

stabilite.

Si perviene dunque ad un momento importante che può segnare senz'altro una svolta sul futuro dell'Ente F.S., dal momento che alla realizzazione di una rete ad Alta Velocità viene, dall'Ente stesso, attribuito valore fondamentale al quale potrebbe essere legata l'esistenza stessa del sistema ferroviario.

Ulteriore autonomo e specifico rilievo riveste, inoltre, la delibera n. AS/931 del 10.7.1991, approvata con D.I. n. 131/T del 18.7.1991, costitutiva della Società "Metropolis S.p.A." avente, quale oggetto sociale, la valorizzazione, la razionalizzazione, lo sviluppo e la diversificazione del patrimonio immobiliare (e dei relativi servizi) dell'Ente F.S.. Tale delibera si innesta sul quadro di riferimento previsto dalla delibera n. AS/927 del 4.7.1991, con la quale si apportavano modifiche all'originario provvedimento n. AS/864 del 31.5.1991.

In tali atti si legge che il patrimonio ferroviario costituisce un aspetto fondamentale per il risanamento finanziario dell'Ente F.S. e che una sua adeguata utilizzazione e un suo razionale sfruttamento economico possono positivamente incidere, di riflesso, anche sull'efficienza del servizio pubblico.

Se ne rende inoltre esplicita la maturata, profonda convinzione circa l'opportunità di utilizzare strumenti societari, flessibili e snelli, per la valorizzazione di tale patrimonio e di coinvolgere, eventualmente, qualificati partners per operare sul mercato interno ed internazionale.

Si stabilisce che il rapporto tra l'Ente F.S. e le società da costituire sarà regolato da un contratto di mandato generale, comprendente atti che eccedono l'ordinaria amministrazione e conferito anche nell'interesse della mandataria, pertanto irrevocabile.

La già citata delibera n. AS/931 del 10.7.1991 approva, quindi, la costituzione della società Metropolis S.p.A. sulla base di tali considerazioni di fondo, e nel rispetto delle finalità e delle modalità operative contenute nell'Atto Costitutivo e nello Statuto.

In particolare, l'Atto Costitutivo, stipulato tra Ente F.S., B.N.C. e C.I.T. conferisce l'amministrazione della Società, ai sensi dell'art. 18 dello Statuto, ad un Consiglio di Amministrazione, composto da sette membri nominati con delibera n. AS/1054 dell'11.12.1991 che dura in carica tre anni. Le attribuzioni consiliari risultano comunque delegate al Vice presidente e ad un Amministratore delegato. Quest'ultimo, in particolare, può esercitare tutti i poteri inerenti alle attività operative dirette al perseguimento dell'oggetto sociale nonché alle attività di intermediazione commerciale.

La sua delega risulta limitata da quella attribuita al Vice presidente per atti inerenti ai rapporti col mercato finanziario, ai rapporti con partners commerciali ed investitori, ai processi di diversificazione e terziarizzazione, all'adeguamento dell'attività sociale agli indirizzi dell'Ente F.S.. In tale attività è comunque prevista l'assistenza dell'Amministratore Delegato.

E' opinione di questo Collegio che il conferimento di così ampi poteri a tale ultimo organo costituisce un elemento di per sè meritevole di

attenta ed approfondita valutazione, anche, se non soprattutto, alla luce della recentissima vicenda giudiziale che ha interessato il titolare ed alla quale l'Ente deve necessariamente ovviare con gli opportuni provvedimenti di ordine correttivo se vuole consentire che la Metropolis S.p.A. operi sul mercato in termini di totale affidabilità e trasparenza.

Con la delibera n. AS/991 del 2.10.1991, l'Ente ha, inoltre, approvato la costituzione di una società, denominata "Datasint - Società Informatica Trasporti S.p.A.".

L'iniziativa muove dalla considerazione della necessità e della opportunità di sviluppare un efficiente sistema informatico all'interno della strategia complessiva dell'Ente tesa a realizzare nuove diversificazioni produttive.

In base alla delibera n. AS/990 del 2.10.1991, che ne costituisce il provvedimento-quadro di base, è previsto il trasferimento delle funzioni della Divisione Informatica alla Datasint, con passaggio del complesso unitario di attività, risorse umane e risorse finanziarie.

