

Parere n. 11/2017

Parere al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti sullo schema del nuovo Contratto di Programma - parte investimenti 2017-2021 tra il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e Rete Ferroviaria Italiana S.p.A., reso dall'Autorità di regolazione dei trasporti ai sensi dell'articolo 15, comma 2, del d.lgs. 112/2015

L'Autorità di regolazione dei trasporti (di seguito: Autorità), nella seduta del 30 novembre 2017

premesso che:

- il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (di seguito: MIT), per dare attuazione a quanto previsto dall'articolo 15, comma 2, del decreto legislativo 15 luglio 2015, n. 112, ha trasmesso all'Autorità, con nota del 27 settembre 2017 (prot. ART 6906/2017), lo schema del nuovo Contratto di Programma - parte Investimenti 2017-2021 (di seguito: CdP-I) tra lo stesso MIT ed Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. (di seguito: RFI);
- la relazione informativa, allegata al citato schema contrattuale, evidenzia che lo stesso è stato esaminato nella seduta del 7 agosto 2017 dal CIPE, che si è espresso con parere favorevole raccomandando di apportare alcune modifiche;
- lo schema del nuovo CdP-I è stato pubblicato sul sito web di RFI, al fine di consentire l'informativa ai "richiedenti", prevista dal citato articolo 15, comma 2, del d.lgs. 112/2015;
- il CIPE, con delibera n. 68/2016 pubblicata il 13 aprile 2017, e l'Autorità, nel parere n. 1/2017 del 24 marzo 2017, hanno rilevato la necessità che il CdP-I 2017-2021 tenga conto delle *"Linee guida del MIT per la valutazione degli investimenti in opere pubbliche"* ai sensi del d.lgs. 228/2011;
- nel mese di aprile 2017, con il Documento di Economia e Finanza 2017, è stato approvato l'allegato *"Connettere l'Italia: fabbisogni e progetti di infrastrutture"*, redatto dalla Struttura tecnica di missione del MIT, che anticipa le linee di indirizzo strategico per individuare i fabbisogni infrastrutturali al 2030 e che costituirà parte integrante del Documento Programmatico Pluriennale (di seguito: DPP) sulla base del quale saranno individuate le priorità di investimento;

ritiene di svolgere le seguenti considerazioni.

I. Profili giuridici e regolatori

Ai sensi dell'articolo 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 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. 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"*.

Inoltre, il comma 5 dello stesso articolo 15, nell'attuare la previsione di cui all'articolo 8, paragrafo 3, della direttiva 2012/34/UE¹, prevede 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", da trasmettere al MIT ed all'Autorità, avente lo scopo di garantire - tra l'altro - l'uso, la fornitura e lo sviluppo ottimali ed efficienti dell'infrastruttura ferroviaria nazionale².

Il medesimo articolo 15 stabilisce poi, al comma 6, che il gestore dell'infrastruttura debba assicurare che i richiedenti noti e, su loro richiesta, i richiedenti potenziali, abbiano accesso alle informazioni pertinenti e la possibilità di esprimersi sul contenuto del piano commerciale, riguardo alle condizioni di accesso e di uso, nonché alla natura, fornitura e sviluppo dell'infrastruttura, prima della sua approvazione da parte del gestore dell'infrastruttura, e che a tal fine lo stesso gestore debba pubblicare, sul proprio sito internet, il piano commerciale tre mesi prima della relativa adozione, concedendo ai richiedenti trenta giorni per esprimere un parere non vincolante sulle tematiche suddette.

Infine, il gestore stesso è tenuto ad accertare la coerenza tra le disposizioni del contratto ed il piano commerciale³.

Nell'esercizio dell'attività regolatoria di competenza, con particolare riguardo all'articolo 37 del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, ai sensi del quale l'Autorità provvede *"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"*⁴, ed in attuazione, tra l'altro, di quanto previsto dall'articolo 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, nonché dei corrispettivi dei servizi ad essa afferenti, da parte del gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale (delibera ART n. 96/2015 del 13 novembre 2015, recante *"Criteri per la determinazione dei canoni di accesso e utilizzo dell'Infrastruttura ferroviaria"*).

