

SENATO DELLA REPUBBLICA

V LEGISLATURA

(N. 1182-A)

RELAZIONE DELLA 7^a COMMISSIONE PERMANENTE

(LAVORI PUBBLICI, TRASPORTI, POSTE E TELECOMUNICAZIONI E MARINA
MERCANTILE)

(RELATORE LOMBARDI)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

*approvato dalla 10^a Commissione permanente (Trasporti e aviazione civile, marina mercantile, poste e telecomunicazioni) della Camera dei deputati
nella seduta del 22 aprile 1970 (V. Stampato n. 2213)*

presentato dal Ministro dei Trasporti e dell'Aviazione Civile

di concerto col Ministro del Tesoro

col Ministro del Bilancio e della Programmazione Economica

e col Ministro delle Finanze

*Trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza
il 29 aprile 1970*

**Copertura del disavanzo della gestione 1969
dell'Amministrazione delle ferrovie dello Stato**

Comunicata alla Presidenza il 25 gennaio 1971

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ONOREVOLI SENATORI. — Il disavanzo di gestione delle ferrovie dello Stato per l'anno 1969 è dimostrato dai seguenti dati, che riportano le risultanze complessive nelle tre fasi di:

- a) previsione, approvata con legge di bilancio del 28 febbraio 1969, n. 21;
- b) previsioni rettifiche;
- c) accertamenti a consuntivo.

PREVISIONE DELLE ENTRATE E DELLE SPESE PER IL 1969

	Entrate	Spese	Differenze
	(in milioni di lire)		
Parte corrente (titolo I)	522.164,6	832.090,8	— 309.926,2
Parte in conto capitale (titolo II)	145.582,5	112.400	+ 33.182,5
Accensione e rimborso di prestiti.	60.000	69.330,3	— 9.330,3
Totale . . .	727.747,1	1.013.821,1	— 286.074

PREVISIONI RETTIFICATE

	Entrate	Spese	Differenze
	(in milioni di lire)		
Parte corrente (titolo I)	554.126,8	868.052,9	— 313.926,1
Parte in conto capitale (titolo II)	154.030,3	271.255,8	— 117.225,5
Accensione e rimborso di prestiti.	200.000	64.922,4	+ 135.077,6
Totale . . .	908.157,1	1.204.231,1	— 296.074

ACCERTAMENTI

	Entrate	Spese	Differenze
	(in milioni di lire)		
Parte corrente (titolo I)	548.667,3	862.593,4	— 313.926,1
Parte in conto capitale (titolo II)	154.023,1	271.255,8	— 117.232,7
Accensione e rimborso di prestiti.	200.000	64.915,2	+ 135.084,8
Totale . . .	902.690,4	1.198.764,4	— 296.074

Per la copertura del disavanzo d'esercizio 1969, l'articolo 71 della legge 28 febbraio 1969, n. 21, autorizzava l'Amministrazione delle ferrovie dello Stato a ricorrere alla Cassa depositi e prestiti per anticipazioni sino all'ammontare di lire 286.074.000.000 ed a contrarre mutui, anche obbligazionari, con il Consorzio di credito per le opere pubbliche « per la parte non coperta dalle anticipazioni della Cassa depositi e prestiti »; e disponeva che gli oneri relativi alle anticipazioni e ai mutui fossero messi a carico dell'Amministrazione delle ferrovie dello Stato.

Durante la gestione del bilancio 1969 sono intervenuti provvedimenti (legislativi ed amministrativi) che hanno modificato i dati del bilancio di previsione.

In sostanza, il disavanzo d'esercizio, valutato in sede di previsione nella misura di lire 286.074.000.000, si è concretato, in sede di accertamento, nell'ammontare di poco superiore di lire 296.074.000.000.

