

**Ottemperanza alla sentenza del Consiglio di Stato del 20 aprile 2021, n. 3191,
in tema di definizione del pedaggio
relativo alla tratta ferroviaria AV/AC Bivio Casirate - Bivio/PC Roncadelle
dalla data di entrata in esercizio della stessa fino al 31 dicembre 2017**

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

1. PREMESSA

Il Consiglio di Stato, con sentenza del 20 aprile 2021, n. 3191, ha accolto l'appello proposto da Trenitalia S.p.A. (di seguito: Trenitalia) avverso la sentenza del TAR Piemonte del 5 luglio 2018, n. 822, limitatamente al primo motivo di impugnazione, con assorbimento delle rimanenti doglianze.

L'accoglimento dell'appello ha comportato l'annullamento della delibera ART n. 114/2017 del 21 settembre 2017, recante *"Pedaggio relativo alla tratta ferroviaria AV/AC Bivio Casirate - Bivio/PC Roncadelle"*, per vizi di violazione delle garanzie partecipative nei confronti di Trenitalia.

La menzionata sentenza del Consiglio di Stato ha specificato, altresì, che *"Restano assorbiti gli altri motivi devoluti al presente grado, afferenti la legittimità sostanziale della gravata delibera"*.

Ne consegue la necessità di rieditare l'istruttoria relativa all'adozione della predetta delibera n. 114/2017.

La vicenda, i cui tratti essenziali sono di seguito illustrati, riguarda la determinazione, da parte del gestore dell'infrastruttura Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. (di seguito: RFI o GI), del pedaggio per la tratta ferroviaria AV/AC Bivio Casirate - Bivio/PC Roncadelle, per il periodo intercorrente fra la data di entrata in esercizio (11 dicembre 2016) e il 31 dicembre 2017.

Preliminarmente, si osserva che RFI non ha mai effettuato alcuna comunicazione all'ART in ordine alla determinazione del pedaggio della tratta AV/AC Bivio Casirate - Bivio/PC Roncadelle, né alcuna indicazione in tal senso è presente nel PIR 2017 su cui l'Autorità ha formulato indicazioni e prescrizioni con le delibere n. 104/2015 e 140/2016 (emanate prima ancora che la tratta interessata entrasse in esercizio).

Tanto chiarito, con nota del 26 maggio 2017, acquisita agli atti dell'Autorità al prot. 3576/2017, la società Nuovo Trasporto Viaggiatori S.p.A. – che adesso ha assunto la nuova denominazione societaria Italo- Nuovo Trasporto Viaggiatori S.p.A. (di seguito: Italo) – aveva segnalato che la tratta ferroviaria Alta Velocità / Alta Capacità (di seguito: AV/AC) Bivio Casirate - Bivio/PC Roncadelle era stata impropriamente ricompresa, da parte di RFI, ai fini del pedaggio, nella rete convenzionale.

Tale classificazione – a parere della segnalante – sarebbe stata in grado di produrre un *"vantaggio economico esclusivamente per l'IF Trenitalia che attualmente opera in regime di monopolio 46 servizi/giorno su tale direttrice"*.

Nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 37 del d.l. 201/2011 – ed in particolare comma 2, lettere a) e b), comma 3, lettera g) - nonché dall'articolo 37, commi 3 e 9, del d.lgs. 112/2015, al fine di valutare l'indicata segnalazione, nell'esercizio dell'attività di monitoraggio e di controllo della concorrenza sui mercati dei servizi

ferroviari, gli Uffici, con nota prot. 3772/2017 del 1° giugno 2017, avevano provveduto a richiedere al GI chiarimenti, precisando allo stesso che, da un punto di vista puramente tecnico e di esercizio ferroviario, la tratta in oggetto (alimentata a 25KV e dotata di segnalamento ERTMS) risulta correttamente qualificata come linea AV nel Fascicolo Linea n. 29 del GI stesso.