¹ L'articolo 8, paragrafo 3, della direttiva 2012/34/UE dispone che il gestore dell'infrastruttura definisca un piano commerciale comprendente i programmi di investimento e di finanziamento, finalizzato a: *"garantire l'uso, la fornitura e lo sviluppo ottimali ed efficienti dell'infrastruttura, assicurando al tempo stesso l'equilibrio finanziario e prevedendo i mezzi per conseguire tali obiettivi. Il gestore dell'infrastruttura accerta che i richiedenti noti e, su loro richiesta, i richiedenti potenziali abbiano accesso alle informazioni pertinenti e la possibilità di esprimersi sul contenuto del piano commerciale riguardo alle condizioni di accesso e di uso e alla natura, fornitura e sviluppo dell'infrastruttura prima della sua approvazione da parte del gestore dell'infrastruttura"*.

² Articolo 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"*.

³ Articolo 15 cit., comma 7.

⁴ Così l'articolo 37, comma 2, lettera a), del d.l. 201/2011, mentre il comma 6-ter del medesimo articolo precisa che *"Restano 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. Osservazioni dell'Autorità

Alla luce del quadro giuridico e regolatorio illustrato, si ritiene preliminarmente di evidenziare la necessità che la programmazione degli investimenti e dei finanziamenti correlati, definiti e coordinati nel piano commerciale e nel Contratto di Programma in esame, sia:

- in grado di assicurare l'indipendenza del gestore dell'infrastruttura;
- finalizzata al rispetto dei principi di efficienza, efficacia, economicità, trasparenza, separazione contabile e rendicontazione;
- improntata a garantire l'uso, la fornitura e lo sviluppo finanziariamente sostenibili dell'infrastruttura ferroviaria nazionale, nonché ad assicurare l'accesso alle informazioni attinenti a detta programmazione e la consultazione dei richiedenti accesso, anche potenziali, preventivamente alla fase di approvazione della programmazione.

A tal fine si rende necessario garantire:

- l'inclusione dei soli investimenti per i quali si sia preventivamente 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 decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 228, e propedeutiche al Documento Pluriennale di Pianificazione dello stesso MIT;
- l'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'articolo 15, comma 5, del d.lgs. 112/2015, pubblicando, per ogni intervento, opportuni indicatori di prestazione e qualità con particolare attenzione ai profili legati all'incremento della capacità (infrastrutture saturate), nel rispetto dei citati principi di efficienza, efficacia, economicità.

Quanto alla condivisione preventiva delle informazioni attinenti alla programmazione, avendo preso atto che la Direzione Generale competente del MIT, con la citata nota del 27 settembre, ha richiesto solo in tale data al gestore dell'infrastruttura di informare i richiedenti accesso e, su loro richiesta, i richiedenti potenziali, sul contenuto del Contratto di Programma in esame, l'Autorità ribadisce che il CdP-I deve essere uno strumento mirato a programmare lo sviluppo della rete ferroviaria nazionale ai fini dell'ottimizzazione del suo utilizzo da parte dei soggetti interessati. Conseguentemente, il processo di definizione del Contratto di Programma deve necessariamente comprendere una fase di adeguata informazione preventiva delle Parti interessate, soprattutto riguardo a quegli interventi che impattano sull'efficienza produttiva delle gestioni pertinenti, sulla capacità dell'infrastruttura (con particolare riferimento ai casi di infrastruttura saturata) e sui costi per le imprese, gli utenti ed i consumatori. Ciò consentirà agli operatori economici abilitati a richiedere l'accesso alla rete di adeguare ed ottimizzare per tempo la programmazione dell'esercizio e lo sviluppo delle attività industriali di pertinenza.