Al riguardo, considerato che i provvedimenti con cui si delibera la costituzione della Società sono attualmente in attesa di approvazione da parte del Ministro dei Trasporti, cui è stato inviato ai sensi dell'art.2 lett. h) della legge 210/85, il Collegio ritiene di dover soprassedere ad ogni specifico ed analitico esame di merito in ordine alla piena ed assoluta adeguatezza di tutti gli strumenti operativi prescelti, nonchè alla acclarata esattezza delle formulate valutazioni di fattibilità, anche di ordine finanziario e contabile, riguardanti la

convenienza economica finale per l'Ente.

Tutte le iniziative societarie dell'Ente F.S., qui in rassegna, si ispirano al principio fissato all'art. 4.4 del citato Contratto di Programma siglato tra l'Amministratore Straordinario dell'Ente F.S. ed il Ministro dei Trasporti.

In tale sede, il Collegio ritiene di dover esprimere perplessità in ordine a talune nomine di propri rappresentanti in seno ai consigli di amministrazione delle predette società, ai sensi dell'art. 2458 c.c..

Spesso, infatti, l'Ente F.S. procede a nominare, conferendo, peraltro, ampi poteri di amministrazione, soggetti che risultano essere responsabili ai massimi livelli, di proprie strutture organizzative (Divisioni e Funzioni).

La contestuale titolarità di tali strutture e di cariche societarie in partecipate e/o controllate potrebbe paradossalmente generare conflitti di interesse per l'evidente analogia e la stretta connessione che corre tra i compiti istituzionali svolti dalle cennate strutture e l'oggetto sociale perseguito nelle summenzionate società del Gruppo F.S..

Tenuto inoltre conto che due contestuali incarichi ai massimi livelli non potrebbero consentire il pieno raggiungimento degli obiettivi connessi alla societarizzazione, è opinione di questo Collegio che il personale dirigenziale in atto chiamato a ricoprire tali elevate cariche societarie presso società del Gruppo F.S. venga posto in posizione di distacco ai sensi dell'art. 19 del C.C.N.L. vigente.

Ritornando all'art. 4 del Contratto di Programma, va evidenziato come in esso si concordi sulla necessità di una azione dell'Ente tesa a

cogliere, anche con la partecipazione di altri soggetti pubblici e privati nelle forme possibili, le opportunità di sviluppo presenti sul mercato dei trasporti e nei settori ad esso complementari.

Si stabilisce, inoltre, il principio che l'Ente potrà procedere, fatta salva l'unitarietà dell'esercizio ferroviario, alla costituzione di una o più società per valorizzare il proprio Patrimonio, per l'Informatica, per la Navigazione (quanto ad attività di traghettaggio e di cabotaggio) e, infine, con gli opportuni adeguamenti ed accorgimenti normativi, per l'Alta Velocità. Al di là degli aspetti relativi alle iniziative societarie dell'Ente, che meritano la massima considerazione nella misura in cui svolgono il ruolo e la funzione di idonei strumenti di riorganizzazione del Gruppo F.S. e di rilancio del settore ferroviario, il Contratto di Programma esige attenzione anche per lo sforzo in esso profuso dall'Amministratore Straordinario di coinvolgere l'autorità di Governo, ricevendone consenso, in un'opera di riequilibrio tra sistema dei trasporti e sviluppo della rete F.S.. Tale equilibrio passa obbligatoriamente attraverso il risanamento dell'Ente F.S., che deve operare nell'ottica di una logica d'impresa ma che, per muoversi in questo senso, ha necessità, evidentemente, di dotarsi di strumenti flessibili in ogni settore di intervento (in tal senso cfr. la delibera n. AS/993 del 3.10.1991, riguardante le nuove competenze, generali e particolari, per materia e per valore, finanziarie e contrattuali delegate ai dirigenti dell'Ente F.S.).

Materia del tutto diversa rispetto a quella fin qui analizzata investe, poi la delibera n. AS/994 del 3.10.1991, concernente la delega della

rappresentanza legale dell'Ente nei confronti dei terzi, per l'esercizio delle attribuzioni di cui alla delibera n. AS/993 del 3.10.1991.

