Con la successiva Legge finanziaria 2007, lo Stato si è fatto carico degli oneri assunti dal Gruppo FS tramite ISPA, consentendo a RFI di completare il Progetto attraverso l'acquisizione sul mercato dei capitali della quota del costo del Progetto stesso ripagabile con i ricavi da pedaggio.

Un radicale mutamento nell'organizzazione per la progettazione e la realizzazione dell'infrastruttura di cui trattasi si è avuta con l'entrata in vigore del decreto-legge 31 gennaio 2007, n.7, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 aprile 2007, n. 40. L'art. 12 del decreto-legge - poi soppresso e trasfuso, con integrazioni, nell'art. 13 in sede di conversione - ha revocato, fra l'altro, la concessione rilasciata alla TAV S.p.a. dall'Ente Ferrovie dello Stato il 7 agosto 1991 per la tratta Milano-Verona, la tratta Verona-Padova e Milano-Genova, nonché l'autorizzazione, rilasciata al Concessionario della Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. con il decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione 31 ottobre 2000, n. 138 T, nella parte in cui consente di proseguire nel rapporto convenzionale con la TAV S.p.a. relativamente alla progettazione e costruzione delle predette tratte.

L'anzidetta norma ha anche disposto l'estensione degli effetti della revoca ai rapporti convenzionali stipulati da TAV S.p.a. con i general contractors in data 15 ottobre 1991, incluse le successive modificazioni ed integrazioni, nonché il rimborso degli oneri, nei limiti dei soli costi da essi effettivamente sostenuti, per le attività progettuali e preliminari ai lavori di costruzione oggetto di revoca. Ha, altresì, disposto, mediante l'aggiunta del comma 1-bis all'art.21-quinquies della legge 7 agosto 1990, n. 241, che, ove la revoca di un atto amministrativo incida su rapporti negoziali, l'indennizzo liquidato dall'Amministrazione agli interessati è parametrato al solo danno emergente e tiene conto dell'eventuale conoscenza o conoscibilità da parte dei contraenti della contrarietà dell'atto amministrativo oggetto di revoca all'interesse pubblico.

Ha, infine, previsto la trasmissione da parte del Governo al Parlamento, entro il 30 giugno di ciascun anno, di una relazione sugli effetti economico-finanziari derivanti dall'attuazione delle disposizioni di cui sopra, con particolare riferimento alla realizzazione delle opere del sistema alta velocità.

In netta controtendenza, da ultimo, l'art. 12 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, ha disposto che "i rapporti convenzionali stipulati da TAV S.p.A. con i contraenti generali in data 15 ottobre 1991 ed in data 16 marzo

1992 continuano senza soluzione di continuità con RFI S.p.A. e i relativi atti integrativi prevedono la quota di lavori che deve essere affidata dai contraenti generali ai terzi mediante procedura concorsuale conforme alle previsioni delle direttive comunitarie”.

Ha, altresì, statuito l’abrogazione delle norme del precitato DL n. 7/2007, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 40/2007 (art. 13, commi 8 septiesdecies e 8 undevicies), riguardanti il rimborso, da parte di FS Spa, degli oneri delle attività progettuali nei limiti dei soli costi sostenuti e l’obbligo di trasmissione dal Governo al Parlamento, entro il 30 giugno di ogni anno, di una relazione sugli effetti derivanti dall’attuazione delle disposizioni relative alle revoche.

Ha, infine, aggiunto all’art. 21-quinquies della legge 7 agosto 1990, n.241 - a decorrere dall’entrata in vigore del DL 112 stesso - il comma 1-ter, concernente la limitazione al solo danno emergente dell’indennizzo liquidabile dall’Amministrazione agli interessati in caso di revoca di un atto amministrativo ad efficacia durevole.

Sulla problematicità degli effetti determinati dalle ultime, nuove disposizioni si riferisce, in prosieguo, nel paragrafo 1.2.5).

1.2.2 Lo stato ed i costi del progetto

Attualmente, come già riferito, i rapporti tra RFI e TAV sono disciplinati dalla citata specifica convenzione del 9 dicembre 2003, per effetto della quale l’attività della 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 Capacità.

In particolare, rientra nella competenza e responsabilità della Società la progettazione esecutiva e la costruzione della direttrice Torino–Milano–Napoli costituita dalle tratte Torino-Milano, Milano-Bologna, Bologna–Firenze e Roma-Napoli.

La predetta convenzione stabilisce inoltre che, ultimati i lavori ed effettuato il Collaudo Tecnico-Amministrativo con esito favorevole, ogni singolo lotto o la singola tratta o il singolo intervento di adeguamento di nodo, saranno consegnati e trasferiti in proprietà a RFI assieme alle relative attività e passività, fermo restando il recupero da parte della Società stessa di tutti i costi sostenuti, incluse le spese generali e gli oneri finanziari.

Per quanto riguarda invece i nodi di Bologna, Roma e Napoli - a seguito della stipula, intervenuta in data 18 dicembre 2007, del primo atto modificativo alla convenzione di cui sopra - si è provveduto a modificare l'ambito di responsabilità tra RFI e TAV nella realizzazione dei progetti del Sistema AV/AC, con l'attribuzione a RFI della committenza dei lavori relativi ai nodi stessi.

