

**AFFIDAMENTO DELLA GESTIONE DELLE INFRASTRUTTURE FERROVIARIE
REGIONALI “EX CONCESSE” ROMA-LIDO E ROMA-VITERBO**

Relazione illustrativa ex art. 34, comma 20, D.L. 18 ottobre 2012 n. 179

(Approvata con Deliberazione di Giunta Regionale del 15/02/2022, n. 50.)

INDICE

Premessa	pag. 3
1. Il contesto di riferimento	pag. 3
1.1 Lo scenario attuale	
1.2 Le caratteristiche dell'infrastruttura ferroviaria	
1.3 Gli investimenti in corso	
2. Il quadro normativo di riferimento	pag. 4
3. La modalità di affidamento prescelta	pag. 6
3.1 La compatibilità con il quadro normativo	
3.2 ASTRAL S.p.A.	
3.3 Le motivazioni che assistono la modalità di affidamento scelta	
4. Efficacia e durata della concessione	pag. 10
5. Obblighi di servizio pubblico e universale e modalità di compensazione	pag. 11

Premessa

La finalità della presente Relazione è quella di assolvere agli obblighi informativi di cui **all'art. 34, comma 20, del D.L. n. 179/12, con riferimento all'affidamento della gestione dell'infrastruttura del servizio di trasporto ferroviario relativo alle ferrovie ex concesse "Roma-Viterbo" e "Roma-Lido" di competenza della Regione Lazio.**

Nel documento, pertanto, vengono illustrate le ragioni poste alla base della preferenza per la modalità di affidamento prescelta, nonché la sua compatibilità con il quadro normativo. Si darà conto, altresì, degli obblighi di servizio imposti al gestore, nonché dei parametri di calcolo della compensazione, anche sulla scorta del Piano Economico Finanziario predisposto in aderenza alle disposizioni vigenti.

Si rappresenta che la presente relazione ed il relativo affidamento non contemplano e non ricomprendono **l'affidamento del servizio di trasporto pubblico locale ferroviario, ma esclusivamente la gestione dell'infrastruttura ferroviaria regionale afferente alle due reti isolate sopra individuate.**

1. Il contesto di riferimento

1.1 Lo scenario attuale

La Regione Lazio è titolare delle funzioni e dei compiti di programmazione ed amministrazione inerenti ai servizi di trasporto ferroviario di interesse regionale e locale.

Allo stato, il servizio viene svolto da ATAC S.p.A. in forza di un apposito contratto di servizio stipulato con la Regione Lazio con scadenza al 30 giugno 2022 e **nell'ambito dei quali è disciplinata unitariamente la gestione sia dell'infrastruttura che del servizio.**

Con deliberazione di Giunta Regionale 1° ottobre 2019, n. 689 è stato dato incarico alla Direzione regionale Infrastrutture e Mobilità, di concerto con ASTRAL S.p.A., di effettuare **l'attività istruttoria finalizzata alla verifica dei presupposti tecnici ed economici per l'affidamento della gestione delle infrastrutture ferroviarie regionali "Roma-Lido di Ostia" e "Roma-Civita Castellana-Viterbo".**

In attuazione del deliberato regionale, pertanto, la Direzione ha avviato la complessa attività istruttoria richiesta.

La medesima delibera - in considerazione della necessità di consentire una immediata ripresa

dei lavori affidati dall'attuale soggetto gestore ATAC S.p.A. e sospesi a causa dell'avvio della procedura di concordato in capo alla medesima società, nonché di dare avvio ai lavori finanziati con risorse allocate nel bilancio regionale o derivanti da fonti esogene – ha altresì:

a) individuato ASTRAL quale soggetto attuatore per tutti i lavori non tecnologici di ammodernamento e potenziamento, anche con riferimento ai lavori attualmente gestiti da ATAC S.p.A. in qualità di ente appaltante;

b) incaricato ASTRAL di svolgere attività di supporto alla Direzione regionale Infrastrutture e Mobilità per le funzioni di alta sorveglianza degli interventi tecnologici effettuati sulle due linee ferroviarie nonché per l'acquisto e la gestione del materiale rotabile da destinare alle stesse.