Tra i provvedimenti, mediante i quali sono state apportate variazioni al preventivo originario — tramite decreti del Ministro del tesoro — sono da segnalare i seguenti:

— Legge 25 ottobre 1968, n. 1089: « Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 agosto 1968, n. 918, recante provvidenze creditizie, agevolazioni fiscali e sgravio di oneri fiscali per favorire nuovi in-

vestimenti nei settori dell'industria, del commercio e dell'artigianato e nuove norme sui territori depressi del centro-nord, sulla ricerca scientifica e tecnologica e sulle ferrovie dello Stato » (stipulazione di mutui di lire 110 miliardi per la seconda fase del piano decennale e lire 30 miliardi per la direttissima Roma-Firenze).

— *Decreto-legge 18 dicembre 1968, n. 1233, convertito in legge 12 febbraio 1969, n. 7:* « Ulteriori provvedimenti in favore delle zone colpite dalle alluvioni dell'autunno 1968 » (sovvenzione di 3 miliardi di lire da parte del Tesoro).

— *Legge 1° agosto 1969, n. 464:* « Elevazione della misura dell'assegno integrativo mensile di cui all'articolo 20 della legge 18 marzo 1968, n. 249 » (sovvenzione straordinaria del Tesoro di 13.158,2 milioni di lire).

— *Legge 13 agosto 1969, n. 591:* « Riduzione dell'orario di lavoro del personale della Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato » (che autorizza la spesa di 10 miliardi di lire, da coprirsi con operazioni di prestito).

— *Legge 7 ottobre 1969, n. 747:* « Sistemazione del personale delle assuntorie nei ruoli dell'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato » (sovvenzione del Tesoro di 3,2 miliardi di lire).

— *Legge 4 luglio 1970, n. 458:* « Variazioni al bilancio dello Stato ed a quelli di Amministrazioni autonome per l'anno finanziario 1969 ».

Altre variazioni sono state determinate dall'applicazione dell'articolo 41 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440 (sul patrimonio e la contabilità dello Stato) e dal decreto del Presidente della Repubblica del 1° dicembre 1969, n. 1185 (prelievo dal fondo di riserva per le spese impreviste).

A seguito di alcune variazioni di spesa e per altre esigenze non previste dalla citata legge n. 21, il 19 gennaio 1970 fu presentato alla Camera dei deputati il disegno di legge (n. 2213) recante il titolo: « Copertura del

disavanzo della gestione 1969 dell'Amministrazione delle ferrovie dello Stato ».

Tale disegno di legge, approvato dalla Camera dei deputati il 22 aprile 1970, ed ora all'esame del Senato, integra le norme dell'articolo 71 della legge n. 21:

1) autorizzando l'Amministrazione delle ferrovie dello Stato ad emettere direttamente obbligazioni;

2) ripetendo alcune norme contenute nella legge di copertura del disavanzo delle ferrovie dello Stato per la gestione 1968 (articoli 2, 3 e 4 della legge 2 maggio 1969, numero 280), riguardanti modalità per l'emissione di obbligazioni e l'autorizzazione a ricorrere ad aperture di credito bancario;

3) ripristinando la norma (v. art. 5 della legge 2 maggio 1969, n. 280), concernente l'esenzione fiscale per operazioni di mutuo con il Consorzio di credito per le opere pubbliche, obbligazioni ed aperture di credito (detta norma purtroppo non era stata riportata nell'articolo 71 della legge di bilancio per l'anno finanziario 1969).

Nella relazione ministeriale al disegno di legge n. 2213, si fa cenno alla ristrutturazione delle competenze accessorie per il personale delle ferrovie dello Stato, indicando un nuovo onere, da tenere presente ai fini della copertura del disavanzo del 1969.

Senonchè è bene tener presente che il ritardo dell'approvazione della legge sulle competenze accessorie (11 febbraio 1970, n. 34) ha importato il trasferimento dell'onere relativo « in aumento al disavanzo di gestione... per l'anno finanziario 1970 ».

ESAME DI ALCUNI DATI RIGUARDANTI I CONSUNTIVI DEGLI ULTIMI ANNI

La 7^a Commissione permanente ha preso in esame il disegno di legge in oggetto nelle sedute del 17 e 24 giugno 1970, nelle quali sono stati sollevati due problemi di carattere generale circa: 1) il livello del disavanzo dell'esercizio finanziario 1969 e, in connesio-

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ne con esso, la serie dei disavanzi di questi ultimi anni; e 2) il modo di provvedere alla copertura del disavanzo stesso.

