

1. Introduzione

L'obiettivo principale di questa relazione è quello di fornire un dettagliato quadro informativo sull'esperienza attuativa del Contratto di Programma, con particolare riferimento al contratto stipulato tra l'allora Ministero delle Infrastrutture ed il gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale, R.F.I. S.p.A., per il quinquennio intercorrente tra il 2007 ed il 2011, ma anche con riferimento ai contratti che l'hanno preceduto.

I dati numerico-contabili riportati in questa relazione si dividono in due distinte categorie: 1) dati di consuntivo certificati da R.F.I. S.p.A. e relativi al più recente aggiornamento disponibile (31 dicembre 2011); 2) dati di preconsuntivo, sempre di fonte R.F.I. S.p.A., sullo stato di avanzamento degli investimenti previsti dal Contratto di Programma vigente, aggiornati al 31 dicembre 2012. In quanto risultanti da analisi di preconsuntivo, tali ultimi dati, relativi al 2012, sono ovviamente da intendersi come suscettibili di variazioni, a seguito delle verifiche contabili che saranno apportate dalla Società entro giugno 2013, in sede di consolidamento dei dati di bilancio.

E' opportuno precisare che questa relazione, oltre a fornire informazioni dettagliate sull'esperienza attuativa dei Contratti di Programma che si sono succeduti nell'ultimo ventennio, riporta le valutazioni di sintesi, di competenza di questa Direzione Generale, sulla "produzione" - in termini di avanzamento degli investimenti - registrata dal gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale nel corso del 2011 e del 2012, rispettivamente sulla base dei suddetti dati di consuntivo e di preconsuntivo attualmente disponibili. Per la descrizione dettagliata dello stato di attuazione degli investimenti, effettuata sulla base dei soli dati di consuntivo più recenti disponibili (31 dicembre 2011), il lettore è infatti rimandato alla specifica relazione annuale predisposta dal gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale nel giugno 2012, ai sensi dell'Art.4, comma 4, del vigente Contratto di Programma, che è allegata alla presente per pronto riferimento.

Ai sensi dell'Art.14 del D.lgs. 8 luglio 2003, n. 188, il Contratto di Programma costituisce, insieme all'Atto di Concessione, la struttura portante del quadro di regolazione dei rapporti tra lo Stato ed il gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale, nel più ampio contesto dei riferimenti normativi su cui è stata basata la liberalizzazione del sistema ferroviario nazionale.

Il Contratto di Programma 2007-2011 è il quinto di una serie di altri quattro contratti, rispettivamente relativi ai periodi temporali 1991-1992, 1993, 1994-2000 e 2001-2005. Rispetto a tali contratti pregressi il contratto in esame ha introdotto una serie di innovazioni, tra cui le principali sono:

1. la chiara distinzione delle "opere in corso" dalle "opere programmatiche". Con le "opere in corso" sono stati intesi gli interventi infrastrutturali per i quali lo Stato garantisce - attraverso impegni pluriennali iscritti nella Legge di Stabilità - le risorse stimate necessarie fino al completamento degli stessi; per "opere programmatiche" sono stati, invece, intesi tutti quegli interventi infrastrutturali individuati come necessari in un orizzonte di più lungo termine o di più ampio contesto, ma considerati tuttavia privi di copertura finanziaria certa da parte dello Stato;
2. la definizione di un gruppo di indicatori quantitativi per la misurazione dello stato di attuazione degli interventi previsti nel contratto e di un connesso sistema di sanzioni comminabili al gestore dell'infrastruttura in caso di mancato adempimento degli obblighi contrattuali;
3. esclusione dall'atto negoziale, in funzione della successiva definizione in apposito contratto di servizio, delle clausole di fornitura e finanziamento dei servizi di mantenimento in efficienza e

sicurezza delle linee e degli impianti ferroviari, nonché dei servizi di collegamento con le isole maggiori.

L'iter attuativo del contratto nel periodo di vigenza ha previsto due aggiornamenti annuali (2008 e 2009) ed un aggiornamento biennale (2010-2011), approvato dal C.I.P.E. nella seduta del 20 gennaio 2012, esaminato ed approvato dalle Commissioni Parlamentari competenti nel corrente mese di luglio 2012, e registrato alla Corte dei Conti in data 10 ottobre 2012.

La relazione include, oltre alla presente parte introduttiva, tre capitoli riguardanti rispettivamente le seguenti aree tematiche:

- basi giuridiche ed evoluzione storica dello strumento contrattuale di programma, dei finanziamenti e delle contabilizzazioni notificate dal gestore dell'infrastruttura (Capitolo 2);
- gli scenari evolutivi dello strumento contrattuale di programma (Capitolo 3);
- considerazioni conclusive (Capitolo 4).

2. Basi giuridiche ed evoluzione storica dello strumento contrattuale di programma e dei finanziamenti

2.1 Sintesi dell'evoluzione storica dello strumento contrattuale di programma

Il Contratto di Programma, insieme all'Atto di Concessione, disciplina i rapporti tra il Gestore dell'infrastruttura ferroviaria e lo Stato, con particolare riguardo agli oneri di gestione dell'infrastruttura ed agli investimenti per lo sviluppo ed il mantenimento in efficienza della stessa.

