

**DELIBERA****Articolo 1****Approvazione delle misure di regolazione sull'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture ferroviarie**

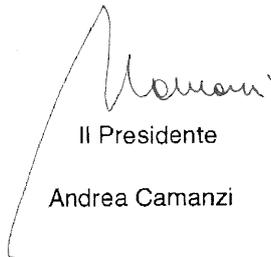
1. Sono approvate le misure di regolazione sull'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture ferroviarie di cui all'Allegato alla presente delibera, che ne forma parte integrante e sostanziale.
2. L'Autorità si riserva di verificare la corretta attuazione delle misure di regolazione prescritte e dei loro effetti sui mercati a valle.

Articolo 2**Avvio del procedimento per la definizione di criteri per la determinazione del pedaggio per l'utilizzo delle infrastrutture ferroviarie**

1. Per le motivazioni in premessa, è avviato il procedimento per la definizione di criteri per la determinazione del pedaggio per l'utilizzo delle infrastrutture ferroviarie.
2. Il responsabile del procedimento è il Segretario Generale dell'Autorità.
3. Il termine di conclusione del procedimento è fissato al 30 settembre 2015.

Torino, 31 ottobre 2014




Il Presidente
Andrea Camanzi

PAGINA BIANCA



Allegato alla Delibera n° 70 del 31 ottobre 2014

**Accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture ferroviarie:
misure di regolazione**

24

A handwritten signature in black ink is located in the bottom right corner of the page. The signature is stylized and appears to be a single name.

PAGINA BIANCA

**INDICE**

Nota di lettura.....	
1. Accordo quadro: ambito, limiti e oggetto.....	
1.1 Quadro di contesto e principali riferimenti normativi.....	
1.2 Oggetto della consultazione – problematiche.....	
1.3 Quesiti posti in consultazione.....	
1.4 Sintesi delle osservazioni.....	
1.5 Valutazioni dell’Autorità.....	
1.6 Misure di regolazione.....	
2. Assegnazione della capacità.....	
2.1 Quadro di contesto e principali riferimenti normativi.....	
2.2 Oggetto della consultazione – problematiche.....	
2.3 Quesiti posti in consultazione.....	
2.4 Sintesi delle osservazioni.....	
2.5 Valutazioni dell’Autorità.....	
2.6 Misure di regolazione.....	
3. Gestione della circolazione perturbata.....	
3.1 Quadro di contesto e principali riferimenti normativi.....	
3.2 Oggetto della consultazione – problematiche.....	
3.3 Quesiti posti in consultazione.....	
3.4 Sintesi delle osservazioni.....	
3.5 Valutazioni dell’Autorità.....	
3.6 Misure di regolazione.....	
4. Sgombero delle infrastrutture.....	
4.1 Quadro di contesto e principali riferimenti normativi.....	
4.2 Oggetto della consultazione – problematiche.....	
4.3 Quesiti posti in consultazione.....	
4.4 Sintesi delle osservazioni.....	
4.5 Valutazioni dell’Autorità.....	
4.6 Misure di regolazione.....	
5. Effetti della mancata contrattualizzazione e/o utilizzazione delle tracce.....	
5.1 Quadro di contesto e principali riferimenti normativi.....	
5.2 Oggetto della consultazione – problematiche.....	
5.3 Quesiti posti in consultazione.....	
5.4 Sintesi delle osservazioni.....	
5.5 Valutazioni dell’Autorità.....	
5.6 Misure di regolazione.....	
6. Pedaggio per l’utilizzo dell’infrastruttura ferroviaria.....	
6.1 Quadro di contesto e principali riferimenti normativi.....	
6.2 Oggetto della consultazione – problematiche.....	
6.3 Quesiti posti in consultazione.....	
6.4 Sintesi delle osservazioni.....	



	6.5 Valutazioni dell'Autorità.....	
	6.5.1 Valutazioni in merito alle modalità applicative dell'attuale modello di pedaggio.....	
	6.5.2 Valutazioni in merito all'impostazione ed evoluzione complessiva del modello di pedaggio.....	
	6.5.3 Valutazioni specifiche in merito al pedaggio AV.....	
	6.6 Misure di regolazione.....	
7.	Performance Regime	
	7.1 Quadro di contesto e principali riferimenti normativi.....	
	7.2 Oggetto della consultazione – problematiche.....	
	7.3 Quesiti posti in consultazione.....	
	7.4 Sintesi delle osservazioni.....	
	7.5 Valutazioni dell'Autorità.....	
	7.6 Misure di regolazione.....	
8.	Condizioni di accesso ai servizi	
	8.1 Quadro di contesto e principali riferimenti normativi.....	
	8.2 Oggetto della consultazione – problematiche.....	
	8.3 Quesiti posti in consultazione.....	
	8.4 Sintesi delle osservazioni.....	
	8.5 Valutazioni dell'Autorità.....	
	8.6 Misure di regolazione.....	
9.	Persone a mobilità ridotta (PRM)	
	9.1 Quadro di contesto e principali riferimenti normativi.....	
	9.2 Oggetto della consultazione – problematiche.....	
	9.3 Quesiti posti in consultazione.....	
	9.4 Sintesi delle osservazioni.....	
	9.5 Valutazioni dell'Autorità.....	
	9.6 Misure di regolazione.....	
10.	Assegnazione di spazi pubblicitari, desk informativi, aree per la fornitura di servizi automatizzati alla clientela	
	10.1 Quadro di contesto e principali riferimenti normativi.....	
	10.2 Oggetto della consultazione – problematiche.....	
	10.3 Quesiti posti in consultazione.....	
	10.4 Sintesi delle osservazioni.....	
	10.5 Valutazioni dell'Autorità.....	
	10.6 Misure di regolazione.....	
11.	Servizi di manovra	
	11.1 Quadro di contesto e principali riferimenti normativi.....	
	11.2 Oggetto della consultazione – problematiche.....	
	11.3 Quesiti posti in consultazione.....	
	11.4 Sintesi delle osservazioni.....	
	11.5 Valutazioni dell'Autorità.....	
	11.6 Misure di regolazione.....	
	Annesso: Lista dei rispondenti	



Nota di lettura

Con la Delibera n. 16/2014 è stato avviato il procedimento per l'adozione di specifiche misure di regolazione volte a garantire condizioni di accesso eque e non discriminatorie alle infrastrutture ferroviarie.

