

Pertanto, in coerenza con quanto stabilito con la suddetta delibera CIPE n. 4/2012, a partire dall'anno 2012 le attività strettamente connesse agli interventi di manutenzione straordinaria sono confluite nel Contratto di programma – parte servizi. Tale impostazione è stata avallata dai Ministeri competenti e, nella seduta del 18 marzo 2013, il CIPE con delibera n. 22 ha espresso parere favorevole sullo schema del Contratto di Programma – Parte Servizi per il periodo 2012-2014.

Nel Contratto di Programma 2012-2016 – parte investimenti, saranno riportate le risorse per il residuo dei cicli di manutenzione straordinaria degli anni 2007-2011 fino ad esaurimento, ammontanti a 1.817 milioni di euro.

Nel complesso, alla data della presente relazione, l'evoluzione della legislazione di finanziamento e bilancio ha comportato, rispetto a quanto previsto per il Contratto di Programma vigente, un insieme di variazioni di diverso segno per le risorse finanziarie previste in dotazione al Contratto di Programma 2012-2016.

Per quanto riguarda le riduzioni delle risorse finanziarie, si è registrata:

una variazione in diminuzione per un importo complessivo paria a circa **4.891,2** milioni di euro, ripartita come di seguito specificato:

- **423,6** milioni di euro, a seguito del definanziamento delle assegnazioni disponibili a legislazione vigente a valere sul capitolo di bilancio MEF 7122;
- **300** milioni di euro a seguito del definanziamento operato dal Decreto Legge n°102/2013 (*cd. Decreto IMU*) convertito con la Legge n° 124 del 28 ottobre 2013, sulle risorse precedentemente assegnate al capitolo 7122 MEF,
- **100** milioni di euro, a seguito del definanziamento operato dal Decreto Legge n°102/2013 (*cd. Decreto IMU*) convertito con la Legge n° 124 del 28 ottobre 2013, sulle risorse assegnate per l'anno 2015 dall' art.7 ter, comma 2 del Decreto Legge n°43/2013,
- **913,3** milioni di euro, a seguito del definanziamento a valere sulle risorse stanziare dalla Legge di stabilità 2013 per la Nuova linea Torino - Lione sul capitolo di bilancio MEF 7532, di cui 639,3 milioni di euro ai sensi dell'art. 18 comma 13 del Decreto Legge n° 69 del 21 giugno 2013, 124 milioni di euro a seguito di ulteriori provvedimenti legislativi e 150 milioni di euro (stanziare per l'anno 2015) ai sensi dell'art. 1 comma 68 della Legge di stabilità 2014;
- **1.035,4** milioni di euro, a seguito del definanziamento a valere sul Fondo infrastrutture ferroviarie e stradali di cui:
 - 29,2 milioni di euro, sul capitolo MIT 7515–Linea Treviglio – Brescia derivante da alcuni provvedimenti legislativi;
 - 1.006,2 milioni di euro sul capitolo MIT 7518 - Progetto Terzo valico dei Giovi, di cui 763,1 milioni ai sensi dell'art. 18 comma 13 del Decreto Legge n° 69 del 21 giugno 2013, 240 milioni di euro a seguito del trasferimento al Contratto di Programma – parte servizi per la copertura del fabbisogno di manutenzione straordinaria 2012/2013 e 3,1 milioni di euro per gli effetti dei Decreti 78/2010 e 98/2011;
- **445,3** milioni di euro a valere sul capitolo 7060 MIT, così ripartiti:
 - 63,3 milioni a seguito del Decreto interministeriale MIT/MEF n° 405 del 12 novembre 2012, che ha revocato i fondi assegnati dal precedente Decreto MIT/MF n° 22589 del 31 dicembre 2004,

- 382 milioni di euro destinate al “Potenziamento della linea ferroviaria Rho - Arona. Tratta Rho – Gallarate - Primo lotto funzionale Rho – Parabiago” a seguito della conversione in Legge del DL 23.12.2013, n.145 recante disposizioni urgenti per l’attuazione del “Piano Destinazione Italia”, il quale all’art.13 prevede la revoca di assegnazioni di risorse di Legge Obiettivo previste dalla Delibera CIPE 33/2010 relativa ad interventi non ancora attivati.
- 370,2 milioni di euro, a valere sul capitolo MISE 8425 a seguito della delibera CIPE 6/2012 che ha effettuato una revisione delle assegnazioni del Fondo sviluppo e coesione;
- 531,3 milioni di euro, per la riprogrammazione del PON – Reti e Mobilità 2007-2013 comunicata dal Capo di Gabinetto del MIT con nota n. 21206 del 4/07/2013, con la quale è stato variato il paniere dei progetti ammessi al finanziamento;
- 510,5 milioni di euro di riduzione di risorse TEN del ciclo di programmazione 2007 - 2013;
- 182,3 milioni di euro per una riduzione di risorse derivanti da Enti Terzi;
- 79,3 milioni di euro per la riduzione delle risorse del fondo di rotazione per una riprogrammazione degli interventi del Piano di azione e coesione della Regione Sardegna;

Per quanto riguarda, invece, gli incrementi di risorse finanziarie, sino alla data della presente relazione si è registrata:

una variazione in aumento per un importo pari complessivamente a circa 9.847,1 milioni di euro relativi a ulteriori risorse finanziarie stanziati dalle seguenti fonti (vedi Tabella 7):