Per consentire una valutazione delle due questioni, in ordine soprattutto ad eventuali proposte, si ritiene anzitutto opportuno raccogliere ed esaminare alcuni dati riguardanti i disavanzi dell'ultimo decennio.

Durante tale periodo si ebbero due fatti significativi: un crescendo notevole della misura dei disavanzi e nuove modalità di copertura degli stessi. In particolare, sino all'anno finanziario 1962-63, il Tesoro provvide alla copertura dei disavanzi d'esercizio mediante una diretta sovvenzione corrispondente alla misura del disavanzo originario (risultante cioè dallo stato di previsione) e mediante sovvenzioni straordinarie per il maggiore disavanzo, risultante in sede di accertamento (1).

Ma già con l'esercizio finanziario 1962-63, l'onere della copertura di una parte del maggiore disavanzo (2) veniva messo a carico dell'Amministrazione delle ferrovie dello Stato, autorizzandosi questa a ricorrere ad anticipazioni della Cassa depositi e prestiti. Con l'esercizio successivo, il disavanzo originario di 25.710 milioni di lire fu coperto mediante anticipazioni della Cassa depositi e prestiti, mettendosi a carico del Tesoro solo le quote in conto capitale nella forma del rimborso (3).

Infine, con l'esercizio finanziario 1964 (2° semestre) gli oneri di spesa per la copertura del relativo disavanzo furono interamente accollati all'Amministrazione ferroviaria, sia per il disavanzo originario (29.500 milioni di lire), sia per il maggior disavanzo (20.502 milioni di lire), autorizzandosi le ferrovie dello Stato a ricorrere, come per il passato, ad anticipazioni della Cassa depositi e prestiti.

(1) Le variazioni in più sono dovute in prevalenza ad aumenti delle spese per il personale.

(2) La parte del maggior disavanzo era dell'importo di 6.030 milioni di lire.

(3) Il maggior disavanzo di 22.155 milioni di lire fu coperto da una sovvenzione straordinaria del Tesoro.

La serie dei disavanzi nel periodo citato, di poco più di un decennio, è indicata dalla seguente tabella:

TABELLA I

DISAVANZO D'ESERCIZIO DELLE FERROVIE DELLO STATO

(in sede di accertamento)

ESERCIZI FINANZIARI	Importo (in mil. di lire)	ESERCIZI FINANZIARI	Importo (in mil. di lire)
1958-59	46.636	1964 (2° sem.) .	50.154
1959-60	59.718	1965	155.010
1960-61	47.465	1966	232.361
1961-62	29.084	1967	207.094
1962-63	70.310	1968	256.343
1963-64	47.865	1969	296.074

Dalla suddetta tabella si può facilmente rilevare lo sviluppo ascensionale dei disavanzi, con una impennata nel biennio 1964-65. Il crescendo dei disavanzi è generalmente prodotto dagli aumenti di spesa del personale. Per quanto attiene alle modalità di copertura degli stessi si conferma, in via definitiva, il criterio dell'accollo dei relativi oneri a tutto carico dell'Amministrazione ferroviaria; modificato tale criterio, di volta in volta, per quanto riguarda i soli aspetti normativi (in via generale si tende a sostituire le anticipazioni della Cassa depositi e prestiti con prestiti obbligazionari e, in connessione con questi, con aperture di credito bancario).

Un interessante confronto è offerto dall'esame dei numeri indici riguardanti, per il periodo 1965-69, i dati dei prodotti del traffico, delle spese correnti, delle spese del personale ed infine dei disavanzi d'esercizio (Tab. II).

