

Determinazione n. 124/2010

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 21 dicembre 2010;

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 7 marzo 2007, che dà atto della permanenza del controllo della Corte dei conti su Rete ferroviaria italiana (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;

visti i bilanci di esercizio di Rete ferroviaria italiana (RFI) S.p.A., relativi agli esercizi finanziari 2008 e 2009, 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 gli esercizi 2008 e 2009;

ritenuto che, assolto così ogni prescritto incumbente, 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, perchè 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 i bilanci per gli esercizi 2008 e 2009 – corredati delle 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 gli esercizi 2008 e 2009.

L'ESTENSORE

f.to Adolfo T. De Girolamo

IL PRESIDENTE

f.to Raffaele Squitieri

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DI *RETE FERROVIARIA ITALIANA (R.F.I.) S.p.A.* PER GLI ESERCIZI 2008-2009

SOMMARIO

PREMESSA. – 1. Notazioni generali e quadro normativo-istituzionale di riferimento. - 1.1. I compiti istituzionali di Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. e gli interventi normativi. - 1.2. L'attuazione del progetto alta velocità/alta capacità. - 1.3. La pianificazione delle attività, il contratto di programma e le contribuzioni pubbliche. - 1.4. Gli investimenti. - 1.5. Il ruolo istituzionale di RFI S.p.A.: criticità e prospettive future. – 2. Struttura ed organizzazione societaria. - 2.1. Gli organi sociali ed i relativi compensi. - 2.2. L'articolazione organizzativa e la *Corporate governance*. - 2.3. L'*Internal auditing*. - 2.4. Il Modello Organizzativo ex decreto legislativo n. 231/2001. - 2.5. Il Dirigente preposto alla redazione dei documenti contabili. - 2.6. Le società partecipate. – 3. Risorse umane. - 3.1. La consistenza del personale ed il relativo costo. - 3.2. La formazione. - 3.3. La sicurezza sul lavoro. - 3.4. Le consulenze. - 3.5. Il contenzioso. – 4. Gestione economica, patrimoniale e finanziaria. - 4.1. Notazioni di sintesi sulla gestione. - 4.2. Il bilancio in generale. - 4.3. Lo stato patrimoniale. - 4.4. Il conto economico. - 4.5. L'andamento della gestione di TAV S.p.A.. – 5. Considerazioni conclusive.

PAGINA BIANCA

PREMESSA

Con la presente relazione la Corte dei conti riferisce al Parlamento il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria di Rete Ferroviaria Italiana (R.F.I.) S.p.A. per gli esercizi 2008-2009, e sulle susseguenti vicende di maggior rilievo, fino a data corrente, ai sensi dell'art. 19 della legge 17 maggio 1985, n. 210, e dell'art. 2 della legge 21 marzo 1958, n. 259.

L'ultima relazione presentata, approvata da questa Sezione con determinazione n. 44 del 3 luglio 2009, riguardante l'esercizio 2007, è inserita nella raccolta dei documenti parlamentari della XVI legislatura, doc. XV, n. 109.

Può utilmente ricordarsi che, per la gestione di Ferrovie dello Stato SpA, Capogruppo e controllante di RFI SpA, la Sezione adotta altro specifico referto, giovandosi della "assistenza" di un Magistrato delegato alle sedute degli Organi di gestione della Società, ai sensi dell'art. 12 della legge n. 259 del 1958, modulo di controllo adottato a valere dall'esercizio 2007¹, giusta decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 7 marzo 2007.

¹ Su tale tematica si è riferito nella precedente citata relazione per l'esercizio 2007.

1. NOTAZIONI GENERALI E QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

1.1 I compiti istituzionali di Rete Ferroviaria italiana S.p.A. e gli interventi normativi

Rete Ferroviaria italiana (RFI) S.p.A. è la Società del Gruppo Ferrovie dello Stato che assolve, ai sensi del decreto legislativo 188/2003 e successive modifiche, ai compiti di Gestore dell'Infrastruttura ferroviaria nazionale².

Sulle vicende relative alla costituzione di Rete Ferroviaria Italiana S.p.A., e sulla missione istituzionale della stessa nell'ambito del "Gruppo Ferrovie" si è già diffusamente riferito nella precedente relazione per l'esercizio 2007.

