



3. GESTIONE DELLA CIRCOLAZIONE PERTURBATA

3.1 Quadro di contesto e principali riferimenti normativi

Ambito Europeo:	Direttiva 2001/14/CE	artt. 11 e 24
	Direttiva 2012/34/UE	art. 54
Ambito Nazionale:	D.Lgs. n. 188/2003	art. 21
Rete ferroviaria:	RFI – PIR 2014	par. 2.4.5
	Prefazione Generale all'orario di servizio (ed.2007)	art. 7

3.2 Oggetto della consultazione - problematiche

Il PIR prevede che, in presenza di circolazione perturbata, il GI adotti tutte le iniziative necessarie per il ripristino della normalità, adoperandosi per contenere al minimo i ritardi per i treni interessati. I criteri di priorità a cui si attiene il GI sono descritti nel PIR e nella Prefazione Generale all'orario di servizio.

La problematica sottoposta a Consultazione attiene alla declinazione di tali criteri con specifico riferimento alle perturbazioni sulle linee AV/AC, dal momento che si registrano incolonamenti in ragione delle diverse velocità del materiale rotabile. È stato segnalato che una diversa soluzione, consistente nel dare priorità ai treni più veloci, con velocità massima pari o superiore a 300 km/h, permetterebbe di mitigare il fenomeno. Risulta quindi opportuno verificare se l'attuale formulazione delle norme tecniche adottate dal GI nella gestione della circolazione perturbata presenti delle criticità.

3.3 Quesiti posti in consultazione

- Q.3.1 Si chiede di conoscere osservazioni motivate in merito alla proposta di dare priorità, in caso di circolazione perturbata sulle linee ad AV, ai treni a più alta velocità.
- Q.3.2 Nel caso di adozione della proposta di cui al punto precedente, quali opportuni criteri si ritiene di poter proporre al fine di minimizzare il disagio complessivo per i passeggeri?

3.4 Sintesi delle osservazioni

Una IF nuova entrante si è espressa a favore della proposta di cui al quesito 3.1, sostenendo che la sua adozione porterebbe ad un utilizzo più efficiente dell'infrastruttura. Alcune Regioni esprimono tuttavia la preoccupazione che la misura proposta penalizzi il trasporto regionale, potendo determinare un incremento dei casi in cui le perturbazioni sulla linea ad alta velocità propaghino i loro effetti anche sulla rete convenzionale. Ciò in ragione delle disposizioni che nel PIR consentono al GI, sotto la sua discrezionalità, di instradare i treni ad AV in ritardo nella rete convenzionale¹³.

Da molti rispondenti alla Consultazione emerge, inoltre, l'esigenza che nella gestione della circolazione perturbata venga introdotto un criterio di priorità a favore dei treni con più elevata frequentazione.

Sono state segnalate interdipendenze tra il sistema della gestione del traffico perturbato e il *Performance Regime*, che stabilisce le penalità nel caso di ritardo. Una IF ritiene che i treni a più alta velocità, una volta superata la tratta perturbata, possano, grazie alle loro prestazioni ed alle flessibilità temporali previste nelle tratta seguenti, recuperare parte del ritardo accumulato, sino addirittura a rientrare nel limite di ritardo ammesso dal *Performance Regime*, che viene registrato alla sola stazione di destinazione finale¹⁴.

¹³ Il riferimento è a quanto previsto al par. 2.4.5, lettera a), PIR 2014, laddove è specificato che "Se il treno in questione (AV, *ndr*) determini ritardi superiori alla soglia sopra indicata (10 minuti, *ndr*.., il GI provvederà in alternativa : ad intradare il treno con riduzione di velocità su linea convenzionale per l'intero percorso programmato o per parte di esso; a ritardarne la partenza su una traccia che ne garantisca le opportune condizioni operative".

¹⁴ Un'Associazione di IF operanti nel trasporto merci ha colto l'occasione per segnalare, nell'ambito delle problematiche della circolazione perturbata, una criticità nella gestione, da parte del GI, delle interruzioni per lavori di manutenzione che non sono note all'inizio dell'orario di



In merito alla proposta di dare priorità ai treni a maggiore velocità sulle linee ad AV/AC, il GI si è detto contrario, sostenendo che *"Qualora ... in presenza di situazioni perturbative della stessa, si desse priorità ai convogli con velocità più elevata, verrebbe ad amplificarsi il fenomeno dell'eterotachia, con conseguente riduzione di capacità"*. Di uguale avviso è l'IF *incumbent*.

3.5 Valutazioni dell'Autorità

In merito al quesito posto in Consultazione, allo stato, non emergono elementi a suffragio dell'opportunità di introdurre classi di priorità tra i diversi treni ad alta velocità. Secondo quanto affermato nelle Consultazione e ribadito da RFI nel corso delle Audizioni del 20 e 28 ottobre 2014, la soluzione prospettata avrebbe l'effetto complessivo di ridurre la capacità di traffico sulla rete¹⁵. Più efficaci sarebbero investimenti sull'infrastruttura volti a superare i c.d. "colli di bottiglia", che si verificano ai nodi principali o sulle altre tratte condivise tra AV/AC e traffico convenzionale, oppure una rimodulazione del *Performance Regime* in modo da comprimere la soglia di tolleranza nel computo delle penali per il ritardo registrato dal treno AV (al momento, pari a 15 minuti) e rilevare i ritardi anche nelle stazioni intermedie.

Alla luce di quanto precede, l'Autorità ritiene pertanto opportuno prescrivere al GI: (i) di pubblicare il cronoprogramma degli investimenti atti ad eliminare le limitazioni infrastrutturali che nuociono alla fluidità del traffico, in particolare nei nodi principali e sulle tratte in comune tra AV/AC e traffico convenzionale, ivi inclusi gli investimenti di *upgrading* della infrastruttura ferroviaria allo stesso fine utile; (ii) una riformulazione del *Performance Regime*, eliminando la soglia di tolleranza nel computo delle penali da ritardo e introducendo rilevazioni dei ritardi lungo la tratta. Infatti, affinché possa essere perseguito l'obiettivo di uso più efficiente dell'infrastruttura, ed in linea con le aspettative dei passeggeri e delle IF, emerge chiaramente necessaria la modifica del *Performance Regime* che, a parità di condizioni, finisce per orientare il GI nella gestione del traffico perturbato. Su questo punto si rinvia a quanto previsto *infra* in tema di *"Performance Regime"*.

In merito alla richiesta di vietare l'instradamento nelle fasce pendolari dei treni AV sulla rete convenzionale, si ritiene di procedere ad un monitoraggio del fenomeno, posto che al momento esso presenta, secondo quanto rappresentato dal GI, carattere eccezionale¹⁶. Ugualmente, saranno oggetto di particolare attenzione le dinamiche relative alla puntualità dei treni del traffico regionale¹⁷, analizzate su base territoriale, in considerazione del fatto che i treni a più elevata frequentazione appartengono al TPL regionale.

3.6 Misure di regolazione

3.6.1 Si prescrive al Gestore della infrastruttura della rete ferroviaria di pubblicare, nel Prospetto informativo della rete, il cronoprogramma degli investimenti programmati nei successivi cinque anni volti a ridurre i casi di circolazione perturbata, in particolare nei nodi principali e sulle tratte in comune tra AV/AC e traffico convenzionale. La pubblicazione dovrà essere corredata da ogni informazione necessaria al fine di individuare l'ordine di priorità degli investimenti programmati ed i criteri utilizzati per determinarne il rispettivo ordine di priorità.

servizio e, di norma, collocate dalle 24:00 alle 4:30. L'Associazione propone che la programmazione di tali interruzioni, trasferita alle proprie strutture periferiche "direttive", torni a essere coordinata dal GI a livello centrale. Nel corso della Audizione tenutasi il 20 ottobre 2014, RFI ha tuttavia confermato l'esistenza di un coordinamento centrale degli interventi di manutenzione non programmati.

¹⁵ In questo caso, il fenomeno invocato dal GI è quello della eterotachia, cioè quelle disfunzioni legate alla combinazione di flussi di traffico con diversa velocità su una stessa linea ferroviaria.

¹⁶ Il GI ha dichiarato che il numero degli instradamenti di treni AV su linee convenzionali nel 2013 si è limitato a non più di 5 casi.

¹⁷ Il traffico regionale risenta maggiormente del fenomeno della circolazione perturbata. Secondo rilevazioni pubblicate dalla Commissione Europea, l'Italia si colloca al quart'ultimo posto nella graduatoria tra gli Stati membri dell'UE, con l'89% dei treni regionali e locali con un ritardo inferiore ai 5 minuti (contro una media EU(22) del 93%), mentre il dato migliora nettamente se si considerano quelli a medio-lunga percorrenza, che includono l'AV, dove l'indice di puntualità sale al 93%, posizionando l'Italia al terzo posto (contro una media UE(22) dell'87%), preceduta solo da Finlandia e Danimarca (*Report from The Commission to the Council and the European Parliament: Fourth report on monitoring development of the rail market*, 13 giugno 2014, COM(2014) 353 final, grafici 35 e 36, p.50).



