

**Conclusione del procedimento avviato con delibera n. 115/2021.
Disposizioni applicative 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, in ottemperanza alla sentenza
del Consiglio di Stato del 20 aprile 2021, n. 3191**

RELAZIONE ISTRUTTORIA DEGLI UFFICI

1. Premessa

Con la delibera n. 115/2021 del 5 agosto 2021, l’Autorità ha avviato il procedimento di ottemperanza alla sentenza del Consiglio di Stato del 20 aprile 2021, n. 3191, relativa all’accoglimento dell’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, - che 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 medesima.

La vicenda, riepilogata nella relazione illustrativa pubblicata sul sito *web* istituzionale dell’Autorità contestualmente alla citata delibera, alla quale si rimanda per gli opportuni approfondimenti, 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.

2. Indizione di consultazione

Contestualmente all’avvio del procedimento, con l’indicata delibera n. 115/2021, l’Autorità ha indetto una consultazione in riferimento a disposizioni applicative in tema di determinazione del pedaggio relativo alla citata tratta ferroviaria, dalla data di entrata in esercizio della stessa fino al 31 dicembre 2017.

In particolare, con la delibera n. 115/2021, l’Autorità ha posto in consultazione una disposizione volta ad applicare, con riferimento al pedaggio per la tratta in questione nel periodo sopra indicato, il canone di accesso AV/AC 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.

Al riguardo, si è ritenuto necessario richiedere agli *stakeholders* di esprimersi su tale disposizione, con proprie osservazioni ed eventuali proposte motivate.

3. Sintesi delle osservazioni

Entro il termine del periodo di consultazione, fissato al 30 settembre 2021 con la delibera n. 115/2021, sono pervenute all’Autorità osservazioni¹ da parte dei seguenti soggetti:

- **Trenitalia S.p.A.** – assunta al prot. 15138/2021.

La rispondente ha espresso **posizione contraria** alla disposizione posta in consultazione dall’Autorità, per le motivazioni di seguito sintetizzate.

Trenitalia parte dal presupposto che, per quanto disposto dalla misura n. 58 della delibera ART n. 96/2015, la normativa di riferimento applicabile al pedaggio della tratta in questione fino al 2017 sia quella vigente al 2015, ossia quella stabilita dal Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili (D.M. 21 marzo 2000, n.43/T; D.M. 18 agosto 2006; D.M. 10 settembre 2013). In particolare, la rispondente ritiene che i citati decreti del 18 agosto 2006 e 10 settembre 2013 non si debbano riferire alla generalità delle linee qualificabili come AV/AC, ma solamente a quelle collocate lungo la direttrice Torino-Milano-Napoli, il cui finanziamento è stato oggetto della Delibera CIPE 18 marzo 2005, n. 1, e, successivamente, delle Leggi Finanziarie per gli anni 2006 e 2007 (Leggi 266/2005 e 296/2006), con cui si è consolidato il finanziamento diretto a carico di RFI nella misura di euro 4,2 miliardi.

Sempre ad avviso di Trenitalia, anche la delibera ART n. 70/2014, che con la Misura n. 6.6.2 si è espressa in riferimento ai canoni applicabili alla rete AV/AC, avrebbe *“indicato quali costi ammissibili ai fini della determinazione del pedaggio AV/AC esclusivamente i costi di gestione dell’infrastruttura e gli oneri finanziari a carico del GI per gli investimenti realizzati, con espressa esclusione dei contributi pubblici”*.

Ciò premesso, la rispondente trae la conclusione che *“[n]el caso della tratta Treviglio-Brescia tutti i costi di realizzazione sono stati coperti attraverso lo stanziamento di contributi pubblici (v. Leggi Finanziarie per gli anni 2006 e 2007 nn. 266/2005 e 296/2006) e, quindi, non possono essere oggetto di recupero da parte del GI attraverso il medesimo pedaggio applicato per la direttrice AV/AC Torino-Milano-Napoli per la quale RFI ha, invece, sostenuto gli oneri di realizzazione”*.

