SENATO DELLA REPUBBLICA

VIII LEGISLATURA

(N. 785)

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Ministro dei Trasporti

(PRETI)

di concerto col Ministro del Tesoro

(PANDOLFI)

e col Ministro del Bilancio e della Programmazione Economica

(ANDREATTA)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 6 MARZO 1980

Provvidenze per sovvenzioni annue di esercizio in favore di ferrovie in regime di concessione statale ed in gestione commissariale governativa

ONOREVOLI SENATORI. — Il rapporto di concessione tra Stato ed azienda concessionaria, nel campo dei pubblici servizi di trasporto, deve presentare i caratteri di un preordinato e continuativo equilibrio economico, indispensabile per garantire lo svolgimento dell'esercizio in condizioni di sicurezza e regolarità. A ciò mirava la sovvenzione di esercizio prevista dagli atti di concessione quando, dall'istituzione del piano finanziario, tra previsti introiti e spese, emergeva una passività che, in periodi di stabilità economica, poteva considerarsi a carattere ricorrente e di entità non molto dissimile tra un anno e l'altro.

Tale equilibrio è venuto però a modificarsi profondamente dopo la fine del secondo conflitto mondiale per effetto di una serie di fattori tra loro concomitanti per i quali le spese sono costantemente e progressivamente cresciute — come, del resto, tuttora crescono — mentre gli introiti sono aumentati con vischiosa lentezza ed in proporzione assai inferiore alla lievitazione dei costi.

All'alterazione dell'equilibrio economico lo Stato intese porre rimedio con l'emanazione della legge 2 agosto 1952, n. 1221, contenente norme per l'esercizio, l'ammodernamento e potenziamento di ferrovie ed altre linee di trasporto in regime di concessione.

Pur nella limitazione dei fondi disponibili (18 miliardi iniziali più 6 successivi), si mirò, da un lato, ad un parziale ammodernamento degli impianti (con la totale

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1600) — 2-3-4

eliminazione della trazione a vapore) e, dall'altro, a garantire l'equilibrio economico di gestione attraverso l'adeguamento della sovvenzione di esercizio prevista dagli originari atti di concessione o, in mancanza, attraverso la concessione di una sovvenzione *ex novo*. Per quelle linee, poi, non suscettibili di risanamento economico con le provvidenze di cui sopra, si procedette alla loro sostituzione con servizi automobilistici (circa chilometri 2.000 di lunghezza di esercizio corrispondenti, presso a poco, ad un terzo dell'estensione delle ferrovie in regime di concessione, attualmente valutabile in chilometri 4.000 circa).

Nella favorevole previsione che le condizioni economiche generali potessero andare incontro ad una generale stabilizzazione o, quanto meno, nei riguardi dello specifico settore, che ad una controllabile lievitazione dei costi di esercizio potesse porsi rimedio attraverso la manovra tariffaria unita ad un prevedibile incremento di traffico, la predetta legge n. 1221 del 1952 previde (articolo 8) due sole revisioni triennali della sovvenzione annua per quegli opportuni adattamenti che le effettive condizioni economiche degli esercizi potevano suggerire.

La situazione economica generale ha però avuto una evoluzione completamente diversa da quella ipotizzata, sicchè dopo la seconda revisione triennale delle sovvenzioni di esercizio le concessionarie vennero a trovarsi in condizioni economiche deficitarie progressivamente crescenti che ponevano gravi problemi, sia per assicurare la continuità dell'esercizio e la corresponsione delle paghe al personale, sia per la stessa sopravvivenza delle aziende esercenti in rapporto al dettato degli articoli 2446 e 2447 del codice civile.

A distanza così di circa venti anni dalla citata legge n. 1221 del 1952 si pervenne all'emanazione della legge 29 novembre 1971, n. 1080, che, modificando ed integrando la precedente, consentì, tra l'altro (art. 1), una terza ed ultima revisione delle sovvenzioni di esercizio che, per la massima parte delle linee ferroviarie, è stata da tempo effettuata dal Ministero dei trasporti.

