

DETERMINAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

Determinazione n. 36/96.

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DEGLI ENTI A CUI LO STATO CONTRIBUISCE IN VIA ORDINARIA

nell'adunanza del 2 luglio 1996;

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

vista la legge 21 marzo 1958, n. 259;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

vista la legge 17 maggio 1985, n. 210, con la quale l'Ente (ora Società per Azioni) Ferrovie dello Stato è stato sottoposto al controllo della Corte dei conti;

visti i conti consuntivi dell'Ente suddetto, relativi agli esercizi finanziari dal 1991 al 1994, nonché le annesse relazioni del Presidente e del Collegio dei Revisori, trasmessi alla Corte in adempimento dell'articolo 4 della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore Consigliere dottor Vittorio Lomazzi 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 dell'Ente per gli esercizi dal 1991 al 1994;

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 dei conti consuntivi — corredati delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione — della relazione come innanzi deliberata, che alla presente si unisce perché ne faccia parte integrante;

PER QUESTI MOTIVI

comunica, a norma dell'articolo 7 della legge n. 259 del 1958, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con i conti consuntivi per gli esercizi dal 1991 al 1994 corredati delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione — dell'Ente (ora Società per Azioni) Ferrovie dello Stato, l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso.

L'ESTENSORE
F.to: Lomazzi

IL PRESIDENTE
F.to: Coltelli

Depositata in Segreteria il 16 luglio 1996.

p.c.c.

IL DIRIGENTE SUPERIORE
(Dr. Roberto Serra)

RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA
GESTIONE FINANZIARIA DELL'ENTE FERROVIE DELLO STATO PER
GLI ESERCIZI DAL 1991 AL 1994

SOMMARIO

1. - Il controllo della Corte dei conti sulla Società	Pag.	13
2. - La costituzione della Società	»	14
3. - L'atto di concessione	»	20
4. - Adempimenti previsti dall'atto di concessione	»	26
4.1. - Fondo per la gestione speciale del debito delle Ferrovie dello Stato	»	26
4.2. - Poteri di indirizzo e di vigilanza del Ministro dei trasporti e della navigazione	»	33
4.3. - L'accesso all'infrastruttura ferroviaria	»	36
4.4. - Convenzione per l'utilizzo di personale. - Locali e rilascio di titoli gratuiti di viaggio	»	37
5. - I contratti di programma	»	38
5.1. - Il contratto di programma per gli anni 1991-1992	»	38
5.2. - Il contratto di programma per l'anno 1993	»	41
5.3. - Il contratto di programma per gli anni 1994-2000	»	46
5.4. - Considerazioni sui contratti di programma	»	58
6. - I contratti di servizio pubblico	»	60
6.1. - Il contratto di servizio pubblico per l'anno 1993	»	60
6.2. - Il contratto di servizio pubblico per gli anni 1994-1996	»	61

7. — Il personale	Pag.	65
7.1. — Il contratto collettivo nazionale di lavoro per il personale dirigente	»	65
7.2. — I contratti collettivi nazionali di lavoro per i dipendenti	»	68
7.3. — Consistenza del personale	»	72
7.4. — Il costo del lavoro	»	73
7.5. — Assunzione dall'esterno di personale dirigente	»	75
7.6. — Personale messo a disposizione di Amministrazioni pubbliche e Società del Gruppo Ferrovie dello Stato	»	78
8. — Le attività ed i risultati delle gestioni	»	80
8.1. — L'esercizio 1991	»	80
8.2. — L'esercizio 1992	»	81
8.3. — L'esercizio 1993	»	83
8.4. — L'esercizio 1994	»	87
9. — I bilanci di esercizio	»	90
9.1. — I conti economici degli esercizi 1991 e 1992	»	91
9.2. — I conti economici degli esercizi 1993 e 1994	»	96
9.3. — Gli stati patrimoniali degli esercizi 1991 e 1992	»	103
9.4. — Gli stati patrimoniali degli esercizi 1993 e 1994	»	110
9.5. — Il Fondo pensioni	»	119
9.6. — Il bilancio consolidato dell'esercizio 1994	»	120
10. — Considerazioni finali	»	122

1. Il controllo della Corte dei conti sulla Società.

La Corte dei conti ha riferito al Parlamento il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente Ferrovie dello Stato per gli esercizi 1989 e 1990 (cfr. Atti parlamentari, Camera dei Deputati, X Legislatura, Doc. XV, n. 227) ai sensi dell'art. 19 della legge 17 maggio 1985, n. 210, secondo il quale il controllo continuativo sulla gestione dell'Ente è esercitato con le modalità previste dagli articoli 5, 6, 7, 8 e 9 della legge 21 marzo 1958, n. 259, ed ha per oggetto l'efficienza economica e finanziaria dell'attività svolta nei singoli esercizi esaminati.

A seguito dell'emanazione del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 1992, n. 359, recante misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica, l'Ente è stato trasformato in società per azioni, a decorrere dal 12 agosto 1992, con apposita delibera del CIPE.