1.2 Le caratteristiche dell'infrastruttura ferroviaria

La ferrovia Roma-Lido di Ostia effettua servizio tra i terminali di Porta S. Paolo e Cristoforo Colombo con 11 fermate intermedie. La linea è a doppio binario senza passaggi a livello, non è interconnessa con la rete nazionale e si estende per 28,354 km, con un tempo di percorrenza totale di 37 minuti. Le operazioni di manutenzione si svolgono nell'officina di Magliana Vecchia (100% proprietà regionale) e nel deposito Magliana Nuova (proprietà Atac SpA), in promiscuità con le attività manutentive con i treni della linea B della metropolitana. Il servizio, in regime ordinario, ha una frequenza di circa 10 minuti nell'ora di punta e 15 negli altri orari, per una produzione complessiva programmata annua di 1.700.000 trenixKm.

La ferrovia Roma-Civita Castellana-Viterbo si caratterizza con una frequenza più marcatamente urbana tra i terminali di Flaminio e Montebello, con 13 fermate intermedie. Il servizio ferroviario è altresì effettuato presso ulteriori 20 stazioni tra Montebello e Viterbo, con una frequenza più ridotta. La linea non è interconnessa con la rete nazionale e ha una lunghezza totale di circa 102 Km.

La tratta Flaminio/Montebello ha una lunghezza di 12,496 km, a doppio binario, senza passaggi a livello ed un tempo di percorrenza di 22 minuti. La tratta Montebello/Viterbo è lunga 89,389 km per un tempo di percorrenza di 2 ore e 16 minuti, a binario semplice con oltre 100 passaggi a livello sia pubblici che privati. Il servizio ferroviario offerto si caratterizza, in regime ordinario, per una frequenza maggiore (pari a 8 minuti) per la prima tratta, e minore (con intervallo minimo di 25 minuti fra una corsa e l'altra) per la seconda tratta, per una produzione totale annua programmata fino a tutto giugno 2018 di 1.600.000 trenixKm.

A far data dal 01/07/2019, per effetto dell'entrata in vigore delle nuove normative sulla

sicurezza e delle misure di mitigazione dell'esercizio emanate dall'ANSFISA, tale produzione si è ridotta di circa 300.000 trenixkm all'anno.

Trattandosi di reti isolate dal punto di vista funzionale dal resto del sistema ferroviario, entrambe le reti sono state ricomprese con il Decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti prot. 347 del 02/08/2019 **nell'elenco delle "reti ferroviarie isolate" ai sensi dell'art. 2 comma 4 del D.Lgs. 50/2019.**

Le stesse, pertanto, non sono soggette alla disciplina di cui al D.lgs. 112/2015 e tuttavia, in forza **degli artt. 28 e 29 del D.Lgs. 50/2016, sono tenute all'osservanza delle norme tecniche e degli standard di sicurezza fissati da ANSFISA e al rilascio dei relativi provvedimenti autorizzatori.**

Per una più dettagliata descrizione delle caratteristiche tecniche delle infrastrutture si rinvia agli allegati alla presente relazione

1.3 Gli investimenti programmati

Le risorse per finanziare gli investimenti su entrambe le linee ferroviarie regionali derivano **dalle risorse stanziare nell'Accordo di Programma Stato-Regione del 20/12/2002 e dal Fondo di Sviluppo e Coesione per il quale, con delibera n. 54 del 1° dicembre 2016, il CIPE ha approvato il Piano Operativo Infrastrutture FSC 2014-2020, adottato ai sensi della legge n. 190/2014. Si tratta di interventi finalizzati al potenziamento delle linee, all'incremento della sicurezza e alla realizzazione di nuove stazioni.**

