

ESAME DEI CONTRATTI DI PROGRAMMA STIPILATI TRA IL MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI E RETE FERROVIARIA ITALIANA S.P.A..

AUDIZIONE DELL'ON.LE VICEMINISTRO EDOARDO RIXI

In Commissione Trasporti, Poste, Telecomunicazioni della Camera dei Deputati.

28 marzo 2023

Il decreto legislativo n.112 del 2015 fissa i rapporti tra il Gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale e lo Stato e stabilisce che tali rapporti siano disciplinati da un atto di concessione e da uno o più contratti di programma. I contenuti dei Contratti di Programma ed i rapporti tra il Gestore dell'infrastruttura nazionale e lo Stato sono individuati, in particolare, all'articolo 15.

Già a partire dal 2013, in applicazione delle disposizioni recate dalla Delibera n. 4 del 20 gennaio 2012 del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE), i rapporti tra lo Stato ed il Gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale sono stati regolati da due distinti atti:

- il Contratto di Programma – Parte Investimenti (CdP-I) finalizzato a regolare la programmazione degli investimenti di sviluppo infrastrutturale, relativi alla sicurezza e obblighi di legge, tecnologie, interventi di potenziamento e sviluppo, in coerenza con gli indirizzi strategici della programmazione economico-finanziaria nazionale e comunitaria;
- il Contratto di Programma – Parte Servizi (CdP-S) per la disciplina delle attività di Manutenzione Ordinaria e Straordinaria della rete ferroviaria e delle attività di Safety, Security e Navigazione.

Il D. Lgs. 15 luglio 2015 n. 112 è stato, da ultimo, modificato e integrato dal Decreto Legge 6 novembre 2021, n. 152, convertito con modificazioni dalla legge 29 dicembre 2021, n. 233.

Come è noto, le modifiche normative che sono state introdotte al fine di semplificare e agevolare la realizzazione dei traguardi e degli obiettivi stabiliti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), nonché con l'obiettivo di ridurre i tempi di realizzazione degli investimenti ferroviari, apportano, tra l'altro, le seguenti innovazioni:

- la velocizzazione dell'iter approvativo dei contratti di programma (sia parte investimenti, che servizi) e dei loro aggiornamenti;
- l'introduzione del documento strategico della mobilità ferroviaria (DSMF).

Il DSMF è stato approvato il 29 aprile 2022 con decreto n. 109 da parte di questa Amministrazione, a seguito dei prescritti pareri dell’VIII Commissione Lavori Pubblici del Senato e della IX Commissione Trasporti, poste e telecomunicazioni della Camera rispettivamente in data 24 febbraio e 2 marzo 2022 e della Conferenza Unificata in data 16 marzo 2022. Tale documento strategico, con validità di norma quinquennale, reca l'illustrazione delle esigenze in materia di mobilità di passeggeri e merci per ferrovia, delle attività per la gestione e il rafforzamento del livello di presidio manutentivo della rete, nonché l'individuazione dei criteri di valutazione della sostenibilità ambientale, economica e sociale degli interventi e i necessari standard di sicurezza e di resilienza dell'infrastruttura ferroviaria nazionale, anche con riferimento agli effetti dei cambiamenti climatici. Il DSMF è sottoposto ad aggiornamento dopo tre anni o comunque in caso di mutamento degli scenari di carattere eccezionale.

In tal senso, quindi, i contratti di programma attuano le strategie di sviluppo sostenibile dell'infrastruttura ferroviaria nazionale come individuate nel documento strategico di cui sopra e per definire, altresì, la programmazione degli investimenti, anche previsti da specifiche disposizioni di legge, relativi alla manutenzione, al rinnovo e alla sicurezza dell'infrastruttura ferroviaria.

I due Contratti di Programma per il periodo regolatorio 2022-2026, sia parte Investimenti, che parte Servizi, sono stati sottoscritti nello scorso mese di dicembre.

Come già rappresentato in sede di informative, rese in ossequio alla citata procedura semplificata di approvazione di detti Contratti, detti Atti provvedono:

