

Misure per l'applicazione del pedaggio afferente al pacchetto minimo di accesso all'infrastruttura ferroviaria nazionale sulla direttrice Verona-Brennero

in ottemperanza alla sentenza TAR Piemonte, 13 dicembre 2020, n. 835

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

1. PREMESSE

Con la sentenza n. 835/2020, pubblicata il 13 dicembre 2020, il TAR Piemonte (Sezione Prima) ha in parte dichiarato inammissibile e in parte accolto il ricorso proposto da Rail Traction Company S.p.A. (di seguito: RTC) per l'annullamento della nota prot. ART 15030/2019 del 20 novembre 2019 avente ad oggetto "*Reclamo di Rail Traction S.p.A. ex articolo 37 d.lgs. 112/2015 in materia di binomi nazionale/internazionale e notte/giorno adottati con delibera n. 75/2016 per il primo periodo tariffario 2015/2016*", nonché gli atti presupposti di regolazione.

La vicenda, di seguito riepilogata, riguarda i riflessi tariffari delle difficoltà di fruizione, nella fascia oraria notturna, della direttrice ferroviaria Verona-Brennero, a causa dei lavori di manutenzione programmati dal gestore dell'infrastruttura e dei vincoli strutturali del percorso.

Al riguardo, in data 24 giugno 2019, RTC presentava un reclamo ai sensi dell'art. 37 del d.lgs. 112/2015, afferente al binomio nazionale/internazionale e al binomio notte/giorno, approvato con la delibera 75/2016, chiedendo all'Autorità "*di verificare gli elementi del presente reclamo, al fine di intervenire sui binomi nazionale/internazionale e notte/giorno, affinché gli stessi siano determinati, nel rispetto della richiamata normativa comunitaria, ponendo rimedio agli indicati gravi effetti distorsivi e penalizzanti sui trasporti ferroviari merci da e verso gli altri Paesi della UE, avuto riguardo alla circostanza che l'attuale assetto dei medesimi, come è stato puntualmente ricostruito, tra l'altro, determina:*

- 1) *uno scarto abnorme tra tariffa base (notturna) e tariffa maggiorata (diurna), con conseguente ingiustificato aggravio di costi da pedaggio e contestuale penalizzazione del traffico intra UE;*
- 2) *una tariffazione della reclamante nella fascia diurna, anche per la parte di percorso fatta in modalità notturna, con ulteriore aggravio sia in termini di costi da pedaggio che di perdita di fatturati economici e fisici, con conseguente penalizzazione del traffico intra UE;*
- 3) *un ulteriore aggravamento degli indicati effetti per le tratte interessanti il Brennero in quanto adibite in modo permanente, nella fascia notturna 22.00 – 6.00, a lavori di manutenzione straordinaria nel senso precisato in narrativa".*

A seguito del reclamo, gli Uffici dell'Autorità consultavano il sistema PIC-WEB relativamente alle informazioni di circolazione relative alla direttrice Brennero-Verona, acquisivano informazioni presso il gestore dell'Infrastruttura e richiedevano ulteriori dettagli alla stessa RTC in merito alla limitata fruibilità della capacità sulla direttrice in questione ed all'effettiva diffusa presenza di lavori di manutenzione notturna sulla stessa. Successivamente, con nota trasmessa via PEC in data 20 novembre 2019 (prot. ART 15030/2019), gli

Uffici comunicavano alla ricorrente e, per conoscenza, al gestore dell'infrastruttura, gli esiti delle attività svolte in ordine alle circostanze oggetto di reclamo.

In particolare gli Uffici rilevavano, da un lato, che detto reclamo, con riferimento alle tematiche generali ed astratte di cui ai punti 1) e 2) dello stesso, riproponeva in larga parte doglianze poste già all'attenzione del giudice amministrativo (il quale, con la sentenza n. 1097 del 2017, aveva rigettato le ragioni della reclamante); dall'altro, con riferimento agli asseriti effetti distorsivi e penalizzanti della tariffazione relativi alle tratte interessanti il Brennero di cui al punto 3) del reclamo, *“esclusa la loro riconducibilità a comportamenti segnatamente discriminatori da parte del Gestore dell'Infrastruttura”*, si comunicava l'intendimento di avviare un procedimento di aggiornamento/revisione della delibera n. 96/2015, avente ad oggetto il modello tariffario di Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. (di seguito: RFI) per il periodo 2022-2026.

