

Determinazione n. 44/2009

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 3 luglio 2009;

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

vista la legge 21 marzo 1958, n. 259;

visto l'articolo 19 della legge 17 maggio 1985, n. 210;

visto il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 7 marzo 2007, che dà atto della permanenza del controllo della Corte dei conti su Rete ferroviaria (RFI) SpA, ai sensi dell'articolo 19 della predetta legge n. 210 del 1985 e dell'articolo 2 della ripetuta legge n. 259 del 1958;

visto il bilancio di esercizio di Rete Ferroviaria Italiana (RFI) S.p.A., relativo all'esercizio finanziario 2007, nonché le annesse relazioni del Consiglio di Amministrazione e del Collegio sindacale, trasmessi alla Corte in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore Consigliere Adolfo Teobaldo De Girolamo e, sulla sua proposta, discussa e deliberata la relazione con la quale la Corte, in base agli atti ed agli elementi acquisiti, riferisce alle Presidenze delle due Camere del Parlamento il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della predetta Società per l'esercizio 2007;

ritenuto che, assolto così ogni prescritto incombente, possa, a norma dell'articolo 7 della citata legge n. 259 del 1958, darsi corso alla comunicazione alle dette Presidenze, oltre che del bilancio di esercizio – corredato delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione – della relazione, come innanzi deliberata, che, alla presente si unisce, perché ne faccia parte integrante;

P. Q. M.

comunica, a norma dell'articolo 7 della legge 21 marzo 1958, n. 259, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con il bilancio per l'esercizio 2007 – corredato dalle relazioni degli organi amministrativi e di revisione di Rete Ferroviaria Italiana (RFI) S.p.A. – l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della Società stessa per l'esercizio 2007.

L'ESTENSORE

f.to Adolfo T. De Girolamo

IL PRESIDENTE

f.to Mario Alemanno

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DI RETE FERROVIARIA ITALIANA (RFI) S.P.A. PER L'ESERCIZIO 2007

SOMMARIO

Premessa. – 1. Notazioni Generali e quadro normativo di riferimento. - 1.1. I compiti istituzionali di Rete Ferroviaria italiana S.p.A e la disciplina normativa in materia. – 1.2. Il sistema alta velocità/alta capacità. - 1.2.1. L'avanzamento del progetto, la funzione di Tav SpA e gli interventi normativi. - 1.2.2. Lo Stato ed i costi del progetto. - 1.2.3. Le valutazioni della Corte. - 1.2.4. La problematica della revoca delle concessioni. – 1.3. Il contratto di programma e le contribuzioni pubbliche nei confronti di RFI. - 1.4. Gli investimenti. - 1.5. Il perseguimento dei fini istituzionali: criticità e prospettive future. – 2. Struttura ed organizzazione societaria. - 2.1. Gli organi sociali. - 2.2. Compensi agli amministratori e ai sindaci. - 2.3. Articolazione organizzativa. - 2.4. *Corporate governance*. - 2.5. *Internal auditing*. - 2.6. Modello Organizzativo ex D. Lgs. n. 231/2001 e Dirigente preposto alla redazione dei documenti contabili. - 2.7. Controllo di gestione. - 2.8. Le società partecipate. - 2.9. Processo di informatizzazione. – 3. Risorse umane. - 3.1. Consistenza del personale. - 3.2. Costo del lavoro. - 3.3. Formazione. - 3.4. Sicurezza sul lavoro. - 3.5. Consulenze. - 3.6. Contenzioso. – 4. Gestione economica, patrimoniale e finanziaria. - 4.1. Notazioni di sintesi sulla gestione. - 4.2. Il bilancio in generale. - 4.3. Conto economico. - 4.4. Stato patrimoniale. - 4.5. L'andamento della gestione di TAV SpA. – 5. Considerazioni conclusive.

