
Autorità di Regolazione dei Trasporti – Relazione annuale al Parlamento

Paragrafo 2.4, “L’accesso alle infrastrutture ferroviarie”

Nell’ambito delle attività del Piano di Rafforzamento Amministrativo - del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, è stata redatta la presente nota, relativa al Paragrafo 2.4 della Relazione annuale al Parlamento del 18 settembre 2024, in merito all’attività svolta dall’Autorità di Regolazione dei Trasporti.

La presente nota è la sintesi dei punti che compongono il Paragrafo 2.4, “**L’accesso alle infrastrutture ferroviarie**”: I canoni di accesso e utilizzo delle infrastrutture ferroviarie - La revisione dei criteri per la determinazione dei canoni - Il nuovo sistema tariffario della rete nazionale - I sistemi tariffari delle reti regionali interconnesse; Le indicazioni e le prescrizioni sui prospetti informativi delle reti regolate; Il Monitoraggio e la vigilanza – La verifica del recepimento delle disposizioni regolatorie da parte del gestore dell’infrastruttura nazionale - La verifica del recepimento delle disposizioni regolatorie da parte dei gestori delle infrastrutture regionali - La verifica relativa all’accesso agli impianti di servizio e ai servizi ferroviari; La notifica di nuovi servizi passeggeri e il test di verifica dell’equilibrio economico dei contratti di servizio.

L’accesso alle infrastrutture ferroviarie

Le funzioni di organismo di regolazione contemplate all’art. 37 del d.l. n.112/2015, in relazione all’infrastruttura ferroviaria, sono conferite all’Autorità dalla stessa norma che la istituisce e riguardano, in particolare, la definizione dei criteri per la determinazione dei pedaggi da parte del gestore dell’infrastruttura (GI), dei criteri di assegnazione delle tracce e della capacità, nonché la funzione di vigilanza in merito alla loro corretta applicazione da parte dello stesso GI. L’Autorità esercita le proprie funzioni nei confronti della società che gestisce l’infrastruttura nazionale, i.e. Rete ferroviaria italiana S.p.A. (RFI), e dei gestori delle infrastrutture regionali ad essa interconnesse, inoltre, esercita funzioni di controllo affinché il Prospetto informativo della rete (PIR) non contenga clausole discriminatorie e non attribuisca al gestore facoltà discrezionali da poter esercitare nei confronti dei richiedenti.

Ai fini della trasparenza, dell’equità e della non discriminatorietà delle condizioni di accesso e dei canoni, con l’obiettivo di incentivare la concorrenza, l’efficienza produttiva delle gestioni, il contenimento dei costi per gli utenti, per le imprese e per i consumatori, l’Autorità è intervenuta, principalmente con le delibere n. 70/2014 e n. 95/2023. In particolare quest’ultima incide in merito ai canoni di accesso, aggiornando i criteri inizialmente adottati con la delibera 96/2015, confermando un approccio di c.d. “efficient total cost”, che vincola il gestore della rete ferroviaria ad applicare tariffe di pedaggio non superiori a quelle che consentono il recupero dei costi totali (costi operativi e costi di capitale), al netto dei sussidi pubblici, con particolare attenzione ai costi di capitale derivanti dagli investimenti autofinanziati dal GI. Attraverso la citata delibera l’Autorità ha posto in essere le attività propedeutiche all’avvio di procedimenti afferenti alle tematiche di cui alla Misura 10.6 della delibera n. 95/2023, finalizzati, specificatamente, a i) definire un insieme di indicatori utili a misurare le prestazioni del GI.

In ordine all’accesso all’infrastruttura ferroviaria, l’Autorità è intervenuta sulle seguenti problematiche:

- limiti di capacità pluriennale di infrastruttura ferroviaria prenotabile tramite accordi quadro da parte dei richiedenti capacità;
- criteri di priorità da applicarsi in caso di coordinamento delle richieste di capacità avanzate in sede di allocazione annuale o pluriennale della stessa;

- criteri da utilizzare per la dichiarazione di saturazione della linea, rilevata per tratta e fascia oraria.

