

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori VISCA e MARNIGA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 3 LUGLIO 1990

Modifiche ed integrazioni alla legge 17 maggio 1985, n. 210,
concernente l'istituzione dell'ente Ferrovie dello Stato

ONOREVOLI SENATORI. – La legge 17 maggio 1985, n. 210, è stata indubbiamente una coraggiosa iniziativa per dare alle Ferrovie dello Stato una disciplina coerente alla loro intrinseca caratteristica di impresa che gestisce un servizio pubblico di preminente interesse sociale ed economico, rimuovendone le incrostazioni burocratiche che ne avevano appesantito l'operatività e compromesso l'efficienza e l'economicità. L'applicazione della legge non ha però corrisposto alle attese, per molteplici ragioni: alcune contingenti, più facilmente rimediabili attraverso una rimodulazione degli organi; ed una di fondo, legata al modulo organizzatorio adottato, mutuato da quello dell'Enel. Un modulo, che lasciando incentrata nel-

l'ente la gestione del servizio, come già era nell'azienda, non ha consentito di modificare i comportamenti burocratico-amministrativi preesistenti e di imprimere all'Ente stesso le caratteristiche imprenditoriali che si volevano perseguire.

Ciò non era avvenuto per l'Enel perchè, in quel caso, l'ente nasceva permeato dalla cultura imprenditoriale delle vecchie società elettriche, che anzi si doveva correggere per connotarla di socialità; mentre qui la riforma si è scontrata con una cultura burocratico-amministrativa, difficile da piegare.

Di qui la necessità di aggiornare la disciplina, modellandola su quella dell'ENI, che appare più coerente alle finalità che si intendevano realizzare già con la legge

n. 210, costituendo un ente che opera come *holding*, non attraverso strutture burocratiche, ma attraverso società per azioni, secondo gli schemi collaudati nel mondo delle imprese private e pubbliche.

A questa esigenza si ispira il presente disegno di legge, che prevede l'articolazione dell'Ente in società operative, ne ristruttura gli organi e definisce i rapporti tra ente e Ministero dei trasporti, introducendo anche moduli convenzionali per la programmazione e l'attuazione degli interventi a garanzia del servizio pubblico.

Al fine di sottolineare il carattere imprenditoriale dell'ente, si è chiarito nell'articolo 1 che esso ha natura di «ente economico». Si è preferita questa locuzione all'altra, di solito usata, di «ente pubblico economico», per evitare la confusione che ingenera la qualificazione dell'ente da un lato come «pubblico» e dall'altro come «economico», dando luogo a incertezze sulla disciplina applicabile, che sarebbe quella pubblicistica per quanto afferisce all'organizzazione e quella privatistica per quanto afferisce all'attività, ciò che va a scapito dell'imprenditorialità dell'ente, la quale non può essere ristretta in vincoli amministrativi che non sono congeniali alle organizzazioni economiche produttive.

La prevista articolazione dell'ente in società per azioni (articolo 2, comma 2), è realisticamente temperata, per quanto riguarda la prima fase, da una deroga transitoria, che consente all'ente di continuare a gestire direttamente, per almeno un triennio, il servizio ferroviario e di traghettamento. Ciò al fine di rendere gradale il passaggio dall'uno all'altro dei modelli dianzi indicati, tutelando sia la continuità del pubblico servizio di trasporto sia le legittime aspettative del personale a partecipare ai nuovi processi di trasformazione dell'ente.

Per rendere compatibile la più spiccata autonomia dell'ente con gli interessi del pubblico servizio si è abbozzata (articolo 3) una disciplina dei contratti di programma, attraverso i quali ente e Governo debbono dialetticamente confrontare le posizioni ad esse rispettivamente assegnate, di imprenditore (l'ente), che deve misurarsi con le regole di mercato, e di garante degli interessi dell'utenza e più in generale della finanza pubblica (lo Stato).

Per il resto il disegno di legge risponde, come si è già detto, all'esigenza di una coerente rimodulazione degli organi e delle loro attribuzioni e di una adeguata ridefinizione dei rapporti tra enti e Governo.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. All'articolo 1, primo comma, della legge 17 maggio 1985 n. 210, dopo la parola «Stato» sono aggiunte le seguenti «che ha natura di ente economico».

Art. 2.

1. All'articolo 2, della legge 17 maggio 1985 n. 210, dopo la lettera *m*) è aggiunta la seguente:

«*m-bis*) a promuovere, rimanendo ferma l'unità gestionale del servizio, la costituzione di società per la costruzione, la manutenzione e la gestione di specifiche tratte ferroviarie, con particolare riferimento al trasporto delle merci».