Il periodo di otto anni già trascorso caratterizzato da un accentuato processo inflazionistico; le spese per le retribuzioni al personale — che, dei complessivi costi di esercizio, rappresentano ben l'80 per cento — nel frattempo triplicatesi; il forte aumento dei costi per l'energia di trazione; gli oneri finanziari per interessi passivi sui finanziamenti bancari, i cui tassi già da tempo hanno raggiunto livelli superiori al 20 per cento, il tutto solo in modestissima parte compensato dagli aumenti tariffari, hanno costituito un insieme di fattori che hanno posto le aziende concessionarie in una situazione economico-finanziaria ormai insostenibile.

Infatti, in mancanza di norme legislative che consentano ulteriori revisioni delle sovvenzioni di esercizio, viene a mancare perfino la garanzia costituita dalla legittima aspettativa di futuri interventi dello Stato a cui gli istituti di credito possano ancorare i loro finanziamenti; pertanto, anche il reperimento dei mezzi finanziari per assicurare le competenze al personale è divenuto pressochè impossibile.

In relazione alla situazione avanti esposta, con legge 8 giugno 1978, n. 297, vennero emanate « provvidenze per sovvenzioni annue di esercizio in favore delle ferrovie Nord Milano, Circumvesuviana, Cumana e Circumflegrea » per le quali venne disposta la revisione annua parametrica della sovvenzione di esercizio al fine di « promuovere la gestione dei servizi ferroviari in condizioni di equilibrio economico ».

Per tutte le altre ferrovie che avevano già fruito della terza ed ultima revisione della sovvenzione ai sensi della citata legge n. 1080 del 1971, l'articolo 15 della stessa legge n. 297 del 1978 previde la facoltà di accordare alle stesse « acconti sulle future revisioni ed integrazioni della sovvenzione, fino ad un limite massimo del 20 per cento della sovvenzione in atto », prevedendo che tali acconti erano da recuperare sugli importi che dovranno essere attribuiti in attuazione dei provvedimenti da emanare ai sensi del primo comma dello stesso articolo 15, il quale ha previsto la presentazione di un

piano da parte del Governo per il risanamento tecnico-economico delle ferrovie in regime di concessione o in gestione governativa.

A tale disposizione viene data attuazione con due distinti disegni di legge dei quali uno concernente la ristrutturazione delle linee attraverso ulteriore sostituzione di tronchi ferroviari in autoservizi, l'inclusione di alcune linee nella rete delle Ferrovie dello Stato e l'ammodernamento e potenziamento dei servizi ferroviari e, l'altro, la revisione annua delle sovvenzioni di esercizio.

Con l'unito disegno di legge si provvede per il riassetto economico attraverso la revisione annua parametrica delle sovvenzioni annue di esercizio sulla base degli stessi criteri previsti dalla legge 8 giugno 1978, n. 297.

L'emanazione di nuove norme è quanto mai urgente in relazione alla circostanza che, ai sensi dell'articolo 15 della richiamata legge n. 297 del 1978, dal 1° gennaio 1980 hanno cessato di aver vigore per tutte le ferrovie in concessione le disposizioni contenute nella legge 2 agosto 1952, n. 1221, e successive modificazioni ed integrazioni, nonchè le disposizioni di cui all'articolo 27, lettera *b*), del regio decreto-legge 29 luglio 1938, n. 1121, ed all'articolo 4 del decreto legislativo luogotenenziale 12 aprile 1946, n. 338, relative alla concessione di sussidi integrativi di esercizio.

Quindi ci si trova di fronte ad un vuoto legislativo sia giuridico, per la caducazione delle norme in vigore, sia di fatto perchè quand'anche le stesse non avessero cessato di aver vigore dal 1° gennaio 1980, sarebbe venuta comunque a mancare la disponibilità di intervenire per il ripiano delle perdite delle ferrovie pervenute alla terza ed ultima revisione della sovvenzione.