- 300 milioni di euro a valere sul “Fondo interventi urgenti e indifferibili” di cui all’art. 33 comma 1 della Legge n° 183/2011 “Legge di Stabilità 2012” assegnati con il DPCM del 1 marzo 2012 a RFI, per interventi previsti dal Contratto di Programma;
- 3.302 milioni di euro recati dalla Legge n. 228 del 24 dicembre 2012 (Legge di Stabilità 2013) così ripartiti:
 - 362 milioni di euro da destinare prioritariamente alla prosecuzione delle opere da realizzare per lotti costruttivi ai sensi dell’articolo 2, commi 232-234, della Legge 23 dicembre 2009, n. 191;
 - 2.940 milioni di euro per il finanziamento di studi, progetti, attività e lavori preliminari nonché lavori definitivi della nuova linea ferroviaria Torino – Lione;
- 1.200 milioni di euro, assegnati dall’ art.7 ter, comma 2 del Decreto Legge n°43/2013, convertito con Legge n° 71 del 24 giugno 2013, prioritariamente per la prosecuzione dei lavori relativi al Terzo Valico dei Giovi e per il quadruplicamento della linea Fortezza - Verona di accesso sud alla galleria di base del Brennero;
- 361 milioni di euro, assegnati per il finanziamento di un programma di interventi per il miglioramento della rete ferroviaria individuati dal Decreto interministeriale MIT/MEF n° 268 del 17 luglio 2013, a seguito della costituzione nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti di un Fondo ai sensi dell’art. 18 commi 1 e 2 del Decreto Legge n° 69/2013, convertito con la Legge n°98 del 9 agosto 2013;
- 3.599,2 milioni di euro, recati dalla Legge n. 147 del 27 dicembre 2013 (Legge di Stabilità 2014), di cui:
 - 1.349,2 milioni di euro, stanziati in Tabella E sotto la voce “rifinanziamenti” degli importi già stanziati a legislazione vigente e così ripartiti:
 - 580 milioni di euro, quota parte del rifinanziamento del capitolo di bilancio 7122/MEF in considerazione dei definanziamenti operati sulle risorse finanziarie precedentemente assegnate,

- 200 milioni di euro, quale incremento al finanziamento di 361 milioni di euro già assegnato a seguito del Decreto interministeriale MIT/MEF n° 268 del 17 luglio 2013,
- 540 milioni di euro, quale rifinanziamento del capitolo di bilancio 7532/MIT in aumento delle risorse assegnate dalla Legge di stabilità 2013 all'art. 1 comma 208 per la nuova linea ferroviaria Torino Lione,
- 29,2 milioni di euro, come reintegrazione del definanziamento operato sul capitolo di bilancio 7515/MIT da precedenti provvedimenti legislativi;
- 2.250 milioni di euro assegnati come risorse di nuova competenza, così ripartiti:
 - 100 milioni di euro, art. 1 comma 74, da destinare per il finanziamento della tratta Canello - Frasso Telesino e variante alla linea Roma - Napoli,
 - 1.800 milioni di euro, art. 1 comma 76, da destinare per il finanziamento delle tratte Brescia-Verona-Padova della linea ferroviaria AV/AC Milano-Venezia e delle tratte Apice-Orsara e Frasso Telesino-Vitulano della Linea AV/AC Napoli-Bari con erogazione diretta di 120 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2015 al 2029,
 - 350 milioni di euro, art. 1 comma 80, da destinare al finanziamento degli interventi di adeguamento del tracciato e velocizzazione dell'asse ferroviario Bologna-Lecce di cui 50 milioni per l'anno 2014 e 150 milioni per ciascuno degli anni 2015 e 2016;
- 12 milioni di euro assegnati dalla Delibera CIPE N° 86/2010 per il finanziamento del cunicolo della Maddalena del nuovo collegamento internazionale Torino - Lione;
- 456,3 milioni di euro, derivanti dalla riduzione del tasso di cofinanziamento nazionale;
- 72 milioni di euro derivanti dall'eccedenza di fondi di legge Obiettivo destinati al pagamento degli oneri finanziari;
- 217,2 milioni di euro di risorse TEN per il ciclo di programmazione 2007 - 2013;
- 207,4 milioni di euro recati da Enti Terzi ed altro;
- 120 milioni di euro quali contributo a fondo perduto, derivanti dalla stipula di un accordo con la Svizzera tra i ministri dei trasporti elvetico e italiano sul finanziamento delle opere di ampliamento previste in Italia per il corridoio ferroviario sull'asse ferroviario del San Gottardo.

Per quanto riguarda, infine, le rimodulazioni di risorse finanziarie a saldo zero, sino alla data della presente relazione si è registrata:

una variazione a saldo zero, per un importo pari a 195 milioni di euro, che ha riguardato, in parte, investimenti trasferiti nella parte programmatica del Contratto e, in parte, economie su interventi sostanzialmente ultimati per far fronte a fabbisogni urgenti.

Complessivamente, considerando definanziamenti e nuove risorse, lo schema di contratto registra un incremento netto di risorse disponibili, rispetto all'aggiornamento 2010-2011, pari a circa 4.956 milioni di euro.

Tabella 7 - Elenco delle risorse aggiuntive che saranno recate dal nuovo Contratto di Programma 2012-2016 parte investimenti (Cifre in milioni di euro; fonte: R.F.I. S.p.A. - dati aggiornati al 14 maggio 2014).

FONTI	IMPORTO	
	Fondo interventi urgenti e indifferibili art.33 comma 1 L.183/2011 (DPCM 1/3/2012)	300
	"Legge di Stabilità 2013" - art.1 comma 176	362
cap. 7122/MEF	Decreto Legge 43/2013 "Emergenze ambientali"- art.7-ter comma 2	1.200
	"Legge di Stabilità 2014" - rifinanziamento (quota CdP-Investimenti)	580
	"Legge di Stabilità 2014" - art.1 comma 76 (Lotti costruttivi AV/AC Brescia-Verona-Padova e Napoli-Bari)	1.800
	"Legge di Stabilità 2014" art.1 comma 74 (AV/AC Napoli-Bari: raddoppio Cancellara-Frasso Telesina)	100
	"Legge di Stabilità 2014" art.1 comma 80 (Velocizzazione Bologna-Lecce)	350
cap. 7493/MEF	Risorse derivanti dalla riduzione del tasso di cofinanziamento nazionale (Fondo di rotazione)	456
cap. 7532/MIT	"Legge di Stabilità 2013" - art.1 comma 208 (nuova linea ferroviaria Torino-Lione)	2.940
	"Legge di Stabilità 2014" - rifinanziamento (nuova linea ferroviaria Torino-Lione)	540
cap. MIT 7540	Decreto Legge 69/2013 "Decreto del fare"- art.18 comma 2	361
	"Legge di Stabilità 2014" Legge 27 dicembre 2013 n. 147 - rifinanziamento	200
cap. 7515/MIT	"Legge di Stabilità 2014" - Legge 27 dicembre 2013 n. 147 - rifinanziamento (AV/AC Treviglio-Brescia)	29
cap. 7060/MIT	Legge Obiettivo	72
cap. 8425/MISE	Fondo Sviluppo e Coesione (Delibera 86/2010 finanziamenti per il cunicolo della Maddalena della nuova linea Torino-Lione)	12
UE	TEN- T ciclo 2007 -2013	217
Altro	Risorse da Enti Terzi e altro	327
TOTALE FONTI CdP - parte Investimenti		9.847

