

OSSERVAZIONI DI TRENORD S.R.L.
ALLA DELIBERA DELL' AUTORITÀ DI REGOLAZIONE DEI TRASPORTI
N. 189 DEL 5 DICEMBRE 2023
ALLEGATO A

“Consultazione - Revisione delibera n. 154/2019”

E
AUTORITÀ DI REGOLAZIONE DEI TRASPORTI
Protocollo N. 0025523/2024 del 08/03/2024

Q1. Si richiedono osservazioni sul contenuto delle “Definizioni”, con riferimento alle sole modifiche proposte.

Si accoglie positivamente la modifica proposta alla lettera y) recante la definizione di Piano di accesso al dato, laddove viene rimosso l’inciso «che devono essere», lasciando pertanto il riferimento ai dati elementari che l’Ente Affidante ha già a disposizione.

* * *

Q2. Si richiedono osservazioni sull’ambito applicativo della delibera, con riferimento alle proroghe di CdS vigenti (punto 8) e all’estensione della regolazione ai servizi di trasporto flessibili (punto 9, sub. b).

Pur condividendo la *ratio* della modifica proposta, si rileva la complessità nel definire, in caso di proroga di breve durata – p.e. di soli alcuni mesi - il documento di PEF e la revisione dei relativi impatti di rischio individuati nella matrice dei rischi e nel suo eventuale aggiornamento.

Si rileva inoltre, come poi specificato al successivo quesito 10, che l’applicazione in occasione della revisione del PEF, se richiede una modifica della allocazione dei rischi tramite Matrice dei Rischi, rappresenta di fatto una revisione complessiva del contratto andando a modificare le valutazioni operate dalle parti contraenti al momento della sottoscrizione del contratto.

Infine, non si condivide la clausola di cui al comma 8 laddove viene previsto un atto unilaterale da parte dell’Ente Affidante nell’adottare disposizioni costituenti condizioni più favorevoli per la gestione del servizio oggetto di affidamento: in quanto atto di una sola parte, le condizioni più favorevoli potrebbero essere introdotte solo a favore di questa parte (ossia, l’Ente Affidante) e non anche dell’impresa affidataria del servizio. Inoltre, dal punto di vista strettamente giuridico, non è accettabile che vi sia una modifica unilaterale di un contratto di servizio senza l’accettazione dell’altra parte contrattuale.

* * *

Q3. Si richiedono osservazioni sui contenuti integrativi/revisionati dell’Annesso 2 (Prospetti 1 e 2).

Q4. Si richiedono osservazioni sui diversi schemi-tipo di RdA, di cui all’Annesso 8.

Q5. Si richiedono osservazioni sull’opportunità di integrare RdA e PRO ex delibera n. 120/2018 (punto 2).

Nessuna osservazione.

* * *

Q6. Si richiedono osservazioni sul distinto perimetro applicativo della consultazione dei soggetti portatori d'interesse, in caso di gara (punto 6) o affidamento diretto/in house (punto 7).

Con specifico riferimento alla Misura 4, comma 8, lett. d), si ritiene necessario perimetrare in maniera precisa il coinvolgimento degli «operatori di mercato interessati all'accesso al dato» nonché prevedere le regole a tutela dei dati soggetti a riservatezza aziendale.

* * *

Q7. Si richiedono osservazioni sulle modalità di messa a disposizione dell'IA dei beni acquistati tramite finanziamento pubblico (punto 3).

Q8. Si richiedono considerazioni sull'opportunità di ampliare la regolazione vigente in caso di finanziamento pubblico, parziale o totale, di interventi di miglioramento di un bene strumentale, al fine di determinare un adeguato vincolo di destinazione d'uso del bene interessato.

Q9. Si richiedono considerazioni sull'opportunità di disciplinare specificatamente le modalità di allocazione degli eventuali ricavi ottenuti dall'IA dalla vendita dei beni finanziati con risorse pubbliche, una volta decaduto il vincolo di destinazione d'uso.

Nessuna osservazione.

* * *

Q10. Si richiedono osservazioni sul modello di matrice dei rischi, di cui all'Annesso 4.

Come indicato nella Relazione Illustrativa al paragrafo 2.5, in condizioni operative normali i rischi a carico dell'IA possono condizionare o erodere il margine di utile ragionevole.