PAGINA BIANCA

PREMESSA

Con la presente relazione la Corte dei conti riferisce al Parlamento sul risultato della gestione finanziaria di Rete Ferroviaria Italiana (R.F.I.) S.p.A. per l'esercizio 2007, ai sensi dell'art. 19 della legge 17 maggio 1985, n. 210, e dell'art. 2 della legge 21 marzo 1958, n. 259.

È il primo referto specifico e distinto sulla società, successivo all'adozione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 7 marzo 2007¹ con il quale è stata formalmente disposta la sottoposizione al controllo ai sensi dell'art. 12 della legge 21 marzo 1958, n. 259, di Ferrovie dello Stato S.p.A., confermando la permanenza del controllo previsto dalle predette norme (art. 2 legge n. 259 del 1958 e art. 19² legge n. 210 del 1985) per la totalmente partecipata RFI S.p.A., "nucleo residuo" della precedente Società Capogruppo - "Ferrovie dello Stato Società di trasporti e servizi per azioni" - cui Ferrovie dello Stato S.p.A. è subentrata nel 2001³.

Per la gestione di Ferrovie dello Stato SpA per l'esercizio 2007⁴, la Sezione adotterà altro specifico referto per il quale si gioverà della "assistenza" di un Magistrato delegato [che ha iniziato a svolgere tale funzione dal settembre 2007] alle sedute degli Organi di gestione della Società, ai sensi dell'art. 12 della legge n. 259 del 1958.

¹ Il provvedimento ha definito compiutamente termini e modalità del controllo, in coerenza con quanto reiteratamente rappresentato dalla Sezione controllo Enti della Corte dei conti nei referti al Parlamento.

² La norma dispone che "La Corte dei conti esercita il controllo continuativo sulla gestione dell'ente con le modalità previste dagli articoli 5, 6, 7, 8 e 9 della legge 21 marzo 1958, n. 259, in quanto compatibili, e riferisce al Parlamento sull'efficienza economica e finanziaria dell'attività svolta nell'esercizio esaminato".

³ Sulle vicende relative alla trasformazione societaria la Corte ha diffusamente riferito nelle precedenti relazioni. Si veda in particolare la "Relazione della Corte dei conti al Parlamento sulla gestione finanziaria delle Ferrovie dello Stato S.p.A. per gli esercizi 2001-2002", Capit. 2, in Atti parlamentari, XIV Legislatura, Doc. XV, n. 258.

⁴ Sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria di Ferrovie dello Stato SpA per gli esercizi 2005-2006, la Corte ha riferito con relazione approvata con determinazione della Sezione controllo Enti n. 40 del 6 maggio 2008 (Atti parlamentari, XVI legislatura, doc. XV, n. 8).

1. NOTAZIONI GENERALI E QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

1.1 I compiti istituzionali di Rete Ferroviaria italiana S.p.A. e la disciplina normativa in materia

Rete Ferroviaria Italiana (RFI) S.p.A., Società a socio unico, soggetta alla direzione e al coordinamento di Ferrovie dello Stato SpA a norma dell'art. 2497 sexies del codice civile e del D. Lgs. n. 188/2003⁵, nasce nel 2001 per effetto del cambio della denominazione sociale [la precedente era "Ferrovie dello Stato Società di Trasporti e Servizi per Azioni"⁶] deliberata dall'Assemblea straordinaria dei soci di Ferrovie dello Stato SpA del 21 giugno 2001⁷.

È la Società del Gruppo Ferrovie dello Stato preposta alla gestione dell'infrastruttura ferroviaria nazionale, che a ciò provvede in regime di concessione, in base al Decreto del Ministro dei Trasporti e della Navigazione 138-T del 31 ottobre 2000. La concessione è stata rilasciata per la durata di 60 anni.

RFI, interamente partecipata da Ferrovie dello Stato SpA, è istituzionalmente titolare dell'attività di progettazione, costruzione, messa in esercizio, gestione e manutenzione dell'infrastruttura ferroviaria nazionale (oltre che di gestione dei sistemi di controllo e di sicurezza connessi alla circolazione dei convogli, di certificazione e di omologazione del materiale rotabile e dei componenti necessari all'infrastruttura medesima).