4. La normativa europea e le prassi attualmente adottate dai principali paesi europei per la programmazione e la contrattualizzazione degli investimenti infrastrutturali ferroviari

Rileva, in particolar modo, quanto previsto dalla Direttiva Europea 2012/34/EU di recente emanazione, che dovrà essere recepita nell'ordinamento legislativo nazionale entro il 16 giugno 2015. Tale Direttiva consolida, rinnova ed estende i contenuti delle direttive preesistenti in materia di liberalizzazione del settore.

Con tale norma, il legislatore comunitario interviene per la prima volta nella delicata materia dei rapporti contrattuali tra gestori delle infrastrutture e rispettivi governi nazionali, includendo nell'Allegato V la descrizione dei principi e delle tematiche che tali rapporti contrattuali dovranno necessariamente recepire ed affrontare.

Al primo posto figura, ovviamente, la natura sinallagmatica del rapporto contrattuale, che deve impegnare entrambe le parti alla definizione di adeguate strategie di lungo termine ed all'adempimento degli obblighi contrattuali rispettivamente assunti.

A fronte di impegni certi di stanziamento di risorse finanziarie, che dovranno essere assunti dallo Stato su base almeno quinquennale e finalizzati al mantenimento in efficienza ed allo sviluppo dell'infrastruttura, i gestori delle infrastrutture ferroviarie dovranno impegnarsi al raggiungimento di determinati obiettivi di qualità dei servizi forniti, che saranno identificati su base quantitativa ed orientati al soddisfacimento delle esigenze dell'utenza. Tali esigenze dovranno essere espresse in termini - tra gli altri - di capacità infrastrutturale offerta, di disponibilità dell'infrastruttura, di sicurezza dell'esercizio, di qualità della gestione patrimoniale e di salvaguardia ambientale.

Il contratto dovrà inoltre prevedere un sistema che incentivi il gestore a perseguire economie di esercizio, ribaltandone i vantaggi sull'utenza, e contenere misure specifiche per fronteggiare le emergenze di vario ordine e tipo.

Il modello contrattuale recepito dalla Direttiva in esame è essenzialmente quello derivante dalle *best practices* internazionali, che vanno dal complesso sistema di regolazione vigente in Inghilterra, fondato sull'istituto della "Network Licence" e sul processo di previsione della spesa tramite "Periodic Review", al "Leistungs und Finanzierungsvereinbarung" tedesco e al "Contrat de Performance" francese.

Per ciascuno di questi paesi vengono di seguito analizzati gli aspetti più peculiari, cercando di mostrarne le specifiche e precipue modalità di controllo della gestione finanziaria, al fine di mostrare come vi siano, per l'ordinamento italiano, alcune prospettive di implementazione di tali principi ed architetture regolatorie nel settore ferroviario nazionale.

L'esperienza inglese

Prima di tutto è utile partire dall'analisi del sistema inglese, in quanto, alla luce del lungo e strutturato percorso di privatizzazione e liberalizzazione che ha caratterizzato questo paese, è possibile individuare alcuni tra i più avanzati meccanismi in materia di regolamentazione del settore ferroviario.

I rapporti tra il Governo inglese e il gestore dell'infrastruttura [la società Network Rail (NR)] sono regolati da due differenti categorie di atti.

In primo luogo, vi è la categoria autorizzativa, che si configura attraverso la *Network Licence* e che identifica l'insieme di diritti e obblighi sui quali si deve fondare l'operato del Gestore NR. In particolare, anche grazie all'operato del regolatore [*Office of Rail Regulation (ORR)*] l'ordinamento inglese ha previsto l'individuazione di un insieme strutturato di obiettivi quantitativi e di controlli da adottare nei confronti del Gestore dell'infrastruttura, a fronte di una pianificazione ragionevolmente certa e attendibile dei trasferimenti di risorse finanziarie pubbliche allo stesso gestore (gli stanziamenti per il quinquennio 2014-2019 saranno pari a 38 miliardi di sterline). NR investirà £12 miliardi per i rinnovi delle infrastrutture e un ulteriore £12,8 per i miglioramenti infrastrutturali, tra cui l'elettrificazione e i progetti del *Thameslink* e di *Crossrail*, durante un predeterminato orizzonte di programmazione [il *Control Period (CP) 5*, di cui si dice nel seguito].

In secondo luogo, vi è la categoria regolatoria, che si configura attraverso una serie di atti che definiscono con certezza e ragionevolezza sia il livello di finanziamento pubblico, sia la dinamica tariffaria sia, infine, un insieme di caratteristiche quali-quantitative minime della fornitura del servizio.

Secondo il *Railway Act 1993*, la pianificazione e la gestione del trasporto ferroviario sono organizzati sulla base di periodi di controllo (periodi di controllo-CP) definiti con cadenza quinquennale a partire dal 1994. Conseguentemente, il processo di *Periodic Review (PR)* avviene ogni 5 anni [fino a marzo 2014 è stato in vigore quanto stabilito dalla PR8 (del 2008), e dal 1 aprile 2014 è vigente la PR13].

In aggiunta, il Governo inglese, con la collaborazione dell'ORR, definisce:

- gli *'Statements Of Funds Available'* (SOFA), che stabiliscono - con congruo anticipo - l'ammontare dei finanziamenti pubblici destinati al settore in un orizzonte pluriennale;
- gli *'High Level Output Specifications'* (HLOS), con cui viene individuato l'insieme degli obblighi e degli obiettivi di esercizio imposti al Gestore dell'infrastruttura ed al sistema ferroviario nel suo complesso.

