

cariche sociali che saranno eventualmente rivestite presso società partecipate o controllate dal Gruppo F.S.

Analoga iniziativa il Consiglio di amministrazione aveva assunto nella seduta del 16 gennaio 1995, nei confronti dell'Amministratore delegato allora in carica che, peraltro, si era riservato di accettare. In una successiva seduta tenutasi il 6 marzo s.a., l'Amministratore delegato mantenendo la propria riserva, aveva dichiarato di ritenere opportuno acquisire, anche informalmente, l'orientamento degli Organi interessati.

Nelle more di tale accettazione, il magistrato istruttore, ricevuti i verbali del Consiglio con gli atti allegati, con nota del 26 aprile 1995 rendeva noto alla Società che la delibera in questione sembrava non essere conforme a legge, per cui la medesima sarebbe stata sottoposta all'esame della Sezione di controllo sugli Enti pubblici.

Con nota del 3 maggio 1995, il Presidente della Società comunicava che la delibera in questione doveva ritenersi superata in quanto, sentito l'Amministratore delegato, alla prima Assemblea sociale sarebbe stata rassegnata una motivata e definitiva proposta strutturale. Tale iniziativa non ha più avuto seguito.

In proposito La Corte dei conti deve rimarcare la singolarità della vicenda consistente nell'assunzione quale Dirigente di un Consigliere cooptato dal Consiglio ancor prima che la sua nomina venisse ratificata dall'Assemblea dei Soci, nomina effettuata in data 28 gennaio 1997. Inoltre, non può ritenersi opportuno e rispondente a criteri di buona gestione inserire stabilmente ai vertici dirigenziali della Società un amministratore cooptato da pochi giorni che, con il conferimento dell'incarico di Amministratore delegato, deve mantenere nel tempo la piena fiducia dell'Assemblea sociale e del Consiglio di amministrazione. Tale vicenda costituisce infine un precedente che potrebbe essere invocato ogni qualvolta l'Azionista ritenesse opportuno procedere ad avvicendamenti nella carica in questione.

La Corte dei conti deve infine rilevare che l'attribuzione all' Amministratore delegato del relativo compenso si pone in contrasto con la prassi seguita dalle principali S.p.A. a capitale pubblico, che non prevedono tale corresponsione per i propri dirigenti chiamati a comporre il Consiglio di amministrazione.

Nella precedente relazione la Corte dei conti aveva censurato la mancata costituzione del Consiglio generale. Aveva pertanto invitato la Società a provvedere prontamente in merito, oppure, qualora la sua costituzione non fosse più ritenuta necessaria, ad apportare allo statuto le opportune modifiche.

Tale situazione omissiva non ha avuto esito positivo. A seguito di nota istruttoria, il Presidente della Società ha comunicato, con nota del 18 dicembre 1997, che per i quattro membri del suddetto organismo designati dal Ministero dei trasporti e della navigazione non risulta che il medesimo “si sia mai avvalso di tale facoltà”, mentre per i quattro componenti di nomina sindacale è mancata la necessaria individuazione da parte delle Organizzazioni interessate.

La Corte dei conti deve pertanto rilevare la persistente mancata attuazione della norma statutaria e quindi invitare la Società ad assumere le conseguenti iniziative.

3. La Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri riguardante il Piano di ristrutturazione delle Ferrovie dello Stato S.p.A.

Il Presidente del Consiglio dei Ministri ha emanato in data 30 gennaio 1997, una direttiva volta a definire precise linee di indirizzo per il risanamento dell'Azienda F.S. al fine di ottenere esiti gestionali di offerta, qualità, efficienza, efficacia ed equilibrio economico-finanziario in linea con gli standard realizzati a livello europeo. In tale documento sono anche impartite le opportune direttive ai Ministri del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e dei trasporti e della navigazione ai fini dell'esercizio dei diritti dell'azionista, nonché, dei poteri di vigilanza e di regolazione.

Sono pertanto definiti i seguenti obiettivi e strumenti:

1. Piano d'impresa: entro il 30 aprile 1997, il Consiglio di amministrazione della Società proporrà un piano d'impresa quadriennale nel quale saranno indicati i provvedimenti per il riassetto dell'Azienda e le modalità di loro realizzazione. I risultati da realizzare dovranno essere convergenti con quelli conseguiti a livello europeo in tema di qualità e caratteristiche dei servizi prestati, produttività, costi unitari di produzione, grado di copertura dei costi attraverso i ricavi del mercato. Entro due mesi dall'approvazione del piano sarà rinnovato il Contratto di servizio pubblico per il periodo 1997-2000 che diverrà anche strumento di regolazione tariffaria.
2. Piano degli investimenti: saranno indicati gli interventi ritenuti necessari dalla Società con gli elementi a supporto della loro validità economica, le modalità e i tempi di realizzazione, i costi e le fonti di finanziamento che potranno essere reperite da: a) fonti autonome comprese quelle derivanti da dismissioni di attività; b) fonti già contenute nel vigente Contratto di programma; c) fonti a carico dell'azionista; d) fonti provenienti dal mercato finanziario. Entro due mesi dall'approvazione del piano d'impresa si provvederà all'aggiornamento del Contratto di programma per adeguarlo al nuovo quadro degli investimenti.
3. Sviluppo dei servizi: il piano dovrà prevedere lo sviluppo del trasporto viaggiatori e merci e, per quest'ultimo settore, accordi che sviluppino l'intermodalità e il trasporto via mare.