Le principali attività correlate alla missione di RFI sono rappresentate da:

- la progettazione, la costruzione, la messa in esercizio, la gestione e la manutenzione dell'infrastruttura ferroviaria nazionale;
- la promozione dell'integrazione delle infrastrutture ferroviarie e la cooperazione con altri gestori delle infrastrutture ferroviarie;
- lo svolgimento delle attività di certificazione ed omologazione del materiale rotabile ai fini della sicurezza della circolazione;

⁵ Di attuazione della direttiva 2001/12/CE, della direttiva 2001/13/CE e della direttiva 2001/14/CE in materia ferroviaria.

⁶ Era l'originaria Capogruppo prima della ristrutturazione societaria che ha portato alla costituzione di di "Ferrovie dello Stato Holding srl", costituita in data 15 dicembre 2000, poi divenuta "Ferrovie dello Stato SpA" (delibera della medesima Assemblea straordinaria dei soci del 21 giugno 2001).

⁷ Con decorrenza 1° luglio 2001.

- il completamento del Programma Alta velocità/Alta capacità, anche attraverso la prosecuzione nel rapporto convenzionale con la Società controllata TAV S.p.A.;
- gli altri compiti spettanti al Gestore dell'Infrastruttura ai sensi della vigente normativa.

A tali compiti si aggiungono quelli in materia di sicurezza, di cui al decreto legislativo 10 agosto 2007, n. 162, che, in attuazione delle direttive 2004/49/CE e 2004/51/CE relative alla sicurezza e allo sviluppo delle ferrovie comunitarie, ha anche disposto la istituzione dell'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie.

L'Agenzia, titolare di compiti di garanzia della sicurezza del sistema ferroviario nazionale e di poteri di regolamentazione tecnica di settore, è chiamata a dettare - in conformità alle disposizioni comunitarie ed a quelle assunte dall'Agenzia europea per la sicurezza delle ferrovie di cui al regolamento CE/881/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 - i principi ed i criteri necessari per la sicurezza della circolazione ferroviaria⁸.

In proposito la Corte ha, in precedente referto, osservato⁹ che la nascita della nuova Agenzia si pone indubbiamente quale evento positivo e di certezza nel contesto istituzionale italiano, in quanto vengono ad essere affidate ad un soggetto terzo - ed esterno al Gruppo FS - tutte le attribuzioni in tema di sicurezza del trasporto ferroviario, con ulteriore delimitazione della collocazione istituzionale del Gestore dell'infrastruttura (Rete ferroviaria italiana SpA), che deve restare estraneo agli aspetti regolatori del sistema.

In tale ultimo ambito, RFI è chiamata: a garantire il coordinamento e

⁸ Il trasferimento dei compiti all'Agenzia sta avvenendo, secondo le fasi indicate dal D. Lgs. 162/07, con una piena operatività prevista per l'aprile del 2009. L'Agenzia dovrebbe funzionare con un massimo di 300 risorse selezionate con procedure selettive pubbliche e con una riserva del 50% dei posti per il personale FS già utilizzato durante la II fase del trasferimento. Il funzionamento dell'Agenzia trova in parte copertura finanziaria nelle seguenti risorse:

- nei limiti della somma di 11.900.000 euro annui, con corrispondente riduzione dello stanziamento dello Stato destinato all'espletamento dei compiti (attribuiti all'Agenzia) in precedenza svolti da RFI S.p.A. a partire dalla data di assunzione delle relative attribuzioni in capo all'Agenzia. La riduzione dello stanziamento dello Stato è da porre in correlazione con il distacco del personale tecnico di RFI (o di altra Società del gruppo FS);
- incremento dell'1% dalla data di entrata in vigore del decreto (23 ottobre 2007), dei canoni di accesso alla rete ferroviaria, corrisposti dalle imprese ferroviarie a RFI S.p.A.

