

Parere n. 4/2020

Parere al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti sullo schema di Aggiornamento 2018-2019 del 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 26 marzo 2020

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 30 gennaio 2019 (prot. ART 1758/2020), lo schema dell'Aggiornamento 2018-2019 (di seguito: Aggiornamento) del Contratto di Programma - parte Investimenti 2017-2021 (di seguito: CdP-I) tra lo stesso MIT e Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. (di seguito: RFI); successivamente, in data 27 febbraio 2020, il MIT ha trasmesso ulteriore documentazione integrativa (prot. ART 31892/2020);
- la relazione informativa, allegata al citato Aggiornamento, evidenzia che lo stesso ha ricevuto parere favorevole, previa raccomandazione di apportare alcune modifiche, dal CIPE, con delibera n. 37 del 24 luglio 2019;
- lo schema dell'Aggiornamento del 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. n. 112/2015;
- lo schema di Aggiornamento del CdP-I è stato reso disponibile anche sul sito della Camera dei Deputati, come *atto del governo sottoposto a parere* n. 160/2020;

ritiene di svolgere le seguenti considerazioni, fermo restando quanto già evidenziato nel precedente parere n. 11/2017 del 30 novembre 2017.

I. Profili giuridici e regolatori

Ai sensi dell'articolo 15, comma 2, del d.lgs. n. 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. n. 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"*).

II. Osservazioni sulla fase di informazione preventiva alle parti interessate

In relazione all'esigenza di condivisione preventiva delle informazioni attinenti alla programmazione degli investimenti, la cui importanza è già stata evidenziata nel testo del parere n. 11/2017 dell'Autorità sullo schema

¹ L'articolo 8, paragrafo 3, della direttiva 2012/34/UE dispone che il gestore dell'infrastruttura definisca un piano commerciale (*business plan*) 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"*. Al contrario, l'articolo 5, paragrafo 2 della stessa direttiva dispone che le imprese ferroviarie definiscono i loro programmi di attività, compresi i piani di investimento e di finanziamento, senza alcun obbligo di consultazione nei confronti di altri soggetti, finalizzati: *"al raggiungimento dell'equilibrio finanziario delle imprese e alla realizzazione degli altri obiettivi in materia di gestione tecnica, commerciale e finanziaria; essi inoltre indicano i mezzi per realizzare tali obiettivi."*.

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. n. 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"*.

di CdP-I 2017-2021, si prende atto, dalla lettura della relazione istruttoria datata gennaio 2020, che il MIT, a conclusione della prima parte dell'iter istruttorio e prima della discussione in sede CIPE, ha auditato le Regioni sui contenuti dell'aggiornamento di cui trattasi in un incontro tenutosi l'11 luglio 2019.

In relazione a tale interlocuzione, si rileva tuttavia che, come riportato nel testo della delibera CIPE n. 37/2019 del 24 luglio 2019, il MIT ha trasmesso al CIPE, già il 2 luglio 2019, la documentazione istruttoria, ossia prima della citata audizione, per poi inviare allo stesso CIPE, il 18 luglio 2019, una successiva relazione istruttoria di cui non si conosce il contenuto.

In definitiva pare potersi desumere che, con l'eventuale esclusione della relazione del 18 luglio 2019, sopra citata, l'unico esito evidente, della suddetta interlocuzione con le regioni e le province autonome competenti, portato a conoscenza del CIPE, sarebbe quello contenuto nella nota del presidente della Provincia autonoma di Trento, del 24 luglio 2019, citata nella suddetta delibera CIPE.

L'Autorità ritiene opportuno che il MIT dia evidenza nella Relazione illustrativa di quanto emerso, in relazione ai contenuti dell'aggiornamento del CdP-I, nell'ambito delle interlocuzioni con le Amministrazioni regionali e che, comunque, anche per il futuro, provveda a coinvolgere le suddette Amministrazioni preliminarmente rispetto alla conclusione dell'istruttoria finalizzata al consolidamento della proposta al CIPE, al fine di assicurare adeguata pubblicizzazione dei previsti impatti dei contenuti dell'aggiornamento di cui trattasi sul sistema ferroviario anche di interesse regionale, nonché adeguata considerazione delle eventuali esigenze dei territori.

