariffe PROMO, di cui alla sottosezione 4.4.2 del Prospetto informativo della rete (di seguito: PIR), ha prescritto a Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. (di seguito: RFI):
- “a) di attenersi scrupolosamente, nella stesura del catalogo, alle disposizioni normative previste all'art. 18, commi 3, 11, 12 e 13 del d.lgs. 112/2015, nonché ai principi e ai criteri previsti dalla misura n. 34 approvata con delibera ART n. 96/2015;*
- “b) di sottoporre la proposta di catalogo all'Autorità, entro il 12 gennaio 2018, al fine di consentire alla stessa, entro i successivi 40 giorni, di esprimere il proprio parere vincolante a seguito di accertamento della rispondenza ai principi di trasparenza, equità e non discriminatorietà, nonché di verifica della conformità al modello regolatorio e al quadro normativo;*
- “c) di procedere alla pubblicazione del catalogo PROMO, eventualmente emendato in esito al suddetto procedimento di verifica, contestualmente alla pubblicazione del catalogo per i servizi merci di cui alla stessa sottosezione 4.4.2 del PIR, ovvero entro 9 mesi dalla data di entrata in vigore dell'orario di servizio;*
- “d) di adeguare la formulazione della medesima sottosezione 4.4.2 del PIR, specificando i contenuti della procedura di cui ai precedenti punti a), b), c)”;*

- VISTA** la delibera n. 17/2018 del 22 febbraio 2018, recante *“Misura n. 4.3.6 di cui alla delibera n. 140/2017. Accertamento e verifica sulla proposta di catalogo di tracce correlate all'applicazione delle tariffe PROMO - PIR 2019”*;
- VISTO** il PIR 2021 – edizione dicembre 2019, pubblicato da RFI in data 11 dicembre 2019;
- VISTA** la nota di RFI del 10 gennaio 2020, assunta agli atti dell’Autorità al prot. 289/2020, con la quale RFI ha trasmesso la proposta di catalogo PROMO, interessante tre differenti segmenti di mercato, per ciascuno dei quali sono previsti due diversi schemi di incentivazione, sintetizzabili come segue:
- 1) riguardo ai servizi afferenti al segmento di mercato *Merci*:
- a. treni merci che percorrono tratte della rete a Livello di Servizio Elevato rispetto alle quali non esistano linee convenzionali alternative con analoghe prestazioni di sagoma, con individuazione di 3+3 tracce specifiche in fascia oraria notturna sulla direttrice Bologna S. Ruffillo – Firenze Castello;
 - b. individuazione di tracce secondo itinerari in afferenza ad impianti portuali di recente potenziamento, su linee dalle caratteristiche pianoaltimetriche poco prestanti rispetto alle esigenze del settore merci, con individuazione di 2+2 tracce sulla direttrice Savona P. Doria – Fossano/Alessandria.
- 2) riguardo ai servizi afferenti al segmento di mercato *Passeggeri OSP Regionali*:
- a. traffico regionale su linee della rete complementare ad utilizzazione nell’orario 2019 minore del 25%, in presenza di sistemi di offerta cadenzati mediante completamento dello schema di cadenzamento, con individuazione di numerose tracce specifiche sulle direttrici Savigliano – Saluzzo e Pavia - Vercelli;
 - b. traffico regionale su linee della rete fondamentale a semplice binario e della rete complementare, ad utilizzazione nell’orario 2019 minore del 25%, in situazioni di assenza di sistemi di offerta completamente cadenzati, a fronte della disponibilità del Richiedente regionale a potenziare l’offerta, con individuazione di 37 diverse linee su tutto il territorio nazionale;
- 3) riguardo ai servizi afferenti al segmento di mercato *Passeggeri Open Access Premium*:
- a. prolungamento di servizi afferenti alla rete a Livello di Servizio Elevato su specifiche tratte della rete fondamentale, con individuazione di 4+4 tracce sulla direttrice Salerno – Reggio Calabria con origine/destinazione Milano/Venezia;
 - b. istituzione di nuovi servizi di tipo *Open Access Premium* in fasce orarie serali su tratte della rete a Livello di Servizio Elevato ad offerta ridotta nelle fasce orarie 21-22 e 22-23, con individuazione di 2+2 tracce per ciascuna fascia oraria sulle direttrici Torino-Milano, Milano-Bologna, Roma-Napoli;
- VISTA** la nota prot. ART 1643/2020 del 28 gennaio 2020, con la quale gli Uffici dell’Autorità hanno richiesto chiarimenti a RFI su alcuni aspetti della indicata proposta;

