



Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti

DIPARTIMENTO PER LE INFRASTRUTTURE, GLI AFFARI GENERALI ED IL PERSONALE

Direzione Generale per le Infrastrutture Ferroviarie e per l'Interoperabilità

Segreteria

12.12.2013

RELAZIONE ISTRUTTORIA

Oggetto: Contratto di Programma 2012-2014 Parte Servizi, per la disciplina delle attività di Manutenzione della rete ferroviaria e delle attività di Safety, Security e Navigazione.

Si trasmette il testo relativo al "Contratto di Programma 2012-2014, parte Servizi, per la disciplina del finanziamento delle attività di Manutenzione delle Rete e delle attività di Safety, Security e Navigazione ferroviaria" siglato d'intesa con il Gestore della rete ferroviaria, RFI S.p.A.

Con l'occasione si anticipa che in tempo utile per la trasmissione alla prossima seduta CIPE, sarà definito anche il testo relativo al "Contratto di Programma 2012-2016 Parte Investimenti". Con tale adempimento si giunge così ad una completa e compiuta regolazione dell'attività del Gestore la rete ferroviaria nazionale così come richiesto nel vigente atto di concessione DM 138/T¹. Difatti con lo spirare di validità dell'ultimo aggiornamento del C.d.P. per 2010-2011, approvato con DM del 12 luglio 2012 (30 giugno 2013), è in via di conclusione un ciclo temporale e si impone la necessità di una aggiornata e adeguata regolazione dell'attività del Gestore.

A tal fine questa Direzione generale a partire dagli ultimi mesi del 2011 ha avviato una intensa attività di confronto tecnico con il Gestore per addivenire alla tempestiva conclusione di un nuovo contratto in grado di recepire le sollecitazioni delle Commissioni parlamentari, tenendo conto delle disposizioni normative, anche

¹ del 31.10.2000.

comunitarie, intervenute e con attento riferimento al quadro di finanza pubblica particolarmente delicato.

All'esito di tale confronto questa Direzione generale, in ossequio alle disposizioni già contenute nel vigente contratto, ha ritenuto di articolare la contrattazione con RFI in due distinti atti:

1. il contratto di programma 2012-2014, parte servizi, per la disciplina del finanziamento delle attività di manutenzione delle rete e delle attività di safety, security e navigazione ferroviaria, oggetto della presente relazione;
2. il contratto di programma 2012-2016, parte investimenti, che come sopra detto è prossimo alla definizione, che sarà tempestivamente trasmesso per l'inoltro al CIPE.

Il testo che si sottopone all'attenzione, come detto, ha recepito le sollecitazioni delle competenti Commissioni Parlamentari e, dal punto di visto del contenuto include le seguenti importanti innovazioni:

1. per la prima volta, sono poste a base del rapporto tra Concedente e Concessionario della rete l'intera gamma delle opere di manutenzione -- ordinaria e straordinaria-, orientando così gli investimenti pubblici ad una efficace incremento programmato del valore patrimoniale della rete nazionale. E' in proposito importante sottolineare che l'incremento programmato del valore patrimoniale della rete è previsto che sia conseguito assicurando -- parallelamente agli interventi di manutenzione ordinaria ed alla relativa copertura finanziaria -- un flusso finanziario predefinito che nell'arco di tempo contrattuale renda possibile attuare una strategica previsione di interventi manutentivi straordinari, con l'obiettivo di aggiornare e potenziare i sottosistemi infrastrutturali, impiantistici e tecnologici che costituiscono l'infrastruttura così allineando le strategie manutentive agli orientamenti della normativa comunitaria;
2. la prestazione manutentiva resa dal gestore dell'infrastruttura viene valutata sulla base del monitoraggio, per tutti gli interventi, di un articolato set di indicatori qualitativi per ciascuno dei quali sono posti precisi obiettivi numerici da perseguire al termine di ciascun anno di vigenza del contratto. Gli obiettivi sono espressi in ragionevole coerenza con i trend evolutivi evidenziati da apposite serie storiche di dati sulle prestazioni oggetto del monitoraggio. Gli indicatori monitorano l'effettiva disponibilità della rete (sulla base della frequenza di guasti per chilometro di rete) e la qualità globale della circolazione ferroviaria (attraverso la misurazione della puntualità delle diverse tipologie di servizio di trasporto ferroviario). Ovviamente l'intero set di indicatori ed obiettivi di cui si è detto è da inquadrarsi in una logica di progressivo sviluppo ed affinamento che, in quanto tale, dovrà necessariamente portare ad una

revisione complessiva ed ad un'integrazione degli stessi indicatori ed obiettivi in fase di definizione dei contratti di programma successivi a quello in oggetto;