4. Cessione di attività non strategiche: la dismissione delle attività non rientranti nel *core business* dovrà liberare risorse da impiegare nella sicurezza e ammodernamento dei sistemi tecnologici, nelle infrastrutture e nel materiale rotabile per il trasporto merci e passeggeri sulle medie-lunghe percorrenze.
5. Applicazione della normativa comunitaria: entro il 30 marzo 1997, sarà emanata una direttiva indicante le linee guida per la separazione societaria tra la gestione dell'infrastruttura ferroviaria e l'esercizio del trasporto, per assicurare trasparenza e demarcazione tra la gestione dell'Azienda in quanto soggetto imprenditoriale e la sua attività in quanto soggetto investito di un servizio pubblico. Detta separazione sarà condizione essenziale per introdurre la concorrenza anche nell'ambito del trasporto ferroviario di natura commerciale.
6. Obiettivi di efficienza: sia i ricavi che i costi per unità di traffico dovranno essere progressivamente ricondotti ai livelli medi europei. I maggiori sforzi dovranno essere diretti al contenimento del costo del lavoro per dipendente, favorendo l'allineamento dell'orario di lavoro ai contratti di altri settori per introdurre in via sistematica elementi di flessibilità che contribuiscano alla riduzione complessiva del costo del lavoro. In coerenza ai suddetti criteri dovrà essere stipulato il nuovo contratto collettivo di lavoro. Al fine del contenimento dei costi le attività di supporto al trasporto ferroviario (manutenzioni, commercializzazione dei documenti di viaggio, pulizie, ecc.) potranno essere esercitate nelle forme di *outsourcing*, *contracting out* o scorporo societario, oltre a realizzare l'aumento del *load factor* del materiale rotabile attraverso una più attenta gestione degli orari e della rete e dello sviluppo del trasporto intermodale.
7. Revisione del sistema tariffario: nel nuovo Contratto di servizio pubblico sarà determinato un nuovo sistema di tariffe di riferimento per il trasporto passeggeri i cui livelli, commisurati ai costi efficienti di produzione, dovranno coprire questi ultimi. In relazione a dette tariffe, il Contratto stabilirà: a) la quota delle medesime che sarà posta a carico degli utenti quale tariffa effettivamente applicata; b) la quota residuale posta, ai sensi della normativa comunitaria, a carico dello Stato quale compensazione per l'obbligo tariffario; c) le modalità di adeguamento nel tempo di dette quote. Il Contratto dovrà indicare i tempi entro i quali la quota posta a carico dell'utente per i servizi viaggiatori in regime commerciale dovrà raggiungere un livello non inferiore alla tariffa di riferimento. Il nuovo sistema tariffario per il trasporto locale dovrà mirare al riequilibrio con le tariffe relative al trasporto su gomma.
8. Revisione esenzioni e riduzioni tariffarie: le attuali esenzioni in favore di Istituzioni o Amministrazioni pubbliche non saranno più regolate dal Contratto di servizio, mentre il relativo onere sarà posto a carico delle stesse in base ad accordi diretti con l'Azienda; sarà effettuata un'ampia revisione e riduzione delle agevolazioni in essere; non saranno più ammesse esenzioni o riduzioni a favore degli ex dipendenti, familiari dei dipendenti e familiari degli ex dipendenti; le tessere di libera circolazione per i dipendenti saranno limitate al compartimento in cui prestano servizio.

9. Separazione contabile: entro l'anno 1997 l'Azienda adotterà un sistema di separazione contabile che consenta una evidenziazione analitica della rilevazione e imputazione dei costi e dei ricavi per centri di costo e per linee di traffico al fine di favorire una corretta gestione d'impresa e offrire supporto alla verifica della congruità dei flussi finanziari fra Stato e Azienda. L'Azienda infine provvederà ad informare, con cadenza quadrimestrale, l'azionista sull'andamento della gestione e relazionerà annualmente: a) sull'andamento economico finanziario dei principali progetti di investimento; b) sull'andamento delle partecipazioni; c) sul risultato delle politiche attive di contenimento dei costi.

4. Il Piano d'impresa 1997-2000.

A seguito di richiesta istruttoria, l'Amministratore delegato ha trasmesso, con nota del 27 ottobre 1997, un documento contenente il Piano d'impresa redatto ai sensi della Direttiva governativa illustrata nel precedente paragrafo. Ha in proposito segnalato che "su tale documento il Governo ha espresso il suo assenso politico in più occasioni, ma ha al contempo invitato FS spa a provvedere alla stesura finale del Piano soltanto a valle del confronto con le organizzazioni sindacali, già in corso e che si concluderà presumibilmente il 15 p.v." Si è quindi riservato l'invio del testo definitivo.

A tutt'oggi l'atteso confronto con le Organizzazioni sindacali non si è concluso, mentre la sottoscrizione del nuovo C.C.N.L. è avvenuta in data 6 febbraio 1998. D'altra parte è evidente la necessità che il trasmesso documento sia non solo oggetto di confronto con i rappresentanti delle varie categorie dei dipendenti, ma recepisca i contenuti economici e di riorganizzazione del lavoro contrattati con le Organizzazioni sindacali, stante il decisivo rilievo che il contenimento del costo del lavoro rappresenta per il risanamento e la trasformazione dell'Impresa ferroviaria.

La Corte dei conti deve pertanto rilevare come il ritardo nella definizione del Piano, e della conseguente approvazione governativa, abbia determinato la mancata attuazione delle iniziative progettate nella Direttiva del 30 gennaio 1997 per la ristrutturazione della Società e per l'apertura del mercato del trasporto ferroviario alla libera concorrenza.