Più nello specifico, in relazione alle previsioni del CdP-I, si ritiene necessario:

- in tema di potenziamento, sviluppo e gestione delle reti ferroviarie regionali (articolo 6, comma 2):
 - i. prevedere, nel caso in cui RFI acquisisca la gestione o provveda ad effettuare interventi di potenziamento e sviluppo su ferrovie regionali, che il CdP-I sia aggiornato con le ulteriori necessarie schede di intervento o quantomeno con l'indicazione degli opportuni rimandi agli atti (accordi e contratti) stipulati dal gestore e le parti interessate, prevedendo l'obbligo che tali atti siano

- corredati da schede descrittive degli interventi analoghe per finalità e struttura a quelle predisposte per il CdP-I in esame;
- ii. introdurre, nell'ipotesi in cui RFI acquisisca la gestione di tali reti, un obbligo informativo nei confronti dell'Autorità al fine di consentirle, in particolare con riferimento al sistema di imposizione dei canoni di accesso all'infrastruttura ed ai correlati servizi, di integrare la pertinente attività regolatoria nel contesto della regolazione dell'infrastruttura del gestore RFI;
 - in tema di predisposizione e aggiornamento del DPP (articolo 4, comma 1, lettera d), al fine di monitorare i possibili sviluppi infrastrutturali nonché le esigenze di esercizio poste dal gestore e dagli operatori del mercato del trasporto ferroviario alle base di questi, e poter valutare con adeguato anticipo i connessi requisiti informativi nei confronti dei richiedenti accesso alla rete ferroviaria nazionale, fermo restando il pieno rispetto delle prerogative istituzionali del Governo in materia di investimenti, ricevere copia:
 - a) dei documenti relativi alle schede informative per le valutazioni dell'ammissibilità a finanziamento dei progetti definiti "*invarianti*" o in "*project review*";
 - b) degli studi di pre-fattibilità per i nuovi investimenti, per i quali si intende richiedere il finanziamento per l'avvio del progetto di fattibilità;
 - c) dei dossier di valutazione "*ex ante*" per i nuovi investimenti che necessitano del finanziamento per ulteriori fasi progettuali e/o realizzative, nonché dell'eventuale aggiornamento dei dossier [punti (i), (ii), (iii)];
 - per gli interventi di potenziamento del reticolo merci, prevedere l'obbligo, da parte del gestore, di motivare gli stessi all'interno delle singole schede di intervento, dando evidenza delle esigenze di esercizio connesse a tali interventi, con particolare riguardo ai casi in cui tali potenziamenti avvengano su tratte o impianti non compresi nelle reti TEN-T o nei corridoi RFC, ma a questi attigui o comunque connessi. Si ritiene, inoltre, opportuno che in tali casi debba essere esplicitamente valutata la necessità di aggiornare di conseguenza le informazioni inerenti ai corridoi RFC ed alle reti TEN-T core e comprehensive.
 - con riferimento all'ottimizzazione ed al monitoraggio dei costi e dei tempi di esecuzione delle attività del gestore dell'infrastruttura volte all'adempimento degli impegni assunti con il contratto di cui trattasi (articolo 4, comma 2, lettere a), d) ed e)), fornire copia all'Autorità della documentazione trasmessa a tali fini dal gestore dell'infrastruttura al Ministero competente, onde consentire all'Autorità sia l'acquisizione di informazioni funzionali all'esercizio delle attività di competenza in materia di regolazione economica, sia la fornitura di supporto tecnico-analitico alle strutture del Ministero competenti per le attività di vigilanza e monitoraggio in materia.

Per quel che concerne, invece, i nuovi investimenti, dei quali come evidenziato sarebbe opportuno conoscere preventivamente gli esiti delle valutazioni effettuate ex d.lgs. 228/2011, si prende atto che gli stessi ammontano a complessivi 13,3 miliardi di euro e risultano ripartiti nello schema di CdP-I come segue:

- 1) sicurezza ed adeguamento ad obblighi di legge (circa 2 miliardi di euro). Tali finanziamenti sono finalizzati all'effettuazione di investimenti che rappresentano il proseguimento degli interventi necessari a contenere i rischi nelle gallerie, nelle zone sismiche e in quelle soggette a dissesto idrogeologico, oltre a contemplare interventi per la salvaguardia dell'ambiente, per la mitigazione del rumore e per la soppressione dei passaggi a livello e la protezione in sicurezza delle interferenze strada-ferrovia. Tali finanziamenti vengono inoltre richiesti per nuove esigenze di investimento

connesse al Piano sicurezza armamento e per l'avvio del nuovo programma di adeguamento alle Specifiche tecniche di interoperabilità;