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA II

(Dai dati degli accertamenti, in milioni di lire)

ANNO	Prodotti del traffico	Numeri indici	Spese correnti	Numeri indici	Spese del personale	Numeri indici	Disavanzo	Numeri indici
1965	354.183	100	665.296	100	365.009	100	155.010	100
1966	366.654	103,521	727.424	109,338	403.869	110,646	232.361	149,900
1967	382.711	108,054	775.191	116,518	404.769	110,892	207.094	133,600
1968	386.926	109,244	805.690	121,102	414.068	113,440	256.343	165,371
1969	403.386	113,891	862.593	129,655	449.776	123,223	296.074	191,003

N.B. — I prodotti del traffico sono al netto dei rimborsi (dei Ministeri ed Enti pubblici) degli oneri e delle spese sostenute dalla Amministrazione ferroviaria per motivi non attinenti all'esercizio ferroviario (art. 1 della legge 29 novembre 1957, n. 1155) e dei rimborsi del Tesoro per l'esercizio delle linee a scarso traffico (articolo 3 l.c. n. 1155).

Prima di passare all'esame delle due questioni poste dalla 7^a Commissione, giova riportare la seguente tabella (Tab. III) che indica gli oneri a carico dell'Azienda delle ferrovie dello Stato per la copertura del disavanzo negli anni finanziari dal 1965 al 1969.

Essa dimostra — nell'ipotesi che si continuino ad accollare all'Amministrazione ferroviaria gli oneri derivanti dalla copertura dei disavanzi — come le relative poste in bilancio crescano con un ritmo assai significativo.

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA III

ANNO FINANZIARIO	Anticipazioni Cassa DD. PP. (2)			Prestiti (3)			Rimborso Tesoro per annualità (5)	Totale (4) + (3)	Totale (6) (4) — (5)	Numeri indici
	Interessi	Quote in conto capitale	Totale	Interessi	Quote in conto Capitale	Totale				
1965	Accert. 351.013	63.660,5	414.673,5	—	—	—	—	414.673,5	414.673,5	100
1966	Accert. 4.287.541,4	781.734,7	5.069.276,1	—	—	—	584.783	5.069.276,1	4.484.493,1	1.081,452
1967	Accert. 13.270.535,7	2.461.704,4	15.732.240,1	4.150.105,8	—	4.150.105,8	616.966	19.882.345,9	19.265.379,9	4.645,915
1968	Accert. 13.135.141,9	2.597.098,1	15.732.240	21.150.300,5	4.000.000	25.150.300,5	650.899,7	40.882.540,5	40.229.374,2	9.701,458
1969	Accert. 12.992.301,5	2.739.938,5	15.732.240	33.763.542,9	3.000.000	46.763.542,9	686.700	62.495.782,9	61.809.082,9	14.905,482

N.B. — La finca (5) indica i rimborsi (per sole quote in conto capitale) delle anticipazioni fatte alle Ferrovie dello Stato da parte della Cassa depositi e prestiti autorizzate dalle leggi di bilancio (legge 31 ottobre 1963, n. 1424, art. 3; legge 28 giugno 1964, n. 444, art. 62); il che significa che, con l'anno finanziario 1965, il Tesoro non interviene più per il rimborso di altre anticipazioni.

— I dati sono espressi in migliaia di lire.

LA COPERTURA DEI DISAVANZI D'ESERCIZIO DELL'AZIENDA FERROVIARIA

Con la legge fondamentale del 7 luglio 1907, n. 429, la quale definì — a seguito della nazionalizzazione delle ferrovie — la struttura della nuova Azienda delle ferrovie dello Stato, non solo non si fece cenno ad un possibile disavanzo di gestione, ma si ritenne di trarre dall'esercizio ferroviario delle somme da versare al Tesoro (4). Ma successivamente tale ipotesi rimase una specie di « promemoria » e i risultati dei bilanci delle ferrovie dello Stato si seguirono con una costante tendenza al disavanzo.

È interessante sapere che in un primo tempo la copertura del disavanzo fu effettuata

(4) Il prof. Francesco Santoro, in « Ingegneria ferroviaria (n. 7-8 del 1968) », afferma: « A queste società (le concessionarie, prima della statizzazione) lo Stato aveva imposto, a suo favore, il prelievo di un'elevata percentuale del prodotto del traffico, che partiva dal 27,5 per cento su una certa base, e si elevava nel caso di un traffico d'entità superiore.