Con l'obiettivo di garantire il rispetto delle condizioni di equità, trasparenza e non discriminazione tra richiedenti capacità nell'accesso all'infrastruttura, all'ingresso nel mercato italiano, i citati interventi hanno indotto RFI a provvedere all'avvio dei processi di coordinamento nell'ambito dell'allocatione di capacità e delle analisi di capacità, nonché delle susseguenti elaborazioni dei piani di potenziamento dell'infrastruttura, in funzione dell'interesse manifestato dagli operatori, particolarmente per il segmento passeggeri, all'ingresso nel mercato italiano. Per quanto riguarda i servizi ferroviari, l'Autorità ha adottato la delibera n. 130/2019, che disciplina l'accesso agli impianti di servizio e ai servizi ferroviari da applicarsi a tutti gli operatori degli impianti di servizio interconnessi alle reti ferroviarie di cui all'art. 1, comma 1, lettera a), e comma 4, del citato d.lgs. n. 112/2015, ai GI, ai proprietari degli impianti di servizio, nonché ai richiedenti allaccio all'infrastruttura ferroviaria.

L'Autorità oltre a confermare una costante attenzione in ordine alla gestione degli spazi delle stazioni viaggiatori, nonché dei servizi di manovra, ha definito misure di regolazione specifiche per i centri di manutenzione, prevedendo che per quelli dedicati ai materiali rotabili impiegati per il servizio c.d. "alta velocità" (AV), valga l'obbligo di accesso generale di cui all'art. 13 comma 2 del d.lgs. n. 112/2015, nel caso sia possibile garantire la fornitura di servizi di manutenzione leggera; inoltre, con riguardo ai raccordi ferroviari, tramite i quali gli impianti di servizio si collegano alle reti ferroviarie, ha stabilito alcune misure volte a garantire l'allaccio alla rete a condizioni eque, trasparenti e non discriminatorie per i richiedenti.

I canoni di accesso e utilizzo delle infrastrutture ferroviarie

- La revisione dei criteri per la determinazione dei canoni

L'Autorità, preso atto degli esiti della relativa Verifica di impatto della regolazione (VIR), nonché dell'esperienza acquisita in fase di prima applicazione, al termine del primo periodo tariffario di applicazione (2016-2021), da parte del gestore dell'infrastruttura nazionale, dei criteri per la determinazione dei canoni di accesso e utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria, ha avviato il procedimento di revisione dei suddetti criteri e della loro estensione (con specificazioni) alle reti ferroviarie regionali interconnesse, conclusosi con la pubblicazione dell'atto di regolazione approvato con la delibera n. 95/2023, determinando altresì un cambio di passo nell'approccio alla gestione della rete ferroviaria nazionale, che garantisca un sostanziale miglioramento della performance sia del GI nella gestione della propria rete, in termini di ottimizzazione del suo utilizzo e di valorizzazione dell'asset nelle sue diverse componenti, sia delle imprese ferroviarie (IF), attraverso la previsione di incentivi a comportamenti più efficienti.

- Il nuovo sistema tariffario della rete nazionale

Con riferimento al sistema tariffario della rete nazionale, con l'obiettivo di revisionarne il modello alla luce del mutato scenario, scaturito anche dall'emergenza sanitaria, rendendo difficoltoso formulare ogni possibile previsione, l'Autorità interviene attraverso la predetta delibera n. 95/2023, successivamente al primo periodo regolatorio 2016-2021, durante il quale il precedente modello di regolazione ex delibera n. 96/2015 aveva consentito la continuità operativa del GI e la stabilizzazione del mercato attraverso un concertato sistema di proroghe del sistema tariffario in vigore nel 2021, definite con le delibere n. 114/2021 e n. 43/2022.

Con l'approssimarsi della decorrenza del termine del primo periodo regolatorio 2016-2021, RFI ha formulato le proprie proposte per il sistema tariffario del periodo regolatorio 2024-2028, in relazione, sia al PMdA sia ai servizi extra-PMdA, risultate tuttavia non idonee in seguito ad approfondimenti effettuati dall'ART. Pertanto, in data 27 settembre 2023 RFI formula una nuova proposta tariffaria, riferita al medesimo periodo regolatorio, anch'essa inerente rispettivamente al PMdA ed ai servizi extra-PMdA, che trasmette all'Autorità la quale, a seguito dell'attività istruttoria di competenza sulla documentazione

trasmessa, rileva alcune criticità comunicate in data 15 gennaio 2024 a RFI, proseguendo le interlocuzioni in ordine alle suddette criticità.