A tale richiesta, RFI, con nota dell'8 giugno 2017, assunta agli atti dell'Autorità al prot. 3930/2017:

- aveva indicato che, dal punto di vista tecnico, la tratta Bivio Casirate-Bivio/PC Roncadelle è da qualificarsi come linea AV/AC ai sensi del punto 2.1 dell'Allegato 1 del d.lgs. 191/2010, precisando tuttavia che detta qualificazione non comporta l'automatica applicazione del regime tariffario introdotto con il d.m. del Ministero dei Trasporti del 18 agosto 2006 e successivi provvedimenti in materia;
- aveva dichiarato che per l'anno 2017 (facente parte del periodo transitorio 2016-17 di cui alla misura 58 approvata con delibera ART n. 96/2015) la tratta in questione è stata dallo stesso assoggettata al regime tariffario previsto per la rete convenzionale dal d.m. 43-T/2000 e successivi provvedimenti in materia, ritenuto che il più elevato pedaggio definito per le linee AV/AC dal d.m. del Ministero dei Trasporti del 18 agosto 2006, modificativo del d.m. 43-T/2000, dovesse intendersi come esclusivamente applicabile alle linee classificate come AV/AC nel dossier approvato con delibera CIPE 18 marzo 2005 n. 1, cioè alle tratte collocate sulla direttrice Torino-Milano-Roma-Napoli, in quanto oggetto di oneri direttamente a carico di RFI;
- aveva segnalato che, di contro, la tratta AV/AC Bivio Casirate-Bivio/PC Roncadelle della linea Milano-Brescia è stata realizzata interamente con contribuzione pubblica.

Gli Uffici, con nota prot. 4798 del 7 luglio 2017, avevano quindi richiesto a RFI ulteriori elementi, evidenziando le seguenti considerazioni in merito a quanto esposto da RFI:

1. la determinazione e l'applicazione dello specifico pedaggio AV/AC, per le tratte aperte successivamente all'approvazione del d.m. del Ministero dei Trasporti del 18 agosto 2006¹, è stata effettuata da RFI in autonomia, proprio in virtù delle peculiari caratteristiche tecniche (AV/AC) di tali tratte, cioè a fronte della *"realtà operativa esistente"*, come espressamente citato nelle premesse del d.m. del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del 10 settembre 2013, a sua volta modificativo del d.m. 43T/2000; riguardo alla tratta in questione Bivio Casirate-Bivio/PC Roncadelle, attivata nel dicembre 2016 e facente parte della costruenda linea AV/AC Milano-Venezia, tuttavia, è stata adottata una determinazione opposta;
2. la misura di regolazione 6.6.2 approvata con delibera ART n. 70/2014 è riferibile al computo del pedaggio di accesso alla rete AV/AC nel suo complesso, piuttosto che al computo del pedaggio per specifiche tratte di detta rete per la costruzione delle quali siano intervenute particolari forme di finanziamento.

Con nota del 13 luglio 2017, assunta agli atti al prot. 4968/2017, RFI:

1. aveva ulteriormente confermato quanto già esposto con la citata nota precedente in merito alla corretta applicazione del canone di rete fondamentale alla tratta in questione, anziché del canone di rete AV/AC, in ragione delle specifiche modalità di finanziamento degli investimenti correlati alla rete sottoposta a pedaggio AV/AC, che troverebbero conferma nella delibera n. 70/2014, nella misura in cui ritiene ammissibili, ai fini della determinazione del canone, quote *"annuali degli oneri finanziari"*;

¹ Al 18 agosto 2006 risultavano in esercizio esclusivamente le tratte AV/AC Torino-Novara e Roma-Napoli. Per le tratte Novara-Milano, Milano-Bologna e Bologna-Firenze (entrate in esercizio dopo il 18 agosto 2006 e prima del 10 settembre 2013) la determinazione del pedaggio è stata effettuata in autonomia da parte del GI.

2. aveva asserito che l'eventuale applicazione della misura 6.6.2 approvata con la delibera n. 70/2014 nei termini proposti dagli Uffici comporterebbe l'applicazione del canone AV/AC, oltre che alla tratta in questione, anche alle linee Roma-Firenze (DD) e Napoli-Salerno, a Monte del Vesuvio (LMV)²;
3. aveva chiesto, infine, agli Uffici dell'Autorità un esplicito pronunciamento che chiarisse se, sino all'effettiva entrata in vigore (1° gennaio 2018) del nuovo sistema di pedaggio discendente dalla delibera n. 96/2015, il canone AV così come determinato dalla delibera n. 70/2014 dovesse trovare applicazione per le sole tratte della linea AV/AC Torino-Milano-Napoli, ovvero per tutte le linee AV tecnicamente intese.

Con nota prot. 5171 del 21 luglio 2017, gli Uffici avevano informato Italo in merito alla corrispondenza intercorsa sulla questione in esame, invitando detta impresa ferroviaria a far pervenire eventuali informazioni ritenute utili.