Alla luce di quanto sopra, in occasione del conguaglio del quarto trimestre 2007, RFI fattura a carico delle imprese ferroviarie i relativi importi di competenza, calcolati sul pedaggio con decorrenza 23 ottobre 2007-31 dicembre 2007.

⁹ Cfr. citata relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria di Ferrovie dello Stato SpA per gli esercizi 2005-2006, capit. II.

la sicurezza¹⁰ della circolazione ferroviaria sull'intera rete; a sviluppare la tecnologia dei sistemi e dei materiali; ad assicurare la piena utilizzabilità ed il costante mantenimento in efficienza delle linee e delle infrastrutture ferroviarie; a gestire gli investimenti finalizzati al potenziamento, ammodernamento tecnologico e sviluppo delle linee e degli impianti ferroviari; a realizzare il collegamento ferroviario via mare tra la penisola e le isole maggiori; a provvedere alla sorveglianza sanitaria dei dipendenti, degli ambienti di lavoro, dei servizi offerti e dei luoghi aperti alla clientela; a coordinare le attività di ricerca dell'Istituto Sperimentale sui materiali, sui prodotti e sull'ambiente; a promuovere l'integrazione dell'infrastruttura ferroviaria e la cooperazione con i diversi gestori, con particolare riguardo a quelli dei Paesi dell'Unione Europea.

RFI è proprietaria dell'infrastruttura, in parte riveniente dall'ex Ente pubblico (e costituente quota del patrimonio dell'Ente stesso) ed in parte successivamente acquisita con mezzi propri (ottenuti in passato tramite finanziamenti da terzi e versamenti in conto capitale sociale - dallo Stato, prima, e da Ferrovie dello Stato, dopo - ed attualmente attraverso contributi in conto impianti dallo Stato).

Quale gestore della rete infrastrutturale è destinataria dei contributi in conto esercizio, a carico dello Stato, per le attività di manutenzione della rete stessa, nonché dei finanziamenti statali degli investimenti - già previsti dalla legge 17 maggio 1985, n. 210 - sulla base del contratto di programma; si giova, quindi, di forme di sovvenzionamento ordinarie, gravanti sul bilancio statale, ammissibili anche alla stregua dei principi comunitari, in quanto destinate alle infrastrutture ed alla ricerca ed allo sviluppo del settore ferroviario.

Opera in condizioni di "economicità aziendale" ai sensi dell'art. 15, comma 1, del D. Lgs. n. 188 del 2003, secondo il quale *"I conti del gestore dell'infrastruttura ferroviaria devono presentare e un tendenziale equilibrio tra i ricavi derivanti dalla riscossione dei canoni di cui agli articoli 17, 18 e 19 e dei corrispettivi per la fornitura dei servizi di cui all'articolo 20, le eccedenze provenienti da altre attività commerciali e i contributi pubblici definiti nel contratto di programma di cui all'articolo 14, da un lato, e i costi relativi alla*

¹⁰ Quella della sicurezza è materia che, insieme al pedaggio ed alla allocazione della capacità, costituisce - per la normativa europea - uno dei temi sensibili, e cioè rilevanti per il Gestore dell'infrastruttura, nel quadro regolatorio mirato a garantire la liberalizzazione del settore del trasporto ferroviario e la non discriminazione.

gestione dell'infrastruttura al netto degli ammortamenti, dall'altro".

I ricavi di RFI sono costituiti dai pedaggi corrisposti dalle società di trasporto utilizzatrici dell'infrastruttura medesima, dai corrispettivi per la fornitura dei servizi di cui al predetto decreto legislativo 188/03, oltreché dai ricordati contributi riconosciuti e versati dallo Stato per l'attività di manutenzione sulla base del contratto di programma.

