

Intervento in Commissione VIII su ATTO DEL GOVERNO SOTTOPOSTO A PARERE PARLAMENTARE. Schema di contratto di programma 2012-14 Parte servizi, per la disciplina delle attività di manutenzione della rete ferroviaria e delle attività di safety, security e navigazione, tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e Rete ferroviaria SpA

L'atto del Governo (Atto) sottoposto all'attenzione della Commissione VIII del Senato (Commissione) si prefigge di svolgere la sua funzione nel contesto e per le finalità dell'articolo 3 del DM 138/T del 31 ottobre 2000. La norma in parola obbliga il concessionario a cui viene affidata la gestione della rete ferroviaria nazionale, RFI SpA, a garantire la piena utilizzabilità della rete¹ affidata in concessione ed indicata nell'Allegato A del citato DM.

Il presente intervento desidera sottoporre alla Commissione valutazioni su alcuni degli aspetti dell'Atto sul quale si chiede il parere della Commissione ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 14 luglio 1993, n. 238. Altre sollecitazioni emergeranno certamente nel corso del dibattito.

INNOVAZIONI

Richiamo in maniera sintetica alcuni degli aspetti salienti e a dire il vero assai innovativi dell'Atto:

- a) facendo seguito a decisione CIPE, delibera n. 22 del 18 marzo 2013 a firma Monti/Barca, la spesa per manutenzione della rete ferroviaria nazionale viene ridotta di 250 milioni all'anno, 20 dei 250 milioni riguardano la rete AV/AC;
- b) l'obiettivo della riduzione della spesa coesiste con quello del mantenimento del più adeguato livello di sicurezza della porzione di rete di cui il concessionario si assume l'onere dell'esercizio rispetto alla totalità della rete originariamente concessa con il DM 138/T, Allegato A;
- c) l'Atto introduce una novità rilevante nelle politiche ferroviarie del Paese. La politica della manutenzione della rete diviene una politica orientata al mercato. Le manutenzioni, e quindi la disponibilità delle infrastrutture, diventano funzione del grado di utilizzo della rete ossia dei "treni giorno programmati";

¹ DM 138/T del 31 ottobre 2000 ". Art. 3 (Obblighi del concessionario) 1. Il concessionario è obbligato a: a) garantire la piena utilizzabilità e la costante manutenzione delle linee e delle infrastrutture ferroviarie; mantenere adeguati livelli e standard di sicurezza, di cui al successivo articolo 7, allineati e comparabili a quelli delle principali reti europee, anche con riferimento ai nuovi sistemi di sicurezza sulle linee e sugli impianti; "

- d) L'Atto circoscrive in maniera innovativa e consistente le attribuzioni del MIT quale soggetto che stabilisce le strategie ferroviarie del Paese e le implementa per il tramite degli atti tipici di alta amministrazione ministeriale. Il gestore riceve dall'Atto una così consistente delega a definire le politiche ferroviarie italiane da poter essere considerato un soggetto autarchico;
- e) il documento sottoposto al parere della Commissione non manca di sottolineare che il gestore della rete proporrà una rimodulazione del pedaggio, presumibilmente non in riduzione, per meglio tenere conto dei costi di manutenzione in relazione ai servizi offerti. E' fondato presumere che tali maggiori oneri di pedaggio saranno trasferiti sulle tariffe pagate dall'utenza.

IL PROFILO CONTRATTUALE

E' utile qualche riflessione sul profilo del rapporto contrattuale tra il MIT e RFI.

- 1) Il rapporto sussistito sin qui è stato caratterizzato, molto in sintesi, dal fatto che il Ministero definiva in maniera precisa, e non ulteriormente ripерimetrabile dal concessionario, l'oggetto della concessione nonché le obbligazioni che gravavano in capo al concessionario medesimo. Ciò in cambio di un corrispettivo pattuito, anche se non sempre puntualmente erogato. Il concessionario veniva individuato da atti legislativi scegliendolo nella persona giuridica di una società bensì di diritto privato ma controllata dallo Stato. In conclusione: lo Stato decideva le strategie ferroviarie e le implementava per il tramite di un concessionario di cui aveva il controllo giuridico, si potrebbe dire il controllo analogo. Il concessionario riceveva risorse per lo svolgimento di tale sua funzione.
- 2) Un ragionevole e diffuso modello alternativo è che lo Stato definisca le prestazioni che desidera ricevere dal gestore della rete, cioè svolga anche qui esso stesso, sino in fondo, il ruolo della definizione delle strategie ferroviarie al servizio del Paese e della sua crescita, e che metta a gara la concessione scegliendo con procedura di evidenza pubblica il concessionario più adatto ai suoi obiettivi. Anche qui naturalmente in cambio di un corrispettivo il cui livello sarebbe stabilito proprio dalla gara fra più candidati concessionari.
- 3) L'Atto in esame innova invece nel modo seguente. Il concessionario viene scelto con le modalità di sempre (tipiche di un modello in cui l'individuazione in forza di legge del soggetto gestore è motivato dal fatto che Stato e gestore sostanzialmente si identificano e si differenziano per il fatto che il primo si trattiene le scelte strategiche e di politica dei trasporti assegnando al secondo la mera attuazione del proprio volere) ma il concessionario assume ora un profilo a tutti gli effetti autarchico proprio anche per la definizione delle strategie e della politica dei trasporti che non fanno più capo al MIT ma, appunto, al gestore.