Con Delibera n. 24/2014 è stata avviata la consultazione relativa al predetto procedimento (di seguito "Consultazione"), sulla base del documento allegato alla stessa Delibera (Allegato A), allo scopo di acquisire elementi di valutazione ai fini dell'adozione, ove necessario, di misure di regolazione.

Sono pervenute Osservazioni da parte dei soggetti interessati (Imprese ferroviarie, Regioni e Gestore della infrastruttura ferroviaria) e da parte delle Associazioni rappresentative di settore (in Annesso, la lista dei rispondenti).

Il presente documento è articolato in capitoli sulla base delle questioni oggetto di consultazione. Per ogni questione, dopo un inquadramento normativo e di contesto, vengono richiamate le specifiche problematiche oggetto di consultazione e in forma sintetica le osservazioni presentate dai partecipanti alla stessa. Seguono le valutazioni effettuate dall'Autorità e, nel paragrafo 6 di ogni capitolo, le misure di regolazione adottate.

Principali abbreviazioni utilizzate nel documento:

ANSF:	Agenzia Nazionale per la Sicurezza delle Ferrovie;
AQ:	Accordo quadro;
Autorità:	Autorità di Regolazione dei Trasporti
AV/AC:	Alta velocità/Alta capacità;
DD:	Linea direttissima;
Delibera:	Delibera n. 70 del 31 ottobre 2014;
GI:	Gestore dell'infrastruttura della rete ferroviaria;
GU:	Gestore unico;
IF:	Impresa ferroviaria;
IPO:	Interruzione programmata in orario;
MLP:	Media e lunga percorrenza;
PIC:	Piattaforma integrata di circolazione;
PIR:	Prospetto informativo della rete adottato da RFI; (ove non diversamente specificato, ci si riferisce al PIR 2014, pubblicato a dicembre 2013)
PMR:	Persone a mobilità ridotta;
OSP:	Obblighi di servizio pubblico;
RFI:	Rete Ferroviaria Italiana Spa;
SLA:	Service Level Agreement (Accordo sui livelli di qualità del servizio);
STI:	Standard tecnici di interoperabilità;
URSF:	Ufficio di Regolazione dei Servizi Ferroviari, art. 4, comma 1, lett. c) del d.P.R. 3/12/2008, n.211.;
TPL:	Trasporto pubblico locale.



1. ACCORDO QUADRO: AMBITO, LIMITI E OGGETTO

1.1 Quadro di contesto e principali riferimenti normativi

Ambito Europeo:	Direttiva 2001/14/CE	art. 17
	Direttiva 2012/34/UE	art. 42
Ambito Nazionale:	D.Lgs. n. 188/2003	artt. 3, co. 1, 13, 22, co. 5, e 23
	Provvedimento URSF n. 1076/3 del 10/12/2013	
Rete ferroviaria:	RFI – PIR 2014	paragrafo 4.4.1

1.2 Oggetto della consultazione - problematiche

La fattispecie dell'Accordo quadro (AQ) nella normativa nazionale è prevista dal D.Lgs. n. 188/2003, di recepimento della Direttiva 2001/14/CE, agli articoli sopra citati. In particolare, l'art. 3, co. 1, specifica trattarsi di "un accordo di carattere generale [...] che definisce i diritti e gli obblighi di un richiedente e del gestore dell'infrastruttura in relazione alla capacità di infrastruttura da assegnare e ai diritti da riscuotere per un periodo di vigenza superiore alla vigenza di un orario di servizio."

Sia la Direttiva 2001/14/CE che il D.Lgs. n. 188/2003, di recepimento, affermano che "Gli accordi quadro non devono ostacolare l'utilizzo dell'infrastruttura in questione da parte di altri richiedenti o servizi". Il D.Lgs. n. 188/2003, all'art. 17, co. 11, prevede l'emanazione di uno o più decreti attuativi per fissare i criteri da adottare per la ripartizione della capacità assegnabile, tra cui rientra quella allocata con AQ. Tale/i decreto/i non risultano adottati.

Nel corso della sua attività, RFI in qualità di GI, ha provveduto a determinare tali limiti e ad inserirli all'interno del Prospetto informativo della rete (PIR), anche su indicazione dell'URSF in sede di approvazione annuale¹.

Il PIR specifica che con l'AQ il richiedente si assicura la disponibilità di un numero complessivo di tracce, distintamente per fascia oraria e per tratta, per un certo numero di anni, di norma 5, e si impegna ad utilizzare la capacità concordata con il GI, compresi gli eventuali servizi connessi. Nel PIR è ribadito che l'AQ "non specifica il dettaglio delle tracce orarie ma mira a rispondere alle legittime esigenze commerciali del richiedente. Il dettaglio delle tracce orarie costituirà oggetto del contratto di utilizzo".

Nel processo di aggiornamento annuale del PIR per il 2014, l'URSF ha richiesto che le soglie di capacità massima contrattualizzata con AQ indicata nel PIR fossero riferite alle singole fasce orarie, segnalando l'opportunità di prevedere la possibilità di allocazione ad una sola impresa di tutta la capacità disponibile (in mancanza di altre richieste), fatta salva l'introduzione di clausole di salvaguardia a favore di eventuali successivi richiedenti².