Con nota del 27 luglio 2017, assunta agli atti al prot. 5369/2017, Italo aveva riscontrato la suddetta nota, comunicando di non avere nuovi elementi da aggiungere alle osservazioni già trasmesse sul tema della valorizzazione economica delle tracce sulla tratta ferroviaria in oggetto, replicando altresì ad alcune affermazioni di carattere tecnico di RFI, contenute nella corrispondenza intercorsa con gli Uffici, e affermando sostanzialmente l'infondatezza della paventata equiparazione delle linee specializzate AV con le restanti linee non specializzate a tal fine ed aventi traffico promiscuo.

Con nota prot. 5542/2017 del 3 agosto 2017, gli Uffici avevano richiesto a RFI di fornire ulteriori informazioni con riferimento alle richieste di capacità afferenti alla tratta in questione per l'orario di esercizio 2017/2018, nonché al montante dei pedaggi, calcolati secondo i criteri stabiliti dall'Autorità per il *regime provvisorio* ed il *sistema a regime* di cui alla misura 58 approvata con delibera n. 96/2015.

A seguito di proroga dei termini concessa dagli Uffici con nota prot. 6099 del 1° settembre 2017, RFI, con nota del 15 settembre 2017, assunta agli atti al prot. 6568/2017, aveva dato riscontro alla nota prot. 5542/2017, fornendo, tra l'altro, informazioni:

- concernenti le richieste di capacità per l'orario 2017/2018 afferenti alla tratta AV/AC Bivio Casirate-Bivio/PC Roncadelle della linea Milano-Brescia, nonché gli eventuali accordi-quadro che interessavano la stessa tratta;
- riguardanti, per ogni singolo treno transitante nell'orario 2016/2017 sulla tratta in questione, la classificazione tariffaria, in base alle componenti A1, A2, A3 e B del nuovo sistema di pedaggio, oggetto della delibera dell'Autorità n. 75/2016.

RFI aveva concluso la sua nota di risposta comunicando che, fermo restando il pronunciamento che l'Autorità avrebbe reso in ragione di quanto argomentato da RFI medesima con nota prot. ART 4968/2017, tenuto conto della specificazione riportata nella comunicazione degli Uffici prot. 4798/2017 in ordine all'ambito di applicazione della predetta misura 6.6.2 approvata con la delibera dell'Autorità n. 70/2014, avrebbe

² In quanto, ai sensi del d.lgs. 191/2010, Allegato I, par. 2.1 (che peraltro si riferisce all'interoperabilità del sistema ferroviario comunitario): *"La rete del sistema ferroviario transeuropeo ad alta velocità è quella delle linee ad alta velocità della rete transeuropea dei trasporti individuate nella decisione n. 1692/96/CE.*

Le linee ad alta velocità comprendono:

- le linee appositamente costruite per l'alta velocità, attrezzate per velocità generalmente pari o superiori a 250 km/h,

- le linee appositamente adattate per l'alta velocità, attrezzate per velocità dell'ordine di 200 km/h,

- le linee appositamente adattate per l'alta velocità, aventi carattere specifico a causa di vincoli topografici o relativi al rilievo o all'ambiente urbano, la cui velocità deve essere adeguata caso per caso. Questa categoria comprende anche le linee di interconnessione fra le reti ad alta velocità e quelle convenzionali, gli attraversamenti delle stazioni, gli accessi ai terminal, ai depositi ecc. che sono percorsi a velocità convenzionale dal materiale rotabile ad alta velocità.

La rete di cui sopra comprende i sistemi di gestione del traffico, di posizionamento e di navigazione, gli impianti tecnici di elaborazione dati e di telecomunicazione previsti per il trasporto su queste linee, al fine di garantire un esercizio sicuro e armonioso della rete e una gestione efficace del traffico."

provveduto, per l'orario di servizio 2016/2017, ad applicare ai servizi insistenti sulla tratta in oggetto il canone derivante dall'attuazione della stessa misura 6.6.2.

A seguito della descritta istruttoria, il 21 settembre 2017 l'Autorità aveva approvato la delibera n. 114/2017, annullata dal Consiglio di Stato con sentenza n. 3191/2021, prevedendo che: *“il pedaggio da applicare per la tratta ferroviaria AV/AC Bivio Casirate - Bivio/PC Roncadelle, dalla data di entrata in esercizio della stessa e fino al 31 dicembre 2017, è quello determinato da Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. per le tratte Torino-Milano, Milano-Bologna, Bologna-Firenze, Roma-Napoli della rete AV/AC in esecuzione della misura 58 approvata con la delibera n.96/2015;”*.

Tale delibera è stata impugnata da Trenitalia innanzi al TAR Piemonte che, con la menzionata sentenza n. 822/2018, ha respinto il ricorso.