3. in linea con quanto stabilito nei Contratti Istituzionali di Sviluppo, di recente sottoscrizione, è fatto obbligo al Gestore dell'infrastruttura di correlare gli obiettivi prestazionali di cui al punto precedente i Management Business Objectives (MBOs) che la dirigenza aziendale è tenuta a raggiungere per il conseguimento della retribuzione di risultato;
4. è stata compiutamente definita la missione della scrivente Direzione generale in ordine alla vigilanza sul Concessionario della rete ferroviaria che, richiesta nel citato atto di concessione DM 138/T, sin ora non aveva trovato occasioni di specifica ed articolata regolazione amministrativa. Ciò è stato possibile a partire dalla definizione quantitativa dei costi di gestione del contratto concessorio da parte dell'Amministrazione, stimato nello zero cinque per mille degli investimenti previsti nel contratto, parte servizi, con previsione di azzeramento delle risorse previste nel vigente contratto, parte investimenti.

Dette risorse, in analogia con quanto previsto per le Amministrazioni pubbliche dal Codice dei contratti, assolvono alla necessità di assicurare copertura finanziaria a tutte le attività che, richieste dalla esecuzione del contratto, non trovano capienza nelle ordinarie attività di ufficio. Si fa qui riferimento alle attività ispettive, vigilanza, riscontro, controllo diretto e indiretto, studio e pubblicazioni ad hoc, che questa Direzione generale deve necessariamente programmare ed eseguire, in ragione di assicurare l'esatto adempimento di un contratto che prevede un elevato numero di interventi, di diversa dimensione e natura, che interessano una infrastruttura con estensione complessiva superiore a 16.000 chilometri e diffusa sull'intera geografia nazionale.

E' necessario ricordare che tali risorse trovano ordinariamente capienza nell'ammontare degli investimenti, ove sono di fatto riconosciuti allo stesso concessionario, oltre ai costi dipendenti dalla realizzazione delle opere, anche i costi delle attività di governo, di gestione dei processi e i costi imputabili alle strutture operative direttamente o indirettamente interessate alla esecuzione degli interventi. Tra detti costi sono ordinariamente ricompresi quelli relativi alle attività tecniche e specialistiche necessariamente svolte per conto del concedente, che determinano nell'ammontare del quadro tecnico economico la stima, nella fase di programmazione, dell'ammontare complessivo dell'investimento. Per la gestione di dette risorse che, come detto, copriranno le attività da espletare anche per il quinquennio di durata del contratto di programma, parte investimenti 2012-2016, il contratto in esame prevede la costituzione di apposito capitolo nonché l'obbligo di rendicontazione.

L'importanza strategica di risorse da utilizzare per la gestione dei contratti – parte servizi e parte investimenti – si coniuga con la necessità di attivare una

specifica azione volta al monitoraggio del patrimonio immobiliare in capo a RFI. Detti immobili conseguono sia a processi di dismissione delle linee, che alla dichiarazione, da parte del gestore, di cessata strumentalità ai fini dell'esercizio ferroviario di immobili e infrastrutture. Si ritiene che detta linea di attività – esplicitamente prevista dal DPR 211/2008 - seppur propria della gestione d'impresa che le norme attribuiscono alla potestà del concessionario, debba necessariamente essere conseguente ad un piano industriale che sia direttamente orientato dal piano degli investimenti pubblici previsti dai contratti di programma per il mantenimento in efficienza della rete. Invero oggi, come spesso documentato dalle numerose e ricorrenti interrogazioni parlamentari e dalla stampa quotidiana, tali compendi immobiliari risultano, con sempre maggiore frequenza, soggetti ad occupazione abusiva, uso improprio, acquisizione da parte di terzi per usucapione, perdita di valore patrimoniale per mancata manutenzione, etc., seppur possedendo intrinsecamente la potenzialità di attivare progetti di sviluppo locale e territoriale, da esplorare e perseguire sotto la regia di questa Amministrazione.