Questi due documenti costituiscono il quadro generale degli obiettivi fissati dal governo e definiscono la dotazione finanziaria disponibile, in base ai quali il Gestore presenta il proprio piano industriale.

Viene altresì stabilito l'ammontare della quota del finanziamento derivante dal canone di pedaggio per l'accesso all'infrastruttura ferroviaria nazionale e il *"performance regime"* per la compensazione, tra imprese ferroviarie ed il Gestore, dei danni derivanti da ritardi o impedimenti vari nella circolazione ferroviaria. I contratti standard (« *Track Access Model Contract* »), prescritti dall'ORR e pubblicati sul suo sito web, definiscono infine i diritti e gli obblighi delle parti.

L'esperienza tedesca

Nel 1994 è stato creato il nuovo soggetto imprenditoriale Deutsche Bahn – DB, derivante dalla fusione dei soggetti gestori del sistema ferroviario dell'ex Germania ovest e di quello dell'ex Germania dell'Est (*Reischbahn*), effettuata avendo cura di separare le attività infrastrutturali da quelle di trasporto e di cancellare il debito residuo, tramite trasferimento dello stesso a carico dello Stato.

DB Netz è responsabile di tutte le attività infrastrutturali, consistenti principalmente nella gestione della manutenzione, dello sviluppo della rete, dell'assegnazione della capacità e del traffico.

L'Agenzia federale delle reti (*Bundesnetzagentur – BnetzA*) è stata creata nel 2006 e svolge le funzioni di regolazione dell'accesso alle reti infrastrutturali, inclusa quella ferroviaria.

La dinamica del finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria trova anche in Germania un'ampia regolamentazione. Il contratto di Programma tedesco, il "*Leistungs und Finanzierungsvereinbarung*" (LuFV) (Convenzione sulla performance e sul finanziamento), viene stipulato tra il Governo, nella figura del *Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung* (BMVBS), e le società DB Netz AG, DB Station&Service AG e DB Energie GmbH, appartenenti al Gruppo Deutsche Bahn AG.

Il LuFV identifica i progetti e le rispettive priorità definite dal Ministero dei Trasporti di concerto con DB Netz, gli obiettivi in termini di qualità e livelli di servizio (compresa la disponibilità di rete e la puntualità dei servizi di trasporto) e definisce le dotazioni finanziarie annuali. E' prevista la partecipazione di DB Netz all'apporto di risorse finanziarie per gli investimenti, in gran parte finanziate dal Bilancio dello Stato.

In termini normativi, il sistema di regolamentazione ferroviaria si fonda prima di tutto sulle specifiche attribuzioni che la Costituzione tedesca (*Grundgesetz*) pone all'art 87e c. 4 in capo allo Stato federale (*Bund*), per "*garantire che sia perseguito il bene della collettività, specialmente nella forma del bisogno di mobilità, nel mantenimento e nello sviluppo della rete ferroviaria federale*".

In adempimento a questo principio è stata emanata nel 1993 la *Bundesschienenwegeausbaugesetz* (BSchwAG), che disciplina complessivamente la struttura del finanziamento dell'infrastruttura ferroviaria.

La norma suddivide le competenze tra lo Stato, rappresentato dal Ministero competente, e i gestori dell'infrastruttura federale tedesca, prevedendo, da un lato (all'art.8, c.1) la responsabilità federale per il finanziamento – nei limiti della capacità di spesa predefinita in Bilancio – degli investimenti relativi all'implementazione della rete federale (*Bau, Ausbau e Ersatzinvestitionen*), e disponendo, dall'altro lato (all'art.8, c.4), che i costi derivanti dal mantenimento in efficienza della rete (*Unterhaltung e Instandsetzung*) siano invece prevalentemente sopportati dai gestori dell'infrastruttura nazionale.

Inoltre, per quanto concerne l'implementazione della rete, l'ordinamento tedesco dispone che sia formato dal Governo, con cadenza tendenzialmente decennale, un documento programmatico e di contenuto non normativo (*Bundesverkehrswegeplan/BVWP*) che rappresenti nel suo complesso la politica federale in materia di trasporti. Sulla base di questo documento viene quindi prodotto, con cadenza quinquennale, un piano degli investimenti necessari per l'infrastruttura ferroviaria (*Bedarfsplan für die Bundesschienenwege*). Esso prevede, in particolare, il finanziamento di nuove linee e di importanti rinnovi infrastrutturali.

Pertanto nel *Bedarfsplan*, che viene allegato alla BSchwAG, sono inserite - in ordine di importanza e di impellenza - le tratte cui viene data una preferenza di intervento.

Per quanto concerne le voci non ricomprese nel *Bedarfsplan*, e relative agli obblighi di mantenimento, (*Instandhaltung e Ersatzinvestitionen*) dell'infrastruttura ferroviaria (*Bestandsnetz*), parrebbe che queste siano oggetto del *Leistungs und Finanzierungsvereinbarung/LuFV*, di cui sopra, che ne definisce anche gli aspetti relativi al finanziamento e che rientra a tutti gli effetti nella categoria del contratto di programma.

L'apporto finanziario annuale del bilancio federale per la realizzazione degli investimenti verrà aumentato dal 2016 a 3 miliardi di euro, cui dovranno aggiungersi 500 milioni di euro a carico del bilancio annuale di Deutsche Bahn AG.

La programmazione degli investimenti assume quindi in Germania un ruolo primario. Ne è esempio il progetto quadro degli investimenti federali (*Investitionsrahmenplan/IRP*) nel settore dei trasporti, emanato per gli anni 2011-2015, che mantiene caratteri prettamente programmatici e piuttosto che finanziari.

Uno dei principali elementi distintivi, in quanto innovativi, tra quelli contenuti nel LuFV, è quello relativo al sistema di controllo della qualità degli investimenti, e principalmente il c.d. controllo di output (*Output-Kontrolle*). Tale esigenza deriva dalla considerazione che il Bund deve avere contezza dei risultati ottenuti a fronte dell'investimento medio annuo di ca. 2,5 mld di euro che si è obbligato a stanziare per la rete ferroviaria.