Il dettaglio degli investimenti infrastrutturali per la linea ferroviaria Roma-Civita Castellana-Viterbo è riportato nella Deliberazione della Giunta regionale del Lazio n. 158 del 2 marzo 2018, **per l'importo di 154 milioni di euro destinati all'intervento denominato "Ferrovia Roma-Viterbo tratta Riano-Morlupo", per il quale la Regione Lazio, con Determinazione n. G12290 del 08/09/2017, ha individuato ASTRAL SpA quale soggetto attuatore.** Per la linea ferroviaria Roma-Lido di Ostia, la Deliberazione della Giunta regionale del Lazio n. 67 del 12 febbraio 2019 **ha programmato interventi per l'importo di 180 milioni di euro, individuando quali soggetti attuatori la stessa Regione Lazio e Rete Ferroviaria Italiana.**

2. Il quadro normativo di riferimento

Il R.D. 1442/1912 e il D.lgs. 422/97

Il R.D. 1441/1912, recante il *"Testo unico delle disposizioni di legge per le ferrovie concesse all'industria privata, le tramvie a trazione meccanica e gli automobili"*, **all'art. 10 prevede che "il Governo è autorizzato ad accordare per decreto del Presidente della Repubblica all'industria**

privata, a Province e Comuni, isolatamente o riuniti in consorzio, concessioni per la costruzione e l'esercizio di strade ferrate pubbliche".

Il D.lgs. 422/97 e s.m.i. stabilisce:

- la delega alle Regioni delle funzioni e dei compiti di programmazione e di amministrazione inerenti alle ferrovie in Gestione Commissariale Governativa e le Ferrovie in Concessione a soggetti diversi dalle Ferrovie dello Stato S.p.A.(art. 8 comma 2);
- che siano trasferiti a titolo gratuito alla Regione i beni degli impianti e dell'infrastruttura delle ferrovie in Gestione Commissariale Governativa e delle Ferrovie in Concessione a soggetti diversi dalle Ferrovie dello Stato S.p.A. (art. 8, comma 4);

Sulla scorta di tanto, è stato stipulato tra il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e la Regione Lazio l'Accordo di Programma del 22/12/1999 con il quale sono state definite le modalità per *"Il trasferimento alla Regione delle funzioni amministrative e programmatiche relative ai servizi in concessione a Consorzio dei Trasporti del Lazio (COTRAL)"* e, in particolare, relativamente alle linee ferroviarie Roma-Viterbo, Roma-Lido di Ostia e Roma-Pantano.

Il richiamato art. 10 del R.D. cit. deve essere, pertanto, letto alla luce del suddetto trasferimento di funzioni in capo alla Regione.

LA L.R. n. 12/2002

Ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. b-ter della L.R. n. 12/2002 sono attribuite ad Astral le ***"funzioni ed i compiti amministrativi in materia di infomobilità, di reti di trasporto pubblico e locale e di riordino, attivazione, completamento e gestione, ai sensi della normativa vigente, dei sistemi di bigliettazione anche elettronica"***.

IL D.LGS. 50/2016

L'art. 5 del D.lgs. 50/2016 prevede che *"una concessione o un appalto pubblico, nei settori ordinari o speciali, aggiudicati da un'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore a una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato, non rientra nell'ambito di applicazione del presente codice quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni:*

- a) *l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore esercita sulla persona giuridica di cui trattasi un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi;*
- b) *oltre l'80 per cento delle attività della persona giuridica controllata è effettuata nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da*

altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore di cui trattasi;

c) nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati le quali non comportano controllo o potere di veto previste dalla legislazione nazionale, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata”.

3. La modalità di affidamento prescelta

La Regione Lazio intende affidare la concessione in oggetto alla società ASTRAL S.p.A.

3.1 La compatibilità con il quadro normativo

Al fine di dar riscontro della coerenza del modello di gestione dei servizi prescelto con i requisiti **previsti dall'ordinamento giova richiamare, preliminarmente, le specifiche disposizioni che ne consentono espressamente l'esperimento.**

Anzitutto, ai sensi dell'art. 10 del RD 1442/1912 la Regione – a seguito del trasferimento di funzioni disposto del D.lgs. 422/97 – è autorizzata ad accordare la concessione dell'infrastruttura ferroviaria a soggetti terzi.