Si osserva, tuttavia, che per il sistema di mobilità, di cui il servizio ferroviario è solo uno degli elementi, è caratterizzato da forti vincoli per correlazioni tra fattori produttivi, condizioni di contesto ed interrelazioni tra operatori/infrastrutture. Si noti, a titolo esemplificativo, il vincolo infrastrutturale in termini di capacità e/o saturazione della linea in alcuni specifici ambiti e territori ed i relativi oneri, per esempio, per energia elettrica derivanti da modelli di prezzo fissati dalla normativa di riferimento nei contratti di accesso all'infrastruttura. Allo stesso modo, il settore è oggetto di specifica normativa in continuo aggiornamento, finalizzato a regolare fattispecie e casistiche in continua evoluzione.

Ciò premesso, i rischi legati a variazioni di fattori "di sistema" - quali, ad esempio, il costo per accesso rete ed energia dalle infrastrutture, i costi per modifiche legislative o regolatorie, od eventi straordinari accidentali - non rientrano, di fatto, nelle capacità operative dell'IA e, per loro natura, non sono nella disponibilità dell'IA leve per mitigarne il rischio.

Si noti, infatti, che la frontiera del costo operativo unitario efficiente considerata negli obiettivi dei PRO dei Contratti di Servizio non comprende i costi operativi di accesso infrastruttura, in quanto non direttamente controllabili e gestibili dalla IA.

Con riferimento alla valutazione da parte dell'IA dei rischi connessi alla sottoscrizione del Contratto di Servizio per condizioni operative normali di attività, si condivide l'opportunità di fissare una soglia entro la quale tali rischi sono a carico della IA. Nello specifico, la relazione tra risultato netto e costi (o ricavi) operativi può rappresentare un corretto indicatore per tale soglia, tenendo conto dell'effetto complessivo delle variazioni in termini di ricavi e di costi ed il relativo corrispettivo di equilibrio.

Tale soglia, tuttavia, deve rappresentare il rischio in condizioni operative normali. Considerato che deve essere garantita la correlazione tra allocazione dei rischi e l'equilibrio economico-finanziario, per condizioni eccezionali non prevedibili e/o variazioni di contesto normativo o di prezzo occorre allocare la responsabilità individuando puntualmente i fattori di rischio ed i relativi impatti. In tal senso, si conferma che i rischi connessi a variazioni (positive e negative) del costo per accesso rete ed energia dalle infrastrutture, degli oneri per modifiche legislative o regolatorie o per eventi straordinari non possono essere allocati all'IA e pertanto si ritiene di dover ripristinare l'allocazione di tali rischi in capo all'EA.

Eventi non riconducibili a condizioni operative normali - quali quello esemplificato nella Relazione Illustrativa (punto 2.5) secondo cui *«in caso di diminuzione dei ricavi da traffico derivanti dall'ingresso sul (medesimo) mercato di nuovi operatori in regime di mercato, la matrice dei rischi potrebbe prevedere una gestione specifica dell'evento, stabilendo una soglia massima di variazione oltre la quale adottare un'apposita misura di mitigazione, con nuova ripartizione del rischio, a beneficio della parte contrattuale interessata»* - rappresentano condizioni di sistema e devono essere messi in capo alla responsabilità dell'EA. Nel caso specifico di Trenord, nel vigente Contratto di Servizio detta fattispecie è stata regolata con specifica casistica nella Matrice di Rischi a carico dell'EA.

Come anche indicato in Relazione Illustrativa al punto 2.5 - secondo cui *«si ritiene in particolare di dover accorpare i rischi aventi stessa natura e prevedere la possibilità per l'EA, in caso di affidamento in concessione, di trasferire all'IA la totalità dei rischi operativi legati all'aumento dei costi e alla diminuzione dei ricavi, indipendentemente dalla causa della variazione - che, si ripete, non risulta di agevole individuazione - entro una determinata soglia, individuata come coerente con le condizioni normali di attività (data la tipologia del servizio e le condizioni del mercato) e con l'utile ragionevole garantito, che stabilisce il limite oltre il quale la perdita assume proporzioni che, oltre a determinare l'erosione dell'utile ragionevole, mettono a rischio le condizioni di sopravvivenza dell'impresa stessa, necessitando pertanto l'adozione di misure di mitigazione»* - si conferma che i rischi allocati all'IA nel contratto devono essere mitigati, ad esempio, tramite soglia di tolleranza come precedentemente indicata, tenuto conto che l'allocazione dei rischi non può mettere a rischio la continuità aziendale e, quindi, la qualità del servizio erogata.

