

# CAMERA DEI DEPUTATI <sup>N. 966</sup>

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

MARZOTTO CAOTORTA, PICCINELLI, MAROCCO, BELCI,  
FEDERICO, LAMORTE, LA ROCCA, MASTELLA, TOMBESI,  
SQUERI

*Presentata il 22 dicembre 1976*

### Riforma dell'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato

ONOREVOLI COLLEGHI! — Da molti anni, sia pure con pause alterne di sensibilizzazione al problema da parte delle istanze sia politiche che sindacali, la esigenza di rivedere la struttura giuridica dell'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato, viene avvertita a tutti i livelli.

Già nel 1951 e nel 1953 furono nominate apposite Commissioni, le quali condussero studi approfonditi ed avanzarono concrete proposte di riforma, rimaste peraltro senza alcun seguito.

Nel 1960 il Governo avvertì la necessità di esaminare a fondo la situazione della Azienda e diede incarico ad un'altra Commissione di avanzare proposte operative.

Quella indagine fu completa sia sotto il profilo della efficienza aziendale che sotto quello della struttura giuridica e furono formulate numerose proposte volte ad assicurare un sufficiente grado di autonomia, prospettando, tra l'altro, la inderogabile necessità di adottare strutture di tipo industriale analoghe a quelle esistenti presso altri Paesi europei.

L'affinamento degli studi successivi portava ad esaltare sempre più la necessità di conferire all'Azienda il massimo grado di autonomia ed in tal senso appaiono chiaramente orientati i documenti conclusivi del Comitato interministeriale istituito nel 1964

sotto la presidenza dell'onorevole Vice Presidente del Consiglio.

Un primo passo non certo di riforma ma di riordinamento fu tentato nel 1966, attraverso la presentazione da parte del Ministro dei trasporti, di un disegno di legge, che peraltro non ebbe l'atteso seguito in Parlamento.

Nel 1969 il Ministro dei trasporti costituì una nuova Commissione per il riordinamento dell'Azienda, la quale arrivò a redigere un nuovo testo, che non riuscì però a varcare l'ambito del Ministero dei trasporti.

\* \* \*

Frattanto, fatti nuovi fondamentali e di notevole innovazione andavano registrandosi sul piano internazionale, soprattutto per effetto della decisione n. 65/271/CEE del 13 maggio 1965 del Consiglio dei ministri dei trasporti della CEE, per la quale deve procedersi alla armonizzazione progressiva delle norme che disciplinano i rapporti finanziari fra le Aziende ferroviarie e gli Stati.

A tale riguardo gli orientamenti comunitari sono che le Aziende ferroviarie debbano godere di una adeguata autonomia per quanto attiene la responsabilità della loro gestione e che una netta demarcazione

debba stabilirsi tra i poteri degli organi aziendali che presiedono alla gestione e quelli degli organi di tutela cui va invece riservata la funzione di controllo e di indirizzo politico e sociale.

Una recente e chiara evoluzione di tale orientamento si ritrova nella decisione del Consiglio CEE n. 75/327 del 20 maggio 1975 che determina un complesso di obblighi e facoltà per gli Stati membri per il risanamento della situazione delle Aziende ferroviarie. L'articolo 2 della Decisione enuclea chiaramente la esigenza di pervenire alla autonomia delle Aziende ferroviarie in materia di direzione, di gestione, di amministrazione e di controllo amministrativo, economico e contabile interno. Si afferma infine che: «L'Azienda ferroviaria deve essere gestita secondo principi economici. Ciò vale anche per gli obblighi di servizio pubblico, soprattutto al fine di assicurare prestazioni efficaci ed adeguate, al minor costo possibile, relativamente alla qualità del servizio richiesto».

Anche per l'allineamento a tali direttive appare ormai necessario procedere ad una radicale trasformazione della fisionomia dell'Azienda delle ferrovie dello Stato.

