

DETERMINAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

PAGINA BIANCA

Determinazione n. 40/2008.

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 6 maggio 2008;

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;

visti i bilanci di esercizio di Ferrovie dello Stato S.p.A. relativi agli esercizi finanziari 2005 e 2006, nonché le annesse relazioni del Consiglio di amministrazione e del Collegio dei sindaci;

esaminati gli atti;

udito il relatore Consigliere dottor Adolfo Teobaldo De Girolamo e, sulla sua proposta, discussa e deliberata la relazione con la quale la Corte, in base agli atti ed agli elementi acquisiti, riferisce alle Presidenze delle due Camere del Parlamento il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della S.p.A., per gli esercizi dal 2005 e 2006;

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 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;

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 bilanci per gli esercizi 2005 e 2006, corredati delle relazioni del Consiglio di amministrazione e del Collegio dei sindaci, delle Ferrovie dello Stato S.p.A., l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della Società medesima.

ESTENSORE

Adolfo T. De Girolamo

PRESIDENTE

Mario Alemanno

Depositata in Segreteria il 14 maggio 2008.

IL DIRIGENTE

(Dott. Antonio Di Virgilio)

RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

PAGINA BIANCA

RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA
GESTIONE FINANZIARIA DI FERROVIE DELLO STATO S.P.A. PER
GLI ESERCIZI 2005-2006

S O M M A R I O

Premessa	Pag.	13
1. Notazioni introduttive	»	14
2. Il quadro normativo e programmatico di riferimento ..	»	18
2.1. L'attuazione della normativa europea in materia di liberalizzazione del servizio di trasporto ferroviario ..	»	18
2.2. I rapporti tra il Gruppo FS e lo Stato	»	20
2.3. Lo svolgimento dei compiti istituzionali: criticità e prospettive future	»	24
3. Configurazione societaria ed assetto del gruppo	»	28
3.1. Struttura ed organizzazione societaria	»	28
3.2. Compensi agli amministratori e ai sindaci	»	31
3.3. <i>Corporate governance</i>	»	35
3.4. <i>Internal auditing</i>	»	39
3.5. Modello Organizzativo ex decreto legislativo n. 231/ 2001	»	41
3.6. Codice etico	»	42
3.7. Processo di informatizzazione	»	44
4. Risorse umane	»	50
4.1. Consistenza del personale	»	51
4.2. Costo del lavoro	»	53
4.3. Politica retributiva	»	58
4.4. Formazione	»	59
4.5. Contenzioso	»	62
4.6. Relazioni industriali	»	63
4.7. Sicurezza sul lavoro	»	65
4.8. Consulenze	»	67

5. Gestione economica, patrimoniale e finanziaria del gruppo	Pag.	69
5.1. Notazioni di sintesi sul bilancio consolidato	»	69
5.2. Conto economico consolidato	»	81
5.3. Finanziamenti pubblici e investimenti	»	92
5.4. Stato patrimoniale consolidato	»	99
5.5. L'andamento della gestione di Rete Ferroviaria Italiana (RFI) SpA, di Trenitalia SpA e delle principali società del Gruppo	»	113
6. Gestione economica, patrimoniale e finanziaria di Ferrovie dello Stato S.p.A.	»	136
6.1. Notazioni di sintesi	»	136
6.2. Conto economico	»	140
6.3. Stato patrimoniale	»	143
7. Considerazioni conclusive	»	146

PREMESSA

La Corte dei conti ha riferito al Parlamento sulla gestione finanziaria di Ferrovie dello Stato S.p.A. fino al 2004.

La "Relazione della Corte dei conti al Parlamento sulla gestione finanziaria delle Ferrovie dello Stato S.p.A. per gli esercizi 2003-2004", approvata con determinazione della Sezione controllo Enti n. 39 del 6 giugno 2006, è pubblicata in Atti parlamentari - XV Legislatura, Doc. XV, n. 18.

Nella predetta relazione questa Sezione aveva rappresentato nuovamente la necessità di definire le modalità del controllo su Ferrovie dello Stato S.p.A., dopo il completamento della ristrutturazione societaria e la costituzione di Ferrovie dello Stato S.p.A. quale nuova Capogruppo, segnalando che, con la propria determinazione n. 28 adottata il 30 aprile 2004, aveva dato formalmente atto al Presidente del Consiglio dei Ministri ed al Ministro dell'Economia e delle Finanze della sussistenza delle condizioni per l'assoggettamento di Ferrovie dello Stato S.p.A. al controllo della Corte ai sensi dell'art. 12 della legge n. 259 del 1958, con permanenza del controllo previsto dall'art. 19 della legge 17 maggio 1985, n. 210, sul "nucleo" residuo della precedente Capogruppo, e cioè su Rete Ferroviaria Italiana (RFI) S.p.A.

In adesione alla indicata segnalazione, è stato adottato il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 7 marzo 2007 che ha formalmente disposto la sottoposizione al controllo della predetta Società.