Ebbene, schematicamente possiamo dire che con la statizzazione non si intese cambiare questa situazione di base; e da molti elementi appare chiaro che la nuova azienda delle Ferrovie dello Stato avrebbe dovuto conseguire un risultato finanziario corrispondente a quello di prima; e cioè lasciare allo Stato un avanzo corrispondente all'importo che questo aveva percepito prima, come compartecipazione sul prodotto conseguito dalle società esercenti.

E questo non rimase solo un disegno, giacché per un certo numero di anni le ferrovie furono condotte in modo da dare allo Stato un avanzo, malgrado si fossero dovuti risolvere molti problemi, che andavano dalla sistemazione economica del personale all'aumento della dotazione del parco e, più estesamente, all'aumento della potenzialità di traffico della rete. Tutte necessità, queste, che avevano fatto nascere quel « problema ferroviario » che aveva tanto influito nel far proporre la statizzazione ».

Vedi anche quanto dice lo stesso autore in « Economia dei trasporti », Torino 1966, pag. 352.

(5) Vedi, per tener conto degli interventi più recenti della Camera dei deputati (per il Senato è inutile ripetersi), quanto è stato pronunziato in occasione della discussione del disegno di legge n. 436-A riguardante la copertura del disavanzo delle Ferrovie dello Stato per l'anno finanziario 1968. La Commissione

dal Tesoro e che solo in tempi recenti e per gradi fu accollata al bilancio stesso dell'azienda ferroviaria.

Su questo cambiamento di rotta furono appuntate le critiche dell'uno e dell'altro ramo del Parlamento, ma senza alcun risultato (5). L'osservazione dei parlamentari dice in sostanza che non si devono fare debiti per pagare dei debiti, posto che i disavanzi annuali delle ferrovie dello Stato non accennano a diminuire ma seguitano ad aumentare. Se tutto questo avvenisse in un'azienda privata, si saprebbe a quali conseguenze si andrebbe incontro. Nel caso delle ferrovie dello Stato, che sono un'azienda tutt'altro che autonoma (6), è chiaro che la copertura del disavanzo, ove non bastasse il fondo di riserva, dovrebbe essere a carico del bilancio del-

ne 5^a del bilancio ebbe a dire: « La Commissione delibera di esprimere parere favorevole sul disegno di legge in esame, pur rilevando il carattere eccezionale e da considerare niente affatto ortodosso di un ricorso a prestiti obbligazionari per ripianare deficit di gestioni di aziende pubbliche. La Commissione ha ritenuto di prestare, pertanto, il proprio parere favorevole solo in considerazione del carattere affatto transitorio di tale soluzione, in vista di un nuovo equilibrato assetto finanziario e strutturale dell'azienda ferroviaria, quale atteso sulla base degli studi e delle iniziative legislative predisposte o annunziate ».

Ancor più pertinenti sono stati gli interventi dei deputati Merli, Brizioli (relatore), e Boiardi, il quale tra l'altro ebbe a dire: « L'approvazione del disegno di legge per la copertura del disavanzo del 1968, deve essere considerata come un'ultima frontiera: al di là di essa deve assolutamente avere inizio una fase di risanamento politico, strutturale e finanziario dello intero settore ferroviario, se non vorremo, negli anni a venire, trovarci di fronte a situazioni ulteriormente aggravate e a richiami unanimi, da lasciar cadere ancora una volta nel vuoto ».

(6) Le decisioni importanti, e sono molte (tariffe, personale, dimensioni dei servizi, operazioni creditizie, ecc.), sono adottate con legge o con decreti, i quali ultimi non sono sempre del solo Ministro dei trasporti. Il Consiglio di amministrazione delle ferrovie dello Stato è solo organo consultivo, il cui Presidente ha sì dei poteri decisionali, ma, come si è detto più sopra, limitati da un penetrante ed ampio condizionamento legislativo.

L'essere il Ministro dei trasporti anche il Presidente dell'Azienda ferroviaria, crea delle difficoltà ai fini di favorire una vera politica dei trasporti.

lo Stato, i cui organi responsabili pongono in essere le non lievi limitazioni di tale autonomia.

