

Conclusione del procedimento avviato con delibera n. 76/2024. Integrazione delle misure di cui all'Allegato A alla delibera n. 152/2017, recante "Conclusione del procedimento avviato con delibera n. 77/2017. Integrazioni dei principi e dei criteri di regolazione del sistema ferroviario nazionale in relazione agli esiti dell'indagine conoscitiva di cui alla delibera n. 127/2016", in ottemperanza alla sentenza del Consiglio di Stato (Sez. VI) n. 1808 del 2024.

RELAZIONE ISTRUTTORIA

1. PREMESSA

1.1 Con la delibera n. 152/2017 l'Autorità ha adottato le "disposizioni di carattere tecnico/normativo" - costituenti, espressamente, "Specificazione degli obblighi di pubblicazione annuale su sviluppo e potenziamento rete" e "Specificazione degli obblighi di comunicazione infrannuale su sviluppo e potenziamento rete" - di cui all'Allegato A alla medesima delibera.

Ai fini del procedimento in oggetto rileva esclusivamente la misura 1.1, lettera a), la quale dispone che "1.1 Con riferimento ai vigenti obblighi informativi in materia di rinnovo dell'infrastruttura ferroviaria, il Gestore dell'infrastruttura (di seguito: Gestore) è tenuto a specificare all'interno del Prospetto Informativo della Rete (di seguito: PIR), in sede di aggiornamento ordinario annuale, e quindi entro il 30 giugno di ogni anno: a) i propri piani di sviluppo e potenziamento della rete, su uno scenario di almeno cinque anni a partire dalla citata data di pubblicazione".

Nell'ambito della consultazione che ha preceduto l'adozione della delibera n. 152/2017, Italo – Nuovo Trasporto Viaggiatori S.p.A. (nel seguito: ITALO) ha formulato talune osservazioni, tra cui quella focalizzata sull'indicazione dei tempi di realizzazione degli interventi contemplati dalla suddetta misura, richiedendo una integrazione della misura 1.3 (cfr. contributo di ITALO del 6 novembre 2017, prot. ART 8334/2017).

Con la successiva delibera n. 33/2018, l'Autorità ha poi approvato - *inter alia* - il formato delle schede proposto dal gestore dell'infrastruttura ferroviaria per rendere le informazioni prescritte con la delibera n. 152/2017.

Successivamente, nella bozza per consultazione del PIR 2019, pubblicata in data 3 luglio 2017, R.F.I. S.p.A. (nel seguito: RFI) ha contemplato l'adozione del piano commerciale tramite l'apposita previsione contenuta nel paragrafo 3.7 sullo "Sviluppo dell'infrastruttura": "Il GI, ai sensi dell'art. 15 comma 5 del D.Lgs 112/15, adotta il piano commerciale, coerente con le strategie di sviluppo indicate dallo Stato e previa consultazione con i soggetti interessati, contenente i piani per lo sviluppo ottimale ed efficiente dell'infrastruttura". La pubblicazione della versione finale del piano commerciale 2018 è poi avvenuta il 31 luglio 2018.

1.2 Tanto premesso, con ricorso proposto innanzi al TAR Piemonte, ITALO ha impugnato la delibera n. 152/2017 (e per invalidità derivata la menzionata delibera n. 33/2018).

Con sentenza dell'8 novembre 2021, n. 1005, il TAR Piemonte ha respinto il ricorso.

Tale decisione è stata parzialmente riformata dal Consiglio di Stato con sentenza del 23 febbraio 2024, n. 1808. In particolare, la citata sentenza del Consiglio di Stato ha annullato la misura 1.1 dell'Allegato A alla

delibera n. 152/2017, in accoglimento del motivo di ricorso proposto da ITALO, appuntato: (i) sul difetto istruttorio e di motivazione connesso alla non corretta ponderazione, da parte dell’Autorità, della richiamata osservazione, proposta in occasione della consultazione che ha preceduto l’adozione di tale delibera, (ii) sull’omessa previsione di una ulteriore misura finalizzata a fornire alle imprese ferroviarie le concrete tempistiche di realizzazione dei vari interventi, nonché (iii) sull’invalidità derivata, sul punto, della delibera n. 33/2018.

