

ANCE

ASSOCIAZIONE NAZIONALE COSTRUTTORI EDILI

Direzione Affari Economici e Centro Studi

L'AGGIORNAMENTO PER L'ANNO 2009 DEL CONTRATTO DI PROGRAMMA RFI 2007-2011

21 dicembre 2009

SINTESI

*Il **Contratto di Programma RFI 2007-2011**, sottoscritto dal Ministero delle infrastrutture e da RFI Spa nel 2007, è il documento di programmazione delle risorse destinate alla realizzazione di infrastrutture ferroviarie di carattere nazionale in Italia nel quinquennio 2007-2011.*

*Per tenere conto delle variazioni apportate all'importo delle risorse disponibili, in particolare con le Leggi Finanziarie annuali, **il documento contrattuale viene rivisto annualmente** al fine di aggiornare il quadro delle infrastrutture finanziate e di individuare le opere da finanziare negli anni successivi.*

*Se l'aggiornamento per il 2008 aveva sostanzialmente confermato il contratto sottoscritto nel 2007, anticipando investimenti grazie all'utilizzo di maggiori risorse destinate ad investimenti ferroviari con il decreto legge n°159/2007 (c.d. "Tesoretto"), **l'aggiornamento predisposto per il 2009** mostra una **discontinuità** con la programmazione quinquennale iniziale.*

***L'aggiornamento dispone** infatti **un sostanziale cambiamento della programmazione degli investimenti di RFI**, sia per quanto riguarda gli interventi precedentemente finanziati, e non ancora avviati, che per gli interventi di cui era previsto il finanziamento nei prossimi due anni.*

Tale cambiamento è consecutivo :

- della **sostanziale riduzione delle risorse** per investimenti ferroviari nel triennio 2009-2011, disposta dalla "manovra d'estate 2008" (DI n°112/2008), per un importo pari a circa 3,6 miliardi di euro,
- dell'**attribuzione di risorse comunitarie** (1,4 miliardi di euro) **e nazionali** (2,5 miliardi di euro provenienti in particolare dalla riprogrammazione dei fondi Fas) ad interventi ferroviari, per un importo pari a circa 3,9 miliardi di euro.

*Non essendo però queste ultime risorse destinate a coprire la soprarichiamata riduzione, l'aggiornamento per il 2009 dispone anche la **riallocazione di finanziamenti precedentemente assegnati**, per circa 1 miliardo di euro, al fine di consentire il finanziamento di interventi ritenuti prioritari.*

*Per quanto riguarda l'entrata in vigore del contratto aggiornato, occorre precisare che ad oggi, nonostante la normativa preveda la sottoscrizione degli aggiornamenti entro il 31 gennaio di ogni anno, **l'aggiornamento per il 2009 non è ancora stato firmato ed è probabile che l'atto contrattuale non sia approvato prima di febbraio-marzo 2010, rendendo di fatto inattivabili finanziamenti resi disponibili 12 mesi fa.***

*L'approvazione è stata ritardata principalmente per il mancato raggiungimento di **un accordo istituzionale tra il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) e la Corte dei Conti** in grado di consentire la ratifica del contratto di programma.*

*L'accordo riguarda alcune garanzie chieste da RFI relative alla disponibilità delle risorse pubbliche necessarie a coprire il fabbisogno totale di **tre grandi opere ferroviarie** -Alta Velocità/Alta Capacità Treviglio - Brescia, Tunnel di base del Brennero e Terzo Valico dei Giovi- **finanziate parzialmente con l'aggiornamento per il 2009 e non suddivisibili in lotti funzionali corrispondenti ai finanziamenti disponibili.***

Per consentire l'avvio di queste grandi opere, anche in assenza della copertura totale, è stato previsto un specifico dispositivo nell'ambito della Legge Finanziaria per il 2010 (art. 2 -commi 222 a 224)

