

Parere al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti sull'Aggiornamento 2016 del Contratto di Programma - parte investimenti 2012-2016 (CdP-I) tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e Rete Ferroviaria Italiana S.p.A., reso dell'Autorità di regolazione dei trasporti ai sensi dell'art. 15, comma 2, del decreto legislativo 15 luglio 2015, n. 112

L'Autorità di regolazione dei trasporti (di seguito: Autorità), nella seduta del 24 marzo 2017

premessi che:

- il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ("MIT"), per dare attuazione a quanto previsto dall'art. 15, comma 2, del decreto legislativo 15 luglio 2015, n. 112, ha trasmesso all'Autorità, con nota del 1° febbraio 2017 (prot. ART 644/2017), lo schema di Aggiornamento 2016 ("Aggiornamento") del Contratto di Programma - parte investimenti 2012-2016 ("CdP-I") tra lo stesso MIT ed R.F.I. S.p.A. ("RFI");
- la relazione informativa, ad esso allegata, evidenzia che l'Aggiornamento, siglato il 17 giugno 2016, è stato esaminato nella seduta del 10 agosto 2016 dal CIPE, che si è espresso con parere favorevole. L'art. 10 della legge 1° dicembre 2016, n. 255, di conversione del c.d. Decreto Fiscale, ha poi approvato "ope legis" l'Aggiornamento, e solo successivamente a tale approvazione si è provveduto all'invio all'Autorità per l'espressione del parere obbligatorio di cui all'art. 15, comma 2, del d.lgs. 112/2015;
- l'Aggiornamento, a seguito dell'approvazione, è stato inoltre pubblicato sul sito web di RFI, al fine di consentire l'informativa ai "richiedenti", prevista dal citato art. 15, comma 2;
- l'Aggiornamento sul quale è chiamata ad esprimersi l'Autorità risulta, per quanto illustrato, già formalmente approvato in sede legislativa, nonché sottoscritto dalle parti;

ed evidenziato che le tempistiche e modalità di definizione del CdP-I devono assicurare le necessarie sinergie e coerenze con i processi di regolazione tecnica ed economica del sistema ferroviario nel suo complesso, al fine di consentirne, in ottica prospettica, il funzionamento ottimale, ritiene di svolgere le seguenti considerazioni.

I. Profili giuridici e regolatori

Ai sensi dell'art. 15, comma 2, del d.lgs. 112/2015, l'Autorità deve essere informata dal MIT sul contenuto del Contratto di Programma fra il gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale e lo Stato, al fine di consentire alla stessa "di esprimersi al riguardo prima che esso sia sottoscritto, soprattutto in materia di interventi nei terminali e scali merci, nei nodi urbani, nelle stazioni e nei collegamenti[i] con i porti". Secondo quanto stabilito dal comma 1 del medesimo articolo, il Contratto di Programma deve inoltre essere stipulato "per un periodo minimo di cinque anni, nel rispetto dei principi e parametri fondamentali di cui all'allegato II del presente decreto", e "le condizioni dei contratti di programma e la struttura dei pagamenti ai fini dell'erogazione di fondi al gestore dell'infrastruttura sono concordate in anticipo e coprono l'intera durata del contratto".

Lo stesso art. 15 del citato decreto legislativo prevede, poi, che il finanziamento erogato nei contratti di programma costituisca uno dei riferimenti di cui il gestore dell'infrastruttura deve tener conto ai fini dell'elaborazione ed aggiornamento del "piano commerciale", anch'esso da trasmettere all'Autorità, avente

lo scopo di garantire - tra l'altro - l'uso, la fornitura e lo sviluppo ottimali ed efficienti dell'infrastruttura ferroviaria nazionale¹, e di cui il gestore stesso è tenuto ad accertare la coerenza dei contenuti rispetto alle previsioni del contratto².

Nell'esercizio della attività regolatoria di competenza, con particolare riguardo all'art. 37 della legge istitutiva dell'Autorità, che impegna la stessa *“a garantire, secondo metodologie che incentivino la concorrenza, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese e i consumatori, condizioni di accesso eque e non discriminatorie alle infrastrutture ferroviarie”*³, ed in attuazione, tra l'altro, di quanto previsto dall'art. 17, comma 1, del d.lgs. 112/2015, l'Autorità ha definito i criteri per la determinazione del canone per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria da parte del gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale, nonché dei corrispettivi dei servizi ad essa afferenti (delibera ART n. n. 96/2015 del 13 novembre 2015, recante *“Criteri per la determinazione dei canoni di accesso e utilizzo dell'Infrastruttura ferroviaria”*).