Nella medesima relazione si è fatto cenno dei rilevanti compiti in materia di sicurezza ferroviaria affidati alla neo-istituita Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie, di cui al decreto legislativo 10 agosto 2007, n. 162³, chiamata a stabilire - 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 ferroviaria. In proposito la Corte ha osservato che l'istituzione dell'Agenzia risponde all'esigenza di affidare ad un soggetto terzo - esterno al Gruppo FS - tutte le attribuzioni in tema di sicurezza del trasporto ferroviario, con delimitazione della collocazione istituzionale del Gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale (Rete ferroviaria italiana SpA), che deve restare estraneo agli aspetti regolatori del sistema.

E' da evidenziare che, al fine di consentire all'Agenzia Nazionale lo svolgimento dei compiti affidatili, è stata stipulata - in data 21 maggio 2008 - una Convenzione fra il Ministero dei Trasporti, Ferrovie dello Stato S.p.A. e l'Agenzia.

Tale Convenzione ha fissato le linee guida per il passaggio delle competenze da RFI all'Agenzia, con la contemporanea utilizzazione da parte dell'Agenzia stessa del personale di RFI.

² La missione di RFI è quella di svolgere il ruolo di Gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale, secondo quanto stabilito dall'Atto di Concessione ed in base al Contratto di Programma, e, giusta il Decreto legislativo 188/2003 di: sviluppare la tecnologia dei sistemi e dei materiali; assicurare la piena fruibilità ed il costante mantenimento in efficienza delle linee e delle infrastrutture ferroviarie; destinare gli investimenti al potenziamento, all'ammodernamento tecnologico e allo sviluppo delle linee e degli impianti ferroviari; presidiare il comparto navigazione; provvedere alla sorveglianza sanitaria dei dipendenti, degli ambienti di lavoro, dei servizi offerti e dei luoghi aperti alla clientela; coordinare le attività di ricerca dell'Istituto sperimentale sui materiali, sui prodotti e sull'ambiente; promuovere l'integrazione dell'infrastruttura italiana nella Rete Ferroviaria Europea, coordinandosi con i Paesi dell'UE in merito agli standard di qualità, alle azioni e alle strategie di commercializzazione dei servizi.

³ Di attuazione delle direttive 2004/49/CE e 2004/51/CE relative alla sicurezza e allo sviluppo delle ferrovie comunitarie.

Nel corso dell'anno 2008, con successivi verbali tra le parti si è compiutamente operato il trasferimento delle seguenti competenze, in precedenza in capo a RFI:

- emanazione di norme e standard di sicurezza della circolazione ferroviaria;
- definizione di standard tecnici del materiale rotabile;
- omologazione del materiale rotabile o di sue parti, per ciò che concerne la sicurezza della circolazione;
- rilascio, rinnovo, modifica e revoca del certificato di sicurezza alle imprese ferroviarie;
- attività di ispezione e audit, nonché di monitoraggio sulla sicurezza della circolazione.

È stato sottoscritto, in data 22 dicembre 2009, altro Verbale, con effetto dal 1° gennaio 2010, in attuazione della Convenzione del 21 maggio 2008, tra la stessa ANSF e Ferrovie dello Stato S.p.A. che trasferisce all'Agenzia le restanti attribuzioni in materia di sicurezza della circolazione già in capo al Gestore dell'Infrastruttura non trasferite in precedenza, e cioè quelle di:

- autorizzazione alla messa in servizio di materiale rotabile in relazione ai sottosistemi di bordo sviluppati da RFI;
- autorizzazione alla messa in servizio dei rimanenti sottosistemi interoperabili (al momento solo il materiale rotabile è di competenza dell'Agenzia);
- verifica di conformità dei componenti di interoperabilità dei rimanenti sottosistemi;
- attività di omologazione dei rimanenti sottosistemi;
- attività ispettiva sul Gestore dell'Infrastruttura.

Tra le innovazioni normative di interesse intervenute nel periodo in esame è da segnalare la Legge n. 133 del 2008, di "Conversione in Legge, con modificazioni, del decreto legge 25 giugno 2008, n.112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria" che ha operato riduzioni sugli stanziamenti di cassa a "legislazione vigente" per il periodo 2009-2011 per un importo complessivo pari a 3.561 milioni di euro.