Come già fatto cenno *supra*, il Consiglio di Stato, con la sentenza n. 3191/2021, ha poi accolto l'appello proposto da Trenitalia nei confronti della predetta decisione di primo grado, annullando la delibera n. 114/2017 per vizi concernenti la sola partecipazione dell'impresa ferroviaria ricorrente al procedimento, dichiarando assorbiti gli altri motivi concernenti la legittimità sostanziale del provvedimento.

2. CONTENUTI DEL PROVVEDIMENTO DI ESECUZIONE DELLA SENTENZA

Il sistema tariffario applicabile *ratione temporis* alla fattispecie in discorso è quello derivante dall'applicazione della delibera n. 75/2016 del 1° luglio 2016, recante *“Sistema tariffario 2016-2021 per il Pacchetto Minimo di Accesso all'infrastruttura ferroviaria nazionale. Conformità al modello regolatorio approvato con delibera n. 96/2015 e successive integrazioni”*, attuativa di quanto previsto dalla misura 58 approvata con la stessa delibera n. 96/2015 recante *“Criteri per la determinazione dei canoni di accesso e utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria”*.

La misura 58 prevede infatti, alla lettera g), che: *“per la prima fase del periodo tariffario (1° gennaio 2016 – 9 giugno 2017) il GI dovrà prevedere l'applicazione, in via transitoria, delle tariffe vigenti al 2015, adeguate applicando il tasso di inflazione programmato relativo all'anno 2016, così come risultante dal Documento di Economia e Finanza (DEF) 2015, presentato dal Governo nazionale alle Camere nel mese di aprile 2015.”*. Il termine del 9 giugno 2017 è stato successivamente esteso, nell'ambito della proposta avanzata da RFI e approvata con la delibera n. 75/2016, al 31 dicembre 2017.

Successivamente a tale ultima data è stato applicato il nuovo sistema di pedaggio definito secondo i criteri stabiliti con la delibera n. 96/2015, superando la tematica in discorso.

Tale regime tariffario, come meglio descritto nel PIR 2017 di RFI, prevede che il livello di pedaggio da applicarsi in via transitoria sia dipendente, tra l'altro, dalla categoria di linea; conseguentemente, l'individuazione del canone da applicarsi alla tratta ferroviaria AV/AC Bivio Casirate - Bivio/PC Roncadelle è correlata alla corrispondente individuazione della categoria di appartenenza della linea di cui trattasi.

Al riguardo, dagli approfondimenti svolti dagli Uffici è emerso che la tratta ferroviaria AV/AC Bivio Casirate - Bivio/PC Roncadelle presenta caratteristiche tecniche identiche a quelle afferenti alle tratte (Torino-Milano, Milano-Bologna, Bologna-Firenze, Roma-Napoli) assoggettate da RFI al pedaggio di accesso alla rete AV/AC, in conformità a quanto previsto in proposito dalle misure di regolazione economica dettate dall'Autorità. Nello specifico, infatti, le linee AV/AC sono caratterizzate da:

- velocità standard di linea 300 km/h;
- sistema di sicurezza ERTMS livello 2;

- energia elettrica di trazione con tensione pari a 25.000 V e corrente alternata.

Inoltre, le predette caratteristiche comportano, nel periodo in esame, un utilizzo esclusivo delle relative tratte da parte dei servizi di trasporto ferroviario passeggeri ad Alta Velocità, in quanto unici ad essere esercitati con materiale rotabile idoneo a circolare su linee con tale configurazione.

La stessa RFI aveva indicato tale tratta, fin dalla sua attivazione, come AV/AC nella propria documentazione tecnica d'esercizio denominata Fascicolo Linea 29 (che fa parte della documentazione tecnica d'esercizio messa a disposizione di tutte le imprese ferroviarie da parte di RFI), come evidenziato dagli Uffici con la citata nota prot. 3772/2017 del 1° giugno 2017.

Inoltre, come già accennato in precedenza, RFI, in assoluta autonomia, aveva costantemente determinato e applicato lo specifico pedaggio AV/AC alle tratte aperte successivamente all'approvazione del d.m. 18 agosto 2006, ossia alle tratte Novara-Milano, Milano-Bologna e Bologna-Firenze (entrate in esercizio dopo il 18 agosto 2006 e prima del 10 settembre 2013, data di approvazione del citato d.m. del 10 settembre 2013), proprio in virtù delle sole peculiari caratteristiche tecniche (AV/AC) delle tratte stesse; tale scelta era stata quindi effettuata da RFI considerando la *"realtà operativa esistente"*, parametro espressamente citato nelle premesse del citato d.m. del 10 settembre 2013. Tuttavia, i criteri in questione non sono stati utilizzati per la classificazione e il pedaggiamento della tratta Bivio Casirate-Bivio/PC Roncadelle, tratta AV/AC attivata nel dicembre 2016 e facente parte della costruenda linea AV/AC Milano-Venezia.