A seguito dell'intervento dell'URSF, le soglie adottate nel PIR 2014 risultano le seguenti:

- Per l'insieme degli AQ, 70% della capacità complessiva della intera rete gestita;
- Per ciascun AQ, 85% della capacità disponibile per ciascuna tratta e fascia oraria, con alcune eccezioni a cui è possibile allocare il 100% (il trasporto pubblico locale, TPL, e linee a scarso traffico).

La problematica sollevata nella Consultazione attiene proprio al tema delle soglie di capacità dell'infrastruttura che può essere allocata attraverso gli AQ, al singolo richiedente ed eventualmente nel complesso, per singola tratta e fascia oraria o per l'intera rete.

A questo proposito, si riscontrano due esigenze contrapposte. Da un lato, occorre salvaguardare l'esigenza delle imprese di programmare la fornitura dei servizi su orizzonti pluriennali e l'obiettivo di ottimizzazione dell'utilizzo dell'infrastruttura da parte del GI, dall'altro, è necessario garantire la possibilità di accesso per tutti i richiedenti (attuali e potenziali).

¹ Si veda il provvedimento URSF del 10 dicembre 2013, n. 1076/3.

² Provvedimento URSF n. 1076/3, cit..



Si è posto inoltre il tema come favorire l'uso dell'AQ, specie da parte delle Regioni/Province Autonome ed altri enti titolari dei servizi ferroviari di interesse non nazionale che se ne potrebbero avvalere come cornice utile per un più efficiente e consapevole processo di programmazione dei servizi ferroviari del TPL.

1.3 Quesiti posti in consultazione

- Q.1.1 Si chiedono osservazioni motivate relativamente all'attuale formulazione del par. 4.4.1 del PIR in merito alla capacità oggetto dell'insieme degli accordi-quadro ed alla capacità assegnata a ciascun richiedente con accordo quadro.
- Q.1.2 Si chiedono osservazioni motivate sulla possibilità per il GI di allocare, nell'ambito di un determinato accordo quadro, tutta la capacità disponibile.
- Q.1.3 Quali eventuali altri criteri (contrattuali e/o tecnico/economici) potrebbero contribuire, nel contesto dell'accordo quadro:
- a) a rafforzarne il ruolo come strumento per ottimizzare il processo di pianificazione ed adeguamento della infrastruttura alle esigenze dei richiedenti? Per quali motivazioni?
 - b) a migliorare il grado di utilizzo dell'infrastruttura? Per quali motivazioni?

1.4 Sintesi delle osservazioni

Gli intervenuti nella Consultazione manifestano in generale l'esigenza di una maggiore trasparenza da parte del GI nel fornire ai potenziali richiedenti le informazioni necessarie all'elaborazione delle loro strategie di programmazione. In particolare, è richiesto di poter conoscere annualmente, per tratta e fascia oraria, il dato sulla capacità impegnata dagli AQ vigenti.

Con riferimento ai limiti di soglia della capacità assegnabile con AQ, le osservazioni concordano sull'eliminazione della soglia massima del 70% di capacità assegnabile sull'intera rete, dal momento che si tratta di una soglia poco significativa e che non salvaguarda una effettiva disponibilità di capacità e di conseguenza non tutela efficacemente le esigenze di programmazione delle stesse IF e delle Amministrazioni locali impegnate nella programmazione del TPL.

Dalle risposte acquisite, si rileva una preoccupazione che l'attuale criterio contenuto nel PIR 2014, che definisce una soglia per tratta e per fascia oraria in relazione alla capacità assegnata ad un singolo richiedente nella misura massima dell'85%, sia pregiudizievole alla creazione di un *level playing field* (un corretto confronto concorrenziale) ed alla tutela del diritto ad un accesso equo e non discriminatorio alla rete infrastrutturale. Secondo alcuni dei rispondenti alla Consultazione, l'attuale soglia appare inadeguata a scongiurare il rischio di creare un significativo potere di mercato in capo all'IF dotata di un AQ con l'85% della capacità garantita, risultando invece idonea ad escludere dall'accesso alla rete le IF concorrenti. Ugualmente, tale soglia faciliterebbe la costituzione di situazioni di duopolio su singole tracce che potrebbero portare a comportamenti collusivi. In altre parole, la soglia dell'85% sarebbe di per sé inidonea a prevenire tali rischi. Da parte dei rispondenti vengono proposte soglie alternative, più contenute.

Le Regioni intervenute propendono univocamente per l'assegnazione con AQ fino al 100% della capacità ai servizi di Trasporto Pubblico Locale, almeno nelle fasce orarie di picco o nel caso di specializzazione delle reti (AV, convenzionale), in ragione del preminente interesse pubblico riservato al soddisfacimento della domanda dei pendolari. Le stesse Regioni manifestano due ulteriori esigenze, correlate alla possibilità di rafforzare il ruolo dello strumento AQ per ottimizzare la pianificazione e la gestione dei servizi passeggeri caratterizzati da Obblighi di Servizio Pubblico (OSP): la prima risiede nell'opportunità di poter estendere la durata dell'AQ, allineandola alla scadenza dei Contratti di Servizio stipulati fra pubbliche amministrazioni e IF; la seconda consiste nella possibilità di inserire nell'AQ il riferimento ad un sistema strutturato di servizi, caratterizzato da eventuali cadenzamenti e coincidenze ai nodi della rete, in una logica di integrazione con le altre modalità di trasporto pubblico.

Il GI, nelle sue argomentazioni, sostiene che una soglia di capacità totale assegnabile attraverso lo strumento dell'AQ (ossia all'insieme degli AQ), fissata ad un valore dell'85% della capacità per singola tratta e singola fascia oraria, possa soddisfare correttamente la duplice esigenza di assicurare un adeguato sfruttamento dell'infrastruttura e



di garantire un margine di tutela all'accesso per le IF che non ricorrono allo strumento dell'AQ, nell'ottica di incentivare, sia lato GI che lato IF, logiche di pianificazione di lungo periodo.