Stante la descritta situazione di indeterminatezza del Piano d'impresa non appare di grande utilità soffermarsi ad illustrare il suo contenuto. Infatti, nella sua attuale superata redazione il piano si propone di conseguire un costo globale del lavoro nell'anno 2000 pari a 8.200 miliardi di lire, quando nell'anno 1996, come risultante dal paragrafo a tale argomento dedicato, risulta essere stato pari a 10.923 miliardi, ai quali vanno ovviamente aggiunti i maggiori oneri recati dall'ultimo contratto stipulato. Tale gravissimo scostamento induce a ritenere, allo stato, di difficile attuazione l'azione di risanamento prospettata nel Piano,

considerato che le previsioni di maggiori ricavi da traffico ivi ipotizzate, appaiono sovradimensionate alle reali possibilità di sviluppo del trasporto ferroviario anche tenendo conto dell'andamento, sostanzialmente stabile, riscontrato nei due esercizi in esame.

5. La ristrutturazione del Progetto Alta Velocità.

Il Consiglio di amministrazione, nella seduta del 30 maggio 1997, ha preso in esame le problematiche scaturenti dal III Atto modificativo F.S./TAV stipulato il 16 ottobre 1995. Gli aspetti fondamentali delle modifiche operate con il predetto Atto rispetto alla Convenzione originaria sono i seguenti¹:

1. “Aspetto imprenditoriale: la Convenzione originaria prevedeva che F.S. rimanesse titolare della funzione imprenditoriale, sia sul piano del potere di gestione della nuova rete (che sarebbe stato esercitato mediante TAV.CO, società a prevalente partecipazione F.S.), sia sul piano del relativo rischio di impresa. Quest'ultimo sarebbe stato mantenuto, assicurando alle banche finanziatrici sia l'integrale copertura del servizio del debito contratto da TAV - mediante il riconoscimento a TAV del canone C1 - sia la remunerazione del capitale investito in TAV - mediante un ulteriore canone versato da TAV.CO. Con il nuovo modello, TAV assume un ruolo di vera e propria impresa di trasporto sulla rete ad Alta Velocità, mentre F.S. (e quindi lo Stato) resta semplicemente garante di tutte le obbligazioni contratte da TAV con terzi, sia per la costruzione che per l'esercizio della rete. Si viene cioè a creare una scissione tra le due funzioni che qualificano l'imprenditore dal punto di vista giuridico: potere di gestione, da una parte, e correlativa responsabilità, dall'altra. Il potere di gestione spetterebbe per intero a TAV, che non assumerebbe però responsabilità, stante la piena e completa garanzia di F.S. e dello Stato per tutte le obbligazioni contratte. Per converso, F.S., che ha creato TAV e investito nella stessa per un proprio progetto imprenditoriale di miglior posizionamento nel mercato del collegamento veloce, verrebbe sostanzialmente ad abbandonare tale progetto e a favorire la crescita e lo sviluppo di un concorrente qualora non si adottassero adeguati correttivi economici.”
2. “Concorrente privilegiato: la posizione preferenziale accordata a TAV, semmai avesse esecuzione la convenzione come modificata con il III Atto modificativo, è tale da rendere sostanzialmente priva di efficacia una qualsiasi attuazione della direttiva del Consiglio CE n. 91/440. Questa, nel prevedere la separazione tra proprietà dell'infrastruttura e gestione della rete impone il libero accesso nella seconda in posizione paritetica e senza alcuna discriminazione ad ogni *player* comunitario abilitato”.
3. “Aspetto rischio finanziario: con il III Atto modificativo viene ampliato il ruolo di garante di F.S. in quanto non più limitato a situazioni di difficoltà finanziaria connesse con la

¹ Secondo la relazione allegata agli atti del verbale della predetta seduta del Consiglio di amministrazione.

costruzione della rete e adattamento di quella esistente, ma anche a quelle relative alla gestione del servizio dei trasporti”.

4. “Aspetto business/patrimoniale: F.S. cede la propria attività passeggeri a media/lunga percorrenza sulle linee Torino-Milano-Napoli, Milano-Venezia e Milano-Genova senza corrispettivo. F.S. perde le leve di controllo del *business* e diventa prestatore di servizio a TAV a prezzi efficientati e plafonati al costo medio europeo. E’ ovvio che tali condizioni dovrebbero poter essere garantite a tutti i potenziali operatori, accentuando il disagio economico per F.S. nel fornire servizi sottocosto”.
5. “Profili giuridici di invalidità del III Atto modificativo: necessità di preventiva autorizzazione da parte del Ministero trasporti e del Ministero del tesoro alla stipula del III Atto modificativo per conflitto tra concessione originaria e nuova situazione; indeterminatezza o invalidità di contratto dei servizi F.S. a TAV per mancanza degli elementi essenziali (prezzo e prestazioni); indeterminatezza dell’importo massimo garantito da F.S. e quindi nullità per contrasto con l’art. 1938 c.c.”

In relazione ai profili illustrati, il Consiglio di amministrazione ha adottato una delibera volta a rappresentare ai Ministeri competenti la situazione dei rapporti con TAV ritenendo necessario riesaminare il contenuto del III Atto modificativo e sollecitando l’Azionista a fornire le indispensabili indicazioni al fine di assicurare la prosecuzione del progetto TAV in un quadro di riferimento rimodulato e puntualizzato. Allo stesso tempo, individuare idonee soluzioni avviando sollecitamente il necessario confronto con i Soci privati della TAV.

Nella seduta del 4 novembre 1997, il Consiglio di amministrazione ha preso in esame il nuovo modello di sviluppo e gestione del Sistema A.V. e le conseguenti azioni da intraprendere nel breve periodo.