Tale ultima deliberazione innalza notevolmente i limiti di competenza finanziaria in precedenza stabiliti, concedendo maggiore spazio di intervento e di gestione alla Dirigenza F.S. preposta a strutture operative o ad articolazioni organizzative.

Quanto sopra, in conformità dei processi sempre più marcati di divisionalizzazione dell'Ente F.S., finalizzati al pieno decentramento delle Divisioni e dei Compartimenti, alla relativa autonomia di gestione ed alla conseguente responsabilità per gli investimenti, i profitti, i costi ed i ricavi.

Al riguardo, preme rilevare che un processo di decentramento così spinto, quale quello operato con la delibera in disamina, seppur auspicabile in termini assoluti, presenta, tuttavia, un grado di non equivalente condivisibilità in un periodo, quale è appunto quello attuale, nel quale l'Ente F.S. opera in regime di amministrazione straordinaria.

Ragguardevole è stata, comunque, anche l'attività provvedimentale dell'Amministratore Straordinario avente contenuto negoziale soprattutto nel settore delle concessioni di prestazioni integrate.

Al riguardo, va segnalato che tale attività registra una notevole ripresa dopo il sostanziale congelamento, in buona parte ascrivibile alla precedente gestione straordinaria.

Le deliberazioni n. AS/891 del 14 giugno 1991 e n. AS/966 del 31 luglio 1991, finanziano, infatti, rispettivamente per f. 7.063 miliardi circa e

per £. 1.664 miliardi circa, tutta una serie di interventi finalizzati all'ottimizzazione delle condizioni di esercizio, in linea col Contratto di Programma ed in conformità di quanto previsto dal Piano di Ristrutturazione per il Risanamento e lo Sviluppo approvato con D.I. n.48/T del 30.4.1990.

Con tali delibere, peraltro, ed allo scopo di accelerare l'attuazione dei Programmi, vengono rilasciate anche una serie di importanti deleghe al Direttore Generale ed ai Responsabili delle Divisioni Operative interessate, a deliberare su programmi di dettaglio, proposte di spese e conseguenti atti contrattuali, nonché ad approvare i risultati delle rinegoziazioni e dei conseguenti atti modificativi alle originarie Convenzioni poste in essere per le prestazioni integrate.

Altro aspetto dell'attività contrattuale che merita di essere segnalato è quello relativo agli incarichi consulenziali.

Nel corso dell'esercizio 1991, la materia delle consulenze esterne sembra aver trovato una sua definitiva disciplina nella circolare n.SL/AL.L.CU/1312 del 5.2.1991 - emanata in accoglimento di specifica richiesta a suo tempo espressa dal Collegio medesimo - e dell'entrata in vigore della già citata delibera n. AS/993 del 3.10.1991, che devolve la competenza a stipulare contratti di consulenza ai soli Capi delle Divisioni Operative, delle Funzioni Centrali ed ai Direttori Compartimentali.

Scomparsa la distinzione tra consulenze strategiche e non, con il conseguente venir meno dell'intervento dell'Amministratore Straordinario per le prime, in atto tutti gli incarichi professionali commissionati

all'esterno postulano una preventiva autorizzazione del Direttore Generale, che valuta le motivazioni addotte dalle strutture proponenti alla luce dei presupposti di legittimità e di opportunità indicati dalla disciplina corrente.

In proposito, questo Organo interno di controllo deve rilevare, nella materia de qua, che per l'esercizio 1991, il ricorso al mercato esterno ha rappresentato un fenomeno gestionale di notevole dimensione, anche finanziaria.

Onde, sull'argomento deve richiamare le considerazioni generali e particolari svolte da questo Collegio nei verbali n. 105 del 6.2.1991, n. 116 del 26.11.1991 e n. 119 del 19.12.1991.

In questa sede sembra invece opportuno sottolineare una circostanza di carattere generale che, ad una prima analisi, appare per lo meno insolita per la contraddizione che reca in sè: la gran parte di tali consulenze sono commissionate da strutture alla cui direzione sono stati preposti dirigenti di provenienza esterna e cioè di dirigenti la cui assunzione presuppone il possesso di una professionalità non reperibile all'interno dell'Ente F.S., ma che sembrerebbe poi sconfessata, a propria volta, dall'affidamento a professionisti esterni di incarichi per tematiche e problematiche relative all'attività ed alle funzioni dei settori che sono stati chiamati a ricoprire.