Si riporta nel seguito un quadro di sintesi dell'evoluzione storica del contratto di programma dal 1991 al 2011. I successivi paragrafi di questo capitolo riportano una descrizione di maggior dettaglio, estratta dalla "Relazione sullo stato di attuazione dei contratti di programma 1994-2000 e 2001-2005 tra Ministero dei Trasporti e Ferrovie dello Stato S.p.A. (al 31 dicembre 2005)" e dalla "Relazione sullo stato di attuazione degli investimenti al 31.12.2011", elaborate rispettivamente dal Ministero dei Trasporti¹ e dal gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale, R.F.I. S.p.A.

Il **primo** Contratto di Programma, stipulato il 23 gennaio 1991, regolava i rapporti tra lo Stato e l'Ente Pubblico Economico Ferrovie dello Stato in merito all'esercizio e sviluppo dell'infrastruttura e alle attività di trasporto merci e viaggiatori.

Il **secondo** Contratto di Programma, stipulato il 29 dicembre 1992, recepiva la trasformazione dell'Ente Ferrovie dello Stato in Società per Azioni (12 agosto 1992) e disciplinava, per il 1993, i rapporti tra Ferrovie dello Stato S.p.A. e lo Stato azionista, operando una prima e netta distinzione tra la gestione dell'infrastruttura e la gestione del servizio di trasporto.

Il **terzo** Contratto di Programma, stipulato il 25 marzo 1996, con validità per il periodo 1994-2000, veniva definito in una situazione di stabilità di rapporti tra lo Stato e Ferrovie dello Stato S.p.A., recependo quanto stabilito dall'Atto di Concessione stipulato il 26 novembre 1993 (D.M. n. 255/T). Negli anni di vigenza di tale Contratto venivano stipulati tre Addenda finalizzati ad allocare le risorse destinate da Leggi Finanziarie ed altre disposizioni legislative.

Il 2 maggio 2001, in coerenza con quanto disposto dal vigente Atto di Concessione (D.M. 138-T del 31 ottobre 2000), veniva sottoscritto il Contratto di Programma 2001-2005, che era il **quarto** della serie.

Il I Addendum al Contratto di Programma 2001-2005 veniva stipulato il 24 ottobre 2002 ed aveva come oggetto, tra l'altro, la ripartizione delle risorse apportate dalla Legge Finanziaria 2002; il II Addendum al Contratto di Programma 2001-2005, sottoscritto il 18 gennaio 2005, provvedeva alla ripartizione delle risorse recate dalla Legge Finanziaria 2003 e modificava le modalità di finanziamento degli investimenti inerenti il Sistema Alta Velocità/Alta Capacità (AV/AC); il III Addendum al Contratto di Programma 2001-2005, sottoscritto il 7 aprile 2005, provvedeva, tra l'altro, all'allocazione delle risorse rese disponibili dalla Legge Finanziaria 2004. L'Accordo Preliminare al IV Addendum al Contratto di Programma 2001-2005, sottoscritto il 2 maggio 2006, aveva come oggetto principale la ripartizione delle risorse recate dalla Legge Finanziaria 2005.

In data 31 ottobre 2007 veniva stipulato il **quinto** Contratto di Programma 2007-2011, tuttora vigente in regime di ultrattività, che obbliga RFI a trasmettere al Ministero i dati di monitoraggio

¹ Tale relazione è anche quella più recente elaborata dal Ministero ai sensi dell'Articolo 1, ultimo comma, della legge 14 luglio 1993, n. 238.

relativi a chiari "indicatori di misurazione di risultato" e dispone l'assunzione di precisi impegni da parte dei Ministri dell'Economia e delle Finanze e delle Infrastrutture, formalizzati con apposite note atte a garantire i finanziamenti necessari al perseguimento degli obblighi derivanti dal Contratto per tutta la durata dello stesso. Tale Contratto di Programma si caratterizza per l'esecuzione continuativa e si articola in una serie di **Aggiornamenti** in sostituzione degli **Addenda**, tenendo conto di quanto stabilito dall'art. 3 comma 2 del medesimo Contratto, e cioè che le parti, entro il mese di gennaio di ciascun anno, devono modificare i contenuti dell'atto in considerazione delle maggiori o minori risorse finanziarie previste nelle Leggi di spesa.

La ratio dell'avvicendamento terminologico fra i precedenti addenda e gli attuali aggiornamenti va ricercata nella situazione economico-finanziaria, già allora non più in grado di garantire precise erogazioni conformi agli impegni contabili assunti.

Attualmente, a seguito dell'**Aggiornamento 2010-2011**, approvato dal C.I.P.E. con Deliberazione n.4 in data 20 gennaio 2012 (G.U. n.196 del 23 agosto 2012) e registrato alla Corte dei Conti in data 10 ottobre 2012, Registro n.13, Foglio n.372, si deve entrare in una fase programmatico - precontrattualistica, che consenta di addivenire alla stipula del nuovo Contratto di Programma per il prossimo triennio/quinquennio, in modo da evitare le criticità che hanno caratterizzato l'esecuzione dell'ultimo Contratto, sulle quali si riferirà con maggior dettaglio in appositi paragrafi di questo capitolo e nei successivi capitoli 3 e 4 della presente relazione.