Inoltre, la correlazione tra allocazione dei rischi e l'equilibrio economico-finanziario è anche rappresentata dal tasso di remunerazione del capitale investito applicato nel contratto e, pertanto, il livello del rischio attribuito all'impresa affidante deve sempre essere correlato alla remunerazione attesa.

Alla sottoscrizione di un contratto, l'IA e l'EA valutano i rischi e le coerenti condizioni non solo economiche applicate per l'intera durata contrattuale.

Ciò comporta che modificare l'allocazione dei rischi tramite modifica della Matrice dei rischi in occasione della revisione del PEF durante il periodo di vigenza contrattuale (come indicato alla Misura 1 punto 4) potrebbe modificare in modo sostanziale le condizioni contrattuali e di rischio vigenti e valutate al momento della sottoscrizione. Pertanto, ciò richiederebbe una revisione complessiva del contratto non solo in termini di revisione del PEF ma anche di altre condizioni ed obblighi contrattuali, rappresentando quindi, di fatto, una revisione sostanziale del contratto

vigente rispetto a quello sottoscritto tra le parti. Si ritiene pertanto necessario osservare che la revisione dell'allocazione dei rischi (tramite nuova Matrice dei Rischi) nel corso di durata del contratto può rappresentare una criticità in quanto modifica le condizioni contrattuali che erano state valutate sostenibili dalle Parti al momento della sottoscrizione.

* * *

Q11. Si richiedono osservazioni sugli schemi di PEF e relative indicazioni metodologiche per la redazione, di cui all'Annesso 5.

Con riferimento agli schemi di PEF, si condivide quanto proposto dalla modifica, anche in termini di correlazione con gli schemi del Conto Economico e Conto Economico Regolatorio *ex Delibera* dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti n. 120/2018.

Si osserva che all'annesso 5 - Conto Economico Regolatorio - al punto 3.a.ii è rappresentato il costo per "elettricità per trazione ferroviaria" quali i costi di cui ai Consumi per Materie Prime, Sussidiarie e di Consumo. Tale classificazione non risulta coerente con lo schema di Bilancio Civile *ex art. 2425 c.c.* e di Contabilità Regolatoria in vigore e si suggerisce di chiarirne la motivazione.

* * *

Q12. Si richiedono osservazioni sugli obiettivi di prestazione, con riferimento alle tipologie proposte (punto 1, Annesso 7) e alle relative modalità di trattazione nel CdS (punto 5).

Q13. Si richiedono osservazioni sui criteri di aggiudicazione che devono essere definiti dall'EA (punto 1), con particolare riferimento alla sostenibilità sociale, l'innovazione tecnologica e l'integrazione multimodale.

Q14. Si richiedono osservazioni sui criteri di nomina della commissione giudicatrice, con particolare riferimento ad eventuali specificazioni da inserire circa le competenze professionali dei soggetti interessati.

Nessuna osservazione.

* * *

Q15. Si richiedono osservazioni sulle modalità di monitoraggio e rendicontazione del servizio, con particolare riferimento alle informazioni da rendere disponibili/pubblicare (punto 5), anche in relazione a quando disposto dall'art. 30 del d.lgs. 201/2022 (punto 7).

Al comma 3.a della Misura 25, viene introdotto per la prima volta, in accostamento al concetto di linea, il concetto di direttrice. Considerato che l'impianto di tutte le delibere dell'Autorità di

Regolazione dei Trasporti si è finora fondato unicamente sulle linee, questo riferimento può causare forti difficoltà interpretative: pertanto, potrebbe essere alternativamente eliminato oppure puntualmente definito. A tale ultimo riguardo, si propone una definizione di direttrice (di traffico): *“sottoinsieme della rete a cui sono attribuite univocamente le singole relazioni, linee e/o servizi, anche di categoria differente, insistenti sulle medesime infrastrutture e/o porzioni di territorio con esigenze di mobilità geograficamente analoghe”*.

* * *

Q16. Si richiedono osservazioni sul meccanismo di recupero o integrazione delle sovra o sottocompensazioni, di cui ai punti 4 e 5.

Con riferimento al meccanismo di recupero della eventuale sovracompenrazione, si suggerisce di non lasciare esclusivamente all'Ente Affidante la decisione di prevedere o meno premialità in caso di aumento ricavi/riduzione costi, ma di indicarlo esplicitamente nel Contratto di Servizio come accordo tra le parti quale modalità di corretta allocazione delle differenze in funzione dell'allocazione dei rischi.