Il medesimo D. L. n. 112 del 2008, all'art. 18, comma 2, ha, altresì, previsto che, a decorrere dal sessantesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore della legge di conversione, le società a partecipazione pubblica totale o di controllo

adottano, con propri provvedimenti, criteri e modalità per il reclutamento del personale e per il conferimento degli incarichi nel rispetto dei principi, anche di derivazione comunitaria, di trasparenza, pubblicità e imparzialità.

Il Decreto Legge 29 novembre 2008, n. 185, - convertito con modificazioni dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2 - riguardante "Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale" contiene, agli articoli 21 e 25, disposizioni di interesse del Gruppo FS sotto diversi profili.

In particolare l'art. 21 comma 1, ha autorizzato la concessione di contributi quindicennali per la prosecuzione degli interventi di realizzazione di opere strategiche di preminente interesse nazionale (legge 443/2001, Legge Obiettivo) per un valore nominale di 3.150 milioni di euro, la cui allocazione non viene definita, e quindi restando in attesa del normale iter procedurale che attribuisca gli stanziamenti ai singoli progetti d'investimento ed ai diversi beneficiari, rimane ancora da definire un' eventuale quota a beneficio di RFI.

L'art. 25, comma 1, ha invece istituito un fondo per gli investimenti del Gruppo Ferrovie dello Stato, pari a 960 milioni di euro per l'anno 2009, che è stato ripartito con il Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze, di concerto con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti n. 59274 del 22 luglio 2009, sulla base del criterio di attribuzione geografica previsto dal successivo comma 3 (15% per investimenti al nord, 85% per investimenti al sud). La quota di spettanza di RFI è stata pari a 460 milioni di Euro.

In data 22 dicembre 2008 è stata emanata la Legge Finanziaria 2009 (L. n. 203 recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato") che ha recepito quanto disposto dalla Legge 133 del 2008 in tema di defianziamento, apportando la riduzione prevista (3.561 milioni di euro) sulle risorse di cassa di Tabella F per il triennio 2009-2011.

Per l'anno 2009 non sono state previste risorse aggiuntive di competenza.

Degna di nota è anche la Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 7 luglio 2009, emanata d'intesa con il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti e con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, che, nell'ottica di favorire una crescente concorrenzialità nel settore ferroviario, ha definito le linee di indirizzo in relazione agli impianti/scali merci funzionali alla operatività del trasporto merci sulla rete ferroviaria italiana, nonché in relazione agli impianti di manutenzione del rotabile funzionali all'operatività del Gestore, delle aree di ricovero, sosta e

fornitura di servizi ai treni e all'accesso all'infrastruttura ferroviaria nazionale.

Approfondimenti sulle misure previste dalla direttiva e sulla compatibilità delle medesime con il quadro giuridico europeo (Direttive 2001/12/CE e 2001/14/CE) sono stati avviati dalla Commissione Europea, che, in data 27 gennaio 2010, ha inviato apposita comunicazione al Ministero delle Infrastrutture e Trasporti.

L'annullamento e/o la riforma della Direttiva, dei relativi atti connessi, consequenziali e presupposti, nonché di tutti gli atti applicativi della Direttiva medesima, sono stati richiesti, invece, con ricorso straordinario al Presidente della Repubblica del 16 novembre 2009 – proposto contro la Presidenza del Consiglio dei Ministri, MEF, MIT, FS, RFI e Trenitalia - da 13 imprese ferroviarie operanti nel settore merci e dall'Associazione FerCargo⁴.

Altro atto di indirizzo è stato emanato dal Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT) a seguito del gravissimo incidente ferroviario verificatosi in prossimità della stazione ferroviaria di Viareggio, in data 29 giugno 2009; con il medesimo si impegna il Gruppo Ferrovie dello Stato ad alcune attività particolarmente significative ai fini dell'incremento del livello di sicurezza nel settore trasporto ferroviario.

La Legge 99 del 23 luglio 2009 recante "Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia", all'art. 62, ha apportato modifiche al Decreto Legislativo 8 luglio 2003, n. 188, introducendo rilevanti modifiche al quadro regolatorio del trasporto ferroviario.