Una riforma fondata sulle caratteristiche di una più ampia autonomia operativa, di una maggiore responsabilità imprenditoriale, di una articolazione basata sulla specializzazione delle funzioni, per l'obiettivo della economicità della gestione, resta subordinata alla creazione di una Azienda con propria personalità giuridica, alla quale sia riconosciuta una ampia dimensione che segni una sua specializzazione nella funzione di esercitare il trasporto ferroviario e che gli consenta, almeno in una certa misura, di armonizzare la combinazione nel suo seno di altri modi di trasporto ove ad essi debba farsi ricorso per esigenze di natura integrativa o sostitutiva (articolo 1).

\* \* \*

In base all'ordinamento in vigore, le ferrovie italiane sono una Azienda di Stato, posta alle dipendenze del Ministro dei trasporti, al quale competono gli indirizzi generali e l'alta dirigenza dell'Azienda, la presentazione dei bilanci e dei disegni di legge attinenti a nuovi lavori ed al trattamento del personale, la ripartizione dei fondi nei limiti degli stanziamenti di bilancio, ecc.

Nelle sue decisioni il Ministro si avvale del parere del consiglio di amministrazione, la cui funzione mantiene carattere sostanzialmente consultivo, avendo potere deliberante soltanto su poche materie attribuitegli con la legge 26 marzo 1958, n. 425, relativa allo stato giuridico del personale delle ferrovie dello Stato.

La dirigenza dell'azienda è affidata ad un direttore generale, cui spetta, attenendosi alle direttive del Ministro, la direzione e la sorveglianza del complesso del servizio sulla rete.

La figura del direttore generale non è quella che si riscontra nelle imprese industriali private con ampi poteri di effettiva direzione della gestione, bensì si avvicina a quella del funzionario statale, legato, nello svolgimento della sua quotidiana attività, alle disposizioni delle numerose leggi e dei regolamenti che disciplinano la materia cui è preposto.

L'attività del direttore generale trova dei limiti nella volontà del Ministro, in quanto questi resta, di fronte al Parlamento, responsabile politicamente di ogni attività che rientra nella competenza del direttore.

L'attività del direttore generale resta subordinata alle istruzioni del Ministro non perché sia ad essa collegata da un vero e proprio vincolo gerarchico, ma perché la efficacia di un atto non conforme può essere sospesa dal Ministro responsabile e l'atto modificato, revocato od annullato.

Inoltre, oggi le ferrovie dello Stato, in quanto azienda autonoma dello Stato, sono soggette anche alle norme riguardanti la contabilità dello Stato. Infatti, la qualificazione di azienda dello Stato determina che tutte le sue entrate e le sue spese rientrino nel movimento del denaro pubblico, sottoposto ai vari tipi e gradi di controllo.

In generale, gli obblighi derivanti dalla contabilità di Stato determinano una onerosa lentezza procedurale e decisionale in attività sostanzialmente industriali e commerciali che esigerebbero invece prontezza e tempestività di azione. In particolare, determinano più alti costi di acquisto dei beni, dei servizi e delle opere, ossia in gare e appalti per forniture d'opera.

L'esistenza di tali obblighi, appena ricordati, pone dei problemi politici rilevanti che meritano scelte e decisioni ispirate alla esigenza di assicurare i contenuti pubblici e sociali del trasporto ferroviario, preordinando peraltro strutture efficienti e

non appesantite da ulteriori vincoli che non hanno alcuna giustificazione.

Difatti, la produzione di beni e di servizi non dovrebbe mai essere una funzione statica. Va guardata e seguita nel suo continuo e complesso divenire, cioè nelle sue prospettive. Va programmata in via preventiva in relazione alla presumibile domanda di servizi ed i programmi vanno continuamente aggiornati in relazione alle presumibili esigenze del mercato, nonché alle risposte ed alle reazioni del medesimo rispetto alla qualità ed all'entità dei servizi prodotti ed offerti.

L'adeguamento dei programmi produttivi esige la disponibilità di strumenti (sui piani giuridico, tecnico, finanziario ed economico) idonei a seguire con tempestività le variazioni della domanda, anche di breve e di brevissimo periodo, spesso del tutto imprevedibili, ed a garantire il mantenimento di un buon livello di qualità del servizio prodotto e di utilizzazione dei fattori di produzione.

Programmare la produzione significa sempre investire capitali per la conservazione e l'incremento delle infrastrutture e dei mezzi, organizzare le risorse materiali ed umane disponibili.