Al riguardo, con la sentenza in oggetto il TAR adito, da un lato, ha dichiarato inammissibili le censure volte a mettere in discussione il modello di determinazione dei canoni adottato dall'Autorità con le proprie delibere n. 96/2015 e n. 75/2016, ma, dall'altro lato, ha accolto parzialmente il ricorso.

In particolare, pur specificando che il reclamo esperito ai sensi della norma in oggetto non costituisce uno strumento per contestare gli atti di regolazione, avverso i quali gli interessati godono di apposita tutela giurisdizionale, il TAR Piemonte, nel rilevare che *“l'equilibrio degli interessi che il sistema regolatorio aveva complessivamente costruito con la combinazione di canoni di accesso variabili (...) è stato, per la specifica tratta in questione, sostanzialmente vanificato”*, ha ritenuto che occorra offrire una lettura ampia dei poteri dell'Autorità in materia, tale da consentirle - anche di propria iniziativa, in applicazione di quanto previsto all'articolo 37, comma 9, del d.lgs. 112/2015 - di valutare *“misure idonee, individuabili anche d'ufficio e tali da non indurre ulteriori distorsioni (andando a beneficio di un singolo) bensì correggere l'effetto di oggettiva vanificazione del quadro regolatorio che si è venuta a creare nella situazione di specie”*.

Al riguardo, il giudice ha rilevato inoltre che *“tale situazione di fatto determina altresì una condizione in cui il gestore di rete, paradossalmente e in contrasto con il senso stesso del complessivo sistema dei canoni di accesso volto a garantire 'una competitività ottimale dei servizi ferroviari' e l'utilizzo 'efficiente delle reti ferroviarie', con l'obiettivo, tra l'altro, di affrontare le 'strozzature transfrontaliere', ottiene canoni in media più alti da una infrastruttura oggettivamente inefficiente”*.

2. MISURE

Nel merito, a conclusione dell'attività condotta a seguito del citato reclamo, con riferimento al tema dell'impossibilità da parte di RTC di inoltrare treni nella fascia notturna sulla direttrice del Brennero a causa della parziale indisponibilità della linea per lavori di manutenzione ordinaria e straordinaria, era emerso quanto segue.

L'analisi degli importi medi unitari di pedaggio registrati dalle imprese del comparto merci nel 2018 aveva evidenziato come i valori più elevati (superiori alla media del segmento di mercato) fossero corrisposti al gestore dalle imprese per le quali i servizi sulla direttrice Verona-Brennero rappresentano la quota maggioritaria del traffico.

Il più elevato importo del pedaggio medio unitario risultava correlabile ad un maggiore ricorso a treni diurni rispetto a quelli notturni, che si era ritenuto possibile spiegare con le caratteristiche della linea ferroviaria, la quale, pur costituendo una delle più importanti relazioni internazionali transalpine, presenta peculiari elementi - puntualmente riscontrati nel corso dell'attività svolta dagli Uffici dell'Autorità e descritta in premessa - tali da renderne difficoltoso un pieno sfruttamento della capacità.

In primo luogo, va evidenziata la localizzazione montana, che oltre a caratterizzarsi per l'acclività e la tortuosità del percorso, amplifica le esigenze manutentive della linea. Un secondo aspetto rilevante è

costituito dall'assenza di itinerari alternativi che consentano di assorbire adeguatamente eventuali perturbazioni della circolazione. Con riguardo a tali aspetti, occorre ricordare che sulla direttrice in questione risulta in avanzata fase di costruzione la galleria ferroviaria di base, opera infrastrutturale di primaria importanza la cui progettazione è stata evidentemente mirata, tra l'altro, proprio a consentire il superamento delle problematiche qui evidenziate.

Un ulteriore aspetto che caratterizza la linea ferroviaria del Brennero è l'assenza, in seno alla tratta (che ha estensione rilevante da Verona al confine di stato, pari a ben 240 km), di adeguati impianti per la sosta ed il ricovero dei mezzi d'opera; ciò rende necessaria una dilatazione degli orari di chiusura della linea al fine di consentire lo spostamento di tali mezzi dalle sedi di ricovero ai cantieri in linea, e conseguentemente impedisce l'inoltro di treni su tutta la lunghezza della linea durante il periodo di interdizione della circolazione, che il gestore, nel corso dell'istruttoria, ha affermato di aver programmato in fascia notturna – come peraltro previsto in molte altre linee – anche al fine di evitare pesanti impatti sul traffico passeggeri, svolto invece nelle ore diurne¹.