In relazione ai motivi di urgenza avanti illustrati è pertanto necessario emanare nuove norme che, confermando in pratica i criteri informatori della legge 8 giugno 1978, n. 297, siano però applicabili a tutte le ferrovie in regime di concessione ed alle gestioni commissariali governative, norme che si propongono con il disegno di legge allegato, composto di undici articoli che qui di seguito si illustrano.

Articolo 1. — Per le ferrovie in regime di concessione gli interventi finanziari, già previsti dalle norme avanti citate, vengono sostituiti, dal 1977 alla scadenza delle concessioni, da sovvenzioni annue da determinare con i criteri e le modalità stabiliti dalla legge 8 giugno 1978, n. 297, e cioè con il sistema parametrico basato sulle variazioni dei costi per le retribuzioni al personale e di alcune voci fondamentali delle altre spese di esercizio.

Articolo 2. — Estende alle gestioni commissariali governative le procedure previste per le ferrovie in regime di concessione agli effetti delle determinazioni dell'intervento finanziario con il sistema della revisione annua parametrica. Tuttavia, considerato che per le gestioni la copertura delle perdite è già avvenuta in modo completo a tutto il 31 dicembre 1979 e, analogamente al passato, si provvede per l'anno in corso, la decorrenza del nuovo sistema viene stabilita dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello di approvazione del presente disegno di legge. Per assicurare, peraltro, i mezzi finanziari di carattere corrente, in pendenza dell'espletamento della revisione parametrica che necessariamente avverrebbe entro il primo semestre dell'anno successivo a quello in cui il sistema stesso avrà decorrenza, il Ministero dei trasporti concederà alle gestioni in parola acconti entro i limiti delle somme erogate per la copertura degli oneri ordinari di esercizio dell'anno precedente.

In merito alle gestioni commissariali governative è necessario rilevare che in questi ultimi anni il fenomeno si è sempre più ampliato, perdendo quel carattere di eccezionalità e di transitorietà che dovrebbe essere proprio di tali tipi di intervento statale.

Al fine, quindi, di istituzionalizzare con precise norme la loro configurazione giuridica, il Ministero dei trasporti ha allo studio l'adozione di idonee proposte legislative che consentano anche di dettare norme uniformi di amministrazione e di contabilità.

Articolo 3. — Dispone per la sistemazione delle perdite tuttora scoperte per il periodo precedente al 1977, per il quale si applicherebbero le norme transitorie già previste dall'articolo 9 della richiamata legge n. 297 del 1978.

Inoltre gli interventi per la ferrovia Domodossola-confine svizzero già regolati con sussidi integrativi di esercizio ai sensi della legge 24 ottobre 1977, n. 813, rientrerebbero, dal 1980, in quelli di carattere generale previsti per tutte le altre ferrovie.

Articolo 4. — Le operazioni per l'effettuazione delle revisioni parametriche per una trentina di ferrovie e per la sistemazione del periodo anteriore al 1977 che, per alcuni casi, abbraccia perfino un quinquennio, postulano indagini ed analisi laboriose ed impegnative che richiederanno non meno di due-tre anni.

Nel frattempo le perdite di esercizio accumulatesi aggravano le condizioni economiche aziendali, con il peso di onerosi interessi passivi verso istituti bancari ed enti previdenziali nei confronti dei quali si sono create le esposizioni debitorie a fronte dei disavanzi di esercizio.

Al fine di alleggerire tale situazione è prevista la possibilità per il Ministero dei trasporti di concedere acconti annui fino al limite massimo, cautelativo, dell'80 per cento delle maggiori perdite effettivamente verificatesi, acconti da recuperare con la determinazione della nuova sovvenzione.

Articolo 5. — Estende alle aziende concessionarie delle ferrovie in concessione o in gestione governativa il divieto, già sancito per le aziende provincializzate e municipalizzate con l'articolo 5-*ter* della legge 8 gennaio 1979, n. 3, di stipulare accordi integrativi aziendali che prevedano miglioramenti economici aggiuntivi ai contratti nazionali di categoria.