2. All'articolo 2 della legge 17 maggio 1985, n. 210, è aggiunto il seguente comma:

«L'ente esercita i compiti indicati nelle lettere da *c*) a *g*) del primo comma a mezzo di società per azioni controllate o collegate, delle quali promuove la costituzione. I compiti indicati nelle lettere *a*) e *b*) del primo comma sono esercitati dall'ente a mezzo di società per azioni, da esso controllate, a capitale interamente pubblico, il cui statuto è approvato con deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dei trasporti. Devono comunque essere assicurati criteri uniformi nella gestione del servizio ferroviario. Nel primo triennio di applicazione della presente legge l'ente esercita i compiti di cui alle predette lettere *a*) e *b*) con la propria organizzazione. L'esercizio diretto da parte dell'ente dei predetti compiti può essere prorogato, in relazione all'esigenza di assicurare la continuità del servizio pubblico ferroviario, su proposta del Ministro dei trasporti, sentito l'ente e su conforme parere delle competenti Commissioni par-

lamentari, con deliberazione del Consiglio dei ministri».

Art. 3.

1. All'articolo 3 della legge 17 maggio 1985, n. 210, sono apportate le seguenti modifiche:

a) la rubrica è sostituita dalla seguente: «*Poteri del Ministro e contratti di programma*»;

b) al numero 1) sono aggiunte le seguenti parole: «ed emanare direttive per conformarsi ad impegni assunti in ambito internazionale»;

c) al numero 3) dopo la parola «bilanci» è inserita la seguente: «consuntivi»;

d) al numero 4) le parole «ed l)» sono sostituite dalle seguenti: « , l) e m-bis)»;

e) è aggiunto il seguente comma:

«Con contratti di programma, di durata triennale, stipulati tra il Ministro dei trasporti e l'ente sono stabiliti:

a) gli obiettivi generali dei piani e dei programmi da adottarsi dal Consiglio di amministrazione;

b) i livelli di sicurezza, di qualità e di economicità del servizio pubblico;

c) gli obblighi di servizio pubblico con i conseguenti oneri a carico dello Stato;

d) i contributi dello Stato e la concessione di garanzie per i prestiti emessi dall'ente;

e) le sanzioni per la mancata attuazione delle singole fasi del programma e la decurtazione delle risorse attinenti alla parte del programma non realizzato, previo esame congiunto delle cause e della rilevanza degli inadempimenti».

Art. 4.

1. L'articolo 4 della legge 17 maggio 1985 n. 210, è sostituito dal seguente:

«Art. 4. - (*Organi dell'ente*). - 1. Sono organi dell'ente Ferrovie dello Stato:

1) il presidente;

- 2) il consiglio di amministrazione;
- 3) il collegio dei revisori dei conti».

Art. 5.

1. L'articolo 5 della legge 17 maggio 1985 n. 210, è sostituito dal seguente:

«Art. 5. - (*Il presidente*). - 1. Il presidente, nominato con la procedura prevista dall'articolo 3, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, resta in carica cinque anni e può essere confermato una sola volta.

2. Il presidente ha la rappresentanza legale dell'ente. Convoca e presiede il consiglio di amministrazione e ne dirige i lavori.

3. In caso di assenza o impedimento il presidente è sostituito dal vice presidente.

4. Il presidente provvede alla gestione dell'ente: propone al consiglio di amministrazione la nomina del direttore generale, nomina i vice direttori generali e i capi dei compartimenti; attribuisce le funzioni di responsabile dell'esercizio ferroviario; provvede all'istituzione e all'organizzazione dei servizi, degli uffici e delle unità operative; formula le richieste al Ministro dei trasporti di soppressione di obbligo di servizio pubblico, di compensazioni delle tariffe sociali, di normalizzazione di conti e di aiuti di cui ai regolamenti della comunità economica europea».

Art. 6.

1. All'articolo 6 della legge 17 maggio 1985, n. 210, sono riportate le seguenti modifiche:

a) il primo comma è sostituito dal seguente:

«Il consiglio di amministrazione è composto dal presidente e da sei consiglieri scelti tra persone di comprovata cultura amministrativa, tecnica ed economica nel settore dei trasporti o di particolare capacità nell'organizzazione e nella gestione di aziende, enti e società;

- b) al terzo comma sono soppresse le parole «il presidente ed»;
- c) il quarto comma è abrogato.

Art. 7.

1. L'articolo 7 della legge 17 maggio 1985, n. 210, è sostituito dal seguente:

«Art. 7. - (*Attribuzioni del consiglio di amministrazione*). - 1. Il consiglio di amministrazione determina gli indirizzi generali anche programmatici secondo cui deve essere informata l'attività dell'ente, in conformità degli indirizzi generali fissati dal Ministro.

2. Su proposta del presidente il consiglio di amministrazione delibera:

- a) i bilanci dell'ente;
- b) i piani annuali e poliennali di attività;
- c) i programmi straordinari ed i piani di investimento e finanziamento, annuali e poliennali, nonché i piani di recupero di produttività;
- d) i regolamenti di cui al terzo comma dell'articolo 14 con esclusione delle materie relative alla organizzazione dei servizi e degli uffici, all'esercizio ferroviario ed ai servizi di igiene e di sanità attribuite al presidente ai sensi dell'articolo 5, nonché i regolamenti nelle materie di cui ai numeri 2 e 4 del quarto comma dell'articolo 14;
- e) la nomina tra i propri componenti del vice presidente;
- f) la nomina del direttore generale.

