

Determinazione e relazione della Sezione del controllo
sugli enti sul risultato del controllo eseguito sulla gestione
finanziaria di RETE FERROVIARIA ITALIANA
(RFI) S.p.A per gli esercizi 2011 e 2012

Relatore: Consigliere Claudio Gorelli

Ha collaborato per l'istruttoria e l'analisi gestionale la Dr.ssa Daniela Redelli

PAGINA BIANCA

Determinazione n. 123/2013**LA CORTE DEI CONTI****IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI**

nell'adunanza del 17 dicembre 2013;

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 1985;

visti i bilanci di esercizio di Rete ferroviaria italiana (RFI) S.p.A., relativi agli esercizi finanziari 2011 e 2012, 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 Claudio Gorelli 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 2011 e 2012;

considerato che dall'esame della gestione e della documentazione relativa ai suddetti esercizi sono emersi i seguenti elementi di rilievo:

– pur in presenza dei risultati gestionali positivi di RFI per gli ultimi esercizi analizzati, come già segnalato dalla Corte nei pregressi referti, il percorso di miglioramento aziendale intrapreso è fortemente condizionato dal quadro della finanza pubblica caratterizzato dalle politiche di contenimento della spesa e di risanamento del bilancio pubblico;

– RFI ha chiuso il bilancio 2011 con un risultato positivo di 98,105 milioni di euro con un incremento di 6,513 milioni di euro rispetto al 2010. Anche la gestione 2012 chiude con un risultato positivo di 160 milioni di euro (+61,8 milioni di euro rispetto al 2011) al netto delle imposte;

– nel periodo 2010/2012 il costo complessivo del personale si è ridotto del 7,6 per cento, il personale è diminuito del 10,4 per cento ed il costo medio unitario è cresciuto del 3,3 per cento;

– il patrimonio netto della Società si è attestato, al termine dell'esercizio 2011 a 33.183,9 milioni diminuito di circa 189,9 milioni rispetto al 2010 (euro 33.373,8 milioni); nel 2012 si è attestato invece a euro 33.004,7 milioni, diminuito di euro 179,2 milioni sul precedente esercizio;

– nel corso del 2011, gli investimenti infrastrutturali sono stati pari a 2.493 milioni di euro, con un decremento di 65 milioni di euro (circa – 2.5 per cento) rispetto al 2010. Nel corso del 2012 gli investimenti infrastrutturali sono stati pari a 2.242 milioni di euro, con un decremento di 251 milioni di euro (circa -10 per cento) rispetto all'esercizio precedente;

– la gestione finanziaria 2011 ha fuso in positivo per euro 2,3 milioni, con notevole aumento dei proventi finanziari. La gestione finanziaria 2012 ha chiuso invece in negativo di euro 62,2 milioni, evidenziando un peggioramento consistente sull'anno di comparazione, ciò in ragione tanto dell'aumento degli oneri finanziari quanto della riduzione dei proventi;

– il contratto di programma 2012-2014, parte servizi è stato siglato in data 29 novembre 2013 fra RFI e MIT, mentre il contratto di programma 2012-2016 parte investimenti si trova attualmente ancora in fase di proposta;

– per i possibili rilevanti oneri che ne possono derivare, si segnalano alcune vicende legate al contenzioso ed agli arbitrati riconducibili in buona parte alla gestione della società TAV incorporata per fusione dal 2010 in RFI;

– si segnala inoltre come nel 2012 la chiusura anticipata, richiesta dagli istituti di credito, di alcuni contratti "derivati" inerenti ai finanziamenti per l'AV abbia comportato un elevato onere per la società pari a 193,4 milioni di euro;

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 dei bilanci di esercizio – corredati 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 i bilanci relativi agli esercizi 2011-2012 – corredati delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione 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 per i suddetti esercizi.

