

Hyman, 2001) permette di stimare la variazione di surplus relativa al progetto secondo la cosiddetta *regola del mezzo*.

Questo equivale a dire che **gli utenti che approdano ad un modo di trasporto in seguito ad un progetto hanno, per definizione, un beneficio inferiore rispetto a quelli che già utilizzavano il modo di trasporto stesso.**

Il **corretto** beneficio da attribuire al progetto è da calcolarsi come segue. Nella situazione senza progetto, il CG con i due modi è identico e la scelta è quindi, per quel particolare utente, indifferente. Con il progetto, invece, il costo generalizzato in auto rimane uguale e cala quello del ferro (da CG<sub>1</sub> a CG<sub>2</sub>). L'utente marginale, cioè quello con il massimo beneficio tra quelli divertiti, ha un beneficio pari a  $45 - 35 = 10$  (il costo della situazione pre-progetto, auto o ferro è identico, meno il costo su ferrovia dopo il progetto, cioè la situazione migliore). Il beneficio è quindi calcolabile guardando alla sola variazione di CG del mercato ferroviario per l'utente marginale. La situazione post-progetto genererà un nuovo equilibrio caratterizzato da un nuovo utente marginale, con beneficio nullo tra i due modi.

Se non si segue questa metodologia corretta, sono possibili **due ordini di errori**:

- ↳ è **errato** attribuire agli utenti esistenti su ferro la differenza tra i loro costi generalizzati (45-35, che in questo caso è pari alla sola riduzione dei tempi di viaggio) e agli utenti spostati al ferro dall'auto la differenza tra costi di esercizio dei veicoli (25) e i costi di esercizio (o la tariffa) del modo ferroviario (5). Questo è il metodo utilizzato da RFI per le valutazioni di nuove linee ferroviarie;
- ↳ ancora più **errato** è attribuire agli utenti spostati dall'auto al ferro sia il beneficio di tempo (40-30) che la differenza tra costi di esercizio dei veicoli (25) e i costi di esercizio (o la tariffa) del modo ferroviario (5). In questo caso la sovrastima dei benefici è ancora maggiore. Per un caso particolare si veda il successivo paragrafo.

Si noti che è *teoricamente corretto* calcolare il beneficio determinando esplicitamente sia CG<sub>2,ferro</sub> che CG<sub>auto</sub> per ogni coppia origine-destinazione (e per categoria di utente, ecc.) e calcolarne la differenza. Tuttavia, questo è praticamente impossibile senza un modello di traffico bimodale basato sui costi generalizzati. In particolare, normalmente, è molto difficile ricostruirlo per il trasporto pubblico in genere. Per questo, la *regola del mezzo* è particolarmente utile nell'analisi costi-benefici perché non richiede il valore assoluto del costo generalizzato, ma solo la sua variazione relativa nel solo modo che cambia, cioè quello oggetto del progetto. Per il ragionamento fatto sull'utente marginale, esso è per definizione uguale a quello, non noto o semplicemente non calcolato, del modo di origine. Si ottiene quindi un risultato corretto, ma di calcolo decisamente più semplice e alla portata di analisi prive di supporto modellistico.

Il calcolo esplicito dei costi generalizzati per diversi modi, diverse categorie di utenti, diverse coppie origine-destinazione permette ovviamente di cogliere molti più dettagli ed è infatti utilizzato nei paesi aventi una consolidata tradizione di valutazione ed un'ampia disponibilità di dati e modelli di simulazione come il Regno Unito (dove la stima dei benefici viene svolta mediante un software chiamato TUBA – *Transport User Benefit Analysis*; 2010). La regola del mezzo viene comunque sempre utilizzata per la stima dei benefici della domanda generata *ex novo* e calcolata per via modellistica.

In conclusione, sembra utile suggerire una verifica di valore generale: **in assenza del progetto il CG della modalità di origine deve sempre risultare inferiore al CG della modalità di destinazione**, altrimenti l'utente avrebbe *già* scelto la nuova modalità in precedenza (e quindi il CG ricostruito è incompleto ed inadeguato a descrivere il comportamento degli utenti). Inoltre **i benefici unitari degli utenti che cambiano modo devono sempre essere inferiori ai benefici unitari degli utenti che già utilizzavano il modo di destinazione in assenza del progetto.**

**L'ipotesi di "collo di bottiglia"**

Un errore riscontrato molto comunemente nelle ACB reali può essere definito "ipotesi del collo di bottiglia" o "anello mancante della catena": la variazione di costo generalizzato, e di conseguenza

dei benefici di un progetto, sono calcolati in un modo apparentemente corretto, ma in realtà spiegabile solo con l'introduzione di un'ipotesi assurda di totale saturazione. Vediamo un esempio per chiarire il concetto:

- a) Si immagini una linea composta da tre segmenti e percorsa da 50 treni/giorno. Quello centrale di pochi km (BC) risulta a binario semplice, con capacità pari a 100 treni/giorno e con un tempo di percorrenza di 1h. I due lunghi tratti estremi AB e CD sono invece a doppio binario, con capacità di 200 treni/giorno, una lunghezza di 500 km ciascuno e possono essere percorsi integralmente in 5h ciascuno.

A=====B---C=====D

In questa situazione, comune in molte linee di valico minori italiane, dovrebbe essere evidente che con i precedenti dati **il raddoppio del segmento BC non può dare alcun beneficio**: non c'è riduzione di percorrenza e non c'è un problema di capacità (50 treni sono inferiori alla capacità di ogni sezione).