Successivamente, in data 16 febbraio 2024, RFI ha trasmesso all'Autorità le proprie proposte, riformulate, riferite al medesimo periodo tariffario 2024-2028, che nonostante le sopra indicate attività poste in essere dall'Autorità per garantire la definizione di proposte tariffarie conformi al vigente quadro regolatorio, contengono profili di non conformità tali da non consentire a RFI di porre rimedio entro un congruo termine idoneo a consentire alle IF di conoscere con ragionevole anticipo il quadro tariffario da applicarsi per il citato periodo. Pertanto, l'Autorità ha disposto la non conformità delle proposte presentate da RFI il 16 febbraio 2024, con la delibera n. 38/2024 prescrivendo a RFI:

- di elaborare una nuova proposta tariffaria da applicarsi con riferimento al periodo 2025-2029 e da presentarsi entro i termini disposti dalla delibera n. 95/2023 (30 giugno 2024);
- in via transitoria, di applicare anche per il 2025 i livelli tariffari relativi al 2021, già applicati anche al 2022, 2023 e 2024 (in applicazione delle citate delibere n. 114/2021 e n. 43/2022), incrementati annualmente del tasso di inflazione.

Il mancato riscontro di parte delle informazioni richieste, in esecuzione della sopra citata delibera n. 95/2023, ha comportato l'avvio di un procedimento sanzionatorio da parte dell'Autorità nei confronti di Trenitalia, successivamente estinto.

- I sistemi tariffari delle reti regionali interconnesse

Con riferimento alle reti regionali interconnesse, per effetto della delibera n. 95/2023 i parametri per la definizione dei canoni e delle tariffe per l'accesso alla rete e ai servizi ad essa connessi, definiti dalla delibera n. 96/2015, sono stati estesi, con opportuna specificazione, alle reti regionali interconnesse all'infrastruttura ferroviaria nazionale.

Sulla base del mancato accoglimento delle proposte tariffarie di RFI, in merito alle quali il Consiglio dell'Autorità attraverso la delibera n. 38/2024 ha sancito la non conformità al modello regolatorio approvato con la delibera 95/2023 e ha prescritto che RFI formulasse nuove proposte da applicarsi con riferimento al periodo 2025-2029, è scaturito un coerente slittamento di un anno del termine entro cui i gestori delle reti regionali interconnesse dovranno presentare le relative proposte tariffarie, riferite al periodo 2026-2030, fissato al 30 giugno 2025.

Con la medesima delibera si è, inoltre, disposto che i gestori delle reti regionali in questione pubblicassero, entro il mese di aprile 2024, un aggiornamento straordinario del PIR 2025 contenente i valori dei canoni e delle tariffe di accesso all'infrastruttura e per l'utilizzo dei servizi a essa connessi, offerti dai gestori medesimi, determinati adeguando i valori già adottati per l'orario di servizio 2023-2024, in considerazione dei soli aspetti inflattivi. I suddetti aggiornamenti sono stati regolarmente pubblicati da tutti i gestori delle infrastrutture ferroviarie regionali interessate.

Le indicazioni e le prescrizioni sui prospetti informativi delle reti regolate

Attraverso la delibera n. 188/2023, inerente al PIR 2024 e PIR 2025 della rete nazionale gestita da RFI, l'Autorità è intervenuta in merito ad alcune criticità emerse nel corso del 2023 o in occasione della consultazione sul PIR 2025, evidenziando in particolare la prescrizione con la quale RFI è stata invitata a rendere disponibile nel PIR un allegato tecnico grafico ove sia data evidenza delle tratte e degli impianti inseriti lungo i c.d. "corridoi silenziosi" per i quali vale il divieto di inoltro dei carri che risultano non conformi alle prescrizioni dell'articolo 5-bis del regolamento (UE) n.1304/2014 (STI NOISE), prevedendo inoltre la partecipazione al tavolo tecnico annuale.