INDICE

1- Le modifiche apportate al Contratto di Programma 2007-2011	4
a) Riduzioni di risorse ratificate con l'aggiornamento 2009.....	4
b) Assegnazioni di risorse ratificate con l'aggiornamento 2009	5
c) Riallocazioni di risorse disposte con l'aggiornamento 2009	6
2- Il piano degli interventi da finanziare entro il 2011 ed i relativi fabbisogni	7
3- Il problema dei grandi progetti infrastrutturali parzialmente finanziati.....	7
a) Necessario un accordo istituzionale per l'avvio di opere parzialmente finanziate e non suddivisibili	7
b) Fabbisogni e previsioni di stanziamenti disallineati	8
4- Lo stato dell'iter procedurale: un'approvazione molto in ritardo	9

1- Le modifiche apportate al Contratto di Programma 2007-2011

Il Contratto di Programma RFI 2007-2011, sottoscritto dal Ministero delle infrastrutture e da RFI Spa nel 2007, è il documento di programmazione delle risorse destinate alla realizzazione di infrastrutture ferroviarie di carattere nazionale in Italia nel quinquennio 2007-2011.

Per tenere conto delle variazioni apportate all'importo delle risorse disponibili, in particolare con le Leggi Finanziarie annuali, il documento contrattuale viene rivisto annualmente al fine di aggiornare il quadro delle infrastrutture finanziate e di individuare le opere da finanziare negli anni successivi.

L'aggiornamento relativo all'anno 2009 modifica sostanzialmente la programmazione degli investimenti in infrastrutture ferroviarie stabilita ad aprile 2008, in sede di aggiornamento del Contratto di Programma per l'anno 2008, per tener conto di una sostanziale modifica dell'importo delle risorse destinate ad interventi ferroviari e di una rimodulazione degli impieghi.

Rispetto al contratto di programma aggiornato nel 2008, si registra:

- **una riduzione delle risorse del Bilancio dello Stato destinate ad RFI** per investimenti ferroviari nel triennio 2009-2011, per un importo pari a circa **3,6 miliardi di euro**, così come previsto in particolare dal DI n°112/2008 ("Manovra d'estate 2008");
- **un aumento di risorse, per un importo pari a 3,9 miliardi di euro, consecutivo dell'assegnazione di fondi comunitari** (fondi strutturali e Ten-T) **e di finanziamenti nazionali** resi disponibili dal Governo con le decisioni CIPE di riprogrammazione dei fondi Fas 2007-2013 e di attribuzione dei finanziamenti della Legge Obiettivo¹;

Non essendo però queste ultime risorse destinate a coprire la soprarichiamata riduzione, l'aggiornamento per il 2009 dispone anche la **riallocazione di finanziamenti precedentemente assegnati, per circa 1 miliardo di euro**, al fine di consentire il finanziamento di interventi ritenuti prioritari.

a) Riduzioni di risorse ratificate con l'aggiornamento 2009

L'aggiornamento 2009 prende in considerazione la riduzione delle risorse destinate ad RFI per interventi infrastrutturali, per un importo complessivo di 3.618 milioni di euro così suddivisi:

- 3.561 milioni di euro tagliati con il Decreto Legge n°112/2008 del 25 giugno 2008, cosiddetta "Manovra d'estate 2008";
- 32 milioni di euro tagliati con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 11 settembre 2008;
- 25 milioni di euro tagliati con il Decreto legge n°180/2008

Alle suddette riduzioni, si aggiunge una riduzione delle risorse disponibili per investimenti sulla rete Alta Velocità/Alta Capacità, per un importo pari a 8 milioni di euro, disposta in sede di aggiornamento 2009 del Contratto di Programma RFI.

¹ Si tratta delle risorse, pari a circa 2.300 milioni di euro, stanziare con il Decreto-legge "Anticrisi" n°185/2008.

Per fare fronte alla riduzione delle risorse disponibili per investimenti, pari complessivamente a 3.618 milioni di euro, l'aggiornamento 2009 del Contratto di programma dispone l'azzeramento di disponibilità residue per interessi AV/AC, per un importo pari a 346 milioni di euro, nonché il definanziamento di interventi ferroviari sulla rete convenzionale, per un importo pari a circa 3.272 milioni di euro.