- 2) tecnologie per la circolazione e l'efficientamento (688 milioni di euro). Tali finanziamenti sono finalizzati all'ammodernamento tecnologico delle linee e degli impianti ferroviari;
- 3) valorizzazione turistica delle ferrovie minori (36 milioni di euro). Tali finanziamenti sono finalizzati all'esecuzione di uno specifico programma rivolto alla valorizzazione della particolare tipologia di linee in esame, in funzione della fruizione paesaggistica dei luoghi attraversati da tali linee e dell'accessibilità ai siti di maggior interesse sotto il profilo turistico e ricettivo;
- 4) valorizzazione delle reti regionali (1,3 miliardi di euro). Tali finanziamenti sono finalizzati alla realizzazione di interventi mirati a conferire ulteriore impulso al rilancio del trasporto pubblico locale, individuati anche di concerto con le regioni nell'ambito del programma FSC (Fondo Sviluppo e Coesione) 2014-2020;
- 5) potenziamento e sviluppo infrastrutturale arre metropolitane (885 milioni euro). Tali finanziamenti sono finalizzati alla realizzazione di interventi di *upgrading* infrastrutturale e tecnologico nei vari nodi metropolitani della rete ferroviaria nazionale;
- 6) accessibilità su ferro a porti, interporti e aeroporti (700 milioni di euro). Tali finanziamenti sono finalizzati alla realizzazione di nuovi collegamenti con gli aeroporti di Venezia e Genova ed al potenziamento dei collegamenti (primo/ultimo miglio) ai porti e terminali;
- 7) potenziamento e sviluppo infrastrutturale di 3 direttive (5 miliardi di euro). Tali finanziamenti sono finalizzati alla realizzazione di interventi di potenziamento delle direttive adriatica, ionica e tirrenica;
- 8) finanziamento lotti costruttivi (2,6 miliardi di euro). Tali finanziamenti sono finalizzati alla realizzazione di interventi sui principali corridoi europei, mirati a completare e potenziare il sistema AV/AC oltre che i pertinenti collegamenti europei.

In relazione al contenuto delle schede di intervento, tenendo conto dell'esigenza che il Contratto di Programma ed i relativi allegati rendano trasparenti, anche ai sensi degli articoli 12 e 15 del d.lgs. 112/2015, le informazioni sullo sviluppo della rete ferroviaria nazionale e sui connessi benefici in termini di capacità e livelli di servizio resi, rendendole altresì accessibili a tutti i soggetti interessati a richiedere l'accesso a detta rete, l'Autorità rileva quanto segue:

- il Programma P120 di adeguamento prestazionale della linea Genova-Ventimiglia prevede l'adeguamento della linea alle Specifiche tecniche di Interoperabilità STI (corridoi merci) e l'eliminazione dei "colli di bottiglia". Tuttavia, tale intervento prevede la dismissione dell'impianto denominato "Parco Roja", utilizzato come "polmone" di capacità nell'interscambio dei treni merci tra Italia e Francia. Si reputa necessario che tale intervento non introduca criticità ulteriori nel transito di materiale rotabile tra i due Paesi;
- nell'intervento A1004C "*Miglioramento accessibilità e adeguamento ad obblighi di legge terminali viaggiatori*", oltre la previsione di graduale adeguamento delle 2000 stazioni del network RFI alla STI PRM, è presente anche il progetto "*Tornelli 2.0*" volto, come da specifica relativa indicazione, al "*controllo sicurezza per l'accesso ai binari*". Tenuto conto delle specifiche finalità dell'intervento e del fatto che l'installazione dei tornelli nelle stazioni e fermate del gestore è stata sin dall'origine correlata a ragioni di *security*, si reputa pertanto opportuno che tale intervento venga inserito nella riga A2009

“Security”. È infatti necessario che siano chiaramente definite le risorse dedicate all'adeguamento delle stazioni e gli utilizzi specifici delle stesse, a tutela dei diritti di informazione e di utilizzo degli utenti delle stazioni ed in particolar modo delle PRM;