- b) Supponiamo invece che la breve sezione a binario semplice BC venga migliorata portando il suo tempo di percorrenza a ½ ora, senza però cambiarne la capacità. In questo caso vi sarà un aumento di domanda, da quantificarsi per ogni caso specifico con un modello o con una misura dell'elasticità, dovuto al minor tempo di percorrenza totale (10,5h invece che 11h). Il beneficio sarà però solo la riduzione di tempo (½ ora), moltiplicato per tutti i treni esistenti, più la metà del beneficio per tutti i treni aggiuntivi secondo la regola del mezzo. A questo beneficio, che attraverso il corretto calcolo del surplus è già stato dimostrato includere già tutti i benefici per esistenti e divertiti dal modo stradale, **non** va aggiunto anche il costo di percorrenza di tutti i km a monte e a valle del tratto BC. Supponendo un costo anche di pochi centesimi al km, espanderlo per centinaia di km a monte e a valle introduce un **enorme errore sistematico a favore del progetto**, rendendo addirittura irrilevante il valore della ½ ora risparmiata. La spiegazione è la medesima dei precedenti paragrafi, ma qui si può chiarire ricorrendo ad un'immagine: in caso di non saturazione di una linea (cioè finché non si raggiunge la soglia dei 100 treni/giorno di capacità della sezione BC) i passeggeri o le merci divertite avrebbero potuto già utilizzare la ferrovia *anche prima del miglioramento/ampliamento* se avessero avuto l'enorme beneficio di un risparmio di 1000 km di costi operativi. Per dare un ordine di grandezza, la mezzora di risparmio di tempo di percorrenza per un passeggero è pari a circa 8 EUR (15 EUR/h per un passeggero medio di lunga percorrenza). Invece, il risparmio di 1000 km di percorrenza in auto è pari ad almeno 100 EUR (0,1 EUR/km), più i costi esterni (0,053 EUR/km secondo CE DELFT). **Quindi, se passare alla ferrovia fa risparmiare 100 EUR di costi operativi, perché il passeggero non la usa già prima dell'investimento (non è saturata) e vi si sposta solo quando si aggiungono gli 8 EUR del risparmio di tempo?** Chiaramente questo è assurdo: il passeggero che si sposta ha un risparmio pari alla differenza tra costi generalizzati e **non** va aggiunto anche tutto il costo operativo del veicolo. Paradossalmente, inoltre, più lontani sono i punti convenzionali di partenza e arrivo ipotizzati dei convogli, maggiore è il beneficio dell'opera, il che è palesemente assurdo.
- c) Un ulteriore errore sistematico frequente anche dare per fatte le **tratte a monte e a valle**, anche se non lo sono: in questo modo tutti i benefici vanno all'anello mancante (ma non tutti i costi). Procedendo in questo modo si può giustificare qualsiasi cosa.
- d) Aggiungere anche i risparmi di costi operativi del veicolo è **corretto solo in un caso**: se la linea è già a saturazione, cioè se l'espansione della sola breve tratta a binario unico "sblocca" davvero la capacità non utilizzabile della linea intera. Per tornare all'esempio numerico precedente, è corretto solo se i treni sulla linea prima del progetto sono 100 al giorno e non 50 come precedentemente detto. Cioè se il 101esimo treno, pur avendo un grosso beneficio potenziale dalla ferrovia, non la può utilizzare perché già completamente satura nella tratta centrale. Aumentare da 100 a 200 la capacità anche di BC omogeneizzandola con il resto della linea AD, permette quindi alla nuova domanda

di risparmiare la differenza tra i costi generalizzati pre-investimento (pari a quelli della modalità stradale poiché quelli della ferrovia, satura, sono infiniti) e quelli post- (pari al costo della ferrovia espansa).

### Costi esterni già internalizzati

Il tema delle tasse viene solitamente ritenuto trascurabile nell'Analisi Costi-Benefici in termini microeconomici, poiché esso rappresenta soltanto una parte del surplus degli utenti che viene trasferita all'Amministrazione Pubblica: il bilancio socio-economico complessivo resta invariato e si parla quindi di **trasferimenti**. Vi sono tuttavia due importanti casi nei quali il bilancio non resta affatto invariato: quando vi è traffico generato e quando vi è diversione modale.

Il nuovo traffico solitamente genera un aumento dei chilometri complessivamente percorsi, con conseguente aumento sia di costi esterni che di entrate da tassazione indiretta (accisa sui carburanti ed IVA) per l'Amministrazione Pubblica. Se il modo di trasporto considerato fosse tassato per un valore esattamente equivalente al costo esterno (marginale) chilometrico generato, il bilancio per la collettività sarebbe nullo (i due effetti si eliderebbero): si parlerebbe quindi di **costi esterni completamente internalizzati**. Questo in realtà accade raramente, essendovi sempre una quota non internalizzata (o a volte anche un'eccessiva internalizzazione).

Discorso analogo può essere fatto per la diversione modale ed è conseguenza del fatto che nei trasporti vi sono livelli di tassazione fortemente diversi tra i modi: per esempio, un utente che, come conseguenza di un nuovo progetto o di una nuova politica, decidesse di non utilizzare più l'auto per utilizzare il trasporto pubblico genererebbe una riduzione di costi esterni ma anche una riduzione delle entrate per l'AA.PP. a causa delle minori tasse sulla benzina pagate.

In questi casi il contributo della tassazione indiretta non può quindi essere ignorato e deve essere introdotto nell'analisi, come peraltro indicato dalle Linee Guida europee (DG REGIO, 2008).

### Quando ACB finanziaria ed economica sono troppo diverse

Come noto, l'ACB ha due diverse formulazioni, quella finanziaria, che rappresenta il punto di vista di un investitore, e quella economica che rappresenta il punto di vista della collettività. Un risultato positivo dell'analisi finanziaria significa che l'opera è in grado di generare più ricavi finanziari (e quindi monetari) di quanto costa. Non sono in essa compresi costi ambientali, prezzi ombra, ecc. L'analisi economica, invece, rappresenta il bilancio tra costi sociali e benefici sociali.

Naturalmente i due approcci non danno il medesimo risultato, ad esempio per la presenza di costi esterni, ecc. Tuttavia, è abbastanza intuitivo che il segno delle due analisi può essere molto diverso solo in casi particolari. Ad esempio, un progetto può avere:

Tabella 1: Possibili relazioni tra ACB finanziaria ed economica

	ACB fin positiva	ACB fin negativa
ACB eco positiva	1	2
ACB eco negativa	3	4

I casi 1 e 4 sono abbastanza ovvi. Nel primo caso il progetto ha le invidiabili caratteristiche di essere autofinanziabile e contemporaneamente positivo in termini socio-economici. Questo è il caso di progetti che riducono i costi in misura maggiore dell'investimento necessario (es. automazione) oppure generano molta domanda con alta disponibilità a pagare (es. un'autostrada piena).

Il caso 4, invece, è il caso di una strada vuota: non si ripaga, ma essendo vuota non serve a nulla e comporta solo costi di costruzione.