Con particolare riferimento agli investimenti oggetto del CdP-I, si è con tale delibera disposto che:

- a) i costi totali efficienti da remunerare con il canone di accesso all'infrastruttura siano computati al netto delle eccedenze commerciali derivanti dalla gestione dell'infrastruttura ferroviaria (misura n. 6);
- b) il valore netto contabile delle immobilizzazioni, ai fini della sua remunerazione, sia rappresentato dai costi su base storica al netto di eventuali contributi pubblici in conto impianti, ivi compresa la parte finanziata tramite CdP-I (misura n. 16).

Si evidenzia infine che il CIPE, nella sua seduta del 1° dicembre 2016, ha preso atto delle *“Linee Guida per la valutazione degli investimenti in opere pubbliche nei settori di competenza del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti”* previste dal d.lgs. 228/2011 e propedeutiche al Documento Pluriennale di Pianificazione dello stesso MIT.

Tra i principi cui deve orientarsi la valutazione ex-ante dei fabbisogni di investimenti in opere pubbliche, vanno annoverate (paragrafo 2.1 delle citate Linee Guida):

- *“l'analisi dello scenario attuale di domanda e di offerta;*
- *l'identificazione degli scenari futuri di analisi (...);*
- *la previsione della domanda in tali scenari;*
- *la stima del funzionamento del sistema domanda-offerta (ad es. grado di saturazione delle infrastrutture) e dei relativi impatti sull'ambiente esterno (...).”*

Il citato documento, in considerazione:

- (i) dell'impossibilità pratica di applicare le procedure in esso descritte in un periodo di tempo limitato e

¹ Art. 15, cit., comma 5: *“Nell'ambito della politica generale di Governo e tenendo conto della Strategia di cui all'articolo 1, comma 7, e del finanziamento erogato di cui al comma 1, il gestore dell'infrastruttura ferroviaria è tenuto all'elaborazione ed all'aggiornamento di un piano commerciale comprendente i programmi di finanziamento e di investimento, da trasmettere al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ed all'organismo di regolazione. Il piano ha lo scopo di garantire l'uso, la fornitura e lo sviluppo ottimali ed efficienti dell'infrastruttura, assicurando al tempo stesso l'equilibrio economico e finanziario e prevedendo i mezzi per conseguire tali obiettivi”*.

² Art. 15, cit., comma 7.

³ Così l'art. 37, comma 2, lettera a), del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, mentre il comma 6-ter del medesimo articolo precisa che *“[r]estano ferme le competenze del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, del Ministero dell'economia e delle finanze nonché del CIPE in materia di approvazione di contratti di programma nonché di atti convenzionali, con particolare riferimento ai profili di finanza pubblica”*.

(ii) della necessità di garantire continuità rispetto agli impegni assunti in passato, nei casi in cui tali impegni abbiano dato origine ad obbligazioni giuridicamente vincolanti, ovvero, a maggior ragione, ove si tratti di completamenti di opere già in corso di realizzazione

ha previsto una procedura “transitoria” (di prima attuazione⁴), che rappresenta una deroga temporanea al rigoroso processo di valutazione ivi delineato, ma non ai principi che ne hanno ispirato la stesura.

II. Osservazioni dell’Autorità

Alla luce di quanto illustrato, anche al fine di fornire un preliminare riferimento per la predisposizione del nuovo CdP-I riguardante il periodo 2017-2021, che dovrà tra l’altro necessariamente tenere conto sia delle misure regolatorie assunte dall’Autorità nell’esercizio delle proprie funzioni, sia del contenuto delle “*Linee guida del Ministero delle infrastrutture e trasporti per la valutazione degli investimenti in opere pubbliche*”, si ritiene opportuno rilevare quanto segue.