- per il progetto A2004D “*Sistemi per la diagnostica dell’infrastruttura*” è previsto l’attrezzaggio di treni in servizio commerciale per la misura dei parametri caratteristici della geometria del binario. L’Autorità si riserva di effettuare le opportune valutazioni sugli aspetti di natura regolatoria inerenti ai rapporti tra il gestore e le imprese ferroviarie derivanti da tale servizio di monitoraggio;
- per il progetto A2001B “*Tecnologie per la circolazione*”, si evidenzia un intervento di *upgrade* di sistemi di segnalamento e distanziamento sulle linee congestionate, senza ulteriori specificazioni. Si reputa quindi opportuno l’inserimento di informazioni di sintesi sulle linee e sugli impianti in cui si intende intervenire, nonché sugli effetti dell’intervento su ciascuno di tali linee ed impianti in termini di incremento della capacità infrastrutturale, dei livelli di servizio, e dell’efficienza produttiva delle gestioni pertinenti.

Inoltre è previsto l’avvio dell’installazione di sistemi di *water management* su punti “critici” di prelievo idrico, nonché di sistemi di *metering* e *billing* dell’energia elettrica sui treni esistenti. Atteso che l’installazione di tali sistemi è connessa all’esigenza di adottare sistemi di misurazione automatica dell’erogazione di servizi non ricompresi nel c.d. “pacchetto minimo di accesso” di cui al d.lgs. 112/2015, e considerato che l’Autorità, con delibera n. 80/2016, ha già espresso relativamente a tali servizi (come attualmente erogati in assenza dei sopracitati sistemi) parere di conformità, rispetto ai principi e criteri stabiliti con la delibera n. 96/2015, del sistema tariffario proposto dal gestore, si ritiene necessario che quest’ultimo includa nella scheda pertinente elementi informativi di maggior dettaglio riguardo a dove verranno installati i nuovi sistemi in esame, fermo restando che l’Autorità effettuerà gli approfondimenti ritenuti più opportuni per valutare gli effetti di tali innovazioni ai fini della misurazione automatica, equa, trasparente e non discriminatoria dell’erogazione dei servizi in esame.

- per i progetti P090 e A5000 relativi a “*Upgrading infrastrutturale e tecnologico della linea direttissima Firenze- Roma*” per un totale di 550 milioni di euro, dato il carattere strategico della tratta interessata dall’intervento (posta sulla direttrice percorsa dai servizi AV Torino-Milano- Napoli) e tenuto conto delle importanti tematiche tariffarie correlate, si ritiene opportuno che siano:
 - i. riportati sulla scheda d’intervento i nuovi livelli prestazionali obiettivo per tale tratta (ad esempio la velocità massima, la capacità, la disponibilità e l’affidabilità);
 - ii. individuate le porzioni di linea oggetto di potenziamento;
 - iii. illustrate le motivazioni di esercizio che hanno portato a inserire in tale progetto anche gli interventi di *upgrade* delle sottostazioni elettriche di alimentazione della linea ferroviaria storica Lenta Roma - Firenze;
 - iv. trmesse anche all’Autorità le copie dei dossier di valutazione e dei relativi aggiornamenti, nonché degli studi di fattibilità a supporto di tali progetti e dei finanziamenti richiesti.
- si rileva, infine, che all’interno di alcune schede, che comprendono interventi di potenziamento (ad esempio HD ERTMS, sviluppo ERTMS, etc.), non è specificata la porzione dell’infrastruttura ferroviaria interessata; si ritiene pertanto opportuno che tali schede vengano in tal senso aggiornate.

Con riferimento alle osservazioni formulate dall'Autorità con il citato parere n. 1/2017, pur apprezzando il fatto che alcune di esse sono state recepite nello schema del CdP-I di cui trattasi, e più specificatamente quelle relative a:

- a) trasmissione della bozza del CdP-I dal MIT all'Organismo di regolazione preventivamente alla sua sottoscrizione;
- b) revisione del meccanismo del pagamento delle penali per mancato rispetto del programma di attuazione degli investimenti, che ha portato ad aumentare l'importo complessivo della penale e a valutare il pagamento delle penali sulla base degli scostamenti dell'apposito indicatore di misurazione del singolo intervento e non più sull'intero paniere di investimenti monitorati,

si ritiene che debbano essere reiterate ed ulteriormente integrate alcune delle osservazioni già formulate nel precedente parere, come di seguito specificato.