Ognuna di queste realizzazioni richiede decisioni degli organi volitivi e la loro trasformazione in ordine da impartire agli organi preposti alla produzione, ai vari livelli. Il tutto attraverso procedure snelle e celeri.

Inoltre l'Azienda ferroviaria, per la sua funzione di produzione e di vendita di un servizio di trasporto in regime di concorrenza, presenta caratteristiche assolutamente atipiche rispetto alle altre amministrazioni pubbliche.

L'attività ferroviaria non si presta ad essere svolta dagli organi classici dell'amministrazione dello Stato (almeno secondo le strutture sin qui adottate), che non sono particolarmente adatti per organizzare complessi industriali e per trattare affari commerciali con snellezza e con criteri di economicità.

La gestione diretta delle ferrovie, come l'esercizio di qualsiasi altra attività economica, da parte dello Stato, mentre è in grado di garantire — meglio di ogni altro tipo di struttura — il conseguimento dei fini di interesse pubblico (politici, sociali ed economici dell'intera collettività), si rivela anche formula di gestione poco fun-

zionale ed antieconomica, del tutto inaccettabile nella sua integralità.

Per questo, quando lo Stato sceglie la formula della gestione diretta per l'esercizio di una attività industriale o commerciale, contestualmente fa ricorso alla attenuazione (in misura più o meno intensa) del rapporto gerarchico rispetto ad altri organi dello Stato ed a forme più o meno marcate di autonomia.

Si tratta di conciliare la doppia natura di impresa industriale e/o commerciale, con le esigenze di rapidi adattamenti alle circostanze e di strumento necessario allo Stato per perseguire determinati fini di interesse pubblico.

\* \* \*

La soluzione più idonea per assicurare all'Azienda delle ferrovie dello Stato il necessario grado di autonomia appare quella della riforma della sua struttura giuridica attraverso la costituzione di un ente pubblico con propria personalità giuridica e con piena responsabilità gestionale.

La proposta di legge che si presenta è orientata in questa direzione e tiene conto delle esperienze fatte in altri settori di produzione di servizi, che hanno già dimostrato la particolare validità della formula.

L'articolo 1 definisce la struttura giuridica della istituenda Azienda per le ferrovie dello Stato e ne indica i compiti fondamentali delineando chiaramente i contenuti pubblici degli obiettivi assegnati ed il carattere di economicità della gestione.

In particolare, il secondo comma ribadisce la disciplina vigente che equipara i servizi sostitutivi ai servizi istituzionali; peraltro la realtà regionale e l'esigenza di assicurare un quadro ordinato della rete di trasporti impone l'esigenza di vincolare la possibilità di farvi ricorso alle situazioni che presentino caratteri di eccezionalità e di durata temporanea.

La facoltà di far ricorso a servizi complementari nel trasporto delle merci si ispira alla esigenza di consentire alla Azienda l'attuazione di programmi integrati di trasporto, onde sottrarsi a copiose scremature di traffico che non consentirebbero l'ottimizzazione della utilizzazione delle infrastrutture e determinerebbero gravi diseconomie.

L'ultimo comma prevede infine la possibilità di acquisire partecipazioni in so-

cietà o enti che siano manifestamente volti ad agevolare acquisizione e incremento di traffico.

L'articolo 2 identifica i poteri di controllo della Corte dei conti, in aggiunta a quelli di vigilanza che sono riservati al Ministro dei trasporti, come specificato nell'articolo 1.

La dotazione patrimoniale trova definizione ed illustrazione negli articoli 2 e 6 della proposta.

Con l'articolo 3 vengono definite le caratteristiche di contenuto e le procedure da seguire nella formulazione dei programmi annuali o poliennali di attività e di investimento della nuova azienda, nonché le condizioni di inserimento e di compatibilità con i programmi generali di sviluppo economico. Sono altresì delineati i relativi obblighi della nuova azienda e del Ministro dei trasporti verso il Parlamento.