In ordine agli effetti conformativi, la sentenza del Consiglio di Stato n. 1808/2024 precisa che *“In ragione del disposto annullamento in ‘parte qua’ degli atti impugnati l’Autorità dovrà provvedere al riesercizio del potere rivalutando le osservazioni di Italo alla luce delle indicazioni contenute nella presente sentenza e inserendo le ulteriori misure ritenute necessarie in conformità con il vincolo conformativo di questa pronuncia”*.

1.3 Con la delibera n. 76/2024 del 6 giugno 2024, l’Autorità, nell’avviare il procedimento volto a dare ottemperanza a tale decisione, ha indetto, nell’ambito di tale procedimento, una consultazione sull’integrazione della misura 1.1, lettera a), di cui all’Allegato A, della delibera n. 152/2017, tramite inserimento della seguente frase aggiuntiva: *“, fornendo gli effettivi tempi di realizzazione degli interventi nel quinquennio, con particolare riferimento a quelli cofinanziati dai soggetti di cui all’articolo 11, comma 5, del d.lgs. 112/2015.”*, che obbliga il gestore a fornire le informazioni sugli effettivi tempi di realizzazione nel quinquennio degli interventi programmati, con particolare riferimento a quelli cofinanziati dalle imprese ferroviarie, o qualsiasi soggetto avente personalità giuridica pubblica o privata; ciò anche a conferma di quanto previsto con gli strumenti informativi di cui alla delibera n. 33/2018 e dal piano commerciale, che già recano indicazioni sui tempi di attuazione dei singoli interventi di sviluppo e potenziamento della rete gestita da RFI.

2. ESITI DELLA CONSULTAZIONE DI CUI ALLA DELIBERA N. 76/2024 E VALUTAZIONI DEGLI UFFICI.

Entro il termine dell’8 luglio 2024 previsto per la presentazione di osservazioni ed eventuali proposte, sono pervenuti i contributi delle seguenti parti interessate:

- 1) RFI (prot. ART 65290/2024);
- 2) Associazione Fercargo (prot. ART 65297/2024);
- 3) Italo (prot. ART 65531/2024);
- 4) Associazione Fermerci (prot. ART 65546/2024).

In esito al relativo esame e connessi approfondimenti, gli Uffici esprimono le seguenti valutazioni.

RFI, con la citata nota prot. ART 65290/2024, ha proposto di non integrare la misura 1.1 dell’Allegato A alla delibera n. 152/2017 per evitare aggravii procedurali a carico della stessa RFI, evidenziando, a tal proposito, come il Gestore *“già ottemperi alle prescrizioni di cui alla sentenza n. 1808/2024 del Consiglio di Stato mettendo a disposizione di tutti i soggetti interessati le informazioni relative agli effettivi tempi di realizzazione degli interventi di rinnovo dell’infrastruttura ferroviaria nel quinquennio di riferimento tramite lo strumento del Piano Commerciale”*, ove sono espone *“le specifiche tempistiche: (i) di realizzazione dei singoli interventi nell’arco del quinquennio; (ii) di effettiva operatività degli interventi stessi.”*, consentendo, quindi, alle parti interessate, di acquisire piena conoscenza delle *“concrete tempistiche di realizzazione dei vari interventi, così da allineare concretamente le azioni di sviluppo delle imprese ferroviarie agli interventi previsti sulla rete”*. Inoltre, RFI ha precisato *“che - attualmente - non esistono interventi cofinanziati dai*

soggetti di cui all'art. 11, comma 5, d.lgs. 112/2015, di talché - qualora dovessero essere realizzati - il GI provvederà ad informarne il mercato per il tramite dello strumento sopra richiamato."