Altra azione compresa nella azione di vigilanza e che usufruirà delle risorse accantonate in ragione degli investimenti previsti nel contratto di programma, parte servizi, è quella relativa al monitoraggio delle attività pubblicistiche espletate ancora da RFI, in nome e per conto del Ministero delle infrastrutture e trasporti, in quanto demandate dalle norme alla ex azienda autonoma FS, ai sensi dell'art.7 dell'atto di concessione DM 138/T. Anche per questa linea di attività, interfaccia strategica tra Gestore della rete e Utenza e Imprese ferroviarie, ad oggi non si dispone di risorse ad hoc per attivare processi conoscitivi sistematici.

E' doveroso rappresentare che il mancato accoglimento di detta previsione determinerà la sostanziale impossibilità, da parte della scrivente Direzione generale, di assicurare una puntuale e penetrante azione di vigilanza sull'operato del Concessionario.

2013

IL DIRETTORE GENERALE

(Dott. Vincenzo Cinelli)



(segue ALLIGATO)

Lo schema contrattuale

L'accordo ha per **Oggetto (art. 3)** il complesso delle attività atte a garantire "Utilizzabilità dell'infrastruttura da parte dell'utenza in condizioni di sicurezza ed affidabilità", ricomprendendo nella nuova stesura oltre alle attività di manutenzione "*ordinaria*" anche quelle "*straordinarie*". Parte integrante del contratto inoltre - in continuità con la precedente formulazione - sono le attività di Safety, Security e Navigazione prestate dal Gestore.

La **durata contrattuale (art. 4)** è di tre anni, a partire dal 1 gennaio 2012 sino al 31 dicembre 2014. Alla scadenza del contratto, nelle more del suo rinnovo e per un termine massimo di un ulteriore anno, il contratto prosegue la sua efficacia ai medesimi patti e condizioni in esso previste.

In relazione agli **obblighi a carico delle Parti (art. 5)**, l'Atto stabilisce che a fronte dell'impegno assunto dal Gestore di assicurare, oltre alle attività di Safety, Security e Navigazione, la piena utilizzabilità della rete mediante le attività di manutenzione ordinaria e straordinaria, il Ministero si impegna a corrispondere le necessarie risorse finanziarie secondo quanto previsto dall'art.7.

In relazione all'Oggetto ed agli obblighi contrattuali, la novità sostanziale del nuovo CdP-Servizi è rappresentata dall'introduzione di logiche manutentive più orientate al mercato, che prevedono una diversificazione delle attività di manutenzione e dei livelli di disponibilità delle linee in relazione al grado di utilizzo dell'infrastruttura (definito in ragione dei "treni/giorno programmati", come riportato nell'Allegato 1a del contratto), con l'obiettivo di contenere e rendere sostenibile l'impegno a carico dello Stato.

In tale senso il Gestore ha assunto l'impegno, da attuarsi nell'arco di vigenza contrattuale di procedere alla revisione, entro un quadro di stabilità finanziaria del contratto, dei processi e dell'organizzazione delle attività manutentive per rendere più efficiente l'utilizzo delle risorse finanziarie destinate alla manutenzione della infrastruttura, riducendo i costi di intervento e convergendo sui livelli di spesa previsti all'Allegato 4 del CdP-Servizi.

L'adozione condivisa dalle Parti di tale nuovo approccio e la gestione integrata e coordinata dei processi di manutenzione ordinaria e straordinaria, unitamente ad un quadro stabile di finanziamenti assicurati al Gestore, crea le condizioni per poter perseguire un obiettivo particolarmente sfidante di riduzione dei costi manutentivi totali, con un *saving* stimato in circa 250 mln/annui a regime, rispetto alla spesa media registrata negli ultimi anni.

È bene evidenziare che la revisione delle logiche manutentive e dei modelli organizzativi non avrà alcuna influenza negativa sugli imprescindibili obiettivi di sicurezza con cui il Gestore è chiamato costantemente a misurarsi.