L'ESTENSORE
f.to Claudio Gorelli

IL PRESIDENTE *f.f.*
f.to Ernesto Basile

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DI RETE FERROVIARIA ITALIANA (R.F.I.) S.P.A. PER GLI ESERCIZI 2011 e 2012

SOMMARIO

PREMESSA. – 1. NOTAZIONE GENERALE E QUADRO NORMATIVO-ISTITUZIONALE DI RIFERIMENTO. - 1.1 Il ruolo istituzionale di RFI interventi normativi. - 1.2 Il Contratto di programma: pianificazione delle attività e criticità. - 1.3 I contributi pubblici. - 1.4 Gli investimenti. - 1.5 Lo stato del progetto AV/AC (alta velocità/alta capacità). – 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 disegno legislativo n. 231/2001. - 2.5 Il Dirigente Preposto alla redazione dei documenti contabili. - 2.6 Le società partecipate ed il loro andamento. - 2.7 Operazioni di *asset allocation*. – 3. RISORSE UMANE. - 3.1 La consistenza del personale. - 3.2 Il costo del lavoro. - 3.3 La formazione. - 3.4 La sicurezza sul lavoro. - 3.5 Le conseguenze. – 4. GESTIONE PATRIMONIALE, ECONOMICA E FINANZIARIA. - 4.1 Fatti di rilievo. - 4.2 Situazione patrimoniale-finanziaria. Contratti derivanti. Patrimonio netto. - 4.3 Conto economico. Ricavi Costi. – 5. IL CONTENZIOSO. – 6. 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 2011 e 2012 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. 93 del 2012, riguardante l'esercizio 2010, è inserita nella raccolta dei documenti parlamentari della XVI legislatura, doc. XV, n.472.

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 dell'attività istituzionale svolta da un Magistrato delegato ad assistere alle sedute degli Organi di Amministrazione della Società, ai sensi dell'art. 12 della legge n. 259 del 1958.

1 NOTAZIONI GENERALI E QUADRO NORMATIVO-ISTITUZIONALE DI RIFERIMENTO

1.1 Il ruolo istituzionale di RFI e gli interventi normativi

Rete Ferroviaria Italiana spa (di seguito RFI) è la Società del Gruppo Ferrovie dello Stato Italiane preposta alla gestione dell'infrastruttura ferroviaria nazionale in forza dell'atto di concessione D.M. Trasporti e Navigazione 138/T del 31 ottobre 2000 – secondo quanto disposto dal DPR 277/98 che oltre ad istituire la figura del gestore dell'infrastruttura quale soggetto indipendente, ha anche *stabilito che i rapporti fra gestore e Stato siano regolati dall'Atto di concessione*. Con tale atto è stata rilasciata ad RFI la gestione dell'infrastruttura per la durata di 60 anni.

La società è proprietaria dell'infrastruttura in parte riveniente dall'ex Ente pubblico (e costituente parte del patrimonio dell'Ente stesso)¹ 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).

La Società assolve, ai sensi del decreto legislativo 188/2003 e successive modifiche, i compiti di Gestore dell'Infrastruttura nazionale che è utile richiamare:

- la progettazione, la costruzione, la messa in esercizio, la gestione e la manutenzione dell'infrastruttura ferroviaria nazionale di cui al D. Lgs. n. 188 del 2003 e successiva decretazione applicativa, ivi incluse le stazioni passeggeri e gli impianti merci modali e intermodali, nonché la gestione dei sistemi di controllo e di sicurezza connessi alla circolazione dei convogli, ivi compreso il sistema Alta Velocità/Alta Capacità;
- la promozione dell'integrazione delle infrastrutture ferroviarie e la cooperazione con altri gestori delle infrastrutture ferroviarie;

¹ RFI è proprietaria dei beni funzionali all'esercizio delle attività oggetto di concessione come si evince dalla seguente normativa:

Art. 15, comma 1, della legge 17 maggio 1985, n. 210: "I beni mobili ed immobili, trasferiti all'ente o comunque acquisiti nell'esercizio di attività di cui all'[articolo 2](#) della presente legge, costituiscono patrimonio giuridicamente ed amministrativamente distinto dai restanti beni delle amministrazioni pubbliche e di essi l'ente ha piena disponibilità secondo il regime civilistico della proprietà privata, salvi i limiti su di essi gravanti per le esigenze della difesa nazionale";

Art. 43, comma 2, legge 23.12.1998, n. 448 (così come modificato dall'art. 5 della legge 27.12.1999, n. 488): "L'acquisizione, l'attribuzione e la devoluzione dei beni immobili che risultano iscritti nel bilancio della società Ferrovie dello Stato S.p.A. al 31 dicembre 1997, così come certificato dalla società di revisione ed approvato dall'assemblea dei soci, si intendono avvenute a titolo di trasferimento di proprietà".