Il nuovo modello, pur perseguendo l’obiettivo di garantire la finanziabilità del progetto senza ulteriori oneri a carico dello Stato, dovrebbe assicurare la piena separazione tra il gestore dell’infrastruttura e le imprese di trasporto oltre ad avviare il processo di privatizzazione delle attività di F.S. che risultano gestibili in regime di impresa. In estrema sintesi gli elementi fondamentali dell’iniziativa sono i seguenti²:

1. “TAV, come da statuto, focalizza la propria missione nella realizzazione del Sistema A.V., nell’acquisizione dei necessari finanziamenti (60% del costo complessivo) sulla base di un “*limited recourse project finance*” e, una volta realizzata la nuova infrastruttura, nel relativo sfruttamento economico tramite la messa a disposizione di “FS Rete” della sua capacità dietro pagamento di un canone commisurato al servizio del debito; TAV è infine responsabile del rinnovo (mantenimento in efficienza) di tale infrastruttura”;

² Vedi relazione allegata agli atti del verbale della predetta seduta del Consiglio di amministrazione.

2. “Fs Rete, originata dalla separazione contabile/societaria delle attività infrastrutturali di F.S., acquista da TAV la disponibilità del 100% della predetta capacità, la “veste” con i necessari servizi aggiuntivi (manutenzione, circolazione ecc.) e vende alle imprese di trasporto tracce orarie A.V., unitamente a quelle su rete storica, il tutto nel rispetto delle direttive comunitarie sulla non discriminazione”;
3. “F.S., con lo scorporo di un ramo di azienda, costituisce una impresa ferroviaria (“Newco”) che gestisce l’attuale *business* passeggeri a media-lunga percorrenza su rete storica e, in prospettiva, gestirà anche quello su rete A.V.; a tal fine Newco acquista le necessarie tracce orarie da FS Rete”;
4. “i rapporti tra TAV ed FS Rete e tra quest’ultima e Newco per la cessione di capacità infrastrutturale/tracce orarie A.V. saranno regolati da separati contratti di tipo “*take or pay*”; in particolare, il contratto TAV/FS Rete costituirà l’ossatura del *project finance*. Il *business plan* di Newco indica peraltro che i *cash flow* derivanti dalla sua gestione industriale sosterranno il pagamento a FS Rete di pedaggi di ammontare tale da consentire a quest’ultima di pagare, a propria volta, a TAV i canoni di utilizzo della capacità infrastrutturale A.V. Per tale via, TAV farà fronte in via ordinaria al servizio del proprio debito contratto in *project finance*. D’altra parte il contratto stipulato tra FS Rete e TAV sarà anche coperto dalla garanzia pubblica ex lege 78/94, fornendo alle banche il conforto di un ricorso di ultima istanza al Tesoro”.

Per quanto concerne i tempi previsti per attuare il cennato progetto, che richiede lo scorporo da F.S. del ramo d’azienda passeggeri e una operazione di *project finance* per oltre 20.000 miliardi, si ritengono necessari almeno 12-24 mesi. Si rende inoltre necessario attivare un finanziamento-ponte compreso tra i 3.000 e i 3.500 miliardi, per assicurare la prosecuzione dei lavori sulle tratte Roma-Napoli e Firenze-Bologna, per le quali F.S. ha ormai erogato la quasi totalità delle risorse pubbliche disponibili.

Il Consiglio di amministrazione, nella predetta seduta, nell’approvare il nuovo modello di sviluppo e nell’affidare al Presidente e all’Amministratore delegato il mandato a rappresentarne ai Ministri competenti e alla TAV i contenuti, ha deliberato di autorizzare l’elaborazione di un nuovo schema contrattuale dei rapporti F.S./TAV, di costituire una Società a r.l. denominata “FS Passeggeri” o altra equivalente con capitale sociale di lire 200 milioni avente per oggetto l’esercizio del trasporto ferroviario passeggeri a media-lunga percorrenza, per la gestione integrata del traffico sulla rete ferroviaria tradizionale e A.V.; ha infine autorizzato il negoziato con le banche, socie di TAV, in relazione al nuovo schema contrattuale, per il loro disimpegno da TAV stessa ed eventuale partecipazione nella nuova FS Passeggeri.

Nella successiva seduta del 26 novembre 1997, l'Amministratore delegato ha informato il Consiglio di amministrazione in ordine agli adempimenti posti in essere in relazione al deliberato della precedente riunione: a) richiesta ai Ministri competenti dei necessari riscontri autorizzativi; b) illustrazione dei termini dell'operazione proposta con particolare riferimento al *business plan* di Newco e del finanziamento ponte; c) predisposizione dello schema del nuovo III Atto modificativo; d) costituzione della nuova Società, denominata "Italiana Trasporti Ferroviari - I.T.F."; e) colloqui con le principali banche socie di TAV per la cessione a F.S. della loro partecipazioni in TAV e trasformazione di detto investimento in una pari partecipazione al capitale della I.T.F. nel limite massimo del 49%.

Il Consiglio di amministrazione ha pertanto deliberato di autorizzare l'acquisto al valore nominale delle azioni di TAV complessivamente detenute dai soci privati pari a circa il 57% del capitale sociale e di sollecitare l'autorizzazione ministeriale in merito al finanziamento ponte e al riconoscimento dell'applicabilità della garanzia pubblica ex lege 78/94 sull'obbligazione di accollo esterno da assumersi su detto finanziamento da parte di F.S.

Nella successiva riunione dell' 11 dicembre 1997, il Consiglio di amministrazione, dopo aver ascoltato la relazione dell'Amministratore delegato sull'ulteriore stato della vicenda, ha deliberato di:

1. approvare il nuovo III Atto modificativo da trasmettere a TAV per la relativa approvazione da parte dei competenti Organi sociali e, successivamente, al Ministero del tesoro per la necessaria approvazione;
2. dare mandato al Presidente a stipulare con TAV il predetto accordo, apportando al medesimo le eventuali modifiche che dovessero essere richieste dal Ministero medesimo;
3. autorizzare l'acquisto al valore nominale e per un esborso non superiore a 110 miliardi di lire, delle azioni di TAV detenute dai Soci privati previa autorizzazione del Ministero del tesoro;
4. autorizzare la formalizzazione dei protocolli di intesa con gli attuali azionisti privati di TAV nei termini di cui alle bozze acquisite agli atti³;
5. dare mandato al Presidente ad autorizzare TAV, previa autorizzazione del Ministero del tesoro, alla stipula dei contratti di finanziamento necessari per coprire i fabbisogni del "periodo ponte";
6. autorizzare il rilascio da parte di F.S. di garanzia sui predetti finanziamenti nella forma di accollo esterno, dando mandato al Presidente di procedere, acquisita l'autorizzazione da parte del Tesoro, al formale rilascio della garanzia medesima.