In merito alle aree di intervento previste dall’art. 1, si rileva che una parte consistente delle nuove risorse 2016 (circa il 59%) è destinata allo sviluppo infrastrutturale della rete, secondo la seguente categorizzazione:

- Area A3) “*upgrading e sviluppo*” (articolata in “*Aree metropolitane e linee regionali*”, “*Corridoi Viaggiatori*”, “*Corridoi Merci*”), con riferimento a “*proposte RFI per il superamento dei colli di bottiglia*” (v. pag. 10 del CdP-I, Tavola 1, riga 03);
- Area A4) “*potenziamento e sviluppo infrastrutturale*” (articolata su base regionale e secondo le strategie di sviluppo dei diversi Corridoi europei) con riferimento a “*Rete Convenzionale/Alta capacità*” (v. pag. 10 del CdP-I, Tavola 1, riga 04).

Inoltre, nell’ottica del servizio finale fornito agli utenti (passeggeri e merci), si ritiene, anche ai sensi di quanto previsto dall’art. 37, comma 2, del d.l. 201/2011, che le parti pertinenti del testo contrattuale debbano prevedere, in relazione alle tabelle di dettaglio già rinvenibili al suo interno (pagg. 9-76), adeguati elementi contenutistici in linea con quanto espressamente previsto dall’allegato II (Principi e parametri fondamentali del contratto di programma) al d.lgs. 112/2015, il quale al punto 3 dispone che il CdP-I deve includere “*gli indicatori di prestazione e di qualità comprendenti elementi quali: (a) prestazione del treno, ad esempio in termini di velocità di regime e affidabilità, e soddisfazione dell’utente; (b) capacità della rete*”; in tal modo, specialmente per ciascuno degli interventi finanziari relativi alle Aree A3 ed A4, sarebbe meglio individuabile il beneficio atteso in termini prestazionali, a vantaggio delle Imprese Ferroviarie e, da ultimo, degli Utenti.

Sempre con riferimento al punto 3 dell’allegato II al d.lgs. 112/2015, lo stesso prevede che il CdP-I definisca “*gli indicatori di prestazione e di qualità comprendenti elementi quali: [...] c) gestione degli asset; d) volumi di attività e di spesa annuale; e) livelli di sicurezza; f) protezione ambientale*”, attualmente non tutti rinvenibili o appropriati nel testo in esame.

In merito alla “*gestione degli asset*”, si segnala la necessità che il contenuto informativo delle Tabelle del CdP-I risulti anche funzionale all’espletamento:

⁴ Riferita alle “*modalità di valutazione e selezione attraverso le quali, nelle more della piena applicazione delle norme previste dal Codice degli Appalti in vigore dal 18 Aprile 2016, saranno individuate le opere che confluiranno nel primo Documento Pluriennale di Pianificazione*” (tale primo DPP è da approvarsi, ai sensi dell’art. 201, comma 7 del Codice degli appalti di cui al d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, entro un anno dall’entrata in vigore di tale Codice).

- a. dell'obbligo, previsto dall'art. 15, comma 8, del d.lgs. 112/2015⁵, di predisposizione ed aggiornamento, da parte del Gestore dell'Infrastruttura del "Registro dei Beni", che *"deve essere corredato delle spese dettagliate per il rinnovo e il potenziamento dell'infrastruttura ferroviaria e viene utilizzato per valutare il finanziamento necessario alla loro riparazione o sostituzione"*;
- b. degli obblighi di contabilità regolatoria definiti nel titolo IV (Contabilità regolatoria) della delibera n. 96/2015 dell'Autorità.

Sempre con riferimento alla *"gestione degli asset"*, è noto che RFI dispone di una dettagliata banca dati dei cespiti in gestione, articolata in quattro viste (Fisico-manutentiva, Catastale, Locativa e Patrimoniale), ognuna funzionale all'espletamento di attività specifiche del vasto insieme dei processi che ruotano intorno alla gestione del Patrimonio del Gestore dell'Infrastruttura. In tale ambito particolarmente significativa potrebbe risultare l'inclusione, nelle parti pertinenti del testo contrattuale, di specifici indicatori sul livello di sfruttamento commerciale del rilevante Patrimonio rientrante nella disponibilità di RFI.

