

Capitolo 1 - Premesse

Ai sensi della normativa vigente, il Contratto di Programma, insieme all'Atto di Concessione, disciplina i rapporti tra il Gestore dell'infrastruttura ferroviaria e lo Stato ed, in particolare, regola gli oneri di gestione dell'infrastruttura assunti a carico dello Stato, nonché degli investimenti per lo sviluppo ed il mantenimento in efficienza dell'infrastruttura ferroviaria nazionale.

Il Contratto di programma 2001-2005, attualmente vigente, è il quarto della serie. Il primo, stipulato il 23 gennaio 1991, regolava i rapporti tra lo Stato e l'Ente F.S. sia per l'esercizio e lo sviluppo dell'infrastruttura, sia per l'esercizio sulla stessa delle attività di trasporto merci e viaggiatori, in essi compresi i servizi di trasporto locale a committenza statale.

Alla scadenza di tale primo Contratto, intervenuta nel frattempo la trasformazione dell'ente Ferrovie dello Stato in società per azioni (12 agosto 1992), il testo contrattuale veniva sdoppiato per operare una prima distinzione netta tra quanto relativo alla gestione dell'infrastruttura e quanto relativo invece alla gestione dei servizi di trasporto.

Il secondo Contratto di Programma, stipulato il 29 dicembre 1992 e valido per il 1993, regolava quindi:

- in una prima parte, i rapporti tra la nuova società e lo Stato azionista, con riferimento specifico all'esercizio e allo sviluppo dell'infrastruttura nazionale;
- in una seconda parte, i rapporti tra gli stessi soggetti relativi all'esercizio delle attività di trasporto.

Al secondo contratto è succeduto il terzo - stipulato il 25 marzo 1996, con validità per il periodo 1994-2000 - e definito ormai in una situazione di stabilità per quanto riguarda i rapporti tra lo Stato e la società. Detto contratto, infatti, integrava quanto stabilito dall'Atto di Concessione stipulato il 26/11/1993 (D.M. n. 255/T).

Negli anni di vigenza di tale contratto sono stati stipulati tre addendum finalizzati, sostanzialmente, ad allocare le risorse destinate al settore ferroviario da leggi finanziarie ed altre disposizioni legislative.

Il 2 maggio 2001, in coerenza con quanto disposto dal vigente Atto di Concessione sull'infrastruttura ferroviaria (D.M. n. 138-T del 31/10/2000), è stato sottoscritto il già citato Contratto di Programma 2001-2005.

Infine, il 24 ottobre 2002 è stato stipulato il 1° Addendum al Contratto di Programma, finalizzato, tra l'altro, alla ripartizione delle risorse apportate dalla Legge Finanziaria 2002.

Lo schema definitivo di 2° Addendum al Contratto di Programma - che provvede alla ripartizione delle risorse recate dalla Legge Finanziaria 2003 e modifica le modalità di finanziamento degli investimenti inerenti il Sistema AV/AC secondo le disposizioni della stessa Legge Finanziaria - è stato esaminato con esito favorevole nella seduta preparatoria del CIPE dello scorso 1 aprile 2004. L'Addendum sarà sottoscritto una volta che sia stato definitivamente licenziato dal CIPE in una delle prossime sedute.

Inoltre, nella stessa seduta del 1 aprile scorso, il pre-CIPE ha esaminato anche lo schema di 3° Addendum al Contratto di Programma, che proseguirà il suo successivo iter di approvazione.

Lo strumento del contratto di programma ha quindi accompagnato, in questo decennio, l'evoluzione della struttura organizzativa, industriale, economica e finanziaria delle Ferrovie dello Stato che, nello stesso tempo, hanno subito due trasformazioni istituzionali:

- la prima, il 12 agosto 1992, con la trasformazione da ente pubblico economico in società per azioni;
- la seconda, con l'avvio del processo di societizzazione delle attività dell'industria ferroviaria e la conseguenziale separazione della gestione dell'infrastruttura dall'esercizio delle attività di trasporto. Nel corso dell'anno 2000 Ferrovie dello Stato S.p.A. ha infatti trasferito (inizialmente il 1° giugno, con un contratto di affitto e, successivamente, il 1° dicembre, con un contratto di cessione di ramo d'azienda) alla controllata Società per Azioni "Trenitalia" la gestione delle attività di trasporto fino ad allora svolte in via diretta, e conferito alla propria Divisione Infrastruttura sempre maggiore autonomia gestionale in materia di rete infrastrutturale. Nel secondo semestre 2000, Ferrovie dello Stato S.p.A. ha avviato a realizzazione il progetto di scissione parziale delle attività di holding da quelle di gestione e sviluppo dell'infrastruttura. Tale progetto ha trovato conclusione formale il 1 luglio 2001 con la costituzione della Società per Azioni "Rete Ferroviaria Italiana".