³ I richiamati strumenti contrattuali concernono le modalità di ingresso delle banche azioniste di TAV nel capitale sociale della I.T.F. prima o dopo del conferimento del ramo di azienda da F.S. a I.T.F.

In proposito, la Corte dei conti nel prendere atto delle motivazioni che hanno determinato la riformulazione del Progetto Alta Velocità, deve peraltro rilevare il venir meno della principale caratteristica su cui era fondato il progetto originario, consistente nel finanziamento con capitali privati degli oneri necessari per l'esecuzione della nuova infrastruttura pari ad una quota del 60%. Infatti, l'acquisizione dell'intero pacchetto azionario di TAV da parte di F.S. determinerà la piena responsabilità finanziaria di quest'ultima Società, e di riflesso dell'Azionista pubblico, per il buon esito dell'iniziativa e per il servizio del debito.

Destano invece serie riserve l'ipotesi di *business plan* della costituita I.T.F. tesa a dimostrare la sostenibilità del nuovo progetto.

I capitali da reperire tramite finanziamento con mutui venticinquennali assommano a 20.700 miliardi di lire. La durata dei prestiti dovrebbe consentire di dimensionare il pedaggio di accesso a valori compatibili con la profittabilità di I.T.F. Inoltre il piano ipotizza il raggiungimento dei seguenti risultati (espressi in miliardi di lire):

Business plan	1999	2005	2010	2015
Ricavi	2.581	5.469	8.215	10.018
Costi operativi	- 1.974	- 2.796	- 3.549	- 4.086
Pedaggio A.V.	-	- 1.349	- 1.865	- 1.846
MOL	780	1.563	3.104	4.444
Ammortamenti/Accant.	- 369	- 806	- 1.130	- 1.336
Utile netto	187	293	871	1.467

In proposito, si deve rilevare come l'aver limitato l'analisi delle previsioni gestionali alla sola Società che eserciterà il trasporto passeggeri a media-lunga percorrenza su rete ordinaria e, in un secondo momento, su quella ad alta velocità, non consente di conoscere il quadro economico-finanziario generale ossia i riflessi che l'ipotizzata nuova struttura gestionale del Gruppo avrà su F.S. Holding, su TAV e su FS Rete. Infatti l'intenzione di trasferire alla I.T.F. il ramo di azienda per l'esercizio del trasporto in relazione alle sue effettive necessità, non può che scaricare sulle rimanenti strutture aziendali le attuali diseconomie che già determinano pesanti perdite.

Inoltre, nell'analisi in questione manca completamente la previsione dei flussi finanziari necessari a TAV per rimborsare, terminato il periodo di preammortamento, le quote annuali di ammortamento dei prestiti. Tale elemento è ovviamente di fondamentale importanza in quanto il medesimo determina l'importo dei canoni da riconoscere da parte di FS Rete a TAV e, conseguentemente, i risultati economici di I.T.F. per la quale detti canoni costituiscono uno dei principali costi operativi. Appaiono infine eccessivamente ottimistiche, le previsioni relative ai viaggiatori/km paganti che, partendo da una stima di 23,26 miliardi nel 1997, assommerebbero a 42,20 miliardi nel 2015. Dal predetto piano finanziario non risulta infatti che siano state

considerate, tra l'altro, le previsioni sull'andamento demografico della popolazione, mentre non vengono fornite esaurienti dimostrazioni a fondamento di detta previsione.

La Corte dei conti deve pertanto invitare i Ministeri vigilanti e gli Organi sociali a meglio valutare la sostenibilità nel tempo del Progetto Alta Velocità.

6. Contenzioso fiscale in materia di I.V.A. e Imposta patrimoniale.

In data 23 dicembre 1996, il II Ufficio I.V.A. di Roma ha notificato alla Società tre provvedimenti di diniego del rimborso dell'I.V.A. relativa ai periodi d'imposta 1989, 1990 e 1991. Con contestuali avvisi di rettifica ha contestato la legittimità delle detrazioni operate nelle medesime annualità, quantificando oltre all'imposta da versare anche le relative sanzioni pecuniarie e gli interessi. Con successivi avvisi l'Ufficio fiscale ha mosso ulteriori rilievi per gli anni 1991 e 1992. Le somme di cui si chiede il versamento sono le seguenti (in miliardi di lire):

Anno	Imposta	Sanzione	Interessi	Totale
1989	1.178,0	1.178,0	570,0	2.926,0
1990	997,0	997,0	418,0	2.412,0
1991	864,6	870,2	284,8	2.019,6
1992	4,2	8,5	1,0	13,7
Totale	3.043,8	3.053,7	1.273,8	7.371,3

La Società ha inoltrato i relativi ricorsi ai competenti Organi giurisdizionali.

La vicenda in questione desta non poche perplessità. Ed infatti l'art. 8, primo comma, del decreto-legge 17 giugno 1996, n. 321, convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 1996, n. 421 dispone che "la compensazione tra i debiti per trattamenti pensionistici ed i crediti per IVA della società Ferrovie dello Stato S.p.a. nei confronti dello Stato.....ha luogo, fino all'esercizio 1995 compreso, sulla base delle risultanze del bilancio della Società, revisionato da società di certificazione autorizzata ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1975, n. 136. Le poste attive e passive, risultanti, per gli stessi titoli, alla data del 31 dicembre 1993, sono quelle individuate nell'ambito del patrimonio netto della società, accertato con il decreto del Ministro del tesoro in data 23 dicembre 1994. Effettuata la compensazione, il saldo debitorio al 31 dicembre 1994 è iscritto, a titolo di apporto, in apposita riserva del patrimonio netto della società Ferrovie dello Stato".