Al proposito, e più in generale, si richiama quanto formulato con il precedente parere n. 11/2017: *“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”*.

In quest'ottica, tenuto conto che la programmazione degli investimenti del gestore è definita, ai sensi del già citato articolo 15 del d.lgs. n. 112/2015, dai due documenti: “Piano Commerciale” (comma 5) e CdP-I (comma 1), l'informazione sulle strategie di sviluppo della rete dovrebbe essere veicolata, per uno stabile scenario di medio-lungo periodo, dal Piano commerciale e dal corrispondente CdP-I, i cui periodici aggiornamenti dovrebbero costituire lo strumento di implementazione progressiva e di contrattualizzazione dei corrispondenti finanziamenti di parte pubblica.

Sarebbe quindi auspicabile - anche in considerazione della circostanza che i due citati documenti sono soggetti a separate consultazioni pubbliche al fine di tener conto anche delle esigenze evidenziate dai vari soggetti interessati dallo sviluppo del sistema ferroviario - che il MIT rendesse trasparente la successione delle fasi del processo che porta alla formalizzazione degli impegni di attuazione progressiva del quadro strategico delle linee di sviluppo della rete assunti dal gestore dell'infrastruttura, chiarendo, altresì, attraverso quali azioni di governo del processo viene assicurata la coerenza sincronica e diacronica del contenuto dei due documenti, nonché la misura entro cui, al di là delle rimodulazioni periodiche delle priorità realizzative, è garantito il soddisfacimento dell'esigenza di informare gli operatori sulle prospettive di sviluppo della rete di medio-lungo periodo entro un quadro che possa assumersi come ragionevolmente stabile.

Per quanto riguarda i contenuti specifici dell'Aggiornamento, si ritiene utile la messa a disposizione da parte del MIT, nei confronti della totalità delle parti interessate e tramite il proprio sito internet, dei dossier *ex-ante* (laddove previsti) dei progetti di investimento, o di altri documenti come quello relativo all'analisi costo-

efficacia del progetto di installazione del sistema di segnalamento ERTMS sulla rete nazionale (contenuti nell'Appendice n. 4 dell'Aggiornamento). Si evidenzia che l'elaborazione e la pubblicazione di analisi di questo tipo andrebbe estesa ad un numero più ampio di progetti, in un processo di progressiva trasparenza della documentazione presentata dal Gestore dell'infrastruttura RFI al MIT e contenente le valutazioni alla base delle proprie proposte di investimento; tale processo, sul quale è già intervenuta l'Autorità con la delibera n. 152/2017, è da considerarsi di fondamentale importanza al fine di, da un lato, stimolare la partecipazione delle parti interessate sul processo di sviluppo dell'infrastruttura, dall'altro contrastare comportamenti quali quelli recentemente sanzionati dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (provvedimento n. 27878/2020) e da questa stessa Autorità (delibera n. 78/2018).

III. Osservazioni sulle schede di intervento

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. n. 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.

a) Interventi sulle stazioni

Con particolare riguardo agli investimenti sulle stazioni passeggeri, è necessario rinnovare quanto già evidenziato con il precedente parere n. 11/2017, a proposito del Programma A1004C *"Miglioramento accessibilità e adeguamento ad obblighi di legge terminali viaggiatori"*, che, pur essendo *"finalizzato al miglioramento dell'accessibilità delle stazioni, in particolare alle persone a ridotta mobilità (PRM), e dei servizi di assistenza in stazione e di informazione al pubblico"* e le cui attività si dicono consistere *"in interventi diffusi sull'intero territorio nazionale per l'eliminazione delle barriere architettoniche mediante la realizzazione di ascensori e rampe di accesso, percorsi PRM, illuminazione e segnaletica fissa"* in modo da perseguire un *"graduale adeguamento delle circa 2000 stazioni del network RFI alla "Specifica Tecnica di Interoperabilità ferroviaria per le persone a mobilità ridotta" (2008/164/CE), compatibilmente con i vincoli presenti (strutturali, architettonici, logistici, interruzioni circolazione)"*, comprende anche il progetto *"Tornelli 2.0"* (per un importo di 100 milioni di euro, come da appendice 5 al CdP-I) volto, come da specifica relativa indicazione, al *"controllo sicurezza per accesso ai binari"*. Si ritiene infatti che, 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*, sia opportuno che tale intervento venga inserito nella riga A2009 *"Security"*; questo al fine di chiaramente definire 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.