Sotto il profilo strettamente applicativo, poi, Trenitalia ritiene che la modifica *ex post* del canone relativo alla tratta in parola costituisca *“un’inammissibile anomalia”* in ragione dell’alterazione del contesto sulla base del quale l’impresa ferroviaria ha orientato le proprie scelte imprenditoriali, con effetti lesivi a causa dei maggiori costi imposti dalla scelta regolatoria, a fronte dell’impossibilità, per Trenitalia medesima, di adeguare le proprie politiche di *pricing* nei confronti dell’utenza finale (essendo il periodo di riferimento ormai esperito), con conseguente consolidamento di perdite operative.

In conclusione, per le ragioni esposte, Trenitalia ritiene che, differentemente da quanto proposto dall’Autorità, *“il Pedaggio Brescia-Treviglio debba essere calcolato per il periodo oggetto della presente consultazione sulla base del regime tariffario previsto per la rete convenzionale, così come indicato da RFI nel Prospetto Informativo della Rete 2017 (“PIR”) ai sensi del D.M. 43/T s.m.i.”*.

4. Valutazioni degli Uffici

Con riferimento alle tematiche esposte dalla rispondente Trenitalia nelle osservazioni pervenute all’Autorità e sopra descritte, si rappresentano di seguito le valutazioni degli Uffici.

¹ La versione ostensibile di tali osservazioni è pubblicata sul sito *web* istituzionale dell’Autorità al seguente indirizzo: <https://www.autorita-trasporti.it/consultazioni/consultazione-sulle-disposizioni-applicative-in-tema-di-definizione-del-pedaggio-relativo-alla-tratta-ferroviaria-av-ac-bivio-casirate-bivio-pc-roncadelle-dalla-data-di-entrata-in-esercizio-della-st/>.

Innanzitutto, si evidenzia come le argomentazioni di Trenitalia - pur partendo dalla corretta considerazione per cui *“Il periodo compreso tra la data di entrata in esercizio della tratta Brescia-Treviso (11 dicembre 2016 e il 31 dicembre 2017) rientra nella c.d. “prima fase transitoria” del nuovo modello tariffario definito dall’ART con Delibera 96/2015 per l’accesso all’infrastruttura ferroviaria”* - si fondano sull’erroneo assunto che, in asserita applicazione della Misura 58, lettera g), della menzionata delibera, *“La normativa di riferimento applicabile al pedaggio Brescia-Treviso fino al 2017 compreso è, dunque, quella vigente per i pedaggi del 2015 [...]”*.

In realtà, per assicurare la necessaria gradualità nell’entrata in vigore del nuovo modello, anche a fronte della necessità di informare il mercato sul nuovo livello dei canoni con adeguato anticipo, la citata Misura 58 della delibera n. 96/2015 ha individuato (in sede di prima applicazione) un periodo regolatorio di 6 anni, dal 1° gennaio 2016 al 31 dicembre 2021, a sua volta diviso in due sottoperiodi:

- il primo, dal 2016 al 2017;
- il secondo, dal 2018 al 2021.

In particolare, nel corso del primo sottoperiodo (biennio 2016-2017) – l’unico che rileva per il caso di specie – è stata prevista l’applicazione, sempre in via transitoria, dei livelli tariffari vigenti al 2015, opportunamente adeguati applicando il tasso di inflazione programmato.

L’entrata a regime del nuovo sistema è stata fissata all’inizio del secondo sottoperiodo, ossia dal 1° gennaio 2018.

In ottemperanza a quanto disposto dall’articolo 16 del menzionato decreto legislativo n. 112/2015, il modello tariffario dell’Autorità è stato concepito in modo da assicurare l’equilibrio economico-finanziario annuale del gestore, già a partire dal 2016.

Tuttavia l’applicazione, per i primi due anni (2016-2017), del citato regime transitorio – basato sul “trascinamento” dei preesistenti livelli di pedaggio ministeriali (seppure adeguati all’inflazione), connessi a un modello che non risultava più correlato ai costi – produce per il gestore un ricavo insufficiente a coprire i propri costi pertinenti ed efficienti (anche tenendo conto del nuovo perimetro dei costi pertinenti, come definito dall’articolo 16, comma 1, del decreto legislativo n. 112/2015, ossia costi operativi, ammortamenti e remunerazione del capitale investito; vedi anche, *infra*, in relazione al quinto motivo di appello).