Articolo 6. — Il risanamento tecnico-economico delle ferrovie del settore, previsto da uno specifico separato disegno di legge, postula un miglioramento sostanziale delle condizioni dell'esercizio e dal punto di vista tecnico e da quello economico.

In particolare dovrebbero ridursi i disavanzi aziendali, sia attraverso aumenti tariffari (che in taluni casi potrebbero anche assumere sensibile entità), sia attraverso il contenimento dei costi. In tale prospettiva, l'articolo dispone che, entro un triennio dalla realizzazione del piano di risanamento, ciascuna azienda ferroviaria copra, attraverso i ricavi del traffico, almeno il 60 per cento del costo effettivo del servizio.

Articolo 7. — Prevede il parere del comitato tecnico interministeriale di cui all'articolo 13 della legge n. 297 del 1978 per la adozione, da parte del Ministro dei trasporti, dei provvedimenti in applicazione del disegno di legge che si propone.

Articolo 8. — L'emanazione del regolamento di esecuzione della legge n. 297 del 1978, di cui all'articolo 14 della legge stessa, si è dimostrata assai più complessa del previsto in relazione agli studi condotti sul piano tecnico per l'individuazione dei criteri più adatti per pervenire alla revisione parametrica delle sovvenzioni, come stabilito dalla legge. Potendosi presentare la necessità — dopo la pratica attuazione delle norme — di apportare eventuali modifiche ed integrazioni al regolamento stesso, si prevede una procedura più sollecita e snella attraverso l'emanazione di un decreto interministeriale da emanarsi dal Ministero dei trasporti di concerto con quelli del tesoro e del bilancio e della programmazione economica.

Articolo 9. — Mentre per le ferrovie in gestione governativa i revisori dei conti sono designati in rappresentanza della Corte dei conti, del Ministero del tesoro e di quello dei trasporti (legge 18 maggio 1967, n. 395), per le aziende esercenti ferrovie in concessione i collegi sindacali sono integrati con i rappresentanti della Corte dei conti e del Ministero del tesoro (decreto legislativo 7 maggio 1948, n. 1042). Ebbene, anche in

queste ultime si prevede la nomina di un rappresentante del Ministero dei trasporti, Direzione generale della motorizzazione civile e dei trasporti in concessione, in analogia a quanto a suo tempo disposto per le gestioni governative.

Articolo 10. — Il nuovo sistema parametrico non comporta l'integrale abrogazione delle norme contenute nella legge n. 1221 del 1952 e successive modificazioni ed integrazioni, in quanto talune di esse sono da applicare nel periodo transitorio ed altre, che non riguardano le sovvenzioni annue di esercizio (capitalizzazione di quote, norme sui riscatti, comitato interministeriale il cui parere è sostitutivo di quello del Consiglio superiore dei lavori pubblici, ecc.), continuano a trovare applicazione concreta negli atti dell'Amministrazione dei trasporti.

A tal fine l'articolo detta le conseguenti disposizioni, identiche peraltro a quelle contenute nell'articolo 16 della legge n. 297 del 1978.

Articolo 11. — Per quanto concerne le occorrenze finanziarie per l'attuazione delle norme proposte vi si provvede, per l'anno finanziario 1980, con gli stanziamenti già previsti ai competenti capitoli 1652, 1653 e 1654 dello stato di previsione della spesa del Ministero dei trasporti — che ne offrono sufficiente disponibilità — mentre per gli anni successivi si provvederà con gli stanziamenti che saranno iscritti nei corrispondenti capitoli di bilancio.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

Per le ferrovie in regime di concessione gli interventi finanziari di cui alla legge 2 agosto 1952, n. 1221, modificata ed integrata dalla legge 29 novembre 1971, n. 1080, ed all'articolo 27, lettera *b*), del regio decreto-legge 29 luglio 1938, n. 1121, e successive modificazioni, sono sostituiti, a decorrere dal 1977 e per la residua durata delle relative concessioni, da sovvenzioni annue da determinare ai sensi della legge 8 giugno 1978, n. 297.