La scheda d'intervento A1004C contenuta nell'Aggiornamento, inoltre, fa riferimento, in due diverse parti, a versioni differenti delle Specifiche Tecniche di Interoperabilità PRM (Decisione 2008/164/CE della Commissione, abrogata e sostituita dal Regolamento (UE) 2014/1300 della Commissione) senza specificare il perimetro di applicazione delle due all'interno dell'iter progettuale e realizzativo del programma; tale specificazione non è da ritenersi puramente formale ma sostanziale, in quanto comporta differenti obblighi sulla gestione operativa di assistenza alle PRM da parte delle imprese ferroviarie e del gestore della stazione, come anche evidenziato dall'Autorità nella delibera n. 151/2019 di approvazione del PIR 2021 di RFI.

Dal confronto, inoltre, di quanto riportato sulla scheda intervento contenuta nel CdP-I con la corrispondente scheda contenuta nell'Aggiornamento, si rileva che lo stato di avanzamento dell'intervento, in quest'ultimo, viene descritto di fatto come invariato a distanza di 20 mesi (*"Sono state avviate lavorazioni per il miglioramento dell'accessibilità in circa 60 stazioni. Di queste sono state concluse attività in circa 10 stazioni. Tra gli altri interventi in corso si segnalano la progettazione e il deploy dei Tornelli 2.0 su 5 stazioni FL3 e attivazione pilota su Aeroporto Fiumicino"*) nonostante le contabilizzazioni passino dai 51,8 milioni di euro totali (aggiornati al 30 aprile 2017) ai 294,22 milioni di euro (aggiornati al 31 dicembre 2018) dichiarati nelle rispettive schede dell'intervento in esame; tale incongruenza, riscontrata su numerose schede di intervento dell'Aggiornamento, rende difficoltosa la comprensione, soprattutto su programmi con vasti perimetri geografici di interesse, dell'effettivo stato di avanzamento degli investimenti e delle conseguenti migliorie del servizio offerto da parte del gestore dell'infrastruttura, sia alle imprese ferroviarie, sia agli utenti finali.