Il soggetto preposto a questo controllo è principalmente l'*Eisenbahnbundesamt* (EBA), organismo tedesco di regolazione ferroviaria, soprattutto in materia di sicurezza, cui è specificatamente attribuito anche un potere sanzionatorio in caso di non ottemperanza, da parte del Gestore, agli obblighi di qualità contrattualizzati.

A questo si aggiunge la figura del *Wirtschaftsprüfer*, una società di revisione terza nominata dal Bund che svolge una attività parallela di controllo.

Al fine di implementare la "qualità dell'infrastruttura", il LuFV attualmente in vigore presenta l'intero terzo paragrafo e le sezioni nn. 12 e 13, in cui sono resi espliciti gli indici di qualità predeterminati (*Qualitätskennzahlen*) e in cui si impone che vengano previsti ex ante gli obiettivi aziendali e il miglioramento del trend complessivo.

A questi obblighi contrattuali si sommano, per i Gestori dell'infrastruttura, anche gli obblighi di sicurezza ed efficienza di supervisione del Bund e imposti ex lege dall'art. 4 c.1 della *Allgemeines Eisenbahngesetz* (AEG), la principale legge tedesca del sistema di regolamentazione ferroviaria. Viene perciò costituito un apposito registro dell'infrastruttura (*Infrastrukturkataster*) nel quale devono essere inseriti obbligatoriamente, dai gestori dell'infrastruttura, determinati dati numerici in ordine allo stato dell'infrastruttura.

Tale registro è a sua volta parte integrante del documento annuale (*Infrastrukturzustands- und -entwicklungsbericht*) con il quale i gestori dell'infrastruttura riferiscono ogni 30 aprile al Bund degli obiettivi posti in sede di stipulazione del contratto LuFV.

Nel LuFV attualmente vigente è infine richiesto alle parti di determinare un innovativo parametro di qualità (*Qualitätsparameter*), che verrà utilizzato per la stesura del nuovo LuFV, ai fini di migliorare la trasparenza della qualità della rete.

L'esperienza francese

Dal 1997, Réseau Ferré de France (RFF), soggetto imprenditoriale pubblico dotato di un'ampia autonomia gestionale, dovuta alla forma giuridica di "*Etablissement industriel et commercial*" (EPIC), è il proprietario e gestore dell'infrastruttura ferroviaria francese.

La missione di RFF è quella di gestire, mantenere, sviluppare e ampliare la rete ferroviaria nazionale. Gestisce anche le attività e il debito legati all'esercizio della rete ferroviaria.

Tuttavia, stante l'assenza di adeguate risorse, soprattutto in termini di personale specializzato, la maggior parte delle attività operative sono sostanzialmente affidate alla società pubblica *Société Nationale des Chemins de fers Français* (SNCF), che oltre a svolgere attività di trasporto svolge anche attività di carattere infrastrutturale (gestisce la circolazione, le stazioni e la manutenzione della rete ferroviaria).

Questa organizzazione di natura ibrida ha portato ad un groviglio di complesse interfacce contrattuali e ad una strutturazione delle responsabilità non pienamente trasparente. Infine, la situazione finanziaria del comparto ferroviario pubblico, giunta ad avere un debito in eccesso di circa 40 miliardi di euro, ha raggiunto dimensioni insostenibili.

Nell'ottobre 2013, il Governo Francese ha deciso di porre fine a questa situazione, introducendo una nuova architettura unificata ferroviaria, che dovrebbe diventare effettivamente operativa il 1 gennaio 2015.

I compiti del gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale, oggi divisi tra RFF, SNCF Infra e DCF, verranno fusi in un'unica entità chiamata "*Gestionnaire de l'infrastructure*".

Per evitare che la gestione della manutenzione dell'infrastruttura ferroviaria operi senza la necessaria sinergia con la gestione del traffico, l'attuale gestore dell'infrastruttura RFF sarà unito all'operatore ferroviario storico SNCF, dando vita ad un raggruppamento pubblico di imprese, vincolate al rispetto del principio dell'accesso non discriminatorio alla rete.

Nell'ambito della riforma delle ferrovie predisposta dal Governo francese, il contratto stipulato tra il *Ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie* e *SNCF Réseau* occupa un posto di primaria importanza in termini di regolazione economica del settore ferroviario.

Esso sostituirà il Contratto di Programma utilizzato fino ad oggi e sarà uno strumento per la gestione e per il miglioramento dell'efficienza economica del gestore dell'infrastruttura, prevedendo meccanismi di incentivazione finalizzati alla riduzione dei costi e dei canoni di accesso.

Questo contratto stabilirà gli obiettivi di performance della rete, ponendo obiettivi di qualità e di sicurezza. In secondo luogo, il contratto definirà il percorso finanziario di *SNCF Réseau*, specificando in dettaglio le risorse stanziare per le sue varie attività, i principi per la determinazione degli oneri di infrastruttura e l'evoluzione della spesa per le infrastrutture.

Il contratto sarà valido per un periodo di dieci anni e sarà aggiornato ogni tre anni. Coprirà l'imputazione dei costi della rete, cioè il saldo tra i costi di qualsiasi natura del *Gestionnaire d'Infrastructure Unifié* (GIU) (sviluppo, manutenzione e gestione) e le entrate (pedaggi e sussidi), nonché il rispetto dei requisiti stabiliti dalle norme di settore.

Per il periodo transitorio, relativo agli anni 2013 e 2014, un emendamento relativo all'esecuzione del contratto 2008-2012, attualmente vigente, è stato presentato al Consiglio d'amministrazione di RFF il 18 Aprile 2013. L'emendamento stabilisce l'ultrattività del contratto originario, tenendo conto degli sviluppi futuri nel settore ferroviario. Esso mira inoltre a chiarire il modello economico di RFF, tramite la progressiva attuazione di diverse fasi:

- la ricerca d'un equilibrio tra le risorse economiche dell'ente e i costi di gestione e di manutenzione delle infrastrutture. A tal fine, il contratto prevede un impegno di copertura totale dei costi della rete, che si basa sulla normativa contabile delle entrate commerciali;

- il bilanciamento ottimale della politica industriale tra manutenzione e rinnovamento, che consente l'ottimizzazione della gestione fisica e finanziaria delle infrastrutture. Questo equilibrio è parte di una prospettiva a lungo termine. Come estensione del piano di ristrutturazione varato nel 2006, il contratto prevede l'assegnazione di notevoli risorse destinate alla riqualificazione della rete ferroviaria, per garantirne la sostenibilità e ridurre i costi di manutenzione.