- gli altri compiti attribuiti al Gestore dell'Infrastruttura ai sensi della vigente normativa, quali: accesso all'infrastruttura ed ai servizi, riscossione del canone per l'utilizzo dell'infrastruttura da parte delle Imprese Ferroviarie, nonché ogni ulteriore attività necessaria o utile per il perseguimento dei fini istituzionali indicati dalle competenti Autorità nazionali e comunitarie.

La Corte, già nelle pregresse relazioni sulla gestione finanziaria di RFI, ha reiteratamente trattato le tematiche della collocazione istituzionale della Società, che, totalmente partecipata dalla Capogruppo Ferrovie dello Stato SpA, fa parte del Gruppo Ferrovie dello Stato, insieme con Trenitalia operatore del trasporto ferroviario, ed è nel contempo titolare della funzione di gestore della infrastruttura ferroviaria nazionale, con importanti compiti di interesse generale. La trattazione del ruolo di RFI appare particolarmente rilevante alla luce dei differenti interventi del legislatore comunitario tesi a raggiungere la piena liberalizzazione del settore del trasporto ferroviario, attraverso la netta separazione tra il soggetto deputato alla gestione dell'infrastruttura e l'operatore del trasporto ferroviario.

La liberalizzazione del settore del trasporto ferroviario è stata avviata a partire dai primi anni '90 con l'adozione di una nutrita serie di direttive e regolamenti, prima fra tutte la Direttiva 91/440/CEE che impone l'obbligo di separazione fra gestore della rete e esercente il servizio di trasporto, raggruppati a partire dal 2001 nei c.d. "pacchetti ferroviari" (i primi tre pacchetti già recepiti nel nostro ordinamento ed il "quarto pacchetto" presentato dalla Commissione UE a gennaio scorso) che puntano alla realizzazione di alcuni qualificanti obiettivi: ampliamento del mercato attraverso l'accesso alla rete ferroviaria in modo equo e non discriminato, definizione di nuove regole per il funzionamento del mercato stesso, interoperabilità attraverso la definizione di standard tecnici, coordinamento e sviluppo delle infrastrutture, revisione della disciplina degli aiuti statali.

Si ricorda che in ottemperanza alla Direttiva CE 91/440, primo atto di derivazione comunitaria che, come detto, ha dato avvio al processo di liberalizzazione, si è adottata in Italia la separazione delle attività di gestione della rete (infrastrutture) da quelle relative alla prestazione del servizio ferroviario (trasporto), sia sul "piano contabile" che adottando una "separazione societaria": pertanto, a partire dal 1° luglio 2001, la nuova configurazione societaria del Gruppo FS vede il Ministero dell'Economia e delle Finanze proprietario al 100% del pacchetto azionario di "Ferrovie dello Stato S.p.A.", la quale detiene il 100% del pacchetto azionario di "Trenitalia S.p.A." (società

di trasporto ferroviario) e di "Rete Ferroviaria Italiana" -(RFI S.p.A.) (società di gestione dell'infrastruttura ferroviaria) giuridicamente distinte fra loro.

Il ruolo di RFI, nell'intento di garantire la netta separazione tra gestore e impresa ferroviaria è stato perseguito, con l'istituzione dell'Agenzia Nazionale per la Sicurezza delle Ferrovie, (ANSF) - organismo indipendente creato per disciplinare la sicurezza della circolazione ferroviaria sulla rete nazionale, vigilare sull'applicazione delle norme, rilasciare autorizzazioni e certificazioni e omologazioni alle imprese ed ai gestori di infrastrutture ferroviarie operanti in Italia - prevista dal Decreto Legislativo n. 162 del 10 agosto 2007, nonché con l'istituzione - in attuazione della direttiva 2001/14/CE² - dell'Ufficio per la regolazione dei servizi ferroviari (URSF), posto alle dirette dipendenze del Ministro *"per garantire assoluta autonomia e piena indipendenza di carattere organizzativo, giuridico e decisionale"*, svolgente le funzioni di organismo di regolazione nazionale - il cui ruolo e compiti sono definiti dall'articolo 37 del Decreto Legislativo 8 luglio 2003, n. 18.