Inoltre nello stesso atto modificativo della convenzione, le parti hanno rilevato l'intervenuto scioglimento della convenzione stessa limitatamente alle tratte AV/AC Terzo Valico dei Giovi, Milano-Verona e Verona-Padova e Resto del Sistema, secondo quanto stabilito dalla legge n. 40 del 2 aprile 2007.

In ordine alla situazione finanziaria del progetto per il 2007, sulla base degli elementi forniti dalla Società, può evidenziarsi quanto segue:

Asse Torino-Milano-Napoli¹⁹

Con le prescrizioni delle leggi Finanziarie 2006 e 2007, interamente recepite nel Contratto di Programma 2007-2011, sottoscritto tra RFI ed il Ministero delle Infrastrutture, si sono consolidati il livello e le modalità di apporto dello Stato al finanziamento delle attività di completamento del progetto di investimento.

Il Dossier di Valutazione elaborato da RFI nel 2006 alla luce dei provvedimenti normativi citati, ha sancito la nuova struttura finanziaria del progetto che individua, unitamente alle risorse stanziare dallo Stato, il ricorso al mercato finanziario quale modalità aggiuntiva di copertura del fabbisogno finanziario residuo del progetto.

Nel corso del 2007 si è proceduto ad un ulteriore affinamento del Dossier di Valutazione del progetto che è stato portato all'attenzione del Consiglio di Amministrazione di RFI in data 15 novembre 2007.

¹⁹ In tale asse, la linea Torino-Novara-Milano, lunga complessivamente 125 km, è già attiva, da Torino a Novara, dal febbraio 2006. Fra Novara e Milano l'avanzamento è al 91%. L'attivazione è prevista entro la fine del 2009. La linea Milano-Bologna, lunga 182 km e connessa alla linea esistente con 8 interconnessioni, è aperta al pubblico dal 14 dicembre 2008. La linea Bologna-Firenze, in galleria per il 93% del suo tracciato, si sviluppa per 79 km. I lavori hanno complessivamente superato il 95% di avanzamento. L'apertura al pubblico è prevista per la fine del 2009. La linea Firenze-Roma, già attiva dall'inizio degli anni '80 - prima linea Alta velocità in Europa - la Direttissima si sviluppa per oltre 250 km ed è in adeguamento agli standard delle nuove linee AV/AC. La linea Roma-Napoli, di oltre 205 km di lunghezza complessiva, è stata aperta al pubblico nel dicembre 2005 lungo 183 km utilizzando per l'ultimo tratto verso Napoli la linea esistente attraverso il nuovo collegamento di Gricignano. Sull'ultimo tratto verso Napoli i lavori hanno raggiunto un avanzamento dell'90%. La linea Napoli-Salerno, attivata a metà del 2008, si sviluppa per circa 29 km e realizza, quale prolungamento della linea AV/AC Roma - Napoli, il collegamento veloce nord/sud liberando l'attuale linea costiera Napoli-Torre Annunziata-Salerno per l'esclusivo servizio metropolitano.

Il finanziamento per l'esercizio 2007 degli interventi relativi al Progetto è stato assicurato dall'attuazione dei provvedimenti di finanza pubblica recati dalla Legge finanziaria 2007 e da operazioni con la Capogruppo per il reperimento di risorse dai mercati finanziari.

Ferrovie dello Stato ha stipulato con Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. (di seguito CDP) un contratto di mutuo da destinare alla realizzazione del Progetto AV/AC Torino-Milano-Napoli pari a circa 1.062 milioni di euro.

Nel corso del 2007 tale somma è stata interamente messa a disposizione di RFI e TAV dalla Capogruppo per la prosecuzione dei lavori e complessivamente sono stati erogati 142 milioni di euro a RFI e 920 milioni di euro a TAV.

Ulteriori risorse per il proseguimento dei lavori sono state reperite mediante la sottoscrizione, intervenuta il 10 agosto 2007, da parte della Capogruppo, di un contratto con la Banca Europea degli Investimenti (BEI) per il finanziamento del Progetto Torino-Milano-Napoli del valore complessivo massimo di 1 miliardo di euro.

Alla data del 31 dicembre 2007, sono stati erogati, secondo le necessità finanziarie del Progetto, 39 milioni di euro a RFI e 388 milioni di euro a TAV.

I contributi in conto impianti per il progetto, erogati dallo Stato nel corso dell'esercizio 2007 ammontano alla complessiva somma di 420 milioni di Euro, così ripartita:

- 100 milioni di euro, costituenti l'annualità 2007 dei contributi stanziati nell'art. 84 della Legge Finanziaria 2006; tali contributi sono stati destinati al pagamento del servizio del debito nei confronti della Capogruppo a valere sugli impegni da questa, a sua volta, assunti nei confronti di CDP mediante la sottoscrizione del contratto di cui sopra;
- 320 milioni di euro, pari alla quota dell'80% dell'annualità 2007 dei contributi previsti all'art. 1 comma 964 della Legge Finanziaria 2007. Tale quota, sottoposta al vincolo di cui all'art. 1 comma 758 della stessa Legge, è stata sbloccata dall'art. 3 del decreto-legge n. 159 del 2007, successivamente convertito nella Legge n. 222 dello stesso anno.