Eppure, nel corso del 1991, l'Ente F.S. ha proceduto a reclutare dall'esterno, nel rispetto dell'art. 1 della delibera n. AS/754 del 18.1.1991 (che fissa in 60 unità il numero massimo dei dirigenti di provenienza esterna, pari al 6% del totale), in aggiunta ai 20 già

reclutati, altri 27 dirigenti, di cui:

- 8 con la stessa delibera n. AS/754 del 18.1.1991, rispetto alla quale questo Collegio rinvia alle considerazioni svolte nella nota n. CRC/235 del 13.3.1991, riscontrata dall'Amministratore Straordinario con lettera prot. n. 21065 del 7.5.1991 e nel verbale n. 108 del 29.4.1991;

- 12 con delibera n. AS/861 del 30.5.1991, rispetto alla quale questo Organo interno di controllo ha inoltrato con nota CRC R.01/493 del 31.5.91 una richiesta di elementi conoscitivi circa la procedura seguita ed astrattamente descritta nella già menzionata nota dell'Amministratore Straordinario n. 21065 del 7.5.1991;

- 1 con delibera n. AS/943 del 16.7.1991;

- 6 con delibera n. AS/1060 dell'11.12.1991, rispetto alla quale sono stati richiesti dati e notizie, indispensabili alla valutazione del provvedimento, con nota CRC/R.P/23 dell'8.1.1992.

Merita poi di essere segnalata l'attività provvedimentale dell'Ente F.S. nella materia delle concessioni di viaggio.

Al riguardo, si sottolinea che, nel corso del '91, sono stati emanati due importanti provvedimenti:

- la circolare del Direttore Generale SL/L - RI/A 0034162 dell'11.12.1991;

- la delibera n. AS/1073 del 24.12.1991.

Il primo di tali atti introduce nuove disposizioni, con decorrenza 1.1.92, relativamente alle concessioni di viaggio al personale in servizio ed in quiescenza.

La circolare, che dà esecuzione ad un accordo Ente F.S./OO.SS. stipulato in data 15.5.91, attuativo dell'art. 69 del C.C.N.L. 1990-1992, prevede condizioni migliorative rispetto alla preesistente normativa, tranne che per alcune categorie di beneficiari: figlie ed orfane nubili di età superiore agli anni 25, domestiche conviventi, fratelli celibi minorenni e sorelle nubili o vedove conviventi a carico non ammesse più a fruire di benefici in precedenza previsti.

La questione assume, all'interno del quadro normativo di riferimento, una notevole ed autonoma rilevanza e si atteggia a condizione di potenziale contenzioso per due ordini di motivi:

- in primo luogo, perchè il citato accordo sindacale del 15.5.1991 reca una clausola di salvaguardia delle condizioni di miglior favore preesistenti che sembrerebbe essere stata ignorata dalla circolare; la salvaguardia indicata dovrebbe, in effetti, logicamente presupporre il mantenimento dei diritti acquisiti;
- in secondo luogo, perchè la circolare medesima, puntualmente fa salve le condizioni di altre categorie di beneficiari alla data del 31.12.91 (per es. genitori di agenti in servizio) con ciò incorrendo, evidentemente, in disparità di trattamento.

L'altro provvedimento, e cioè la deliberazione n. AS/1073 del 24.12.91, costituisce, fondamentalmente, una delega al Direttore Generale al fine di predisporre in materia, entro il 31.10.92, un provvedimento normativo generale da sottoporre alla successiva approvazione degli organi competenti.