2.2 Le prescrizioni normative in materia di contenuti del Contratto di Programma

Lo strumento del Contratto di Programma accompagna da sempre l'evoluzione delle decisioni di politica economica dello Stato e i cambiamenti succedutisi nel tempo della struttura organizzativa, industriale, economica e finanziaria di Ferrovie dello Stato S.p.A.. Quest'ultima ha subito due trasformazioni istituzionali: la prima ha visto il passaggio da Ente Pubblico Economico a Società per Azioni; la seconda, l'avvio del processo di societizzazione delle attività dell'industria ferroviaria e la conseguente separazione della gestione dell'infrastruttura dall'esercizio delle attività di trasporto. Tale progetto ha trovato conclusione formale il 1° luglio 2001, con la costituzione della Società per azioni Rete Ferroviaria Italiana.

I contenuti dello strumento "Contratto di Programma" sono individuati con precisione nella definizione dei rapporti tra il Gestore dell'infrastruttura e lo Stato di cui all'art. 14 del D.Lgs. n. 188/2003, che recita al:

- **comma 1** - *I rapporti tra il Gestore dell'infrastruttura e lo Stato sono disciplinati da un Atto di Concessione e da un Contratto di Programma. Il Contratto di Programma è stipulato per un periodo minimo di tre anni, nei limiti delle risorse annualmente iscritte nel bilancio dello Stato, nel rispetto dei principi di indipendenza patrimoniale, gestionale e contabile dallo Stato, di economicità in relazione alla qualità del servizio prestato e di programmazione delle attività, degli investimenti e dei finanziamenti mirante alla realizzazione dell'equilibrio finanziario e degli obiettivi tecnici e commerciali, indicando i mezzi per farvi fronte;*
- **comma 2** - *Nel Contratto di Programma di cui al comma 1 è disciplinata, nei limiti delle risorse annualmente iscritte nel bilancio dello Stato, la concessione di finanziamenti per far fronte a nuovi investimenti, alla manutenzione ed al rinnovo dell'infrastruttura ferroviaria, ai fini del miglioramento della qualità dei servizi, dello sviluppo dell'infrastruttura stessa e del rispetto dei livelli di sicurezza compatibili con l'evoluzione tecnologica;*

- **comma 3** - *Nel Contratto di Programma di cui al comma 1 può essere altresì prevista, nei limiti delle risorse annualmente iscritte nel bilancio dello Stato, la concessione di un indennizzo al Gestore dell'infrastruttura ferroviaria per le perdite finanziarie conseguenti all'assegnazione di capacità di infrastruttura ferroviaria per la prestazione dei servizi nell'interesse della collettività definiti dal Regolamento CEE n.1191/69, del Consiglio del 26 giugno 1969 e successive modifiche ed integrazioni (...);*
- **comma 4** - *Nel Contratto di Programma di cui al comma 1, tenendo in debito conto la necessità di garantire il conseguimento di elevati livelli di sicurezza, l'effettuazione delle operazioni di manutenzione, nonché il miglioramento della qualità dell'infrastruttura e dei servizi ad essa connessi, sono previsti, nei limiti delle risorse annualmente iscritte nel bilancio dello Stato, incentivi al Gestore per ridurre i costi di fornitura dell'infrastruttura e l'entità dei diritti di accesso.*

2.3 Il Contratto di Programma 1994-2000: contenuti originari ed evoluzione del Contratto

Il Contratto di Programma 1994-2000, stipulato in data 25 Marzo 1996 tra l'allora Ministero dei Trasporti e della Navigazione ed il Gruppo FS, aveva per oggetto la disciplina degli oneri di esercizio e infrastruttura assunti a carico dello Stato, nonché degli investimenti di sviluppo ed ammodernamento della Rete, degli impianti, del materiale rotabile e la ristrutturazione del Gruppo Ferrovie dello Stato.

Nello specifico, il piano investimenti indicato nel Contratto al momento della sua sottoscrizione ammontava a circa 48.600 milioni di euro², di cui la parte definita in termini di programmi e finanziata dallo Stato era pari a 28.457 milioni di euro, mentre la parte restante, pari a 20.143 milioni di euro, rappresentava la pianificazione degli investimenti non ancora finanziati da definire e da avviare successivamente.

La definizione dei programmi di questi ultimi interventi veniva regolata successivamente con specifici Addenda, i quali allocavano le risorse finanziarie stanziare dal 1996 fino alla scadenza del 2000. Durante la stipula del successivo Contratto di Programma, valido per il periodo 2001-2005, veniva stabilita l'ulteriore efficacia del precedente Contratto di Programma 1994-2000, che aveva contrattualizzato - alla data - un portafoglio investimenti di 38.340 milioni di euro, interamente garantiti in termini di copertura finanziaria dallo Stato (attraverso le Leggi Finanziarie succedutesi in quegli anni).

Si deve ricordare che a questo portafoglio investimenti andavano aggiunte le risorse finanziarie recate da appositi provvedimenti legislativi, che apportavano, sotto forma di contributi, 1.514 milioni di euro e, sotto forma di aumenti di capitale, 1.895 milioni di euro; quindi le risorse disponibili per il Gruppo Ferrovie dello Stato al 2000 erano complessivamente pari a 41.749 milioni di euro.

2.4 Contratto di Programma 1994-2000: I Addendum, Accordo Preliminare al II Addendum e II Addendum

Il 16 luglio 1998, al fine di regolare la definizione di ulteriori investimenti rispetto a quelli previsti dal Contratto di Programma 1994-2000, venivano contrattualizzati i nuovi

² Tale importo, come i seguenti altri, stabiliti da atti stipulati prima dell'entrata in vigore della moneta unica europea, è stato convertito - con gli arrotondamenti del caso - in euro, per esigenze di uniformità del testo.

programmi con la sottoscrizione del I Addendum al contratto stesso. Nell'atto, l'articolazione della spesa era suddivisa per aree di intervento e gli investimenti previsti ammontavano a 3.763 milioni di euro.