A tal proposito gli Uffici rilevano innanzitutto come, pur in presenza delle evidenze concrete rispetto alla messa a disposizione delle informazioni sulle tempistiche di realizzazione degli interventi tramite lo strumento del piano commerciale, il Consiglio di Stato abbia ritenuto ugualmente necessario richiedere all'Autorità di riesercitare i propri poteri adottando le necessarie integrazioni delle misure approvate con la delibera n. 152/2017.

Inoltre, per quanto riguarda la tematica degli interventi cofinanziati, gli Uffici ritengono sufficiente rimandare a quanto rilevato in proposito con la delibera n. 38/2024 del 14 marzo 2024: *"il gestore non ha proceduto, nella documentazione afferente alla proposta tariffaria riferita al PMdA, ad effettuare una puntuale individuazione degli asset che le imprese ferroviarie cofinanziano attraverso il pedaggio nel rispetto dell'articolo 11, comma 5, del d.lgs. 112/2015, nonché a dare conto degli esiti delle previste attività di coordinamento e consultazione, di cui agli articoli 11-quinques e 15 del decreto stesso, che giustifichino tale co-finanziamento, con riferimento in particolare ai significativi incrementi di costo nel frattempo intervenuti;"* (sottolineatura aggiunta).

Con riferimento ai contributi pervenuti dall'Associazione Fercargo (prot. ART 65297/2024) e dall'Associazione Fermerci (prot. ART 65546/2024), si evidenzia preliminarmente che alcuni di questi non riguardano l'oggetto del procedimento di cui alla delibera n. 76/2024. Circa i temi pertinenti rispetto al procedimento in questione, entrambe le associazioni esprimono condivisione in relazione alle modifiche proposte; inoltre, Fercargo ha richiesto di specificare che gli interventi di sviluppo di cui trattasi sono relativi non solo all'infrastruttura ferroviaria, ma anche agli impianti di servizio del GI. Gli Uffici ritengono tale precisazione accoglibile, pur essendo già tali porzioni di rete da considerarsi ricomprese nel campo di applicazione della misura regolatoria in esame, in modo da garantire che il perimetro di interesse della misura regolatoria sia effettivamente coincidente con quello relativo al Contratto di Programma pertinente e al piano commerciale.

Per quanto riguarda le osservazioni pervenute da ITALO (prot. ART 65531/2024), l'IF richiede di inserire, oltre a quanto proposto in consultazione, anche una misura 1.1.1 aggiuntiva, secondo la quale *"[a]l fine di consentire alle IIFF una programmazione di medio – lungo periodo e la definizione dei propri piani di investimento in base agli sviluppi dell'infrastruttura,"* il GI dovrebbe fornire le seguenti informazioni di dettaglio, sia sugli interventi di potenziamento (lettera a) della misura 1.1, sia sulle sperimentazioni [lettera b) della misura 1.1]:

- 1) *"il cronoprogramma dettagliato delle lavorazioni previste (es. anno e mese di inizio/fine lavori, principali milestone, eventuali rilasci/fasi intermedie, ecc.), sotto forma descrittiva e grafica, con evidenza del percorso critico, al fine di identificare le attività di progetto che risultano vincolanti al completamento dello stesso;"*;
- 2) *"le differenze e novità rispetto alla precedente versione, al fine di rendere più evidente la riprogrammazione delle attività e i relativi effetti sui piani di sviluppo iniziali del GI, indicando le motivazioni alla base di tali modifiche (es. mancati finanziamenti, problematiche tecniche, variazioni di priorità, ecc.)"*;
- 3) *"anche in relazione ai rilasci intermedi, gli obiettivi prestazionali degli interventi e delle lavorazioni previsti, con particolare riferimento al prospettato incremento di capacità"*;
- 4) *"le eventuali indisponibilità infrastrutturali e le relative riduzioni di capacità, propedeutiche alla realizzazione ed al completamento degli interventi"*.