Il caso 2 è comune tra le grandi infrastrutture di trasporto: l'investimento non si ripaga con la disponibilità a pagare degli utenti, ma genera benefici alla collettività (es. la soluzione di una strada

gratuita congestionata, una linea ferroviaria piena, l'eliminazione di una fonte di inquinamento, ecc.). Il caso 3, invece, può presentarsi, ma solo in condizioni particolari. Si tratta di progetti fattibili dal punto di vista finanziario, cioè che generano un flusso di ricavi superiore ai costi, ma che sono negativi per la collettività. Il caso più comune è quello di progetti che generano costi esterni/ambientali, sebbene finanziariamente fattibili (es. una centrale nucleare: si ripaga, ma genera inquinanti e tale costo esterno non è internalizzato in tariffa).

Il caso 2 è quello che richiede particolare attenzione, **poiché potrebbe in alcuni casi nascondere un errore**: è intuitivo capire che un'infrastruttura **non può avere pochissimi ricavi** (ad esempio un R/C del 5%) perché vuota e contemporaneamente un'ACB economica positiva, a meno che non permetta ad esempio di ridurre in modo radicale i costi esterni. Tipicamente, una linea ferroviaria, che le stime di domanda danno come poco utilizzata rispetto alla sua capacità, ha un'ACB finanziaria negativa, ma non può avere un'ACB positiva, dato che i pochi utenti non possono generare un beneficio ambientale significativo.

Una menzione merita la guida **Railpag** (EIB, 2005). Essa è specifica per i progetti ferroviari e presenta esemplificazioni molto utili perché riferite a casi particolari (upgrade di una linea, rimozione passaggio a livello, costruzione di una nuova linea, ecc.). La guida ha però avuto alcune critiche metodologiche, tra cui il fatto che il calcolo del surplus descritto può condurre ad errori. Infine, tra i contributi italiani, va menzionato l'importante lavoro di rassegna di valori standard operato all'interno del **PON Trasporti 2000-2006** (periodo 2006 e 2008).

#### **Il costo-opportunità marginale dei fondi pubblici**

Il concetto di Costo-Opportunità Marginale dei Fondi Pubblici (d'ora in avanti "COMFP") fu introdotto da Pigou (1947). Si tratta del costo sociale associato all'uso di un'unità di denaro pubblico per finanziare una certa opera / intervento pubblico, che la rende indisponibile. In altre parole, se lo Stato utilizza un Euro di fondi pubblici per finanziare un progetto, indipendentemente da quali siano i suoi benefici, l'uso causa una perdita di surplus collettivo poiché non sono possibili usi alternativi (costo-opportunità) e/o è necessario alzare il prelievo fiscale. Ma la teoria economica ci suggerisce che qualunque tassa causa una perdita di benessere collettivo:

- ↳ perché riduce il consumo del bene tassato e quindi il surplus associato ad esso (se tassazione indiretta);
- ↳ perché riduce il potere d'acquisto delle famiglie (se tassazione sui redditi);
- ↳ perché aumenta il costo dell'debito pubblico (se il denaro è ottenuto tramite indebitamento).

#### **I "wider benefit"**

L'Analisi Costi Benefici standard (quella cioè codificata a partire dagli anni '70 e oggi comunemente usata come strumento obbligatorio di supporto alla decisione in quasi tutti i paesi europei) si occupa innanzitutto della valutazione dei benefici socio-economici **diretti** rispetto ai costi socio-economici diretti, tenendo conto dei **costi ambientali**.

Tuttavia, alle grandi opere è associato spesso anche un significativo macroeconomico: oltre ai benefici diretti (ad esempio la riduzione dei costi di trasporto), si potrebbero computare anche **benefici indiretti** all'economia nel suo complesso, eventualmente non direttamente catturati dal concetto di beneficio diretto ma nella visione di sistema del sistema di trasporto preso a riferimento. Il dibattito scientifico non ha ancora prodotto una risposta univoca sul tema ma le principali conclusioni, che facciamo nostre, e le loro **conseguenze sulla pratica della valutazione**, sono:

c'è un generale accordo sulla correlazione positiva tra indicatori infrastrutturali e di accessibilità (dotazione infrastrutturale, investimenti, velocità media, ecc.) e indicatori macroeconomici (produzione industriale, livelli di trasporto, ecc.): all'aumento della dotazione di trasporti vi è un aumento e non una riduzione degli indicatori economici; in termini di semplice relazione causa-effetto, il puro investimento in trasporti **non** genera di per sé rilevante crescita economica, soprattutto nei paesi sviluppati; in termini di valutazione, **la disponibilità a pagare degli utenti, usata nelle ACB, cattura la maggior parte dei benefici delle infrastrutture, se affiancata dal calcolo dei costi o benefici esterni di natura ambientale**. Solo alcuni effetti esterni di natura

economica non sono inclusi nelle usuali ACB e andrebbero considerati a parte, ove rilevanti e ove applicabili. Essenzialmente, si tratta di tre fenomeni: eventuali economie di scala nella produzione permesse da un diverso sistema di trasporto, modifiche nella localizzazione di industrie e famiglie (economie di agglomerazione), ampliamento del mercato del lavoro raggiungibile dalle imprese e dai lavoratori stessi;

la rimozione di condizioni di scarsità, di estrema congestione (soprattutto dei nodi urbani vero collo di bottiglia dell'infrastruttura ferroviaria nazionale) o la soluzione di significativi collegamenti mancanti può generare crescita. Il ruolo dell'accessibilità fisica come fattore necessario è tuttavia in declino nelle economie contemporanee (perché la dotazione di trasporti è già mediamente alta, generando i possibili miglioramenti solo effetti marginali, e per effetto delle telecomunicazioni). Molto più importante rimane il miglioramento dell'accessibilità nei paesi in via di sviluppo e quindi dei nodi urbani;

è fondamentale distinguere tra gli effetti di breve termine ("effetto cantiere"), che non hanno nulla a che vedere con la crescita nella maggior parte delle condizioni nei paesi europei, e la crescita economica di lungo termine;

#### **Quali Linee Guida ACB per l'Italia?**

Il presente capitolo si è occupato degli aspetti puramente tecnici dell'ACB, quale primo contributo all'auspicabile definizione di una nuova metodologia nazionale, anche per supportare al meglio le scelte di politica dei trasporti perseguite nell'interesse generale di una visione unitaria di sistema. Tali Linee Guida dovrebbero essere composte da:

1. **una metodologia coerente con lo stato dell'arte della teoria**, che prevenga l'insorgere dei comuni errori sopra descritti e che tenga conto dei principali avanzamenti teorici della disciplina (COMFP, *risk analysis*, KH matrix, corretta quantificazione dei *wider benefit*);
2. **un set di valori standard** da usare nell'analisi (VOT, costi esterni, saggio sociale di sconto, principali prezzi ombra, indicazioni per il calcolo di costi generalizzati standard, solo per citare i principali), completati da un set di scenari base (sul GDP, il trend della domanda).