Con tale atto, l'Ente dimostra di voler ricondurre, anche a fini ricognitivi, ad unico provvedimento la disciplina esistente in materia, che in atto, risulta frammentata e dispersiva (cfr. R.D. 286/42 legge 1476/1941, Legge 1108/55, D.M. 1726/80 Legge 41/86); circostanza, quest'ultima constatata anche dalla Sezione di Controllo sulla Gestione Finanziaria degli Enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria nella Relazione sul risultato del controllo effettuato sulla gestione dell'Ente F.S. per gli esercizi 89/90. In disparte ogni considerazione relativa alla non delegificabilità della materia e quindi alla impossibilità di utilizzare strumenti collettivi sindacali per introdurre una nuova disciplina nel settore, di tutta evidenza è, comunque, la non corretta consecuzione temporale dei due provvedimenti, dal momento che la circolare sulle concessioni al personale risulta preemanata rispetto alla citata delibera, l'art. 4 della quale facoltizza il Direttore Generale a provvedere con apposita disposizione nell'ambito della vigente disciplina.

Sempre nel caso dell'esercizio 1991, si è registrato un aumento del credito complessivo vantato dall'Ente F.S. nei confronti di terzi; la partita creditoria più imponente è costituita dal credito vantato per oneri retributivi diretti e riflessi, anticipati a proprio personale utilizzato presso altri Enti, Amministrazioni Statali e Società private, controllate e/o partecipate.

Sebbene l'ultimo dato disponibile è quello al 31.12.1990, data alla quale il numero delle unità utilizzate altrove è di 293 (di cui 106 con oneri a carico dell'Ente F.S.) è da presumere, verosimilmente, che

soprattutto a seguito del processo di societarizzazione avviato nel corso dell'esercizio passato, il numero complessivo di dipendenti F.S. utilizzati da terzi abbia subito un notevole incremento.

Per converso, non si è registrata alcuna incisiva azione dell'Ente finalizzata al recupero di tali crediti, per cui questo Collegio auspica, entro il più breve tempo possibile, l'attivazione di tutte quelle procedure ritenute idonee a reintegrare gli esborsi patrimoniali finora sostenuti.

Sempre nel corso del 1991, per quanto attiene le politiche del personale, si è registrata una intensa attività sindacale che ha portato alla stipulazione di numerosi, specifici accordi di attuazione del C.C.N.L. 1990/92 dei dipendenti F.S.. Tra gli accordi più rilevanti vanno ricordati senza dubbio quelli relativi alle cosiddette "valorizzazioni", in attuazione dell'art. 106 del citato contratto collettivo.

Per effetto di tali accordi, (raggiunti in data 26.7., 6.8 e 2.10.1991) l'Ente ha proceduto ad allocare a livello superiore (8^a e 9^a categoria - Area Quadri) attività di particolare rilevanza strategica svolte da personale di livello inferiore (rispettivamente di 7^a ed 8^a categoria), e previo arricchimento delle mansioni svolte in atto da tali dipendenti. L'art. 106 fissa la decorrenza delle valorizzazioni all'1.12.1991 e stabilisce anche il numero globale delle unità interessate al passaggio - previa valorizzazione ob rem - in categoria superiore (4.908 per l'8^a e 995 per la 9^a).

In merito questo Collegio non può esimersi dallo svolgere una triplice osservazione:

- i limiti numerici originariamente fissati per categoria non sono stati rispettati per cui il processo così attuato ha finito per coinvolgere, globalmente sull'intera rete F.S. , circa 25/30.000 dipendenti con conseguenze chiaramente negative per la lievitazione del costo del lavoro;
- le valorizzazioni hanno coinvolto anche personale che non rivestiva il profilo appartenente alla categoria immediatamente inferiore a quella di immissione;
- sono stati valorizzati dipendenti F.S. utilizzati presso organismi esterni per i quali comunque il distacco o il trasferimento è stato disposto nell'interesse dell'Ente destinatario, che ne sopporta anche l'onere economico.

A proposito di aspetti negativi in termini di aumento incontrollato dei costi del personale, questo Organo interno di controllo ha il dovere di segnalare, peraltro, una ulteriore circostanza, che pure vi ha inciso e continua ad incidere negativamente, costituita dall'attribuzione al personale dirigente di un elemento retributivo accessorio, previsto dall'art. 37, 4° comma del vigente C.C.N.L..

Tale elemento è rappresentato dal superminimo ed è determinato esclusivamente nella sua misura minima (il 10% dell'altro elemento retributivo accessorio corrispondente all'indennità di funzione).