Successivamente, la Corte costituzionale con sentenza del 23 dicembre 1993, n. 466, pronunciata in sede di giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso con ricorso della Corte dei conti, ha statuito che spetta alla Corte medesima esercitare nei confronti delle società per azioni costituite a seguito della trasformazione dell'I.R.I., dell'E.N.I., dell'I.N.A. e dell'E.N.E.L., il potere di controllo di cui all'art. 12 della legge 21 marzo 1958, n. 259; controllo da esercitare, nelle forme e nei limiti in precedenza applicati, fino a quando permanga una partecipazione esclusiva o maggioritaria dello Stato al capitale azionario di tali società.

Questa Corte, pertanto, in considerazione del pronunciamento della Corte costituzionale, non può non affrontare il problema del tipo e delle modalità di controllo cui assoggettare la gestione delle Ferrovie dello Stato, alla luce dei parametri normativi contenuti nella legge n. 259 del 1958 e nell'art. 19 della legge n. 210 del 1985.

La prima di tali leggi, nel dare attuazione al disposto dell'art. 100, secondo comma, della Costituzione, ha individuato due diverse forme di controllo al quale sottoporre gli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, a secondo che ci si trovi di fronte a contribuzioni periodiche a carico del bilancio di una pubblica Amministrazione o azienda autonoma statale (art. 3) oppure di apporto al patrimonio in capitale o servizi sempre a carico di pubbliche Amministrazioni statali (art. 12). Ad entrambe le forme di controllo si applicano gli articoli 4, 5, 6, 7, 8 e 9 della predetta legge, che disciplinano gli obblighi degli enti, dei rappresentanti delle amministrazioni e delle aziende statali inseriti nei collegi sindacali o di revisione ed i poteri istruttori e di referto della apposita Sezione di controllo.

Infine, l'art. 19 della legge n. 210, nel definire "continuativo" il controllo sulla gestione dell'Ente, esplicita i contenuti del referto al Parlamento con riferimento "all'efficienza economica e finanziaria dell'attività svolta".

Appare, pertanto, non più procrastinabile il passaggio dalla forma di controllo previsto dall'art. 3, finora esercitato, a quello più penetrante e continuo di cui all'art. 12, che si caratterizza per l'assistenza del magistrato delegato dalla Sezione alle riunioni degli organi di amministrazione e di revisione della Società, al fine di poter più efficacemente svolgere le necessarie attività istruttorie per l'eventuale sottoposizione alla competente Sezione delle questioni di rilievo e per riferire al Parlamento sul risultato del controllo esercitato sulla gestione.

Né a tale conclusione è più di ostacolo il formale riferimento alla natura pubblica dell'ente sottoposto al controllo della Corte ex art. 12, avendo la Corte costituzionale chiarito che gli enti trasformati in società per azioni, anche alla luce degli indirizzi emersi in sede di normazione comunitaria, vanno ricompresi nella nozione sostanziale di "impresa pubblica", e sono assoggettati ad una sorta di "diritto speciale" che viene a specificarsi attraverso la previsione di norme particolari, differenziate da quelle proprie del regime tipico delle società per azioni, sia in tema di determinazione del capitale sociale, sia in tema di esercizio dei diritti dell'azionista, sia, infine, in tema di patti sociali, poteri speciali, clausole di gradimento, modifiche statutarie, ecc.

Si ritiene, pertanto, indispensabile l'adozione da parte dell'Autorità di governo del provvedimento formale di assoggettamento delle Ferrovie dello Stato S.p.A. alle modalità di controllo previste dall'art. 12 della legge n. 259 del 1958.

2. La costituzione della Società. Lo statuto e l'oggetto sociale. Gli organi.

Il decreto-legge 5 dicembre 1991, n. 386, convertito, senza modificazioni, nella legge 29 gennaio 1992, n. 35, ha previsto, all'art. 1, la trasformazione in società per azioni degli enti di gestione delle partecipazioni statali, degli altri enti pubblici economici, nonché delle aziende autonome statali in conformità agli indirizzi di politica economica e industriale, nel rispetto dei criteri di economicità e di efficienza, deliberati dal CIPE, su proposta del Ministro del bilancio e della programmazione economica, d'intesa con i Ministri competenti.

Il predetto Comitato, con delibera del 25 marzo 1992, dopo aver determinato gli indirizzi di politica economica ed industriale, stabilì che i singoli enti destinatari della normativa

in questione avrebbero predisposto, d'intesa con i Ministri competenti, ed in relazione alla specificità delle diverse situazioni, un programma di trasformazione in società per azioni con la indicazione di criteri, tempi e modi di attuazione.

In data 30 aprile 1992, l'Ente Ferrovie dello Stato formulò il richiesto programma, assentito dal Ministro dei trasporti, che individuava nella trasformazione in società per azioni lo strumento idoneo per riallineare i risultati economico-finanziari, la qualità del servizio e le potenzialità di sviluppo delle ferrovie italiane a quelle delle principali imprese ferroviarie europee, essenzialmente attraverso la flessibilità gestionale e societaria, il riordino organizzativo e la responsabilizzazione manageriale assicurata dal modello civilistico.