Questi due elementi sono da considerarsi fondamentali e possono essere realizzati con un limitato impiego di risorse e il relativo *enforcement* normativo per renderli di obbligatoria applicazione. Tutta la procedura deve inoltre basarsi su alti standard di **trasparenza**, con le valutazioni e la metodologia resi accessibili al pubblico. Tali analisi dovrebbero essere condotte in fase preliminare in primo luogo **all'interno del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti**, coinvolgendo le agenzie, l'Autorità di Regolazione dei Trasporti e i gestori infrastrutturali in fase propositiva, ma inantenendo da essi la massima **indipendenza di valutazione**.

Con *step* metodologici successivi si potrà:

3. dotare il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti di uno **strumento modellistico** tri/quadri-modale (gomma, ferro, aria e nave) con cui effettuare *in house* simulazioni per estrarre stime di domanda per le opere di interesse nazionale;
4. attivare una procedura per la **definizione dinamica dei valori standard e dei prezzi ombra**, per tradurre alcuni degli obiettivi politici in input utilizzabili nell'ACB.

Per le componenti 1 e 2 è utile fare riferimento, anche in modo estensivo, a **Linee Guida esistenti**. In questo modo si ottengono alcuni benefici: minor sforzo, trattandosi di un adattamento, e maggiore confrontabilità con progetti esteri. La componente 3 può essere attivata a partire da **software commerciali**, eventualmente adattati. Anche in questo caso si può evitare di sviluppare strumenti ad hoc, ma limitarsi ad adattare strumenti esistenti per ridurre i tempi e i costi di implementazione della metodologia. La fase 4 è invece quella che presenta carattere in assoluto più innovativo e richiede un maggiore sforzo di ricerca. Infatti, non essendo stata effettuato un *benchmarking* completo ed estensivo delle Linee Guida straniere, le Linee Guida italiane potrebbero essere basate sulle Linee Guida DG Regio, integrate da elementi presi dalle Linee Guida inglesi, svedesi, olandesi e spagnole per gli aspetti più pratici. Per i valori, il riferimento è sicuramente quanto già prodotto ed utilizzato per il PON-T 2000-2006 (anni 2006-2008).

**Questioni prioritarie**

L'analisi del contesto italiano ha evidenziato quali debbano essere le questioni prioritarie da affrontare per migliorare l'allocazione delle scarse risorse pubbliche in investimenti infrastrutturali.

L'intero processo che dalla decisione politica alla realizzazione di una grande opera o di tanti piccoli ma strategici interventi (alle volte complessivamente molto più necessari, efficaci e determinanti per il successo di scelte trasportistiche dei grandi interventi) andrebbe rafforzato rispetto a quattro dimensioni (*Trasparenza, Pianificazione, Metodologia, Partecipazione*). Per ciascuna di queste dimensioni il ruolo della valutazione potrebbe essere determinante sia nella fase strategica quando cioè si definiscono gli obiettivi e si scelgono gli investimenti prioritari) sia a livello progettuale (quando cioè si devono definire le caratteristiche tecniche di un intervento).

Le amministrazioni pubbliche sono sempre più spesso chiamate a dar conto ai cittadini del loro operato e dei risultati conseguiti con l'uso delle risorse pubbliche.

Vi è una necessità crescente di individuazione di strumenti diversi, capaci di rendere più trasparenti ed efficaci gli obiettivi dell'amministrazione, nonché le relative scelte, al fine di generare credibilità, fiducia e consenso e favorire, contestualmente, l'attività di regolazione e l'apertura del mercato ferroviario.

Certezza negli interventi, risorse assicurate per iniziative realmente necessarie per il settore, condivisione dei risultati attesi e raggiunti, permetterebbero, infatti, la riorganizzazione dei processi di interi settori del trasporto.

Le grandi opere, infatti, non sempre hanno effetti così importanti nel settore ferroviario: tendenzialmente, almeno ai fini della concorrenza e della regolazione del mercato, lasciano rispettivamente i margini inalterati, evidenziando che la competizione non varia e le regole non cambiano.

Viceversa risultano potenzialmente significativi interventi mirati in determinati settori, quale, ad esempio, l'investimento in tecnologie invece che in raddoppi. Tale ipotesi risulterebbe molto meno costosa ed impattante, consentirebbe la riduzione dei tempi di stanziamento dei treni creando molta più capacità, e quindi permetterebbe l'aumento delle tracce a disposizione per tutte le imprese ferroviarie interessate, anche per le nuove entranti.

La fase di pianificazione idealmente, dovrebbe constare di due fasi, cronologicamente separate.

Una prima fase strategica, in cui si dichiarano gli obiettivi, seguita da un ulteriore stadio in cui si scelgono – si ordinano – i progetti e li si integrano tra loro e con il sistema dei trasporti esistente. Per quanto sopra, appare imprescindibile l'esigenza di analisi delle relazioni tra le differenti modalità di trasporto ed i singoli progetti di integrazione delle realtà trasportistiche.

L'esigenza dell'introduzione di una metodologia alla quale la valutazione deve attenersi (sia essa fatta dai soggetti proponenti, da soggetti indipendenti o a livello centrale) è indispensabile sia nella definizione delle politiche, sia nel momento della scelta tra progetti mutualmente escludentesi.

## WEB E CONTATTI

L'Ufficio per la Regolazione dei Servizi Ferroviari non dispone di un proprio sito, nonostante la richiesta avanzata agli Uffici competenti (ultima nota del 16/05/2013), in quanto ancora incardinato all'interno del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, come del resto previsto correttamente dal D.Lgs. 188/2003.