1.5 Valutazioni dell'Autorità

Con riferimento alla richiesta di maggiore trasparenza in relazione alle informazioni necessarie a verificare l'attuale livello di utilizzo della rete, al fine di favorire l'attività di programmazione delle IF e delle Amministrazioni pubbliche locali, si reputa opportuno prevedere la pubblicazione, da parte del GI, di informazioni dettagliate sul livello attuale e programmato di impegno dell'infrastruttura. A tal fine, l'Autorità considera appropriato imporre al GI la pubblicazione di un documento contenente l'indicazione del valore di riferimento, per tratta e fascia oraria, della capacità complessiva teorica, specificando la relativa metodologia di calcolo, della capacità assegnabile con AQ, della capacità già impegnata con gli AQ sottoscritti, nonché dell'informazione relativa alla capacità dell'infrastruttura contrattualizzata dall'insieme delle IF nell'orario di servizio in corso.

Con riferimento al tema delle soglie stabilite per i limiti di capacità allocabili con AQ, si ritiene appropriato definire la soglia massima di capacità allocabile con AQ per singola tratta della rete e per singola fascia oraria e non rispetto alla capacità complessiva della rete. Pertanto è opportuno procedere all'eliminazione, nel contesto del processo di allocazione della soglia del 70% della suddetta capacità complessiva. Infatti, anche ammesso che tale soglia abbia valore orientativo, la domanda delle IF e delle Amministrazioni pubbliche locali si esprime sempre per singola tratta e fascia oraria. Pertanto tale soglia è priva di un reale contenuto informativo utile ai richiedenti.

Si ritiene altresì che l'attuale soglia dell'85% della capacità allocabile con un singolo AQ sia troppo alta e che possa costituire, dal momento che l'AQ ha durata pluriennale, un fattore escludente per l'accesso all'infrastruttura di nuovi entranti, compromettendo di fatto la contendibilità del mercato. Al fine di contemperare le esigenze di sfruttamento della capacità e mitigare gli effetti escludenti associati all'attuale soglia per il singolo AQ, si ritiene opportuno prevedere la fissazione di una soglia unica, per l'insieme degli AQ, non superiore a quella attualmente prevista per il singolo AQ e cioè pari all'85% della capacità per singola tratta della rete e per singola fascia oraria. Si consideri che, allo stato, non si registrano fenomeni di saturazione della capacità con gli AQ in essere, e che la quota dell'85%, secondo quanto riferito dal GI, è superata solo in un numero limitato di tratte e fasce orarie³. Al fine di tutelare i nuovi entranti, che potrebbero affacciarsi richiedendo capacità indisponibile perché contrattualizzata con AQ, si dovrebbe introdurre nei nuovi accordi quadro una clausola di salvaguardia, che faccia salvo il diritto all'accesso di IF nuove entranti.

In caso di assenza di altre richieste confliggenti, si ritiene opportuno prevedere la possibilità di assegnazione anche ad un solo richiedente del 100% della capacità disponibile, in sede di richiesta annuale delle tracce, al fine di consentire la massimizzazione dell'utilizzazione dell'infrastruttura.

In termini generali, nell'ambito del TPL, al fine di incentivare il ricorso alla stipula diretta di AQ tra Regioni/Province Autonome e altri enti titolari dei servizi ferroviari di interesse non nazionale e GI, si ritiene di dover prevedere un rafforzamento ed una specificazione dello strumento attraverso la definizione di un modello particolare di AQ per tali soggetti, caratterizzato da una adeguata estensione dell'oggetto contrattuale e dalla inclusione di specifiche clausole di vantaggio. Si ritiene che tale possibilità collimi con l'obiettivo di consentire anche al GI di pianificare i propri investimenti per il miglioramento dell'infrastruttura.

Al fine di determinare condizioni di maggiore trasparenza rispetto agli standard di qualità della capacità prenotata con AQ, si ritiene opportuno prevedere che, su richiesta dell'IF contraente, il GI debba includere anche eventuali indicazioni di carattere operativo sul servizio oggetto di accordo, come ad esempio l'indicazione dei binari di stazione che saranno associati alle tracce assegnate nell'ambito della definizione dell'orario annuale. Ciò pare possibile fin da ora almeno per le linee AV.

1.6 Misure di regolazione

1.6.1 Si prescrive al Gestore della infrastruttura della rete ferroviaria di rendere pubbliche annualmente, nel Prospetto Informativo della Rete, le seguenti informazioni, distinte per tratta e fascia oraria:

- a) valore di riferimento della capacità dell'infrastruttura (con esplicitazione in nota della relativa modalità di calcolo) e della soglia di capacità assegnabile con l'insieme degli Accordi quadro;
- b) quota di capacità già assegnata con gli Accordi quadro in essere;

³ Dati inviati da RFI in data 22 ottobre 2014.