3. Il consiglio di amministrazione esprime parere preventivo sui contratti di programma.

4. Il consiglio di amministrazione è convocato dal presidente o quando ne faccia richiesta la maggioranza dei componenti del consiglio aventi diritto al voto deliberativo».

Art. 8.

1. L'articolo 9 della legge 17 maggio 1985 n. 210, è sostituito dal seguente:

«Art. 8. - (*Il direttore generale*). - 1. Il direttore generale dura in carica cinque anni e può essere confermato per una sola volta.

2. La nomina può essere revocata dal consiglio di amministrazione, su proposta del presidente, anche prima della scadenza.

3. Il direttore generale è preposto agli uffici e servizi dell'ente; cura la migliore utilizzazione del personale in termini di funzionalità ed efficienza adottando i relativi provvedimenti; cura l'esecuzione dei provvedimenti del presidente e delle delibere del consiglio di amministrazione.

4. Il direttore generale formula proposte al presidente e partecipa al consiglio di amministrazione con voto consultivo».

Art. 9.

1. Al primo comma dell'articolo 10 della legge 17 maggio 1985, n. 210, l'alea è sostituito dal seguente:

«È causa di incompatibilità con le cariche di presidente, di componente del consiglio di amministrazione e con le funzioni di direttore generale:».

2. Al primo comma dell'articolo 11 della legge 17 maggio 1985, n. 210, le parole da: «si decade» a «quando» sono sostituite dalle seguenti: «si decade dalle cariche di presidente, di vice presidente e di componente del consiglio di amministrazione o dalla funzione di direttore generale, quando:».

3. Il terzo comma dell'articolo 11 della legge 17 maggio 1985, n. 210, è sostituito dal seguente:

«Gli organi competenti alla nomina procedono alla dichiarazione di decadenza o all'accettazione delle dimissioni del presidente, del vice presidente, degli altri componenti del consiglio di amministrazione, del direttore generale e dei dirigenti nominati dal presidente. Del pari provvede il direttore generale nei confronti dei dirigenti da lui nominati».

Art. 10.

1. L'articolo 13 della legge 17 maggio 1985, n. 210, è sostituito dal seguente:

«1. Gli emolumenti del presidente sono fissati col decreto di nomina; quelli dei componenti del consiglio di amministrazione e dei revisori dei conti sono determinati dal Ministro del tesoro di concerto con il Ministro dei trasporti».

Art. 11.

1. All'articolo 17 della legge 17 maggio 1985, n. 210, sono apportate le seguenti modifiche:

a) al termine del primo comma è aggiunto il seguente periodo: «L'ente redige altresì il bilancio consolidato.»;

b) al secondo comma dopo le parole «da trasmettere», sono inserite le seguenti: «unitamente al piano di cui all'articolo 2, al Ministero dei trasporti ed»;

c) alla fine del secondo comma è aggiunto il seguente periodo: «Entro trenta giorni dall'approvazione, l'ente trasmette ai Ministri dei trasporti e del tesoro il bilancio, di cui al primo comma, nonché quelli delle società di cui all'articolo 2, secondo comma, della presente legge, tutti certificati da una società di revisione»;

d) al quarto comma le parole «all'attivo del bilancio aziendale» sono sostituite dalle seguenti: «nel bilancio dell'ente».

Art. 12.

1. Dopo l'articolo 18 della legge 17 maggio 1985, n. 210, è inserito il seguente:

«Art. 18-bis - (Vigilanza). - 1. I piani annuali e poliennali di attività di cui all'articolo 7, comma 2, lettera c), della legge 17 maggio 1985, n. 210, indicano i parametri di qualità ed economicità del servizio pubblico.

3. In caso di irregolarità o deficienza tali da compromettere il normale funzionamento tecnico-amministrativo o di ingiustificato

mancato conseguimento degli obiettivi indicati nei piani di cui all'articolo 7 della presente legge ovvero per ripetute inosservanze delle direttive del Ministro dei trasporti, il consiglio di amministrazione può essere sciolto con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dei trasporti. In tal caso i poteri del presidente e del consiglio di amministrazione sono attribuiti ad un amministratore straordinario, nominato con lo stesso decreto di scioglimento del consiglio di amministrazione».

2. È abrogato l'articolo 8 della legge 17 maggio 1985, n. 210.

Art. 13.

1. All'articolo 20 della legge 17 maggio 1985, n. 210, l'alinea è sostituito dal seguente:

«Per lo svolgimento dei compiti di cui all'articolo 2 della legge 17 maggio 1985, n. 210, devono comunque essere rispettati i seguenti criteri direttivi».

Art. 14.

1. I commi secondo e terzo dell'articolo 24 della legge 17 maggio 1985, n. 210, sono sostituiti dai seguenti:

«L'ente, in materie diverse da quelle relative ai rapporti di impiego e di lavoro, previdenziali e assistenziali, può richiedere all'Avvocatura generale dello Stato pareri di massima di competenza del Comitato consultivo.

L'Avvocatura generale sulle questioni nelle quali ha reso parere può assumere la rappresentanza e difesa in giudizio dell'ente dinanzi alle giurisdizioni superiori, alle giurisdizioni internazionali e ai collegi arbitrali con sede in Roma».