La normativa citata non appare di contenuto equivoco, in quanto dispone una compensazione legale tra crediti e debiti individuando direttamente le poste attive e passive da compensare con riferimento ai bilanci revisionati e al decreto del Ministro del tesoro. Detto

decreto fu adottato dal Ministro azionista a seguito di proposta deliberata dal Consiglio di amministrazione della Società nella riunione del 19 dicembre 1994. La somma algebrica dei valori proposti, così come prescritto dall'art. 15 del decreto legge n. 333/1992, convertito con la legge n. 359/1992 e modificato dalla legge n. 292/1993, fu asseverata dalle Società di certificazione Morgan T.C., IMI e A. Andersen e costituì il patrimonio netto della Società alla data del 31 dicembre 1993.

In data 8 gennaio 1997, il Concessionario per la riscossione delle imposte di Roma ha notificato quattro cartelle di pagamento concernenti l'imposta patrimoniale a carico della Società per gli anni dal 1992 al 1995. Le somme di cui si chiede il versamento sono le seguenti (in milioni di lire):

Anno	Imposta	Interessi	Soprattassa	Comp. Esatt.	Totale
1992	533.622	125.175	213.449	900	873.146
1993	475.882	77.054	190.353	900	744.189
1994	476.735	48.588	190.694	900	716.917
1995	574.115	25.198	229.646	900	829.859
Totale	2.060.354	276.015	824.142	3.600	3.164.111

Il Consiglio di amministrazione, nella seduta del 17 dicembre 1996, ha adottato in relazione alla questione l'affidamento ad un primario studio professionale dell'incarico per la presentazione dei ricorsi nelle sedi competenti, e, nel contempo, ha deciso di interessare le Autorità governative per l'eventuale soluzione bonaria della controversia, attendendo, comunque l'esito del contenzioso tributario, prima di procedere al pagamento dell'imposta per l'esercizio 1996, a fronte del quale, come in passato, è stata accantonata adeguata posta nel bilancio dell'esercizio corrispondente.

Con decreto direttoriale del Ministero delle finanze del 4 aprile 1997, su richiesta della Società, è stata accordata la sospensione, per un periodo di dodici mesi, del carico tributario di lire 3.160.514.194.000 iscritto nei ruoli posti in riscossione alla scadenza di aprile 1997, al fine di assicurare il mantenimento dei livelli occupazionali e il proseguimento dell'attività produttiva dell'azienda.

Con decreto direttoriale del Ministero delle finanze del 9 marzo 1998, è stata disposta la revoca della predetta sospensione e con successivo decreto del Ministro delle finanze del 13 marzo 1998, su richiesta della Società e previa rinuncia ai ricorsi, sono stati concessi i benefici agevolativi per il pagamento del predetto carico d'imposta, rideterminato calcolando gli interessi sostitutivi nella misura del 9% annuo, consistenti nella sua ripartizione in dodici rate a decorrere dalla scadenza di aprile 1998. Nelle premesse all'indicato decreto si prende atto delle

considerazioni svolte dal Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica con nota n. 1069 del 9 febbraio 1998, e del parere favorevole espresso dal Ministro dei trasporti e della navigazione con nota n. 842/12 del 6 marzo 1998.

In relazione alla vicenda in questione, occorre riepilogarne i precedenti.

Sulla base di un primo parere espresso da un autorevole Studio legale risalente all'ottobre 1992, la Società ritenne di non dover procedere al pagamento del tributo stante la difficoltà di esatta individuazione del nuovo status giuridico delle Ferrovie dello Stato e dei conseguenti dubbi sulla applicabilità o meno del regime fiscale agevolativo previsto dall'art. 88 TUIR e dall'art. 24, primo comma della legge n. 210/1985 di cui aveva goduto il cessato Ente F.S.; l'esclusione dal pagamento appariva sostenibile nella considerazione che non fosse tanto la natura del soggetto (Ente pubblico o S.p.A.), bensì più esattamente la particolare attività esercitata, rivestente carattere di servizio pubblico, a determinarla. Successivamente, il Consiglio di amministrazione, nella seduta del 13 luglio 1993, al fine di approfondire la questione, deliberò di acquisire i pareri di due illustri giuristi, che, in proposito si espressero in modo contrastante.

Preso atto dei pareri così formulati, il Collegio sindacale rivolse specifica richiesta affinché gli Amministratori presentassero la dichiarazione nei termini di legge, al fine di evitare sanzioni penali nei confronti degli Organi sociali. E in effetti, il Consiglio di amministrazione in sede di dichiarazione dei redditi ai fini IRPEG 1992 produsse anche il quadro 760K, di liquidazione dell'imposta sul patrimonio, contestualmente allegando, al medesimo, una dichiarazione esplicita di non debenza del tributo.

Successivamente, con nota del Presidente del 30 luglio 1993, la Società comunicava ai Ministri delle finanze, del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e dei trasporti le decisioni adottate, sottolineando, comunque, le notevoli difficoltà per sostenere eventualmente il costo legato al pagamento del tributo in assenza di specifiche fonti di finanziamento ad hoc e dichiarandosi disponibile ad ogni eventuale, ulteriore approfondimento ritenuto opportuno o necessario. Le somme dovute e non versate sono state prudenzialmente accantonate in bilancio.