- VISTA** la nota di RFI del 4 febbraio 2020 (prot. ART 2008/2020), con la quale RFI ha fornito riscontro alla citata richiesta di chiarimenti;
- VISTO** il verbale dell’audizione di RFI, tenutasi in data 5 febbraio 2020, in riferimento alla medesima richiesta di chiarimenti;
- VISTA** la nota prot. 2410/2020 del 13 febbraio 2020, con la quale gli Uffici dell’Autorità hanno trasmesso la documentazione di cui alla citata proposta di catalogo PROMO all’Agenzia Nazionale per la Sicurezza delle Ferrovie (di seguito: ANSF), richiedendo alla stessa di esprimere le proprie eventuali raccomandazioni in merito a questioni atte a pregiudicare la sicurezza del trasporto ferroviario;
- VISTA** la nota prot. 2410/2020 del 13 febbraio 2020, con la quale gli Uffici dell’Autorità hanno comunicato a RFI che i termini di cui al paragrafo 4.4.2 del PIR 2021 per l’approvazione del citato catalogo da parte dell’Autorità avrebbero dovuto intendersi sospesi fino all’avvenuto riscontro della citata nota prot. 2410/2020 da parte di ANSF;
- VISTA** la nota del 14 aprile 2020 (prot. ART 5395/2020) con la quale ANSF ha rilevato che, sotto il profilo della sicurezza dell’esercizio ferroviario, la procedura istruttoria avrebbe dovuto prevedere la rispondenza ad una serie di condizioni, in riferimento a: (i) attrezzaggio delle linee; (ii) manutenzione dell’infrastruttura; (iii) analisi del rischio; nota successivamente trasmessa dagli Uffici a RFI in data 15 aprile 2020 (prot. ART 5482/2020) al fine di acquisire ogni utile ed esaustiva informazione in merito, comunicando inoltre al gestore che i termini di cui al paragrafo 4.4.2 del PIR 2021 per l’approvazione del citato catalogo da parte dell’Autorità avrebbero dovuto intendersi sospesi fino all’avvenuto riscontro, da parte del gestore medesimo, di tale comunicazione;
- VISTA** la nota del 23 aprile 2020 (prot. ART 5819/2020) con la quale RFI ha fornito riscontro con riguardo al rispetto delle condizioni poste da ANSF con la citata nota prot. 5395/2020;
- VISTA** la nota prot. 6175/2020 del 28 aprile 2020, con la quale gli Uffici dell’Autorità hanno richiesto a RFI di fornire le proprie valutazioni circa l’opportunità di confermare il catalogo PROMO, nonostante il sostanziale stravolgimento delle previsioni di traffico a suo tempo dallo stesso effettuate, conseguente agli eventi correlati all’emergenza COVID-19;
- VISTA** la nota del 29 aprile 2020 (prot. ART 6367/2020), con la quale RFI:
- ha evidenziato di ritenere *“che le finalità che si intendevano perseguire all’atto della presentazione della proposta di catalogo PROMO siano sussistenti ancora oggi, in considerazione anche dell’arco temporale, due annualità, della validità della tariffazione di favore”*;

- pur tenendo conto delle considerazioni degli Uffici, ha rappresentato come il catalogo PROMO *“sia comunque meritevole di inserirsi nell’ambito delle misure di potenziale supporto alle imprese ferroviarie poste in essere da parte di questo Gestore, ovvero quale misura integrativa di provvedimenti a favore del comparto ferroviario, adottati e adottandi, da parte dei competenti organi istituzionali”*;

VISTA la nota prot. 7772/2020 del 28 maggio 2020, con la quale gli Uffici, tenuto conto degli esiti della verifica effettuata il 26 maggio 2020 - in attuazione del protocollo d'intesa sottoscritto in data 24 maggio 2018 - in seduta congiunta con ANSF in merito alle informazioni fornite da RFI, hanno richiesto al gestore di fornire evidenza documentale degli esiti delle attività di valutazione del potenziale impatto dell'entrata in esercizio delle tracce di cui trattasi sulla sicurezza del sistema ferroviario, espletate dalle competenti strutture aziendali ai sensi e per gli effetti del combinato disposto, *inter alia*, degli articoli 2 e 4 del regolamento di esecuzione (UE) n. 402/2013 della Commissione, nonché in attuazione delle procedure del Sistema di Gestione della Sicurezza di propria pertinenza;

VISTA la nota del 3 giugno 2020 (prot. ART 7950/2020), con la quale RFI ha fornito all'Autorità e, per conoscenza, ad ANSF, riscontro a tale richiesta;