Con riferimento ai *"volumi di attività e di spesa annuale"*, si evidenzia che nel CdP-I sono presenti *"indicatori di prestazione e di qualità"* comprendenti tali elementi, nonché una connessa funzione di misurazione delle performance del Gestore (art. 8), limitata ad un paniere ricomprendente tutti i progetti di investimento rilevanti per i quali è stata già approvata la progettazione definitiva. Al riguardo appare opportuno individuare strumenti di monitoraggio ulteriori, finalizzati ad incentivare comportamenti ottimizzanti da parte del Gestore nell'adempiere agli impegni contrattuali, considerata anche la limitata incidenza del connesso regime sanzionatorio, in rapporto al rilevante volume di finanziamenti contemplato dal contratto in esame (circa 9 Mld di euro per il solo 2016).

In generale, si segnala la necessità che i Contratti di Programma, e i relativi eventuali aggiornamenti, i quali dovranno opportunamente seguire un *iter* temporale coerente con le misure regolatorie adottate dall'Autorità, anche in ottemperanza del disposto del n. 9) dell'Allegato II al d.lgs. 112/2015, risultino articolati tenendo conto anche di quanto segue:

1. commisurazione della penale (con utilizzo di una terminologia uniforme, adoperando sempre il termine "penale" e non "sanzione pecuniaria") all'entità del danno subito dal committente, in modo da renderla proporzionale al ritardo o all'inadempimento, e conferendo in particolare alla stessa una maggiore efficacia deterrente, sia rispetto all'importo complessivo delle opere sia allo scostamento prestazionale;
2. revisione della clausola di esonero da responsabilità, in maniera tale da commisurare la diligenza usata a quella professionale piuttosto che a quella ordinaria;
3. definizione degli effetti giuridici dell'inadempimento, specificando se costituisca o meno causa di risoluzione del contratto ai sensi dell'art. 1456 c.c. (Clausola risolutiva espressa);
4. collegamento dell'inadempimento ad una quantificazione del danno relativo, oltre alla risarcibilità del danno ulteriore (art. 1382 c.c. – Clausola penale);
5. individuazione di forme più veloci di risoluzione delle controversie rispetto al ricorso alla giurisdizione ordinaria.

⁵ *"Il gestore dell'infrastruttura entro un anno dall'entrata in vigore del presente decreto legislativo, mette a punto e aggiorna annualmente un registro dei propri beni e dei beni della cui gestione è responsabile, dandone adeguata informativa al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.*

Tale registro deve essere corredato delle spese dettagliate per il rinnovo e il potenziamento dell'infrastruttura ferroviaria e viene utilizzato per valutare il finanziamento necessario alla loro riparazione o sostituzione".

Anche in merito ai *“livelli di sicurezza”* ed alla *“protezione ambientale”*, si evidenzia l’opportunità di inserire nel testo contrattuale *“indicatori di prestazione e di qualità”* comprendenti tali elementi, con connesse forme di misurazione quantitativa delle performance del Gestore.

Con particolare riferimento all’iter di approvazione ed eventuale aggiornamento dei Contratti di Programma nonché al relativo inquadramento strategico, si ritiene fondamentale che gli stessi vengano concepiti, articolati e finalizzati nel rispetto dei seguenti principi:

- adozione di tempistiche e modalità di definizione del testo contrattuale tali da assicurare le necessarie sinergie e coerenze con i processi di regolazione tecnica ed economica del sistema ferroviario nel suo complesso - inteso come insieme armonico dei sottosistemi dell’offerta e della domanda - nonché con i processi di pianificazione istituzionale dei trasporti ai diversi livelli territoriali, al fine di consentire il funzionamento ottimale del sistema, in ottica prospettica sia di breve, che di medio e lungo periodo;
- evidenziazione del nesso funzionale e della coerenza tra Contratto di Programma e Piano Commerciale, in particolare per quanto concerne i programmi di finanziamento e di investimento e lo sviluppo ottimale dell’infrastruttura, di cui all’art. 15, comma 5, del d.lgs. 112/2015;
- inclusione dei soli investimenti per i quali si sia proceduto all’applicazione delle *“Linee Guida per la valutazione degli investimenti in opere pubbliche nei settori di competenza del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti”* previste dal d.lgs. 228/2011 e propedeutiche al Documento Pluriennale di Pianificazione dello stesso MIT.

Il Presidente
Andrea Camanzi

Dichiaro che il presente documento informatico è conforme all’originale cartaceo ed è firmato digitalmente ai sensi dell’art. 21 del d.lgs. n. 82/2005.

Il Presidente
Andrea Camanzi