I definanziamenti operati per un importo pari a 3.272 milioni di euro sono relativi ad investimenti ai quali erano già stati attribuiti finanziamenti che sono in corso di progettazione o già parzialmente in corso di realizzazione. Dopo i definanziamenti, questi interventi non potranno essere attivati prima del 2012.

La tabella seguente illustra il dettaglio degli interventi oggetto di definanziamento:

OPERE DEFINANZIATE DOPO I TAGLI OPERATI CON LA MANOVRA D'ESTATE 2008

Intervento	Importo (in mln di euro)
<i>Opere Definanziate</i>	3.272,2
Programma lunghe gallerie	28,9
Raddoppio Milano - Mortara	175,7
Nuovo terminal Intermodale di Sesto San Giovanni	10,2
Casalmaggiore: riallocazione scalo e polo logistico	11,3
Potenziamento collegamentotra porti e rete ferroviaria	133,0
Rete sarda: ulteriore fase di potenziamento Cagliari - Oristano	23,3
Itinerario Messina - Siracusa, raddoppio Giampilieri - Fiumefreddo	1.711,8
Nodo di Novara, passante ferroviario merci	45,4
Nuova linea Ferrandina - Matera La Martella - Venusio	39,5
Completamento raddoppio Genova - Ventimiglia, tratta Andora - Finale	576,7
Raddoppio Spoleto - Terni	511,4
Altri interventi minori	5,0
<i>Disponibilità residue per interessi AV/AC</i>	346,0
Totale Complessivo Opere Definanziate	3.618,2

Elaborazione Ance su Aggiornamento 2009 Contratto di Programma RFI 2007-2011

b) Assegnazioni di risorse ratificate con l'aggiornamento 2009

Le risorse in aumento rispetto all'aggiornamento per il 2008, pari complessivamente a 3.924 milioni di euro, provengono da fondi europei e da fondi nazionali. Si tratta di:

- 1.359 milioni di euro di risorse europee, provenienti dai programmi per lo sviluppo delle reti transeuropee di trasporto TEN-T e per lo sviluppo regionale (PON Trasporti, PON Reti e Mobilità,...) ²;
- 2.565 milioni di euro di risorse nazionali, provenienti dalla riprogrammazione del fondo per le aree sottoutilizzate (Fas) 2007-2013 e dallo stanziamento per le opere strategiche della Legge Obiettivo disposto con il decreto anticrisi

² I programmi Ten-T e del Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale sono relativi ai seguenti periodi di programmazione: 2000 - 2006 e 2007 - 2013.

n°185/2008, assegnate dal CIPE nell'ambito del Piano delle opere prioritarie approvato il 26 giugno 2009.

Per il 96% di queste risorse, pari a 3.761 milioni di euro, l'aggiornamento per il 2009 si limita a ratificare attribuzioni di risorse a specifiche opere disposte con atti precedenti all'aggiornamento.

Con l'aggiornamento 2009, gli ulteriori 163 milioni di euro sono assegnati a nuovi investimenti ritenuti prioritari.

c) Riallocazioni di risorse disposte con l'aggiornamento 2009

Per far fronte alle esigenze finanziarie consecutive della nuova programmazione degli interventi prioritari, l'aggiornamento 2009 del contratto di programma RFI dispone inoltre una riallocazione delle risorse assegnate con l'aggiornamento per il 2008.

Tale riallocazione di risorse interessa un importo complessivo di 979 milioni di euro e consiste nel definanziamento di alcuni interventi e nella redistribuzione delle risorse liberate a favore di altri interventi.

Tra le opere definanziate, si segnalano in particolare il raddoppio Milano-Mortara (159 M€), il potenziamento della Napoli-Bari³ (105 M€) ed alcuni interventi del programma "Lunghe gallerie" e di risanamento acustico (162 M€). Tra le opere beneficiarie delle risorse liberate si segnala in particolare la Treviglio-Brescia (316 M€).