Con l'obiettivo di ottimizzare l'utilizzazione della capacità, attraverso ulteriori prescrizioni:

- sono state definite le tempistiche di messa a disposizione, da parte di RFI, dei modelli d'esercizio di riferimento delle varie linee assentite in concessione;
- con riferimento al rispetto delle regole di utilizzo delle stazioni, è stato previsto che il GI debba valutare le richieste di capacità, considerando l'utilizzo, in forma di sistema, di più stazioni o impianti di servizio adiacenti o a distanza ragionevole.

Al fine di scongiurare possibili rilevanti interferenze col trasporto di merci pericolose tramite ferrovia e contenere il rischio dello stesso trasporto lungo le varie tratte, l'Autorità ha ritenuto necessario adottare una prescrizione volta a consentire un'adeguata programmazione industriale delle attività delle IF interessate e la conseguente ottimizzazione dei costi di produzione. In sintesi, la citata prescrizione prevede la messa a disposizione di un prospetto con una stima di tutti i parametri sulla cui base il GI valuta il rischio alla luce delle disposizioni e delle normative vigenti.

Per quanto attiene alle reti regionali interconnesse all'infrastruttura ferroviaria nazionale, sono state svolte le analisi sulle bozze finali dei PIR 2025, redatte dai GI per tutte le dodici reti individuate dal decreto ministeriale del 5 agosto 2016, ai fini dell'emanazione delle dovute indicazioni e prescrizioni dell'Autorità, che si è espressa ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. n. 112/2015. Con riferimento all'attività di emendamento dei PIR, in assenza di nuove disposizioni, è stata sostanzialmente finalizzata al consolidamento del contenuto dei documenti, all'allineamento, per quanto replicabile, ai contenuti del PIR del gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale, analogamente a quanto già previsto in materia di allocazione di capacità.

Il monitoraggio e la vigilanza

- La verifica del recepimento delle disposizioni regolatorie da parte del gestore dell'infrastruttura nazionale

Con l'obiettivo di accertare l'effettivo recepimento delle disposizioni regolatorie da parte del GI nazionale, l'Autorità effettua regolarmente una verifica e monitora costantemente i risultati dell'applicazione delle stesse al fine di garantire condizioni di accesso eque, trasparenti e non discriminatorie.

Nell'ambito delle attività di verifica del recepimento delle disposizioni regolatorie da parte del gestore dell'infrastruttura nazionale, con la delibera n. 126/2023, l'Autorità ha irrogato, nei confronti di RFI, una sanzione ai sensi dell'art. 37, comma 14, lett. a), del d.lgs. n. 112/2015, poiché, nel corso del 2022, il GI non ha rispettato i limiti nell'assegnazione della capacità quadro previsti al paragrafo 4.4.2.1 del PIR superando il limite dell'85% stabilito in merito alla capacità commerciale totale, il cui procedimento è tuttora in corso.

- La verifica del recepimento delle disposizioni regolatorie da parte dei gestori delle infrastrutture regionali

In ordine alle disposizioni regolatorie emanate sui PIR, è stata effettuata una verifica del loro corretto e completo recepimento, prevedendo altresì azioni di rafforzamento, al fine di assicurarne il conseguimento anche tramite aggiornamenti del PIR pubblicato nel mese di dicembre 2024 e/o dei suoi allegati.

Con riferimento alle disposizioni regolatorie in materia tariffaria, di cui alla delibera n. 95/2023, si è vigilato sul corretto adempimento del previsto obbligo dei gestori interessati in ordine alla trasmissione della documentazione di contabilità regolatoria, riferita all'esercizio 2022.