La presente relazione riferisce in merito allo stato di attuazione, al 31/12/2003, sia del Contratto di Programma 1994-2000 e relativi addendum, sia del Contratto di Programma 2001-2005 e del relativo 1° addendum e viene inviata a ciascuna delle Camere (in ottemperanza alle prescrizioni di cui alla Legge 238/93) ed al CIPE, ai sensi della deliberazione CIPE n.111/2000.

Capitolo 2 - Le prescrizioni della normativa in materia di contenuti del Contratto di Programma

I contenuti dello strumento “Contratto di Programma” sono individuati con precisione nella definizione dei rapporti tra il gestore dell’infrastruttura ferroviaria nazionale e lo Stato di cui all’art. 14 del D. Lgs. n° 188/2003 che si riporta per la parte che qui interessa.

c.1: I rapporti tra il gestore dell'infrastruttura ferroviaria 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.

c.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 ed del rispetto dei livelli di sicurezza compatibili con l'evoluzione tecnologica.

c.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 alla 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, ovvero conseguenti alla assegnazione di capacità di infrastruttura ferroviaria specificamente finalizzata a favorire lo sviluppo dei trasporti ferroviari delle merci.

c.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.

L'articolo 4 del vigente Atto di Concessione, al comma 1, specifica inoltre i contenuti del Contratto di Programma:

1. (...) Tale contratto (...) individua gli obiettivi e disciplina le modalità di finanziamento dello Stato, per la parte relativa all'infrastruttura, per:

- a) gli investimenti destinati alla manutenzione straordinaria, al potenziamento ed allo sviluppo delle linee e degli impianti ferroviari, prevedendosi la facoltà di effettuare spostamenti temporali, previa comunicazione al Ministero dei trasporti e della navigazione, nei limiti delle disponibilità finanziarie previste dal contratto stesso ed in coerenza con il piano d'impresa;
- b) le attività di manutenzione ordinaria;
- c) i contributi per gli eventuali maggiori costi relativi alla circolazione e condotta dei treni, indotti dalle condizioni tecnologiche della rete ferroviaria;
- d) gli eventuali indennizzi per le perdite finanziarie derivanti da assegnazione di capacità per la prestazione di servizi nell'interesse della collettività, ivi comprese le perdite derivanti dall'attivazione all'esercizio di linee ed impianti i cui pedaggi non coprono i costi di esercizio, nonostante il gestore abbia perseguito l'obiettivo della loro massima utilizzazione;
- e) gli adeguamenti a norme di legge in materia sanitaria ed ambientale.

Capitolo 3 - Il Contratto di Programma 1994-2000

3.1- I contenuti originari e l'evoluzione del Contratto

Il Contratto di Programma in esame - di durata settennale, con decorrenza 1 gennaio 1994 e scadenza il 31/12/2000 - ha 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 e del materiale rotabile e la ristrutturazione del gruppo F.S. . Il Contratto è stato stipulato tra il Ministro dei Trasporti e della Navigazione e la Società FS il 25 marzo 1996.

Gli investimenti previsti, a decorrere dal 1° gennaio 1993 (data di vigenza del Contratto), ammontavano originariamente, a 28.457 milioni di euro (55.100 miliardi di lire), per la parte facente carico allo Stato. I principali interventi da attuare sono riportati nelle tabelle A e A1, allegate al Contratto (allegato1 alla presente relazione).

La tabella riportata di seguito mostra una sintesi di tali investimenti.