Per regolare gli ulteriori investimenti rispetto a quanto già definito dal Contratto di Programma 1994-2000 e dal I Addendum, venivano poi contrattualizzati due ulteriori atti per un valore complessivo di 6.094 milioni di euro: l' "Accordo Preliminare al I Addendum", per un importo di 1.859 milioni di euro, ed il II Addendum, per un importo di 4.235 milioni di euro.

L'accordo preliminare al II Addendum, sottoscritto il 18 febbraio 1999, si configurava come un programma stralcio di 1.859 milioni di euro a valere sulle risorse apportate dalla Legge Finanziaria 1998 per far fronte alle esigenze più urgenti per la realizzazione del "Programma straordinario di revisione della rete". Tale Piano prevedeva interventi di "mantenimento in efficienza" e di adeguamento di linee e impianti, ed era stato predisposto per ottemperare alle disposizioni impartite in materia di miglioramento dei livelli di sicurezza dalla Direttiva del 3 giugno 1998 dell'allora Ministro dei Trasporti e della Navigazione e garantire la regolarità dell'esercizio ferroviario.

Il 1° agosto 2000 veniva stipulato il II Addendum al Contratto di Programma 1994-2000 per l'importo pari a 4.235 milioni di euro, che alla data residuava rispetto ai 6.094 milioni di euro complessivamente recati dalla Legge n. 450/97. Il 50% di tali risorse veniva allocato per i seguenti programmi di investimento: mantenimento in efficienza delle linee e degli impianti, potenziamento della rete esistente, efficientamento ed incremento della sicurezza e controllo della circolazione, nonché potenziamento del servizio metropolitano/regionale, del parco rotabili e progetto "Grandi Stazioni".

La restante parte dello stanziamento veniva destinata alla realizzazione delle nuove linee ad Alta Velocità/Alta Capacità e alle occorrenze per i contributi dello Stato in corso di costruzione (ex interessi intercalari) da corrispondere agli istituti di credito, in relazione ai capitali di prestito necessari al completo finanziamento del progetto.

2.5 Contratto di Programma 1994-2000: III Addendum e Legge n.354/98

Il III Addendum al Contratto di Programma 1994-2000, stipulato il 23 novembre 2000, a seguito di parere favorevole espresso dal C.I.P.E. con Delibera n.111 del 2 novembre 2000, contrattualizzava le somme previste dalla Legge n. 354/1998 (1.541 milioni di euro).

La norma autorizzava Ferrovie dello Stato a predisporre ed eseguire un Piano Triennale (1998-2000) per un importo totale pari a circa 568 milioni di euro, finalizzato alla soppressione di passaggi a livello, privilegiando i principali itinerari internazionali e nazionali e gli ambiti dei principali nodi e stazioni, nonché le linee regionali di particolare importanza, nel limite del 10% delle risorse, mediante costruzione di idonei manufatti sostitutivi o deviazioni stradali, o miglioramento delle condizioni di esercizio di passaggi a livello non eliminabili.

La norma prevedeva anche " (...) interventi di potenziamento ed ammodernamento degli itinerari ferroviari internazionali e dei collegamenti ad essi afferenti nonché dei principali corridoi ferroviari della penisola, con particolare riferimento alla velocizzazione dei traffici passeggeri e al potenziamento del trasporto merci su ferro lungo i più importanti assi dell'Italia meridionale (...)", apportando al capitale sociale della "Ferrovie dello Stato S.p.a." l'importo di 1,29 miliardi di euro da ripartire in dieci anni a decorrere dal 1998.

Successivamente la Corte dei Conti promuoveva il giudizio di legittimità costituzionale concernente l'art. 1 e l'art. 3 della Legge n.354/98, in relazione all'art. 81 della Costituzione. L'eccezione veniva superata con la Legge Finanziaria 2000 (Legge n.488/99), che apportava delle riduzioni alle autorizzazioni di spesa attraverso un definanziamento di 318 milioni di euro rispetto allo stanziamento originariamente previsto dalla stessa Legge n.354/98 (1.859 milioni di euro), prevedendo la copertura finanziaria di 1.541 milioni di euro per gli oneri scaturenti dalla norma in questione. Successivamente, l'importo di 1.541 milioni di euro veniva ulteriormente ridotto a 1.523, a seguito del passaggio in economia per il mancato impegno dei fondi stanziati per l'anno 1998.

2.6 Ulteriore evoluzione del Contratto di Programma 1994-2000

Al 31 dicembre 2000, una parte degli interventi previsti nel Contratto di Programma 1994-2000 e relativi Addenda erano ancora in corso e la Società Ferrovie dello Stato riusciva a garantire l'ultimazione nel rispetto dei tempi programmati. Inoltre, la ristrutturazione societaria produceva la scissione dell'area trasporto da quella infrastrutturale e la relativa costituzione di Trenitalia S.p.A., competente per gli investimenti di matrice trasportistica, e di RFI S.p.A., competente per quelli infrastrutturali.