Con la legge n. 99 del 23 luglio 2009 sono intervenuti chiarimenti interpretativi ed applicativi circa l'entità e la modalità degli addebiti alle Imprese Ferroviarie del costo di approvvigionamento dell'energia elettrica destinata alla trazione, sostenuto dal Gestore Infrastruttura.

In data 11 dicembre 2009 - a seguito dell'espletamento della procedura di consultazione con i soggetti interessati (IF, Regioni, Province Autonome e Richiedenti, Ministero) prevista dall'art.13 del D.Lgs. 188/2003- con Disposizione n. 22 dell'Amministratore Delegato di RFI, è stato disposto l'aggiornamento del Prospetto Informativo della Rete (PIR) valido dal 13 dicembre 2009 all'11 dicembre

⁴ Il giudizio è allo stato pendente.

2010.

1.2 L'attuazione del progetto alta velocità/alta capacità

Nella precedente relazione sulla gestione finanziaria di RFI SpA per l'esercizio 2007, la Corte ha proceduto ad una analisi dettagliata dello stato e dei costi⁵ del progetto, dalla sua origine in poi, soffermandosi sulla lievitazione della relativa spesa e sulla difficoltà di individuazione delle cause reali della stessa⁶.

Può ricordarsi che con la Convenzione RFI – TAV del 9 dicembre 2003 sono stati ridefiniti i rapporti e i rispettivi ruoli di TAV e di RFI e, in particolare:

- lo sfruttamento economico dei Nodi, dei Lotti e delle tratte è stato attribuito a RFI, nella sua qualità di Gestore della infrastruttura ferroviaria nazionale;
- il perimetro della tratta Milano – Genova si è ridotto al Terzo Valico dei Giovi;
- sono stati scorporati dallo scopo della attività di TAV e assegnati nella competenza di RFI i lavori di adeguamento dei Nodi di Verona, Torino, Milano, Genova, Firenze e della direttissima Firenze – Roma.

Il 18 dicembre 2007, con il Primo Atto Modificativo alla Convenzione del 2003, è stato ulteriormente ridefinito il perimetro di competenza TAV scorporando dalle sue attività anche:

- i nodi di Bologna, Roma e Napoli della linea AV/AC Torino – Milano – Napoli, consentendo così di realizzare direttamente da parte di RFI quei lavori che per loro natura interferiscono maggiormente con l'esercizio ferroviario;
- le tratte Terzo Valico dei Giovi, Milano – Verona e Verona – Padova del Resto del Sistema.

In definitiva, a seguito degli Atti successivamente stipulati nel corso del tempo, ad oggi sono rimasti nella competenza di TAV le seguenti tratte che costituiscono l'ossatura della linea AV/AC Torino – Milano – Napoli:

Tratta Torino – Milano (sub tratte Torino – Novara e Novara – Milano);

⁵ Si è evidenziato che i costi sono aumentati, per la parte del progetto attuata, dai 15,5 miliardi di euro previsti nel 1992, ai 32 miliardi di euro quantificati nel 2006, con un costo medio a km per le linee realizzate - sempre sulla base delle valutazioni e delle stime della stessa Società - pari a 32 milioni, con un incremento prevedibile a 45 milioni a km per le linee in corso di realizzazione o di progettazione.

⁶ Nella parte specifica della relazione precedente si osserva, tra l'altro, che "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 affidamento; alle specifiche progettuali italiane, quali l'alta capacità, l'orografia e la sismicità del territorio; alle prescrizioni ambientali e territoriali; all'antropizzazione del territorio ed all'acquisizione aree; all'innovazione tecnologica e adeguamento nuove norme".

Tratta Milano – Bologna;

Tratta Bologna – Firenze;

Tratta Roma – Napoli.

In accordo con quanto previsto nella sopra richiamata Convenzione del 2003 ogni tratta, sub tratta o lotto funzionale che viene attivato all'esercizio passa in asset a RFI.