RIALLOCAZIONE RISORSE ALL'INTERNO DEL CONTRATTO DI PROGRAMMA

Risorse distolte		Risorse redistribute	
Intervento	Importo	Intervento	Importo
Upgrading terminali	-195	Manutenzione straordinaria e Upgrading Rete	344
Obblighi di legge (risanamento acustico e programma lunghe gallerie)	-162	Ammodernamento infrastrutturale	110
Soppressione passaggi a livello	-100	Interventi sulla rete ferroviaria in Abruzzo	90
Sviluppo flotta navale	-49	Apparati centrali e piani regolatori generali	80
Sistema comando controllo della circolazione (SCC) e attrezzaggi tecnologici	-75	ERTMS ed altri interventi	18
Telecomunicazioni e GSM-R	-106	Linea AV/AC Treviglio-Brescia	316
Raddoppio Milano - Mortara (raddoppio Milano S. Cristofaro-Albairate/Vermezzo e riqualificazione Milano S. Cristofaro-P.ta Romana)	-159	Potenziamento tecnologico Pavia - Milano Rogoredo	20
P.R.G. Pomezia Santa Palomba (1^ fase)	-18	Altri interventi minori	1
Collegamento ex zuccherificio Latina	-2		
Potenziamento itinerario Napoli-Bari (Fase prioritaria: progettazione variante Canello-Napoli e raddoppio Canello-Frasso Telesino; realizzazione fasi funzionali finanziate)	-105		
Altri interventi minori	-8		
Totale risorse distolte	-979	Totale risorse redistribute	979

Elaborazione Ance su Aggiornamento 2009 Contratto di Programma RFI 2007-2011

³ L'intervento dovrebbe essere però in parte rifinanziato con le risorse del Fas 2007-2013.

2- Il piano degli interventi da finanziare entro il 2011 ed i relativi fabbisogni

L'aggiornamento del contratto di programma, oltre ad indicare gli interventi e i relativi fabbisogni previsti per l'anno 2009, contiene un documento programmatico, denominato "Opere programmatiche per lo sviluppo della Rete Ferroviaria Nazionale", che fornisce la **pianificazione di massima dei fabbisogni finanziari relativi agli interventi ferroviari da attivare nel 2010 e nel 2011.**

Il piano programmatico, sintetizzato nella tabella seguente, indica un fabbisogno di risorse per il miglioramento e lo sviluppo della rete convenzionale e della rete ad alta capacità pari a **2.355 milioni di euro per il 2010** ed a **5.798 milioni di euro per il 2011.**

SINTESI PIANO PROGRAMMATICO DEI FABBISOGNI PER IMPEGNI DI SPESA: RETE CONVENZIONALE/RETE ALTA CAPACITA'

Classi di investimento	Costo a vita intera Aggiorn. 2009	Competenza residua Aggiorn. 2009	Da reperire	Piano programmatico dei fabbisogni		oltre
				2010	2011	
Manutenzione straordinaria, migliorativa ed evolutiva ed obblighi di legge	5.942	5	5.938	1.430	1.624	2.884
Tecnologie per la sicurezza, la circolazione e l'efficientamento	2.575	0	2.575	350	837	1.388
Sviluppo infrastrutturale rete convenzionale	22.622	223	22.400	215	1.036	21.150
Sviluppo infrastrutturale rete ad alta capacità	72.620	214	72.407	361	2.301	69.745
Totale	103.760	441	103.319	2.355	5.798	95.166
<i>Risorse previste dalla Legge finanziaria per il 2010 per RFI</i>				<i>2.385</i>	<i>2.318</i>	<i>6.908</i>

Fonte: "Opere Programmatiche per lo sviluppo della rete ferroviaria nazionale" Aggiornamento 2009 - Ddl Finanziaria 2010

Rispetto a questo fabbisogno, il Governo ha indicato, nel disegno di legge finanziaria per il 2010, di prevedere lo stanziamento di 2.385 milioni di euro e 2.318 milioni di euro per RFI rispettivamente nell'anno 2010 e nell'anno 2011.

