SENATO DELLA REPUBBLICA

VIII LEGISLATURA

(N. 785-A)

RELAZIONE DELLA 8ª COMMISSIONE PERMANENTE

(LAVORI PUBBLICI, COMUNICAZIONI)

(RELATORE SANTONASTASO)

Comunicata alla Presidenza l'8 marzo 1982

SUL

DISEGNO DI LEGGE

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

presentato dal Ministro dei Trasporti

di concerto col Ministro del Tesoro

e col Ministro del Bilancio e della Programmazione Economica

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 6 MARZO 1980

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1600) — 2/3/4

ONOREVOLI SENATORI. — Il sensibile ritardo con cui l'attuale disegno di legge, riguardante le provvidenze per sovvenzioni annue di esercizio in favore di ferrovie in concessione statale ed in gestione commissariale governativa, viene portato all'esame dell'Assemblea, va ricercato nelle notevoli difficoltà di ordine politico e finanziario insorte nel corso dell'*iter* presso la 8ª Commissione. Quest'ultima fu unanime nel ritenere opportuno che l'esame del provvedimento si svolgesse contestualmente a quello del disegno di legge n. 790, relativo al risanamento tecnico-economico delle ferrovie in concessione o in gestione governativa. Vi era infatti piena consapevolezza della oggettiva connessione tra i due disegni di legge, i quali erano stati presentati dal Governo contemporaneamente proprio per adempiere, anche se alquanto in ritardo rispetto ai tempi previsti, all'impegno, statuito dalla legge 8 giugno 1978, n. 297, della presentazione del piano di risanamento tecnico-economico delle ferrovie concesse o in gestione governativa. È ovvio che la corresponsione della sovvenzione parametrica annua di esercizio, prevista per tali ferrovie dal disegno di legge n. 785, in quanto aspetto essenziale del risanamento, non poteva non essere oggetto di un esame complessivo. L'acutizzarsi della crisi economica, con il conseguente imporsi di una linea di austerità e di più rigide scelte prioritarie, ha impedito, finora, non solo che si potesse finanziare l'operazione di risanamento secondo le occorrenze emerse a seguito del confronto, avvenuto in sede di 8ª Commissione, con le Regioni ed i sindacati, ma ha messo in forse lo stesso finanziamento previsto dal disegno di legge n. 790, il quale, anche se rimanesse integro, sarebbe sempre svalutato del 50 per cento, essendo trascorsi due anni dalla presentazione del provvedimento.

D'altra parte, il continuo aggravarsi della situazione finanziaria delle società concessionarie (affrontata provvisoriamente con lo stralcio dell'articolo 4 dell'attuale disegno di legge già nel giugno 1980) — una situazione divenuta, nel frattempo, insostenibile al punto da mettere in discussione la stessa sopravvivenza delle aziende con la paventata, mancata erogazione degli stipendi al personale — ha posto in termini perentori l'esigenza di un esame immediato del disegno di legge n. 785.

La 8ª Commissione, infatti, è stata costretta a rivedere le oggettive valutazioni politiche che l'avevano determinata a decidere diversamente, ed ha rinunciato a procedere all'esame abbinato dei due disegni di legge sulla base delle garanzie offerte dal Ministro di presentare, in tempi molto ristretti, il piano aggiornato di risanamento delle ferrovie concesse con la corrispondente, necessaria copertura finanziaria.

A questo punto è opportuno far presente all'Assemblea che il piano di risanamento tecnico-economico delle ferrovie concesse non è più rinviabile, ed occorre che il Governo, così come ha fatto in Commissione, riconfermi tale impegno.

La rete di circa 4.000 chilometri delle ferrovie in questione interessa infatti le zone del Paese più squilibrate dal punto di vista sia sociale che economico. La sua rivitalizzazione, attraverso un programma di riordino e di riammodernamento, è un fattore essenziale ai fini del processo di riequilibrio di queste zone, così come auspicato da tutte le forze politiche del Paese, soprattutto per quanto riguarda il Mezzogiorno.

Il finanziamento del risanamento di ferrovie per le quali le stesse condizioni di sicurezza sono diventate puramente teoriche non può non essere tra le scelte prioritarie del Governo che, pur dibattendosi tra tante difficoltà economiche, non può sottrarsi alla esigenza di potenziare un servizio interessante gli strati più diseredati della popolazione ed in modo precipuo la categoria dei pendolari.