Pagine web di riferimento dell'URSF, sulle quali si trovano tutte le Decisioni dell'Ufficio, i Decreti ed i Pareri emanati dallo stesso, sono:

- o versione italiano: <http://www.mit.gov.it/mit/site.php?o=vd&lm=3&id=17>
- o versione inglese: <http://www.mit.gov.it/mit/site.php?p=cm&o=vd&id=1140>

I riferimenti per contattare l'URSF sono:

**Ufficio per la Regolazione dei Servizi Ferroviari**  
Indirizzo: Viale dell'Arte, 16 - 00144 Roma (RM)

**Direttore Generale: Ing. Fabio Croccolo**

Telefono: 06/5908.3088 - Fax: 06/5908.4231

E-mail segreteria: [ursf@mit.gov.it](mailto:ursf@mit.gov.it)

E-mail segreteria affari internazionali e corridoi europei: [rfc.ursf@mit.gov.it](mailto:rfc.ursf@mit.gov.it)

E-mail posta certificata: [dg.ursf@pec.mit.gov.it](mailto:dg.ursf@pec.mit.gov.it)

**Dirigente Divisione 1 – Vigilanza e Monitoraggio: Dott. Alfredo dell'Aquila**

Telefono: 06/5908.3095 - Fax: 06/5908.4231

Email: [alfredo.dellaquila@mit.gov.it](mailto:alfredo.dellaquila@mit.gov.it)

**Dirigente Divisione 2 – Regolazione: Dott. Alessandro Violi**

Telefono: 06/5908.3080 - Fax: 06/5908.4231

Email: [alessandro.violi@mit.gov.it](mailto:alessandro.violi@mit.gov.it)

PAGINA BIANCA

## **APPENDICI**

PAGINA BIANCA

## APPENDICE N.1.A

### LE DECISIONI DELL'URSF

### D.LGS. 188/2003

Il **comma 3** dell'articolo 37 del D.Lgs. n. 188/2003 prevede che, salvo quanto indicato dall'articolo 29 del medesimo decreto in tema di vertenze relative all'assegnazione della capacità di infrastruttura, *ogni richiedente ha il diritto di adire l'organismo di regolazione se ritiene di essere stato vittima di un trattamento ingiusto, di discriminazioni o di qualsiasi altro pregiudizio*, in particolare avverso decisioni prese dal gestore dell'infrastruttura o eventualmente dall'impresa ferroviaria in relazione a quanto segue:

- a) prospetto informativo della rete;
- b) procedura di assegnazione della capacità di infrastruttura e relativo esito;
- c) sistema di imposizione dei canoni di accesso all'infrastruttura ferroviaria e dei corrispettivi per i servizi di cui all'articolo 20;
- d) livello o struttura dei canoni per l'utilizzo dell'infrastruttura e dei corrispettivi per i servizi di cui all'articolo 20;
- e) accordi per l'accesso di cui all'articolo 6 del D.Lgs. n. 188/2003.

Il successivo **comma 5** - con riferimento alle attività di cui al comma 3, *l'organismo di regolazione decide sulla base di un ricorso o eventualmente d'ufficio* e adotta le misure necessarie volte a porre rimedio entro due mesi dal ricevimento di tutte le informazioni necessarie. La decisione dell'organismo di regolazione è vincolante per tutte le parti cui è destinata.

Infine, il **comma 6** del medesimo D.Lgs. n. 188/2003 stabilisce che, in caso di ricorso contro un *rifiuto di concessione di capacità di infrastruttura* o contro le condizioni di una proposta di assegnazione di capacità, l'organismo di regolazione può concludere che non è necessario modificare la decisione del gestore dell'infrastruttura o che, invece, essa deve essere modificata secondo gli orientamenti precisati dall'organismo stesso.

Avverso le Decisioni dell'URSF è ammesso ricorso al TAR del Lazio entro 60 giorni dalla data della Decisione.

#### **Decisione n. 890/5 del 05 novembre 2013**

Decisione n. 890/5/URSF - Ricorso ex art.37 del D.Lgs. 188/2003, presentato da Nuovo Trasporto Viaggiatori S.p.A. (NTV) c/Rete Ferroviaria Italiana (RFI) in data 9 gennaio 2013 in relazione al mancato recepimento - da parte di RFI - di una serie di richieste dell'IF finalizzate a garantire la corretta informazione al pubblico (ad es. visibilità negli atrii di stazione) in relazione allo svolgimento del proprio servizio di trasporto ferroviario di passeggeri su linee ad AV, e al carattere discriminatorio della condotta tenuta da RFI nei confronti di NTV.

**Decisione n. 885/5 del 05 novembre 2013**

Decisione n. 885/5/URSF - Ricorso ex art.37 del D.Lgs. 188/2003, presentato da Nuovo Trasporto Viaggiatori S.p.A. (NTV) c/Rete Ferroviaria Italiana (RFI) in data 9 gennaio 2013 in relazione alle "informazioni al pubblico concernenti ritardi dei treni e cause di ritardo sulle linee AV/AC".

**Decisione n. 880/5 del 04 novembre 2013**

Decisione n. 880/5/URSF - Ricorso ex art.37 del D.Lgs. 188/2003, presentato da Nuovo Trasporto Viaggiatori S.p.A. (NTV) c/Rete Ferroviaria Italiana (RFI) in data 9 gennaio 2013 in relazione alle penali richieste dal GI all'IF rispettivamente per i periodi 28/4/2012 - 30/6/2013, 1 luglio 2012 - 30 ottobre 2012 e 1 novembre 2012 - 8 dicembre 2012 ai sensi del Capitolo 2 - paragrafo b.4.2. Parte Speciale del PIR.

**Decisione n. 625/5 del 22 luglio 2013**

Decisione n. 625/5/URSF - Ricorso ex art.37 del D.Lgs. 188/2003, presentato da Nuovo Trasporto Viaggiatori S.p.A. (NTV) c/Rete Ferroviaria Italiana (RFI) in data 9 gennaio 2013 in relazione alla mancata assegnazione, da parte di RFI, di tracce in uscita dal nodo di Roma verso Nord nell'orario di servizio 9 dicembre 2012 - 14 dicembre 2013 nella fascia oraria tra le ore 6:55 e le ore 7:55.