Sintesi degli interventi previsti dal Contratto di Programma 1994-2000 (Tabelle A e A1)

AREA DI INTERVENTO	INVESTIMENTI FINANZIATI		
	TABELLA "A"	TABELLA "A1"	TOTALE "A"+"A1"
NUOVI ITINERARI INTERNAZIONALI	14	51	66
POTENZIAMENTO DELLA RETE FERROVIARIA	9.146	3.778	12.925
<i>DIRETTRICI</i>	4.874	2.576	7.451
<i>NODI</i>	3.551	788	4.339
<i>RETI DI BACINO</i>	720	413	1.134
MATERIALE ROTABILE	2.530	1.626	4.157
INTERVENTI DIFFUSI	815	447	1.262
RISCHI ED IMPREVISTI	161	55	216
FONDO PER IL MANTENIMENTO IN EFFICIENZA	1.233	1.368	2.601
FONDO RISTRUTTURAZIONE INDUSTRIALE	1.807		1.807
RIPIANAMENTO MANCATI COFINANZIAMENTI CEE/SUD SUL C.d.P. DEL 29.12.92		387	387
SISTEMA ITALIANO ALTA VELOCITA' (A CARICO DELLO STATO)	4.302	650	4.953
INTERESSI INTERCALARI T.AV. PER IL 1995		77	77
TOTALE A CARICO DELLO STATO	20.013	8.444	28.457

(importi in milioni di euro)

Lo stesso contratto, inoltre, indicava altri interventi di sviluppo, potenziamento e mantenimento in efficienza della rete ferroviaria, da realizzare con ulteriori investimenti e con fabbisogni aggiuntivi stimati pari a circa 20.150 milioni di euro (39.000 miliardi di lire).

Nella tabella che segue (Tabella 3.1), lo stanziamento originario di 28.457 milioni di euro (55.100 miliardi di lire) viene analiticamente suddiviso con riferimento alle diverse fonti di finanziamento, indicate dal Contratto stesso.

TABELLA 3.1	milioni di
RIEPILOGO FONTI ORIGINARIE DEL CDP 1994-2000	euro
MUTUI RESIDUI AL 31.12.92 e cassa	1.911
MUTUI GIA' AUTORIZZATI AL 31.12.92	12.653
ULTERIORI RISORSE CEE	1.188
FINANZIARIA 1993 - L. 23.12.92 N. 500	4.261
FINANZIARIA 1994 - L. 24.12.93 N. 538	4.157
FINANZIARIA 1995 - L. 24.12.94 N. 725	4.287
TOTALE FONTI ORIGINARIE DEL C.D.P.	28.457

In sintesi, il Contratto di Programma 1994-2000, ha contrattualizzato gli stanziamenti concessi alla F.S. S.p.A. fino al 1995. Gli ulteriori finanziamenti erogati dallo Stato come aumenti di capitale alla F.S. S.p.A., sono stati contrattualizzati con specifici Addenda .

In particolare:

- il D.L. n. 41 del 23/2/1995, convertito in Legge 22/3/1995 n°85, modifica gli stanziamenti iniziali iscritti sui capitoli del Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1995 e le relative proiezioni per gli anni 1996 e 1997 riducendoli, complessivamente, di 676 milioni di euro (1.309 miliardi di lire);
- la Legge n.550 del 28/12/1995 (Finanziaria 1996) reca ulteriori finanziamenti pari a 4.617 milioni di euro (8.940 miliardi di lire);
- la Legge n.663 del 23/12/1996 (Finanziaria 1997) opera, in tabella E, una riduzione dei finanziamenti pari, complessivamente, a 163 milioni di euro (315 miliardi di lire);
- la Legge n.662 del 23/12/1996, al fine di favorire il processo di razionalizzazione produttiva di F.S. S.p.A., ridetermina, all'art. 2, comma 14, gli apporti al capitale sociale delle Ferrovie dello Stato previsti dalla Finanziaria 1995 (così come modificata dal citato DL n. 41/95) e dalla legge Finanziaria 1996. Detta rimodulazione porta risorse aggiuntive pari a 1.224 milioni di euro (2.370 miliardi di lire). Come già detto nelle relazioni di monitoraggio degli scorsi anni, negli addenda al Contratto di Programma non sono stati contrattualizzati 1.239 milioni di euro (2.400 miliardi di lire) che la citata Legge 662/96 apportava al capitale sociale di F.S. per l'anno 1997. Secondo la documentazione prodotta in merito dalla Società ed analizzata nel corso di una serie di incontri svolti nelle sedi del Ministero dell'Economia e delle Finanze,