Bisogna considerare, infatti, che, se l'IA si assume un rischio di variazione di costi e/o ricavi non dovuti ad inefficienza che non trova corrispondente modifica nel corrispettivo, tale rischio è assunto per variazioni sia positive che negative. Deve pertanto essere previsto un meccanismo di incentivazione di ulteriore efficientamento da parte dell'IA rispetto a quanto definito nel PRO, che garantisca all'IA quota parte delle efficienze ottenute e non retrocesse all'EA.

Al riguardo, si osserva che è necessario prevedere benefici a favore dell'IA dovuti a maggiori efficientamenti di costi o a maggiori ricavi, rispetto al quanto definito a PEF, affinché l'impresa possa pianificare ed impegnarsi nello sviluppo di ulteriori azioni in tal senso, oltre a quanto già definito e accordato nel PRO. Tali ulteriori azioni sono in grado, tra l'altro, di generare disponibilità di risorse, non aggiuntive per l'EA (da minori costi sostenuti o da maggiori ricavi ottenuti) che possono essere re-investite per il miglioramento della qualità del servizio erogata nell'ambito dell'affidamento.

Poiché l'IA, per i rischi indicati a suo carico nella Matrice dei Rischi, si assume un rischio per variazioni sia positive che negative, si ritiene che in caso di diminuzione delle voci di costo/aumento delle voci di ricavo oltre quanto previsto a PEF debba essere riconosciuto all'IA il relativo effetto.

In tal modo, si abilita un meccanismo incentivante il perseguimento da parte dell'IA di ulteriore efficienza in termini di costi e risorse impiegate ed efficacia nei ricavi. Si condivide pertanto che vengano espressamente disciplinati la modalità ed il meccanismo incentivante nel contenuto dei Contratti di Servizio, come specificato al successivo punto.

Allo stesso modo, premesso che in caso di normale operatività i rischi connessi a costi maggiori sono a carico dell'IA si osserva che eventi straordinari, in relazione ai quali l'impresa ferroviaria non ha specifici margini di gestione e mitigazione, possono generare dei costi non prevedibili non coperti dal tasso di remunerazione del rischio individuato nel WACC indicato nel Contratto di Servizio. Si suggerisce, pertanto, di prevedere meccanismi di mitigazione del rischio (per esempio in termini di percentuale dei maggiori costi) a favore dell'IA per eventi straordinari/non

prevedibili. Tali meccanismi andrebbero evidentemente attivati a fronte di eventi straordinari documentati e adeguatamente individuati nel Contratto.

Pertanto, tenuto conto che il rischio di maggiori costi operativi rispetto al PEF è tutto a carico dell'IA (fatto salvo quanto indicato in Matrice dei Rischi), si ritiene necessario valutare un meccanismo incentivante legato ai maggiori ricavi raggiunti rispetto al PEF. Allo stesso modo, si deve prevedere che l'IA possa disporre delle eventuali efficienze generate in termini di minori costi rispetto a quanto definito a PEF, disponendo di risorse per specifici progetti/attività che non comportano risorse aggiuntive per l'EA.

Fatta pertanto salva la salvaguardia dell'equilibrio economico del Contratto, si ritiene che debba essere previsto un meccanismo incentivante per l'IA per maggiore efficienza ed efficacia in termini di raggiungimento di maggiori ricavi e/o di minori costi rispetto al PEF.

* * *

Q17. Si richiedono osservazioni e proposte sul meccanismo incentivante previsto (punto 4) e sulla relativa modalità di determinazione da parte dell'EA, anche con riferimento a soluzioni già adottate nell'ambito di CdS vigenti.

In coerenza con quanto indicato al precedente punto, si condivide la necessità di prevedere meccanismi incentivanti e relativa premialità per la diminuzione delle voci di costo e l'aumento delle voci di ricavo.

I termini e le modalità di tali meccanismi devono essere chiaramente indicati nei contenuti del Contratto di Servizio e devono rappresentare un reale incentivo ad aumentare l'efficienza e l'efficacia del servizio erogato (a titolo esemplificativo, ripartendo al 50% i maggiori ricavi ottenuti tra EA e IA).

Si richiama quindi anche la necessaria coerenza del meccanismo incentivante relativamente ai maggiori ricavi realizzati con quello relativo ai minori costi sostenuti. Meccanismi di sharing dei ricavi devono infatti trovare corrispondenza, anche in termini di impatto, in meccanismi di sharing delle efficienze sui costi.