Ciò determina un disequilibrio di cui il nuovo modello tariffario ART ha tenuto debitamente conto per mezzo di una apposita “posta figurativa” – pari alla differenza fra i ricavi “attesi” (vale a dire quelli che – al fine di pareggiare i costi pertinenti ed efficienti del biennio 2016-2017- si avrebbero applicando già dal 2016 il nuovo regime) e quelli “effettivi” (ovvero quelli ottenuti realmente in applicazione del regime transitorio); tale “posta figurativa” è da considerare quale componente di costo aggiuntivo (*mark-up* del pedaggio) da recuperare nel secondo sotto-periodo (2018-2021).

Da qui, l’evidente inesattezza del ragionamento proposto da Trenitalia, che non tiene affatto conto degli effetti della citata posta figurativa, incidente giustappunto sul primo sottoperiodo.

Peraltro, la correttezza di siffatto meccanismo è stata acclarata dal Consiglio di Stato: “[...] *deve evidenziarsi che il modello regolatorio in esame prevede, in via generale, che il recupero dei costi sostenuti dal Gestore nell’ambito di uno specifico anno non necessariamente deve avvenire in misura completa nel corso dello stesso anno, e che la eventuale quota di costi “non coperta” per detto anno (o per detti anni) può essere cumulata ai costi degli “altri anni” precedenti o seguenti del periodo regolatorio. Al riguardo, l’art. 16 comma 1 del d.lgs. n. 112/2015 implica la necessità di un equilibrio economico tra ricavi e costi da assicurarsi nell’arco di un periodo non superiore a 5 anni. Le predette poste contribuiscono quindi, unitamente ai costi effettivi degli “altri anni”, a definire il livello del pedaggio pertinente a tali anni, da applicarsi ai consumi – tracce – di detti anni nel rispetto del principio di neutralità economico-finanziaria commisurata ad un periodo di 5 anni. Di fatto, nell’elaborazione di tale meccanismo, l’Autorità non ha affatto trascurato i relativi effetti*

economici nei confronti delle imprese ferroviarie, consentendo sia di traslare in avanti, rispetto al 1° gennaio 2016, il momento di discontinuità tariffaria con riguardo al regime previgente, sia di distribuire l'eventuale maggiorazione del pedaggio su un arco temporale più ampio e caratterizzato da volumi di traffico più elevati, attenuandone l'impatto sulle tariffe unitarie" (sentenza n. 4216/2020).

In secondo luogo, va evidenziato che la contrarietà di Trenitalia nei confronti della disposizione posta in consultazione si incentra sull'erroneità, a suo avviso, dell'assunto dell'Autorità in forza del quale condizione necessaria e sufficiente per l'applicazione del pedaggio AV sia la configurabilità della tratta alla stregua di una linea ad Alta Velocità; mentre, a suo dire, l'elemento di discriminazione risiederebbe nelle modalità di finanziamento di ogni specifica tratta, con esclusione di quelle realizzate con oneri a carico dell'erario.

A tale riguardo, si conferma quanto già affermato nella relazione illustrativa al documento di consultazione, ovvero che le valutazioni effettuate da ART si riferiscono alla congruità del canone di accesso rispetto agli equilibri concorrenziali del mercato, secondo l'impostazione prevista dalla disciplina introdotta con la delibera n. 96/2015, che – come evidenziato *supra* – si differenzia totalmente da quella previgente, cui invece afferiscono i decreti ministeriali citati da Trenitalia. La nuova disciplina, peraltro, è pienamente applicabile al caso di specie: va infatti ricordato che la tratta in esame è entrata in esercizio l'11 dicembre 2016, e pertanto solo a partire da tale data è sorto il problema della sua classificazione dal punto di vista tariffario.

A tal fine, non rileva affatto la fonte di finanziamento utilizzata per la costruzione delle tratte ferroviarie in questione. Infatti, va ribadito che al centro della valutazione di ART, ai sensi di quanto previsto dall'art. 37, comma 3, del d.lgs. 112/2015, è stata posta l'idoneità del canone inizialmente previsto da RFI per la tratta in oggetto a generare un effetto distorsivo 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) ma caratterizzate da differenti livelli di servizio.