Di tale esigenza si è parlato più volte in questa Assemblea; da essa scaturì la legge n. 297 dell'8 giugno 1978 che, nel prevedere la presentazione, come dianzi accennato, da parte del Governo del piano per il risanamento tecnico-economico delle ferrovie concesse, ebbe ad inquadrarlo in quello più generale dei trasporti. Tale piano avrebbe dovuto determinare, d'intesa con le Regioni, le linee ferroviarie da sopprimere, quelle da sostituire con servizi automobilistici, nonchè le linee da mantenere in esercizio, con l'individuazione, per queste ultime, di quelle di interesse locale o nazionale.

Il piano, in aderenza all'articolo 86 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, avrebbe dovuto indicare altresì i tempi di attuazione per la delega alle Regioni delle funzioni amministrative relative alle ferrovie in concessione o in gestione governativa dichiarate non più utili alla rete primaria nazionale; nonchè disciplinare l'assorbimento delle linee ritenute d'interesse nazionale da parte dell'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato, la quale avrebbe provveduto al loro ammodernamento e potenziamento.

* * *

Passando più specificamente al disegno di legge n. 785 al nostro esame, va detto che esso si propone di ristabilire il necessario equilibrio economico nel rapporto di concessione tra Stato ed aziende in modo da garantire la continuità nello svolgimento del servizio in condizioni di sicurezza e stabilità. A questo punto, è opportuno ricordare che tale equilibrio, già assicurato dalla sovvenzione normale di esercizio prevista dagli atti di concessione nel periodo di stabilità economica antecedente il secondo conflitto mondiale, era stato successivamente travolto a seguito del notevole divario determinatosi tra le spese e gli introiti, velocemente e progressivamente in aumento le prime, in crescita lentissima i secondi. A questa prima alterazione dell'equilibrio economico venne fatto fronte con la seconda sovvenzione di esercizio prevista dalla legge 2 agosto 1952, n. 1221; questa, pur nei limiti dei fondi disponibili, portò ad un parziale ammodernamento degli impianti con la totale eliminazione delle ferrovie a vapore; nonchè, per le linee non suscettibili di risanamento economico, alla loro sostituzione con servizi automobilistici (il che riguardò ben 2.000 chilometri di linee, cioè circa un terzo della loro globalità). La predetta legge n. 1221, facendo affidamento su una generale stabilizzazione delle condizioni economiche, o almeno, su una loro alterazione limitata e comunque sostenibile attraverso la normale manovra tariffaria, ebbe a prevedere due sole revisioni triennali della sovvenzione annua.

Tale previsione ebbe a rivelarsi col tempo errata in quanto le condizioni economiche, dopo un certo periodo di discreta stabilizzazione, ebbero di nuovo a precipitare fino a mettere in discussione la sopravvivenza stessa delle aziende; per cui, a distanza di circa 20 anni, onde ovviare alle anzidette condizioni di estremo disagio, si giunse, nella logica del necessario riequilibrio, alla emanazione della legge 29 novembre 1971, numero 1080, la quale consentì una terza ed ultima sovvenzione.

Per la inflazione galoppante che ha portato quasi al quadruplicarsi in questi ultimi anni delle spese di esercizio a fronte dell'aumento modestissimo delle entrate dovuto alla contenuta manovra tariffaria, tale rimedio si è rivelato ben presto assolutamente inadeguato; per far fronte alla ormai insostenibile situazione economico-finanziaria delle concessionarie e consentire la gestione dei servizi ferroviari in condizioni di equilibrio economico si dovette ricorrere al principio della revisione annua parametrica della sovvenzione di esercizio, onde dare alla stessa un aggancio, il più possibile reale, alle negative variazioni delle condizioni economiche del Paese.

Tale principio venne applicato, in via sperimentale, con la legge 8 giugno 1978, n. 297, alle ferrovie Nord-Milano, Circumvesuviana, Cumana e Circumflegrea; col disegno di legge in esame ne viene proposta la estensione a tutte le altre ferrovie, comprese quelle in gestione commissariale governativa.

Per le inderogabili ed impellenti difficoltà finanziarie delle società concessionarie, come si è già accennato, fu necessario ricorrere nel marzo 1980 allo stralcio provvisorio dell'articolo 4 con un decreto-legge convertito successivamente nella legge n. 176 del 16 maggio 1980 la quale consentì la erogazione di 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 e ciò per il periodo necessario alla effettuazione delle revisioni parametriche ed alla sistemazione del periodo anteriore al 1977.