detto importo risulta essere stato effettivamente già utilizzato da FS anche in relazione ai minori contributi in conto esercizio previsti lo stesso anno. Pertanto, in sede tecnica e nel corso della riunione preparatoria del CIPE del 24 settembre 2002 è emerso l'orientamento di non dar corso ad una diversa finalizzazione del suddetto importo. Quindi, gli effetti della Legge 662/96, ai fini degli investimenti infrastrutturali, possono essere ricondotti ad una riduzione di circa 15 milioni di euro (30 miliardi di lire) rispetto all'accorpamento degli stanziamenti disposti dalle Finanziarie 1995 e 1996.

Gli apporti sopra menzionati sono stati contrattualizzati con il primo Addendum al Contratto di Programma. La Tabella 3.2 ne riporta il riepilogo delle fonti di copertura, per un totale di 3.763 milioni di euro (7.286 miliardi di lire).

TABELLA 3.2 FONTI I° ADDENDUM	milioni di euro
D.L. n. 41 del 23.02.95 (conv. L. 22/03/95 n.85)	- 676
FINANZIARIA 1996 – L. n. 550 del 28.12.95	4.617
L. 662/96 art. 2 comma 14	-15
FINANZIARIA 1997 - L. n. 663 del 23.12.96 (tab. E)	-163
IMPORTO OGGETTO DEL I° ADDENDUM	3.763

Successivamente:

- la Legge Finanziaria 1998 reca maggiori risorse al capitale sociale di F.S. S.p.A. per 6.611 milioni di euro (12.800 miliardi di lire);
- la stessa legge riduce, in tabella E, lo stanziamento inizialmente previsto dalla citata legge finanziaria 1997, per un totale di 516 milioni di euro (1.000 miliardi di lire).

L'importo che ne deriva, pari a 6.094 milioni di euro (11.800 miliardi di lire), è stato oggetto dell'Accordo Preliminare all'Addendum n° 2 al Contratto di Programma (per 1.859 milioni di euro), e del successivo Addendum n° 2 (per 4.235 milioni di euro).

TABELLA 3.3 FONTI II° ADDENDUM	milioni di euro
FINANZIARIA 1998 - L. n. 450 del 27.12.97 (tabella F)	6.611
FINANZIARIA 1998 - L. n. 450 del 27.12.97 (tabella E)	-516
IMPORTO OGGETTO DEL II° ADDENDUM	6.094
di cui:	
ACCORDO PRELIMINARE AL II° ADDENDUM	1.859
II° ADDENDUM	4.235

Inoltre, la Legge Finanziaria 1998 annulla tutti i mutui già autorizzati e non ancora accesi, pari a 7.982 milioni di euro, prevedendo un pari importo in aumenti di capitale. In particolare, la seconda riga della precedente Tabella 3.1 (mutui già autorizzati al 31.12.92), diventa:

MUTUI GIA' AUTORIZZATI AL 31.12.92 e accesi al 27.12.97 (Finanziaria 1998)	4.671
FINANZIARIA 1998 – L. 27.12.97 N.450 (trasformazione in aumento di capitale di mutui da accendere)	7.982
totale	12.653

Infine :

- la Legge Finanziaria 1999 (Legge 23/12/1998 n°449) riporta solo slittamenti temporali alle erogazioni stabilite precedentemente;
- la Legge Finanziaria 2000, oltre ad intervenire in merito ai finanziamenti disposti dalla Legge 354/98 - di cui si dirà in seguito, a proposito del 3° Addendum al Contratto di Programma - assegna, in Tabella D (spese in conto capitale), ulteriori 26 milioni di euro (50 miliardi di lire): detto stanziamento – transitato in tab. 2 del Contratto di Programma 2001-2005, è stato destinato a studi ed opere sulle linee Parma-La Spezia, Orte-Falconara, Genova-Ventimiglia ed altre.

Il quadro complessivo delle coperture finanziarie sopra descritte per 38.340 milioni di euro (74.236 miliardi di lire) è riportato in tabella 3.4.