Art. 2.

Dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello di entrata in vigore della presente legge, gli interventi finanziari destinati alle gestioni commissariali governative sono determinati ai sensi della legge 8 giugno 1978, n. 297.

In pendenza della determinazione dell'intervento di cui al comma precedente, il Ministero dei trasporti è autorizzato a concedere alle gestioni governative acconti entro i limiti delle erogazioni corrisposte, per la copertura degli oneri ordinari di esercizio, nell'anno finanziario precedente.

Art. 3.

Le norme transitorie stabilite all'articolo 9 della legge 8 giugno 1978, n. 297, sono estese a tutte le aziende del settore che si trovano nelle situazioni previste alle lettere *a*) e *b*) dello stesso articolo o in regime di sussidio integrativo.

Alla ferrovia Domodossola-confine svizzero si applicano, dal 1° gennaio 1980, le disposizioni contenute nella presente legge.

Art. 4.

In attesa che siano espletate le istruttorie per i provvedimenti di cui alla presente

legge, il Ministero dei trasporti è autorizzato a concedere acconti annui fino al limite massimo dell'80 per cento delle maggiori perdite effettivamente verificatesi rispetto a quelle considerate per la determinazione della sovvenzione annua già accordata.

Tali acconti saranno recuperati in sede di determinazione della nuova sovvenzione annua.

Art. 5.

È esteso alle aziende ferroviarie in regime di concessione o in gestione commissariale governativa il divieto, di cui all'articolo 5-*ter* del decreto-legge 10 novembre 1978, n. 702, convertito, con modificazioni, nella legge 8 gennaio 1979, n. 3, di stipulare accordi integrativi aziendali, relativi al trattamento del personale dipendente, che prevedano erogazioni economiche aggiuntive ai contratti nazionali di categoria, nonchè accordi che trattino materie o istituti non espressamente demandati a tale sede da contratti collettivi nazionali di lavoro della categoria.

Gli accordi raggiunti in deroga al precedente comma sono nulli.

Art. 6.

Entro il triennio successivo al completamento del risanamento tecnico-economico di ciascuna ferrovia in concessione o in gestione commissariale governativa, di cui all'articolo 15 della legge 8 giugno 1978, n. 297, i ricavi del traffico dovranno coprire almeno il 60 per cento del costo effettivo del servizio.

Art. 7.

I provvedimenti di cui alla presente legge sono adottati dal Ministero dei trasporti - Direzione generale della motorizzazione civile e dei trasporti in concessione, sentito il comitato tecnico interministeriale previsto dall'articolo 13 della legge 8 giugno 1978, n. 297.

Art. 8.

Per modifiche ed integrazioni del regolamento di esecuzione di cui all'articolo 14 della legge 8 giugno 1978, n. 297, si procede con decreto del Ministro dei trasporti di concerto con i Ministri del tesoro e del bilancio e della programmazione economica.

Art. 9.

Il collegio sindacale o dei revisori dei conti delle predette aziende ferroviarie in regime di concessione è integrato, in aggiunta ai membri di cui al decreto legislativo 7 maggio 1948, n. 1042, di un membro effettivo e di un membro supplente scelti tra il personale del Ministero dei trasporti - Direzione generale della motorizzazione civile e dei trasporti in concessione.

Art. 10.

Per quanto non in contrasto con la presente legge si osservano, in quanto applicabili, le norme contenute nella legge 2 agosto 1952, n. 1221, e successive modificazioni e integrazioni.

Art. 11.

All'onere derivante dall'applicazione della presente legge si provvede, per l'anno finanziario 1980, con le somme iscritte ai capitoli 1652, 1653 e 1654 dello stato di previsione della spesa del Ministero dei trasporti per l'anno medesimo, ed ai corrispondenti capitoli per gli anni successivi.