4. SGOMBERO DELLE INFRASTRUTTURE

4.1 Quadro di contesto e principali riferimenti normativi

Ambito Europeo:	Direttiva 2001/14/CE	art. 5, Allegato II
	Direttiva 2012/34/CE	art. 54
Ambito nazionale:	Provvedimento URSF n. 348/3 del 11/05/2011	
	Provvedimento URSF n. 1076/3 del 10/12/2013	
Rete ferroviaria:	RFI – PIR 2014	par. 2.4.7

4.2 Oggetto della consultazione - problematiche

Il paragrafo 2.4.7 del PIR prevede: *“In tutti i casi di impossibilità di marcia di un treno per cui si renda necessario procedere allo sgombero dell’infrastruttura dal materiale rotabile, il GI assume il ruolo centrale di direzione e coordinamento delle attività e delle risorse umane onde ridurre al minimo i tempi di fermata in linea di ogni treno coinvolto nell’evento e ripristinare il prima possibile il normale utilizzo dell’infrastruttura”.*

Per assicurare lo sgombero, il GI deve poter disporre di locomotive e/o convogli di riserva, allocati dalle IF in determinati impianti della rete. La tematica era stata oggetto di un approfondimento nel corso del procedimento di aggiornamento straordinario del PIR 2011 conclusosi con il provvedimento URSF 348/3 dell’11 maggio 2011.

Il PIR, al par. 2.4.7.1, prescrive dunque alle IF l’allocazione di mezzi di riserva e soccorso nel seguente modo:

- Per le IF che svolgono servizi passeggeri su linee AV, almeno un convoglio di riserva a Milano, Firenze e Roma, ed almeno una locomotiva diesel a Torino, Milano, Bologna, Roma e Napoli;
- Per le IF che svolgono servizi merci o passeggeri su linee convenzionali o parzialmente su linee AV, convogli di riserva e locomotive diesel da dislocare negli impianti definiti dal GI in sede di assegnazione delle tracce, in ragione del programma di esercizio, rapportato sia all'estensione delle tratte esercite sia alla quantità delle tracce assegnate, il cui numero non potrà costituire per le IF un onere innaturalmente elevato rispetto alla dimensione del servizio di trasporto effettuato.

La disponibilità di locomotive/convogli di riserva si intende garantita anche attraverso i materiali in sosta, per i quali sia stato programmato l'utilizzo per servizio commerciale. La disponibilità di locomotive/convogli di riserva potrà essere altresì garantita anche in forma consorziata con altre IF.

Sempre nel provvedimento 348/3, l’URSF dichiarava non accettabile la posizione del GI che prevedeva per le IF la necessità di dotarsi di mezzi di soccorso attrezzati (carri gru, carri soccorso, altro mezzo idoneo) da utilizzare nei casi di incidenti con svio, ritenendo quella previsione un onere eccessivo per le suddette imprese, tale da costituire una reale barriera all’ingresso sul mercato. In tal senso, l’URSF chiedeva che fosse mantenuta in capo al GI la responsabilità dello sgombero del materiale non rimorchiabile, fermo restando il ristoro economico da parte dell’eventuale responsabile. A tal fine prospettava che il GI potesse farsi promotore di una cooperazione tra le IF, organizzata in forma obbligatoria, coordinando la messa a disposizione dei mezzi di soccorso attrezzati da parte delle IF operanti in Italia che ne avessero il possesso.

4.3 Quesiti posti in consultazione

- Q.4.1 Si chiede di conoscere osservazioni motivate in merito alla possibilità di accordi tra le IF finalizzati alla fornitura in forma consorziata tra le stesse di locomotive e/o convogli di riserva da dislocare negli impianti stabiliti dal GI.
- Q.4.2 Nel contesto di tali accordi, quali criteri di massima si ritiene dovrebbero essere tenuti in conto ai fini della distribuzione dell’impegno economico-finanziario tra le IF partecipanti all’accordo?
- Q.4.3 Quali aspetti tecnici dovrebbero essere affrontati e risolti al fine di rendere effettiva una soluzione di questo tipo?



Q.4.4 Si ritiene opportuno che il GI si faccia promotore di tali accordi? Con quali modalità?

Q.4.5 Quali altre opzioni di medio-lungo termine si ritiene siano altresì da approfondire? Si prega di fornire considerazioni al riguardo, anche con riferimento agli aspetti tecnici e di sicurezza.

4.4 Sintesi delle osservazioni

L'esito della Consultazione rivela, per l'immediato, una maggioranza di soggetti a favore della formazione di consorzi tra IF per la migliore messa a disposizione delle risorse necessarie al GI in caso di sgombero della infrastruttura ferroviaria. A questo proposito vengono proposti criteri differenti per stabilire gli oneri a carico delle IF¹⁸. Nel caso di incidenti che richiedano in particolare l'intervento di mezzi di soccorso attrezzati, la maggior parte delle imprese è concorde sull'opportunità di conferire al GI non soltanto il coordinamento delle operazioni (come già avviene), ma anche la titolarità dei mezzi e del personale che effettuerebbe le attività di sgombero.

E' emerso inoltre che, nel caso di richiesta di intervento ad IF estranea all'evento per l'invio di mezzi di soccorso attrezzato, tali IF possono sottrarsi dall'intervento. Tali rifiuti, secondo alcune IF, risulterebbero opposti con finalità escludenti, anche tenuto conto che la gran parte dei mezzi è di proprietà dell'IF *incumbent*, con il risultato di obbligare le IF coinvolte nell'evento ad avvalersi di modalità di sgombero più costose e meno tempestive.

Molti soggetti propendono, come soluzione di medio-lungo periodo, per l'attribuzione al GI dell'intero svolgimento del servizio (sia per interventi con materiale ordinario che con mezzi di soccorso attrezzati), da tarifcarsi nel PIR. Tale prospettiva è al momento osteggiata dal GI, che ritiene soddisfacente il sistema attuale che, sulla base di precise indicazioni circa l'allocazione dei mezzi, lascia libera iniziativa alle IF di stabilire accordi per la condivisione dei costi. Una piena operatività in tale ambito comporterebbe viceversa, da parte del GI, l'acquisizione dei mezzi per i soccorsi, che attualmente non sono nella sua disponibilità, ed inoltre renderebbe non utilizzabili le cd. "riserve calde"¹⁹ che invece sono a disposizione delle singole IF.

4.5 Valutazioni dell'Autorità

La possibilità di avvalersi di forme consorziali da parte delle IF è già prevista nell'attuale formulazione del PIR, ed è da ritenersi vantaggiosa, rispetto alla situazione in cui ogni impresa deve garantire la copertura richiesta dal GI con propri mezzi; ciò al fine di minimizzare l'impegno economico correlato all'organizzazione del servizio. L'Autorità ritiene che, nell'ambito della libera scelta della forma consorziale, debba essere lasciato all'iniziativa delle IF anche il criterio di ripartizione di costi, per i quali comunque si ritiene che debba essere tenuto in conto il volume di traffico complessivo sviluppato dalle singole IF.

Al momento, nel caso di intervento da parte di IF diversa da quella coinvolta nell'evento accidentale, le tariffe sono stabilite da RFI solo nel caso in cui venga utilizzata una locomotiva/convoglio, mentre indeterminato risulta il livello dei costi per l'utilizzo di mezzi di soccorso attrezzati di impresa terza²⁰. Peraltro, laddove precisati, tali importi

¹⁸ I rispondenti al quesito, compresi coloro che considerano ipotesi denegata quella del ricorso alla forma consorziale, propongono criteri differenti per stabilire gli oneri a carico delle IF, sintetizzati nella tabella che segue:

1. Quota fissa commisurata ai tr ² km effettuati + corrispettivo orario per i servizi di sgombero richiesti
2. Quota fissa commisurata ai tr ² km esercitati nella porzione di rete attribuita alla locomotiva di soccorso + costo variabile per ciascun intervento
3. Quota fissa di pari entità per le IF firmatarie del consorzio (il cui importo dovrebbe essere stabilito, di volta in volta, in relazione al numero di tali IF) ed una quota variabile proporzionale al volume di traffico pianificato per ciascuna IF
4. Ripartizione in base a: <ul style="list-style-type: none"> • Tipologia di traffico (Lunga percorrenza, regionali, merci) • Tr²km effettuati • N° di interventi di sgombero negli ultimi 2 anni
5. Tariffazione a chiamata (funzione di GG/Fascia oraria/km di percorrenza)
6. In funzione dell'attuale dislocazione dei mezzi di soccorso e delle risorse a ciò dedicate

¹⁹ Si definiscono "riserve calde" i convogli in sosta prolungata presso le stazioni in attesa di essere utilizzati per servizi commerciali.