La Corte dei conti non può non censurare la mancata soluzione della problematica sollevata nella comunicazione rivolta ai Ministri competenti a risolverla, che per la rilevante dimensione degli importi da versare non poteva passare inosservata. Il Ministro azionista ha infatti puntualmente approvato nell'Assemblea sociale i successivi bilanci, che esponevano gli accantonamenti annualmente operati, senza assumere in proposito alcuna iniziativa. Ciò ha determinato un grave danno finanziario per la Società nei termini che risultano dal decreto di

rateazione su riportato. Anche l'operato degli Organi sociali non va esente da un giudizio negativo, in quanto sarebbe stato più corretto e conveniente versare l'importo dichiarato e, contestualmente, chiederne il rimborso in quanto non dovuto come consente la vigente normativa. Una tale condotta, oltre a contenere l'esborso nei limiti dell'imposta, avrebbe consentito un eventuale ricorso al giudice tributario e probabilmente determinato l'attivazione degli Organi governativi per la soluzione più conveniente della controversia.

7. Gli arbitrati.

Il Consiglio di amministrazione, nella relazione al bilancio dell'esercizio 1996, si è riservato di svolgere una revisione sostanziale, con l'ausilio di una società di certificazione, dei costi per appalti, forniture di servizi e consulenze, almeno per le poste di maggiori dimensioni. A seguito di nota istruttoria, l'Amministratore delegato ha trasmesso, con lettera del 18 marzo 1998, copia dell'indagine conoscitiva riservata richiesta dalle F.S. alla Deloitte & Touche in relazione ad alcune operazioni poste in essere dall'Azienda.

Facendo riserva di esaminare gli esiti dell'indagine nella prossima relazione al Parlamento per l'esercizio 1997, questa Corte dei conti sofferma la sua attenzione sulla parte di detto documento concernente gli arbitrati cui le Ferrovie dello Stato hanno partecipato.

Trattasi di ventuno procedimenti iniziati, il primo, nel gennaio 1989 e, l'ultimo, nell'ottobre 1995. Di questi, quindici si sono conclusi ed hanno visto le F.S. soccombere per quattordici volte. L'importo complessivo delle condanne ammonta a miliardi 364,2; vanno poi aggiunti i costi relativi ai compensi per il collegio arbitrale, alle spese di giudizio e di eventuali C.T.U. pari a milioni 20.265 oltre alle spese legali della difesa e per consulenti tecnici di parte pari a milioni 5.885. L'onere globale sostenuto ammonta così a miliardi 390,3.

Le osservazioni mosse dalla Società di certificazione possono essere così esposte sinteticamente:

1. Le spese per il Collegio e per il giudizio vengono generalmente anticipate dalla controparte che provvede, dopo l'emissione dell'ordinanza, a fatturare a F.S. (alla Funzione Legale) la quota di competenza. In alcuni casi, per effetto di tale procedura ed in assenza di indicazioni specifiche nell'ordinanza, non è stato possibile identificare il compenso dei singoli componenti.

2. Negli arbitrati in oggetto, alcuni dirigenti F.S. hanno svolto ruoli di arbitro e di segretario, ma dalla documentazione esaminata non si rileva che tali dirigenti abbiano mai riversato a F.S. quanto percepito⁴.
3. Il responsabile della Funzione Legale ha partecipato in qualità di componente in undici procedimenti arbitrati dei predetti quattordici⁵.
4. Alcuni componenti di Collegi arbitrati risultano essere anche legali incaricati della difesa da parte di varie controparti in diversi procedimenti arbitrati.

La predetta indagine si sofferma sui ruoli e le competenze assunte dal Responsabile della Funzione Legale, rilevando quanto segue:

1. in data 26 maggio 1993, L'Amministratore delegato di F.S. conferisce procura speciale al responsabile della Funzione Legale e ad altro dirigente a rappresentare disgiuntamente F.S. in tutti i procedimenti giudiziari (poteri di rappresentanza, processuale e sostanziale di F.S. sia come attrice che come convenuta, in tutti i gradi di giurisdizione compresa la Commissione Tributaria e le giurisdizioni speciali amministrative). "Essi potranno nominare e revocare avvocati, procuratori alle liti e periti...";
2. in data 23 giugno 1993, l'Amministratore delegato di F.S. conferisce procura speciale al predetto responsabile della Funzione Legale "perché, in nome e per conto della predetta società, provveda, con ogni più ampia facoltà a presentare querele o denunce penali, a costituirsi parte civile, ad accettare o declinare richieste di giudizi arbitrati e a stipulare compromessi a norma dell'art. 806 del c.p.c., il tutto con promessa di avere per rato e valido l'operato del predetto procuratore che agirà a titolo gratuito e sotto gli obblighi di legge";
3. di fatto, il responsabile della Funzione Legale, in tema di contenzioso e successivo ricorso al procedimento arbitrale ha esercitato, in prima persona o mediante la propria struttura sottoposta, le seguenti attività:
 - attività di supporto legale alle Divisioni di Ingegneria in merito ai contenziosi creatisi con gli appaltatori; tale attività svolta antecedentemente il procedimento arbitrale, si concretizza con l'emissione di pareri e/o interpretazioni contrattuali;
 - poteri di accertamento dei presupposti per accettare la richiesta di arbitrato della controparte. Tali poteri risultano essere conferiti con la procura speciale del 23 giugno 1993. In particolare, l'accettazione del procedimento viene formalmente rilevata nelle lettere inviate dallo stesso al Presidente di F.S. in merito alla richiesta di nomina degli arbitri;

⁴ Con ordine di servizio n. 9/1997, l'Amministratore delegato ha precisato che "la retribuzione stabilita per i dirigenti...deve intendersi onnicomprensiva: pertanto ogni e qualsiasi emolumento o compenso...per attività svolte nell'interesse sia di F.S...(partecipazione a Commissioni, Comitati ecc.) deve essere riversato...