- c) quantitativo di capacità dell'infrastruttura impegnato dall'insieme delle Imprese ferroviarie nell'orario di servizio in corso.
- 1.6.2** Si prescrive al Gestore della Infrastruttura della rete ferroviaria, modificando opportunamente il Prospetto informativo della rete, di provvedere alla:
- a) eliminazione del riferimento alla soglia del 70% della capacità complessiva dell'intera rete nel contesto del processo di allocazione e con riguardo alla definizione delle soglie di capacità allocabili con Accordi quadro;
 - b) individuazione, come nuova soglia di capacità complessiva assegnabile con l'insieme degli Accordi quadro, l'85% di quella complessivamente disponibile per ciascuna tratta e ciascuna fascia oraria;
 - c) introduzione della possibilità per il singolo titolare di Accordo quadro, in sede di contrattualizzazione annuale delle tracce, in assenza di altre richieste, di accedere fino al 100% della capacità disponibile;
 - d) introduzione nello schema-tipo di Accordo quadro di clausole di salvaguardia che facciano salvo il diritto di accesso, in termini di capacità, all'infrastruttura ferroviaria da parte di soggetti nuovi entranti.
- 1.6.3** Si prescrive al Gestore della infrastruttura della rete ferroviaria di inserire, all'interno degli Accordi quadro, su richiesta esplicita dell'Impresa ferroviaria esercente servizi di AV, anche l'individuazione dei binari di ricevimento dedicati per ogni stazione ove sono offerti i servizi ferroviari passeggeri oggetto di accordo.
- 1.6.4** Si prescrive al Gestore della infrastruttura della rete ferroviaria di adottare, sentite Regioni, Province Autonome e altri enti titolari dei servizi ferroviari di interesse non nazionale, uno schema-tipo di Accordo quadro per la prenotazione, da parte di tali Enti, della capacità funzionale all'esercizio dei servizi di Trasporto pubblico locale, che soddisfi i seguenti principi:
- a) durata commisurata a quella del contratto di servizio stipulato con le Imprese ferroviarie affidatarie dei servizi di trasporto pubblico locale, già consentita in base a quanto previsto all'art. 23 co. 5 del D.Lgs. n. 188/2003;
 - b) definizione di un sistema strutturato di servizi, eventualmente caratterizzato da cadenzamenti e coincidenze ai nodi della rete, in una logica di integrazione con le altre modalità di trasporto;
 - c) possibilità di prenotare, per l'esercizio dei servizi regionali, capacità anche oltre il limite definito dalla soglia fissata per gli altri Accordi quadro, fatte salve misure di salvaguardia dei nuovi entranti;
 - d) priorità nell'allocazione annuale della capacità;
 - e) localizzazione di impianti e servizi, con informazioni precise circa la loro disponibilità per eventuali soggetti nuovi entranti a seguito delle procedure di affidamento;
 - f) condizioni di contenimento delle penali per mancata contrattualizzazione o utilizzo di tracce;
 - g) indici di qualità del servizio reso dal Gestore della infrastruttura della rete ferroviaria (es. velocità commerciale garantita per traccia/tratta).
- Il nuovo schema di Accordo quadro, 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.



2. ASSEGNAZIONE DELLA CAPACITÀ

2.1 Quadro di contesto e principali riferimenti normativi

Ambito Europeo:	Direttiva 2001/14/CE	artt. 13 e 28
	Direttiva 2012/34/UE	artt. 38-53
Ambito Nazionale:	D.Lgs. n. 188/2003	artt. 22 ss.
	D.P.R. 16 marzo 1999, n. 146/99	art. 8, co. 3
Rete ferroviaria:	RFI – PIR 2014	paragrafo 4.4

2.2 Oggetto della consultazione - problematiche

L'assegnazione della capacità è il processo con cui, ad ogni variazione dell'orario di servizio (di norma annualmente), ricevute le richieste di tracce dalle IF, il GI procede alla loro armonizzazione (vedi *infra*), eventualmente passa al coordinamento, in un confronto con le IF, per rendere compatibili richieste confliggenti, giungendo infine alla pubblicazione dell'orario. In tale cornice, l'eventuale esito negativo del coordinamento prevede progressivi impegni da parte del GI, fino alla dichiarazione di saturazione di tratte della rete.

La problematica emergente attiene alla efficienza e efficacia dei criteri adottati dal GI nelle singole fasi della programmazione dell'orario di servizio, compresi quelli seguiti per risolvere richieste confliggenti, in un'ottica di ottimizzazione dell'utilizzo dell'infrastruttura e di garanzia di un accesso equo e non discriminatorio a tutti i richiedenti.

A questo riguardo, si deve meglio garantire il bilanciamento tra un adeguato livello di contendibilità per le singole tracce e la discrezionalità da riconoscersi (anche ai sensi degli art. 13 e 14 della Direttiva 2001/14/CE) in capo al GI nell'assemblare le richieste e redigere il progetto di orario.

Particolare rilevanza assume l'assegnazione della capacità relativa ai servizi a libero mercato, in funzione del diverso valore commerciale di ciascuna traccia giornaliera (soprattutto in relazione alla fascia oraria) e, di conseguenza, per la strategia complessiva dell'offerta commerciale della singola IF.

Per quanto attiene ai criteri di priorità nell'assegnazione, l'attuale quadro normativo è stato disciplinato dal DPR n. 146/1999, art. 8, co. 3⁴, mentre nel PIR il GI si limita a contemplare alcune fattispecie, peraltro applicabili solo nel caso di linea saturata.

2.3 Quesiti posti in consultazione

2.1 Procedure di coordinamento e dichiarazione di saturazione

Q.2.1.1 Relativamente alla redazione del progetto orario si chiedono osservazioni motivate in merito al mantenimento del margine di flessibilità previsto dal par. 4.4.2 del PIR che stabilisce che il " ... GI elabora il progetto orario ricorrendo, se necessario, ai margini di flessibilità nella misura massima di 15 minuti, tenendo, comunque conto delle funzioni commerciali dei servizi..."

Q.2.1.2 Relativamente alla procedura di coordinamento si chiedono osservazioni motivate in merito alla possibilità di una concertazione estesa a tutte le imprese ferroviarie, anche allo scopo di massimizzare le possibilità di negoziazione delle esigenze delle parti e velocizzare i tempi per la risoluzione dei problemi.

⁴ "3. Nella ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria il gestore dà priorità:

a) ai servizi di trasporto quantitativamente e qualitativamente sufficienti a soddisfare la mobilità dei cittadini, disciplinati da appositi contratti di servizio da stipulare tra le imprese ferroviarie e lo Stato, o le regioni. Tali servizi, in presenza di richiesta di capacità per altri servizi, non possono comunque assorbire l'intera capacità delle tratte e delle fasce orarie interessate;

b) ai servizi di trasporto ad alta velocità effettuati totalmente o parzialmente su infrastrutture appositamente costruite o adattate e ai servizi di trasporto merci effettuati su linee specializzate per tali servizi, fatte salve le disposizioni di cui agli articoli 85, 86 e 90 del Trattato CEE."