Con l'accollo a carico dello Stato del debito contratto nell'ambito dei finanziamenti ISPA, disposto dalla Legge Finanziaria 2007, sono state avviate le attività per la liquidazione del patrimonio separato costituito da ISPA a garanzia dei creditori: tale operazione dovrebbe consentire la liberazione dei crediti e dei proventi derivanti dallo sfruttamento economico della Linea Torino-Milano-Napoli, precedentemente vincolati nella destinazione al rimborso dei finanziamenti concessi da ISPA, permettendo di coprire i fabbisogni residui del Progetto mediante ricorso al mercato dei capitali tramite operazioni di finanza strutturata, il cui rimborso sarà appunto assicurato dai futuri crediti e proventi delle linee AV/AC.

Inoltre al 31 dicembre 2007 risultano in essere contratti stipulati nell'ambito della legge n. 78/1994, per un importo totale di 3 milioni 134 mila 154 euro.

Resto del Sistema AV/AC: Milano-Verona, Verona-Padova e Milano-Genova (Terzo Valico dei Giovi)

Con la sottoscrizione del Contatto di Programma 2007-2011 il finanziamento del resto del sistema AV/AC è stato ricondotto nell'alveo degli investimenti finanziati dallo Stato con differenti livelli di priorità.

La progettazione della Milano-Verona²⁰, limitatamente alla tratta Treviglio-Brescia e la progettazione del Nodo di Verona sono collocate nel Contratto di Programma tra le opere in corso di esecuzione e le relative attività dispongono della copertura finanziaria da parte dello Stato.

In relazione al disposto del Decreto Legge n. 7 del 31 gennaio 2007, convertito con la Legge n. 40 del 2 aprile 2007, che ha disposto la revoca delle concessioni rilasciate a TAV limitatamente alle tratte Milano-Verona, Verona-Padova e Milano-Genova (Terzo Valico dei Giovi), il CIPE, con delibera n. 13 del 5 Aprile 2007, ha disposto che la subtratta AV/AC Treviglio-Brescia, quale 1ª fase funzionale della linea AV/AC Milano-Verona, dovesse essere affidata in appalto mediante gara ad evidenza pubblica, ai sensi del D. Lgs. n. 163/2006.

²⁰ La linea AV/AC Milano-Verona, lunga complessivamente circa 136 km, è già in esercizio nel tratto tra Milano e Treviglio, completato a luglio 2007 con l'attivazione del tratto Pioltello-Treviglio. Per i 57 km della tratta AV/AC Treviglio-Brescia è stato redatto il progetto definitivo e il 19 marzo 2008 si è conclusa la Conferenza di Servizi. È stata avviata la procedura di dichiarazione di pubblica utilità per gli espropri e l'iter approvativo (la struttura Tecnica di Missione del Ministero delle Infrastrutture sta predisponendo l'istruttoria per il CIPE). L'obiettivo è di attivare la linea entro il 2014. Il tratto Brescia-Verona è in fase di progettazione.

RFI, per dare attuazione a quanto stabilito dal CIPE, ha avviato il processo di revisione e adeguamento del progetto definitivo della tratta Treviglio-Brescia che il general contractor stava predisponendo per il successivo iter autorizzativo.

Le altre attività del resto del sistema sono attualmente prive della copertura finanziaria integrale che dovrà essere reperita con futuri stanziamenti dello Stato. Ci si riferisce, in particolare: 1) alle attività realizzative della Treviglio-Brescia ed alla tratta relativa al Terzo Valico dei Giovi inserite nel Contratto di Programma 2007-2011 in "Tabella B "Opere prioritarie da avviare"; 2) alle attività realizzative del Nodo di Verona ed al completamento della linea Milano-Verona, unitamente alla tratta AV/AC Verona-Padova, collocate nel Contratto di Programma in "Tabella C - Altre opere da realizzare".

È anche da prendere atto che, nell'ambito del Programma delle infrastrutture strategiche previsto dalla legge n. 443/2001 (Legge Obiettivo) con delibera n. 13 del 5 aprile 2008, il CIPE ha espresso parere positivo sulle nuove modalità progettuali e realizzative della 1ª fase funzionale della "linea AV/AC Milano-Verona: sub tratta Treviglio Brescia".

Nella tabella che segue – predisposta sulla base di dati forniti da RFI – si dà atto dell'evoluzione dei costi nel corso degli anni 1992-2006.

Corridoio V-Lione/Kiev, che attraversa il territorio italiano a sud delle Alpi - vengono rilevate tra l'altro le seguenti circostanze e criticità: la frammentazione della gestione complessiva dell'Alta velocità, stante l'assenza di un riferimento unitario ad un determinato centro di responsabilità; la farraginosità e la lentezza del procedimento di attribuzione dei finanziamenti previsti dal contratto di programma, che hanno determinato lo slittamento di parte degli investimenti, che hanno trovato copertura nelle leggi finanziarie degli anni successivi, con la conseguenza del prolungamento dei tempi e connesso aumento dei costi; l'interruzione - determinata dalle norme delle leggi finanziarie 2006 e 2007 - del sistema di finanziamento previsto dal predetto art. 75 della legge n. 289/2002 (legge finanziaria 2003) destinato a produrre ripercussioni negative sulla pubblica finanza negli anni futuri, a causa dell'aggravio degli oneri connessi con il servizio del debito posto a carico dello Stato; il pesante rallentamento dei procedimenti di progettazione e avvio della realizzazione del tratto transfrontaliero nel versante occidentale, prodottosi per la decisa opposizione delle comunità locali al tracciato originariamente previsto²¹; l'elevato livello dei costi unitari per Km. delle tratte AV/AC affidate ai Contraenti generali, costruite o in corso di costruzione o soltanto progettate, (superiori ai 50 milioni di euro, a fronte di costi unitari inferiori ai 20 milioni riscontrati per analoghe costruzioni in ambito europeo e per quella in Italia della tratta Padova-Mestre, affidata con gara pubblica).