²⁰ PIR – Par. 6.3.4 – Tariffa per lo sgombero dell'infrastruttura in caso di impiego di mezzi di impresa ferroviaria estranea alla causa d'ingombro – Il corrispettivo, calcolato a corpo per ciascun intervento per lo sgombero effettuato con locomotive /convogli di riserva di altra IF estranea alla causa d'ingombro, è pari a 1.800,00 €/intervento se effettuato su infrastruttura convenzionale, è pari a 9.000,00 euro/intervento se effettuato su linee AV/AC o su linee con velocità superiore a 200 km/h. Gli importi introitati da GI saranno trasferiti all'IF intervenuta. Qualora l'intervento



presentano un differenziale molto accentuato tra soccorso su linee AV/AC e linee tradizionali, in relazione al quale è opportuno approfondire la effettiva coerenza con il principio di orientamento ai costi.

Le questioni tecniche relative all'organizzazione del servizio di sgombero, che riguardano essenzialmente aspetti connessi alla compatibilità tra mezzi di soccorso e treni circolanti sulla linea, all'organizzazione del personale e questioni inerenti la sicurezza della circolazione, dovrebbero essere affrontate con l'ANSF direttamente nel contesto della soluzione proposta per l'eventuale cooperazione tra IF o, in prospettiva, nel quadro della fornitura del servizio da parte del GI.

Nel complesso, si ritiene opportuno che il GI proceda ad una riorganizzazione delle procedure di sgombero orientata, da un lato, alla riduzione dei costi complessivi a carico delle IF, dall'altro ad una gestione più efficace ed efficiente delle attività di sgombero. Sotto questo duplice aspetto si ritiene che:

- Nel caso di utilizzo di mezzi di riserva (locomotive, convogli), la gestione diretta con proprio materiale rotabile da parte del Gestore non sia preferibile in quanto comporterebbe la moltiplicazione degli oneri da porre in carico alle IF, non potendo esso utilizzare le "riserve calde" che sono invece a disposizione delle IF stesse. Per tale tipologia di interventi appare dunque più efficace mantenere in capo alle IF la disponibilità del materiale rotabile, mentre la regia delle operazioni di sgombero dovrebbe rientrare nelle competenze del Gestore, che manterrebbe a tal fine in capo a sé la scelta della dislocazione dei mezzi. L'efficacia della gestione sarebbe tanto maggiore quanto più le IF fossero disposte a mettere in comune i mezzi ed il personale disponibile.

Sotto questo aspetto, l'Autorità si riserva di valutare, sulla base di ulteriori osservazioni delle dinamiche del settore, se prevedere misure che incentivino il ricorso a consorzi tra tutte le imprese operanti su base territoriale.

- Nel caso di interventi con mezzi di soccorso attrezzati (carri gru, carri soccorso od altri mezzi idonei), stante l'antieconomicità dell'ipotesi di prevedere la disponibilità di tali mezzi da parte delle IF o dei loro consorzi, è preferibile un intervento diretto del GI, che dovrebbe provvedere, direttamente o attraverso l'affidamento del servizio ad un soggetto terzo, scelto attraverso procedure ad evidenza pubblica, a garantire la disponibilità dei mezzi e la loro ottimale gestione ivi inclusa l'allocazione lungo la rete. Tale misura necessita di un tempo congruo per apportare le opportune modifiche organizzative ed approntare i conseguenti investimenti economico/finanziari.

4.6 Misure di regolazione

4.6.1 Si prescrive al Gestore della infrastruttura della rete ferroviaria di predisporre, consultate le Imprese ferroviarie e le loro Associazioni, nuove procedure di sgombero dell'infrastruttura, da inserire nel Prospetto informativo della rete, in conformità ai seguenti principi e criteri:

- a) efficace ed efficiente dislocazione del materiale rotabile di riserva (esclusi i mezzi di soccorso attrezzati), costituita con priorità da convogli commerciali costituenti la cd. "riserve calde" delle Imprese Ferroviarie. Tale dislocazione, sotto la regia del Gestore della Infrastruttura, potrà essere posta in capo alle Imprese ferroviarie, eventualmente in forma consorziata;
- b) efficace e tempestivo intervento sulle linee con materiale rotabile, su indicazione del Gestore della infrastruttura della rete ferroviaria, indipendentemente dall'Impresa ferroviaria proprietaria;
- c) esercizio dell'attività di sgombero con mezzi di soccorso attrezzati (carri gru, carri soccorso, altri mezzi idonei) in capo al Gestore della infrastruttura della rete ferroviaria, che dovrà dotarsi dei mezzi e assicurare la loro ottimale allocazione entro il 31 dicembre 2015. L'esercizio dell'attività di sgombero potrà essere effettuato anche da soggetto terzo, ove il suo affidamento avvenga a seguito di procedure concorsuali, da concludersi entro il 30 giugno 2016;
- d) fissazione di tariffe per gli interventi di sgombero più tipici, in caso di utilizzo di materiale di altra Impresa ferroviaria, su linea tradizionale e linea AV, sulla base del principio di orientamento ai costi, più un utile ragionevole;
- e) introduzione dell'obbligo per le Imprese ferroviarie, fino a quando la gestione dell'attività di sgombero non sia effettuata dal Gestore della infrastruttura della rete ferroviaria, di rendere disponibili i mezzi di soccorso attrezzati in loro possesso, al fine di consentire, su richiesta dello stesso Gestore, lo svolgimento di un servizio efficace e non discriminatorio. L'eventuale rifiuto di una Impresa ferroviaria

di sgombero venga effettuato con mezzi di soccorso attrezzati (carri gru, carri soccorso, altro mezzo idoneo) in disponibilità di IF o di terzi estranei allo sgombero, l'IF responsabile dell'evento è tenuta al pagamento di tutti gli oneri connessi all'intervento medesimo richiesti e documentati dal soggetto intervenuto.



all'uso dei propri mezzi deve essere giustificato per iscritto da oggettive e dimostrabili difficoltà di carattere tecnico.

Le nuove procedure di sgombero, parte del Prospetto informativo della rete, dovranno essere pubblicate sul sito web del Gestore della infrastruttura della rete ferroviaria entro 90 giorni dalla pubblicazione della Delibera e rese operative entro i 30 giorni successivi la loro pubblicazione.



5. EFFETTI DELLA MANCATA CONTRATTUALIZZAZIONE E/O UTILIZZAZIONE DELLE TRACCE

5.1 Quadro di contesto e principali riferimenti normativi

Ambito Europeo:	Direttiva 2001/14/CE	art. 12
	Direttiva 2013/34/UE	art. 36
Ambito Nazionale:	DM 21 marzo 2000 n. 43T Provvedimento URSF del 10 dicembre 2013 n. 1076/3	art. 7
Rete ferroviaria:	RFI – PIR 2014	parr. 4.6.1, 4.6.2 e 4.6.3 e cap. 2 parte speciale B.4 e C.3

5.2 Oggetto della consultazione - problematiche

Le conseguenze economiche relative alla mancata contrattualizzazione delle tracce o al loro mancato utilizzo da parte delle IF sono fissate, rispettivamente per infrastruttura tradizionale e per infrastruttura AV, ai paragrafi 4.6.1-4.6.3 e cap. 2 parte speciale B.4 e C.3 del PIR.

La disciplina attualmente prevista dal PIR prevede penali per la mancata contrattualizzazione o utilizzazione di tracce, calcolate in percentuale sul canone. Le percentuali risultano differenziate per i casi di mancata contrattualizzazione e per mancato utilizzo, per tracce che interessano o meno sezioni di infrastruttura a capacità limitata e per infrastruttura AV ed infrastruttura tradizionale. Nel caso di mancato utilizzo sono previste differenziazioni in rapporto ai tempi con cui l'IF comunica al GI la formale disdetta. Inoltre, sono previste, con riferimento esclusivo all'infrastruttura tradizionale, delle franchigie a beneficio delle IF sulle penali per mancato utilizzo, calcolate come percentuale sull'importo contrattualizzato (10% per il trasporto passeggeri e 20% per il merci).