**Decisione n. 528 del 24 giugno 2013**

Decisione n. 528/5/URSF - Stazione sotterranea AV di Bologna - Ricorso ex art.37 del D.Lgs. 188/2003, presentato da Nuovo Trasporto Viaggiatori S.p.A. (NTV) c/Rete Ferroviaria Italiana (RFI) in data 9 gennaio 2013, in relazione alla mancata apertura della Stazione sotterranea AV di Bologna.

**Decisione n. 400 del 21 maggio 2013**

Decisione n. 400/5/URSF - Interventi sull'Infrastruttura Ferroviaria - Ricorso ex art.37 del D.Lgs. 188/2003, presentato da Nuovo Trasporto Viaggiatori S.p.A. (NTV) c/Rete Ferroviaria Italiana (RFI) in data 9 gennaio 2013, in relazione alla mancata risoluzione di problematiche infrastrutturali evidenziate dalla IF sulla base di ritorni di esperienza.

**Decisione n. 945 del 3 dicembre 2012**

Ricorso ex art. 37, comma 3, lettera a) ed e) commi 5 e 6 del D.Lgs. 188/2003, presentato da Nuovo Trasporto Viaggiatori (NTV) c/Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. (RFI), in relazione alla possibilità di fermata, nella Stazione di Roma Tuscolana, dei treni commerciali AV "ITALO", ed avvio del procedimento istruttorio relativo al ricorso sopra citato in data 11 luglio 2012.

**Decisione n. 541 del 12 luglio 2012**

Ricorso ex art. 37, comma 3, lettera a) ed e) commi 5 e 6 del D.Lgs. 188/2003 proposto da Nuovo Trasporto Viaggiatori (NTV) in relazione all'accessibilità alla Stazione di Roma Ostiense ed in particolare alla banchina del binario 15.

**Decisione n. 39 del 17 gennaio 2012**

Ricorso ex art. 37, comma 3, lettera a) ed e) commi 5 e 6 del D. Lgs. 188/2003 proposto da Nuovo Trasporto Viaggiatori (NTV) in relazione ai termini e alle condizioni di cui al documento " Accordo Quadro per infrastruttura AV/AC" predisposto da Rete Ferroviaria Italiana (RFI).

**NEL DETTAGLIO UNA DESCRIZIONE DELLE DECISIONI SOPRA RIPORTATE  
IN ORDINE CRONOLOGICO:****DECISIONI EX ART. 37, COMMA 3 DEL D.LGS 188/2003:**

**A.1.1) Decisione n. 39 del 17 gennaio 2012. Ricorso proposto da Nuovo Trasporto Viaggiatori (NTV) in relazione ai termini e alle condizioni di cui al documento " Accordo Quadro per infrastruttura AV/AC" predisposto da Rete Ferroviaria Italiana (RFI).**

In data 6 dicembre 2011 l'impresa ferroviaria NTV ha proposto ricorso all'URSF in relazione ai termini e alle condizioni di cui al documento "Accordo Quadro per infrastruttura AV/AC" predisposto da Rete Ferroviaria Italiana (RFI), chiedendo all'Ufficio di esprimere le proprie valutazioni e di adottare le seguenti prescrizioni:

- 1) di inserire, nel testo dell'AQ del 7 ottobre 2011 nella versione proposta da RFI il 17 novembre 2011, una previsione che confermi espressamente ed inequivocabilmente la continuità dell'Accordo Quadro sottoscritto in data 17 gennaio 2008, così come modificato ed integrato con gli atti del 18 febbraio 2010 e, quindi, la perdurante validità ed efficacia di tale Accordo;
- 2) di modificare la premessa n) del testo dell'AQ del 7 ottobre 2011, nella versione proposta da RFI il 17 novembre 2011, eliminando dal relativo testo l'inciso "e che, all'esito dell'approfondimento tecnico condotto congiuntamente dalle Parti, le stesse si danno reciprocamente atto che i ritardi non costituiscono fonte di responsabilità in capo a ciascuna di esse";
- 3) di modificare la premessa q) e l'articolo 2) del testo dell'Accordo Quadro del 7 ottobre nella versione proposta da RFI il 17 novembre 2011, prevedendo, in luogo di una data fissa, una data finale stabilita da NTV entro la quale la stessa si obbliga ad avviare il servizio commerciale;
- 4) di modificare l'articolo 3) dell'AQ del 7 ottobre 2011 nella versione proposta da RFI il 17 novembre 2011, prevedendo l'obbligo di "confermare", anziché di "riformulare", la richiesta di tracce orarie per l'orario di servizio 2011-2012, e conseguentemente eliminando dal testo l'inciso "RFI procederà conseguentemente all'istruttoria della richiesta in coerenza con detto programma di esercizio e al rilascio del progetto orario secondo i termini e alle condizioni previste dal PIR";
- 5) di modificare l'articolo 8) dell'AQ del 7 ottobre 2011 nella versione proposta da RFI il 17 novembre 2011, in modo da prevedere espressamente che le tracce utilizzate da NTV per il pre-esercizio saranno portate a deconto degli importi dovuti ai sensi dei punti 6) e 7) del medesimo accordo".

In data 7 dicembre l'URSF ha avviato il procedimento istruttorio chiedendo ad RFI un circostanziato rapporto informativo sulle tematiche oggetto di contestazione.

L'URSF in data 22 dicembre ha chiesto ad RFI di fornire ulteriori delucidazioni e successivamente ha convocato le parti in audizione tenutasi in data 11 gennaio 2012 durante la quale sono stati discussi dettagliatamente i punti oggetto del ricorso. L'Ufficio acquisiti gli elementi necessari in data 17 gennaio 2012 ha adottato la predetta decisione n. 39 con la quale ha stabilito che:

1. L'Accordo Quadro deve esplicitamente prevedere che la data di scadenza dello stesso è quella originariamente stabilita nell'Accordo Quadro sottoscritto in data 17/01/2008 e successivamente modificato ed integrato con gli atti del 18/02/2010.