L'emanazione delle norme particolari relative all'organizzazione della nuova azienda ed a tutto quanto previsto della proposta di legge viene delegata al Governo, il quale dovrà provvedervi entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore della legge, con l'osservanza dei principi e dei criteri stabiliti nell'articolo 4 e concernenti:

la ricostituzione e la composizione dei nuovi organi aziendali, nonché le possibilità e le modalità della loro modificazione nel tempo;

la nomina e la durata in carica dei loro membri, nonché le incompatibilità con altre funzioni private e pubbliche;

l'assoggettamento alla disciplina delle norme di diritto privato;

l'articolazione funzionale dell'Azienda ed i suoi rapporti con le rimanenti strutture amministrative e produttive, nonché la rispondenza con le norme della CEE per quanto concerne i problemi di gestione e i rapporti finanziari con lo Stato per il risanamento della situazione e per le compensazioni degli obblighi di servizio pubblico.

La definizione di tali problemi secondo le proposte si ispira da un lato alle esigenze già riconosciute in sede comunitaria e, dall'altro, alla necessità di poter realisticamente avere disponibili dati certi per il costo sociale del servizio pubblico.

L'articolo 5 prevede la facoltà per l'Azienda di acquisire partecipazioni in società ed enti, qualora questi siano manifestamente volti ad agevolare acquisizione e incremento di traffico.

Con l'articolo 7 vengono indicati i casi, le condizioni ed i limiti entro i quali l'Azienda viene autorizzata alla emissione di obbligazioni, alle quali viene riconosciuta la parificazione alle cartelle di credito comunali e provinciali emesse dalla Cassa depositi e prestiti, l'ammissione alla quotazione in borsa e l'idoneità a costituire depositi cauzionali presso le pubbliche amministrazioni.

L'articolo 8 conferisce al Governo la delega all'emanazione di norme relative alla disciplina degli oneri tributari cui la nuova azienda dovrà essere assoggettata.

Il definitivo passaggio alla nuova azienda dell'incarico della costruzione e del completamento delle nuove linee ferroviarie, previsti dall'articolo 1, implica lo scioglimento del corrispondente ufficio nuove costruzioni ferroviarie oggi dipendente dal Ministero dei lavori pubblici con il conseguente trasferimento del personale all'Azienda per le ferrovie dello Stato. L'articolo 9 prevede l'adozione dei provvedimenti occorrenti con il ricorso al decreto interministeriale.

Per l'articolo 10, un amministratore ferroviario, nominato con decreto del Presidente della Repubblica, provvederà a tutti gli atti propri degli organi di ordinaria amministrazione fino alla loro costituzione.

\* \* \*

L'approvazione della normativa che si propone manifesta tutta la sua urgenza alla luce delle seguenti considerazioni fondamentali:

L'auspicabile inversione di tendenza verso il trasporto collettivo, rende improcrastinabile l'esigenza di predisporre gli strumenti adeguati per favorirne il processo;

di fronte ad un mercato energetico che accelera il processo di sviluppo del trasporto di massa per ferrovia non è pensabile di conservare alle ferrovie una struttura aziendale appesantita da vincoli che le rendono incapaci di un rapido adattamento dei modelli produttivi;

le riconosciute esigenze di procedere sulla strada di nuovi investimenti con finanziamenti anche cospicui di denaro pubblico richiedono precisi interventi per una più chiara identificazione della responsabilità di gestione ed una essenziale ma efficace e tempestiva opera di controllo e di vigilanza politica sull'attività dell'Azienda.

## PROPOSTA DI LEGGE

### ART. 1.

È istituita l'Azienda per le ferrovie dello Stato con personalità giuridica di diritto pubblico. Essa ha sede in Roma ed è sottoposta alla vigilanza del Ministro dei trasporti.

L'Azienda esercita i servizi delle linee della rete ferroviaria e marittima affidatele dallo Stato nonché gli eventuali servizi sostitutivi di carattere eccezionale e temporaneo e quelli complementari per il trasporto merci.

I servizi suddetti sono esercitati con criteri di economicità.

L'Azienda provvede altresì alla costruzione delle nuove linee ferroviarie di cui debba assumere l'esercizio e al completamento di quelle in corso di realizzazione da parte del Ministero dei lavori pubblici, nonché a tutti i lavori inerenti alle linee esercitate.