Mentre per il 2010, quindi, gli stanziamenti previsti risultano in linea con i fabbisogni espressi da RFI, per il 2011 si registra un forte disallineamento fra il fabbisogno indicato nel Contratto di Programma per il mantenimento e l'implementazione della rete ferroviaria e la previsione di stanziamento di risorse nel bilancio dello stato. La differenza fra fabbisogno e previsioni di stanziamento per il 2011 risulta essere pari a 3.480 milioni di euro.

Se non verranno stanziati maggiori risorse in bilancio, in sede di Legge finanziaria per il 2011, si dovrà procedere ad una significativa revisione del programma di investimenti attualmente definito per l'anno 2011.

3- Il problema dei grandi progetti infrastrutturali parzialmente finanziati

a) Necessario un accordo istituzionale per l'avvio di opere parzialmente finanziate e non suddivisibili

Con l'aggiornamento 2009 del Contratto di Programma, RFI ed il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti hanno deciso di stralciare tre grandi opere ferroviarie dalla programmazione ordinaria degli interventi.

Si tratta dell'Alta Velocità/Alta Capacità Treviglio - Brescia, del Tunnel di base del Brennero e del Terzo Valico dei Giovi che ad oggi risultano parzialmente finanziate ma non suddivisibili in lotti funzionali corrispondenti ai finanziamenti disponibili.

Per queste opere, il Contratto di Programma prevede l'introduzione di uno specifico "modus operandi", volto a permettere l'avvio dei lavori di realizzazione anche in assenza di una parte dei finanziamenti, e quindi in deroga alle regole che si applicano agli interventi del contratto di programma, da ratificare attraverso il raggiungimento di un accordo istituzionale tra il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) e la Corte dei Conti.

Il modus operandi inserito nel Contratto di Programma prevede la verifica di una serie di presupposti:

1. esistenza di un atto programmatico primario (DPEF, Legge Finanziaria) approvato dal CIPE che confermi la volontà dello Stato di garantire la realizzazione degli interventi nei tempi previsti ed individui le fonti di finanziamento dell'intero importo degli interventi;
2. esistenza di singole delibere CIPE che indichino le forme e le fonti di copertura finanziaria e le relative tempistiche di erogazione dei finanziamenti;
3. autorizzazione da parte del CIPE a sottoscrivere contratti di lavori per l'intero importo dell'opera, subordinando l'efficacia del rapporto contrattuale tra RFI e l'impresa esecutrice entro i soli limiti delle risorse effettivamente rese disponibili dallo Stato;
4. riconoscimento da parte della Corte dei Conti del suddetto iter metodologico e procedurale.

Questo *modus operandi* è stato sostanzialmente ripreso nella Legge Finanziaria per il 2010 (art. 2 – commi 222 a 224) al fine di consentire l'avvio delle opere anche in assenza della copertura totale.

b) Fabbisogni e previsioni di stanziamenti disallineati

Dall'analisi dei documenti di programmazione economico-finanziaria di livello nazionale (DPEF, Legge Finanziaria per il 2010,...) non risulta però possibile dare certezza sulla futura attribuzione di finanziamenti a queste opere nei tempi previsti.

L'aggiornamento del Contratto di Programma quantifica infatti in 8.462 milioni di euro il fabbisogno di competenza relativo alle tre grandi opere di cui 3.249 milioni di euro per il 2010, 1.150 milioni di euro per il 2012 e circa 4,1 miliardi oltre il 2012.