- **per la parte Investimenti**, si è provveduto a finalizzare la contrattualizzazione di nuove risorse per circa 13 miliardi di euro, di cui 5,75 miliardi stanziati dalla legge di Bilancio 2022 che consentono di realizzare le opere previste dal PNRR e altre opere ritenute strategiche e/o richieste dalle Commissioni Parlamentari, dalle Regioni e dagli stakeholder, come individuate nel DSMF. Sono inoltre contrattualizzate le risorse, pari a 5 miliardi di euro, per l’accelerazione degli interventi per l’adeguamento a standard di alta velocità e alta capacità della linea ferroviaria adriatica, recate dalla Legge di Bilancio 2022, circa 1,4 miliardi di euro a valere delle risorse stanziati dal “Fondo Sviluppo e Coesione 2021-2027” per gli interventi già deliberati dal CIPESS il 15 febbraio 2022, nonché circa 930 milioni di euro recati da altre fonti finanziarie;
- **per la parte Servizi**, nell’ottica di realizzare una infrastruttura sempre più efficiente, sicura, resiliente e sostenibile è stato previsto un ampliamento delle attività di manutenzione straordinaria, principalmente mediante il trasferimento, dal Contratto di programma-parte Investimenti, di un paniere di progetti aventi natura e ricorsività attinenti alla manutenzione straordinaria, quali, ad esempio, progetti di sicurezza dell’armamento, di conservazione delle opere d’arte, di sicurezza della circolazione, garantendo, altresì, a detti programmi un quadro finanziario maggiormente stabile rispetto ai meccanismi di finanziamento del CdP-I e rendendo, in tale prospettiva, l’assetto dei due contratti più in linea con la

previsione di cui all'art. 15, comma 3 del decreto legislativo n. 112/2015. A tale ampliamento del quadro delle attività di manutenzione straordinaria, corrisponde un aumento dell'impegno finanziario, che passa da un valore annuo di 750 milioni di euro, del periodo regolatorio 2016-2021, ad un volume programmatico annuo di 2.200 milioni, per il futuro periodo 2022-2026. Anche le attività di manutenzione ordinaria e servizi per l'infrastruttura hanno visto un'evoluzione già nel corso di vigenza del periodo precedente regolatorio, con aumento del presidio manutentivo e dei servizi prestati dal Gestore (PRM, Carri soccorso, etc.). Il volume programmatico della spesa di parte corrente si attesta oggi su circa 1.156 milioni di €/anno.

Per quanto attiene il finanziamento il nuovo Contratto provvede a finalizzare le risorse recate dalla legge di bilancio 2022, con la contrattualizzazione di nuove risorse per circa 5,1 miliardi di euro di risorse di parte corrente per manutenzione ordinaria e servizi e 5,1 miliardi di euro di risorse di parte investimenti per manutenzione straordinaria.

Per quanto riguarda gli Investimenti sull'infrastruttura, questa Amministrazione attenziona, in particolare, sia la quota di investimenti al sud, sia la velocizzazione delle realizzazioni, attraverso l'attività dei Commissari nominati dal Governo rispetto al cui operato a margine del presente documento è stato realizzato uno specifico FOCUS per opera.

Per quanto attiene la tematica della quota degli investimenti al sud la relativa attribuzione delle risorse a ciascuna Regione per i programmi che attengono a più regioni (a titolo esemplificativo il Programma Stazioni) o le singole opere finanziate con il Fondo Investimenti riconducibile al Capitolo 7122 del MEF, tale attribuzione avviene con un processo trasparente così come verificabile puntualmente.

La spesa per gli investimenti.

In ossequio alle vigenti disposizioni di legge, i competenti uffici ministeriali hanno predisposto la Relazione annuale al Parlamento sullo stato di attuazione dei contratti di Programma con RFI. Detta relazione riguarda le contabilizzazioni effettuate dal Gestore a tutto il 31 dicembre 2021.

Sinteticamente, riferisco che gli investimenti previsti nei Contratti di Programma parte Servizi e parte Investimenti hanno fatto registrare nel corso del 2021 un volume di spesa pari a **5.720,22 milioni di euro**, con la seguente suddivisione:

- **5.640,34 milioni di euro** per i progetti della **Rete Convenzionale/Alta Capacità**, di cui:
 - 4.888,44 nell'ambito del CdP-parte Investimenti;
 - 751,90 nell'ambito del CdP-parte Servizi;

- **79,88 milioni di euro** relativi ai lavori di completamento della **Rete AV/AC Torino-Milano-Napoli**.

La spesa relativa all'anno 2021 si è concentrata per il 43% su investimenti per la sicurezza, le tecnologie e il mantenimento in efficienza della rete e il restante 57% per la realizzazione di opere relative al superamento dei colli di bottiglia ed ai progetti di sviluppo infrastrutturale della rete convenzionale e alle grandi opere da realizzarsi per lotti costruttivi.

Aggiornamenti contrattuali 2023

Allo stato attuale, sono in corso di discussione con il Gestore e con il MEF i due schemi di Atti di aggiornamento per il 2023 dei due Contratti.

Per quanto riguarda la **parte Servizi**, lo schema di atto di aggiornamento provvederà, sostanzialmente, a contrattualizzare le risorse finanziarie recate dalla legge di Bilancio 2023, pari a 2.800 milioni di euro, a copertura dei programmi di manutenzione straordinaria della rete, con un profilo di cassa previsto negli anni 2024-2037.