Nella seconda deliberazione, che riguarda le risultanze del controllo esercitato sulla gestione dei debiti contratti dalla holding Ferrovie dello Stato e successivamente accollati allo Stato, la Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato si sofferma, tra l'altro, sull'abbandono del project finance, promosso dalla ormai disciolta Società Infrastrutture, nonché sulle carenze metodologiche del processo decisionale che ha condotto all'adozione della complessa operazione²². L'analisi critica della Sezione si sofferma anche sul mancato rapporto tra l'entità e la durata

²¹ Solo a fine giugno 2008 per i lavori per la definizione del tracciato alternativo condotti, in via concordata fra le parti interessate, nella sede dell'Osservatorio istituito per la realizzazione dell'asse ferroviario Torino-Lione si è pervenuti alla sottoscrizione di un documento contenente i punti di accordo raggiunti.

²² Nessuno studio di fattibilità attendibile aveva quantificato la vantaggiosità di tale operazione rispetto al sistema creditizio tradizionale per realizzare gli investimenti. Il patrimonio separato si è rivelato sostanzialmente inconsistente in quanto basato su ricavi futuri stimati approssimativamente e, per di più, gravanti direttamente o indirettamente su risorse pubbliche (sfruttamento delle tratte da parte di gestori, in prevalenza pubblici, di trasporti ferroviari, integrazioni a piè di lista caricate direttamente dalla legge sull'Erario).

degli investimenti e quelle dei beni acquisiti attraverso il pertinente indebitamento, sul dovere di vigilanza e controllo degli uffici dell'Amministrazione statale sui debiti ereditati, sull'esigenza di una maggiore trasparenza nella illustrazione e gestione dei debiti accollati (operazioni che, di regola eccezionali, stanno diventando periodicamente ricorrenti per alleviare i deficit in costante espansione delle società gerenti i servizi pubblici). La Sezione evidenzia, altresì, la necessità di un raccordo trasparente tra le scritture patrimoniali dello Stato e delle Società partecipate, al fine di evitare la dispersione improduttiva di consistenti risorse pubbliche. Raccomanda, infine, che la scelta delle modalità degli investimenti sia ispirata ai principi-guida dell'efficacia (secondo cui la fonte di finanziamento dovrebbe generare le risorse necessarie per farvi totalmente o parzialmente fronte e dell'efficienza, che dovrebbe indurre a scegliere la soluzione che ottimizza al massimo grado, a parità di risultati, il costo delle risorse). Ciò nella fondamentale prospettiva dell'equità intergenerazionale, in base alla quale i soggetti che beneficiano dell'investimento dovrebbero essere anche quelli chiamati a ripagarne i correlati debiti.

Ricordate brevemente queste pronunce di rilievo, che riguardano indirettamente la gestione societaria in senso proprio, questa Sezione²³ ritiene di dover anzitutto soffermarsi sull'incremento rilevante dei costi del progetto e del *gap* nei confronti di quelli delle corrispondenti rete europee.

È questo un dato innegabile che si rileva dalle varie analisi condotte e da quella della stessa Ferrovie dello Stato²⁴.

Si è passati - come si rileva meglio dal prospetto riportato - per la parte del progetto attuata, dai 15,5 miliardi di euro previsti nel 1992, ai 32 miliardi di euro quantificati nel 2006.

Il costo medio a km per le linee realizzate - sempre sulla base delle valutazioni e delle stime della stessa Società - risulta pari a 32 milioni, con

²³ La referente Sezione controllo enti ha avuto modo di osservare in precedenza, nell'ambito del referto su Ferrovie dello Stato, e quindi solo incidentalmente, che la realizzazione del progetto Linee veloci stava procedendo con una differente tempistica per le varie tratte e i vari nodi, in relazione, tra l'altro: alle diverse priorità attribuite dalla programmazione nazionale e regionale del settore; alla diversa priorità funzionale di parti del Progetto rispetto ad altre; ai diversi tempi di definizione progettuale e di approvazione da parte degli enti centrali e locali; alle eventuali criticità incontrate in corso d'opera. Si veda la Relazione della Corte dei conti al Parlamento sulla gestione finanziaria delle Ferrovie dello Stato S.p.A. per gli esercizi 2003-2004", cap. IV. (Atti parlamentari - XV Legislatura, Doc. XV, n. 18).

²⁴ Gli elementi risultano, in parte, dagli atti dell'"Indagine conoscitiva sulla situazione economica e finanziaria delle Ferrovie dello Stato e sullo stato dei cantieri e dei costi dell'Alta Velocità", effettuata nel 2007 dall'8° Commissione permanente (Lavori pubblici, comunicazioni) del Senato nella XV legislatura.

un incremento prevedibile a 45 milioni a km per le linee in corso di realizzazione o di progettazione.

I corrispondenti costi per la Francia e per la Spagna sono di 9-10 milioni di euro a km, per il pregresso, e di 13-15 milioni a km per i progetti in corso.