VISTA la nota del 25 giugno 2020 (prot. ART 9188/2020), con la quale ANSF ha comunicato a RFI, e per conoscenza all'Autorità, le proprie valutazioni di competenza con riferimento al catalogo di tracce correlate all'applicazione delle tariffe PROMO per il biennio 2021-2022, di cui trattasi, rilevando come *“l'ammissibilità della proposta di catalogo tracce PROMO debba essere subordinata alla produzione di adeguata ed esplicita documentazione da parte del gestore dell'infrastruttura RFI, che dimostri l'esito positivo delle necessarie valutazioni effettuate - tenendo in conto anche le condizioni al contorno - da parte dei soggetti responsabili delle diverse funzioni del Sistema di Gestione della Sicurezza”*;

VISTA la relazione istruttoria predisposta dagli Uffici;

CONSIDERATO che lo schema di incentivazione relativo al segmento di mercato *Merci* come sintetizzato al precedente punto 1, lettera a) replica sostanzialmente quello vigente per gli orari di esercizio 2018-2019 e 2019-2020, già oggetto di valutazione da parte dell'Autorità con delibera n. 17/2018 del 22 febbraio 2018, che afferiva *“al traffico merci sulla direttrice bidirezionale nord-sud, aventi qualunque origine e destinazione, che interessino la linea AV/AC Bologna-Firenze durante le ore notturne”*;

RILEVATO al riguardo:

- che il gestore, nel corso dell'istruttoria, ha confermato che il nuovo schema di incentivazione dovrà riguardare esclusivamente traffico aggiuntivo e non

sostitutivo rispetto a quello già programmato per l'orario di esercizio 2019-2020;

- che la scelta del segmento di rete cui applicare l'indicato schema di incentivazione, a detta del gestore *“esaurisce la casistica in cui l'isolamento di una porzione di rete a sagoma massima P/C 80 cui afferiscono impianti merci, è superabile mediante il transito su una tratta di rete a livello di servizio elevato”*;

RITENUTO

conseguentemente che tale schema di incentivazione debba essere esplicitamente orientato ai servizi ferroviari merci aventi sagoma non compatibile con itinerari alternativi alla tratta AV Bologna-Firenze;

CONSIDERATO

che, con riferimento allo schema di incentivazione relativo al segmento di mercato *Passeggeri OSP Regionali* come sintetizzato al precedente punto 2, lettera b), non si può escludere che si determini un'alterazione delle condizioni già previste nei contratti afferenti ai servizi regionali di trasporto passeggeri gravati da obblighi di servizio pubblico, poiché i benefici economici conseguiti dall'impresa ferroviaria affidataria del Contratto di Servizio con l'applicazione del regime tariffario di favore potrebbero non trasferirsi, almeno in parte e secondo meccanismi rispondenti al principio di trasparenza, all'Ente affidante, in termini di adeguamento al ribasso del corrispettivo contrattuale sulla base dell'importo effettivamente corrisposto dall'impresa ferroviaria al gestore dell'infrastruttura;

RITENUTO

pertanto opportuno, al fine di assicurare il rispetto dei principi di non discriminatorietà di cui, tra l'altro, all'articolo 18, comma 12, del d.lgs. 112/2015 ed alla misura n. 34 citata, nonché di trasparenza ed equità di cui alla prescrizione n. 4.3.6 dell'Allegato A alla delibera n. 140/2017, che l'applicazione degli schemi di incentivazione afferenti al trasporto passeggeri regionale con obblighi di servizio pubblico sia ammissibile a condizione che ciascuna impresa ferroviaria richiedente renda edotto il gestore dell'infrastruttura di avere preventivamente informato l'Ente affidante circa la ripartizione dei vantaggi economici derivanti dall'incentivazione stessa;

CONSIDERATO

che, con riferimento allo schema di incentivazione relativo al segmento di mercato *Passeggeri Open Access Premium* come sintetizzato al precedente punto 3, lettera b), per l'orario di esercizio 2019-2020 e partenza oltre le ore 21, risultano in esercizio, nei giorni feriali:

- sulla direttrice AV Milano-Torino, 3 treni nel flusso in uscita da Roma, 0 treni in controflusso;
- sulla direttrice AV Roma-Napoli, 12 treni nel flusso in uscita da Roma, 2 treni in controflusso (di cui 1 cargo);
- sulla direttrice AV Bologna-Milano, 10 treni nel flusso in uscita da Roma, 3 treni in controflusso;