Nel corso delle ultime interlocuzioni, il Gestore ha evidenziato che le note e pesanti ripercussioni della situazione internazionale sui mercati dei materiali e delle materie prime, fanno prevedere un aumento, per l'annata in corso, delle previsioni programmatiche della spesa per la manutenzione straordinaria, che passerebbe dai 2.220 milioni contrattualizzati a un valore stimato di 2.800. Date le disponibilità attuali dei finanziamenti, il problema non si porrebbe, salvo prevedere un recupero nelle future leggi di spesa; la stima dell'adeguamento è stata operata soltanto per l'anno 2023. I valori potranno essere soggetti a rideterminazioni in funzione dell'evoluzione del caro prezzi e materiali, con conseguente rimodulazione delle risorse stanziare.

Per quanto riguarda la manutenzione ordinaria, attualmente va rappresentata un'esigenza di ulteriori finanziamenti di parte corrente complessivamente pari a 670 milioni di euro nel periodo 2023-2026, di cui 100 milioni per la presente annualità, per i quali si rappresenta l'opportunità di reperire la copertura con le prossime leggi di spesa.

Per quanto riguarda la **parte Investimenti**, la Legge di Bilancio 2023, tra l'altro, ha attribuito 750 milioni di euro finalizzati alla tratta di accesso nazionale alla linea Tornino-Lione; ha destinato 15 milioni di euro per il progetto unico del nodo di Genova e Terzo Valico (sviluppo area piemontese); ha finalizzato 22 milioni agli interventi di progettazione del sottoscrivendo Memorandum of Understanding italo-svizzero; ha stanziato 110 milioni per il progetto condiviso del nodo di Genova; 99 milioni per il fondo ferrovie (provenienti al MEF dal concessionario A22); inoltre, RFI potrà attingere ai fondi istituiti per il 2023 per il caro materiali (fondo opere in corso) o per il fondo delle opere ancora da bandire (fondo decreto aiuti).

FOCUS COMMISSARI

Come noto, l'articolo 9 del decreto-legge 16 luglio 2020 n. 76, convertito con modificazioni dalla legge 11 settembre 2020 n. 120, ha novellato la disciplina dei Commissari straordinari previsti dal decreto-legge 18 aprile 2019, convertito con modificazioni dalla legge 14 giugno 2019 n. 55 (c.d. "sblocca cantieri"). In particolare, si è disciplinata la procedura per l'individuazione degli interventi infrastrutturali caratterizzati *"da un elevato grado di complessità progettuale, da una particolare difficoltà esecutiva o attuativa, da complessità delle procedure tecnico - amministrative ovvero che comportano un rilevante impatto sul tessuto socio - economico a livello nazionale, regionale o locale"*, per la cui realizzazione o completamento si rende necessaria la nomina di uno o più Commissari straordinari.

Sulla base di tale normativa, sono state individuate, entro il 31 dicembre 2020, 57 opere, ed entro il 30 giugno 2021, ulteriori 45 alle quali se ne aggiungono ulteriori nel corso del 2022. Complessivamente sono stati adottati i decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri che individuano 111 opere monitorate e nominano 42 Commissari straordinari.

Di questi interventi, le infrastrutture ferroviarie interessate sono 37 per un numero di 9 Commissari Straordinari, comprensivi delle ulteriori n. 5 infrastrutture aggiunte con decreto del 9.05.2022, come riepilogato nella tabella di seguito riportata.