Il Contratto prevede un meccanismo di **aggiornamento contrattuale (art.6)**, da formalizzarsi attraverso la sottoscrizione di un apposito Atto Integrativo, in dipendenza di quanto segue:

- a. variazione permanente del perimetro per sospensione della circolazione e/o del livello di disponibilità della Rete;
- b. mancata copertura del fabbisogno per il programma di manutenzione straordinaria previsto per l'anno 2014;
- c. disposizioni normative e/o Delibere CIPE che apportino variazioni alle risorse previste dal presente Contratto;
- d. nuovi obblighi di servizio e/o di esercizio derivanti da nuova normativa di settore o nel caso in cui fossero emanate nuove prescrizioni da parte dell'ANSF. In tale fattispecie, nel

caso sorgessero oneri aggiuntivi a carico del Gestore, su richiesta di quest'ultimo si potrà procedere alla rimodulazione dei programmi di intervento ovvero attivare il reperimento di risorse aggiuntive ai fini dell'adempimento di tali nuovi obblighi e prescrizioni (art. 6.5)

- c. catastrofi naturali e/o eventi di forza maggiore tali da determinare oneri straordinari di manutenzione, con l'obiettivo di rendere sostenibili per il Gestore le ricadute economiche di tali eventi.

Da rilevare che il meccanismo di aggiornamento contrattuale potrà essere attivato in dipendenza di quanto previsto dal successivo articolo 7.5, nel quale si dispone che nel caso in cui il livello di risorse riconosciute al Gestore risultasse inferiore a quanto previsto dal Contratto, RFI potrà proporre le misure da adottare in termini di linee da gestire con un minor livello di disponibilità e/o da chiudere. Tale previsione mira a rendere sostenibile e paritetico il sinallagma contrattuale collegando le prestazioni da rendere da parte del Gestore al livello di risorse effettivamente riconosciute dai Ministeri.

In tema di **finanziamenti (art. 7)**, a fronte degli obblighi contrattualmente assunti dal Gestore (art.5), il MIT ed il MUP riconoscono per ciascun anno di esecuzione del Contratto:

- “contributi in conto esercizio” per le attività di Manutenzione Ordinaria e per le attività di Safety, Security e Navigazione;
- “contributi in conto capitale” per le attività di Manutenzione Straordinaria della rete.

Nel medesimo articolo (punto 7.6), in coerenza con la recente evoluzione del quadro normativo europeo, si prevede che la quota di copertura dei costi ed il perimetro di rete oggetto di contribuzione possano essere rivisti in relazione alla revisione dei principi di determinazione del canone ai sensi e per gli effetti della Direttiva 2012/34/UE. Nelle more di tale revisione, il Gestore, ai sensi della normativa vigente, sottoporrà al MIT Direzione Generale per le Infrastrutture ferroviarie e per l'interoperabilità entro il 2013 una proposta di rimodulazione del pedaggio, che tenga conto anche dei costi di manutenzione correlati ai servizi offerti.

L'accordo contiene, inoltre, una serie di disposizioni **in tema di monitoraggio delle risorse e delle performance di rete (art. 5 e art. 8)**, cui il Gestore dovrà adempiere durante la fase di applicazione contrattuale. Nello specifico il Gestore dovrà:

- fornire puntuale evidenza a preventivo e a consuntivo degli **interventi di Manutenzione Straordinaria**, con frequenza semestrale, secondo gli schemi contenuti negli allegati al contratto (All. 7b) al fine di consentire al MIT di monitorare l'avanzamento dei programmi di manutenzione straordinaria;
- produrre la rendicontazione periodica delle spese sostenute attraverso il “**Rendiconto Annuale di Contratto**” (art.8.1), contenente le risultanze della contabilità regolatoria (per le attività di Manutenzione Ordinaria, Safety, Security e Navigazione) oltre le risultanze del MIP, una volta ultimata la fase di sperimentazione, per gli investimenti di Manutenzione Straordinaria;
- attestare attraverso il “**Monitoraggio di Qualità della Rete**”, il livello degli indicatori di prestazione (previsti dal contratto negli Allegati Ea ed Eb) effettivamente raggiunto;
- elaborare, entro sei mesi dal termine di vigenza dell'Atto, un “**Rendiconto Finale del Contratto**” (art. 8.3).