- La verifica relativa all'accesso agli impianti di servizio e ai servizi ferroviari

Con riferimento al reclamo presentato da Italo, ai sensi dell'art. 37, comma 9, del d.lgs. n. 112/2015, nei confronti di Grandi stazioni retail S.p.A. (GS Retail) in relazione alle tariffe per l'accesso agli spazi destinati a servizi di accoglienza e assistenza ai passeggeri nelle stazioni sotto la sua gestione, attraverso la delibera n. 190/2022, con cui è stato deciso il reclamo, sono state accertate alcune inadempienze di GS Retail relativamente alle tariffe per gli anni 2020 e 2021, rispetto al vigente quadro normativo e regolatorio. Conseguentemente è stato prescritto al GI di rideterminare le predette tariffe e sottoporle preventivamente alle valutazioni dell'Autorità, entro tre mesi dalla data della delibera stessa. Nel termine previsto dalla citata delibera, GS Retail ha sottoposto all'Autorità i calcoli rielaborati ed integrati di cui, con nota del 19 settembre 2023, ha comunicato la conformità in esito alle verifiche effettuate, confermando che la versione dei calcoli da ultimo trasmesse risultava conforme alla regolazione vigente, invitando pertanto GS Retail ad applicare le risultanti tariffe 2020 e 2021 e a ricalcolare conseguentemente anche le tariffe 2022 e 2023, tenendo conto degli esiti della complessiva attività condotta con riferimento agli anni 2020 e 2021.

Successivamente attraverso la delibera n. 20/2024, l'Autorità ha avviato un procedimento di adempimento alla suddetta sentenza, tuttora in corso, finalizzato al riesame, alla luce delle motivazioni della richiamata pronuncia, limitatamente alla parte in cui lamenta una discriminazione, da parte di RFI e GS Rail, nell'assegnazione degli spazi all'interno delle stazioni di Roma Termini, Firenze S. M. Novella e Verona Porta Nuova.

La notifica di nuovi servizi passeggeri e il test di verifica dell'equilibrio economico dei contratti di servizio

Conseguentemente alla ricezione delle comunicazioni di avvio di nuovi servizi da parte di Longitude Holding S.r.l. (LH)123, di OBB Italia S.r.l. (OBB)124 e di DB Bahn Italia S.r.l. (DB)125, da parte dell'Autorità, scaturite dall'apertura del mercato ferroviario nazionale passeggeri alle imprese europee dotate di licenza ferroviaria, pubblicate nell'apposita sezione predisposta sul sito web dell'Autorità, con delibera n. 186/2023127, l'Autorità ha avviato – su istanza di Trenitalia128 – il procedimento concernente il test dell'equilibrio economico (EET) del CdS fra MIT, MEF e Trenitalia per gli anni 2017-2026, ai sensi della delibera n. 156/2020129, in relazione ai nuovi servizi ferroviari Roma-Reggio Calabria, Torino-Milano-Lecce, Torino-Milano-Reggio Calabria e Roma-Venezia proposti da LH. Fermo restando il criterio della sovrapposizione come identificato dall'Impresa affidataria (IA), l'istruttoria ha riguardato i possibili impatti sui soli servizi operati sulle relazioni Roma-Reggio Calabria e Roma-Venezia, corrispondenti a sei treni Intercity sul collegamento Roma Termini-Reggio Calabria Centrale e quattro treni Intercity sul collegamento Roma Termini-Venezia Mestre.

L'Autorità, in materia di sostituibilità, non ha riscontrando una sufficiente condizione tra nuovi servizi ferroviari e servizi a mercato AV, alla luce della valutazione circa i tempi di percorrenza, le stazioni servite, il livello di qualità dei servizi e le tariffe applicate, diversamente da quanto sostenuto dal proponente. A seguire, è stata avviata la verifica dell'incidenza finanziaria. Con riferimento poi alla quantificazione della domanda annua sottratta, il criterio di ponderazione adottato per l'allocazione della stessa è stato il numero dei posti-treno riferito ai servizi reputati in concorrenza. Con l'obiettivo di consentire ai soggetti interessati di poter formulare eventuali osservazioni, l'esito delle risultanze istruttorie è stato comunicato agli stessi in data 13 febbraio 2024, indicando la data del 23 febbraio 2024 quale termine per poterle comunicare.

Sulla base degli esiti delle opportune verifiche, l'Autorità attraverso la delibera n. 33/2024, ha concesso a LH il diritto di accesso all'infrastruttura ferroviaria nazionale, ai sensi del regolamento di esecuzione (UE) n. 2018/1795, per lo svolgimento del servizio di trasporto ferroviario passeggeri sulle tratte Roma-Reggio Calabria e Roma-Venezia, tenuto conto, altresì, dei riscontri a quanto argomentato da Trenitalia.