TABELLA 3.4 RIEPILOGO GENERALE SENZA RIPARTIZIONE PER ANNO	milioni di euro	
FONTI ORIGINARIE DEL C.D.P.	28.457	
riduzione DL n. 41 del 23.02.95 (conv. L 22/03/95 n.85)	- 676	I Addendum 3.763 milioni di euro
FINANZIARIA 1996 - L. n. 550 del 28.12.95	4.617	
LEGGE 662/96 art. 2, comma 14	-15	
FINANZIARIA 1997 - L. n. 663 del 23/12/96 (tab. E)	-163	
FINANZIARIA 1998 - L. n. 450 del 27.12.97 (tabella F)	6.611	II Addendum (e preliminare) 6.094 milioni di euro
FINANZIARIA 1998 - L. n. 450 del 27.12.97 (tabella E)	-516	
FINANZIARIA 2000 - L. n. 488 del 23/12/99 (tab. D)	26	
TOTALE	38.340	

La tabella 3.4 esplicita le riduzioni sulle finanziarie 1995-1998 (tale importo risulta dalla somma degli importi negativi riportati nella tabella), pari a 1.370 milioni di euro (2.654 miliardi di lire).

Il terzo Addendum al Contratto di Programma 1994-2000, stipulato il 23/11/2000, contrattualizza ulteriori somme pari a 1.541 milioni di euro (2.984 miliardi di lire), recate dalla Legge 354/98, così come rideterminate ai sensi della L.488/99 (Finanziaria 2000). Di detto addendum e delle relative fonti di finanziamento si dirà, con maggior dettaglio, al paragrafo 3.4 .

Al fine di rappresentare compiutamente il quadro delle risorse stanziato precedentemente all'emanazione della Finanziaria 2001 (i cui stanziamenti sono a valere sul Contratto di Programma 2001-2005), occorre considerare i finanziamenti definiti da altri provvedimenti legislativi, riportati nella seguente tabella:

(importi in milioni di euro)

TABELLA 3.5

ALTRI PROVVEDIMENTI LEGISLATIVI	importo originario	importo ridotto
Legge 189/83 - Soppressione dei P.L.	875	875
Legge 08.08.1995 N° 341 - Delibera CIPE 23.04.1997	166	165
Legge 20.12.1996 N° 641 - Delibera CIPE 18.12.1996	36	36
Legge 23/05/1997 N° 135 - Delibera CIPE 29.08.1997	249	248
Legge 27.02.1998 N° 30 - Raddoppio Andora - S. Lorenzo e nodo di Genova	250	210
Legge 18.06.1998 N° 194 - Progetto Esecutivo della linea ferroviaria del Brennero	13	10
Legge 07.12.1999 N° 472 - Interventi nel settore trasporti	87	87
Legge 23.12.1996 N° 651 - Giubileo Lazio	(°) 133	133
Legge 07.08.1997 N° 270 - Giubileo extra - Lazio		
Legge 08.10.1998 N° 354 (art. 1 e 3) - Addendum N° 3 al C.d.P. 1994-2000	(*) 1.541	1523
Legge 08.10.1998 N° 354 (art.4) - ripartiti con DM 110/T del 20.10.98	67	67
Legge 01.03.1996 N° 64 - Delibera CIPE 13.03.1996	41	41
Legge 30.06.1998 N° 208 - Delibera CIPE 06.08.1998	16	16
TOTALE	3.474	3.411

(*) come rivisto dalla legge 488/99 (Finanziaria 2000)

(°) FS riferisce che al termine dei lavori il costo globale delle opere riconosciuto si è attestato in circa 143 milioni di cui circa 10 relativi a contributi in conto esercizio e, quindi, da non considerare tra le fonti per gli investimenti.

Come riferito da FS, a seguito del passaggio in economia dei fondi stanziati nel 1998, e della legge 144/99 che ha portato una riduzione dell' 1% sullo stanziamento dell'anno 1999, gli importi originari di alcuni specifici provvedimenti legislativi si sono ridotti come evidenziato nella tabella precedente.

In particolare:

- la Legge 144/99 ha portato una riduzione dell'1% sullo stanziamento dell'anno 1999 per un totale di circa 2 milioni di euro per i seguenti provvedimenti legislativi: Legge