Molteplici e difficili da individuare con certezza le cause, che possono imputarsi, sulla base anche di quanto risulta dalle valutazioni di Ferrovie dello Stato: alle modalità di affidamento²⁵; alle specifiche progettuali italiane, quali l'alta capacità²⁶, l'orografia e la sismicità del territorio²⁷; alle prescrizioni ambientali e territoriali²⁸; all'antropizzazione del territorio ed all'acquisizione aree²⁹; all'innovazione tecnologica e adeguamento nuove norme³⁰.

²⁵ Il ricorso a gare ad evidenza pubblica avrebbe comportato, secondo l'Amministratore della Capogruppo, una riduzione dell'ordine del $14 \div 20\%$ dell'importo delle opere da affidare, con una conseguente riduzione dei costi complessivi delle opere pari a circa $4 \div 6$ M€/km.

²⁶ In Italia il progetto non persegue solamente l'"alta velocità" - e cioè linee con velocità di 300 Km/h - ma anche e soprattutto l'"alta capacità" - cioè linee percorribili anche da treni merci, quindi con pendenze non superiori a $12 \div 15$ ‰ e peso assiale di 22,5 t/asse contro pendenza fino al 30 ‰ e 17 t/asse di peso assiale; inoltre con caratteristiche di interoperabilità cioè linee realizzate secondo specifiche tecniche di uniformità della rete ferroviaria europea per la libera circolazione delle persone e delle merci nel territorio dell'U.E. quali, il segnalamento ERTMS/ETCS 2° livello, la sagoma, il peso assiale, l'interasse dei binari etc.

²⁷ Nell'ambito delle tratte AV/AC italiane, pari a circa 700 Km di linea ferroviaria, circa 240 Km sono costituiti da opere d'arte (gallerie e viadotti) con un incidenza del 34% sull'estensione totale del tracciato. In Francia, su circa 1.200 Km di ferrovia AV, solo 58 Km sono relativi ad opere d'arte (5%) ed in Spagna, a fronte di 480 Km di ferrovia presi in esame, solo 26 Km (6%). Le opere d'arte costano mediamente in Italia circa 5 volte quelle in terra, anche per l'elevata sismicità delle aree interessate, (32 contro 6 M€/Km), per cui l'orografia delle zone attraversate dalla rete italiana AV/AC comporta, unitamente alla scelta delle particolari specifiche di progetto innanzi descritte, un aggravio di costi medi pari a $6 \div 7$ M€/Km rispetto alla rete AV spagnola e francese.

²⁸ Riguardano i corridoi plurimodali, con necessità di realizzazione di linee AV/AC in adiacenza ad autostrade. Si è dovuto ricostruire molto spesso una grande rete di viabilità, che i Comuni volevano fosse rimessa a posto prima della chiusura dei cantieri per restituirla ai territori. Si è dovuto curare, quindi l'adeguamento della viabilità esistente, di molte ricostruzioni delle interferenze (sottovia e cavalcavia), di importantissimi problemi legati ai corsi d'acqua, della bonifica dei siti inquinati, della demolizione e ricostruzione di svincoli autostradali; a giudizio della Società ciò ha comportato, anche in questo caso, un aumento sempre nell'ordine del quinto rispetto ai 32 milioni, quindi dai 6 agli 8 milioni per chilometro in più rispetto ai due sistemi presi come riferimento (rispettivamente Francia e Spagna).

²⁹ In Spagna e Francia le nuove linee AV attraversano territori intermedi tra i grandi Centri urbani di gran lunga meno densamente abitati e antropizzati rispetto alle regioni attraversate dalle linee AV/AC Italiane. A ciò va aggiunta la presenza in Italia di un patrimonio artistico e archeologico che non ha uguali al mondo, circostanza che ha comportato rilevanti oneri aggiuntivi e ritardi, che altrove sono pressoché inesistenti. Secondo Ferrovie, in base ad uno studio elaborato dall'UIC del 1994-95, i costi di acquisizione delle aree in Italia, in relazione ai prezzi di mercato, sono superiori rispetto a quelli di Francia e Spagna fino anche nel rapporto di 6 ad 1, a causa di: - acquisizione di aree non di pertinenza del corpo ferroviario, ma relative ad opere di riambientalizzazione del territorio per prescrizioni e autorizzazioni (sulle tratte MI-BO e TO-MI solo il 50% delle superfici espropriate è relativo alla linea ferroviaria); - maggiore antropizzazione delle aree soggette ad esproprio in Italia rispetto a Francia e Spagna con conseguente maggior pregio delle aree attraversate. Conseguentemente in Italia per acquisire le aree da destinare al passaggio delle infrastrutture AV/AC si spendono circa $1,5 \div 2,0$ M€/Km in più rispetto a Francia e Spagna.

³⁰ Secondo quanto affermato dalla Capogruppo, per la realizzazione degli impianti tecnologici, ed in particolare per quelli di sicurezza, segnalamento e telecomunicazioni, RFI ha scelto, prima tra i Paesi Europei, un sistema innovativo, in aderenza alle "Specifiche tecniche" di interoperabilità del 2001. Ciò ha comportato un costo per lo sviluppo e l'omologazione di tale