⁵ Il medesimo risulta componente anche dei sei arbitrati non ancora conclusi.

- sottoscrizione, con la controparte, degli atti di compromesso mediante i quali le parti convengono di dar corso al procedimento arbitrale secondo quanto disposto dall'art. 90 delle Condizioni Generali di Contratto deliberate dal C.d.A. di F.S. in data 24 ottobre 1987;
- indicazione al Presidente di F.S. dei nominativi dei potenziali arbitri di parte ovvero segnalazione indiretta della propria disponibilità;
- attività di arbitro di parte F.S., con l'eccezione dell'arbitrato Comer nel qual caso il soggetto ha svolto funzioni di Presidente del Collegio;
- attività di nomina dei legali di parte;
- potere di accettazione del lodo ancorché congiuntamente al Responsabile dell'Area Ingegneria interessata e di disposizione al pagamento della condanna;
- Attività, successiva all'emissione del lodo, di composizione bonaria e transattiva della controversia, con sottoscrizione di eventuali verbali di accordo;
- disposizione al pagamento delle spese di funzionamento, degli onorari del Collegio e delle spese di giudizio per la quota di competenza di F.S.;
- disposizione al pagamento degli onorari fatturati dai Legali di parte.

A tali considerazioni di carattere generale, seguono osservazioni relative ad ogni singolo arbitrato. Le richieste degli appaltatori sono prevalentemente fondate sul presupposto che il Collegio riconosca aspetti anomali o critici relativi alle modalità di F.S. di gestire i lavori nonché i rapporti con la controparte (richieste di maggiori lavori o varianti senza modifica dei termini di scadenza; sospensioni lavori e fermo cantieri per mancanza di finanziamenti ovvero per differenti decisioni strategiche; violazioni dell'obbligo di cooperazione da parte del committente).

Il Collegio sindacale, nella riunione del 12 marzo 1998 (verbale n. 113), ha preso in esame i risultati dell'indagine svolta dalla predetta società di certificazione e, dopo aver espresso le proprie osservazioni e rilievi, ha notato che il complesso dei poteri e delle facoltà attribuiti al predetto dirigente in virtù delle citate deleghe, “sembra averlo posto in una posizione che non pare compatibile con quella di componente del collegio arbitrale, adombrando un conflitto di interessi *sui generis* e del tutto peculiare, interno alla Società F.S., che si sarebbe dovuto evitare differenziando la titolarità delle competenze connesse, rispettivamente, all'accettazione della domanda di arbitrato, alla posizione di arbitro e all'accettazione del lodo conclusivo”. Per quanto concerne poi l'esistenza di procedure arbitrali tuttora in corso di svolgimento rileva che “non possa escludersi la sussistenza di circostanze e condizioni favorevoli alla ipotizzabile assunzione di iniziative societarie finalizzate all'individuazione di quegli effetti di prospettiva che, non essendosi ancora compiutamente

prodotti, dovessero eventualmente risultare suscettibili di totale o parziale neutralizzazione prima che pervengano alla naturale fase di concreta esistenza”.

Da notizie fornite dalla Società risulta che la predetta indagine conoscitiva è stata acquisita dalle Procure della Repubblica di Roma, Milano, Perugia e Venezia.

In proposito, la Corte dei conti deve censurare l'anomalo comportamento tenuto dal Responsabile della Funzione Legale, in alcun modo contrastato dagli Organi societari, ai quali non potevano sfuggire i macroscopici conflitti di interesse che venivano a sommarsi in testa al Dirigente della predetta Funzione. Infatti, oltre alla probabile violazione della disposizione contenuta nella procura speciale del 23 giugno 1993, sulla gratuità imposta al procuratore (che attiene alle funzioni proprie, ma, a maggior ragione deve ritenersi disposta per quelle impropriamente esercitate), risulta contravvenuto anche il disposto dell'art. 43 del “Capitolato Generale Amministrativo di appalto delle opere che si eseguono dall'amministrazione di F.S.” secondo il quale “non possono essere nominati arbitri coloro che abbiano compilato il progetto o dato parere su di esso...né coloro che in qualsiasi modo abbiano espresso un giudizio o parere sulle controversie stesse”.

La Corte dei conti deve pertanto invitare gli Organi della Società e il Ministero vigilante per quanto di competenza, ad adottare in materia disposizioni volte ad evitare per il futuro simili, incresciose vicende. Rileva inoltre che il sistema seguito nel rimborso delle spese anticipate dalla controparte, non solo non rende sempre possibile identificare il compenso dei singoli componenti degli organi arbitrali, ma potrebbe aver impedito alle F.S. di operare la ritenuta sui compensi spettanti agli arbitri pubblici dipendenti ai sensi della legge n. 662/1996 (art. 1, comma 123).

8. Poteri di indirizzo e di vigilanza del Ministro dei trasporti e della navigazione.

Come è noto nell'atto di concessione, al Ministro dei trasporti e della navigazione sono affidati poteri di indirizzo e vigilanza sull'esercizio della medesima, per garantire il rispetto delle norme di legge e di regolamento, al fine della costante attuazione dell'interesse pubblico. L'espletamento di dette funzioni è svolto da una “struttura tecnica ministeriale che sarà assistita da un organismo tecnico di interfaccia istituito dalla Società”. E' anche previsto che quest'ultima “dovrà uniformarsi alle prescrizioni formulate in materia dall'Amministrazione concedente, presterà la necessaria collaborazione fornendo, a richiesta, documenti, dati, personale e mezzi adeguati”.

La legge 24 dicembre 1993, n. 537, concernente interventi correttivi di finanza pubblica, nel sopprimere il Ministero dei trasporti e il Ministero della marina mercantile (art.