È ancora da sottolineare che RFI, in base alla concessione/contratto di programma, anche nel contesto del decreto legislativo n. 188/2003, è soggetta, per le attività riconducibili alle funzioni sensibili, alla vigilanza del Ministero delle Infrastrutture, rimanendo, nel contempo, soggetta alla direzione e al coordinamento dell'attuale catena societaria per le altre attività di impresa. Tale prefigurazione, che risulta coerente con la normativa europea, ha, quindi, come risultato, la traslazione formale (anche con clausola statutaria e con le pubblicità previste) al referente istituzionale, Amministrazione concedente (Ministero delle Infrastrutture), della vigilanza sulle funzioni sensibili, ai fini del soddisfacimento delle istanze di tutela del mercato.

1.2 Il sistema alta velocità/alta capacità

1.2.1 L'avanzamento del progetto, la funzione di TAV SpA e gli interventi normativi

Il progetto complessivo Alta velocità-Alta capacità italiano è stato avviato negli anni 90, con l'intento di aumentare la quantità e la qualità dell'offerta ferroviaria nazionale, realizzare l'integrazione con la rete europea e contribuire al riequilibrio del sistema dei trasporti italiano¹¹.

In tale ambito è stata costituita nel 1991 TAV SpA, (Treno Alta velocità S.p.A.) avente per oggetto sociale la progettazione esecutiva e la costruzione delle linee e delle infrastrutture ferroviarie, nonché lo

¹¹ Il Contratto di Programma tra il Ministro dei Trasporti e l'Ente Ferrovie dello Stato sottoscritto in data 23 gennaio 1991, stabilisce, tra l'altro:

- all'art. 3.4.1, l'impegno dell'Ente Ferrovie dello Stato, nel rispetto dei suoi obblighi di efficienza e di economicità, a realizzare gli investimenti ivi indicati e necessari per raggiungere l'obiettivo strategico di dotare il Paese di una rete di collegamenti ad Alta Velocità, prevedendo in generale nuove linee da costruire a cura dell'Ente medesimo, in esse comprese, in via prioritaria, la Milano-Napoli e la Torino-Venezia e, ove ricorressero le condizioni, la Genova-Milano;
- all'art. 3.4.5, il ricorso al capitale privato per una parte rilevante degli investimenti relativi alla realizzazione delle linee ad Alta Velocità (circa il 60% del costo complessivo), restando a carico dello Stato la sola differenza (circa il 40%) nonché l'onere per interessi durante la costruzione e l'avviamento.

sfruttamento economico delle stesse, finalizzato al recupero ed alla remunerazione del capitale investito. Al capitale sociale della società hanno partecipato, all'atto della costituzione, per il 55,5% istituti di credito italiani ed esteri, e per il restante 45,5% l'allora Ente Ferrovie dello Stato.

Subito dopo, FS ha attribuito a TAV, mediante Atto Convenzionale, la concessione per la progettazione, costruzione e sfruttamento economico delle linee AV/AC Milano-Napoli e Torino-Venezia, estesa, nel marzo del 1992, anche alla linea AV Milano-Genova. Tale atto prevede uno schema di "assemblaggio finanziario" a copertura dei costi dell'investimento, per il 40% assicurata dal concedente FS e per il 60% mediante finanziamenti acquisiti sul mercato, sia come capitali di credito, sia come capitali di rischio.

Dopo la trasformazione dell'Ente Ferrovie dello Stato in società per azioni¹², il Ministero dei Trasporti, con il DM 225/T del 26 novembre 1993, ha affidato in concessione alla medesima Società, insieme all'esercizio ferroviario, la progettazione e la costruzione delle nuove linee e impianti, ivi compresi quelli relativi al sistema Alta Velocità.

Con atto modificativo del 7 febbraio 1994, Ferrovie dello Stato S.p.A. e TAV hanno integrato la disciplina contenuta nella Convenzione Originaria, prevedendo tra l'altro l'affidamento a TAV dello sfruttamento economico della Tratta Firenze-Roma e dei raccordi AV nei Nodi.