Così, nel *Grande Schema di Ammodernamento della Rete* (GPMR - *Grand Plan de Modernisation du Réseau*), commissionato dal ministro dei Trasporti a seguito della presentazione dello studio effettuato dall'Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne (EPFL) sullo stato della rete ferroviaria francese, il gestore dell'infrastruttura si impegna a fare investimenti rilevanti per il miglioramento della rete esistente.

In totale, oltre 15 miliardi di euro saranno investiti tra il 2014 e il 2020, dando priorità alla capillarità della struttura della rete e ai nodi ferroviari più congestionati. Il GPMR sarà inoltre declinato territorialmente nel corso del 2014, dando inizio alla nuova generazione di contratti tra lo Stato e le Regioni, che includeranno una componente relativa alla "mobilità multimodale".

Per quanto riguarda gli investimenti del piano di infrastrutture di trasporto nazionale (SNIT - *Schéma national des infrastructures de transports*), la commissione "Mobilité 21" è stata incaricata di specificare le condizioni di attuazione.

Le risorse finanziarie previste ammontano a più di 245 miliardi di euro in un orizzonte di programmazione di 25 anni, nell'ambito del quale il Ministero dell'ambiente dovrà fornire una scala di priorità dei progetti d'investimento previsti.

Inoltre, 30 miliardi di euro di grandi progetti saranno impegnati entro il 2030 per accelerare lo sviluppo dei nodi ferroviari, avviare la realizzazione di un importante numero di grandi progetti, sviluppare collegamenti tra le regioni e migliorare la sicurezza e la qualità del trasporto locale.

L'esperienza svizzera

La Svizzera [che notoriamente non appartiene all'Unione europea, né allo Spazio economico europeo (SEE), ma solo all'Associazione europea di libero scambio (EFTA)], ha adattato una parte del suo diritto nazionale al diritto comunitario; in particolare, prevedendo l'accesso non discriminatorio alla rete ferroviaria per l'esercizio di trasporto merci, una contabilità distinta per i servizi di trasporti ed attività di gestione dell'infrastruttura, l'allineamento delle norme nazionali sulla sicurezza e sull'interoperabilità con quelle dell'UE.

A livello federale, il Dipartimento dell'Ambiente federale, dei Trasporti e delle Comunicazioni dell'Energia (DATEC) e l'Ufficio federale dei trasporti (UFT), sono competenti per fissare le condizioni quadro attualmente vigenti nel settore della politica dei trasporti e per gestire gli aspetti di pianificazione e di finanziamento delle infrastrutture. I Cantoni e i Comuni cofinanziano con la Confederazione lo sviluppo delle infrastrutture regionali affidate in concessione.

Dalla data di entrata in vigore della riforma delle ferrovie (1 gennaio 1999), una "convenzione sulle prestazioni" tra la Confederazione Svizzera e la società anonima Ferrovie federali svizzere (FFS) è stata definita e siglata con cadenza quadriennale.

Con la convenzione attualmente vigente, valida per gli anni 2013–2016 (CP 13–16), la Confederazione e le FFS hanno concordato per la quinta volta consecutiva gli obiettivi che le FFS devono raggiungere e i mezzi finanziari che la Confederazione metterà a disposizione per l'esercizio, la manutenzione e il rinnovo, nonché piccoli ampliamenti dell'infrastruttura ferroviaria delle FFS.

Nonostante la separazione della contabilità, la gestione operativa delle infrastrutture rimane di competenza delle imprese ferroviarie.

In Svizzera, quindi, i gestori dell'infrastruttura sono di fatto imprese ferroviarie (quali: FFS, BLS e SOB AG). Infatti, la legge federale sulle ferrovie (lferr) del 20 dicembre 1957 non impone la separazione legale tra il gestore e l'operatore, pur essendovi attualmente prospettive di potenziale modifica in tal senso.

Tra l'altro, diverse imprese ferroviarie hanno recentemente già creato entità di gestione separata delle infrastrutture, in particolare la BLS ha creato il soggetto gestore BLS Netz AG.

Proposte di riforma in tal senso potrebbero essere presentate al Consiglio federale nel breve termine.

In Svizzera, tre strutture distinte svolgono attività di regolamentazione: l'Ufficio federale dei trasporti (UFT), la "Traccia Svizzera" (traccia.ch) e la Commissione d'arbitrato in materia ferroviaria (CAF).

L'UFT, che dipende dal DATEC, è responsabile per il trasporto di passeggeri e di merci per ferrovia. Oltre ai suoi doveri di finanziamento delle infrastrutture, l'UFT esercita le funzioni di regolamentazione, di monitoraggio e di controllo.

Relativamente all'accesso alla rete, la funzione di ripartizione di capacità è stata ceduta da FFS, BLS e SOB all'organo comune e indipendente denominato "Traccia Svizzera SA".

Infine, la CAF giudica le controversie relative alla garanzia dell'accesso alla rete, alle convenzioni sull'accesso alla rete e al calcolo del costo per l'utilizzazione dell'infrastruttura.

La Legge federale sulle ferrovie (Lferr) del 20 dicembre 1957 (RS 742.101) disciplina il finanziamento delle infrastrutture nel capitolo 6, art. 49-57. La legge è stata riformata nel 2009 e la nuova versione è in vigore dal 1° gennaio 2010.

Nel 2012, il governo federale ha impegnato 1,684 miliardi di franchi del bilancio ordinario in contributi agli investimenti in infrastrutture ferroviarie svizzere, tra cui 1,23 miliardi di franchi per la rete FFS e 454 milioni di franchi per le reti private, compresi 263 milioni per ammortamenti.

Mentre il governo federale ha finanziato finora solo la rete delle FFS, i Cantoni hanno partecipato con 204 milioni di franchi di investimenti al finanziamento delle infrastrutture delle ferrovie private.