In proposito, è doveroso segnalare che è la mancata previsione di un limite massimo a generare perplessità. I dubbi che tale circostanza fa

insorgere sono poi rafforzati dal fatto che i criteri di attribuzione di tale voce retributiva accessoria sono rimessi, dalla citata disposizione contrattuale, ad un Comitato tecnico incaricato di valutare capacità professionale e personale dei dirigenti che non è stato mai costituito. Comunque, già in precedenza osservazioni e valutazioni critiche, sul punto sono state mosse con nota 309 dell'8.4.1991 e con verbale n. 111 del 27.6.1991, cui si rinvia per ulteriori approfondimenti.

In campo contabile finanziario, va rilevata la mancata emanazione del regolamento previsto dall'art.14 della legge n. 210/85 (che avrebbe dovuto essere emanato entro il 31.12.1986), l'adozione di tale provvedimento generale, peraltro già raccomandata da questo Organo interno di controllo nel verbale n. 111 del 27.6.1991, rappresenta senza dubbio un momento rilevante per la complessa attività contabile dell'Ente F.S. per gli evidenti aspetti di chiarezza e certezza che può introdurre e a cui si è ampiamente fatto riferimento nel richiamato verbale.

In campo fiscale, invece, si è prospettata una problematica di notevole portata, relativa all'iscrizione nel conto patrimoniale dei beni immobili trasferiti dall'ex Azienda F.S. ed alla valutazione obbligatoria dei beni immobili ex legge 413/91 ed alla, più generale, dubbia qualificazione dell'Ente F.S. sotto il profilo della soggettività fiscale.

Su questo secondo generale aspetto, già in precedenza l'Ente aveva provveduto ad assumere specifiche iniziative di ordine operativo dalle quali sono direttamente, ovvero mediamente, conseguiti, tra l'altro:

- un pronunciamento di tenore sostanzialmente dubitativo reso dalla competente Direzione Generale delle Imposte dirette del Ministero delle Finanze con nota n. 11/386 in data 3 marzo 1989;

- un parere con il quale il Consiglio di Stato, nel dare risposta al quesito avanzatogli dalla stessa Amministrazione finanziaria, ha manifestato l'esplicito convincimento che , "come è attualmente formulato, l'art. 88 del T.U. delle Imposte sui redditi, approvato con D.P.R. 22.12.1986 n. 917, non sembra fornire in via interpretativa sicuri criteri di individuazione dei soggetti per i quali viene stabilita la non assoggettabilità alla imposta sul reddito".

Alla luce di tali elementi è doveroso osservare che la situazione di oggettiva incertezza interpretativa ha determinato una condizione di forzata precarietà per la cui possibile rimozione, peraltro, non è stato individuato, un rimedio correttivo di ordine definitivo.

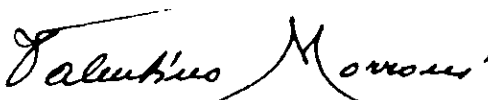
Attesa tale situazione questo Collegio pertanto ha ritenuto di non potersi esimere dal prospettare, ad ogni buon fine, l'eventualità di acquisire:

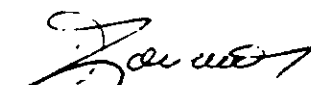
- un parere pro-veritate da parte di un consulente professionista di chiara fama e nota affidabilità;

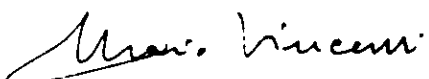
- una esplicita pronuncia (possibilmente nella forma della risoluzione ministeriale da parte della competente Amministrazione finanziaria sulla sopravvenuta circoscritta tematica riguardante la eventuale applicabilità all'Ente dei peculiari obblighi di rivalutazione sanciti dalla richiamata legge n. 413/1991.

Conclusivamente, pertanto, il Collegio esprime l'avviso che, tenuto conto di quanto esposto nella presente relazione, l'Amministratore Straordinario possa deliberare il bilancio dell'Ente chiuso al 31 dicembre 1991.

Il Collegio dei Revisori dei Conti


Dott. Valentino Morroni - Presidente


Dott. Ernesto Farina Sciascia - Componente


Dott. Mario Vincenti - Componente


Prof. Avv. Agostino Pisani - Componente


Dott. A. Mizzau - Componente