L'art. 1, comma 2, del Decreto Legge n. 505 del 7 dicembre 1993, convertito con la Legge n. 78 del 29 gennaio 1994, successivamente modificata dall'art. 7 D.L. 23 maggio 1994, n. 307¹³, e dall'art. 12, D. Lgs. 24 maggio 2001 n. 299, ha disposto che il Ministero del Tesoro garantisce "l'adempimento degli obblighi derivanti alle Ferrovie dello Stato S.p.A. ovvero alle società derivanti dalla sua scissione, nei confronti della TAV S.p.A. in relazione alla concessione, realizzazione e gestione del Sistema Alta Velocità"¹⁴.

¹² Delibera CIPE del 12 agosto 1992, assunta ai sensi del Decreto Legge n. 333/1992, convertito con modificazioni con la Legge n. 359/1992.

¹³ Convertito dalla legge 22 luglio 1994, n. 457.

¹⁴ Con accordo concluso tra Ferrovie dello Stato S.p.A. e TAV, con scambio di corrispondenza in data 29 luglio 1994 - 1 agosto 1994 ("Accordo di Postergazione") si è convenuto che gli importi già erogati o da erogarsi in futuro da Ferrovie dello Stato S.p.A. a TAV per la copertura del 40% dell'investimento dovessero considerarsi quali finanziamenti infruttiferi la cui restituzione è postergata rispetto alla totale estinzione degli impegni nei confronti dei finanziatori terzi. Nacque, quindi, TAV, come progetto a capitale privato (60 per cento) e con solo il 40 per cento di capitale FS, come operazione a rischio privato; i privati erano sostanzialmente rappresentati dai maggiori gruppi bancari italiani. Costituita la TAV, individuati i general contractors, venne prima concluso un atto di convenzione, ponendola (con la parte di concessione legata alla costruzione, alla gestione e allo sfruttamento economico dell'opera alta velocità) in capo alla società Treno alta velocità, posseduta al

Nel prosieguo si è poi determinata una serie di fatti ed atti normativi - che si ritiene utile, in questa sede, ricordare - sintomatici di mutamenti, anche radicali, di scelte politiche (e conseguentemente amministrative e gestionali) che hanno influito, con effetti di varia portata sulla conduzione del progetto.

È intervenuta la Legge 31 dicembre 1996, n. 662, che ha previsto una verifica parlamentare sullo stato di attuazione del progetto Alta Velocità per meglio consentire al Parlamento di valutarne gli obiettivi relativi al potenziamento complessivo della rete ferroviaria allo sviluppo dell'intermodalità all'integrazione del nostro sistema dei trasporti con quello europeo. A seguito di tale verifica la denominazione progetto "alta velocità" (AV) è stata integrata con la nozione "alta capacità" (AC), al fine di evidenziare l'obiettivo del progetto, consistente nell'incremento dei traffici, in termini di frequenza e di capacità di trasporto, e nell'integrazione della nuova infrastruttura con le linee ferroviarie convenzionali.

Nel 1998 FS ha acquistato il 60% del capitale sociale di TAV detenuto dai privati, assumendone il controllo integrale, per la indisponibilità dei soci privati a garantire i capitali spettanti.

Con Decreto in data 31 ottobre 2000 n. 138-T il Ministero dei Trasporti, in luogo della precedente concessione, ha affidato in concessione a Ferrovie dello Stato S.p.A. la costruzione, manutenzione e gestione dell'infrastruttura ferroviaria nazionale, ivi incluso il Sistema AV/AC.

In data 1 luglio 2001 Ferrovie dello Stato S.p.A., a mezzo di scissione parziale eseguita con atto in data 21 giugno 2001, ha trasferito parte del proprio patrimonio a Ferrovie dello Stato Holding S.r.l., ed ha mutato la propria denominazione sociale in Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. L'intera partecipazione azionaria in TAV S.p.A. non è stata inclusa nel patrimonio trasferito, per effetto della scissione, a Ferrovie dello Stato Holding S.r.l. e pertanto è rimasta di proprietà di RFI.