In aggiunta vanno considerati prioritari i servizi di trasporto internazionale ai sensi della Direttiva 2001/14/CE.



Q.2.1.3 Con riferimento alla procedura di coordinamento quali criteri si ritiene eventualmente utile proporre per ridurre il ricorso alla medesima ed ottimizzare l'uso della capacità salvaguardando le esigenze della domanda?

2.2 Priorità in fase di assegnazione delle tracce

Q.2.2.1 Si chiede di conoscere osservazioni motivate in merito ai criteri di prioritizzazione nella assegnazione delle tracce definiti dall'art. 8 comma 3 del DPR 146/99.

2.4 Sintesi delle osservazioni

La maggioranza delle risposte pervenute nella Consultazione evidenzia l'esigenza di una maggiore trasparenza e cooperazione tra IF e GI nella fase di allocazione della capacità; ciò, sia nella fase precedente la richiesta di tracce da parte delle IF, che nelle fasi di armonizzazione e di coordinamento, quest'ultima svolta dal GI, in un confronto con le IF, in caso di richieste confliggenti. Alcune imprese ferroviarie fanno rilevare che l'attuale tendenza di altri GI in Europa è di anticipare la fase di coordinamento, attivandola all'occorrenza già dall'inizio della fase di costruzione del progetto orario.

Le IF impegnate nel trasporto merci richiedono una programmazione delle IPO⁵ coordinata con le richieste di tracce. Sarebbe apprezzata dalle stesse inoltre una maggiore informazione sulle tracce assegnate nell'anno in corso e sulle loro caratteristiche (tipologia di traffico, presenza di OSP).

In merito all'autonomia attualmente concessa al GI per l'armonizzazione delle tracce, che consente lo spostamento unilaterale di $\pm 15'$ dell'orario di partenza al fine di dirimere la sovrapposizione fra richieste confliggenti, non sembrano esserci particolari preoccupazioni in capo alle IF che operano nell'ambito del trasporto passeggeri a libero mercato⁶. Alcune delle Regioni che hanno risposto alla Consultazione, invece, lamentano la difficoltà che tale regime comporta nella gestione di sistemi integrati di servizi cadenzati e, pertanto, richiedono il riferimento a margini più stringenti.

Circa l'eventualità di allargare la partecipazione al processo di coordinamento a tutte le IF, ad una visione tendenzialmente favorevole da parte delle IF e delle Regioni, si contrappone la posizione del GI, che paventa il rischio di un aggravio della sua attività di programmazione, in quanto non solo non risponderebbe alla precipua finalità dello strumento in questione (che è volto a dirimere conflitti in relazione alle parti interessate), ma diverrebbe, sotto il profilo temporale, pratico e operativo, di difficile attuazione atteso il notevole numero di soggetti che sarebbero, peraltro in carenza di interesse, chiamati a partecipare alla procedura in parola.

Una Regione suggerisce di estendere fino alle 20:00 la fascia oraria serale assegnata al traffico pendolare. Una Associazione di IF attive nel trasporto merci richiede che venga data priorità nell'assegnazione di capacità a quelle imprese titolari di accordi commerciali all'origine della domanda di capacità.

Il GI, nella propria risposta alla Consultazione, dichiara di essere orientato ad adottare in prospettiva un'offerta "a catalogo", consistente nella predisposizione di tracce predefinite rispetto alle quali le IF possano avanzare le proprie richieste di capacità. Secondo il Gestore, le tracce inserite a catalogo, attraverso una preliminare analisi del mercato e con il coinvolgimento degli operatori ferroviari, si caratterizzerebbero per essere di fatto già armonizzate, con una conseguente sensibile attenuazione di conflittualità, che permarrrebbe solo in casi marginali e, segnatamente, allorché vi fossero identiche richieste da parte di più operatori rispetto a tracce oggetto dell'offerta "pre-confezionata".

2.5 Valutazioni dell'Autorità

Per quanto riguarda gli aspetti legati alla trasparenza ed alla possibile eliminazione di asimmetrie informative fra gli attori del mercato, le proposte di pubblicazione delle informazioni relative alla capacità allocata nell'orario di servizio in corso paiono meritevoli della massima attenzione. Si ritiene che tali informazioni debbano essere fornite

⁵ IPO: Interruzioni programmate in orario, generalmente per interventi di manutenzione, definite precedentemente alla predisposizione dell'orario di servizio, e che di conseguenza ne costituiscono un vincolo.

⁶ Occorre tuttavia rilevare che la fase di armonizzazione è una procedura introdotta con il PIR 2014, e pertanto ancora non sufficientemente sperimentata al momento della chiusura della Consultazione.



dal GI contestualmente a quelle relative all'impegno della capacità associato alla stipula della totalità degli Accordi quadro. Si veda a questo proposito la misura 1.6.1 (c).

Sulla questione della soluzione al problema di eventuali richieste confliggenti, la normativa comunitaria e quella nazionale prevedono che il GI debba assicurare che la capacità dell'infrastruttura sia assegnata equamente, in modo trasparente e non discriminatorio; devono essere soddisfatte tutte le richieste, *"anche tenendo conto, per quanto possibile, dei vincoli gravanti sui richiedenti, compresa l'incidenza economica sulla loro attività"*⁷. Per questa ragione, in caso di richieste confliggenti, è prevista una specifica procedura di coordinamento (che deve essere esposta nel PIR) con la quale *"In caso di richieste confliggenti, il GI si adopera al fine di coordinarle nell'ottica di conciliare per quanto possibile tutte le richieste anche, se del caso, proponendo capacità di infrastruttura diverse da quelle richieste"*⁸.