Il completamento del programma di investimenti del contratto di cui trattasi proseguiva in parallelo all'attuazione del nuovo Contratto di Programma 2001-2005. In seguito all'approvazione da parte del C.I.P.E. del Piano di Priorità degli Investimenti (Delibera n. 85 del 29 settembre 2002), del successivo aggiornamento del 2003 (Delibera n. 103 del 13 novembre 2003) e dell'aggiornamento del 2004 (Delibera n. 91 del 2004), risultava che alcuni progetti inseriti nel Contratto di Programma 1994-2000, già interamente finanziati, avevano subito degli aumenti di costo richiedendo quindi ulteriori finanziamenti. A tale fabbisogno si dava riscontro facendo transitare detti investimenti nell'ambito del nuovo Contratto di Programma 2001-2005.

2.7 Il Contratto di Programma 2001-2005: i contenuti originari ed evoluzione del Contratto

Il Contratto di Programma 2001-2005, approvato con delibere C.I.P.E. n. 2 e 44 del 2001, veniva sottoscritto il 2 maggio 2001. Il Contratto prevedeva il completamento di interventi relativi al precedente Contratto di Programma che necessitavano di ulteriori finanziamenti, oppure già finanziati ma non precedentemente contrattualizzati, nonché un vasto programma di investimenti che costituiva la prima applicazione, su base quinquennale, del nuovo Piano Generale dei Trasporti e della Logistica (PGTL).

Il totale degli investimenti originariamente previsti dal Contratto di Programma 2001-2005 ammontava a 48.402³ milioni di euro, di cui 26.451 milioni di euro già provvisti di copertura finanziaria. Gli ulteriori fabbisogni finanziari che scaturivano dal Contratto ammontavano quindi, all'atto della stipula, a circa 22.000 milioni di euro, parzialmente coperti dalla Legge Finanziaria 2001 (Legge n.388/2000), che disponeva stanziamenti per 3.615 milioni di euro, sotto forma di aumento di capitale sociale di F.S. S.p.A.. Tale somma riduceva a 18.337 milioni di euro i fabbisogni ulteriori, relativi agli investimenti previsti dal Contratto da finanziare tramite le successive Leggi Finanziarie, le Risorse UE e le altre Leggi di spesa.

³ Tale cifra, come tutte le seguenti altre riportate da questo punto in poi nel presente capitolo 2, è stata arrotondata al numero intero più prossimo dell'unità di misura utilizzata (in questo caso, milioni di euro).

In seguito all'approvazione del Piano di Priorità degli Investimenti (settembre 2002) e dei suoi successivi aggiornamenti (ottobre 2003 ed aprile 2004), il Contratto si evolveva, sia in termini di aggiornamento delle cifre d'investimento, sia in termini di disciplina contrattuale, e vedeva, nella stipula dei vari Addenda al Contratto di Programma 2001-2005, le tappe di questo processo.

Con la stipula degli Addenda I, II, III e con l'Accordo preliminare al IV Addendum al Contratto di Programma 2001-2005, venivano inoltre ripartite le somme recate rispettivamente dalla Legge n.448/2001 (Legge Finanziaria 2002), dalla Legge n.289/2002 (Legge Finanziaria 2003), dalla Legge n.350/2003 (Legge Finanziaria 2004) e dalla Legge n.311/2004 (Legge Finanziaria 2005), così come rideterminate a seguito dei finanziamenti disposti dalla Legge Finanziaria 2006 e dal Decreto Legge n.203/2005 (convertito con Legge n.248/2005).

Il meccanismo iniziale di finanziamento di quanto riportato nel Contratto prevedeva stanziamenti per la spesa di parte corrente, quali i contributi agli oneri di gestione della Rete, aumenti al capitale sociale per l'attuazione degli investimenti sulla Rete Convenzionale ed un finanziamento misto Stato/Capitali di prestito per il Sistema AV/AC.

Detti meccanismi di finanziamento venivano poi modificati a seguito dell'emanazione delle Leggi Finanziarie 2003 e 2006. Alla luce del modello di finanziamento del Sistema AV/AC previsto dalla Legge Finanziaria 2003, esteso anche alle opere afferenti al cosiddetto Resto del Sistema (III Valico dei Giovi e Milano-Verona-Padova), i fabbisogni finanziari del progetto dovevano essere reperiti tramite Infrastrutture S.p.A. (ISPA) sul mercato bancario e su quello dei capitali. I residui fabbisogni finanziari per tutti gli altri interventi dovevano trovare copertura attraverso gli stanziamenti delle future Leggi Finanziarie ed altre fonti pubbliche e/o private, secondo i meccanismi previsti dal Contratto di Programma 2001-2005.

Successivamente, la Legge Finanziaria 2006 aveva introdotto innovazioni nelle modalità di erogazione dei finanziamenti concessi ad RFI S.p.A. per la copertura degli investimenti relativi alla Rete Convenzionale, che doveva avvenire, a partire dalle somme erogate dal 2006, a titolo di contributo in conto impianti.

Anche nel caso dell'Alta Velocità, la Legge Finanziaria 2006 aveva recato alcune disposizioni sostanziali. Innanzitutto ISPA veniva, dal 1° Gennaio 2006, fusa per incorporazione in Cassa Depositi e Prestiti S.p.A., che assumeva tutti i beni, diritti e rapporti giuridici attivi e passivi di ISPA, incluso il patrimonio separato, succedendole nella gestione di tutti i rapporti precedentemente incardinati.

