

CAMERA DEI DEPUTATI – IX COMMISSIONE TRASPOSTI, POSTE E TELECOMUNICAZIONI

Audizione del Presidente dell'Autorità, Nicola Zaccheo

Schema di contratto di programma tra Ministero infrastrutture e trasporti, Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A. e Tunnel Euralpin Lyon Turin S.A.S. (TELIT) Linea ferroviaria Torino- Lione

Atto Governo n. 221

Mercoledì 16 dicembre 2020, ore: 16.30

Onorevole Presidente, Onorevoli Deputati,

unitamente ai Colleghi componenti del Consiglio, sono lieto di rispondere alla convocazione dell'Autorità per essere audita sullo schema di contratto di programma tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A. e Tunnel Euralpin Lyon Turin S.A.S. (TELIT).

Sono noti alla Commissione il contesto normativo nel quale si colloca la realizzazione dell'opera ed i contenuti degli accordi internazionali che si sono succeduti nel corso del tempo per dare avvio ai relativi interventi. L'esposizione si incentrerà, quindi, sui profili rilevanti per l'esercizio delle competenze dell'Autorità.

1) Un primo insieme di considerazioni riguarda la configurazione dell'assetto delle **funzioni e competenze dell'organismo di regolazione** (in particolare di quello italiano) **in ordine alle condizioni di accesso alle infrastrutture di cui trattasi.**

A livello nazionale, tali funzioni e competenze sono attualmente definite dall'art. 37 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con la legge 24 dicembre 2011, n. 214, e sue successive modificazioni ed integrazioni, e dalle norme di recepimento della Direttiva 2012/34/UE dell'8 maggio 2012 (c.d. *Recast*), in particolare dall'art. 37 del decreto legislativo 12 luglio 2015, n. 112. Sulla base di tale insieme normativo, la determinazione dei principi e criteri che presiedono alle condizioni di accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture e servizi ferroviari competono all'organismo di regolazione, mentre la concreta determinazione di tali condizioni e, in particolare, dei livelli dei canoni di accesso e la riscossione degli stessi, competono al gestore dell'infrastruttura. L'organismo di regolazione verifica, in ogni caso, la conformità delle condizioni di accesso e livelli dei canoni ai principi e criteri definiti nei provvedimenti di regolazione *ex ante* da essa adottati, nonché alle previsioni del d. lgs. n. 112/2015, garantendone, altresì, la trasparenza e la non discriminatorietà.

A fronte di quanto precede, nell’ambito dell’Accordo del 30 gennaio 2012 che presiede alla realizzazione dell’opera di cui trattasi (di seguito Accordo 2012), come successivamente modificato e integrato, funzioni e competenze dell’organismo di regolazione sono oggetto dei paragrafi da 9.4.1 a 9.4.5. Si osservi che tale Accordo precede di alcuni mesi l’adozione della Direttiva *Recast*.

A proposito degli organismi di controllo e regolamentazione, il paragrafo 9.4.1 dell’Accordo 2012 prevede che, nelle parti rispettivamente italiana e francese dell’opera, trovino applicazione le relative norme nazionali in materia di regolazione ferroviaria ed accesso alla rete. Significativamente, tuttavia, il principio di territorialità fa salva la potestà del promotore pubblico di definire *i canoni di utilizzo della sezione transfrontaliera della nuova linea e della linea storica* (del Fréjus) *tra le interconnessioni con la nuova linea* (art. 25 dell’Accordo). Si pone, quindi, un primo profilo di raccordo con la legislazione nazionale vigente, che – come detto – è stata adottata in esecuzione di una norma UE emanata dopo la conclusione dell’Accordo.

A norma del seguente paragrafo 9.4.2, i pareri eventualmente previsti dalla legislazione nazionale in capo agli *organismi di controllo nazionale*, sono elaborati *in concertazione stretta con l’organismo dell’altro Stato* e non hanno *carattere vincolante*.

Ancora, eventuali reclami avverso decisioni del promotore riguardanti la sezione transfrontaliera dell’opera o la linea storica del Fréjus devono essere presentati dinanzi all’organismo di regolazione francese, cui compete l’emanazione della decisione, da prendersi di comune accordo con l’organismo di regolazione italiano (paragrafo 9.4.3). Questa disposizione condiziona quella successiva in materia di tutela giurisdizionale (paragrafo 9.4.4), a norma della quale le decisioni dell’organismo di regolazione possono essere impugnate presso il tribunale dello Stato cui tale organismo appartiene. Ne consegue che, per le questioni inerenti alla sezione transfrontaliera dell’opera ed alla linea storica del Fréjus, il giudice competente parrebbe essere quello francese, posto che – come detto – la decisione regolatoria in tali casi è assunta dall’organismo di regolazione francese.