GRANDI PROGETTI INFRASTRUTTURALI NON SUDDIVISIBILI IN LOTTI FUNZIONALI Importi in milioni di euro

Intervento	Costo a vita intera	Risorse disponibili <i>Aggiorn. 2009</i>	Fabbisogno in termini di competenza				
			Complessivo	2010	2011	2012	Oltre
Linea AV/AC Treviglio-Brescia	2.050	1.131	919	919	-	-	-
Nuovo Valico del Brennero (BBT)	3.574	712	2.863	1.330	-	-	1.533
Linea AV/AC Milano-Genova (3° Valico)	5.400	720	4.680	1.000	-	1.150	2.530
Totale	11.024	2.563	8.462	3.249	-	1.150	4.063

Elaborazione Ance su Aggiornamento 2009 Contratto di Programma RFI 2007-2011

Gli stanziamenti, relativi al periodo 2010-2012, indicati nel disegno di legge Finanziaria per il 2010 non permettono però di coprire questi fabbisogni⁴.

L'attendibile e ragionevole sussistenza di fonti e mezzi di copertura finanziaria per la realizzazione integrale delle tre opere nei tempi previsti dal Contratto di Programma non è neppure assicurata dalle previsioni di stanziamento per la Legge Obiettivo.

A fronte di un fabbisogno stimato in 3,2 miliardi di euro per il 2010, l'allegato Infrastrutture al DPEF 2010-2013 non prevede alcuno stanziamento per la legge obiettivo nel 2010. Per il 2011 la previsione è inoltre quella di uno stanziamento di 4,1 miliardi di euro che però non riguarda soltanto interventi ferroviari.

Alla luce di questa situazione anche il parere da parte della Corte dei Conti circa l'ammissibilità di tale procedimento potrebbe essere negativamente condizionato.

4- Lo stato dell'iter procedurale: un'approvazione molto in ritardo

Nonostante la normativa preveda la sottoscrizione degli aggiornamenti del Contratto di Programma entro il 31 gennaio di ogni anno, l'aggiornamento per il 2009 non è ancora stato firmato ed è probabile che l'atto contrattuale non sia approvato prima di febbraio-marzo 2010, rendendo di fatto inattivabili finanziamenti già disponibili.

L'approvazione è stata ritardata per tenere conto delle decisioni assunte dal CIPE riguardo la programmazione delle infrastrutture strategiche e per poter definire gli accordi tecnico-istituzionali necessari all'avvio delle tre opere strategiche ad oggi finanziate solo in parte.

Lo stato di avanzamento dell'iter di approvazione dell'aggiornamento risulta infatti essere il seguente: il 22 luglio scorso, Rete Ferroviaria Italiana (RFI) ha trasmesso al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti la bozza di aggiornamento del Contratto di Programma (CdP) RFI 2007 – 2011⁵ ed il 24 luglio il Ministero ha provveduto a trasmetterla al CIPE ai fini dell'acquisizione del parere positivo.

Il documento deve ora essere esaminato dal Cipe e convalidato in occasione di una delle prossime sedute del comitato (cfr. schema alla pagina successiva).

L'iter di approvazione del contratto di programma proseguirà poi con i pareri delle due Commissioni permanenti della Camera e del Senato⁶ competenti in materia di infrastrutture.

A valle di questi pareri si potrà procedere all'effettiva sottoscrizione del contratto tra il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e RFI.

Il contratto diventerà però operativo soltanto in seguito alla registrazione presso la Corte dei Conti che come si ha avuto modo di evidenziare è condizionata ad un accordo relativo ai tre grandi progetti Treviglio-Brescia, Tunnel del Brennero e Terzo Valico dei Giovi.

⁴ Si ha avuto modo di evidenziare che gli stanziamenti previsti per il periodo 2010-2012 sono già inferiori ai fabbisogni necessari per l'investimento sulla rete convenzionale così come definiti nell'aggiornamento 2009 del Contratto di Programma RFI.

⁵ Il Contratto di Programma 2007 – 2011 è stato sottoscritto tra il Ministero delle Infrastrutture e RFI il 31 ottobre 2007.

⁶ Si tratta rispettivamente della IX Commissione permanente (Trasporti, poste e telecomunicazioni) e dell'VIII Commissione permanente (Lavori pubblici, comunicazioni).