A conclusioni sostanzialmente corrispondenti è giunta l'analisi svolta dal Ministero delle Infrastrutture e riferita dal Ministro dell'epoca³¹ all'8^o Commissione permanente (Lavori pubblici, comunicazioni) del Senato nella XV legislatura, nel corso di specifica audizione, tenuta il 15 maggio 2007. Il Ministro ha individuato, tra le ragioni che hanno portato all'incremento dei costi fino a 32 miliardi di euro: a) la necessità provvedere a una ridefinizione completa dell'impostazione progettuale a causa di varie vicissitudini, tra cui la trasformazione anche in funzione di Alta Capacità e non solo di Alta Velocità³²; b) gli interventi delle competenti autorità territoriali e locali in sede di stesura della progettazioni, con onerose ricadute sulle opere da realizzare³³; c) le modalità originarie di affidamento delle opere, che, ad avviso del Ministro medesimo, "avevano posto la committenza in una condizione di minore capacità negoziale": vi era un solo soggetto normativamente indicato che, quindi, ha stabilito il prezzo, senza che sia stato possibile ricorrere ad una competizione di mercato tra soggetti qualificati. Gli andamenti sarebbero stati presumibilmente differenti, se si fosse svolta una gara europea basata su un progetto, esecutivo o quanto meno definitivo e già provvisto delle relative autorizzazioni della Conferenza dei servizi, che avrebbe consentito di determinare esattamente il fabbisogno finanziario³⁴.

Il complessivo quadro che emerge depone, quindi, ad avviso della Corte, per la esistenza di circostanze sfavorevoli, oggettive ed ambientali, ma anche di scelte, politiche ed amministrative, non adeguate ed in parte controverse, alle quali hanno tentato di porre rimedio i molteplici interventi normativi, modificativi del sistema, via via intervenuti, con contenuto non

sistema, che non era disponibile sul mercato ed è stato realizzato attraverso il coordinamento di RFI. Si è peraltro dovuto tenere conto di normative molto più restrittive rispetto a Spagna e Francia, alcune delle quali entrate in vigore durante la realizzazione delle opere, in termini di: protezione da sorgenti acustiche, - dispositivi di sicurezza in galleria, - protezione da inquinamento elettromagnetico. Indicativamente le citate caratteristiche innovative e di adeguamento a norma incidono per 1,3÷1,5 M€/Km in più rispetto a Francia e Spagna.

³¹ Nel corso della medesima, predetta indagine voluta dalla Commissione del Senato, di cui alla nota precedente nota 26.

³² In tal modo il progetto, impostato originariamente come linea veloce con limitate interconnessioni con la rete ferroviaria esistente, è stato rielaborato per poterlo interconnettere in modo più appropriato e approfondito, così da interessare un vero e proprio quadruplicamento dell'asse Torino-Milano-Napoli, incrementare le interconnessioni e prevedere il transito di merci, anche di rilevante quantità, sulle linee inizialmente previste come Alta Velocità.

³³ Le opere infrastrutturali in questione hanno comportato una serie di altre opere connesse, interconnesse o comunque collaterali comportanti un aggravio sia del progetto che dell'impegno finanziario.

³⁴ Da qui, dichiaratamente, la scelta di revocare le concessioni per le tratte ancora da realizzare, poi formalizzatisi nel ricordato decreto-legge 31 gennaio 2007, n.7, proprio nel tentativo di rimettere in competizione di mercato tra soggetti qualificati la realizzazione di quelle opere e vedere se, e in che modo fosse possibile un risparmio.

sempre coerente e compatibile con l'azione posta in essere in precedenza.

Da tutto ciò è conseguita la abnorme lievitazione dei costi e quello che è lo stato attuale del progetto, oramai giunto ad un punto di grande difficoltà, circa le effettive possibilità di tenuta, con riguardo alla sostenibilità finanziaria.

1.2.4 La problematica della revoca delle concessioni

La situazione è divenuta ancora più grave ed incerta a cagione di una problematica di recente insorta, che appare anche indicativa della surricordata difficoltà di conciliazione delle norme nella materia *de qua*.

Ci si riferisce all'attuazione delle disposizioni introdotte da una serie di atti normativi, già ricordati nel riferire sull'exkursus normativo, intervenuti tra il febbraio 2007 e l'agosto 2008, che hanno dapprima statuito la revoca delle convenzioni poste in essere da TAV con i general contractors in data 15 ottobre 1991 e in data 16 marzo 1992 - e delle successive modificazioni e integrazioni - e successivamente il ripristino dei medesimi rapporti convenzionali, con trasferimento della titolarità in capo a RFI.

Le prescrizioni di revoca sono contenute, come già detto, nel D.L. 31 gennaio 2007, n. 7, (art. 12) e nella legge di conversione 2 aprile 2007, n. 40 (art. 13).

La abrogazione della revoca, con la prosecuzione dei predetti rapporti senza soluzione di continuità con RFI SpA, è disposta dal D.L. 25-6-2008 n. 112 (Art. 12) e dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133.

È, incidentalmente, da considerare che l'importo complessivo dei rimborsi da riconoscere, ai sensi dal ricordato D.L. n. 7 del 2007, ai general contractors, per gli "oneri delle attività progettuali e preliminari ai lavori di costruzione oggetto di revoca, nei limiti dei soli costi effettivamente sostenuti"³⁵ era stato stimato, in sede di presentazione della normativa, in circa 240-250 milioni di euro. L'eventuale maggior costo nelle previsioni di cui al decreto doveva essere compensato dalle economie conseguibili con affidamenti e tipologia contrattuale in regime di appalto integrato, a gara pubblica, complessivamente valutabili in 1,5 miliardi di euro.

In merito all'ottemperanza da parte di RFI della norma da ultimo

³⁵ E' così disposto dal D.L. n. 7 del 2007.

intervenuta (e cioè dell'art. 12 del DL 112 del 2008), va tenuto conto di un complesso di circostanze ostative, o comunque sfavorevoli, che sono apparse tali da ingenerare dubbi ed incertezze operative.