Applicando il canone di rete convenzionale alla tratta in esame come originariamente deciso dal GI, in ragione della corrispondenza delle caratteristiche tecniche e funzionali di tale tratta con quelle di altre linee analoghe e tenendo conto pure della prassi costantemente seguita da RFI per la determinazione del pedaggio di tali linee (con l'eccezione della sola tratta AV/AC Bivio Casirate-Bivio/PC Roncadelle, di cui trattasi), con riferimento al livello di servizio garantito dal GI alle Imprese Ferroviarie emergerebbe paradossalmente che, nel periodo dal 11 dicembre 2016 al 31 dicembre 2017:

- un treno AV che avesse percorso la direttrice Torino-Venezia (e pertanto avesse attraversato sia la tratta AV Torino-Milano, sia la tratta AV in oggetto) sarebbe stato sottoposto a pedaggi unitari differenti sulle due tratte, a parità di livello di servizio offerto sulle stesse;
- un treno Intercity Milano-Venezia che fosse transitato sulla rete convenzionale (in quanto non tecnicamente adeguato per transitare sulla linea AV) sarebbe stato sottoposto ad un pedaggio unitario identico a quello di un treno AV Milano-Venezia che, percorrendo la tratta AV in oggetto, avrebbe avuto il beneficio di un più elevato livello di servizio offerto (grazie al tempo di percorrenza inferiore).

Talché, sotto il profilo della congruità tariffaria, l'applicazione del pedaggio di rete convenzionale alla tratta ferroviaria in oggetto, appare idonea a generare un effetto distortivo del mercato, configurando (i) l'imposizione di pedaggi unitari differenti a tratte di linea con caratteristiche identiche e con utilizzo esclusivo da parte della stessa tipologia di servizio, (ii) l'imposizione dello stesso pedaggio unitario a linee serventi le medesime origini e destinazioni (e quindi serventi itinerari sostanzialmente paralleli) caratterizzate da differenti livelli di servizio.

Tale distorsione comporterebbe, conseguentemente, per l'impresa ferroviaria beneficiaria, costi inferiori per l'esercizio dei propri servizi, con possibile alterazione della situazione concorrenziale effettivamente esistente nel mercato di riferimento.

Occorre inoltre osservare che, nella valutazione della congruità del canone di accesso rispetto agli equilibri concorrenziali del mercato, non rileva la fonte di finanziamento utilizzata per la costruzione di dette tratte.

Con riguardo alle tariffe vigenti al 2015, infatti, è opportuno ricordare che la misura di regolazione 6.6.2 approvata con la citata delibera n. 70/2014, che interviene sul computo del pedaggio di accesso alla rete AV/AC, come descritto in premessa, fa riferimento alla rete AV/AC nel suo complesso, piuttosto che al

computo del pedaggio per specifiche tratte di detta rete per la costruzione delle quali siano intervenute particolari forme di finanziamento.

Con riguardo agli aspetti sopra esposti, si propone, quindi, l'adozione del provvedimento di seguito illustrato, riguardante la determinazione del pedaggio della tratta ferroviaria AV/AC Bivio Casirate - Bivio/PC Roncadelle dalla data di entrata in esercizio della stessa fino al 31 dicembre 2017:

In attuazione delle disposizioni legislative e regolatorie vigenti *ratione temporis*, al fine di garantire condizioni di accesso eque e non discriminatorie alle infrastrutture ferroviarie ed evitare effetti distorsivi del mercato di interesse in relazione alla situazione concorrenziale effettivamente esistente sullo stesso, **il pedaggio applicato alla tratta ferroviaria AV/AC Bivio Casirate - Bivio/PC Roncadelle, dalla data di entrata in esercizio della stessa fino al 31 dicembre 2017, deve essere quello determinato da RFI, nello stesso periodo, per le tratte Torino-Milano, Milano-Bologna, Bologna-Firenze, Roma-Napoli della rete AV/AC.**

Su tale provvedimento si ritiene opportuno che gli *stakeholders* esprimano le proprie osservazioni ed eventuali proposte motivate di modifica e/o integrazione.

Torino, 27 luglio 2021

Il Dirigente
f.to Ing. Roberto Piazza
(documento firmato digitalmente ai sensi del d.lgs. 82/2005)