Alcuni hanno ritenuto, nella speranza che si sarebbe provveduto, entro un tempo ragionevole, alla normalizzazione del bilancio delle ferrovie dello Stato, che il cambiamento del sistema di copertura del disavanzo fosse dipeso dal fatto che questo, col crescere di anno in anno in modo assai sensibile, poneva il Tesoro in condizioni non facili al fine di reperire le somme necessarie. Ma col perdurare e l'aggravarsi dei disavanzi, tale ipotesi rivelava tutta la sua debolezza, in quanto essa non teneva conto degli esatti termini della questione.

Conviene infatti ricordare che i disavanzi di gestione delle ferrovie dello Stato — nonostante i rimborsi del Tesoro per oneri extra-aziendali e il primo tentativo di normalizzazione dei conti, contenuto nello stato di previsione del 1971 (7) — rimangono sempre senza un preciso collegamento con il rapporto, essenziale per ogni azienda, tra costi e ricavi.

Si aggiunga inoltre che a seguito della iscrizione nel bilancio delle ferrovie dello Stato degli oneri di copertura dei disavanzi degli esercizi precedenti, si offre una ulteriore ragione di un disavanzo che non dice esattamente le condizioni economiche della azienda stessa.

Da ciò l'opportunità e l'urgenza di metter ordine nella formazione del bilancio ferroviario, avviando la completa normalizzazione dei conti e riconoscendo alle ferrovie dello Stato il massimo di autonomia compatibile con una politica organica dei trasporti che spetta allo Stato.

Poc'anzi si è detto che l'entità degli stanziamenti iscritti nel bilancio ferroviario per la copertura dei disavanzi sta crescendo con notevole rapidità. Orbene, extrapolando tale tendenza e restando fermo l'attuale criterio di copertura, il bilancio delle ferrovie dello Stato diventerebbe, al limite, un bilancio di debiti!

(7) La somma relativa alla normalizzazione dei conti è di lire 9.745.000.000.

Da qui la proposta di alcuni commissari, i quali sono del parere — a parte la fondamentale esigenza di una applicazione integrale della normalizzazione dei conti e la necessità di una vera autonomia aziendale — che il Tesoro sovvenzioni, nel contempo e per gradi, la copertura dei disavanzi.

È pur vero che molti sono i rimborsi e le sovvenzioni del Tesoro iscritti nel bilancio delle ferrovie dello Stato (8), ma è bene ricordare che anche per le aziende ferroviarie di altri Paesi si fa uso di tali interventi e, quello che più conta, si provvede, in modo corretto, alla copertura dei loro disavanzi (9).

IL DISAVANZO FERROVIARIO E IL RISANAMENTO DELL'AZIENDA DELLE FERROVIE DELLO STATO

Poichè i membri della 7^a Commissione, in occasione della discussione del disegno di legge in esame, vollero fermare la loro attenzione non solo sul criterio di copertura del disavanzo ferroviario ma anche e principalmente sull'ammontare e l'evolversi dei singoli disavanzi, è opportuno, data la stretta connessione della prima questione rispetto alla seconda, fare qualche considerazione.

Ai fini del risanamento del bilancio delle ferrovie dello Stato si è accennato più sopra a due condizioni: quella di una più marcata e sostanziale autonomia aziendale e quella della normalizzazione dei conti.

Orbene, circa la prima condizione è noto a tutti in quali termini si trovi l'autonomia dell'azienda ferroviaria italiana. In modo molto sommario si può affermare che essa

(8) Tali somme concernono: spese per il personale (per il 1969: 19.588 miliardi di lire, data l'elevazione della misura dell'assegno integrativo mensile; 3.200 milioni di lire per la sistemazione del personale delle assuntorie); rimborsi per l'esercizio di linee a scarso traffico (per il 1969: 27.000 milioni di lire); rimborsi per l'ammortamento parziale o totale di operazioni di mutuo; il fondo pensioni (per il 1969: 121.981 milioni di lire).

(9) Vedi la documentazione presso la CEE, riguardante le *Relazioni finanziarie delle aziende ferroviarie nazionali con i rispettivi Stati*.

ha subito, dal 1907 ad oggi, un progressivo deterioramento. Nonostante i ricorrenti propositi degli organi responsabili e le conclusioni delle commissioni di studio, ciò ha portato a definire tale autonomia come puramente « tecnica ».