Con riguardo ai ricordati atti amministrativi intervenuti ed all'assetto del controllo oramai compiutamente definito, la Corte procede ancora, con la presente relazione, ad un unico referto per il periodo 2005-2006, facendo riferimento alla gestione finanziaria di Ferrovie dello Stato SpA e del Gruppo, con particolare considerazione di quella di Rete Ferroviaria Italiana SpA, e cennando anche alle vicende di maggior rilievo intervenute fino a data corrente.

Per i successivi esercizi la Sezione adotterà due distinti referti, uno per Ferrovie dello Stato SpA, per il quale si gioverà della presenza di un Magistrato delegato [che ha iniziato a svolgere tale funzione dal settembre 2007] alle sedute degli Organi di gestione della Società, ai sensi dell'art. 12 della legge n. 259 del 1958, ed un secondo per Rete Ferroviaria Italiana SpA, ai sensi dell'art. 19 della predetta legge n. 210 del 1985 e dell'art. 2 della medesima legge n. 259 del 1958.

1. NOTAZIONI INTRODUTTIVE

Nel ricordato ultimo referto la Corte ha richiamato l'attenzione su talune criticità, rinvenibili dalla considerazione dell'assetto del Gruppo e dall'esame della relativa gestione, tra le quali:

1. la problematica della collocazione e dell'appartenenza di Rete Ferroviaria italiana S.p.A. al Gruppo Ferrovie dello Stato, di cui fa parte anche Trenitalia SpA, titolare del servizio di trasporto ferroviario, non del tutto coerente, sul piano sostanziale, con il processo di liberalizzazione del trasporto ferroviario e con l'attribuzione al soggetto gestore della rete infrastrutturale, in base alla normativa europea, di funzioni di carattere neutrale, finalizzate a garantire l'accesso equo e non discriminatorio alla rete e alle attrezzature di servizio;

2. l'assenza di miglioramenti di rilievo nella gestione complessiva del Gruppo, che anzi, dopo i risultati positivi degli anni 2001 e 2002, per il 2003 e per il 2004 appariva in trend negativo con riguardo ai risultati d'esercizio;

3. l'incremento del costo complessivo del personale, nonostante la riduzione costantemente operata della consistenza numerica, in relazione al quale sarebbe stato opportuno sottoporre a verifica la adeguatezza ed efficacia del sistema incentivante e premiale, che risultava adottato per la dirigenza e per il management, non del tutto coerente con i risultati gestori non positivi del periodo.

Con riferimento alle osservazioni della Corte, il nuovo Amministratore delegato, nominato dall'Assemblea dei soci in data 8 settembre 2006, ha ritenuto opportuno fornire – con lettera del 22 febbraio 2007 – le informazioni e gli elementi di valutazione, che si riportano qui di seguito.

1. Con riguardo al tema della collocazione del soggetto gestore della rete infrastrutturale, il processo di societizzazione del Gruppo Ferrovie dello Stato ("Gruppo FS"), volto ad effettuare la separazione tra il gestore dell'infrastruttura ferroviaria (Rete Ferroviaria Italiana S.p.A., "RFI") ed il soggetto che svolge il servizio di trasporto ferroviario (Trenitalia S.p.A., "Trenitalia") risulta fedelmente ispirato al principio di liberalizzazione alla base della normativa europea in tema di trasporto ferroviario. Si nota, altresì, da un lato che l'esperienza delle maggiori reti ferroviarie europee (Germania, Francia) conferma la scelta del Gruppo verticalmente integrato; dall'altro che le soluzioni attuate nel nostro ordinamento (cfr. D.lgs. 188/2003) per il trattamento dei temi "sensibili" per la liberalizzazione - accesso, pedaggio, allocazione tracce - rispondono già ai

requisiti richiesti dalla UE, eccezion fatta per il tema della sicurezza che tuttavia è ormai in fase di definizione da parte del competente Ministero. Compiuto questo ultimo atto, con tutti gli aspetti regolatori resi esterni al Gestore dell'infrastruttura e sottoposti alla vigilanza della costituenda Authority dei Trasporti, non sussisteranno elementi ostativi al mantenimento di RFI all'interno del Gruppo FS, anche alla luce delle norme UE.

Tutti i rapporti tra lo Stato, la pubblica amministrazione ed il Gruppo Ferrovie si potranno ridefinire attraverso una chiara definizione dei diversi ruoli che lo Stato riveste nei confronti di FS in quanto impresa: ruolo di regolatore, ruolo di azionista, ruolo di cliente e ruolo istituzionale.