Questa posizione è ratificata nella recente sentenza del 3 ottobre 2013 con cui la Corte di Giustizia Europea si è pronunciata in merito alla procedura di infrazione (causa C-369/11) avviata dalla Commissione Europea nei confronti di taluni Stati, tra cui l'Italia. I motivi di censura alla base della procedura di infrazione riguardavano il non corretto recepimento delle direttive comunitarie in materia di separazione del gestore dell'infrastruttura rispetto alla controllante Holding - censura mossa anche nei confronti di altri Stati tra cui Germania e Austria caratterizzati da un modello organizzativo e da un livello di separazione societaria analogo a quello del Gruppo Ferrovie dello Stato - nonché alla censura sui diritti di accesso all'infrastruttura. La Corte di Giustizia Europea si è pronunciata con la sentenza citata nella quale si dà atto della circostanza che la Commissione Europea, all'udienza dell'11 aprile 2013, ha rinunciato al primo motivo di gravame sopra citato ammettendo che il modello organizzativo in cui il gestore dell'infrastruttura è inserito in una struttura verticalmente integrata con a capo una holding - ovvero il modello italiano - non costituisce infrazione delle prescrizioni comunitarie in materia ferroviaria, mentre ha

² Nella direttiva 2001/14/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2001 è previsto (articolo 30) che "ciascuno Stato membro istituisce un organismo di regolamentazione. Detto organismo, che può essere il ministero competente in materia di trasporti o qualsiasi altro organismo, è indipendente, sul piano organizzativo, giuridico, decisionale e della strategia finanziaria, dai gestori dell'infrastruttura, dagli organismi preposti alla determinazione dei diritti, dagli organismi preposti all'assegnazione e dai richiedenti". Inoltre l'art. 6,3° così dispone: "Gli Stati membri adottano misure necessarie per garantire che le funzioni essenziali che determinano accesso equo e non discriminatorio all'infrastruttura, elencate nell'allegato II, siano attribuite a enti o società che non prestano a loro volta servizi di trasporto ferroviario indipendentemente dalle strutture organizzative è necessario provare che il presente obiettivo è stato realizzato. Gli Stati membri possono tuttavia incaricare le imprese ferroviarie della riscossione dei diritti e attribuire loro la responsabilità di gestione dell'infrastruttura ferroviaria, ad esempio investimenti, manutenzione e finanziamento."

accolto il ricorso della Commissione Europea, per il secondo motivo di gravame, statuendo che l'Italia è venuta meno agli obblighi comunitari poiché non garantisce l'indipendenza del gestore dell'infrastruttura per la determinazione dei diritti di accesso e la ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria.

La rispondenza dell'assetto attuale ai dettami comunitari risulta rafforzata dalla recente istituzione dell'Autorità di regolazione nel settore dei Trasporti³, la cui costituzione dovrebbe consentire, almeno in parte, di superare ulteriori criticità evidenziate dall'Unione europea in merito alla mancanza di indipendenza del Gestore dell'infrastruttura ferroviaria a cui sono sottratti i poteri di determinazione dei diritti di accesso alla rete⁴.

All'Autorità di regolazione nel settore dei trasporti sono affidati compiti significativi di regolazione, di promozione della concorrenza, di tutela dei consumatori, di condizioni eque e non discriminatorie di accesso alle infrastrutture e ai relativi servizi accessori da parte dei soggetti che esercitano servizi di trasporto, di adeguati livelli di efficienza e di qualità dei servizi, di livelli tariffari adeguati, trasparenti e orientati a costi di gestione efficienti.