Le circostanze sono state evidenziate dall'Amministratore delegato di Ferrovie dello Stato, con lettera in data 19 settembre 2008, con la quale ha richiesto alle Istituzioni interessate (Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero dell'Economia, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, AVCP, Corte dei Conti) la costituzione di un tavolo congiunto "per la individuazione di soluzioni che tutelino, in massimo grado, tutti gli interessi pubblici coinvolti nella vicenda, evitando inutili dispersioni di risorse", nel dichiarato intento di aderire anche alla sollecitazione della Sezione di controllo sulla gestione della Corte dei Conti, che nella Relazione sul Corridoio V aveva stigmatizzato l'assenza nella gestione del Sistema AV/AC di un "riferimento unitario ad un determinato centro di responsabilità".

In risposta, il Ministro delle Infrastrutture e trasporti ha espressamente ribadito l'esigenza che RFI dia corso alle univoche previsioni legislative, che stabiliscono il ripristino dei rapporti contrattuali con i general contractors, garantendo con la propria azione la migliore efficacia ed efficienza nell'impiego delle risorse che saranno rese disponibili.

L'Amministratore delegato della Capogruppo, in altra nota del 3 dicembre 2008, ha formalmente rappresentato che le opere da realizzare non hanno, allo stato, integrale copertura finanziaria e che occorrerà, quindi, che anche i general contractors prendano atto della situazione, al fine di pervenire ad un ragionevole punto di equilibrio che tenga conto del fatto che, in mancanza delle risorse occorrenti, da un lato il Gruppo FS non è in grado di provvedere al pagamento dei corrispettivi e, d'altro lato, gli stessi general contractors avrebbero difficoltà a effettuare prestazioni senza sapere quando le necessarie risorse potranno essere disponibili per il pagamento dei corrispettivi.

È anche da sottolineare che il ripristino *ex lege* delle Convenzioni non ha, allo stato, determinato l'abbandono dei giudizi arbitrali in corso, attivati da parte dei Contraenti Generali, all'entrata in vigore della predetta normativa d'urgenza del D.L. n. 7 del 2007³⁶, e rischia di costituire un fattore di ulteriore

³⁶ I general contractors hanno promosso giudizi arbitrali di contestazione di inadempimenti nei confronti di TAV e di conseguente risarcimento dei danni. TAV si è costituita negli arbitrati asserendo l'intervenuto scioglimento *ex lege* delle Convenzioni, respingendo gli addebiti ad essa attribuiti dai general contractor ed, a sua volta, contestando inadempimenti dei medesimi general contractor.

incremento del contenzioso e di ritardi di realizzazione, a causa della attuale indisponibilità delle risorse necessarie per la realizzazione delle opere.

Sulle problematiche è intervenuta anche l’Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, che nel gennaio del 2009, ha ribadito e chiarito rilievi già formulati in una precedente specifica delibera (la n. 26/2008). In sintesi, l’AVCP sottolinea la necessità di garantire, per la corretta gestione del sistema dell’Alta Velocità/Alta Capacità:

- a) il principio di concorrenza, per la cui tutela è stato ribadito che i general contractors dovranno appaltare ad imprese terze, selezionate con gara, una quota non inferiore al 60% dei lavori;
- b) il principio di economicità, in merito al quale l’Autorità ha suggerito di valutare, ove ne ricorrano gli estremi, il ricorso all’istituto della eccessiva onerosità sopravvenuta ex art. 1467 c.c., precisando che ciò consentirebbe ai general contractors di offrire, per non incorrere nella risoluzione, la *reductio ad aequitatem* del contratto, con una modifica degli accordi idonea a consentire di acquisire alle finanze pubbliche i ribassi d’asta offerti delle imprese terze appaltatrici;
- c) una adeguata progettazione esecutiva delle opere fin dal momento dell’affidamento dei lavori, in modo da assicurare “la certezza della spesa pubblica per la realizzazione delle opere”.

Può per completezza aggiungersi che è di recente intervenuta una delibera del CIPE, adottata nella seduta del 6 marzo 2009, con la quale sono stati disposti finanziamenti per complessivi 2.750 milioni di euro per una serie di interventi sull’infrastruttura ferroviaria - tra cui la tratta AV/AC Treviglio Brescia della linea AV/AC Milano-Verona ed il Terzo Valico dei Giovi della Linea AV/AC Milano-Genova³⁷. A seguito di tale intervento, il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti ha costituito un “Tavolo di confronto sistematico” nell’ambito del quale esaminare le diverse problematiche riguardanti gli investimenti.

Da tutto quanto precede, risulta una situazione di estrema incertezza operativa, che si riverbera inevitabilmente sull’attuazione del piano degli

³⁷ Secondo RFI lo stanziamento è ancora largamente insufficiente per il finanziamento delle opere.

investimenti e delle politiche strategiche del settore nonché la difficoltà di gestire con criteri di razionalità imprenditoriale l'attuazione del piano degli investimenti, in relazione ad infrastrutture di primario rilievo nazionale.

La Corte non può non richiamare l'attenzione sulla straordinaria complessità del quadro che emerge, che deve essere valutato in tutte le implicazioni, per individuare tempestivamente i possibili rimedi e le scelte più opportune, sia ai fini del contenimento dei costi sia al fine di evitare negative ripercussioni sull'ordinato andamento dei lavori.