2. L'Accordo Quadro deve essere modificato eliminando dal testo della premessa n) l'inciso "[...] all'esito dell'approfondimento tecnico condotto congiuntamente dalle Parti, le stesse si danno reciprocamente atto che i ritardi non costituiscono fonte di responsabilità in capo a ciascuna di esse", fermo restando che la clausola 4) dell'AQ stesso non può in alcun modo essere considerata vessatoria, atteso che il ritardo nell'avvio del servizio commerciale era già stato previsto da NTV ad inizio del 2011 e che - allo stato degli atti - non si ravvisa comunque nessun elemento che attribuisca univocamente al Gestore la responsabilità di ritardi nel processo di ammissione tecnica dei nuovi treni Alstom.

3. La premessa q) e l'articolo 2) dell'Accordo Quadro devono essere modificate prevedendo, in luogo di una data fissa, una data finale entro la quale NTV si obbliga ad avviare il servizio commerciale. L'impresa ferroviaria NTV potrà anticipare, rispetto al suddetto termine ultimo, l'avvio del servizio, comunicando ad RFI la data con un congruo anticipo (almeno 30 giorni), al fine di consentire al Gestore un regolare svolgimento delle proprie attività ed una gestione efficiente dell'infrastruttura.

4. L'articolo 3) dell'Accordo Quadro, deve essere modificato prevedendo l'obbligo di "confermare", anziché "riformulare", la richiesta di tracce orarie per l'orario di servizio dicembre 2011 - dicembre 2012, conseguentemente eliminando dal testo l'inciso "RFI procederà conseguentemente all'istruttoria della richiesta in coerenza con detto programma d'esercizio e al rilascio del progetto orario secondo i termini e alle condizioni previste dal PIR"

5. E' respinta la richiesta dell'IF NTV di modificare l'articolo 8) dell'Accordo Quadro del 7 ottobre 2011: il canone previsto per l'utilizzo delle tracce di pre-esercizio dovrà essere regolarmente pagato da NTV nei modi e tempi stabiliti dal PIR.

**A.1.2) Decisione 541 del 12 luglio 2012. Ricorso proposto da Nuovo Trasporto Viaggiatori (NTV) contro Rete Ferroviaria Italiana (RFI) in relazione all'accessibilità alla banchina del binario 15 della Stazione di Roma Ostiense.**

In data 15 maggio 2012 l'impresa ferroviaria NTV ha proposto ricorso all'URSF in relazione all'accesso alla banchina del binario n. 15 della Stazione di Roma Ostiense lato Air Terminal ed alla possibilità di riattivazione del sottopasso pedonale tra i binari 8 e 15, nonché del passaggio trasversale interno all'Air Terminal, chiedendo all'Ufficio di esprimere le proprie valutazioni e di adottare nei confronti del GI le seguenti prescrizioni:

1. Concedere, ad NTV da parte di RFI, per la salita e discesa dal treno attestato sul binario 15, l'utilizzo della banchina e relativo marciapiede lato Air Terminal;
2. Consentire l'accesso diretto a tale banchina:
  - sia dall'area attrezzata "Casa Italo" e dal marciapiede prospiciente;
  - sia dalla pubblica via (Via. G. Benzoni / P.le 12 ottobre 1492), mediante apertura di un varco nell'area antistante "Casa Italo";
3. Imporre la riattivazione del sottopasso pedonale tra i binari 8 e 15, nonché del passaggio trasversale interno all'Air Terminal, come previsto nello schema planimetrico accluso all'allegato 1 del contratto di compravendita tra la Società acquirente GEAL S.r.l. e RFI

In data 1 giugno 2012 l'URSF ha avviato il procedimento istruttorio chiedendo ad RFI e ad NTV una dettagliata relazione sulle tematiche oggetto di contestazione, con relativa documentazione, nonché ogni altro elemento utile ai fini dell'istruttoria. Ulteriore documentazione è stata chiesta dall'Ufficio in data 20 e 21 giugno ad ambedue le parti. Nel corso della fase di verifica documentale e degli atti prodotti, questo Ufficio ha stabilito che la condotta del Gestore dell'Infrastruttura è stata equa e non discriminatoria. A conclusione del procedimento istruttorio, l'URSF in data 11 luglio 2012 ha adottato la predetta decisione n. 514 la quale relativamente alle specifiche richieste di NTV ha così stabilito di:

- I) "concedere, ad NTV da parte di RFI, per la salita e la discesa dal treno attestato sul binario 15, l'utilizzo della banchina e relativo marciapiede lato Air Terminal" (viene ACCETTATA la richiesta di NTV);
- II) "Consentire l'accesso diretto a tale banchina:
- a) sia dall'area attrezzata Casa Italo e dal marciapiede prospiciente (NON viene ACCETTATA la richiesta NTV relativa all'accesso da Casa Italo);
  - b) sia dalla pubblica via (V. G. Benzoni / P.le 12 ottobre 1492), mediante apertura di un varco nell'area antistante Casa Italo" (viene ACCETTATA la richiesta di NTV relativa all'accesso diretto dalla pubblica via);
- III) "Imporre la riattivazione del sottopasso pedonale tra i binari 8 e 15, nonché del passaggio trasversale interno all'Air Terminal, come previsto nello schema planimetrico accluso all'allegato I del contratto di compravendita tra GEAL S.r.l. e RFI."(viene ACCETTATA la richiesta di NTV).

**A.1.3) Decisione n. 954 del 3 dicembre 2012. Ricorso proposto da Nuovo Trasporto Viaggiatori (NTV) contro Rete Ferroviaria Italiana (RFI) in relazione alla possibilità di fermata, nella Stazione di Roma Tuscolana, dei treni commerciali AV "Italo".**

In data 3 luglio 2012 l'impresa ferroviaria NTV ha proposto ricorso all'URSF avverso il diniego di assegnazione, da parte di RFI, della fermata per servizio viaggiatori nella stazione di Roma Tuscolana a tutti i treni commerciali –compresi i treni NO STOP – aventi origine e termine di corsa a Roma Ostiense. Il mancato accoglimento della richiesta secondo il GI è dovuto al fatto che la stazione Tuscolana " è dedicata ai servizi metropolitani del nodo di Roma".

A seguito del suddetto diniego NTV ha presentato ricorso all'URSF chiedendo all'Ufficio di esprimere le proprie valutazioni e, in caso di accoglimento, l'emanazione della seguente prescrizione: I) l'assegnazione a far data dal prossimo 26 agosto della fermata per servizio viaggiatori nella stazione di Roma Tuscolana a tutti i treni commerciali NTV (sia in senso pari che dispari – compresi i treni NO STOP) aventi origine e termine di corsa a Roma Ostiense.