- RITENUTO** pertanto che tale schema di incentivazione non risponda ai requisiti di cui all’articolo 18, comma 13, del d.lgs. 112/2015, in quanto non si ravvisa la sua destinazione alla promozione di “nuovi servizi ferroviari”, essendo piuttosto orientato al completamento di una struttura di offerta già esistente, in fasce orarie marginali ma comunque coperte da una non trascurabile quantità di servizi già in esercizio;
- CONSIDERATO** che, riguardo al mantenimento dell’equilibrio economico e finanziario di cui all’articolo 18, comma 3, del d.lgs. 112/2015 ed alla misura n. 34 citata, il regime tariffario di favore proposto da RFI garantisce il recupero dei costi direttamente legati alla prestazione del servizio ferroviario;
- RITENUTO** tuttavia che, alla luce di quanto previsto dall’articolo 18, comma 5, del d.lgs. 112/2015 e dall’articolo 32, paragrafo 1, della direttiva 2012/34/UE, risulta opportuno garantire al gestore, in aggiunta al recupero dei costi sopra richiamati, anche un *“tasso di rendimento accettabile per il mercato”*;
- RILEVATA** la necessità che RFI valuti adeguatamente, in considerazione della potenziale crescita della relativa domanda di traffico, la previsione di una riserva di capacità dell’infrastruttura, da riconoscere ad altri potenziali richiedenti interessati ad operare nei segmenti di mercato con regime tariffario di favore;

su proposta del Segretario generale

DELIBERA

1. di esprimere, per quanto strettamente attinente ai profili della regolazione economica e ferma restando l’adozione dei provvedimenti di competenza dell’Agenzia Nazionale per la Sicurezza delle Ferrovie, parere favorevole sulla proposta di catalogo di tracce correlate all’applicazione di tariffe PROMO, presentata da Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. con nota del 10 gennaio 2020 (prot. ART 289/2020), ai sensi della misura n. 34 di cui all’Allegato 1 alla delibera n. 96/2015, della prescrizione n. 4.3.6 di cui all’Allegato A alla delibera n. 140/2017 del 30 novembre 2017 e delle previsioni di cui alla sottosezione 4.4.2 del PIR 2021. Il Parere favorevole è rilasciato a condizione che:
 - 1.1 il primo schema di incentivazione proposto per il segmento di mercato *Merci*, afferente *“a treni merci che percorrano tratte della rete a Livello di Servizio Elevato rispetto alle quali non esistano linee convenzionali alternative con analoghe prestazioni di sagoma”*, sia esplicitamente orientato ai soli servizi ferroviari merci aventi sagoma non compatibile con itinerari alternativi alla tratta AV Bologna-Firenze;
 - 1.2 l’applicazione degli schemi di incentivazione proposti per il segmento di mercato *Passeggeri OSP Regionale* sia condizionata alla preventiva trasmissione, al gestore dell’infrastruttura, di evidenza documentale, da parte dell’impresa ferroviaria titolare di contratto di servizio, circa l’avvenuta informazione dell’Ente affidante con riguardo alla ripartizione dei benefici economici derivanti dall’incentivazione stessa;

- 1.3 il secondo schema di incentivazione proposto per il segmento di mercato *Passeggeri Open Access Premium*, afferente alla *"istituzione di nuovi servizi di tipo Open Access Premium in fasce orarie serali su tratte della rete a Livello di Servizio Elevato ad offerta ridotta nella fascia oraria individuata"*, sia integralmente espunto dall'indicato catalogo;
- 1.4 Rete Ferroviaria Italiana S.p.A., prima della pubblicazione del catalogo di tracce correlate all'applicazione di tariffe PROMO, provveda:
 - a. alla stima di un tasso di rendimento accettabile per il mercato, da sommare eventualmente al recupero dei costi direttamente legati alla prestazione del servizio ferroviario afferente ai servizi inseriti nel catalogo stesso;
 - b. alla conseguente eventuale variazione del livello del regime tariffario di favore di cui al paragrafo 6.3.1.2 del PIR 2021;
 - c. a trasmettere all'Agenzia Nazionale per la Sicurezza delle Ferrovie la documentazione, dalla stessa richiesta al gestore in data 25 giugno 2020, comprovante l'effettuazione di una analisi del rischio in modo tracciato;
2. l'Autorità, con particolare riferimento all'assegnazione della capacità dell'infrastruttura, si riserva l'esercizio dei poteri di cui all'articolo 37 del decreto legislativo 15 luglio 2015, n. 112;
3. la presente delibera è comunicata a Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. a mezzo PEC nonché all'Agenzia Nazionale per la Sicurezza delle Ferrovie.

Torino, 2 luglio 2020

Il Presidente
Andrea Camanzi
(documento firmato digitalmente ai sensi del
D.Lgs 82/2005 s.m.i.)