L'Autorità ha infine rilevato come il sistema delle stazioni passeggeri sia destinatario di una grande quantità di risorse finanziarie tramite vari programmi, con finalità e perimetro di applicazione a volte differenti e a volte coincidenti, il cui coordinamento non appare di semplice perseguitamento. Per il programma A1004C citato, ad esempio, il costo totale è stato incrementato di 1.640,06 milioni di euro (+170% rispetto al CdP 2017-2021), pur a parità di insieme di stazioni oggetto di intervento, motivandolo come segue: incremento delle parti d'opera per "brandizzazione" del complesso di stazione e "remotizzazione" degli impianti, condizioni di degrado degli immobili superiori a quanto previsto, utilizzo di materiali innovativi e con caratteristiche tecnico/funzionali di elevate efficienza e durabilità, inserimento dei sistemi IAP, WI-LIFE e SEM. E', tuttavia, opportuno osservare che il programma P055_A "Piano Stazioni" (innalzamento marciapiedi, upgrade sistemi di informazione al pubblico, fruibilità e decoro), riferito allo stesso insieme di stazioni comprese nel programma A1004C, già prevedeva tali sistemi tecnologici, compreso l'*upgrading* del sistema di Informazione al pubblico (infatti nel CdP-I tale programma è previsto che finanzi i progetti *Smart station* e *Easy station*), e che anche il costo di tale programma presenta, nell'Aggiornamento, un incremento sensibile (+180%, ossia di 1.383,03 milioni di euro rispetto al CdP-I 2017-2021), con le medesime motivazioni del programma A1004C, rendendo di fatto i due programmi praticamente sovrapponibili e, a parere dell'Autorità, impedendo di fatto qualsiasi esercizio di monitoraggio sull'effettivo utilizzo dei fondi stanziati nel rispetto delle finalità dei due programmi; anche per il programma P055_A si rileva che, a fronte di un incremento delle contabilizzazioni rilevabile dal confronto tra il CdP-I e l'Aggiornamento, la descrizione dell'avanzamento del programma rimane la medesima tra le due rispettive schede di intervento facendo ipotizzare, a giudizio dell'Autorità, che la stessa non sia stata correttamente aggiornata e non consentendo, quindi, una valutazione sugli effetti di tali investimenti sul reticolo delle 620 stazioni interessate. Evidenza di tale sovrapposizione e di coordinamento tra i programmi citati è individuabile nel dossier di valutazione *ex-ante* *"PIANO STAZIONI - Easy e Smart Station: innalzamento marciapiedi, upgrade sistemi di informazione al pubblico, fruibilità e decoro; miglioramento accessibilità ed adeguamento ad obblighi di legge terminali viaggiatori"*, versione del 28 giugno 2019, contenuto nell'Allegato 4 dell'Aggiornamento, ove viene esplicitato che i due programmi P055_A e P1004C di fatto costituiscono un unico programma in quanto volti a finanziare il citato *Piano stazioni*. Tale dossier *ex-ante* non è, tuttavia, da ritenersi completamente esaustivo sugli investimenti che interessano le stazioni passeggeri, in quanto, tra i dossier *ex-ante* messi a disposizione, si ritrova anche il dossier *"Piano Stazioni-Interventi per il miglioramento dell'integrazione modale-Nuovo progetto di riqualificazione delle aree esterne in asset"*, finanziato in CdP-I con il progetto P218 *"Interventi per il miglioramento dell'integrazione modale"* (costo previsto 1 miliardo di euro, finanziamenti per 80 milioni di euro), volto

a coinvolgere anche gli enti locali nel processo di riqualificazione delle aree di stazione esterne ai fabbricati viaggiatori. L'Autorità ritiene quindi opportuno che il MIT valuti la possibilità di accorpare, nel successivo aggiornamento del CdP-I, i programmi e i dossier ex-ante citati, al fine di garantire un corretto monitoraggio degli investimenti o, preferibilmente, che mantenga una pluralità di programmi ma distinguendo in modo più netto le rispettive finalità e/o gli ambiti di intervento, dedicando effettivamente uno solo di tali programmi alla tematica specifica dell'accessibilità delle stazioni alle PRM, in modo da consentire un corretto monitoraggio sull'adeguamento delle stazioni interessate alle STI PRM. Al riguardo, si segnala che l'Autorità ha prescritto al gestore dell'infrastruttura, al punto 5.5.3 dell'allegato A alla delibera n. 151/2019, di effettuare una puntuale mappatura delle stazioni e fermate ricadenti nell'ambito di applicazione delle STI PRM del 2008 e di quelle del 2014.