Nel PIR 2012 la compatibilizzazione delle richieste era disciplinata al paragrafo 4.4.2, secondo cui nel caso di richieste confliggenti, il GI avrebbe dovuto proporre alle IF interessate delle ipotesi alternative, sulle quali le stesse IF avrebbero dovuto esprimersi entro 5 giorni⁹. Per il trattamento delle richieste confliggenti, il PIR 2014 ha introdotto il processo di armonizzazione. Si tratta di una fase in cui il GI, ricevute tutte le richieste di tracce, verifica la reciproca compatibilità e tenta di conciliare le posizioni confliggenti modificando le tracce richieste nell'ambito di una fascia di tolleranza ($\pm 15'$). Tale conciliazione è successivamente comunicata formalmente alle IF in maniera contestuale al progetto di orario: solo in quel momento le IF possono proporre osservazioni. Se l'armonizzazione non porta ad un risultato positivo, si passa al coordinamento.

Ora, benché nella fase di allocazione delle tracce il numero di conflitti sia molto limitato e le disposizioni che consentono di snellire la procedura siano meritevoli di apprezzamento, l'introduzione di una fase in cui il GI, con un processo non trasparente, modifica le tracce richieste in una fascia di tolleranza significativa ($\pm 15'$) senza contraddittorio con i richiedenti può facilitare forme di discriminazione¹⁰. Occorre infatti ricordare che, specie nelle fasce di picco, anche pochi minuti di spostamento possono cambiare radicalmente la qualità di una traccia oraria, sia in termini di redditività che di efficacia (nel catturare, ad esempio, traffico in provenienza dalle linee su cui transita il servizio regionale), stante l'integrazione fra le diverse tipologie di servizi. Al fine di monitorare il processo di armonizzazione e di coordinamento, pare opportuno procedere all'acquisizione di informazioni annuali dal GI sulle modalità con cui si è pervenuti alla composizione delle richieste dei vari operatori nella programmazione dell'orario di servizio, con riferimento alle tracce richieste e a quelle concesse. Nelle fasce orarie di punta, poi, l'Autorità ritiene necessaria l'introduzione di una più contenuta soglia di flessibilità, pari a ± 10 minuti, in maniera da salvaguardare, per la porzione più critica e remunerativa del mercato, sia le esigenze rappresentate dagli Enti di programmazione del TPL che gli interessi commerciali di tutte le IF coinvolte. L'Autorità rileva infine che la procedura di armonizzazione beneficerebbe di maggiore trasparenza se fosse previsto un formale e tempestivo coinvolgimento delle IF richiedenti, qualora interessate da modifiche delle tracce, coinvolgimento che dovrebbe trovare espressa formulazione in tal senso all'interno del Prospetto informativo della rete.

Si condivide l'orientamento del GI, già manifestato nella bozza del PIR 2015, favorevole al ricorso a trasparenti criteri di priorità da seguire durante l'intero processo di assegnazione delle tracce orarie e non esclusivamente all'atto della dichiarazione di saturazione, oppure limitatamente alle infrastrutture specializzate, come è il caso attualmente. Nell'applicazione alle fasi progettuali dell'orario, i criteri non dovranno però avere finalità escludenti, ma costituire l'elemento su cui basare eventuali proposte alle IF di tracce diverse da quelle richieste, ferma restando l'osservanza del principio del soddisfacimento di tutte le richieste, tenendo conto *"dei vincoli gravanti sui richiedenti, compresa l'incidenza economica sulla loro attività"*¹¹.

A questo proposito, si deve convenire con quanto osservato da più parti che le disposizioni del DPR n. 146/1999 (che sono assunte nel PIR per il caso di conflitto di capacità su linee saturate) non siano sufficienti a delineare un sistema di priorità, tant'è vero che lo stesso Gestore le integra con ulteriori specifiche per il caso di linee

⁷ D.Lgs. n. 188/2003, art. 29, c.1.

⁸ D.Lgs. n. 188/2003, art. 29, c.4.

⁹ Nel PIR 2013 lo stesso paragrafo 4.4.2 risulta modificato, introducendo per le ipotesi alternative un limite di flessibilità: $\pm 15'$ con rispetto delle funzioni commerciali (se le tracce confliggono per più di 50 gg/anno).

¹⁰ Il GI ha osservato che il ricorso a margini di flessibilità ampi risponde invece all'esigenza di compatibilizzare richieste afferenti ad una serie di servizi promiscui (passeggeri AV/MLP/TPL, merci) che si svolgono spesso sugli stessi tratti di linea; caratteristica questa del sistema ferroviario nazionale che prevede ampie sovrapposizioni tra diverse tipologie di linee (tipicamente, AV e linee convenzionali).

¹¹ D.Lgs. n. 188/2003, art. 29 c.1.



sature; tali specifiche potrebbero essere ulteriormente declinate, dando seguito alle osservazioni pervenute dagli intervenuti alla Consultazione, introducendo o esplicitando i seguenti principi:

- estensione della fascia oraria caratterizzata da priorità per i servizi quantitativamente e qualitativamente necessari a soddisfare la mobilità dei cittadini disciplinati da appositi contratti di servizio, al fine di renderla più coerente con la reale distribuzione del traffico dei passeggeri pendolari;
- assegnazione di priorità, nell'allocazione annuale della capacità, ai titolari di Accordi quadro;
- incentivazione del trasporto merci, anche di natura nazionale e su linea non specializzata, nella fascia oraria notturna, con assegnazione di priorità alle Imprese Ferroviarie titolari di contratti commerciali sottoscritti, sottesi alla richiesta di tracce, per il trasporto di merci pericolose e per il trasporto combinato/integrato.

Come detto, il processo di coordinamento si colloca a valle di quello di armonizzazione, dove già si sono eventualmente composte talune richieste di accesso confliggenti; sulla base delle segnalazioni pervenute, il ricorso a tale procedura avviene peraltro in pochissimi casi. Unitamente a quello di armonizzazione, tale processo rappresenta un momento cruciale nella disciplina dell'accesso all'infrastruttura ferroviaria e deve essere pertanto improntato a criteri di trasparenza, equità e non discriminazione. A questo proposito, l'Autorità ritiene opportuno, al fine di eliminare le asimmetrie informative tra le IF partecipanti alla procedura di coordinamento, che il GI adotti fin da subito gli obblighi informativi inseriti nella Direttiva 2012/34/UE all'art.46(3)¹².