ITALO afferma inoltre, in generale, che il GI debba “fornire agli operatori di mercato piani di sviluppo connotati da (i) un maggiore grado di dettaglio circa i tempi di lavorazione degli interventi infrastrutturali, ivi inclusi quelli cofinanziati ex art. 11 (5) del D.lgs. 112/2015, e (ii) una maggiore caratterizzazione, con particolare riguardo agli obiettivi prestazionali dei medesimi interventi”; in particolare ITALO osserva quanto segue:

- Il GI descrive, attualmente, “tempistiche di lavorazione ampie e generiche; per avere maggiore contezza della genericità dei predetti piani, basti pensare che, in molti casi, il GI si limita a riportare nei medesimi unicamente l’anno di completamento (es. 2026) senza neanche precisare l’orario di servizio in cui l’upgrade infrastrutturale sarà effettivamente attivato (2025/2026 o 2026/2027?) né il nuovo modello di esercizio ad esso sotteso né, semplicemente, motivare gli eventuali slittamenti dei lavori”;
- “i piani di sviluppo - così come attualmente definiti - rischiano di ledere, in maniera sostanziale (i) il legittimo affidamento delle IIFF – in particolare operanti nel mercato AV - che, sulla base dei predetti piani effettuano ingenti investimenti anche in termini di materiale rotabile e risorse umane, nonché (ii) la trasparenza richiesta al GI, quale soggetto deputato, fra l’altro, alla gestione e della manutenzione dell’infrastruttura ferroviaria ex D.lgs. 112/2015”;
- “[i]n relazione agli investimenti cofinanziati, è bene inoltre precisare, che in difetto dettagliate informazioni sui futuri piani di sviluppo dell’infrastruttura, si arriverebbe al paradosso di alimentare notevoli squilibri competitivi, pregiudicando la sostenibilità economica delle IIFF e rendendo inefficace la pianificazione industriale e commerciale dell’attività degli operatori stessi”;
- “per garantire una maggiore trasparenza informativa e consentire alle IIFF un’adeguata programmazione di medio/lungo periodo è fondamentale che nei piani di sviluppo e potenziamento della rete venga, altresì, fornita una più dettagliata descrizione delle indisponibilità infrastrutturali sottese ai lavori e delle relative riduzioni di capacità. Ciò consentirebbe alle IIFF di programmare, in maniera ancor più efficiente, i propri servizi commerciali, assicurando un maggiore standing reputazionale/grado di affiliazione nei riguardi non solo della singola IF, bensì dell’intero sistema ferroviario (in tal modo, verrebbero infatti a ridursi i disagi derivanti da soppressioni e/o riprogrammazioni dei servizi)”.

In merito alle riportate osservazioni di ITALO, gli Uffici dell’Autorità, a titolo di premessa generale, evidenziano innanzitutto che la consultazione svolta verte esclusivamente sulle informazioni circa gli interventi di sviluppo e potenziamento dell’infrastruttura e non sulle sperimentazioni.

Con riferimento al punto 1) di cui alle integrazioni proposte e alle relative motivazioni, oltre a ribadire come le informazioni generali sull’anno di attivazione degli interventi nel loro complesso o delle singole fasi funzionali siano già riportate all’interno del piano commerciale e nelle vigenti schede informative “Piani di Sviluppo e Potenziamento dell’infrastruttura e Sperimentazioni” di cui alla delibera n. 152/2017, come approvate con delibera n. 33/2018, si osserva come sia da considerarsi ragionevole la richiesta di esplicitare puntualmente l’obbligo di indicare l’orizzonte di attivazione non solo dell’intervento complessivo, ma anche delle diverse fasi funzionali previste dal GI (in modo da individuare l’orario di servizio entro il quale l’intervento/fase funzionale di interesse saranno effettivamente disponibili); è in ogni caso necessario precisare, per completezza, che le informazioni circa le previsioni di attivazione delle fasi funzionali, ove previste, sono già presentate nelle schede di sviluppo in esame, nonché nelle corrispondenti schede del piano commerciale. Si ritiene che il maggior grado di dettaglio che ragionevolmente possa essere adottato dal GI per tale informazione - che si ricorda interessare l’arco di un quinquennio - possa ricondursi idealmente, e ove possibile, al mese di attivazione e, ove non sia possibile, almeno al primo e secondo semestre di un orario di servizio (anche sulla base delle regole vigenti in PIR, secondo le quali è previsto l’adeguamento intermedio