Al contempo, Astral è il soggetto individuato per legge allo svolgimento delle funzioni ed i compiti amministrativi in materia di reti di trasporto pubblico e locale (cfr. art. 2, comma 1, lett. b-ter della L.R. n. 12/2002).

Il combinato disposto delle disposizioni sopra richiamate consente alla Regione di concedere ad Astral S.p.A. **l'infrastruttura ferroviaria mediante atto concessorio.**

Impregiudicato quanto sopra, si evidenzia ulteriormente come la concessione si intende affidare sarebbe comunque esclusa **dall'ambito di applicazione** delle direttive e del Codice dei contratti, **ai sensi dell'art. 5 del D.lgs. 50/2016.**

Il legislatore interno, nel recepire le Direttive nn. 24/2014/UE e 23/2014/UE, all'art. 5 del D.lgs. 50/2016 (Codice dei contratti pubblici) prevede infatti **che l'affidamento in house** sia possibile al ricorrere delle seguenti condizioni:

a) sussistenza del controllo analogo;

b) oltre l'80% delle attività della persona giuridica controllata deve essere effettuata nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'ente controllante;

c) assenza capitali privati.

La forma di affidamento prescelta è pertanto conforme al quadro normativo comunitario e nazionale.

In particolare, la stessa risulta:

a) conforme al R.D. 1442/1912;

b) in ogni caso conforme alle Direttive nn. 24/2014/UE e 23/2014/UE ed al D.lgs. 50/2016 che, anche per come interpretati dalla giurisprudenza comunitaria e nazionale, **consentono ad un'Autorità competente di procedere all'aggiudicazione diretta di contratti di servizio a un soggetto giuridicamente distinto, laddove questa eserciti sullo stesso un controllo analogo a quello che esercita sui propri servizi e agisca prevalentemente nell'ambito dei compiti ad esso affidati.**

3.2 ASTRAL S.p.A.

ASTRAL S.p.A. è una società in cui la Regione Lazio detiene l'intero capitale sociale, costituita, *inter alia*, per l'esercizio delle "funzioni ed i compiti amministrativi in materia di infomobilità, di reti di trasporto pubblico e locale e di riordino, attivazione, completamento e gestione, ai sensi della normativa vigente, dei sistemi di bigliettazione **anche elettronica**". (cfr. art. 2, comma 1, lett. b-ter, L.R. n. 12/2002)

La società già oggi svolge la totalità della propria attività nei confronti **dell'amministrazione regionale socia, e comunque in misura superiore all'80% del fatturato realizzato.**

Tale vincolo figura, altresì, **all'art. 5** dello Statuto della società.

Pertanto, sussistono tutte le condizioni indicate dalla normativa europea e nazionale per **procedere all'affidamento in house**, in quanto:

- ASTRAL è una società partecipata totalmente dalla Regione Lazio;
- ASTRAL esercita le proprie attività in misura pressoché integrale e comunque **certamente superiore all'80% del fatturato nei confronti dell'amministrazione socia** ed opera esclusivamente nel territorio regionale;
- La Regione Lazio esercita sulla società un controllo analogo a quello esercitato sulle proprie strutture. **Lo Statuto della società subordina l'adozione delle decisioni strategiche, nonché delle principali scelte gestionali, all'autorizzazione preventiva dell'ente socio. La compiuta disciplina del controllo analogo è contenuta all'art. 26 dello Statuto di Astral.**

3.3 Le motivazioni che assistono la scelta della modalità di affidamento

Preso atto degli esiti istruttori e in considerazione degli obiettivi strategici delineati, si ritiene **che l'affidamento diretto in house providing a una società soggetta al controllo analogo della Regione si configuri come modello che meglio persegue l'interesse pubblico.**

Ed infatti, obiettivo primario della Regione Lazio è di valorizzare il trasporto ferroviario, asse portante del sistema regionale di trasporto pubblico locale, e di perseguire consistenti **miglioramenti nella qualità dell'offerta, in particolare nella puntualità, nella regolarità del servizio e nella disponibilità dell'infrastruttura, nell'informazione in tempo reale e garantire,** così, il più elevato livello possibile di efficientamento del servizio e, conseguentemente, una più adeguata tutela del cittadino/utente.