I documenti di monitoraggio rappresentano la base su cui valutare le performance del Gestore in termini di efficienza ed efficacia dei processi, anche al fine di applicare i meccanismi sanzionatori previsti dal Contratto (art. 9). In proposito, Particolare prevede:

- penali collegate al livello di performance effettivamente raggiunto dal Gestore per ogni "Gruppo Rete" tenuto conto di target prestazionali predefiniti (art.9.2 ed Allegato 9 del contratto);
- penali collegate al mancato rispetto degli obblighi e della tempistica di comunicazione previste dal contratto, con sanzioni variabili in relazione all'obbligo di comunicazione disatteso (art.9.3 ed Allegato 9 del contratto);

L'attività di **Vigilanza e Controllo** dell'accordo è disciplinata dall'articolo 10 nel quale stabilisce che il MIT eserciti, secondo le modalità organizzative e temporali ritenute più opportune, direttamente o tramite società appositamente incaricate, la vigilanza sulle attività svolte dal Gestore in esecuzione degli obblighi contrattuali, di quelli concessori nonché di quelli previsti da norme e regolamenti vigenti. Si stabilisce, inoltre, che l'onere finanziario per l'espletamento di dette funzioni sia coperto utilizzando quota parte, nella misura dello zero virgola cinque per mille, delle risorse previste per l'esecuzione del contratto.

Al Ministero è riconosciuta la facoltà di risolvere il Contratto ai sensi dell'Art. 11 (**Clausola risolutiva espressa**) e per gli effetti dell'art. 1456 c.c. in relazione ai livelli prestazionali attestati attraverso il monitoraggio sulla qualità della rete oppure qualora il Ministero eserciti il potere di decadenza o revoca della Concessione.

Risorse finanziarie

Per quanto riguarda gli stanziamenti previsti a beneficio del CdP-Servizi per gli anni 2012-2014 la situazione si presenta come segue:

Risorse in c/esercizio (da destinare ad attività di Manutenzione Ordinaria ed alle attività di Safety, Security e Navigazione)

- in data 31 dicembre 2012 è stato emanato il decreto di ripartizione per capitoli (anni 2013, 2014 e 2015) di quanto stanziato dalla Legge di Bilancio del 24 dicembre 2012 (Legge n. 229 - Bilancio di previsione dello Stato) che assegna 1.211 milioni di euro per l'anno 2013, 975 milioni di euro per l'anno 2014 e 975 milioni di euro per l'anno 2015.
- per l'anno 2012 rimane confermata l'assegnazione di 1.211 milioni recate dalla Legge N° 184/2011 - Bilancio di previsione dello Stato.

Da rilevare che sulla base del nuovo dimensionamento dei fabbisogni del Gestore per la Manutenzione Ordinaria previsto dal nuovo Contratto e tenuto conto degli stanziamenti in c/esercizio in precedenza elencati, si determina un surplus di risorse a valere sul Bilancio di Previsione dello Stato - capitolo 1.541 pari per gli anni 2012 e 2013 pari rispettivamente a 101 mln e 161 mln da ridestinare in ambito CdP-Servizi, con apposito provvedimento da emanarsi a cura dei competenti Ministeri, a beneficio della copertura degli interventi di Manutenzione Straordinaria.

Risorse in c/capitale (da destinare ad attività di Manutenzione Straordinaria)

- risorse stanziato dalla Delibera Cipe n. 33 del 23 marzo 2012 che ha disposto, per l'anno 2012, l'assegnazione della somma di 300 milioni di euro, a valere sulle risorse del Fondo Infrastrutture e Ferroviarie, istituito con Part. 32, comma 1, del decreto-legge n. 98/2011;

- le risorse recate dall'art.1, comma 175 della Legge n.228/2012 (Legge di Stabilità 2013) per l'annualità 2013 pari a 300 mln di euro;
- quota parte delle risorse recate dall'art.1, comma 176 della Legge n.228/2012 (Legge di Stabilità 2013) per l'annualità 2013: 338 mln di euro a valere su uno stanziamento complessivo di 700 mln;
- surplus di risorse del capitolo 1541, così come in sopra descritte (paria 101 mln per l'anno 2012 e 161 mln per l'anno 2013)
- ulteriori risorse a copertura dei fabbisogni 2013 per le attività di manutenzione straordinaria

Sulla base del quadro finanziario sin qui esposto, su un totale di fabbisogni del contratto pari a complessivi 5.295 mln per il triennio 2012-2014, si configurerebbe per l'annualità 2014 del contratto una copertura di 720 mln relativa agli investimenti di manutenzione straordinaria.