Al fine di garantire a lungo termine il finanziamento dell'intera infrastruttura ferroviaria, il Consiglio federale e il Parlamento hanno deciso di costituire un nuovo fondo per il finanziamento e l'ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria (FAIF).

Il FAIF crea i presupposti per adeguare l'offerta alla crescita della domanda. Le misure di ampliamento sono destinate in primo luogo a eliminare problemi di capacità lungo le tratte e nelle

stazioni. L'accento sarà posto sull'aumento della capacità di rete e sul miglioramento delle coincidenze tra servizi di trasporto interconnessi, piuttosto che sulla riduzione dei tempi di viaggio.

L'ampliamento dell'infrastruttura sarà realizzato in fasi successive. Il cosiddetto Programma di sviluppo strategico dell'infrastruttura ferroviaria (PROSSIF) prevede progetti e misure d'intervento per complessivi 40 miliardi di franchi circa, da implementare entro il 2050 secondo un ordine di priorità prestabilito.

La prima fase, che comprende misure per circa 6,4 miliardi di franchi, è già stata approvata dal Parlamento e sarà attuata entro il 2025.

Sulla base degli elementi emersi dal confronto internazionale di cui sopra, va innanzitutto osservato come i modelli contrattuali attualmente adottati dagli stati nazionali presi a riferimento ed i gestori delle rispettive reti ferroviarie nazionali, rientrino già oggi in un ambito di sostanziale compatibilità con i requisiti previsti dall'art. 30 della Direttiva 2012/34/UE.

La stessa Direttiva, all'Allegato V, ha tuttavia indicato alcuni criteri di efficientamento complessivo della spesa pubblica generata dai Gestori dell'infrastruttura ferroviaria, che verranno progressivamente imposti a ciascun Gestore dai rispettivi regolatori ferroviari nazionali.

Tra questi spiccano alcuni elementi che diverranno obbligatori nella stipulazione dei prossimi Contratti di Programma, come il fatto che debbano essere inseriti sia gli *"obiettivi di prestazione orientati agli utenti sotto forma di indicatori e di criteri di qualità"* sia le *"misure correttive da adottare se una delle parti viene meno ai propri obblighi contrattuali"*.

A questa considerazione si deve aggiungere che le best practices europee sopra osservate dovrebbero indurre anche l'ordinamento italiano a garantire l'invariabilità degli stanziamenti già contrattualizzati con il gestore, attraverso la statuizione che non siano qualificati come rimodulabili i capitoli di spesa inerenti il finanziamento della rete ferroviaria nazionale. E' parimenti necessario che siano anche ulteriormente implementati i flussi informativi tra RFI S.p.A. e il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT), competente per la vigilanza sul sistema ferroviario, in modo che si possano porre in essere le condizioni oggettive per un più incisivo controllo della qualità e della rispondenza dei risultati operativi del sistema infrastrutturale ferroviario nazionale a fronte del finanziamento pubblico disposto.

Alla luce delle considerazioni riportate, lo sviluppo in Italia del nuovo Contratto di Programma tra il MIT e il Gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale, R.F.I. S.p.A., sta procedendo conformemente a tale prospettiva europea e ha già operato una chiara distinzione tra le attività necessarie al mantenimento in efficienza dell'infrastruttura ferroviaria e le attività finalizzate allo sviluppo della stessa.

E' necessario, tuttavia, che vengano incrementate la capacità e l'incisività dell'azione regolatoria, come anche la collaborazione con il Gestore, ma soprattutto la determinatezza e l'affidabilità degli stanziamenti pubblici per il settore ferroviario.

Per quanto riguarda le attività necessarie al mantenimento in efficienza dell'infrastruttura ferroviaria, distinguibili in manutenzione ordinaria e straordinaria, questa Direzione Generale, d'accordo con il gestore dell'infrastruttura, ha proposto che la gestione avvenga nel rispetto di un'apposito contratto, unitamente alle attività che il gestore dell'infrastruttura è tenuto a svolgere in materia di security, safety, assolvimento degli obblighi di legge e navigazione.

Tali attività, ed in particolare quelle manutentive, che ne rappresentano la grande maggioranza, sono caratterizzate da una elevata influenza sui livelli di sicurezza complessivi dell'esercizio

ferroviario, da una sostanziale continuità nel tempo e dalla proporzionalità con la dotazione infrastrutturale ferroviaria affidata in concessione ad R.F.I. S.p.A.. Ciò richiede certezza e sostanziale stabilità dei finanziamenti pubblici destinati alla copertura dei costi relativi a tali attività, unitamente ad una programmazione anticipata degli stessi con riferimento ad un orizzonte temporale di almeno tre anni, come del resto avviene da tempo in gran parte dei paesi europei assumibili come riferimento internazionale.

Lo schema di Contratto di Programma relativo alle attività di manutenzione della rete ed alle attività di *safety*, *security* e navigazione ferroviaria da svolgersi nel triennio 2012-2014, è stato definito congiuntamente da questa Direzione Generale e dal gestore dell'infrastruttura. Esso recepisce molti dei principi discendenti dalla citata Direttiva 2012/34/EU, quali la determinazione di obiettivi qualitativi e quantitativi per le attività regolate, un maggiore responsabilizzazione del gestore e del rispettivo management, attraverso una maggiore correlazione tra gli obiettivi dirigenziali ed i suddetti obiettivi di produzione, un sistema di monitoraggio più articolato ed in grado di incidere sull'efficienza complessiva del gestore, etc. Tale schema di Contratto ha conseguito l'approvazione del C.I.P.E., nella seduta del 18 marzo 2013, e l'approvazione, con prescrizioni, delle Commissioni parlamentari competenti nei mesi successivi. Alla data della presente relazione, la stipula del Contratto è già stata effettuata ed il relativo Decreto Ministeriale di approvazione definitiva è in corso di registrazione presso la Corte dei Conti.

Le attività finalizzate allo sviluppo della rete ferroviaria nazionale, relative quindi agli investimenti infrastrutturali, sono significativamente più discontinue nel tempo e sono più strettamente legate agli andamenti dei cicli economici nazionali. Ciò giustifica il fatto che per regolare tali attività è in avanzato stato di definizione un apposito contratto a se stante, per il quale si è proposto un orizzonte di vigenza quinquennale (2012-2016) - in piena continuità, quindi, con le precedenti esperienze contrattuali - e che si confida di presentare quanto prima all'esame del C.I.P.E..