In particolare, l'Autorità provvede a garantire, secondo metodologie che incentivino la concorrenza, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese e i consumatori, condizioni di accesso eque e non discriminatorie alle infrastrutture ferroviarie ed alle stazioni. Con specifico riferimento all'accesso all'infrastruttura ferroviaria, l'Autorità, in qualità di organismo di regolazione di cui all'*articolo 37 del d.lgs. n. 188/2003*, definisce i criteri per la determinazione dei pedaggi da parte del gestore dell'infrastruttura e per l'assegnazione delle tracce e della capacità e vigila sulla loro corretta applicazione da parte del gestore dell'infrastruttura.

L'Autorità, che subentra nelle funzioni all'Ufficio per la regolazione dei servizi ferroviari (URSF) del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, opera in piena autonomia, con indipendenza di giudizio e di valutazione, in conformità con la disciplina europea e nel rispetto del principio di sussidiarietà e delle competenze delle regioni e degli enti locali di cui al titolo V della parte seconda della Costituzione⁵. L'Autorità è chiamata, in definitiva, ad assolvere a compiti di regolazione del settore, anche attraverso

³ Art. 37 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici) convertito con modificazioni dalla L. 22 dicembre 2011, n. 214 successivamente modificato dall'art 36 c 1 lett. a) del decreto legge 1/2012 conv. dalla legge 27/2012 e successivamente dall'art 25 bis, c. 1 DL 69/2013 convertito dalla L. 98/2013.

⁴ Corte di Giustizia europea, Causa C-369/11, Commissione/Italia.

⁵ Con Decreto 9 agosto 2013 del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti sono stati nominati il Presidente ed i componenti dell'Autorità.

l'emanazione di direttive per assicurare la trasparenza, la disaggregazione e la separazione contabile e gestionale delle imprese regolate, anche in modo da distinguere costi e ricavi riguardanti le attività di servizio pubblico.

1.2 Il Contratto di programma: pianificazione delle attività e criticità

Il Decreto legislativo 8 luglio 2003, n. 188 e successive modifiche e integrazioni, recante l'attuazione delle direttive 2001/12/CE, 2001/13/CE e 2001/14/CE in materia ferroviaria, stabilisce che i rapporti tra lo Stato e RFI siano disciplinati da un Atto di concessione e da un Contratto di programma (parte servizi e parte investimenti), nei limiti delle risorse annualmente iscritte nel bilancio dello Stato.

In particolare, il Contratto di programma (CdP), parte investimenti, disciplina la realizzazione degli investimenti per l'infrastruttura ferroviaria e le relative modalità di finanziamento, mentre il Contratto di programma, parte servizi, disciplina la manutenzione ordinaria e straordinaria della rete ferroviaria, e le attività di *safety*, *security* e navigazione ferroviaria, secondo adeguati livelli di efficienza, sicurezza e affidabilità, nonché le modalità di finanziamento delle suddette attività.

Giova ricordare che oltre ai corrispettivi per l'infrastruttura e al contributo per i costi di sicurezza e di navigazione, RFI percepisce, altresì, dalle imprese ferroviarie che gestiscono il trasporto (persone e merci) il canone di accesso all'infrastruttura (pedaggio).

Il Contratto di programma viene stipulato per un periodo minimo di tre anni, con aggiornamento annuale, nel rispetto dei principi di indipendenza patrimoniale, gestionale e contabile di RFI dallo Stato, di economicità in relazione alla qualità del servizio prestato e di programmazione delle attività, degli investimenti e dei finanziamenti, mirante alla realizzazione dell'equilibrio finanziario e degli obiettivi tecnici e commerciali, indicando i mezzi per farvi fronte.

Difficilmente però alla scadenza è stato possibile procedere al rinnovo annuale, anche a causa del complesso iter di approvazione di tale atto negoziale che prevede una lunga trattativa fra le parti, condizionata dai sempre più stringenti vincoli di bilancio pubblico ed un articolato procedimento di valutazione (parere del CIPE; parere delle Commissioni di Camera e Senato; registrazione della Corte dei conti).

Nel periodo in esame RFI è stata finanziata attraverso il CdP 2007-2011 .