L'Azienda ha facoltà di partecipare a società o enti aventi per fine l'acquisizione e l'incremento dei trasporti per ferrovia, l'esercizio di attività complementari, accessorie o comunque connesse con quelle ferroviarie.

### ART. 2.

Il patrimonio iniziale dell'Azienda è costituito dai beni attualmente in consegna all'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato, istituita con legge 7 luglio 1907, n. 429, e successive modifiche, che viene abrogata.

La Corte dei conti esercita il controllo della gestione finanziaria dell'Azienda con le modalità previste dagli articoli 4, 6, 7, 8, 9 e 12 della legge 21 marzo 1958, n. 259.

### ART. 3.

L'Azienda per le ferrovie dello Stato formula i propri programmi di attività, poliennali e annuali, nonché i propri piani di investimento e di finanziamento.

I programmi ed i piani predetti vanno formulati secondo rigorosi criteri di redditività aziendale e di efficiente gestione tec-

nica, commerciale ed economica e debbono essere intesi al raggiungimento del pareggio del bilancio tenuto conto dei Regolamenti CEE n. 1191/69 del 26 giugno 1969, concernente gli obblighi di servizio pubblico, n. 1192/69 del 26 giugno 1969, concernente la normalizzazione dei conti e numero 1107/70 del 4 giugno 1970, relativo agli aiuti alle aziende di trasporto.

Il Ministro dei trasporti, nell'esercizio della sua azione di vigilanza politica di cui all'articolo 1, approva i programmi di attività che vengono formulati dall'Azienda.

Al Ministro dei trasporti competono altresì le decisioni in materia di politica tariffaria sulla base delle proposte avanzate dall'Azienda per le ferrovie dello Stato ed in relazione agli obblighi di compensazione scaturenti dai Regolamenti CEE numero 1191/69 del 26 giugno 1969, e n. 1107/70 del 4 giugno 1970.

Il Ministro dei trasporti inoltra i piani di investimento al CIPE, che ne accerta la compatibilità con i programmi generali di sviluppo economico e si pronuncia entro 90 giorni. Successivamente il Ministro dei trasporti, di concerto con quello del bilancio e programmazione economica e del tesoro, presenta il relativo disegno di legge.

Il Ministro dei trasporti comunica annualmente al Parlamento il bilancio consuntivo dell'Azienda, accompagnato da una relazione sulle attività svolte e sullo stato di attuazione dei programmi di investimento.

#### ART. 4.

Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare, entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, con uno o più decreti aventi valore di legge ordinaria, le norme relative all'organizzazione dell'Azienda delle ferrovie dello Stato e a tutto quanto previsto dalla presente legge, secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

1) sono organi dell'Azienda per le ferrovie dello Stato:

- a) il presidente;
- b) il consiglio di amministrazione;
- c) il collegio sindacale;

2) i membri degli organi dell'Azienda sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Consiglio dei ministri, ad iniziativa del Ministro dei

trasporti, e prescelti secondo requisiti di provata competenza specifica;

3) il consiglio di amministrazione è composto di dodici membri i quali possono essere preposti alla trattazione di affari specifici.

Del consiglio di amministrazione fanno parte rappresentanti eletti dal personale dell'Azienda;

4) la durata in carica dei membri degli organi dell'Azienda è di 5 anni. Essi potranno essere confermati;

5) la carica di membro degli organi dell'Azienda è incompatibile con la qualità di dipendente dell'amministrazione dello Stato, di dipendente dell'Azienda stessa, salvo per i membri eletti in rappresentanza del personale, nonché con quella di amministratore di enti pubblici territoriali ed economici o di componenti degli organi di amministrazione o sindacali di imprese di diritto privato;

6) l'organizzazione dell'Azienda dovrà essere funzionalmente articolata e territorialmente decentrata, tenendo particolarmente conto delle esigenze di integrazione del trasporto pubblico e quindi della possibile rispondenza alle strutture regionali, al fine di assicurare la maggiore efficienza nel rispetto della sua unitarietà;

7) saranno previste periodiche conferenze per la consultazione di rappresentanze delle Regioni, degli enti locali, delle organizzazioni sindacali e di categoria e dei corpi scientifici;