Con Delibera CIPE n.159/2005, il Contratto di cui trattasi veniva prorogato al 2006, nelle more della definizione, in ambito del Ministero dell'Economia e delle Finanze, di nuove e più opportune modalità di finanziamento degli investimenti e degli oneri connessi alla gestione della Rete.

Il Piano di investimenti delineato nel Contratto di Programma 2001-2005, dava concretezza agli indirizzi del PGTL, di cui si configurava come lo strumento applicativo per il primo quinquennio, e identificava le fasi e le modalità di copertura dei costi aggiuntivi per il completamento degli investimenti già previsti nel Piano d'Impresa.

I fabbisogni finanziari stimati all'atto della stipula, come già detto, venivano successivamente aumentati ed erano stati acclarati con il Piano di Priorità degli Investimenti (settembre 2002) e con i suoi successivi aggiornamenti (ottobre 2003, aprile 2004), nonché con l'edizione del Piano di Priorità degli Investimenti (2005), che teneva conto delle riduzioni dei finanziamenti e delle disposizioni recate dalla Legge Finanziaria 2006.

2.8 La logica di pianificazione degli investimenti recepita nel Contratto di Programma 2001-2005

La pianificazione degli investimenti ferroviari, inizialmente delineata dal PGTL, veniva integrata, assumendo una prospettiva ancora più ampia, con la promulgazione della Legge n. 443 del 21 dicembre 2001 (la cosiddetta "Legge Obiettivo") e con la successiva approvazione della Delibera CIPE n. 121 del 21 dicembre 2001, recante il "Primo Programma delle Infrastrutture Strategiche".

Lo strumento di programmazione dello sviluppo infrastrutturale ferroviario introdotto dal Contratto di Programma 2001-2005 era il Piano di Priorità degli Investimenti (PPI). Il Piano si configurava come uno strumento flessibile, da aggiornare periodicamente confermando o rimodulando le stime dei costi e dei tempi di esecuzione degli investimenti, in relazione allo stato di effettiva attuazione ed alle reali possibilità ed esigenze di finanziamento su base annuale.

L'onerosità finanziaria che caratterizzava gli interventi di sviluppo e potenziamento dell'infrastruttura ferroviaria del Paese costringeva a distribuire nel tempo le risorse necessarie ed a ripartirle sui singoli interventi di cui si componeva il programma di sviluppo previsto dal Governo e dal Contratto di Programma, secondo criteri di priorità stabiliti dal PPI.

Il Contratto di Programma regolamentava la definizione e l'approvazione del PPI. Per inciso, la pianificazione economico/finanziaria dei singoli progetti effettuata in quegli anni in seno al PPI veniva estesa al 2010, per tener conto dell'arco temporale di validità del Contratto di Programma successivo a quello in esame, così come peraltro richiesto dalla Delibera C.I.P.E. n.91/2004.

Sotto il profilo quantitativo, il PPI edizione 2005, che costituiva l'ultimo della serie, contemplava un portafoglio complessivo di investimenti per circa 180 miliardi di euro, espressi in termini di costi a vita intera, con un incremento rispetto al 2004 di 11 miliardi (pari al 7%). Questa variazione, tuttavia, era determinata quasi esclusivamente dall'ampliamento dei programmi di investimento previsti nel Piano, sia come inserimento di nuovi progetti, sia come estensione al 2010 delle attività di manutenzione straordinaria e di adeguamento a norma diffuso su tutta la rete.

Gli obiettivi dei volumi di spesa annuale previsti nel Piano si stabilizzavano complessivamente, a partire dal 2006, intorno ai 7 miliardi di euro (di cui circa la metà per la Rete AV/AC), confermando una significativa crescita di oltre un terzo rispetto ai livelli del 2003.

La pianificazione effettuata nel PPI 2005 veniva tradotta in una richiesta di copertura per competenza, relativa all'anno 2006 e a valere su fonti di natura pubblica, pari a circa 6,8 miliardi di euro.

La Legge Finanziaria 2006 infatti, allora nelle prime fasi di redazione, operava una serie di definanze relativi alle precedenti Leggi di spesa e recava, sia per competenza che per cassa, risorse aggiuntive notevolmente inferiori rispetto a quelle indicate nel PPI 2005. Successivamente, in conseguenza dei cospicui definanze disposti dalla Legge Finanziaria 2006 e dal D.L. n. 203/2005, il Ministero delle Infrastrutture e Trasporti (MIT) chiedeva al Gestore dell'infrastruttura di formulare una proposta di rimodulazione delle risorse del IV Addendum, tenendo conto della priorità da assegnare agli investimenti programmati per la manutenzione dell'infrastruttura e per il settore della sicurezza.

Inoltre, il Ministero autorizzava RFI S.p.A. a proseguire nell'attuazione delle attività di manutenzione dell'infrastruttura e dei programmi di installazione delle tecnologie finalizzate alla sicurezza dell'esercizio ferroviario, anche nelle more della sottoscrizione dell'Addendum in parola.

In esito a quanto sopra si avviava un lavoro di revisione dell'atto, che doveva portare ad una ripianificazione delle risorse recate dalla Legge Finanziaria 2005, tenendo conto degli obiettivi posti dal MIT. La proposta scaturita veniva poi inserita nell'Accordo preliminare al IV Addendum, esaminato ed approvato dal C.I.P.E. nella seduta del 22 marzo 2006.