In particolare, per quanto riguarda gli indicatori di prestazioni e di qualità, di cui al punto 3 dell'allegato II al d.lgs. 112/2015, lo schema del CdP-I in esame, nel considerato QQ) delle premesse, richiama correttamente l'obbligo del gestore (articolo 15, comma 5, del d.lgs. 112/2015) di elaborare ed aggiornare un piano commerciale che tenga conto delle linee di indirizzo del MIT e che comprenda sia una descrizione dettagliata del piano investimenti, con l'indicazione delle opere in corso finanziate, di quelle programmate e dei risvolti commerciali a queste connessi, sia l'adeguata considerazione degli obiettivi definiti nei documenti governativi di programmazione sopra richiamati, nonché dei contenuti del CdP-I in esame e dei suoi aggiornamenti.

Tale richiamo si concretizza all'interno del CdP-I con l'allegato n. 5 alla relazione informativa (*Schede di intervento CdP-I agg. 2017-2021*), all'interno del quale le schede descrittive dei singoli progetti di investimento presentano un livello di dettaglio talvolta adeguato alla complessità dell'intervento, talvolta limitato nella descrizione dello stesso o nell'indicazione dell'ubicazione dello stesso e degli eventuali singoli sotto-interventi. Come conseguenza di quanto sopra, con riferimento al contenuto delle stesse schede di cui trattasi, si osserva che la sezione "*Benefici associati all'investimento*" contiene esclusivamente considerazioni di tipo qualitativo (incremento della frequenza, miglioramento della puntualità, della sicurezza, eliminazione "colli di bottiglia", promozione di sistemi di trasporto sostenibili, incremento della capacità , eliminazione i passaggi a livello, etc.) mentre è da ritenersi opportuno che per ogni intervento vengano esplicitati indicatori prestazionali obiettivo di tipo misurabile (potenziamento/miglioramento della velocità e della capacità, ottimizzazione frequenza circolazione, riduzione livelli di rumorosità, incremento livelli di puntualità rapportati alla frequenza garantita, riduzione delle anomalie, etc.) allo scopo di ottemperare pienamente al disposto del citato Allegato II al d.lgs. 112/2015 e poter valutare *ex post* l'efficacia dell'intervento da parte del Concedente/Finanziatore degli interventi e del gestore stesso. Ad esempio, nel progetto A2004A è finanziata "*l'installazione dei circuiti di binario autoregolanti*" che, come descritto nella scheda di intervento, riducono al minimo le operazioni di taratura e quindi le operazioni di manutenzione da parte del personale del gestore. Si ritiene che per interventi che modifichino i carichi di lavoro nel settore manutenzione o circolazione, e quindi possano generare economie per il gestore (con possibili impatti positivi sia a livello di CdP-Servizi, che di minor costi trasferiti sul Pedaggio), occorra evidenziare opportuni indicatori quantitativi all'interno della scheda di intervento, anche a supporto dell'alimentazione dell'aggiornamento dinamico della contabilità regolatoria e del Registro dei Beni del gestore.

Si osserva inoltre che mentre tali indicatori nel CdP-I sarebbero riferiti al singolo intervento, nel piano commerciale potrebbero essere ricondotti ad un'ottica di rete.