Le due linee ferroviarie, infatti, possono contribuire in misura rilevante, se ricondotte **all'interno di un sistema integrato di trasporto, a dare soluzione ai problemi di traffico di Roma.**

In tale prospettiva, la Regione ha avviato interventi di rinnovamento delle due infrastrutture ferroviarie, finanziati con risorse derivanti dal Piano Operativo Infrastrutture FSC 2014-2020 **per un importo pari a 334 milioni, che rendono necessaria l'individuazione di un modello di governance** e controllo che consenta il conseguimento del più elevato livello di efficacia **dell'azione amministrativa.**

In particolare la Regione Lazio, nell'ambito del potere di Pianificazione e Programmazione del Trasporto Pubblico Regionale e Ferroviario, ha previsto per le linee ferroviarie regionali ex-concesse un rinnovamento totale:

1. La linea Roma-Lido di Ostia sarà completamente ristrutturata, attraverso un intervento **sulle infrastrutture ferroviaria (rifacimento dell'armamento, costruzione di un nuovo deposito, ecc.)** finanziato con di risorse provenienti da FSC. È altresì previsto il rinnovo **totale della flotta nell'arco di 8 anni, con un primo lotto funzionale di 5 treni già finanziato;**
2. La linea Roma-Civita C.-Viterbo è destinataria di finanziamenti FSC, finalizzati ad interventi di rinnovo del segnalamento, raddoppio del binario sulla tratta Montebello-Morlupo, costruzione della nuova stazione di Piazzale Flaminio. Anche in questo caso si prevede il rinnovo totale della flotta, con un primo lotto funzionale di 6 treni già finanziato;
3. La linea Roma-Giardinetti sta subendo un declassamento a tram, il cui iter con il MIT è già iniziato e in questa ottica sarà ceduta a Roma Capitale, che ha ottenuto un finanziamento ministeriale per la trasformazione in linea tranviaria ed il prolungamento **sino all'Università di Tor Vergata.**

A fronte di tale programmazione di interventi, la Regione Lazio ritiene opportuno mantenere, per il tramite della propria azienda controllata, la regia degli interventi infrastrutturali.

Ed infatti, la forma di affidamento prescelta ed il relativo peculiare rapporto che verrà ad instaurarsi **tra Ente affidante e Gestore consente all'Amministrazione di poter operare** mediante uno strumento condiviso e flessibile e, in virtù del controllo analogo, di adattarne le previsioni negoziali in ragione del completamento dei progetti avviati.

Ciò in quanto l'affidamento *in house* del servizio consente all'ente affidante di poter contare su una maggiore flessibilità nella gestione degli obblighi contrattuali di cui al contratto di servizio con la società, anche in virtù del controllo analogo che la stessa è in grado esercitare sull'andamento della gestione.

Inoltre, la modalità di affidamento scelta consente alla Regione Lazio di disporre di un unico interlocutore per la gestione degli impianti e degli interventi in corso e programmati sulle due infrastrutture e per la funzione di alta sorveglianza sugli interventi tecnologici. Nello specifico, stanti le attività di soggetto attuatore già affidate ad ASTRAL S.p.A. in applicazione dei **provvedimenti richiamati in precedenza, l'affidamento della gestione delle infrastrutture** costituisce scelta razionale e garantisce alla Regione Lazio maggiore efficienza nei processi **decisionali e di monitoraggio e sorveglianza sull'utilizzo delle risorse stanziare.**

Al contrario, l'individuazione di un soggetto distinto per la gestione delle infrastrutture comporterebbe la duplicazione delle procedure e dei processi di messa in esercizio, delle certificazioni e delle autorizzazioni da svolgersi sotto la vigilanza di ANSFISA, con inevitabile pregiudizio dei **principi di buon andamento ed efficacia dell'azione amministrativa.**

Si tratta, in definitiva, **della modalità più idonea a preservare l'interesse pubblico sia a garanzia del controllo sugli investimenti finanziati con risorse pubbliche, sia per consentire un sistematico adattamento agli sviluppi dei progetti innovativi sulla rete dei servizi.**