Fermo restando quanto precede, inoltre, l’Accordo prevede che gli organismi di regolazione di Italia e Francia, “*si concertano al fine di stabilire una condotta comune per ogni questione riguardante la sezione transfrontaliera o la linea storica del Fréjus ed in particolare preventivamente a qualsiasi decisione*” (punto 9.4.5.).

Per quanto attiene alla sezione transfrontaliera ed alla linea storica del Frejus emerge quindi, in partenza, un quadro convenzionale che, soprattutto a seguito dell’intervenuta adozione della Direttiva *Recast*, appare **sbilanciato a sfavore dell’Italia, del suo sistema giurisdizionale di tutela e dell’organismo di regolazione**.

In proposito, l'Accordo andrebbe quanto meno integrato con un **protocollo** che definisca i termini della cooperazione tra gli organismi di regolazione italiano e francese in ordine alla definizione dei principi e criteri che il promotore pubblico è tenuto ad applicare nell'allocazione della capacità e nella determinazione e riscossione dei canoni, in conformità con quanto previsto dalla Direttiva *Recast* in ordine alle c.d. "funzioni essenziali" del gestore dell'infrastruttura.

2) Venendo all'esame del **Contratto di programma (CdP)** di cui trattasi, le relative disposizioni nazionali di riferimento sono contenute nell'articolo 15 del d.lgs. n. 112/2015, a norma del quale il CdP disciplina, unitamente all'atto di concessione, i rapporti tra lo Stato ed il gestore delle infrastrutture. In particolare, il comma 2 dell'art. 15 dispone che il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti informi, tra gli altri, l'organismo di regolazione sul contenuto del contratto di programma "*al fine di consentire agli stessi 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 nel collegamento con i porti*".

In materia di pedaggio, rileva inoltre il principio stabilito dall'articolo 18, comma 8, del d. lgs. n. 112/2015, che consente di definire canoni di accesso proporzionalmente più elevati per coprire i costi a lungo termine di investimenti per il sistema Alta Velocità/Alta Capacità e per altri progetti di investimento specifici, come quello in esame¹.

Per quanto di interesse per la regolazione economica, come detto, le funzioni di gestore dell'infrastruttura sono attribuite al promotore pubblico, individuato nella società TELT S.A.S. (Tunnel Euralpin Lyon Turin - Società per Azioni Semplificata), società di diritto francese, partecipata in pari proporzioni dallo Stato francese e, per l'Italia, da Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A., con sede legale in Francia e direzione operativa a Torino. A fronte di tale struttura societaria, a norma dell'articolo 18 dell'Accordo 2012, che regolamenta le modalità di finanziamento del promotore pubblico e della realizzazione della sezione transfrontaliera, sottratti il contributo UE e la parte finanziata dai pedaggi versati dalle imprese ferroviarie, la ripartizione degli oneri relativi alla realizzazione dell'opera è del 57,9 % a carico della Repubblica italiana e del 42,1 % a carico della Repubblica francese, nei limiti di costi certificati da un soggetto terzo.

Premesso quanto già rappresentato in ordine all'opportunità di **assicurare che l'assetto istituzionale nazionale sia adeguatamente riflesso nelle norme operative dell'Accordo**, in particolare

¹ La norma dà esecuzione all'articolo 32.3 della direttiva 2012/34/UE, che dispone quanto segue: "Per progetti di investimento specifici, da realizzare in futuro o ultimati dopo il 1988, il gestore dell'infrastruttura può stabilire o mantenere diritti più elevati, sulla base dei costi a lungo termine di tali progetti, purché si tratti di progetti che migliorano l'efficienza e/o la redditività e che, in caso contrario, non potrebbero o non avrebbero potuto essere attuati. Tale sistema di imposizione dei canoni può inoltre comportare accordi di ripartizione dei rischi connessi ai nuovi investimenti".

in ordine alle funzioni dell'organismo di regolazione territorialmente competente ed ai conseguenti strumenti e modalità di tutela giurisdizionale, si sviluppano di seguito alcune considerazioni in merito alle prospettive di pedaggiamento per l'accesso all'opera, una volta entrata in esercizio.

Più specificamente, avuto riguardo ai criteri per la determinazione del canone e, segnatamente, agli oneri che lo stesso è destinato a coprire, sulla base di quanto rappresentato nei prospetti riportati a pag. 16 e 17 dello schema di CdP, la quota italiana dell'importo complessivo dell'opera non ancora coperta da fondi pubblici nazionali o europei ammonterebbe, ad oggi e salvo ulteriori interventi, a **2.738,84 milioni di euro**, da sostenere nel periodo fra il 2019 e il 2029.