La *ratio* dell'introduzione delle penali è quella di garantire gli impegni assunti dalle IF all'atto della richiesta di capacità o a seguito della contrattualizzazione, a salvaguardia di un'efficiente ed ottimale utilizzazione della capacità disponibile e al fine di responsabilizzare le IF richiedenti tracce nei confronti delle altre IF, anche per disincentivare comportamenti anticoncorrenziali consistenti nella prenotazione di capacità dell'infrastruttura non correlata all'effettivo utilizzo. Allo stesso tempo, le misure devono essere tali da non costituire un onere eccessivo a carico delle IF per non scoraggiarne la richiesta di capacità.

Oggetto della Consultazione è la verifica dell'attuale sistema, dato il suo rilievo per gli operatori, per evidenziare eventuali problematiche.

5.3 Quesiti posti in consultazione

- Q.5.1 Si richiedono considerazioni motivate in merito alla disciplina delle conseguenze economiche in caso di mancata contrattualizzazione o utilizzazione di tracce sull'infrastruttura tradizionale.
- Q.5.2 Si richiedono considerazioni motivate in merito alla disciplina delle conseguenze economiche in caso di mancata contrattualizzazione o utilizzazione di tracce sull'infrastruttura AV/AC.

5.4 Sintesi delle osservazioni

Alcune IF propongono la riduzione delle penali, in particolare nel settore del trasporto merci e nel trasporto AV. Viene inoltre chiesto da più parti che le penali siano eliminate nei casi in cui il GI riallochi le tracce non contrattualizzate (o non utilizzate) ad altra IF. In alternativa, alcune IF propongono per il trasporto merci, stante la sua specificità per cui le tracce non utilizzate possono essere velocemente ricollocate sul mercato, che le penali siano applicate per un periodo limitato anziché per l'intero arco di validità dell'orario.

Con riferimento al trasporto AV, una IF propone di allineare il valore percentuale delle penali, sia in caso di mancata contrattualizzazione che in quello di mancata utilizzazione della traccia, a quello dell'infrastruttura



tradizionale. Propone inoltre di introdurre una franchigia sulle penali a favore dell'IF, sempre in analogia a quanto avviene per la rete tradizionale.

Un'altra problematica emersa nel corso della Consultazione riguarda la richiesta, da parte di una Regione e di alcune IF, di non applicare penali alle IF titolari di contratti di servizio pubblico, qualora il mancato utilizzo per variazione in corso d'orario derivi da un mancato trasferimento di risorse dallo Stato alle Regioni medesime affidatarie del servizio.

Infine, è stata segnalata, da parte di un'Associazione di IF operanti nel settore merci, la necessità di distinguere tra il trasporto passeggeri e il trasporto merci ai fini dell'applicazione della franchigia. Secondo l'Associazione, nell'attuale sistema una IF che opera in entrambi i settori (è il caso in particolare di Trenitalia) può disporre di una franchigia data dalla somma di quella spettante per le due tipologie di trasporto, dalla quale viene sottratto l'importo delle penali senza distinguere se esse originino dal ramo passeggeri o da quello merci. L'Associazione argomenta che *"il trasporto passeggeri è molto più costante del trasporto merci che per sua natura dipende da esigenze contingenti (relative ad esempio alla disponibilità delle merci da trasportare) che possono determinare la mancata utilizzazione delle tracce"*. Ne segue la possibilità che una IF attiva in entrambe le tipologie di trasporto possa di fatto utilizzare la franchigia prevista per il trasporto passeggeri per ridurre i propri costi nel settore merci, acquisendo un vantaggio competitivo ingiustificato rispetto alle altre IF attive soltanto nel settore merci.

Sulla tema delle penali, il GI si è manifestato disponibile ad una loro modifica, osservando però che le regole che disciplinano le conseguenze economiche in caso di mancata contrattualizzazione e/o mancata utilizzazione della capacità sono necessarie per responsabilizzare le IF all'atto della contrattualizzazione e dell'utilizzazione. Tra le motivazioni addotte a fondare la necessità delle penali, esso richiama l'esigenza di tutelare *"le altre imprese ferroviarie, le quali: i) da un lato - per effetto della necessaria compatibilizzazione con le tracce rilasciate all'impresa ferroviaria che si rende "inadempiente" - divengono destinatarie di un progetto orario che, con ogni probabilità, non è completamente aderente alle richieste da esse formulate e, quindi, non integralmente satisfattivo rispetto alle loro esigenze commerciali; ii) dall'altro, non possono disporre in fase di pianificazione dei propri servizi - della capacità richiesta dall'impresa ferroviaria che si rende inadempiente, con intuibili conseguenze in termini di contrazione delle possibilità di sviluppo e incremento del traffico."* La penale, tra l'altro, avrebbe anche una "funzione deterrente, allo scopo di evitare che un'IF non utilizzi parte della capacità richiesta privandola alla disponibilità di altri operatori, generando così effetti distorsivi della concorrenza".

A fronte di quanto sopra, il GI riconosce l'esigenza che le penali non rappresentino un elevato onere per le IF. Rileva, però, che la disciplina delle penali, ove eventualmente rимодulata, debba essere raccordata alla disciplina per le franchigie al fine di non sterilizzare l'effetto complessivo di tali misure.

5.5 Valutazioni dell'Autorità

L'Autorità ha richiesto a RFI il dato relativo alle penali effettivamente addebitate alle IF nel 2013 e una stima dello stesso dato per il 2014. Dai dati forniti da RFI, risulta che le penali complessivamente imputate alle IF al netto delle franchigie sono di importo assai contenuto per la rete tradizionale, mentre sono molto più consistenti per la rete AV, ove al momento non si applica nessuna franchigia. Non sembrerebbe quindi giustificata la richiesta di una ulteriore riduzione delle penali per i servizi sulla rete tradizionale, il cui importo è già molto basso, mentre sembra opportuna una riflessione sulla congruità delle penali per la rete AV.

In relazione alle proposte di allineamento delle penali previste per la rete AV, pertanto, non risultando evidenti ragioni per un trattamento differenziato tra i due tipi di infrastruttura, l'Autorità ritiene necessario un loro adeguamento ai livelli previsti per la rete tradizionale, precisando che possono essere assunti come valori di riferimento quelli relativi ai casi di tratte che interessino, anche solo limitatamente, sezioni di infrastruttura dichiarate a capacità limitata. Si ritiene inoltre opportuna, in analogia a quanto già previsto per la rete tradizionale, anche per la rete AV l'introduzione di una franchigia per mancato utilizzo di tracce contrattualizzate della stessa grandezza.

In merito alla richiesta avanzata da più IF secondo la quale non dovrebbero essere imputate penalità in capo alle IF nel caso di riassegnazione da parte del GI della capacità non contrattualizzata o non utilizzata, si osserva quanto segue. L'applicazione di penalità ha tre obiettivi: (1) risarcitorio, per via del mancato introito da parte del GI; (2) di incentivazione al rispetto degli impegni assunti in fase di richiesta delle tracce; (3) di evitare comportamenti opportunistici che possano ridurre la disponibilità delle tracce per altri operatori, generando così effetti distorsivi della concorrenza. L'annullamento della penale in caso di riassegnazione della traccia potrebbe effettivamente soddisfare, almeno in parte, la prima finalità ma non la seconda e la terza. In caso di forte domanda di tracce, un'impresa



ferroviaria ben potrebbe farsi assegnare capacità senza procedere poi alla successiva contrattualizzazione pur senza pagare per questo alcuna penale, pregiudicando in tal modo gli interessi di altri concorrenti che si vedrebbero privati della possibilità di pianificare adeguatamente la loro attività. Peraltro, pare verosimile che oneri di contrattualizzazione e di aggiustamento di sistema siano sostenuti dal GI anche nella positiva circostanza di riassegnazione delle tracce. Pertanto, la completa cancellazione di ogni penalità nel caso di mancata contrattualizzazione in presenza di riallocazione appare una soluzione sbilanciata a favore delle IF inadempienti. L'Autorità considera opportuno che, in tali casi, sia mantenuta una penale, limitandone eventualmente il valore.

La riduzione dell'importo nel caso di ricontrattualizzazione delle tracce costituisce risposta anche all'esigenza delle IF merci di applicazione delle stesse per un periodo limitato anziché per l'intero arco di validità dell'orario.

Con riferimento alla questione riferita dalle Regioni ed all'eventuale necessità di ridurre i servizi in conseguenza di mancati trasferimenti di risorse dallo Stato, si ritiene condivisibile un'attenuazione delle penali ma solo nel caso in cui la diminuzione dei trasferimenti statali risultasse effettivamente non prevedibile al momento della presentazione della richiesta di capacità. Si ritiene che tale problematica possa essere affrontata all'interno dell'Accordo quadro specifico tra Regioni/Province Autonome/altri enti titolari dei servizi ferroviari di interesse non nazionale e GI, con apposite clausole che contemperino le esigenze delle parti contraenti e l'interesse generale a massimizzare l'utilizzo della capacità (vedi Misura di regolazione 1.6.4).