In ogni caso, esigenza primaria è quella di pervenire a maggiori certezze sulla entità dei finanziamenti necessari e sostenibili, sia dallo Stato che da RFI.

In tal senso depongono anche le deliberazioni nn. 18 e 19 del 13 novembre 2008 della Sezione centrale di controllo di legittimità della Corte dei conti, nelle quali è ribadito che, sulla base del quadro normativo di riferimento, la funzione programmatica della spesa affidata al CIPE, in sede di approvazione dei progetti preliminari e definitivi delle opere pubbliche, implica la necessità dell'indicazione delle forme e fonti di finanziamento per la copertura della spesa con precisione e dettaglio, evitando indeterminatezza e genericità³⁸.

1.3 Il contratto di programma e le contribuzioni pubbliche nei confronti di RFI

Con il contratto di programma³⁹ sono disciplinati i rapporti tra il Ministero delle Infrastrutture e RFI, con la determinazione degli oneri statali destinati alla manutenzione delle infrastrutture, nonché dei finanziamenti - sempre dello Stato - finalizzati al potenziamento della rete ferroviaria esistente. Il contratto è stipulato, nei limiti delle risorse annualmente iscritte nel bilancio dello Stato, nel rispetto dei principi di indipendenza patrimoniale, gestionale e contabile dello Stato, di economicità in relazione alla qualità del

³⁸ La Corte ha affermato, conseguentemente, la necessità che la delibera CIPE rechi, nella parte dispositiva, una apposita tabella che ricostruisca dette forme e fonti di copertura unitamente alla pertinente documentazione dimostrativa, affinché rimanga pienamente e direttamente imputabile al Comitato interministeriale, organismo legittimato dalle norme all'esercizio di tale funzione, la scelta programmatica di spesa, responsabilmente qualificata dalla individuazione delle pertinenti fonti di copertura così come richiesto dalla vigente normativa.

³⁹ Il Cipe ha dapprima prorogato per l'anno 2006, con delibera 159/2005, il Contratto di Programma 2001- 2005. In data 20 luglio 2007 ha approvato il contratto di programma 2007-2011, che è stato, poi, sottoscritto il 31 ottobre 2007.

servizio prestato e di programmazione delle attività, degli investimenti e dei finanziamenti miranti alla realizzazione dell'equilibrio economico-finanziario e degli obiettivi tecnici e commerciali, con indicazione dei mezzi per farvi fronte.

Il volume delle risorse assegnate, con il contratto di programma, per la manutenzione dell'infrastruttura, nel periodo 2004-2007, è stato il seguente: 1,3 milioni di euro per il 2004, 1,3 milioni per il 2005, 900 mila euro per il 2006, **1,1 milioni per 2007.**

Il nuovo Contratto 2007-2011 - Parte Investimenti - è stato sottoscritto tra RFI e il Ministero delle Infrastrutture in data 31 ottobre 2007, a seguito di un complesso iter procedurale e ottenuti i pareri favorevoli della IX Commissione permanente della Camera dei Deputati e dell'VIII Commissione permanente del Senato.

Le parti avevano già, in data 22 maggio 2007, siglato uno schema di Contratto approvato dal CIPE (Comitato Interministeriale Programmazione Economica) nella seduta del 20 luglio 2007; il comitato, con delibera n. 63, aveva espresso parere favorevole con talune prescrizioni invitando altresì il Ministro delle Infrastrutture a sottoporre l'atto alle competenti commissioni parlamentari per il prescritto parere⁴⁰.

Il nuovo contratto ha validità quinquennale, con operatività dal 1 gennaio 2007 al 31 dicembre 2011, ed ha per oggetto la disciplina dei rapporti tra lo Stato e RFI con riguardo alla realizzazione degli investimenti per l'Infrastruttura ferroviaria, la manutenzione straordinaria ed il rinnovo dell'Infrastruttura medesima, nonché l'adozione di tutte le misure, gli interventi, le attività e le opere per il miglioramento della qualità dei servizi, dello sviluppo dell'Infrastruttura ferroviaria e del rispetto dei livelli di sicurezza compatibili con l'evoluzione tecnologica. Tale contratto, diversamente che in passato, non regola più i servizi in conto esercizio che saranno disciplinati in un separato documento contrattuale, in corso di definizione⁴¹.

⁴⁰ RFI risulta aver ottemperato agli obblighi di informativa ancora in essere derivanti dal precedente Contratto Programma 2001-2005 (art. 20 comma 2 lettera e), trasmettendo ai Ministeri competenti la "Relazione sullo stato di attuazione degli investimenti al 31 dicembre 2006" (nelle due edizioni di marzo con dati di pre-consuntivo e giugno con dati definitivi) in continuità con i monitoraggi effettuati in precedenza.

⁴¹ In merito all'iter approvativo seguito per la definizione del nuovo contratto di programma - parte servizi, nel mese di luglio 2007 è stato avviato un tavolo tecnico con le competenti strutture del Ministero delle Infrastrutture e del Ministero dell'Economia e delle Finanze con l'obiettivo di definire il nuovo schema di contratto di servizio, con particolare riguardo all'oggetto della prestazione ed ai meccanismi contrattuali. Il contratto individua come oggetto il servizio di "disponibilità" della rete ferroviaria in concessione ad RFI, definito come: "regolare e costante