L'eventuale copertura con il pedaggio dell'intero ammontare di un importo così significativo, pur in un orizzonte temporale di lunghissimo termine, potrebbe presentare problemi di sostenibilità per i mercati dei servizi che intendessero utilizzare l'infrastruttura, ed in particolare per quello dei servizi di trasporto internazionale delle merci.

Sulla base di prime stime, assumendo che il relativo onere sia posto a carico delle imprese che forniscono servizi *open access* (passeggeri e merci) sull'infrastruttura ferroviaria nazionale, che i volumi di traffico restino costanti per tali segmenti fino al 2060 (anno di scadenza della Concessione MIT-RFI), ed assumendo altresì un tasso di inflazione programmata dell'1,5%, ed un tasso di remunerazione del capitale investito netto pari al 4,52%, per il recupero dell'intero ammontare si produrrebbe un **aggravio dell'importo medio unitario dei canoni per il c.d. Pacchetto minimo di Accesso alla rete ferroviaria nazionale pari a circa 1 euro/tr*km**. Si tratta di un valore significativo rispetto ai livelli degli importi medi del pedaggio che, nel 2019, si collocano in un intervallo fra 2,21 e 5,59 euro/tr*km.

Evidentemente, qualora un ulteriore intervento di sostegno pubblico riducesse l'onere complessivo da coprire con il pedaggio, si potrebbero determinare aggravi anche significativamente inferiori in funzione dell'ammontare di tale intervento.

Pur esulando dalla prospettiva propria del regolatore, un'ulteriore ipotesi potrebbe essere quella del ricorso a meccanismi di attribuzione degli oneri che evidenzino la relazione tra l'infrastruttura in questione e la rete ferroviaria nazionale, che pure costituisce l'origine/destinazione del traffico di adduzione alla tratta Torino-Lione. L'onere residuo da finanziare sarebbe, in questo caso, ripartito su un volume di traffico molto maggiore. D'altra parte, la realizzazione di tale ipotesi presuppone l'individuazione di un'adeguata base normativa, nazionale ed europea.

In relazione ai diversi scenari, l'Autorità potrà svolgere le stime e quantificazioni eventualmente richieste.

Avuto riguardo ai profili procedurali, considerati la particolare rilevanza per il mercato dell'opera di cui trattasi, nonché i molteplici *network effects* attesi rispetto alla rete ferroviaria nazionale nel suo complesso, in linea con quanto già rappresentato, si ritiene che il processo di definizione del CdP debba comprendere una fase di adeguata informazione preventiva delle parti interessate, soprattutto riguardo agli 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 consumatori². Ciò al fine di consentire 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.

Rileva, altresì, la circostanza che la programmazione degli investimenti del gestore dell'infrastruttura è definita, ai sensi del già citato articolo 15 del d.lgs. n. 112/2015, sia dal CdP-parte investimenti (comma 1) che dal Piano commerciale (comma 5). Tali documenti sono soggetti a separate consultazioni ed i relativi periodici aggiornamenti dovrebbero costituire lo strumento di implementazione progressiva e di contrattualizzazione dei corrispondenti finanziamenti di parte pubblica. Pertanto, al fine di definire uno scenario di medio-lungo periodo ragionevolmente stabile, CdP e Piano commerciale dovrebbero fornire adeguate informazioni in ordine alle strategie di sviluppo della rete, con particolare riferimento all'ottimizzazione dei livelli di servizio delle infrastrutture gestite e delle loro interconnessioni sia interne, anche con le reti ferroviarie regionali, sia esterne, con le reti ferroviarie dei paesi confinanti con l'Italia³.

In proposito, sarebbe auspicabile che, nel prosieguo, l'amministrazione contraente chiarisca ulteriormente la successione delle fasi del processo di formalizzazione degli impegni assunti dal gestore dell'infrastruttura per l'attuazione progressiva del quadro strategico di sviluppo della rete, chiarendo, altresì, attraverso quali azioni viene assicurata la coerenza 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 nel medio-lungo periodo.

² Ved. Parere dell'Autorità n. 11/2017 reso 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.

³ Ved. Parere dell'Autorità n. 4/2020 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.

Desidero in conclusione ringraziare, anche a nome dei Colleghi Consiglieri, il Presidente e gli Onorevoli componenti della Commissione per l'attenzione che ci hanno riservato rimanendo a disposizione per rispondere alle richieste di precisazione e di approfondimento.