2.9 Contratto di Programma 2007-2011: l'iter di sviluppo ed i contenuti

La fase di predisposizione del Contratto di Programma 2007-2011 era stata preceduta da una fase di ultrattività del precedente Contratto di Programma. Il C.I.P.E., infatti, con delibera n.159/2005, aveva esteso all'anno 2006 il periodo di vigenza del Contratto di Programma 2001-2005.

In data 20 luglio 2007 il C.I.P.E., con Delibera n.63/2007, aveva poi approvato con prescrizioni il Contratto di Programma 2007-2011, il cui schema era già stato siglato dalle parti in data 22 maggio 2007. La sottoscrizione del Contratto avveniva in data 31 ottobre 2007, dopo l'emissione di pareri favorevoli da parte della IX Commissione permanente della Camera dei Deputati e dell'VIII Commissione permanente del Senato.

Tale Contratto ha avuto inizialmente validità quinquennale, successivamente estesa a tutt'oggi in regime di ultrattività. Esso disciplina i rapporti tra lo Stato e R.F.I. S.p.A., con riguardo alla realizzazione degli investimenti sull'Infrastruttura ferroviaria, la manutenzione straordinaria ed il rinnovo dell'infrastruttura medesima, nonché l'adozione di tutte le misure, gli interventi, le attività e le opere per il miglioramento della qualità dei servizi, dello sviluppo dell'infrastruttura ferroviaria e del rispetto dei livelli di sicurezza compatibili con l'evoluzione tecnologica. Tale Contratto, diversamente che in passato, non regola più i servizi in conto esercizio, di cui si è prevista la disciplina in un separato documento contrattuale; nelle more della definizione di tale separato atto è stato stabilito che per detti servizi continuassero a valere le condizioni stabilite nel precedente Contratto di Programma.

In termini di contenuti, i principali elementi di novità, rispetto ai contratti precedenti, sono così riassumibili:

- modularità del piano investimenti attraverso l'identificazione di "classi" di crescente priorità, la cui composizione è già esposta in sede di contratto e non rimandata al documento di pianificazione strategica e di programmazione finanziaria, noto come Piano di Priorità degli Investimenti (PPI), che non viene più elaborato;
- maggior ruolo del Ministero concedente nelle fasi di programmazione e di realizzazione degli investimenti, per lo svolgimento delle funzioni di monitoraggio e vigilanza;
- introduzione di indicatori di misurazione di risultato e di un sistema di sanzioni commisurate al valore della produzione delle sole prestazioni rese da R.F.I. S.p.A., per scostamenti nei tempi, costi, spesa annua e/o numero di attivazioni previste imputabili a negligenza della stessa R.F.I.;
- accorpamento in un unico atto di tutti gli impegni previsti nei precedenti contratti e "stratificatisi" nel tempo per slittamento delle date di completamento, con conseguente abrogazione dei precedenti contratti prorogati in regime di ultrattività;
- obbligo dello Stato in ordine sia al reperimento delle fonti finanziarie nazionali e comunitarie necessarie alla realizzazione del portafoglio di investimenti previsto, sia al soddisfacimento di eventuali esigenze finanziarie aggiuntive derivanti dalla stipula di accordi, protocolli ed intese sottoscritti dal Ministero delle Infrastrutture.

Il portafoglio investimenti oggetto del contratto ha originariamente una dimensione complessiva pari a circa 189 miliardi di euro, espressi in termini di costo a vita intera complessivo.

Gli interventi vengono articolati nelle seguenti quattro classi, declinate in ordine di priorità decrescente; di queste, la prima rappresenta gli effettivi impegni contrattuali - e, in quanto tali, prioritari - mentre le altre rivestono natura programmatica:

- “Opere (prioritarie) in corso”, pari a 71 miliardi di euro;
- “Opere prioritarie da avviare”, pari a 34 miliardi di euro;
- “Altre opere da realizzare” (di natura programmatica), pari a 38 miliardi di euro;
- “Opere previste a completamento del Piano” (di natura programmatica), pari a 46 miliardi di euro.

Rispetto alla versione siglata con il Ministero delle Infrastrutture il 22 maggio 2007, la versione sottoscritta il 31 ottobre 2007 recepisce modifiche e integrazioni nel frattempo intervenute, tra cui la sottoscrizione del IV Addendum al Contratto di Programma 2001-2005, a seguito dell’approvazione da parte del C.I.P.E. nella seduta del 5 aprile 2007 (Delibera n. 17) e del parere favorevole della IX Commissione permanente della Camera e della VIII Commissione permanente del Senato.

A seguito della sottoscrizione del Contratto, nel mese di novembre 2007 R.F.I. S.p.A., in ottemperanza all’art. 8, comma 1 del Contratto stesso, ha trasmesso al Ministero delle Infrastrutture una proposta di indicatori di misurazione di risultato necessari per la valutazione degli impegni assunti dal Gestore; il Ministero delle Infrastrutture ha successivamente condiviso la metodologia ed approvato i valori obiettivo per l’anno 2008.