5. Conclusioni

Ai sensi dell'Art.14 del D.lgs. 8 luglio 2003, n. 188, il Contratto di Programma e l'Atto di Concessione costituiscono i due atti fondamentali su cui si basa la regolazione dei rapporti tra lo Stato ed il gestore della rete ferroviaria nazionale.

L'Atto di Concessione, in quanto fissa i principi e le obbligazioni di base che devono essere rispettate dal concedente e dal concessionario, necessita di aggiornamenti solo in presenza di variazioni rilevanti nella configurazione industriale del settore ferroviario o nel contesto normativo di riferimento, quali quelle che si sono avute in occasione della liberalizzazione del settore. Tale significativa riforma, effettuata progressivamente a partire dalla fine degli anni '90, è culminata, nel 2000, con la creazione, in seno al gruppo Ferrovie dello Stato, di un soggetto societario titolare delle funzioni di gestione della sola infrastruttura ferroviaria nazionale e con la conseguente emanazione, tramite il Decreto n.138T/2000 del Ministro dei Trasporti e della Navigazione, di un nuovo atto di concessione che individuava tale nuovo soggetto societario come titolare della gestione della sola infrastruttura ferroviaria nazionale.

Il Contratto di Programma, per contro, è un atto che ha sempre seguito una dinamica evolutiva profondamente diversa, tipicamente quinquennale, in quanto essenzialmente dedicato alla regolazione sia delle attività di mantenimento in efficienza e sviluppo infrastrutturale della rete ferroviaria nazionale, che dei connessi impegni di finanziamento pubblico da parte dello Stato, i quali richiedono aggiornamenti annuali e riprogrammazioni complessive con cadenze non superiori al quinquennio.

Con riferimento agli investimenti in corso di realizzazione, che si ricorda essere quelli ricompresi nelle Tabelle A e A1 del Contratto di Programma vigente, nel corso del 2012 i dati di consuntivo hanno registrato un volume di spesa totale annuo pari a **2.740 milioni** di euro, suddiviso come segue:

- il **71%** (pari a circa **1.952 milioni** di euro) è stato speso per i progetti della **Rete convenzionale/alta capacità**, ricompresi nelle Tabelle A01, A02, A03 ed A04;
- il **18%** (pari a circa **498 milioni** di euro) è invece stato speso per i progetti relativi al completamento della **Rete AV/AC Torino-Milano-Napoli**, ricompresi nella Tabella A05;
- l' **11%** (pari a circa **290 milioni** di euro) è stato, infine, speso per i progetti relativi agli **"investimenti realizzati per lotti costruttivi"**, ricompresi nella Tabella A1.

Come mostrato in Figura 1, il dato di spesa relativo al 2012 conferma, rispetto agli anni precedenti, il trend di riduzione già registrato a partire dal 2005 e poi manifestatosi in tutto il quinquennio a seguire, accusando un'ulteriore flessione di **140 milioni** di euro (**-5%**) rispetto al valore di consuntivo registrato nel 2011 (pari a **2.879 milioni** di euro).

Per quanto riguarda invece il 2013, dall'analisi dei dati di preconsuntivo in esame, emerge che lo **stato di avanzamento complessivo, maturato al 31 dicembre 2013 per i progetti di investimento elencati nelle Tabelle A ed A1 dell'Aggiornamento 2010-2011 del Contratto di Programma 2007-2011, attualmente in vigore, è pari a 55.829 Meuro, corrispondente al 74,21%** di **75.228 milioni** di euro (valore complessivo degli investimenti inseriti nelle suddette tabelle). La percentuale complessiva di avanzamento registrata nel 2013 (con riferimento a detto valore complessivo degli investimenti) è pari al **3,11%**, ed il volume complessivo della spesa maturata nel 2013 è pari a **2.342 milioni** di euro.

Il valore complessivo della contabilizzazione annuale della spesa per investimenti relativo al 2013, pari a 2.342 milioni di euro, conferma - inasprendolo - il *trend* leggermente decrescente, rispetto agli anni precedenti, evidenziato in Figura 1. Il valore del 2013 registra, infatti, una flessione superiore al 14% rispetto a quello del 2012 (pari a 2.740 milioni di euro), di oltre il 18% rispetto a quello del 2011 (pari a 2.879) e di oltre il 25% rispetto a quello del 2010 (pari a 3.205 milioni di euro).

La causa principale del suddetto andamento decrescente della spesa per investimenti, per quanto riguarda gli anni successivi al 2007, è ovviamente da ascrivere agli effetti del ciclo economico di crisi, tuttora perdurante, che ha comportato una sostanziale riduzione delle risorse finanziarie pubbliche messe a disposizione del Gestore per gli investimenti.

Da un punto di vista più generale, relativo all'efficienza complessiva del Gestore dell'infrastruttura nell'esercizio delle proprie funzioni soggette a regolazione, va comunque evidenziato che, pur in presenza di bilanci di esercizio in attivo e di dinamiche di efficientamento produttivo in questi ultimi anni, non vi è attualmente evidenza che lo stesso Gestore abbia identificato e raggiunto la propria "frontiera di efficienza", come peraltro risulta evidente, per il pertinente perimetro gestionale, dalla contabilità regolatoria prevista dall'art.15, comma 2, del D.Lgs.n.188/2003 ed analizzata annualmente da questa Direzione Generale.

Con il nuovo contratto di programma 2012-2016 relativo agli investimenti - che, come detto, è attualmente in fase di finalizzazione - saranno introdotti un rinnovato sistema di monitoraggio e vigilanza del gestore da parte del Ministero, che prevede una maggiore correlazione con quanto previsto dal Codice dei Contratti Pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE (D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163), nonché l'adozione di indicatori ed obiettivi prestazionali in linea con la citata normativa europea di prossima adozione: la logica di fondo è quella di conferire al gestore dell'infrastruttura tutta l'importanza, ma anche tutti gli oneri e le responsabilità derivanti dalla sua natura di fulcro tecnico-operativo del sistema ferroviario nazionale.