Quanto al problema segnalato da un'Associazione di imprese del trasporto merci relativamente al tema della cumulabilità delle franchigie, in linea di principio l'Autorità ritiene che, qualora venga mantenuto l'istituto della franchigia, debba essere espressamente specificato che l'applicazione delle franchigie sulle penali imputabili a ciascuna IF venga effettuata distintamente per tipologia di trasporto (merci, passeggeri), con riferimento ai rispettivi valori contrattuali, impedendo il ricorso al valore cumulato dei due importi. Nello specifico, tuttavia, dalle risposte fornite dal GI alle osservazioni sulla bozza del PIR 2015, risulta non supportata dai fatti la contestazione di vantaggi competitivi ingiustificati ottenuti da Trenitalia utilizzando la franchigia prevista per il trasporto passeggeri per ridurre i propri costi nel settore merci. Si riporta quanto precisato da RFI al riguardo: *"relativamente alla necessità di distinguere tra il trasporto passeggeri e merci ai fini del calcolo della franchigia applicabile alla singola impresa che effettui entrambi le tipologie di servizi, si evidenzia che già oggi i contratti di utilizzo, su cui viene effettuato il calcolo della franchigia, non è per singola impresa ma per tipologia di servizio. Questo significa che, a titolo di esempio, Trenitalia sigla con GI specifici contratti per servizi merci e passeggeri, sui quali vengono calcolate le corrispondenti franchigie, che in nessun modo possono essere sommate."*²¹

Benché la specifica contestazione mossa dall'Associazione di IF del settore merci appaia non conferente, l'Autorità ritiene tuttavia che essa segnali una situazione oggettiva che, per la quota di penali alle quali si applica la franchigia, vede sempre debitrici di penali al GI le imprese merci di medie/piccole dimensioni mentre invece l'impresa che detiene la quota di mercato più ampia non registra sistematicamente alcuna penale. Dai dati forniti da RFI emergerebbe che la previsione di una franchigia nelle modalità di cui al PIR possa avere l'effetto di favorire le imprese grandi rispetto alle piccole²². Poiché l'ammontare della franchigia è proporzionale al totale delle tracce contrattualizzate, è evidente che un evento imprevisto (quale un guasto del treno o, per una impresa di trasporto merci, la perdita di una commessa) può avere un impatto completamente diverso, sotto il profilo degli oneri derivanti dal sistema penali-franchigie: per una IF con un volume di pedaggi per traffico più consistente, la penale derivante dal mancato utilizzo della traccia viene facilmente coperta dalla franchigia, mentre per una IF con un volume di pedaggi ridotto, la franchigia è proporzionalmente inferiore e potrebbe risultare non sufficiente a coprire la penale. L'Autorità ritiene pertanto che le modalità di calcolo della franchigia debbano essere modificate, prevedendo che essa venga calcolata in modo distinto per scaglioni di canone applicando percentuali decrescenti all'aumentare della classe di canone e sommando gli importi così ottenuti.

²¹ Allegato a nota di RFI prot. 2105 del 30/9/2014.

²² I dati forniti da RFI, relativi alle penali imputate alle IF merci e alle franchigie spettanti, confermano che la franchigia, per come viene attualmente calcolata, costituisce una misura non neutrale rispetto al grado di concentrazione del mercato. Per il 2014, RFI stima un ammontare complessivo di penali, nel trasporto merci, di gran lunga inferiore all'importo che si ottiene sommando le franchigie spettanti a tutte le imprese. Ciò implica che se fossimo in un settore monopolistico e gli importi citati si riferissero pertanto ad una singola impresa, le penali sarebbero ampiamente coperte dalla franchigia. Anche abbassando la percentuale di franchigia al 6% (come proposto da RFI nella bozza di PIR 2015) l'ipotetica impresa monopolistica continuerebbe a non pagare nessuna penale. Invece, in presenza di una pluralità di IF, come avviene attualmente nel settore merci, si verifica che per alcune IF l'ammontare delle penali eccede il valore della franchigia.



5.6 Misure di regolazione

5.6.1 Si prescrive al Gestore della infrastruttura della rete ferroviaria di elaborare, sentite le Imprese ferroviarie e le loro Associazioni, una rimodulazione del sistema penali-franchigie per mancata contrattualizzazione o utilizzazione delle tracce, sulla base dei seguenti principi e criteri:

- a) non eccessiva onerosità per le Imprese ferroviarie;
- b) neutralità del sistema rispetto al grado di concentrazione del mercato, da perseguire attraverso il calcolo della franchigia per scaglioni di canone contrattualizzato, applicando percentuali decrescenti all'aumentare del canone;
- c) rispetto della specificità dei servizi, mantenendo la differenziazione delle franchigie fra servizi viaggiatori e servizi merci e specificando esplicitamente la non cumulabilità delle due franchigie;
- d) introduzione di un sistema di franchigie per mancata utilizzazione delle tracce anche per i servizi AV, a favore dell'Impresa ferroviaria, basato sugli stessi criteri di cui al punto b) ed allineato a quello previsto per le porzioni di infrastruttura dichiarate a capacità limitata della rete tradizionale;
- e) allineamento delle penali per mancata contrattualizzazione e mancata utilizzazione di tracce per i servizi AV a quelle previste per le porzioni di infrastruttura dichiarate a capacità limitata della rete tradizionale;
- f) mantenimento di una penale, sebbene in misura ridotta rispetto a quella ordinaria, anche in caso di riassegnazione delle tracce.

Il nuovo sistema di penali-franchigie, parte del Prospetto informativo della rete, dovrà essere pubblicato sul sito web del Gestore della infrastruttura della rete ferroviaria entro 90 giorni dalla pubblicazione della Delibera e reso operativo, entro i 30 giorni successivi la sua pubblicazione.

Al fine di consentire la vigilanza sull'applicazione dei suddetti principi e criteri, la nuova rimodulazione del sistema penali-franchigie dovrà essere comunicata all'Autorità entro la data della sua pubblicazione, corredata da una simulazione di calcolo al fine di evidenziarne l'impatto sulle Imprese ferroviarie interessate rispetto al sistema esistente.



6. PEDAGGIO PER L'UTILIZZO DELL'INFRASTRUTTURA FERROVIARIA

6.1 Quadro di contesto e principali riferimenti normativi

Ambito Europeo:	Direttiva 2001/14/CE Direttiva 2012/34/UE (in attesa di recepimento)	artt. 7-10 artt. 29-37
Ambito Nazionale:	D.Lgs. 188/2003 D.M. 43T del 21/03/2000 s.m.i. D.M. 18/08/2006 Legge 27/12/2006, n. 296 D.M. 10/09/ 2013 Delibera CIPE 18 marzo 2005 n. 1	artt. 5-20 art.1, comma 970
Rete ferroviaria:	RFI – PIR 2014	Capitolo 6

6.2 Oggetto della consultazione - problematiche

Il valore del Pedaggio sulle linee della rete convenzionale è attualmente definito dal GI sulla base di quanto disposto dal D.M. 43T del 21/03/2000 e dalle sue successive modifiche ed integrazioni.

L'algoritmo di definizione, a partire dalla suddivisione della rete ferroviaria italiana in tre categorie (Rete fondamentale, Rete complementare, Nodi) si basa su tre componenti: (i) parte a tratta/nodo; (ii) parte a km/minuto; (iii) parte per consumo energetico.

Il canone complessivo per ciascuna traccia assegnata è costituito dalla somma delle singole componenti, che presentano modalità di calcolo diverse a seconda della categoria di appartenenza della porzione di rete impegnata. In particolare:

- La prima componente (parte a tratta/nodo) costituisce un diritto fisso;
- La seconda componente (parte a km/minuto) costituisce una quota a consumo, in funzione dei km percorsi sulle tratte della rete fondamentale e complementare, e dei minuti di permanenza nei nodi.
- La terza componente (consumo energetico) si determina moltiplicando la lunghezza della traccia in km per una tariffa unitaria valida per l'intera rete.

Il Pedaggio per la componente a tratta della rete AV si calcola in forma semplificata, unicamente sulla base del parametro treno*km.

Relativamente alla perimetrazione dei costi sottostanti alla fornitura dei servizi compresi nel pedaggio, il riferimento normativo principale è rappresentato dalla Direttiva 2001/14/CE del 26 febbraio 2001, successivamente modificata dalla c.d. Direttiva *Recast* (direttiva 2012/34/UE), da recepire nell'ordinamento italiano.