Si rileva che le opere contenute nelle tabelle A01 "Sicurezza ed adeguamento ad obblighi di legge" e A02 "Tecnologie per la circolazione ed efficientamento", nonostante l'importo sia ulteriormente incrementato di circa 2,6 miliardi di euro, non sembrano essere sottoposte ad alcuna forma di valutazione delle prestazioni realizzative del gestore (vedasi Appendice n. 9, paragrafo "Portafoglio monitorato"). Anche alcuni altri progetti di investimento contenuti nelle tabelle A02 comprendono interventi su sistemi informativi per circa 50 milioni di euro/annui, interventi di security per circa 15 milioni di euro annui, implementazione di tecnologie per la circolazione per circa 500 milioni di euro annui, senza che vi sia associato alcun indicatore prestazionale e puntuale da monitorare (per esempio nel programma A2001B "Tecnologie per la circolazione", come benefici associati all'investimento si individua un generico miglioramento dell'affidabilità dell'infrastruttura e l'efficientamento produttivo, senza specificare quantitativamente nessun dato oggettivo o eventuali effetti sul CdP-S). Si ritiene che, dato l'importo e la natura delle opere (con riferimento sia a quelle finalizzate alla sicurezza, sia a quelle finalizzate all'incremento dell'efficienza delle linee e degli impianti ferroviari), tali programmi concorrono in ogni caso all'incremento dell'efficienza di gestione e quindi anche al contenimento dei relativi costi (con possibili impatti positivi sia sul fabbisogno economico del CdP-Servizi, sia in termini di minori costi trasferiti a carico del Pedaggio); quindi occorre che anche per tali interventi vengano specificate le misure prestazionali obiettivo e sia previsto un adeguato monitoraggio su tempi e costi di realizzazione.

Nell'ottica del servizio finale fornito agli utenti (passeggeri e merci), 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. Tenendo conto che il MIT ha comunicato che tali aspetti sono rinvenibili in vari documenti (*Registro dei Beni, Relazione sullo stato di attuazione degli investimenti al 31 dicembre 2016 e Relazione Annuale sulla Sicurezza riferito all'Esercizio (RAS)*) predisposti dal gestore, si ritiene che sia necessario:

- reiterare la richiesta di elaborare tali ulteriori strumenti di monitoraggio della performance rispetto agli indicatori di prestazione già presenti sui "*volumi di attività e di spesa annuale*"; è in ogni caso opportuno che il MIT preveda l'inserimento, all'interno del CdP-I, di specifiche batterie di indicatori, anche con riferimento ai suddetti documenti, permettendo l'accesso ai sistemi informativi di monitoraggio degli stessi;
- garantire all'Autorità l'accesso a tale documentazione.

Nel complesso, infatti, si ritiene di dover raccomandare l'implementazione di specifici indicatori di prestazione e di qualità attesi dai singoli interventi a vantaggio dei richiedenti accesso alla rete e quindi degli utenti finali del trasporto ferroviario, chiarendo che tale tipologia di indicatori è ben diversa da quella ricompresa nel Contratto di Programma parte servizi (che attiene essenzialmente ai livelli di disponibilità ed affidabilità della rete), e deve riguardare:

- a) la prestazione ottenibile per i treni nelle linee ed impianti oggetto di intervento, ad esempio in termini di velocità di regime e affidabilità dell'esercizio, per quanto derivante dall'affidabilità e disponibilità della rete, nonché di soddisfazione dell'utente;
- b) la capacità della rete, da intendersi nel suo complesso e nelle sue direttrici, nodi ed impianti di riferimento;

- c) la gestione degli asset;
- d) i volumi di attività realizzative degli interventi e di connessa spesa annuale;
- e) i livelli di sicurezza intrinseca delle opere infrastrutturali e dei sottosistemi oggetto di intervento ed
- f) i livelli di protezione ambientale cui devono essere ispirati gli interventi ricompresi nel Contratto di Programma.

In merito alla “*gestione degli asset*”, si segnala che la sola possibilità di accedere al Registro dei Beni, che si ricorda “*deve essere corredata 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*” (ai sensi dell’articolo 15, comma 8, del d.lgs. 112/2015, nell’ambito degli obblighi di contabilità regolatoria definiti nel titolo IV della delibera n. 96/2015 dell’Autorità), risulta insufficiente se non corredata di specifici indicatori sul livello di sfruttamento commerciale del rilevante Patrimonio rientrante nella disponibilità di RFI⁵.

Inoltre, si propone che al Registro dei beni venga fatto esplicito riferimento all’interno del CdP-I, introducendo l’obbligo del gestore di aggiornare lo stesso Registro sia durante la costruzione, sia al termine del progetto d’investimento, evidenziando il contributo dello Stato e la proprietà dei beni.