b) Interventi di natura tecnologica relativi alla diagnostica

Con riferimento al programma A2004D *"Sistemi per la diagnostica dell'infrastruttura"*, di particolare importanza ai fini della variazione dei costi di gestione dell'infrastruttura, è stato confrontato il contenuto della scheda d'intervento del CdP-I con quello della scheda dell'Aggiornamento, sia in termini di stato di avanzamento, sia in termini di contenuti del progetto stesso. Tale programma, con l'Aggiornamento, comprende cinque progetti: *"Sviluppo e realizzazione diagnostica centralizzata enti IS"*; *"Diagnostica Impresenziata – 2015"*; *"Diagnostica innovativa"*; *"Diagnostica centralizzata"*; *"Diagnostica impresenziata"*; è stato quindi stralciato da tale programma, rispetto al CdP-I, il progetto *"Sistema di diagnostica mobile per AV/AC"* e inserito il progetto *"Sviluppo e realizzazione diagnostica centralizzata enti IS"*. Lo stato di avanzamento, per la componente informativa *"descrizione"*, come già rilevato in programmi precedentemente citati, risulta tuttavia identico nelle due schede rispettivamente indicate al CdP-I e all'Aggiornamento: *"Gli interventi avviati in corso sono relativi: - all'installazione sistemi di diagnostica impresenziata fissa sull'infrastruttura (cdb, segnali, deviatoi, alimentazioni, cavi) sulle linee Adriatica, Tirrenica e Torino-Venezia - all'attrezzaggio dei treni con sistemi di diagnostica impresenziata per la misura dei parametri caratteristici della geometria del binario sulle linee di IV classe nelle DTP di Cagliari"*; ciò sembrerebbe in contrasto con l'aumento del volume delle risorse contabilizzate, che da 4,8 milioni di euro è passato a 47,21 milioni di euro, e, apparentemente, con quanto descritto nella sezione *"Evoluzione delle coperture finanziarie"*; in particolare, si osserva che il progetto *"Sviluppo e realizzazione diagnostica centralizzata enti IS"*, di nuova introduzione rispetto al CdP-I, presenta, al 31 dicembre 2018, una contabilizzazione di 38,19 milioni di euro a fronte di una contabilizzazione di 0 euro del progetto *"Diagnostica centralizzata"* da cui presumibilmente deriva.

Per quanto riguarda il previsto attrezzaggio dei rotabili commerciali ai fini della diagnostica impresenziata dell'infrastruttura, già citato nel CdP-I, e di particolare interesse in quanto prevede una stretta collaborazione tra imprese ferroviarie e RFI ai fini del controllo dello stato dell'infrastruttura, si presume, in base a quanto riportato nella descrizione del programma, che sia compreso all'interno del progetto *"Diagnostica Impresenziata – 2015"*; per tale progetto pur osservando il passaggio da una contabilizzazione di 4,22 milioni di euro (rispetto ad un costo previsto di 12 milioni di euro), riferita al 30 aprile 2017, ad una contabilizzazione di 9,02 milioni di euro (rispetto ad un costo previsto di 34 milioni di euro), riferita al 31 dicembre 2018, non si riesce, tuttavia, ad individuare l'effettivo numero dei materiali rotabili delle imprese ferroviarie definitivamente attrezzati, rispetto ai 18 complessivi previsti, ma solo stimare un incremento, pari a circa 181 km di infrastruttura delle rete sarda, dell'attrezzaggio complessivo. L'Autorità ritiene opportuno che RFI evidenzi quanto prima agli

stakeholder i risultati e le condizioni di attuazione di tale innovazione nel settore della manutenzione dell'infrastruttura.

Quanto al perimetro del programma A2004D si osserva come lo stesso sia stato variato con l'eliminazione del progetto "Sistema di diagnostica mobile per AV/AC" (per il quale, nel CdP-I, era previsto un costo di 52 milioni di euro) che sembra essere stato reinserito, in forma non esplicita, nel programma A2001B "Tecnologie per la circolazione" per il quale, nella descrizione dell'evoluzione delle coperture finanziarie della pertinente scheda dell'Aggiornamento, come innovazione rispetto al CdP-I, si prevede quanto segue: *"In particolare per il rinnovo/efficientamento del parco mezzo di manutenzione e diagnostica, è prevista la prosecuzione del Piano complessivo di circa 1.000 milioni di euro per un investimento medio annuo di circa 250 milioni di euro, che prevede: [...] 2 treni tipo 3 per la diagnostica delle linee AV"*. A tale eliminazione non è però corrisposta una riduzione del costo del programma ma un aumento del costo dei progetti di diagnostica centralizzata e di diagnostica impresenziata e, conseguentemente (seppur non a completa copertura dei costi stessi), di risorse:

- (i) per circa 30 milioni di euro, relativi alla somma dei due progetti riconducibili alla diagnostica centralizzata;
- (ii) per circa 12 milioni di euro, relativi al progetto di diagnostica impresenziata riferito al 2015.