dell'orario di servizio annuale in corrispondenza del mese di giugno), considerando la circostanza che le lavorazioni per la realizzazione degli interventi di sviluppo sono spesso caratterizzate da particolare complessità, anche a causa delle interazioni con soggetti ed elementi esterni al sistema ferroviario.

Non si ritiene, al contrario, che sussista una relazione dirimente tra la pianificazione di medio-lungo periodo dei richiedenti capacità e altre informazioni sulle attività interne del GI, relative all'andamento dei lavori di implementazione degli interventi, che il GI stesso dovrebbe inserire, ad avviso di ITALO, in tali schede sintetiche, quali: la data di inizio lavori, le relative *milestone* o le attività di costruzione sul *percorso critico*. Al riguardo si rileva infatti, tra l'altro, che interesse dei richiedenti capacità è conoscere quando gli interventi o loro fasi funzionali verranno messi a disposizione (anche tramite aggiornamento dei periodi temporali precedentemente comunicati) e non le singole attività critiche per l'andamento dei lavori o gli eventi interni ai cantieri o alla loro organizzazione e alimentazione che impattino sul citato andamento, quali: riserve dell'appaltatore, problematiche di impatto ambientale, problemi di approvvigionamento di materiali.

Per quanto riguarda il punto 2) delle proposte di integrazione di ITALO, ossia la richiesta di inserire nelle schede in esame evidenza delle modifiche rispetto ad una precedente versione, nonché le motivazioni di eventuali modifiche delle stesse [*"motivazioni alla base di tali modifiche (es. mancati finanziamenti, problematiche tecniche, variazioni di priorità, ecc."*)], si osserva come la richiesta di evidenziare (anche tramite un opportuno codice colore) le modifiche apportate sulla scheda di un intervento o l'inserimento di una nuova scheda, appaia ragionevole per garantire adeguata trasparenza verso i richiedenti su quali parti delle informazioni di loro interesse siano state aggiornate; non si ritiene, al contrario, ragionevole né motivata rispetto alle esigenze di pianificazione industriale dei richiedenti, la richiesta di esporre in tale sede le motivazioni alla base di eventuali modifiche delle indicate schede, in quanto non impattanti sulla pianificazione e sulle attività dei richiedenti capacità.

Per quanto riguarda i punti 3) e 4) delle richieste di ITALO, si osserva che esse non riguardano l'oggetto del procedimento di cui alla delibera n. 76/2024.

In particolare, per quanto riguarda il punto 3), ossia la richiesta di inserire in tali schede di intervento *"anche in relazione ai rilasci intermedi, gli obiettivi prestazionali degli interventi e delle lavorazioni previsti, con particolare riferimento al prospettato incremento di capacità"*, si osserva che quanto richiesto è oggetto di regolazione nell'ambito di altre misure dell'Allegato A alla delibera n. 152/2017, non interessate dal procedimento di cui trattasi.