In merito alla questione del coinvolgimento di tutte le imprese ferroviarie nel processo di coordinamento, si osserva che una consultazione allargata a tutte le imprese, pur avendo il vantaggio della massima trasparenza nel processo di allocazione della capacità, potrebbe incrementare i costi di transazione connessi allo svolgimento della stessa procedura, allungandone oltremodo i tempi. Tuttavia, poiché in questa fase, possono essere presi in considerazione intervalli significativamente ampi (di norma maggiori di 30 minuti), i quali verosimilmente potrebbero riguardare un numero potenzialmente maggiore di imprese rispetto a quelle direttamente portatrici di richieste non armonizzabili, il coordinamento potrebbe essere allargato a quelle IF che, nel caso di rilevanti spostamenti di orario alle tracce interessate, dovessero a loro volta venire coinvolte.

Sull'ipotesi presentata dal GI di allestire un'offerta "a catalogo", si osserva che benché tale proposta, se implementata, potrebbe soddisfare le esigenze di pre-consultazione e pre-coordinamento invocate dalle IF, le sue modalità applicative potrebbero causare una limitazione della flessibilità nell'allocazione delle tracce, potenzialmente lesiva degli interessi di vari soggetti coinvolti e, in definitiva, della stessa ottimizzazione dell'uso dell'infrastruttura. L'Autorità si riserva in ogni caso di valutare, sulla base di ulteriori approfondimenti con il GI e le IF, l'offerta "a catalogo", anche in funzione delle concrete modalità di implementazione che il GI vorrà prospettare.

2.6 Misure di regolazione

- 2.6.1** Si prescrive al Gestore della infrastruttura della rete ferroviaria di fornire all'Autorità, entro il 31 dicembre di ogni anno, un documento informativo, in formato digitale elaborabile, che contenga:
- a) per ciascuna traccia richiesta nell'ambito della programmazione annuale del servizio: categoria, origine, destinazione, ora partenza, ora arrivo, fermate intermedie, istradamento, periodicità, materiale rotabile, richieste dalle Imprese ferroviarie ed assegnate dal Gestore della infrastruttura della rete ferroviaria;
 - b) segnalazione delle tracce rielaborate nel processo di armonizzazione, con le variazioni apportate;
 - c) segnalazione delle tracce oggetto di procedura di coordinamento e loro esiti.
- 2.6.2** Si prescrive al Gestore della infrastruttura della rete ferroviaria, nell'ambito del processo di armonizzazione, di ridurre la fascia di tolleranza a $\pm 10'$ nelle fasce orarie di punta.
- 2.6.3** Si prescrive al Gestore della infrastruttura della rete ferroviaria di inserire nel Prospetto informativo della rete la previsione esplicita del coinvolgimento, prima della conclusione del processo di armonizzazione, delle Imprese ferroviarie direttamente interessate da variazioni alle tracce richieste.

¹² "3. Il gestore dell'infrastruttura, sentiti i richiedenti interessati, cerca di risolvere eventuali conflitti. Le consultazioni in questo senso si basano sulla comunicazione gratuita, entro tempi ragionevoli e in forma scritta o elettronica, delle informazioni seguenti:
tracce ferroviarie richieste da tutti gli altri richiedenti sugli stessi itinerari;
tracce ferroviarie assegnate in via preliminare a tutti gli altri richiedenti sugli stessi itinerari;
tracce ferroviarie alternative sugli itinerari pertinenti proposte a norma del paragrafo 2;
descrizione dettagliata dei criteri utilizzati nella procedura di assegnazione della capacità."



- 2.6.4** Si prescrive al Gestore della infrastruttura della rete ferroviaria di integrare i seguenti criteri operativi nell'ambito del processo di allocazione della capacità:
- a) estensione della fascia oraria caratterizzata da priorità per i servizi quantitativamente e qualitativamente necessari a soddisfare la mobilità dei cittadini disciplinati da appositi contratti di servizio, al fine di renderla più coerente con la reale distribuzione del traffico dei passeggeri pendolari;
 - b) assegnazione di priorità, nell'allocazione annuale della capacità, ai titolari di Accordi quadro;
 - c) incentivazione del trasporto merci, anche di natura nazionale e su linea non specializzata, nella fascia oraria notturna, con assegnazione di priorità alle Imprese ferroviarie titolari di contratti commerciali sottoscritti, sottesi alla richiesta di tracce, per il trasporto di merci pericolose e per il trasporto combinato/integrato.
- 2.6.5** Si prescrive al Gestore della infrastruttura della rete ferroviaria di prevedere, nel Prospetto informativo della rete, l'inserimento delle informazioni da inviare ai soggetti coinvolti in procedure di coordinamento. Il contenuto minimo di tali informazioni dovrà comprendere:
- a) tracce ferroviarie richieste da tutti gli altri richiedenti sugli stessi itinerari;
 - b) tracce ferroviarie assegnate in via preliminare a tutti gli altri richiedenti sugli stessi itinerari;
 - c) tracce ferroviarie alternative proposte sugli itinerari pertinenti;
 - d) descrizione dettagliata dei criteri utilizzati nella procedura di assegnazione della capacità.
- Dette informazioni sono fornite senza che sia resa nota l'identità degli altri richiedenti, a meno che essi non vi abbiano acconsentito.
- 2.6.6** Si prescrive al Gestore della infrastruttura della rete ferroviaria di precisare, nel Prospetto informativo della rete, che le Imprese ferroviarie interessate possano portare all'attenzione dell'Autorità eventuali comportamenti discriminatori nella procedura di armonizzazione e/o di coordinamento nell'assegnazione delle tracce.