In particolare l'art. 7 comma 3 della Direttiva 2001/14/CE stabilisce che in linea generale *"i diritti per il pacchetto minimo di accesso e per l'accesso ai servizi sulla linea sono stabiliti al costo direttamente legato alla prestazione del servizio ferroviario"*. L'art. 8 comma 1 prevede altresì che *"Ai fini del pieno recupero dei costi da parte del gestore dell'infrastruttura, uno Stato membro può, se il mercato lo consente, applicare coefficienti di maggiorazione in base a principi efficaci, trasparenti e non discriminatori, garantendo nel contempo una competitività ottimale, in particolare per il trasporto internazionale di merci per ferrovia."*

Con specifico riferimento poi alla tematica di progetti specifici, tra i quali certamente è annoverabile, nel contesto italiano, il progetto per l'AV/AC italiana, va rilevato che l'articolo 8, comma 2 della citata Direttiva 2001/14/CE, prevede che *"Per progetti di investimento specifici, da realizzare in futuro o ultimati al massimo quindici anni prima dell'entrata in vigore della presente direttiva, il gestore dell'infrastruttura può stabilire o mantenere diritti più elevati, sulla base dei costi a lungo termine di tali progetti, purché si tratti di progetti che migliorano l'efficienza e/o la redditività e che, in caso contrario, non potrebbero o non avrebbero potuto essere attuati. Tale sistema di imposizione dei diritti può inoltre comportare accordi di ripartizione dei rischi connessi ai nuovi investimenti."*

Infine è opportuno rilevare che l'articolo 6 comma 1 della citata Direttiva prevede, in merito alla tematica del "Costo dell'infrastruttura e contabilità", che *"Gli Stati membri stabiliscono le modalità, ivi compresi, se del caso, pagamenti anticipati, necessarie affinché la contabilità del gestore dell'infrastruttura, in condizioni normali di attività e*



nell'arco di un periodo ragionevole, presenti almeno un equilibrio tra, da un lato, il gettito dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura, le eccedenze provenienti da altre attività commerciali e i contributi statali e, dall'altro, i costi di infrastruttura."

La Direttiva 2012/34/UE (Recast) conferma l'impostazione generale della Direttiva 2001/14/CE, in particolare precisando (art. 31, comma 3) che i canoni per il pacchetto minimo di accesso e per l'accesso all'infrastruttura di collegamento agli impianti di servizio "sono stabiliti al costo direttamente legato alla prestazione del servizio ferroviario"; inoltre, (art. 32, comma 3) precisa che "Per progetti di investimento specifici, da realizzare in futuro o ultimati dopo il 1988, il gestore dell'infrastruttura può stabilire o mantenere diritti più elevati, sulla base dei costi a lungo termine di tali progetti". Segnala infine che "anteriormente al 16 giugno 2015 la Commissione adotta misure che stabiliscono le modalità applicabili al calcolo del costo direttamente legato alla prestazione del servizio ferroviario". A quest'ultimo riguardo si evidenzia come la definizione di tali "linee guida" o "Implementing Act" da parte della Commissione Europea sia al momento in corso di elaborazione e che è previsto per fine 2014 un primo draft.

Tra i riferimenti normativi nazionali precedentemente citati particolare rilevanza assume, anche in termini di adeguamento al quadro comunitario ed alle direttive 2001/12/CE, 2001/13/CE e 2001/14/CE, il decreto legislativo n.188/2003 (di recepimento di tali direttive) ed in particolare le disposizioni attinenti il canone di accesso contenute nell'art. 11 comma 4 e negli artt. 15 e 17.

In particolare l'art. 11 comma 4 stabilisce che "4. Al gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale, per la rete di propria attribuzione, sono affidati in via esclusiva i compiti e le funzioni relativi al calcolo e riscossione dei canoni e l'assegnazione di capacità sulla base delle disposizioni di cui agli articoli 17 e 27."

L'art. 17 stabilisce (comma 1) che uno specifico decreto avrebbe dovuto approvare la proposta del GI per l'individuazione del canone dovuto per l'accesso all'infrastruttura ferroviaria nazionale, e che (comma 2) sulla base di quanto disposto da tale decreto il GI avrebbe dovuto procedere a calcolare il pedaggio. Il medesimo articolo indica (commi 3 e 4) anche le tipologie di costo da considerarsi in tale nuovo contesto (costi diretti e indiretti dei servizi di gestione d'infrastruttura forniti, i costi di energia, le spese generali dirette e quota di quelle indirette) ed i parametri da considerarsi ai fini della determinazione del canone (es. qualità, saturazione, usura, velocità, etc.); il comma 7 dello stesso articolo fornisce al Ministero, sempre con decreto, la possibilità di introdurre "ulteriori eventuali tipologie di costo da prendere in considerazione ai fini della determinazione del canone".

Di fatto non risulta che tale decreto sia stato emanato; il comma 10 stabilisce peraltro che nelle more dell'emanazione del decreto ministeriale specifico, i canoni di utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria continuano ad essere calcolati sulla base dei criteri dettati dai decreti Ministro delle infrastrutture e dei trasporti in data 21 e 22 marzo 2000 e successive integrazioni.

Sempre il citato D.Lgs. n.188/2003 specifica all'art. 15 (*Costo dell'infrastruttura e contabilità*) che i conti del gestore dell'infrastruttura ferroviaria devono presentare un tendenziale equilibrio tra i ricavi complessivi a vario titolo conseguiti ed i costi relativi alla gestione dell'infrastruttura; specifica altresì che detti costi vanno conteggiati al netto degli ammortamenti²³, e che il gestore dell'infrastruttura utilizza un sistema di contabilità regolatoria che evidenzia i meccanismi di imputazione dei costi relativi a tutti i processi industriali relativi alla sua attività²⁴.

Per quanto riguarda poi specificatamente il servizio AV/AC, con il D.M. 18 agosto 2006 è stata definita la misura iniziale del Pedaggio AV/AC, nel valore di 13,1196 €/km. A tal fine il citato D.M. fa esplicito riferimento alla delibera CIPE 18 marzo 2005 n. 1 con la quale "è stato approvato l'aggiornamento del dossier di valutazione economico-finanziaria relativo alla linea alta velocità / alta capacità Torino-Milano-Napoli contenente in particolare il canone che le imprese ferroviarie sono tenute a corrispondere al gestore dell'infrastruttura per l'utilizzazione delle linee stesse". Successivamente, l'art. 1 comma 970 della Legge 27 dicembre 2006, n.296 ha stabilito (integrandolo a tal fine

²³ Art 15 comma 1: "I conti del gestore dell'infrastruttura ferroviaria devono presentare un tendenziale equilibrio tra i ricavi derivanti dalla riscossione dei canoni di cui agli articoli 17, 18 e 19 e dei corrispettivi per la fornitura dei servizi di cui all'articolo 20, le eccedenze provenienti da altre attività commerciali e i contributi pubblici definiti nel contratto di programma di cui all'articolo 14, da un lato, e i costi relativi alla gestione dell'infrastruttura al netto degli ammortamenti, dall'altro."

²⁴ Art 15 comma 2: "Il gestore dell'infrastruttura utilizza un sistema di contabilità regolatoria che evidenzia i meccanismi di imputazione dei costi relativi a tutti i processi industriali relativi alla sua attività. In particolare tale sistema presenta un grado di disaggregazione delle poste contabili tale da evidenziare l'attribuzione dei costi e dei ricavi ai singoli processi industriali, nonché la destinazione dei contributi ed incentivi pubblici. Il gestore dell'infrastruttura provvede ad aggiornare periodicamente l'imputazione dei costi secondo la migliore pratica internazionale."



l'art. 17 del D.Lgs. 188/2003) l'adeguamento automatico dei pedaggi in funzione dell'inflazione, e comunque in misura non inferiore al 2% annuo per il pedaggio AV/AC. Infine il D.M. 10 settembre 2013 ha definito nella misura del 15% la riduzione da applicare, a decorrere dalla data del decreto (10 settembre 2013), sul valore del pedaggio in essere a tale data per le linee bidirezionali AV (pari a 14,7752 €/km). In tale D.M. viene evidenziato come il GI debba far fronte "...ad alcuni oneri di gestione, rivenienti da obbligazioni preesistenti sia in tema di investimenti, che di attività di manutenzione".

I provvedimenti normativi di riordino contenuti nella Legge Finanziaria 2006 e nella Legge Finanziaria 2007 ed i conseguenti Contratti di Programma hanno portato RFI a divenire proprietaria dell'infrastruttura AV/AC come realizzata all'epoca e responsabile della sua finalizzazione per la tratta TO-MI-NA secondo i progetti già approvati. In particolare, al momento del riordino, risultavano non coperti da risorse pubbliche circa 4,2 €Mld per completare il progetto AV/AC TO-MI-NA, e veniva lasciato ad RFI l'onere di reperire le necessarie risorse finanziarie come risorse interne o capitale di debito.