E' appena il caso di osservare che il privilegiato rapporto tra concedente e concessionario sin qui verificatosi si giustificava, da ogni punto di vista, per la ragione che di fatto e per luogo comune i

due soggetti si identificavano. Il nuovo e autarchico profilo del gestore non fa solo venir meno la insopprimibile funzione dello Stato nel decidere le strategie ferroviarie che servono al Paese ma, a ben vedere, fa anche decadere la motivazione del privilegiato rapporto tra Stato e concessionario RFI in base al quale quest'ultimo veniva stabilito come gestore evitando le procedure concorsuali e pubbliche.

La proprietà statale della rete ferroviaria nazionale è un presupposto insopprimibile per ragioni intuibili e che non vengono qui nemmeno citate. Fermo restando ciò i difetti dell'Atto che viene sottoposto al parere della Commissione portano a sostenere che dei tre modelli di relazione contrattuale qui citati quello che viene proposto al parere della Commissione è quello meno utile al Paese.

MENO 250 MILIONI

Merita attenzione anche l'ampiezza (meno 250 milioni) della spesa in manutenzioni, quasi tutta concentrata (230 milioni) sulla rete storica. L'Atto tace a proposito del prevedibile effetto della decurtazione, soprattutto nel medio periodo, sulla reale possibilità di mantenere in esercizio la rete attuale. Si possono elencare alcuni interrogativi per i quali il Parlamento in primis, ma anche il sistema delle imprese e la pubblica opinione hanno il diritto a risposte tecnicamente attendibili:

- 1) in che misura la riduzione di 250 milioni di oneri manutentivi sarà ottenuta con l'efficientamento del sistema industriale delle manutenzioni (riduzione del costo di produzione del servizio manutentivo) e in quale misura invece con la semplice rinuncia a produrre una parte di tali servizi con conseguente progressivo avvicinamento alla soglia di manutenzione sotto la quale l'esercizio di una data infrastruttura non è più possibile per ragioni di sicurezza;
- 2) quale è la rete ferroviaria nazionale che sarà regolarmente in esercizio di qui a dieci anni sulla base dell'Atto e in particolare del combinato disposto di: a) tagli delle assegnazioni statali al gestore; b) applicazione del principio delle manutenzioni market oriented;
- 3) quale è la politica, anche qui con proiezione decennale, che il gestore si immagina di attuare per adeguare al rialzo i pedaggi e quale è il prevedibile effetto di tali azioni sulla strategia paese per i trasporti;

E' ampiamente presumibile che il concessionario e il Gruppo FS dispongano di tutti tali elementi di pianificazione, sarebbe strano il contrario. Sarebbe tuttavia opportuno che anche il Parlamento chiamato a esprimere il suo parere sull'Atto disponesse di tali informazioni sugli effetti degli atti su cui è chiamato ad esprimere un voto.

ALLEGATO 3

L'allegato 3 censisce le linee della rete nazionale indicandone l'estesa e i treni giorno programmati per il 2013. Non vengono dichiarati i criteri con i quali si indicano i quantitativi di traffico programmati. Chi ha fatto tale programmazione dalla quale dipendono i programmi di una manutenzione che si è deciso di ridefinire in senso market oriented?

Non dispongo delle informazioni necessarie per esprimere una valutazione sulla congruità dei treni/giorno programmati.

Ho fatto solo una verifica per la linea Gemona del Friuli-Pinzano-Sacile per la quale i treni programmati per il 2013 sono in numero di 1.

La linea è fuori esercizio dal luglio 2012 a causa di una frana di non particolare entità e da allora, benché la frana sia stata rimossa e i binari rimessi in sesto, l'infrastruttura non è stata rimessa in esercizio.

Prima dell'evento franoso i treni che usavano la linea erano i seguenti:

- da Sacile sino ad Aviano, due coppie di treni/giorno;
- da Sacile, via Aviano, sino a Maniago cinque coppie di treni/giorno;
- da Sacile, via Aviano-Maniago sino a Pinzano tre coppie di treni/giorno.
- I giorni festivi c'erano sei coppie di treni giorno da Sacile a Gemona.

Se il gestore programmasse i treni giorno 2013 della linea Gemona del Friuli-Pinzano-Sacile sulla base delle tracce utilizzate prima della frana dovrebbe scrivere di 10 coppie giorno nei feriali e sei nei festivi.

Se il gestore programmasse i treni giorno 2013 della linea Gemona del Friuli-Pinzano-Sacile sulla base delle tracce utilizzate da dopo la frana ad oggi dovrebbe scrivere di zero treni giorno poiché la linea è fuori esercizio.

La scelta di indicare un solo treno giorno è del tutto arbitraria, non corrisponde alla situazione né di prima né di dopo la frana. Serve solo a giustificare l'atto autarchico del gestore che impiegando informazioni non congrue sul traffico pone le premesse per non fare la manutenzione della linea e così dismetterla al più presto.

Senatore Lodovico Sonego

6 agosto 2013