	OPERA	COMMISSARIO STRAORDINARIO
1	Bussoleno-Avigliana Avigliana-Orbassano scalo di Orbassano	Calogero Mauceri
2	Raddoppio Codogno-Cremona-Mantova	Chiara De Gregorio
3	Realizzazione asse AV/AC Palermo-Catania-Messina	Filippo Palazzo
4	Linea Trapani via Milo	
5	Bypass ferroviario di Augusta sulla tratta ferroviaria Catania-Siracusa	
6	Completamento raddoppio Pontremolese	
7	Potenziamento linea Fortezza-Verona	Mariano Cocchetti
8	Variante Val di Riga e PRG di Bressanone	Paola Firmi
9	Realizzazione delle opere relative alla tratta AV/AC Napoli-Bari	
10	Completamento raddoppio Pescara-Bari	Roberto Pagone
11	Potenziamento collegamento Lamezia Terme-Catanzaro Lido-Dorsale jonica	
12	Collegamento Ferroviario Olbia Aeroporto	
13	Nodo Ferroviario bari Nord	
14	Raccordo ferroviario Aeroporto Brindisi	
15	Linea Ferrandina-Matera La Martella	Vera Fiorani
16	Potenziamento tecnologico e interventi infrastrutturali linea Salerno-Reggio Calabria	
17	Chiusura anello ferroviario di Roma	
18	Potenziamento con caratteristiche di AV della direttrice Taranto-Metaponto-Potenza-Battipaglia	
19	Raddoppio Ponte San Pietro-Bergamo-Montello	
20	Linea Gallarate - Rho	Vincenzo Macello
21	Nuovo collegamento ferroviario stazione di Bergamo- Aeroporto Orio al Serio	
22	Linea Milano-Genova: quadruplicamento tratta Milano Rogoredo - Pavia	
23	Linea AV/AC Brescia-Verona-Padova	
24	Potenziamento linea Venezia-Trieste	
25	Raddoppio Genova-Ventimiglia	
26	Potenziamento Orte-Falconara	
27	Linea Roma-Pescara	
28	Collegamento ferroviario con l'Aeroporto di Venezia	
29	Quadruplicamento Tortona-Voghera Opere Prioritarie	
30	Quadruplicamento Tortona-Voghera	
31	Interventi di riqualificazione stazioni connessi con AV/AC - Nodo di interscambio di Pigneto	Christian Colaneri
32	Raddoppio Lunghezza-Guidonia	
33	Quadruplicamento Ciampino-Capannelle	
34	Raddoppio Cesano - Bracciano	
35	Raddoppio e elettrificazione ferrovia Empoli-Siena	
36	Caltagirone – Gela Ripristino e ammodernamento	
37	Anello ferroviario di Palermo. Completamento seconda fase	

Occorre specificare che le 37 opere riportate in tabella, in taluni casi, sono suddivise in più interventi, contraddistinti ognuno da un Codice Unico di Progetto (CUP), e ognuno di questi interventi in più lotti e/o fasi e che soltanto alcuni dei suddetti lotti e/o fasi rientrano nella fattispecie di “opera commissariata”: ad oggi sono n.65 i CUP relativi ai progetti inseriti nell’elenco delle opere ferroviarie commissariate.

A titolo esemplificativo si riporta di seguito la suddivisione in più interventi della infrastruttura n.26 “*Potenziamento Orte Falconara*”, suddivisa in n. 7 interventi a loro volta suddivisi in più lotti e/o fasi:

INFRASTRUTTURA	INTERVENTI	CUP
Potenziamento e sviluppo della direttrice Orte - Falconara	NPP 0226: Raddoppio Terni - Spoleto	J61H02000090008
	NPP 0119: Potenziamento Orte-Falconara – Raddoppio Spoleto – Campello	J61H03000030001
	NPP 0296: Raddoppio Foligno-Fabriano	J31J05000030001
	NPP 0297: SP01 - Nodo di Falconara 1^ fase; SP04 – Completamento del Nodo di Falconara 2^ fase;	J31J05000030011
	NPP 0298: Raddoppio Posto Movimento km 228 - Castelplanio con by-pass di Albacina	J21J05000000001
	NPP 0389: Velocizzazione tratte Orte-Falconara	J64E21000110008
	NPP 0390: Raddoppio Posto Movimento km 228 – Albacina	J44D20000060009

Le Opere Commissariate ad oggi seguono 3 iter approvativi differenti:

- Opere residuali che ancora seguono il regime transitorio previsto dall’art. 216, comma 27 del Nuovo Codice dei Contratti Pubblici (D.Lgs. 50/2016) che, a proposito delle infrastrutture strategiche disciplinate dagli artt. 161 e ss. D. Lgs. 163/2016 (che recepiscono la c.d. Legge Obiettivo) già avviate al 19/4/2016, debbono essere concluse in conformità alle disposizioni e alle attribuzioni di competenza vigenti all’epoca del predetto avvio. Le medesime procedure trovano applicazione anche per le varianti;
- Opere le cui procedure e i contratti per i quali i bandi sono pubblicati successivamente all’entrata in vigore del D.Lgs.50/2016 che rientrano nell’ambito di applicazione del nuovo Codice;
- Opere inserite all’interno del PNRR che seguono l’iter previsto dall’art. 6 DL 6 novembre 2021, n. 152 che, come noto, introduce, nel testo del decreto-legge n. 77/2021 “*Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*”, un nuovo articolo 53-bis finalizzato ad accelerare i tempi di realizzazione degli interventi relativi alle infrastrutture ferroviarie e all’edilizia giudiziaria, ivi compresi gli interventi finanziati con risorse diverse da quelle previste dal PNRR e dal PNC e dai programmi cofinanziati dai fondi strutturali dell’UE.

Si rimanda allo specifico Focus predisposto, per i maggiori dettagli sulle opere in parola.