Allo stato attuale risultano emergere due distinte problematiche.

La prima è relativa a criticità applicative della metodologia di calcolo del valore del pedaggio, nella misura in cui alcune disposizioni, normative e operative, introducono elementi di aggravio dei costi per le IF.

Ci si riferisce in particolare a:

- Invii a vuoto di materiale rotabile dalle località di deposito/sosta alle stazioni di partenza/arrivo, i quali sono assimilati a tracce commerciali;
- Sistema di pedaggio dei nodi, per il quale il computo "a tempo" introduce un pesante aggravio di costi per i treni più lenti;
- Questione delle tratte "doppi": per alcune tratte della rete fondamentale, per quanto brevi rispetto alla prevalenza della traccia di un singolo treno, il pedaggio si calcola assegnando a quella porzione di traccia la classificazione della tratta che la precede/segue (rete AV/AC o rete complementare a seconda della provenienza/destinazione della traccia stessa) e adottando la relativa metodologia di calcolo. Questo determina pedaggi differenziati per servizi diversi che transitano sulle medesime tratte, con aggravio di costi per alcune tipologie di servizi.

La seconda problematica attiene all'esigenza di una rivisitazione complessiva dei criteri alla base della definizione e articolazione del pedaggio (sia su rete convenzionale che AV/AC) al fine di:

- semplificare l'algoritmo di calcolo del pedaggio, oggi alquanto complesso rispetto alla sua reale significatività;
- rendere il pedaggio maggiormente aderente, in termini di orientamento ai costi, alle attuali condizioni di mercato ed alla prevista evoluzione in materia normativa e regolatoria.

6.3 Quesiti posti in consultazione

- Q.6.1 Si chiedono considerazioni motivate riguardo alle attuali modalità di applicazione del pedaggio relativamente a "invii a vuoto" di materiale rotabile, "pedaggio dei Nodi", e pedaggio per le tracce "doppi".
- Q.6.2 Si chiedono considerazioni motivate in merito al modello di pedaggio definito dal DM 43T/2000 e dai successivi atti in materia.
- Q.6.3 Si chiedono considerazioni motivate in merito a possibili evoluzioni a breve/medio termine dei criteri per la definizione dei corrispettivi relativi ai servizi non inclusi in pedaggio.
- Q.6.4 Si chiedono considerazioni motivate in merito all'evoluzione prospettica dei criteri di cui ai quesiti precedenti alla luce degli indirizzi previsti dalla Direttiva 2012/34.

6.4 Sintesi delle osservazioni

Per quanto attiene alla problematica degli "invii a vuoto", ovvero spostamenti di convogli non commerciali tra stazioni, sia le IF che le Regioni ritengono che tali fattispecie non debbano essere assimilate a servizi commerciali, richiedendo una riduzione del relativo pedaggio; in particolare, nel caso in cui essi siano imprescindibilmente collegati



ad una prestazione commerciale (spostamento impianto di deposito/sosta - stazione di partenza/arrivo), richiedono che i canoni vengano calcolati sull'unione dei servizi (invio e servizio commerciale) come un'unica traccia.

Relativamente alla problematica delle "tratte doppie", NTV sostiene l'iniquità della previsione del PIR – capitolo 6, appendice, parte A, punto 1 – che prevede l'assimilazione delle tratte elementari di adduzione alla rete AV/AC stessa (cioè dalla località di partenza al bivio di inizio della tratta AV/AC e dal bivio di fine della stessa tratta AV/AC alla località di arrivo/transito) a tratte di rete AV/AC, con conseguente aggravio di costi e discriminazione tra servizi che transitano sulle medesime tratte.

Alcune Regioni richiedono una riduzione del pedaggio per il transito dei treni regionali all'interno dei nodi, poiché l'attuale impostazione penalizza fortemente le IF sottoposte ad Obblighi di Servizio Pubblico nel campo del trasporto regionale, locale e soprattutto metropolitano, che proprio nei nodi effettuano più fermate e, spesso, vengono costretti a percorrere itinerari a bassa velocità per carenze dell'infrastruttura. La problematica è sentita anche dalle IF merci: per tale tipologia di trasporto, che ha la più bassa priorità nell'individuazione delle tracce all'interno dei nodi, allo svantaggio della minore velocità si aggiunge anche il maggior costo.

Per quanto attiene al modello di pedaggio definito dal DM 43T e alla sua possibile evoluzione il GI segnala di ritenere:

- che la revisione del modello debba muovere da quanto previsto dalla Direttiva Recast, con una modulazione delle tariffe;
- secondo parametri di tipo *cost-based*, che mettano in relazione il prezzo all'usura prodotta dal singolo treno, per la copertura dei costi diretti;
- secondo parametri di tipo *market-based*, in relazione all'*ability to pay* delle Imprese Ferroviarie, in funzione del segmento di mercato e del segmento di rete utilizzato;
- che il nuovo sistema di pedaggio debba essere tale da favorire "il ferro" nella competizione intermodale e contrastare il fenomeno del cosiddetto "*cherry picking*" che, ad avviso di RFI, sta impoverendo interi settori della rete (es. le linee del Sud e la rete complementare);
- che le modifiche al nuovo sistema di pedaggio debbano essere improntate a criteri di semplificazione rispetto a quanto previsto con l'attuale algoritmo;
- che debbano essere eliminate quelle che RFI ritiene essere "distorsioni tariffarie" determinate dalla presenza della parte fissa a tratta/nodo.

Relativamente ai driver di costo da utilizzare a copertura dei costi diretti, cui mettere in relazione il costo dell'usura prodotta dal singolo treno, RFI al momento ipotizza che possibili driver di costo possano essere individuati nella classe di peso del treno e di velocità dei veicoli.

Relativamente ai parametri di *ability to pay* RFI ritiene che possibili indicatori possano essere la densità di traffico e le caratteristiche prestazionali delle linee, nonché il diverso livello di vantaggio competitivo con le altre modalità, in relazione al segmento di mercato e al segmento di rete utilizzato.

A proposito dell'ultimo punto, RFI ritiene di dover evidenziare come, ad esempio, sul segmento del Trasporto Merci vi sia oggi a suo avviso un evidente squilibrio tra quanto rispettivamente pagato dalla gomma e dal ferro sulle linee verso il Sud (dove in alcuni casi vi è pedaggio autostradale nullo e dove "il ferro" ha anche la concorrenza della nave per l'*ecobonus*) e sulle linee autostradali di collegamento con l'Europa, dove invece sono previsti in genere pedaggi più elevati che sul resto della rete autostradale. Questo a fronte di un pedaggio su ferro che RFI ritiene equivalente e in alcuni casi addirittura inferiore a quello pagato non solo su altri segmenti della rete nazionale ma anche sulle tratte estere di confine.

Emerge dunque secondo RFI la necessità di rivedere verso l'alto il pedaggio delle linee di collegamento con l'Europa e verso il basso il pedaggio delle linee verso il Sud, in relazione alla diversa *ability to pay* dello stesso segmento di mercato (il merci), sul diverso segmento di rete utilizzato, al netto ovviamente di eventuali contribuzioni lato servizi da parte dello Stato.

Per quanto riguarda la Lunga Percorrenza, RFI ritiene inoltre che sia opportuno rimodulare il pedaggio della linea DD Firenze-Roma, di fatto con caratteristiche di Alta Velocità (250 km/h), ma attualmente con pedaggio equivalente se non addirittura inferiore a quello pagato su altre porzioni di rete. Questo in linea con il principio dell'*ability to pay*, tenuto conto della maggiore attrattività e redditività dei servizi ad alta velocità.



In linea con lo stesso principio, RFI ritiene che una riduzione del pedaggio debba essere invece prevista sul segmento del cosiddetto Servizio Universale.

In sostanza il GI auspica un intervento regolatorio finalizzato alla definizione di principi per la determinazione dei canoni d'uso dell'infrastruttura e dei corrispettivi per la fornitura dei servizi nonché di ridefinire il sistema di controllo delle prestazioni del trasporto ferroviario, in modo da riempire il vuoto derivante dalla mancata attuazione di quanto previsto all' art. 17, comma 11, del D.Lgs. n.188/2003²⁵.

La Regione Emilia Romagna segnala ritiene auspicabile una maggiore differenziazione (sconto) del pedaggio per le linee con velocità massima minore o uguale a 140 km/h tenuto conto della minore necessità/attrezzaggio di apparecchiature di sicurezza, eventualmente applicabile anche per sub-tratte a bassa capacità (tratte a binario unico, lunghe sezioni di blocco, etc).