Tali obiettivi avrebbero dovuto essere perseguiti mediante:

1. il subentro della società per azioni all'Ente F.S. in tutti i rapporti fra Ente e Stato, incluso il contratto di programma del 23 gennaio 1991;
2. la effettiva disponibilità per la società per azioni del patrimonio della cessata azienda autonoma "Ferrovie dello Stato" trasferito all'Ente ai sensi dell'art. 1 della legge 17 maggio 1985, n. 210 e dell'art. 6, commi 9, 10 e 11 del decreto-legge 26 maggio 1992, n. 298;
3. un livello tariffario coerente con quello in vigore nei principali Stati CEE;
4. un contributo dello Stato e/o delle regioni a pareggio dei costi per il mantenimento in esercizio della "rete non commerciale";
5. la contrattualizzazione dei rapporti con lo Stato e con le regioni per l'acquisto dei servizi;
6. il finanziamento, mediante aumenti di capitale, degli investimenti e delle ristrutturazioni industriali;
7. la riorganizzazione e la riqualificazione delle risorse umane.

Il progetto di ristrutturazione doveva essere rivolto, inoltre, a consentire lo sviluppo e l'attuazione delle seguenti quattro componenti strategiche:

- il progetto "Alta velocità";
- il progetto "Aree urbane" per la riqualificazione delle città;
- il progetto "Trasporto locale" per l'integrazione di tutti i modi di trasporto regionale;
- il progetto "Merci" per dotare il Paese di un sistema logistico integrato.

In relazione a tale progetto il CIPE, con delibera del 12 giugno 1992, dispose l'avvio della procedura di trasformazione dell'Ente Ferrovie dello Stato in società per azioni, demandando al Ministro del bilancio, di intesa con il Ministro dei trasporti, l'adozione degli adempimenti di competenza ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge n. 35 del 1992 (rectius: del decreto-legge n. 386 del 1991).

Una forte accelerazione alla trasformazione dell'Ente in società per azioni è stata determinata dall'entrata in vigore del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 1992, n. 359, che, all'art. 18, ha previsto in capo al CIPE il potere di deliberare detta trasformazione per gli enti pubblici economici con i medesimi effetti prodotti dal decreto-legge in questione per IRI, ENI, INA e ENEL.

Pertanto, il CIPE, in data 12 agosto 1992, ha deliberato, con effetto dalla predetta data, la trasformazione dell'Ente Ferrovie dello Stato in società per azioni, alla quale dovevano continuare ad applicarsi le disposizioni relative al mantenimento delle concessioni disposte in favore dell'Ente e la possibilità di esercitare, fino all'emanazione di una nuova disciplina, le attribuzioni in materia di dichiarazione di pubblica utilità e di necessità ed urgenza (art. 14 del decreto n. 333). Inoltre, il capitale sociale era determinato con decreto del Ministro del tesoro in base al netto patrimoniale risultante dall'ultimo bilancio; le azioni erano attribuite al Ministero del tesoro; il Ministro del tesoro esercitava i diritti dell'azionista d'intesa coi Ministri del bilancio e dei trasporti; lo statuto della società sarebbe stato deliberato dalla prima assemblea (art. 15 del decreto n. 333).

Con decreto in data 13 agosto 1992, il Ministro del tesoro ha accertato, in via provvisoria, il capitale iniziale delle Ferrovie dello Stato S.p.A. in lire 42.417.892.391.000, in base al netto patrimoniale risultante dal bilancio dell'Ente al 31 dicembre 1991.

Nella prima assemblea straordinaria, tenutasi il 23 dicembre 1992, è stato approvato lo statuto della nuova società che ha assunto la denominazione di "Ferrovie dello Stato - Società di Trasporti e di Servizi per azioni". Ulteriori modificazioni al predetto statuto sono state introdotte nelle seguenti assemblee straordinarie:

- 26 febbraio 1993: modifiche ad alcuni articoli richieste dal Tribunale di Roma in sede di omologazione;
- 30 giugno 1993: modifica degli articoli 12 (Presidenza dell'Assemblea); 14 (Materie riservate all'Assemblea ordinaria); 16 (Presidente e Vice Presidente del Consiglio di Amministrazione); 17 (Riunioni e deliberazioni del Consiglio); 18 (Poteri del Consiglio - Deleghe); 19 (Rappresentanza della Società) su richiesta dell'unico azionista, analogamente a quanto avvenuto per l'ENI S.p.A.;
- 22 settembre 1993: modifica all'articolo 12 (Presidenza dell'Assemblea) richiesta dal Tribunale di Roma in sede di omologazione;
- 23 novembre 1993: modifica dell'articolo 8 (Obbligazioni) concernente l'attribuzione al Consiglio di Amministrazione, ai sensi dell'articolo 2420 ter c.c. e per un periodo di cinque anni, della facoltà di emettere, in una o più volte, obbligazioni fino ad un ammontare massimo di lire 25.000 miliardi;