8) saranno previste le modalità e i casi per lo scioglimento degli organi di ordinaria amministrazione dell'Azienda e per la nomina a tempo determinato di un amministratore straordinario;

9) gli atti dell'Azienda sono disciplinati dalle leggi di diritto privato;

10) le norme delegate dovranno altresì dare completa attuazione alla decisione CEE n. 75/327 del 20 maggio 1975 concernente il risanamento della situazione delle aziende ferroviarie e all'armonizzazione delle norme che disciplinano i rapporti finanziari tra tali aziende e gli Stati;

11) il Governo della Repubblica è delegato ad emanare entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge un decreto avente valore di legge ordinaria per la rideterminazione degli obblighi di servizio pubblico che fanno carico al-

l'Azienda ai sensi ed agli effetti previsti dal Regolamento CEE n. 1191/69 del 26 giugno 1969.

**ART. 5.**

Il rapporto di lavoro del personale dipendente dell'Azienda è regolato dalle norme di diritto privato e su base contrattuale, collettiva e individuale; in sede giurisdizionale la competenza a conoscere le relative controversie è attribuita all'autorità giudiziaria ordinaria.

Il personale dipendente dall'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato ed in servizio alla data di entrata in vigore della predetta legge passa alle dipendenze dell'Azienda ferroviaria in pari data, conservando il proprio trattamento economico e normativo in atto alla stessa data.

**ART. 6.**

Le linee, gli impianti e i fabbricati, i materiali di esercizio e di scorta, dati in consegna per l'esercizio all'Azienda, costituiscono la dotazione patrimoniale dell'Azienda stessa; dotazione che non comporta, per essa, oneri di ammortamento e di interessi per il servizio dei capitali esistenti.

L'Azienda provvede alla manutenzione e al rinnovamento dei beni costituenti la dotazione suddetta.

**ART. 7.**

L'Azienda è autorizzata ad emettere obbligazioni entro i limiti e secondo le modalità approvate di volta in volta, dal Comitato interministeriale per il credito e il risparmio.

Alle obbligazioni emesse dall'Azienda o per conto della medesima, può essere accordata la garanzia dello Stato per il pagamento del capitale e degli interessi con decreto del Ministro del tesoro.

Le obbligazioni, nonché tutti gli atti inerenti e conseguenti, sono esenti da ogni imposta e tassa, compresa l'imposta annua di abbonamento di cui all'articolo 1 della legge 27 luglio 1962, n. 1228.

Le obbligazioni suddette sono parificate, ad ogni effetto, alle cartelle di credito comunale e provinciale emesse dalla Cassa depositi e prestiti.



Le obbligazioni medesime sono ammesse di diritto alla quotazione ufficiale delle borse valori, sono comprese tra i titoli sui quali l'Istituto di emissione è autorizzato a fare anticipazioni e possono essere accettate per la costituzione di depositi cauzionali presso le pubbliche amministrazioni.

Gli enti di qualsiasi natura, esercenti il credito, l'assicurazione e la previdenza, nonché gli enti morali sono autorizzati, anche in deroga a disposizioni di legge, di regolamento o di statuto, ad investire le loro disponibilità nelle obbligazioni medesime.

#### ART. 8.

Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare, nel termine di due anni a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, norme per la semplificazione degli accertamenti e delle riscossioni dei tributi a carico dell'Azienda, ai fini della riduzione dei costi di funzionamento, ma in modo da non modificare l'attuale regime tributario riservato all'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato.

#### ART. 9.

Con apposito decreto il Ministro dei lavori pubblici, di concerto con i Ministri dei trasporti e del tesoro, provvederà allo scioglimento dell'ufficio nuove costruzioni ferroviarie del Ministero dei lavori pubblici e al conseguente trasferimento all'Azienda delle ferrovie dello Stato del personale in servizio alla data di entrata in vigore della presente legge.

#### ART. 10.

Con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dei trasporti, sentito il Consiglio dei ministri, si provvederà, nel rispetto delle norme di cui al punto 5 dell'articolo 4 alla nomina di un amministratore provvisorio, che sarà preposto all'amministrazione dell'Azienda ed avrà tutti i poteri degli organi di ordinaria amministrazione, fino alla costituzione di questi ultimi.