Nel progetto è quindi intervenuta la legge 21 dicembre 2001, n. 443, (c.d. Legge Obiettivo)¹⁵ che ha stabilito procedure e modalità di finanziamento per la realizzazione delle grandi infrastrutture strategiche in

60 per cento da capitale privato. Successivamente, furono affidate direttamente ai general contractor le tratte di relativa pertinenza. La questione fu particolarmente discussa e venne legittimata da una decisione del Consiglio di Stato, che validò l'operazione fatta a suo tempo. Ciò accadde qualche giorno prima dell'entrata in vigore delle direttive europee sulle gare pubbliche.

¹⁵ "Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive" con lo scopo dichiarato di programmare l'ammodernamento delle infrastrutture, di definire a livello normativo, finanziario ed operativo la realizzazione delle opere pubbliche definite "strategiche e di preminente interesse nazionale".

Italia per il decennio dal 2002 al 2013, considerando, tra l'altro specificamente la figura del "contraente generale"¹⁶.

L'art. 75 della Legge finanziaria 2003 ha modificato le modalità di finanziamento del Progetto stabilendo che la provvista delle ulteriori risorse finanziarie fosse da acquisire sul mercato dei capitali mediante l'intervento di Infrastrutture S.p.A. (ISPA), confermando peraltro la copertura da parte dello Stato degli interessi intercalari e la garanzia sulla restituzione del debito da parte di RFI.

A seguito del mutato contesto determinatosi, RFI ha stipulato con TAV, nel dicembre 2003, un nuovo Atto Convenzionale, disciplinante l'attribuzione della proprietà delle opere e l'esercizio commerciale, per effetto del quale può dirsi che l'attività di TAV è stata ridefinita ed individuata nella progettazione e costruzione, appaltata a terzi, delle linee e delle infrastrutture ferroviarie per il sistema Alta Velocità/Alta Capacità¹⁷.

Con la Legge finanziaria 2006, art. 1, comma 79, Infrastrutture SpA (ISPA) è stata fusa, per incorporazione, con effetto dal 1° gennaio 2006, nella Cassa depositi e prestiti Spa, la quale ne ha assunto tutti i beni, diritti e rapporti giuridici attivi e passivi, incluso il patrimonio separato, proseguendo in tutti i rapporti giuridici attivi e passivi.

L'intervento normativo è stato determinato dalla circostanza che nel giugno 2005 EUROSTAT manifestò l'avviso che il meccanismo ISPA di finanziamento del sistema non potesse essere considerato estraneo alla formazione del debito pubblico. Analogo principio fu affermato dall'Organismo europeo per i conferimenti di capitale effettuati dallo Stato a favore del Gruppo, che in precedenza erano stati considerati alla stregua di effettivi aumenti di capitale (e, quindi, come partite finanziarie non rilevanti per l'indebitamento); per il mutato criterio, i medesimi vennero invece riclassificati come trasferimenti in conto capitale a ripiano delle perdite e, dunque, in ultima analisi, come spesa pubblica a tutti gli effetti, con conseguente aumento del disavanzo e del debito della Pubblica amministrazione¹⁸.

¹⁶ La disciplina, delineata dall'art. 2 della legge, successivamente modificata dal decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190, è stata poi trasposta (insieme alle altre disposizioni del decreto delegato n. 190/2002), senza modifiche rilevanti, negli artt. 161-194, del codice appalti (decreto legislativo n. 163 del 2006).

¹⁷ Di contro alla precedente concessione per la progettazione, costruzione e sfruttamento economico delle linee AV/AC.

¹⁸ Sulla problematica si è riferito nella Relazione al Parlamento sulla gestione finanziaria di Ferrovie dello Stato S.p.A. per gli esercizi 2003-2004 (in Atti parlamentari - XV Legislatura, Doc. XV, n. 18).