Per quanto riguarda il tema delle penali:

- a) si ritiene opportuno che all’interno dell’articolo 8 del CdP-I (“*Valutazione performance e penalità*”) sia esplicitamente indicato un riferimento all’Appendice n. 9, in cui sono riportate le metodologie di calcolo dei quattro indicatori caratteristici dei progetti di investimento;
- b) si reitera la richiesta di procedere alla revisione di tutti i documenti (contratto ed appendici indicate) utilizzando la terminologia uniforme già corretta all’articolo 8 “*Valutazione performance e penalità*” (a tal proposito nell’appendice n. 9 “*Metodologia di calcolo indicatori di misurazione di risultato*” in diversi punti compare ancora il termine “sanzione” anziché “penale”);
- c) si reitera la richiesta di una “*commisurazione della penale legata all’entità del danno subito dal committente, in modo da renderla proporzionale al ritardo o all’inadempimento, e conferendo in particolare alla stessa una reale maggiore efficacia deterrente*”. Si fa presente che il MIT nel paragrafo “*Premessa*” dell’appendice n. 9 “*Metodologia di calcolo indicatori di misurazioni di risultato*” condivide tale impostazione poiché considera che “*l’obiettivo della penale non è quello di compromettere le coperture finanziarie dell’investimento (...) bensì quello di incidere sull’impatto che gli investimenti generano sul conto economico del gestore*”. Infatti, il limite del 2% come sanzione massima prevista nel caso di scostamenti superiori al 50% è stata individuata dal MIT tenendo conto che a RFI è riconosciuto un importo per spese generali pari al 2% del valore di ogni progetto. Tuttavia, si fa presente che il limite complessivo massimo annuale della penale pari a 1 milione di euro non è ancora in linea con quanto richiesto dall’Autorità: nel perseguimento delle indicate finalità risulterebbe in particolare opportuno un meccanismo che individui il limite

⁵ Parere ART n. 1/2017: “*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*”.

complessivo massimo annuale parametrando ad una determinata percentuale rispetto al valore complessivo annuale degli interventi anziché prevedere, come attualmente, un determinato importo complessivo che appare, comunque, di entità non idonea ad esplicare una reale funzione deterrente (v. anche quanto evidenziato dal CIPE nel citato parere del 7 agosto 2017);

- d) si evidenzia anche che la rimodulazione delle fasce di misura dello scostamento rispetto a quanto previsto nella versione precedente del CdP-I introduce un'eccessiva elasticità nei valori di misura delle performance richieste (penale massima con scostamenti superiori al 50%, mentre nel CdP-I precedente la penale massima era comminata con scostamenti superiori al 25%);
- e) si evidenzia che sarebbe opportuno che la valutazione annuale delle performance e qualità dei quattro indicatori per ogni singolo progetto preveda, nella formula, un meccanismo secondo cui il valore di riferimento di ciascuno di questi indicatori non sia legato esclusivamente al valore di consuntivo, sulla base della ripianificazione di dati target dichiarati entro il 30 aprile di ciascun anno, ma tenga conto anche dello scostamento annuale rispetto ai valori dichiarati ad inizio progetto;
- f) si evidenzia che, nell'appendice n. 9, nei paragrafi in cui si descrive il calcolo dei quattro indicatori caratteristici, si fa riferimento ad un calcolo del singolo indicatore riferito al "campione di progetti in esame" piuttosto che al singolo progetto, come descritto all'articolo 8 del CdP-I in esame;
- g) si ritiene opportuno, vista la particolarità del modello di calcolo delle performance, che l'appendice n. 9 sia integrata con un esempio numerico.

Si segnala, infine, nuovamente la necessità che il CdP-I in esame tenga conto di quanto segue:

- a) revisione della clausola di esonero da responsabilità, in modo tale da commisurare la diligenza usata a quella professionale piuttosto che a quella ordinaria;
- b) 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*). A tal proposito, si fa notare che tale clausola è presente nel CdP 2016-2021 parte Servizi (articolo 11).

Si auspica che le modifiche e le integrazioni proposte vengano implementate nel testo dello schema contrattuale in esame inserendo, nell'ambito della relazione informativa (Allegato n. 1), un paragrafo nel quale sia riportato quanto osservato dall'Autorità e quanto recepito nel testo di cui trattasi, in analogia a quanto fatto con riferimento alle prescrizioni e raccomandazioni del CIPE.

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