Non è qui la sede per uno studio approfondito dell'argomento. Non è tuttavia difficile rendersi conto della quantità e della natura delle limitazioni imposte all'Amministrazione ferroviaria e tali da rendere, sotto l'aspetto decisionale, oltremodo difficile, complesso e ritardato il suo funzionamento. Tutto ciò implica naturalmente un chiarimento sia sulla natura giuridica dell'azienda sia sui rapporti di questa con il Ministro dei trasporti (e il Governo in genere) e con il Parlamento.

C'è da chiedersi se — nel confronto con altri Paesi, e segnatamente con quelli della Comunità europea — sia conveniente mantenere una situazione che fa delle ferrovie dello Stato un caso quasi a se stante e che si distacca dalla generalità per un grado di autonomia assai ristretto (10).

Praticamente le condizioni della nostra azienda si risolvono in un « costo » che grava alla fine sullo stesso bilancio della gestione. Ma questo tema dovrebbe essere ripreso e più ampiamente sviluppato in sede di discussione dello stato di previsione della spesa del Ministero dei trasporti.

Per quanto poi riguarda la normalizzazione dei conti, si dovrebbe dire che tale operazione può risolvere solo in parte il problema dell'equilibrio del bilancio ferroviario (11),

(10) Si leggano le informazioni contenute nel volume, pubblicato dalla Commissione della CEE, dal titolo « Norme economico-giuridiche in materia di trasporti per ferrovia, in strada e per vie navigabili negli Stati membri della Comunità economica europea ». Per quanto lo studio si riferisca alle situazioni del 1° luglio 1962, nulla è sostanzialmente cambiato per quanto attiene alla questione in esame.

(11) Vedi Regolamento CEE n. 1192/69 del Consiglio, del 26 giugno 1969, relativo alle norme comuni per la normalizzazione dei conti delle aziende ferroviarie (le compensazioni finanziarie sono previste per 15 casi o categorie, in cui è prevalente la materia riguardante il personale; la parte restante si riferisce agli impianti d'incrocio, manutenzioni e rinnovi, danni bellici, officine ed altri impianti, contratti pubblici d'appalto).

in quanto essa si limita ad alcuni aspetti, seppure assai importanti, tralasciandone però altri, come, ad esempio, quelli che riguardano gli oneri di infrastruttura e il livello delle tariffe.

Se la normalizzazione dei conti può in parte esercitare un benefico effetto sui bilanci ferroviari (si avrebbe comunque nel caso nostro una somma algebrica positiva nel totale dei conti), rimangono sempre da risolvere, nel quadro di una politica organica dei vari modi di trasporto, i problemi dell'accollo degli oneri di infrastruttura e degli indirizzi di una politica tariffaria. La soluzione dei quali importa una ben precisa e notevole incidenza sulle risultanze di bilancio.

Orbene, per quanto riguarda l'azienda delle ferrovie dello Stato, si può rilevare che dall'esame degli oneri patrimoniali afferenti, ad esempio, alla costruzione, potenziamento e miglioramento di impianti fissi, si adotta una impostazione abbastanza discutibile e comunque non correlata con quella che viene impiegata nel settore delle infrastrutture degli altri modi di trasporto. Possiamo ben attendere che la Comunità economica europea definisca un regolamento in detta materia, ma sarebbe anche opportuno non soprassedere da parte nostra ad assumere qualche decisione al riguardo.

A proposito del livello delle tariffe, l'Azienda delle ferrovie dello Stato ha assai scarsi poteri. Le decisioni importanti spettano ad organi che sono al di fuori di essa. Se lo Stato italiano dovesse ogni anno coprire il *deficit* d'esercizio delle ferrovie dello Stato, *nulla quaestio*: solo sulla vera autorità tariffaria rimbalzerebbero le conseguenze delle sue stesse decisioni. Ma allo stato presente questo non avviene. Nè si dà il caso, veramente corretto, di una sovvenzione *ad hoc*, come accade negli altri Paesi della Comunità europea, ogni qual volta lo Stato non approva la richiesta di aumento delle tariffe fatta dalle rispettive aziende nazionali (12).