Ciò che rileva, in sostanza, è rappresentato dalla possibilità, per le imprese ferroviarie, di far circolare sulla tratta AV/AC Bivio Casirate - Bivio/PC Roncadelle – senza alcuna differenziazione in termini di canone di accesso rispetto alla linea convenzionale servente analogo itinerario – treni ad elevato livello di servizio in termini di velocità massima (fino a 300 km/h), che non potrebbero in nessun modo transitare con tali prestazioni sulla predetta linea convenzionale.

Sotto il profilo della congruità della disposizione contenuta nel documento di consultazione, inoltre, occorre ribadire che il sistema tariffario predisposto dal gestore dell'infrastruttura per il periodo 2016-2021 in applicazione dei criteri di cui alla delibera n. 96/2015 (e, segnatamente, della citata Misura 58), prevede la valutazione dell'equilibrio fra costi e ricavi in termini tendenziali, complessivi e su base pluriennale, e non certo sulla base di una logica computazionale istantanea o per singole tratte.

Infatti, in relazione all'impatto derivante dal riconoscimento *ex lege* di nuove tipologie di costo, ed al fine di consentire alle imprese ferroviarie di poter adeguare per tempo i propri piani d'impresa, l'ART, con la richiamata Misura 58, ha previsto la già illustrata scomposizione del periodo regolatorio di applicazione del nuovo modello (2016-2021) in due sottoperiodi (2016-2017 e 2018-2021), con l'applicazione dell'apposita posta figurativa costituita dalla differenza fra il montante dei pedaggi ottenuti applicando il regime provvisorio e il montante dei pedaggi relativi allo stesso periodo ed alle stesse quantità di traffico, calcolati secondo i criteri stabiliti dall'Autorità per il sistema a regime, basati sulla Contabilità Regolatoria 2014 e sulla sua dinamica temporale nel periodo regolatorio di cui trattasi.

Specificamente, il valore complessivo della posta figurativa, quantificato in 91,37 milioni di euro, è stato poi utilizzato dal GI per la determinazione di una componente tariffaria supplementare (di segno positivo),

distribuita sul traffico previsto nella seconda fase a regime (secondo sottoperiodo tariffario 2018-2021) e da considerarsi ai fini della determinazione del livello di pedaggio da applicarsi alle imprese ferroviarie che risulteranno aver utilizzato l'infrastruttura in detto periodo.

Pertanto, la corretta definizione del pedaggio sulla tratta in questione da parte del GI, sulla scorta di quanto previsto nel documento di consultazione, se comporta l'aumento del medesimo nel periodo transitorio 2016-2017, nel contempo dà luogo alla diminuzione della citata posta figurativa per circa 5,08 milioni, determinando in tal modo una mera anticipazione di introiti che il GI ha comunque percepito o sta percependo, nella seconda fase a regime (2018-2021), recuperandoli nei confronti di tutte le Imprese ferroviarie, inclusa la stessa Trenitalia, che esercita la maggior parte del servizio su base nazionale.

Appare conseguentemente destituito di fondamento anche l'assunto di Trenitalia secondo cui l'imposizione *ex-post* di un diverso e più elevato livello per il canone in questione le avrebbe prodotto un danno, stante il fatto che il maggior importo richiesto per il periodo 2016-2017 risulta in buona parte compensato dal minore impatto della relativa posta figurativa sui canoni relativi al periodo 2018-2021 e afferenti all'intera rete ferroviaria.

In esito a dette valutazioni, non si rileva la necessità di modificare le disposizioni operative poste in consultazione nel senso auspicato dalla rispondente.

5. Proposta al Consiglio

Gli Uffici, alla luce dell'istruttoria svolta, propongono al Consiglio di confermare la misura sottoposta a consultazione per le motivazioni già diffusamente espresse nella relazione illustrativa degli Uffici, di cui alla delibera n. 115/2021, che si intendono integralmente richiamate.

Torino, 4 novembre 2021

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