La Regione Lombardia e la Regione Toscana propongono di valutare l'introduzione di un meccanismo di tariffazione decrescente in presenza di incrementi di produzione. Infatti, ogni aumento di produzione, fin tanto che non richiede investimenti per il potenziamento dell'infrastruttura, non comporta sensibili costi aggiuntivi al gestore. La più semplice implementazione di questo meccanismo è rappresentata dalla definizione di un canone forfettario per i servizi di nuova attivazione, in termini di valore medio chilometrico. Il canone forfettario dovrebbe essere definito da ciascuna Regione a livello di Accordo Quadro con il GI.

Relativamente al pedaggio per la rete AV/AC, NTV in data 22 maggio 2014, nell'ambito della consultazione di cui alla delibera 24/2014 dell'Autorità, ha presentato una nota contenente alcuni rilievi sul livello di tale pedaggio, che risulterebbe *"ingiustificato e quindi non coerente con i parametri normativi"*, in particolare non ritenendo ammissibile la correlazione del canone ai costi sostenuti per la realizzazione dell'infrastruttura, e richiedendo pertanto un ricomputo del canone chilometrico sulla base dei soli costi di circolazione, cioè *"dei soli costi sostenuti dal gestore dell'infrastruttura per fornire i servizi del pacchetto minimo di accesso"*.

6.5 Valutazioni dell'Autorità

6.5.1 Valutazioni in merito alle modalità applicative dell'attuale modello di pedaggio

Per quanto attiene alla problematica degli *"invii a vuoto"*, l'Autorità ritiene la richiesta di riduzione del canone meritevole di attenzione: l'obiettivo può essere conseguito nell'ambito della completa revisione del modello di pedaggio, che sarà oggetto di apposito procedimento. In considerazione dell'aumento di ricavi da pedaggio che la liberalizzazione del mercato ha prodotto per il gestore dell'infrastruttura, una misura in tal senso può essere tuttavia immediatamente adottata con riferimento al segmento liberalizzato AV: per i servizi commerciali AV, l'Autorità ritiene appropriato che la traccia a vuoto concatenata ad una traccia commerciale seguente/precedente venga considerata un'unica traccia con quest'ultima; in tal modo viene ridotta sostanzialmente la componente di diritto fisso per tratta/nodo.

L'adozione di misure di immediata attuazione sulla questione delle tratte doppie, a giudizio dell'Autorità, appare di difficile applicazione a causa delle sue rilevanti ripercussioni economiche. Con la futura modifica complessiva dell'algoritmo di calcolo si ritiene possibile superare il concetto di *"tratta doppia"* e con ciò procedere ad un computo più equo del canone, tenendo in debita considerazione anche gli equilibri economici del Gestore.

Anche il problema dell'accesso ai nodi e del superamento del criterio *"a tempo"* nel computo del pedaggio, pur meritevole di attenzione, non pare di agevole soluzione con variazioni di applicazione immediata, in quanto necessita di una revisione complessiva del modello, che sarà possibile con l'avvio di un idoneo procedimento (vedi *infra*, par. 6.5.2).

6.5.2 Valutazioni in merito all'impostazione ed evoluzione complessiva del modello di pedaggio

Nel merito della revisione complessiva del modello di pedaggio, si evidenzia che, anche alla luce delle prime osservazioni formulate sul tema da parte dei soggetti intervenuti al procedimento, tale regolazione dovrà assicurare,

²⁵ Che stabiliva che *"Con uno o più decreti del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti [...] sono definiti il quadro per l'accesso all'infrastruttura, principi e procedure per l'assegnazione della capacità, per il calcolo del canone per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria e dei corrispettivi per la fornitura dei servizi di cui all'art. 20 [...] e le regole in materia di servizi"*.



in prospettiva, un quadro proporzionato e prevedibile di regole e criteri di determinazione del pedaggio su rete convenzionale ed AV, in linea con l'evoluzione della normativa europea.

In tale ambito, considerate la complessità tecnica e regolamentare della materia, l'evoluzione del quadro normativo in atto, la necessità di dare piena esecuzione alla sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, sez. I, del 3 ottobre 2013, causa 369/11, nonché la necessità di applicare strumenti e modelli di simulazione appositamente approntati, la definizione di criteri concernenti i costi di gestione delle infrastrutture ferroviarie impone lo svolgimento di una specifica istruttoria.

A tal fine, risultano, tra l'altro, necessari ulteriori approfondimenti riguardanti numerosi ed interrelati aspetti concernenti, in via esemplificativa e non esaustiva:

- definizione di quali siano i costi direttamente legati alla prestazione del servizio ferroviario e come essi debbano essere calcolati, come evoluzione di quanto indicato all'art. 15 del D.Lgs 188/2003 in coerenza con quanto previsto dal citato art. 31 comma 3 della Direttiva 2012/34 "Recast" ed anche alla luce delle future Linee Guida da emanarsi dalla Commissione;
- definizione del trattamento dei costi, relativamente, in via preliminare e non esaustiva, a: perimetro dei cespiti riferibili ai singoli servizi, criteri di ammortamento da utilizzarsi, valore residuo dei cespiti a fine concessione, capitale circolante strumentale allo svolgimento dei servizi, struttura del capitale utilizzato e relativo costo, costi operativi di circolazione riferibili ai singoli servizi.

L'Autorità ritiene necessario, pertanto, avviare uno specifico e nuovo procedimento con consultazione pubblica finalizzato alla complessiva definizione dei criteri di determinazione del pedaggio per l'utilizzo delle infrastrutture ferroviarie, in modo che lo stesso sia, *inter alia*, correlato ai costi ed agli investimenti sostenuti, opportunamente parametrato, modulato ed orientato ai principi della trasparenza, rendicontazione, separazione contabile e sottoposto ad obblighi rafforzati di applicazione della contabilità regolatoria e relativa certificazione, nonché determinato al netto di eventuali indennizzi e contributi pubblici.

6.5.3 Valutazioni specifiche in merito al pedaggio AV/AC

In merito alle tematiche specifiche relative al pedaggio per l'infrastruttura AV/AC, con riferimento alla sua articolazione, al suo valore, alle implicazioni in termini di sviluppo della concorrenza ed alla sua rispondenza ai principi di orientamento al costo, in coerenza con il quadro normativo comunitario e nazionale, l'Autorità rileva quanto segue.

Relativamente alla sua articolazione, come si è precedentemente evidenziato, il Pedaggio per l'AV si modula allo stato unicamente sulla base del parametro treno*km, laddove invece su rete convenzionale l'attuale algoritmo di calcolo è articolato anche in funzione di altri parametri. Ferma restando l'esigenza di una significativa semplificazione dell'attuale algoritmo di calcolo su rete convenzionale, risulta certamente necessaria una armonizzazione tra le due articolazioni attualmente vigenti.

Una considerazione sul livello del pedaggio AV può essere effettuata in merito alla comparazione tra tale livello di Pedaggio ed il livello medio di pedaggio della rete ferroviaria. Al riguardo occorre segnalare che la tematica è complessa, per la necessità di tener conto sia delle differenti articolazioni del pedaggio su AV e del pedaggio su rete convenzionale (e quindi della necessità di riportare a omogeneità di parametro le due articolazioni), sia del fatto che la rete AV non è separata da quella convenzionale ed è con essa interconnessa (e che pertanto i treni AV possono percorrere anche tratte su rete non AV), sia dei differenti "consumi" che i vari segmenti di mercato cui le IF si rivolgono possono implicare (servizi verso passeggeri su rete convenzionale, a lunga distanza o per TPL, servizi cargo, etc.). In via esemplificativa e di prima approssimazione può essere utile far riferimento ad alcune elaborazioni effettuate dal medesimo GI, secondo cui:

- A livello di intera rete, il pedaggio medio riscosso può essere valutato in circa 3,24 €/km;
- A livello di pedaggio per AV va considerato attualmente il valore di 12,81 €/km.

Secondo il GI, il livello del pedaggio per rete AV/AC è più elevato di quello medio della rete convenzionale in ragione dell'esistenza di un *mark-up* connesso ai costi a lungo termine relativi allo specifico progetto di investimento legato alla realizzazione della linea AV/AC Torino-Milano-Napoli²⁶. Tale approccio appare coerente con il disposto

²⁶ Nell'ambito delle analisi condotte dall'Autorità, è stato effettuato uno specifico approfondimento con il GI riguardo allo schema di finanziamento del progetto AV/AC. In merito RFI ha rappresentato come lo schema di finanziamento del progetto AV/AC abbia subito (a partire dal primo periodo 1991-1998) modifiche significative nel corso degli anni e che da ultimo, con i provvedimenti contenuti nella Legge Finanziaria