Nel corso del periodo in esame, ed in particolare nel 2009 – come dato atto nella relazione al bilancio di esercizio della Società - il progetto Alta Velocità/Alta Capacità – in coerenza con quanto a suo tempo stabilito dalla Convenzione del 9 dicembre 2003 tra RFI e TAV (e successive modifiche) – ha registrato il suo sostanziale completamento, per le linee nazionali, e TAV ha conseguito, quindi l'obiettivo concernente l'attivazione delle linee Alta Velocità/Alta Capacità ad essa affidate.

Su tutta la linea AV/AC Torino – Milano – Napoli è stato possibile avviare l'esercizio commerciale, pur in attesa del completamento dei lavori all'interno dei Nodi (in particolar modo di quelli di Bologna e Firenze) che dovrebbero consentire un ulteriore incremento della qualità del servizio, in termini di velocità, di frequenza, di puntualità.

Nella tabella che segue si riporta sinteticamente la situazione delle attività dei progetti.

La linea AV/AC Torino – Milano – Napoli è nel suo insieme collocata nella tabella A05 dell'Aggiornamento 2009 del Contratto di Programma 2007-2011 approvato dal CIPE nel 2010, ed il cui iter è in corso di perfezionamento.

Linea AV/AC Torino - Milano - Napoli*(finanziamento pubblico e ricorso al mercato)*

Descrizione	Stato dei lavori
Tratta AV/AC Torino - Milano : subtratta Torino - Novara	Attivata a febbraio 2006
Tratta AV/AC Torino - Milano : subtratta Novara - Milano	Attivata a dicembre 2009
Nodo AV/AC di Milano	Attivato a dicembre 2008
Tratta AV/AC Milano - Bologna	Attivata a dicembre 2008
Nodo AV/AC di Bologna	Sono in corso i lavori del passante e della stazione sotterranea - (attivato passante in superficie a ottobre 2007)
Tratta AV/AC Bologna - Firenze	Attivata a dicembre 2009
Nodo AV/AC di Firenze	Lavori in corso
Direttissima Firenze - Roma (adeguam. a standard AV)	Completata la prima fase di interventi di adeguamento a standard AV
Nodo AV/AC di Roma	Attivato a ottobre 2006 (il collegamento nord sud è stato completato a maggio 2009)
Tratta AV/AC Roma - Napoli	Il lotto Roma - Gricignano è stato attivato a dicembre 2005, il lotto Gricignano - Napoli a dicembre 2009
Nodo AV/AC di Napoli	Penetrazione urbana attivata a dicembre 2007, l'innesto della tratta RM-NA a dicembre 2009, restano da completare il collegamento nord sud e la Stazione di Afragola

(ex) Resto del Sistema*(finanziamento interamente pubblico)*

Descrizione	Stato dei lavori
Linea AV/AC Milano - Verona: tratta Treviglio - Brescia	Progettazione definitiva approvata dal CIPE con Delibera n. 81 del 22 settembre 2009. In corso attività negoziali per avvio del Lotto Costruttivo finanziato
Linea AV/AC Milano - Verona: tratta Brescia - Verona	Progetto preliminare approvato dal CIPE a dicembre 2003 (Delibera CIPE 120 del 05/12/2003) ; in attesa del finanziamento per la prosecuzione delle attività
Nodo AV/AC di Verona	Progetto preliminare approvato dal CIPE nella Seduta del 30/31 gennaio 2008; in attesa della pubblicazione della delibera CIPE
Linea AV/AC Verona - Padova	Progetto preliminare approvato dal CIPE (Delibera CIPE n. 94 del 29/03/2006); in attesa della assegnazione di finanziamenti per il seguito delle attività.
Quadruplicamento Padova - Mestre	Attivato a dicembre 2006
Linea AV/AC Milano - Genova: Terzo Valico dei Giovi	In corso le attività negoziali per l'avvio del Primo Lotto Costruttivo (1° Lotto approvato nel corso della seduta CIPE del 06/11/2009)

(Fonte: RFI SpA)

Per quanto riguarda i progetti originariamente appartenenti al cosiddetto "Resto del Sistema" (Linea AV/AC MI – VR – VE e Terzo Valico dei Giovi) essi sono stati acquisiti nella responsabilità di RFI, ancorché i principali interventi, a seguito delle criticità finanziarie nel frattempo subentrate, si trovino in uno stato di attuazione iniziale.

Nel sopra richiamato Contratto di Programma alcuni degli interventi