c) Interventi di natura tecnologica relativi alla circolazione

Per il citato programma A2001B "Tecnologie per la circolazione" permane la mancata specificazione delle linee congestionate destinatarie di specifici interventi di *upgrade* dei sistemi di segnalamento e distanziamento; all'interno del Piano Commerciale di RFI (edizione febbraio 2020), non appare identificabile alcun richiamo specifico a tale progetto e non sono quindi identificabili gli interventi finanziati dal progetto stesso. Si rinnova quindi l'invito a prevedere "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" o, in alternativa, di richiedere a RFI di evidenziare, all'interno dei progetti contenuti nel citato Piano Commerciale i necessari riferimenti.

Nel programma in esame, risulta di particolare interesse il progetto denominato "Optima" per il quale, nella sezione dell'evoluzione delle coperture finanziarie, viene garantita la prosecuzione evidenziando che esso *"consiste in un rivoluzionario software per la supervisione della circolazione"* e che, nel "Documento di Valutazione e Programmazione delle Priorità degli Investimenti" (di seguito: DVPP), è definito come «un nuovo software per la programmazione ottimizzata dell'orario e per la gestione "attiva" della circolazione (OPTIMA) che consenta l'aumento della qualità dei nuovi modelli d'offerta ed il supporto in circolazione alla risoluzione delle interferenze d'esercizio»; per tale software, nella tabella dello stato di avanzamento del programma A2001B si ritrovano due righe:

- Optima, CUP J51D18000210009, con costo pari a 25 milioni di euro, completamente finanziato, per il quale, al 31 dicembre 2018, risultano contabilizzati 21,76 milioni di euro;
- Optima, CUP non definito, con costo pari a 89 milioni di euro, finanziato per 61 milioni di euro, ancora da avviare.

Data l'entità delle risorse complessive impiegate (114 milioni di euro) e quanto evidenziato nel DVPP in termini di gestione "attiva" della circolazione, si presume che tale sistema potrebbe rappresentare una notevole innovazione nell'ambito della gestione della circolazione. Si segnala che in tale ambito

l’Autorità, pur non avendo ritrovato alcuna indicazione in merito all’interno dell’allegato tecnico al PIR Web “Piani di Sviluppo e Potenziamento dell’Infrastruttura e Sperimentazioni”, la cui redazione e pubblicazione è stata imposta dall’Autorità con la delibera n. 152/2017, ha già previsto, con la delibera n. 151/2019 relativa al PIR 2020 e 2021 di RFI, specifici obblighi di trasparenza nei confronti del mercato dato il carattere strategico di tale processo operativo nel garantire accesso trasparente e non discriminatorio all’infrastruttura.

d) Interventi relativi all’implementazione del sistema di segnalamento ERTMS

Particolare attenzione è necessario rivolgere al “Piano ERTMS”, come definito nel Piano Commerciale edizione febbraio 2020 di RFI, in base al quale RFI installerà, senza alcuna sovrapposizione con il sistema SCMT nazionale, il sistema ERTMS già a partire dal 2022 e traguardando l’obiettivo di installazione su tutta la rete nazionale al 2035. Tale proposta, avanzata da RFI al MIT, oggetto di specifiche richieste di informazioni da parte dell’Autorità a RFI in occasione della propria istruttoria sulla suddetta edizione del Piano Commerciale, si basa su un’analisi tecnico – economica del Piano Accelerato ERTMS” sulla quale il MIT ha promosso apposito confronto tra i vari soggetti coinvolti; l’Autorità ha potuto visionare il documento “Analisi costi efficacia piano di implementazione ERTMS sull’infrastruttura ferroviaria nazionale – Revisione B” (contenuto nell’Allegato 4 dell’Aggiornamento), nel quale “vengono confrontati due scenari di evoluzione tecnologica, ipotizzando diverse tempistiche di realizzazione, rispetto ai quali vengono valutate la sostenibilità tecnico-economica dell’investimento e l’efficacia delle azioni per il sistema ferroviario italiano nel suo insieme, tenendo conto delle esigenze e dei vincoli di tutti gli attori coinvolti”, sulla base di un’analisi costi-benefici di fonte RFI. Risulta di interesse, in particolare, la parte della citata analisi dedicata alla necessità che gli attori coinvolti provvedano, contestualmente all’accelerazione del programma di installazione dell’ERTMS, all’attrezzaggio in tempi brevi anche del materiale rotabile, ed in particolare i seguenti passaggi:

- la previsione “che la flotta di Trenitalia (3.506 cabine) sia completamente attrezzata al 2026 e quindi rappresenti un invariante per l’analisi in quanto investimenti già inclusi nell’attuale Piano industriale” di Trenitalia;
- “per tutti gli operatori si prevede una tempistica per l’attrezzaggio della flotta di due anni”;
- la previsione di “uno schema di incentivi per le imprese ferroviarie che adeguano il proprio parco rotabili, con l’obiettivo di completare la migrazione dell’intera flotta circolante in Italia nel 2026”;
- la previsione dell’“autorizzazione per il gestore dell’infrastruttura a dismettere il sistema esistente prima del 2026 in coerenza all’adeguamento del rotabile che circola sulla rete già attrezzata”.

L’Autorità ritiene opportuno che il MIT coinvolga in tale processo le amministrazioni affidanti servizi in regime di Obbligo di Servizio Pubblico, in particolare le Regioni, in quanto non sembra evidente, in tale analisi, alcun riferimento agli incrementi di costo potenzialmente gravanti sui Contratti di Servizio e/o sull’utenza pendolare derivanti dagli oneri gravanti sulle imprese ferroviarie per il suddetto attrezzaggio di bordo del materiale rotabile. Analoga attenzione si ritiene opportuno rivolgere al settore merci, in cui molte imprese ferroviarie utilizzano materiale rotabile non attrezzato con sottosistemi di bordo compatibili con il sistema ERTMS.

e) Interventi relativi a servizi non ricompresi nel pacchetto minimo di accesso

Non è evidente dalla documentazione pervenuta dal MIT né l'avvio né l'avanzamento del progetto di 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, già dichiarato nel CdP-I 2017-2021. Si ritiene quindi necessario ribadire l'invito a far sì che il prossimo aggiornamento del CdP-I "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".

f) Analisi sottese alla valutazione della priorità e dei benefici degli interventi

Con riferimento alla già segnalata opportunità che nelle schede di intervento, la sezione "Benefici associati all'investimento" sia integrata con *indicatori prestazionali obiettivo* di tipo misurabile (quali: 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.), si rileva come il MIT, nella propria relazione istruttoria, abbia limitato la portata generale dell'osservazione in esame ai soli indicatori quantitativi di variazione dei costi operativi (aspetto che, peraltro, si ricorda essere di interesse sia del MIT, in termini di eventuale riduzione dell'importo del CdP-S, sia delle Imprese ferroviarie per quanto riguarda il pedaggio), evidenziando la presenza di tale informazione all'interno dell'Allegato tecnico al PIR di RFI "Piano di sviluppo e potenziamento dell'infrastruttura e Sperimentazioni" già dal 2018. In realtà, si rileva che non risulta evidente, all'interno di tale Allegato tecnico o nel Piano Commerciale RFI, la presenza delle informazioni pertinenti riguardo alla totalità degli interventi, anche con carattere di innovazione, contenuti all'interno del CdP-I (ad esempio, non vi sono informazioni riguardo all'installazione dei circuiti di binario autoregolanti di cui al programma A2004A o al progetto del nuovo software di gestione della circolazione *Optima* di cui al programma A2001B). Si ritiene necessario, quindi, evidenziare che la definizione di indicatori prestazionali non dovrebbe riguardare esclusivamente la tematica del contenimento dei costi operativi, ma anche altri aspetti di interesse per l'utenza ed il contribuente pubblico, essendo finalizzata più in generale alla valutazione *ex-post*, da parte del Concedente/Finanziatore, degli interventi.