2. Il rilievo sul mancato risanamento e sull'andamento negativo dei conti economici complessivi del Gruppo è evidentemente fondato, tuttavia mai si può prescindere dalla considerazione che a partire dal 2003 si è registrata una sistematica riduzione dei corrispettivi da Stato a fronte di impegni già contrattualizzati sia da RFI che da Trenitalia. Su quest'ultima inoltre ha pesato anche il blocco degli aumenti tariffari; il combinato disposto di queste variabili incide cumulativamente sul conto economico di Gruppo nel periodo 2003-2006 per oltre 2,5 miliardi di minori ricavi. La manovra tariffaria per i servizi ferroviari di media e lunga percorrenza - non coperti da contributo pubblico - ha già trovato attuazione a partire dal gennaio 2007 e si sviluppa con nuovi aumenti secondo quanto altresì previsto nel Piano industriale 2007-2011 in discussione con il Governo.

L'obiettivo della manovra è duplice: da un lato, consentire a Trenitalia di immettersi su un percorso di progressivo allineamento con i livelli tariffari ferroviari dei principali paesi europei; dall'altro, rendere coerente la regolamentazione in materia tariffaria con i principi della liberalizzazione per ridurre l'area di controllo amministrativo dei prezzi ai soli servizi oggetto di contratto pubblico ("servizi universali").

3. Quanto al tema relativo al sistema incentivante per la dirigenza del Gruppo FS, il Consiglio di amministrazione insediato nel settembre 2006 si è immediatamente posto la questione di una maggiore responsabilizzazione del management, ed ha trovato per il 2006, una pronta e prima risposta, ottenendo la rinuncia da parte dei dirigenti ai premi MBO già contrattualizzati per l'anno. È allo studio un nuovo sistema di incentivazione per il personale dirigente e per i primi livelli dei quadri.

In conclusione, l'Amministratore sottolinea che le segnalazioni relative a più accurati controlli nella gestione delle Società del Gruppo, in vista di realistici

obiettivi di risanamento economico e di sviluppo dei servizi nei vari settori di attività, sono state attentamente ponderate e tenute in debita considerazione nella formulazione del Piano di Sviluppo 2007-2011 al vaglio dell'Azionista.

Tutto ciò premesso, la Corte rileva che le assicurazioni e l'impegno sulle problematiche più importanti, per il futuro, del nuovo *management*, insediato nel settembre del 2006, appaiono estremamente opportune, in quanto intervengono in un momento di indubbia difficoltà per il Gruppo Ferrovie dello Stato¹.

A circa un quinquennio dalla ristrutturazione societaria e dalla scelta politica multisocietaria, il nuovo modello organizzativo, realizzato in conformità alle Direttive governative del 30 gennaio 1997 (c.d. direttiva "Prodi") e del 18 marzo 1999 (c.d. direttiva "D'Alema") - con la separazione formale tra la società che svolge il servizio di trasporto (Trenitalia SpA) e quella che gestisce la infrastruttura ferroviaria (Rete ferroviaria italiana SpA) - non pare aver giovato al superamento delle criticità e disfunzioni già in precedenza manifestatesi e che emergono in tutta la loro evidenza nel biennio 2005-2006; e ciò sia sotto il profilo operativo sia sotto il profilo della sostenibilità finanziaria.

Il Gruppo si trova ad attraversare una fase estremamente delicata del suo percorso di sviluppo, per una complessità di fattori che devono essere analizzati con l'urgenza che la situazione richiede, sì da consentire ai vari soggetti istituzionali interessati di intervenire, ciascuno per la parte di sua competenza, con le opportune azioni.

Al riguardo è da tenere nella giusta considerazione la circostanza che, per una scelta politica coerente tra l'altro con i principi dell'Unione europea, il Gruppo ha da tempo assunto l'assetto di un Gruppo privato e che Ferrovie dello Stato è una società per azioni; come tale, per un verso deve rispondere a dettati normativi ed a vincoli di mercato e, per altro verso, continua ad avere l'obbligo di garantire l'erogazione di un servizio di pubblica utilità, che non trova adeguata remuneratività di parte della prestazione e comporta una considerevole mole di investimenti finalizzati direttamente allo svolgimento del servizio.

È di tutta evidenza che, nell'assetto voluto [società per azioni operante sul mercato ed al tempo stesso incaricata di un pubblico servizio], lo Stato deve

¹ È lo stesso Presidente di Ferrovie dello Stato, che, nella lettera agli azionisti di presentazione del consuntivo 2006, dà atto del negativo andamento economico-patrimoniale e finanziario determinatosi nell'esercizio e dello scenario complesso e preoccupante, sostanzialmente delineato nelle dinamiche fondamentali previste nel budget 2006 del Gruppo e già evidenziato in sede di chiusura dell'esercizio 2005. Ciò sia relativamente all'ambito di gestione delle Società che operano nella realizzazione e gestione della rete infrastrutturale, di cui RFI - Rete Ferroviaria Italiana SpA è principale riferimento, sia in particolare delle Società che sviluppano il proprio business nel settore del trasporto, di cui Trenitalia SpA è la maggior esponente.