L'Ufficio si è prontamente attivato tenendo un incontro con il GI in data 5 luglio 2012 ed effettuando il giorno successivo un sopralluogo presso la stazione di Roma Tuscolana per constatare lo stato delle banchine viaggiatori, il posizionamento del fabbricato viaggiatori e dei relativi accessi e per procedere ad una preliminare valutazione della richiesta di NTV.

Dopo tali verifiche iniziali l'Ufficio ha ritenuto di integrare le informazioni ottenute con documenti ufficiali, ivi comprese le eventuali note intercorse fra l'impresa ferroviaria NTV e GI.

In data 11 Luglio 2012 è stato avviato il procedimento istruttorio e, conseguentemente, è stato chiesto a NTV e RFI di predisporre un circostanziato rapporto informativo, corredato da relativa documentazione. L'Ufficio nel corso dell'istruttoria ha chiesto alle parti ulteriori delucidazioni.

A conclusione del procedimento istruttorio l'URSF in data 3 dicembre 2012 ha emanato la predetta decisione n. 945 con la quale è stato stabilito che:

- NON possa essere ACCETTATA l'assegnazione della fermata per servizio viaggiatori nella stazione di Roma Tuscolana a tutti i treni commerciali NTV (sia in senso pari che dispari – compresi i treni NO STOP) aventi origine e termine corsa a Roma Ostiense.

**A.1.4) Decisione n. 400 del 21 maggio 2013 - Interventi sull'Infrastruttura Ferroviaria - Ricorso ex art.37 del D.Lgs. 188/2003, presentato da Nuovo Trasporto Viaggiatori S.p.A. (NTV) c/Rete Ferroviaria Italiana (RFI) in data 9 gennaio 2013, in relazione alla mancata risoluzione di problematiche infrastrutturali evidenziate dalla IF su ritorni di esperienza.**

L'impresa ferroviaria Nuovo Trasporto Viaggiatori (NTV) S.p.A., con nota del 09/01/2013, ha presentato ricorso all'URSF, ai sensi dell'art. 37 del D.Lgs. 188/2003, contestando al Gestore la

mancata risoluzione di problematiche infrastrutturali evidenziate dalla IF stessa sulla base dei ritorni di esperienza acquisita nei primi mesi di attività.

Il ricorso fa parte di un insieme di 7 ricorsi, presentati contestualmente all'URSF da NTV, aventi ad oggetto specifiche problematiche relative all'accesso e all'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria italiana.

L'URSF si è immediatamente attivato, constatata la varietà e la complessità delle problematiche evidenziate dalla ricorrente, contattando le due società (NTV ed RFI) per verificare lo stato delle questioni sollevate e la possibilità di giungere ad una conciliazione globale sul contenzioso in atto.

In data 05 e 14 febbraio 2013 si sono tenuti - presso la sede dell'URSF - due incontri con i rappresentanti del gestore dell'infrastruttura RFI e dell'impresa ferroviaria NTV, durante i quali l'URSF ha formulato una proposta di conciliazione complessiva finalizzata a risolvere il contenzioso.

A seguito degli approfondimenti e delle verifiche effettuate dalle Parti, è emersa l'impossibilità di giungere ad una conciliazione globale sul contenzioso in atto.

Pertanto l'URSF, preso atto dell'esito negativo del tentativo di conciliazione, il giorno 15 febbraio 2013 ha formalmente avviato il procedimento istruttorio, richiedendo a RFI e NTV un elenco specifico di documenti inerenti l'oggetto, una dettagliata relazione sulle tematiche di contestazione ed ogni altra eventuale informazione, documentazione o valutazione che RFI o l'Impresa Ferroviaria stessa ritenesse utile fornire ai fini dell'istruttoria.

A conclusione del suddetto procedimento istruttorio l'URSF ha emanato, in data 21 maggio 2013, la Decisione n. 400 in cui - con riferimento alle richieste di NTV - ha deciso quanto segue:

(i) in merito alla richiesta di NTV di prescrivere ad RFI di provvedere all'attuazione degli interventi infrastrutturali declinati nella nota NTV prot. 12/303.02/P del 29 ottobre 2012, individuando ove ritenuto necessario le sedi e le modalità per un costruttivo confronto sui tempi e sui modi di realizzazione dei predetti interventi:

- di invitare RFI S.p.A. ad attivarsi per istituire, insieme e/o di concerto con le Strutture ministeriali competenti, un Tavolo Tecnico di confronto, con tutte le IF circolanti regolarmente in Italia, su temi riguardanti specifici interventi infrastrutturali da realizzare. Il Tavolo Tecnico ha l'obiettivo di raccogliere proposte, iniziative e segnalazioni di interventi infrastrutturali migliorativi della capacità, efficienza e qualità della rete, dell'accesso all'infrastruttura e degli impianti di competenza di RFI SpA. Pertanto, di tale iniziativa dovrà essere data comunicazione all'Ufficio per la Regolazione dei Servizi Ferroviari.

(ii) in merito alla richiesta di NTV di sanzionare le violazioni relative all'accesso ed all'utilizzo dell'infrastruttura e dei connessi servizi, irrogando ad RFI le sanzioni previste dall'art. 37, comma 6 bis, del D.Lgs. 8 luglio 2003, n. 188, nella misura massima ed in relazione a ciascuna violazione accertata:

- di rigettare tale punto del ricorso presentato da NTV disponendone l'archiviazione.

(iii) in merito alla richiesta di NTV di disporre la riduzione dei canoni, versati dall'IF medesima, a causa del fatto che gli inadempimenti ascrivibili ad RFI rispetto agli interventi di cui al punto (i) determinano una ridotta fruizione della rete e dei servizi ad essa inscindibilmente:

- di rigettare tale punto del ricorso presentato da NTV disponendone l'archiviazione.

**A.1.5) Decisione n. 528 del 24 giugno 2013 - Stazione sotterranea AV di Bologna - Ricorso ex art.37 del D.Lgs. 188/2003, presentato da Nuovo Trasporto Viaggiatori S.p.A. (NTV) c/Rete Ferroviaria Italiana (RFI) in data 9 gennaio 2013, in relazione alla mancata apertura della Stazione sotterranea AV di Bologna.**