Si rileva, inoltre, come il DVPP abbia preso a riferimento tre grandi cluster progettuali (programmi sicurezza ed obblighi di legge; programmi di *upgrading*; progetti di sviluppo) e solo per gli ultimi due cluster abbia esplicitato in forma *booleana*, in modo da poter giungere ad un indice sintetico, la presenza di particolari dimensioni dei benefici, sia per la classe dei benefici prestazionali, sia per la classe dei benefici di sistema (è da notarsi come quest'ultima rappresenti una classe di benefici di particolare interesse per l'utenza e per il Concedente/Finanziatore, in quanto veicola l'informazione relativa al contributo di ogni singolo intervento all'ottimizzazione della rete nel suo complesso).

Tale modalità di valutazione dei benefici prestazionali – che consiste nella sola verifica della presenza o assenza degli stessi (con la sola parziale eccezione del potenziamento della capacità) – appare inadeguata in quanto non considera l'entità degli stessi in termini assoluti e i miglioramenti apportati in termini percentuali. Per alcuni interventi, tale quantificazione si ritiene semplicemente e utilmente inseribile nel CdP-I in quanto già presente all'interno del Piano Commerciale e dell'allegato tecnico del PIR citato in precedenza (come, ad esempio, in termini di recupero di tempo di percorrenza).

Con riferimento alla metodologia di calcolo degli Indici di Priorità (IP) degli interventi, descritta nel DVPP, si rileva, inoltre, quanto segue:

- l'asserita rispondenza della metodologia di valutazione adottata rispetto ai criteri individuati dalle "Linee guida per la valutazione degli investimenti in opere pubbliche nei settori di competenza del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti" ai sensi del d.lgs. n. 228/2011 (di seguito: Linee guida) non sembra completamente verificata in quanto in tali Linee guida si fa riferimento ad analisi "multicriteria" di tipologia differente rispetto a quella presentata nel DVPP;
- l'attribuzione dei pesi ai parametri dell'Indice di Priorità, elemento determinante ai fini del *ranking* di priorità degli interventi, non è debitamente giustificata, né riferibile alle prassi più consolidate nella letteratura (*Analytic Hierarchy Process – AHP, Analytic Network Process – ANP, etc.*);
- non sembrano essere stati valutati in nessun modo elementi considerati essenziali dalla letteratura relativa alla valutazione degli investimenti nel campo dei trasporti, nonché dalle citate Linee guida, come la quantità di domanda esistente e potenziale (passeggeri e merci) interessata dai benefici.

g) Regime delle penali

Con In tema di penali, definite dall'articolo 8 del CdP-I, come emendato dall'Aggiornamento in esame, si rileva, infine, il permanere, al comma 7 dello stesso articolo, di un limite complessivo annuale di 1 milione di euro non completamente congruente con il nuovo superiore limite di 2 milioni di euro, previsto nel nuovo Allegato 8 ("Metodologia di calcolo degli indicatori di performance per i programmi di investimento individuati alle tavole A01 e A02 del Contratto di Programma – parte investimenti e per le progettazioni definitive e gli studi di fattibilità tecnico-economica di progetti di investimento rilevanti"), inserito con l'Aggiornamento in sostituzione del precedente Allegato 9. Pur ritenendo che il limite complessivo annuale ottimale dovrebbe essere parametrato ad una determinata percentuale rispetto al valore complessivo degli interventi annuali, al fine di esplicare una reale ed efficace deterrenza nei confronti del Gestore, e che – ai fini della valutazione annuale delle performance – la valutazione degli scostamenti debba riferirsi non solo agli obiettivi annuali definiti ad aprile di ciascun anno da RFI, ma anche ai valori dichiarati all'avvio del singolo progetto d'investimento, l'Autorità osserva, dall'esame del citato Allegato 9, che l'incremento di tale limite possa essere un primo positivo, ma non ancora sufficiente, passo in avanti verso l'obiettivo di una maggiore responsabilizzazione di RFI in qualità di soggetto realizzatore di quanto previsto in CdP-I.

Il Presidente
Andrea Camanzi

(documento firmato digitalmente ai
sensi del D.Lgs 82/2005 s.m.i.)