Il 24 dicembre 2007 è stata emanata la Legge n. 244 (Finanziaria 2008), che non ha previsto risorse per competenza: in particolare sono rimasti privi di copertura gli oneri derivanti dalla manutenzione straordinaria e le quote nazionali di finanziamento di taluni progetti infrastrutturali rientranti nell’ambito del programma delle reti TEN-T. In ogni caso, sono stati assunti precisi impegni rispettivamente dai Ministri dell’Economia e delle Finanze e delle Infrastrutture, con l’intento di garantire:

- i finanziamenti indispensabili all’attuazione, per tutta la durata del Contratto di Programma 2007-2011, del programma connesso alla manutenzione straordinaria ed agli obblighi di legge, per ottenere il più alto livello di sicurezza dell’infrastruttura ferroviaria nazionale;
- le risorse nazionali da destinare al co-finanziamento del programma di sviluppo della rete TEN-T.

2.10 Ulteriore evoluzione del Contratto di Programma 2007-2011 e conseguenti “aggiornamenti” a legislazione vigente.

2.10.1 Aggiornamento 2008

Il 18 marzo 2008, con la stipula tra le Parti e la successiva registrazione alla Corte dei Conti, si è concluso l’iter procedurale per l’aggiornamento 2008 del Contratto di Programma, così come stabilito dallo stesso Contratto. Tale aggiornamento ha recato ulteriori risorse finanziarie per complessivi 3.159 milioni di euro, immediatamente assegnate per la realizzazione di opere specifiche.

Lo schema di aggiornamento è stato approvato dal C.I.P.E. nella seduta del 31 gennaio 2008, con la formulazione di alcune indicazioni e richieste di chiarimenti, ai quali si è dato riscontro. Successivamente, le competenti Commissioni parlamentari di Camera e Senato hanno espresso parere positivo.

In conformità al dettato contrattuale, il 30 giugno 2008 R.F.I. ha prodotto e trasmesso al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti la prima edizione della “Relazione sullo stato di attuazione degli investimenti”, relativa ai dati di consuntivo al 31 dicembre 2007.

2.10.2 Aggiornamento 2009

Il 22 dicembre 2008 è stata emanata la Legge Finanziaria 2009, che da un lato non ha apportato risorse di competenza aggiuntive e dall'altro ha operato un taglio pari a 3.561 milioni di euro delle risorse già stanziare per il triennio 2009 – 2011.

Inoltre, per effetto di alcuni atti normativi, sono state apportate ulteriori riduzioni che comportano un definanziamento complessivo pari a 3.669 milioni per la rete convenzionale e 8 milioni di euro per la rete AV/AC. Al fine di limitare gli effetti negativi del definanziamento durante la fase di esecuzione del Contratto di Programma, il C.I.P.E. ha stabilito il parametro per ridurre le disponibilità finanziarie non ancora oggetto di obbligazioni giuridicamente vincolanti verso terzi e anche le disponibilità finanziarie per le opere già in corso di realizzazione.

Il 26 giugno 2009 R.F.I. S.p.A., ai sensi dell'art. 4 del Contratto, ha inviato al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, al Ministero dell'Economia e delle Finanze e al C.I.P.E. la "Relazione sullo stato di attuazione degli investimenti" alla data del 31 dicembre 2008.

Nella stessa data il C.I.P.E. ha ratificato l'elenco dettagliato degli interventi finanziati dal Fondo infrastrutture e, nella seduta del 22 settembre 2009, ha ridelineato la dotazione complessiva del Fondo e riadattato, secondo le percentuali di destinazione territoriale previste (15% centro - nord e 85% sud), le assegnazioni delle risorse FAS (Fondo Aree Sottosviluppate) ai progetti infrastrutturali di R.F.I., in modo da evitare effetti negativi sul valore complessivo delle risorse assegnate, che ammontavano a 2.347 milioni di euro.

La Legge Finanziaria 2010, e la Legge di Bilancio n.192/2009 ad essa collegata, non hanno previsto risorse aggiuntive per l'anno 2010. La stessa Legge Finanziaria ha, inoltre, introdotto all'art. 2, commi 232-234, una nuova modalità di finanziamento "a tranche" per specifici progetti prioritari ricompresi nei corridoi europei TEN-T e inseriti nel programma delle infrastrutture strategiche, aventi costi e tempi di realizzazione superiori, rispettivamente, a 2 miliardi di euro e a 4 anni dall'approvazione del progetto definitivo e non suddivisibili in lotti funzionali di importo inferiore a 1 miliardo di euro, individuati con decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze.

Sulla base di tutte le disposizioni intervenute, di cui sopra, è stato formulato l'aggiornamento 2009 del Contratto di Programma, che ha ottenuto, nella seduta del 13 maggio 2010, il parere favorevole del C.I.P.E..

Il 30 giugno 2010 R.F.I. ha inviato al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, al Ministero dell'Economia e delle Finanze e al C.I.P.E. la "Relazione sullo stato di attuazione degli investimenti" alla data del 31 dicembre 2009.

In data 23 dicembre 2010 il contratto è stato sottoscritto tra R.F.I. e il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, in seguito all'adozione di alcune indicazioni C.I.P.E. ed all'espressione di pareri favorevoli da parte delle competenti Commissioni permanenti della Camera dei Deputati e del Senato.

Nel periodo intercorso tra l'approvazione del C.I.P.E. e la sottoscrizione dell'atto negoziale, sono state emanate ulteriori disposizioni normative che avrebbero inevitabilmente condizionato la stipula del Contratto di Programma. In considerazione dello stato di avanzamento dell'iter procedurale, dette disposizioni sono state ratificate nel successivo aggiornamento contrattuale.