Ciò premesso, appare necessario individuare misure che, nell'applicazione dei canoni per l'accesso e l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria nazionale, consentano di porre rimedio alla circostanza, stigmatizzata dal TAR Piemonte nella citata sentenza, che il gestore dell'infrastruttura *"ottiene canoni in media più alti da una infrastruttura oggettivamente inefficiente"*.

Con riguardo agli aspetti sopra esposti, si propone l'adozione delle misure di seguito illustrate.

2.1 Determinazione della sub-componente B1 del pedaggio relativo al Pacchetto Minimo di Accesso per i servizi di trasporto merci sulla linea ferroviaria Verona-Brennero

La misura proposta è volta a differenziare il criterio di attribuzione del requisito di servizio in fascia notturna previsto alla tabella 6.5 del PIR 2021 (edizione gennaio 2021) di Rete Ferroviaria Italiana S.p.A.², per i servizi ferroviari appartenenti al segmento di mercato Merci circolanti sulla linea ferroviaria in questione, limitatamente ai giorni in cui il gestore dell'infrastruttura prevede interruzioni programmate in orario (di seguito: IPO) notturne sulla linea stessa, ampliando simmetricamente – ai soli fini tariffari – la fascia oraria attualmente vigente (22:00-6:00) di un periodo pari alla finestra temporale prevista per dette IPO.

A titolo di esempio, qualora la finestra temporale prevista dal gestore dell'infrastruttura per le IPO sia pari a 4 ore nel periodo notturno, la fascia oraria ricompresa tra le ore 22:00 e le ore 6:00 per l'attribuzione del requisito di servizio notturno è simmetricamente ampliata di 2 ore al suo avvio e di 2 ore al suo termine, risultando così estesa dalle ore 20:00 alle ore 8:00.

La misura è finalizzata ad assicurare l'applicazione della tariffa notturna – più vantaggiosa – ad un maggiore numero di treni, quale misura compensativa della riduzione di capacità determinata dall'introduzione, da parte del gestore dell'infrastruttura, di finestre temporali molto ampie per le interruzioni programmate in orario (IPO) finalizzate alla manutenzione ordinaria e straordinaria della linea ferroviaria di cui trattasi.

¹ R.F.I. S.p.A., nella citata nota, afferma che *"essendo il traffico ferroviario notturno in percentuale assai inferiore (non comprendovi treni passeggeri siano questi a mercato o OSP) rispetto al traffico diurno (circa il 21 % in meno nella tratta d'interesse) la scelta di finestre temporali dedicate alla manutenzione non possa che tenere conto di siffatta differenza, privilegiando, dunque, lo svolgimento delle attività in notturna."*

² Si precisa che, a partire dall'edizione di dicembre 2021 del PIR 2022, il gestore ha previsto una revisione della numerazione dei capitoli, a seguito della quale la citata tabella è identificata come 5.5 anziché 6.5.

Al riguardo, si ritiene necessario richiedere agli *stakeholders* di esprimersi, in particolare, sulla presenza di eventuali impedimenti ad un utilizzo ottimale della capacità dell'infrastruttura per il traffico merci negli indicati orari di estensione della fascia notturna³, con indicazione di possibili soluzioni alternative.

Quanto alle modalità e alle tempistiche per l'applicazione delle misure, si ritiene opportuno:

1. richiedere specificamente agli interessati osservazioni ed eventuali proposte riguardo alla decorrenza dell'applicazione delle misure;
2. prevederne l'applicazione fino alla data di apertura al traffico ferroviario della Galleria di Base del Brennero, evento che si ritiene possa configurare un momento di forte discontinuità nella gestione della linea ferroviaria in questione;
3. garantire adeguata informazione ai soggetti richiedenti capacità, prevedendo che il gestore dell'infrastruttura provveda, entro 15 giorni dalle modifiche dell'indicata articolazione, ad assicurare la pubblicazione del pertinente aggiornamento straordinario del Prospetto Informativo della Rete.

Torino, 17 febbraio 2021

Il Dirigente

f.to *Ing. Roberto Piazza*

(documento firmato digitalmente

ai sensi del D.Lgs 82/2005 s.m.i.)

³ Ciò, ad esempio, in ragione della presenza, in tali fasce orarie, di rilevanti volumi di traffico passeggeri pendolare, in aggiunta a quello merci.