In merito al punto 4) delle richieste di integrazione di ITALO, ossia *"una più dettagliata descrizione delle indisponibilità infrastrutturali sottese ai lavori e delle relative riduzioni di capacità"*, gli Uffici le ritengono inconferenti rispetto alle misure di cui all'Allegato A alla delibera n. 152/2017; infatti, tali informazioni sono già oggetto di processi specificamente disciplinati all'interno del PIR, del d.lgs. 112/2015 e della direttiva UE 34/2012, sulla base della decisione delegata (UE) 2017/2075 della Commissione europea, che ha introdotto specifici obblighi temporali di: (i) programmazione delle riduzioni di capacità, da pianificarsi in considerazione degli impatti previsti sulla circolazione ferroviaria, nonché di (ii) definizione, tramite un processo di interlocuzione tra GI e richiedenti capacità, dei programmi d'esercizio da adottarsi in occasione delle riduzioni di capacità programmate, e di (iii) comunicazione ai richiedenti, che, per la rete nazionale, già avviene tramite la pubblicazione periodica sul portale ePIR (parte integrante del PIR del GI) di prospetti informativi all'uopo dedicati.

3. CONCLUSIONI

In considerazione degli esiti dell'attività di analisi svolta, illustrati nella presente relazione istruttoria, i competenti Uffici ritengono conseguentemente opportuno integrare la misura 1.1, lettera a) dell'Allegato A alla delibera n. 152/2017 introducendo, rispetto a quanto già proposto in sede di consultazione, di cui alla delibera n. 76/2024, delle precisazioni concernenti in particolare i seguenti profili: chiarimento sul perimetro degli interventi di sviluppo e potenziamento, che include anche quelli riferiti agli impianti di servizio del GI; tempistica di attivazione di ogni intervento nel suo complesso o delle diverse fasi funzionali del medesimo intervento; tracciabilità delle modifiche delle informazioni messe a disposizione, da parte del GI, sui vari interventi previsti.

Ai fini di quanto sopra gli Uffici propongono di apportare le modifiche della lettera a) della misura 1.1 della delibera n. 152/2017 come illustrate nel testo a fronte che segue:

testo in vigore	testo modificato
<p>1. Specificazione degli obblighi di pubblicazione annuale su sviluppo e potenziamento rete 1.1 Con riferimento ai vigenti obblighi informativi in materia di rinnovo dell'infrastruttura ferroviaria, il Gestore dell'infrastruttura (di seguito: Gestore) è tenuto a specificare all'interno del Prospetto Informativo della Rete (di seguito: PIR), in sede di aggiornamento ordinario annuale, e quindi entro il 30 giugno di ogni anno:</p> <p>a) i propri piani di sviluppo e potenziamento della rete, su uno scenario di almeno cinque anni a partire dalla citata data di pubblicazione;</p> <p>(...)</p>	<p>1. Specificazione degli obblighi di pubblicazione annuale su sviluppo e potenziamento rete 1.1 Con riferimento ai vigenti obblighi informativi in materia di rinnovo dell'infrastruttura ferroviaria, il Gestore dell'infrastruttura (di seguito: Gestore) è tenuto a specificare all'interno del Prospetto Informativo della Rete (di seguito: PIR), in sede di aggiornamento ordinario annuale, e quindi entro il 30 giugno di ogni anno:</p> <p>a) i propri piani di sviluppo e potenziamento della rete, inclusi gli impianti di servizio del Gestore, su uno scenario di almeno cinque anni a partire dalla citata data di pubblicazione. Il Gestore fornisce, per ogni fase funzionale e intervento nel suo complesso, con particolare riferimento a quelli cofinanziati dai soggetti di cui all'articolo 11, comma 5, del d.lgs. 112/2015, gli effettivi tempi di realizzazione nel quinquennio, specificando il mese e l'anno di attivazione o, nell'impossibilità di rendere tale informazione, il semestre dell'orario di servizio a partire dal quale si prevede che l'intervento/fase funzionale risulterà disponibile per i richiedenti capacità. Il Gestore assicura, altresì, la tracciabilità di ogni modifica apportata alle informazioni che precedono;</p> <p>(...)</p>

Torino, 17 settembre 2024

Il Dirigente
f.to Ing. Roberto Piazza