Si condividono pertanto soluzioni che prevedono lo sharing (adeguato per l'IA) tra l'EA e l'IA degli impatti dei maggiori ricavi ottenuti e contestuale sharing dei minori costi realizzati.

* * *

Q18. Si richiedono osservazioni e proposte sulle possibili modalità di aggiornamento delle tariffe alternative al price-cap (punto 4), anche con riferimento a metodi/meccanismi già adottati nell'ambito di CdS vigenti.

Nel valutare i metodi di aggiornamento delle tariffe dei servizi ferroviari da parte degli enti competenti, va ribadito che gli obiettivi di efficienza e qualità utilizzati quali riferimenti per il price cap devono necessariamente essere coerenti con quelli definiti nell'ambito del Contratto di Servizio.

L'entità dell'adeguamento delle tariffe per il raggiungimento degli obiettivi di qualità deve infatti riferirsi ai medesimi obiettivi di qualità indicati e fissati nel Contratto di Servizio oggetto di adeguamento.

Diversamente, anche al raggiungimento di obiettivi di qualità fissati nell'affidamento, potrebbe accadere che non facciano seguito adeguamenti tariffari, che incidono sull'equilibrio e sulla sostenibilità del Contratto di Servizio, perché fissati secondo altri parametri di qualità.

Si sottolinea altresì la necessità che venga garantito un adeguamento periodico al tasso di inflazione, tenuto conto dell'andamento dei prezzi e della necessità di assicurare l'equilibrio economico dell'IA, soprattutto per affidamenti pluriennali di lunga durata. Negli affidamenti deve essere previsto un adeguamento delle tariffe all'inflazione ed i relativi obiettivi di qualità devono condizionarne l'entità ma non possono azzerarne interamente l'effetto. La non applicazione di alcun adeguamento all'inflazione comporta su contratti pluriennali con elevati ricavi da traffico impatti molto rilevanti in termine di riduzione dei ricavi e mette a rischio la sostenibilità economico finanziaria per l'IA.

Da ultimo, si propone di integrare i commi 2 e 4 della Misura 27 con le parti di seguito evidenziate in colore rosso:

- comma 2: «Il valore di Q è calcolato per il periodo di riferimento come media annuale ponderata, sulla base del volume di servizio interessato (treni*km/anno o vett*km/anno), di un insieme di indicatori di qualità erogata e di qualità percepita rilevati in ciascun anno dall'ente competente in materia tariffaria; l'ente stabilisce tali indicatori di concerto con ciascun EA interessato dall'applicazione della tariffa Tt, con riferimento a: a) gli obiettivi di efficienza-qualità previsti dal sistema di monitoraggio del servizio, di cui alla Misura 16; b) le condizioni minime di qualità stabilite per i servizi ferroviari ai sensi della delibera ART n. 16/2018. *Qualora l'ente si discosti da indicatori e obiettivi previsti dai vigenti contratti di servizio e previsti dalle precedenti lettere a) e b), tale scelta deve essere adeguatamente motivata nell'atto deliberativo e gli obiettivi devono essere stabiliti in contraddittorio con l'IA prendendo a riferimento i migliori risultati dell'ultimo quinquennio. Qualora l'EA detenga anche la potestà tariffaria, il coefficiente è definito in relazione alle prestazioni raggiunte dall'IA*»;
- comma 4: «Fermo restando l'adeguamento periodico al tasso di inflazione (ISTAT FOI o altro tasso definito nell'ambito delle normative regionali) *e l'esigenza di assicurare l'equilibrio economico dell'IA*, gli enti competenti in materia di determinazione delle tariffe dei servizi di TPL possono prevedere, *previo confronto con le IA sulle quali l'adeguamento incide*, l'aggiornamento delle tariffe dei servizi con metodi diversi da quello di cui al punto 1, qualora la scelta adottata risulti maggiormente funzionale al raggiungimento degli obiettivi di miglioramento della qualità del servizio, di cui alla Misura 16. I suddetti enti forniscono adeguata motivazione di tale scelta negli atti amministrativi di propria competenza che disciplinano le modalità di determinazione delle tariffe *dando riscontro del percorso di confronto con le IA per la determinazione del metodo adottato; ciascun EA interessato riporta nel CdS le modalità di aggiornamento delle tariffe previste*».