Sotto il profilo della convenienza economica, **l'analisi è stata condotta prendendo come riferimento il confronto con i parametri di costo standard frutto di specifica analisi e calcolo a cura della Università La Sapienza – Dipartimento di Ingegneria Informatica, Automatica e Gestionale.**

Peraltro, gli Uffici regionali competenti hanno effettuato con esito positivo una serie di analisi (come da mandato della Giunta Regionale) finalizzate ad individuare i vantaggi, in termini di **tutela sociale, efficientamento sostenibile del servizio, efficacia dell'azione amministrativa, salvaguardia della economicità della gestione, miglioramento in termini di *governance* e procedure di controllo, conseguibili con un nuovo affidamento *in house* del servizio.**

Per il complesso delle ragioni innanzi riportate si ritiene, pertanto, che la concessione ad Astral S.p.A. sia lo strumento idoneo a soddisfare le esigenze sopra indicate e che meglio persegue **l'interesse pubblico**.

4. Efficacia e durata concessione

Al fine di assicurare che il subentro da parte di Astral nella gestione delle due infrastrutture ferroviarie avvenga senza soluzione di continuità, che deve tener conto del particolare regime autorizzativo in materia di sicurezza e del grado di autonomia funzionale del complesso dei beni e delle risorse strumentali e operative riconducibili alle due linee rispetto al complesso aziendale di Atac, **il trasferimento dei beni ad Astral avverrà nell'ambito di un'operazione giuridicamente qualificabile come cessione di ramo di azienda.**

Pertanto, l'efficacia della concessione sarà subordinata alla stipula e alla presa di efficacia del contratto di cessione tra Atac S.p.A. e Astral S.p.A.

La concessione avrà durata pari a 10 anni, prorogabile fino ad un massimo di ulteriori 10 anni al fine di consentire al concessionario di recuperare eventuali nuovi investimenti, nonché di ottenere un ritorno sul capitale investito.

5. Obblighi del gestore dell'infrastruttura e modalità di compensazione

In conformità al D.lgs. 112/2015, il gestore **dell'infrastruttura ferroviaria è responsabile dell'esercizio, della manutenzione e del rinnovo dell'infrastruttura ferroviaria, nonché della partecipazione al suo sviluppo.**

Tra gli obblighi disciplinati in capo al gestore, v'è quello di garantire la disponibilità e la funzionalità della rete con carattere di continuità.

Al gestore dell'infrastruttura spetta l'adozione di decisioni relative all'assegnazione delle tracce ferroviarie, incluse sia la definizione e la valutazione della disponibilità che l'assegnazione delle singole tracce ferroviarie, nonché l'adozione di decisioni relative al calcolo e alla riscossione dei canoni per l'utilizzo dell'infrastruttura, in conformità ai criteri stabiliti dall'organismo di regolazione ai sensi degli artt. 17 e 26 del D.lgs. 112/2015.

La determinazione della compensazione economica (corrispettivo) è effettuata sulla base di parametri stabiliti al fine di garantire al gestore la sostenibilità finanziaria in relazione agli **obblighi imposti dall'ente affidante.**

In particolare, il corrispettivo riconosciuto tiene conto dei costi sostenuti nell'assolvimento dei sopra citati obblighi, decurtati dai ricavi e da eventuali effetti positivi generati dalla gestione, nonché del riconoscimento di un ragionevole margine di utile.

Il parametro di calcolo del canone di accesso è costituito dalla determinazione di un corrispettivo chilometrico (sul modello della delibera ART n. 96/2015).

La compensazione è stata determinata sulla base del PEF simulato **elaborato dall'Ente** e ha tenuto conto degli esiti delle analisi economiche effettuate dalla Sapienza Università di Roma **"Dipartimento di Ingegneria Informatica, Automatica e Gestionale"** finalizzate alla individuazione di parametri di costo standard.

Il medesimo PEF consentirà alla Regione di monitorare la dinamica della compensazione rispetto **all'assolvimento degli obblighi di servizio e all'andamento della gestione.**