Parlando di tariffe si dovrebbe accennare, oltre che ai livelli, anche ai criteri di formazione delle stesse. Ma, ripeto, questa non è la sede.

(12) Vedi la documentazione citata nella nota 9.

Il problema del risanamento del bilancio ferroviario non si risolve soltanto con riferimento alle cose sinora dette. Altre misure si possono e si devono escogitare (vedi, ad esempio, la nota questione dei cosiddetti rami secchi: operazione necessaria, date opportune condizioni, e tale ritenuta ed effettuata in altri Paesi, mentre da noi è rimasta, per lo più, al livello di una ricorrente discussione accademica). Ma, dobbiamo ripetere, il nostro compito non è quello di affrontare l'intero problema.

CONCLUSIONE

Quanto è stato sinora detto è più che sufficiente a dimostrare che il Parlamento è ben consapevole dello stato in cui si trova la nostra azienda ferroviaria ed attende che gli organi responsabili si decidano a propor-

re finalmente un programma di riforme e di risanamento dell'Azienda delle ferrovie dello Stato. Tale programma non deve assolutamente ripetere il solito sistema di palliativi, che lasciano le cose come sono, anzi le aggravano. Non è necessario aggiungere che la riforma e soprattutto il risanamento devono avvenire per gradi, ma il tutto coordinato in una prospettiva di medio termine.

A queste condizioni è possibile chiedere che si voti il presente disegno di legge, il quale, allo stato delle cose, s'impone per dura necessità.

Agli onorevoli senatori, cui rivolgo l'invito di votare a favore, si deve offrire da parte del Governo una precisa assicurazione. Le future decisioni riguardanti l'Azienda ferroviaria dovranno essere prese tenendo conto delle istanze che il Parlamento da tempo ha presentato.

LOMBARDI, *relatore*

DISEGNO DI LEGGE**Art. 1.**

L'Amministrazione delle ferrovie dello Stato, per far fronte al disavanzo della gestione 1969, è autorizzata, per la parte non coperta dalle anticipazioni della Cassa depositi e prestiti di cui al primo comma dell'articolo 71 della legge 28 febbraio 1969, n. 21, oltre che a contrarre mutui, anche obbligazionari, con il Consorzio di credito per le opere pubbliche, ai sensi dei tre ultimi commi del citato articolo, ad emettere direttamente obbligazioni.

Art. 2.

Le emissioni delle obbligazioni di cui al precedente articolo 1 saranno effettuate con le modalità e alle condizioni che verranno stabilite con appositi regolamenti da approvarsi con decreto del Ministro del tesoro, sentito il Comitato interministeriale per il credito e il risparmio.

Art. 3.

Le obbligazioni da emettersi in forza dell'articolo 1 della presente legge 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 fra i titoli sui quali l'istituto di emissione è autorizzato a fare anticipazioni e possono essere accettate quali 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 predette.

Art. 4.

In attesa di poter procedere alla realizzazione dei mutui col Consorzio di credito per le opere pubbliche previsti dall'articolo 71 della legge 28 febbraio 1969, n. 21, o all'emissione delle obbligazioni di cui all'articolo 1 della presente legge, l'Amministrazione delle ferrovie dello Stato può essere autorizzata, con decreto del Ministro dei trasporti e dell'aviazione civile, di concerto con il Ministro del tesoro, a ricorrere ad aperture di credito bancario da estinguersi con il ricavo degli stessi mutui o delle stesse obbligazioni.

Art. 5.

I mutui con il Consorzio di credito per le opere pubbliche previsti dall'articolo 71 della legge 28 febbraio 1969, n. 21, le obbligazioni e le aperture di credito di cui agli articoli 1 e 4 della presente legge, nonché tutti gli atti inerenti 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.

Art. 6.

L'onere relativo alle obbligazioni ed alle aperture di credito di cui alla presente legge farà carico al bilancio dell'Amministrazione delle ferrovie dello Stato.