Poichè tali acconti col tempo si sono rivelati insufficienti e le condizioni economico-finanziarie delle società concessionarie si sono aggravate al punto da non garantire, come si è precedentemente rilevato, neppure la erogazione degli stipendi, ci si è visti costretti ad esaminare disgiuntamente il disegno di legge n. 785, con una decisione certamente sofferta, da parte di tutte le forze politiche presenti nella 8ª Commissione, le quali hanno fatto rilevare che i tagli alla spesa pubblica, imposti dalla situazione economica del Paese, non possono riguardare un settore di tale importanza sociale.

* * *

L'articolo 1 del disegno di legge prevede, a partire dal 1977 e fino alla scadenza delle sovvenzioni, la sostituzione degli interventi finanziari, stabiliti da varie norme precedenti, con sovvenzioni annue da determinarsi con i criteri e le modalità stabiliti dalla legge 8 giugno 1978, n. 297, e cioè con il sistema parametrico basato sulle variazioni dei posti per le retribuzioni al personale e di alcune voci fondamentali delle altre spese di esercizio (aumento del costo dell'energia, interessi passivi, eccetera).

Dell'articolo 2 la Commissione propone la soppressione.

Con l'articolo 3 (articolo 2 del testo della Commissione), al secondo comma, viene prevista la estensione delle norme del provvedimento in esame anche alle ferrovie Domodossola-confine svizzero, la quale finora era finanziata con sussidi integrativi di esercizio per la parte insistente su territorio italiano, ai sensi della legge 24 ottobre 1977, numero 813.

L'articolo 4 (articolo 3 del testo della Commissione) ripropone, in via definitiva, quanto statuito provvisoriamente con la legge n. 176 del 16 maggio 1980 richiamato precedentemente; cioè, acconti fino all'80 per cento delle maggiori perdite effettivamente verificatesi. La Commissione ha elevato al 90 per cento tali acconti al fine di venire più validamente incontro alle più volte richiamate difficoltà finanziarie delle aziende, tenuto conto anche del lungo periodo di tempo (sette anni) nel frattempo trascorso.

L'articolo 5 (articolo 4 del testo della Commissione), estende alle ferrovie in regime di concessione o in gestione commissariale governativa il divieto di stipulare accordi integrativi aziendali relativi al trattamento del personale dipendente, che prevedano erogazioni economiche aggiuntive ai contratti nazionali di categoria, in conformità con quanto sancito per le aziende provincializzate e municipalizzate dalla legge 8 gennaio 1979, n. 3.

La Commissione propone poi la soppressione dell'articolo 6 che prevede, entro il triennio necessario al risanamento tecnico-economico di ciascuna ferrovia, l'obbligo di portare i ricavi del traffico, attraverso opportune manovre tariffarie, al 60 per cento del costo di esercizio. Alla Commissione è sembrato inutile, se non pleonastico, prevedere la riduzione dei disavanzi aziendali tramite aumenti tariffari da applicare a seguito di un risanamento tecnico-economico delle ferrovie ancora non definito e comunque ancora da venire.

L'articolo 7 (articolo 5 del testo della Commissione), stabilisce che i provvedimenti di cui al presente disegno di legge possono essere adottati dal Ministero dei trasporti previo parere del Comitato tecnico interministeriale previsto dall'articolo 13 della legge 8 giugno 1978, n. 297; la Commissione propone che la norma venga estesa anche al fondo comune di cui all'articolo 10 della stessa legge n. 297.

L'articolo 8 (articolo 6 del testo della Commissione) autorizza modifiche ed integrazioni del regolamento di esecuzione di cui all'articolo 14 della legge 8 giugno 1978, n. 297, tramite decreto del Ministro dei trasporti, di concerto con i Ministri del tesoso e del bilancio e della programmazione economica. Tale autorizzazione è necessaria per superare le difficoltà incontrate nell'applicazione dell'anzidetto regolamento secondo la stesura attuale.

L'articolo 9 (articolo 7 del testo della Commissione) aggiunge ai membri di cui al decreto legislativo 7 maggio 1948, n. 1042, un rappresentante del Ministero dei trasporti-Direzione generale della motorizzazione civile e dei trasporti in concessione; ciò onde adeguare i collegi sindacali o dei revisori dei conti delle aziende ferroviarie in regime di concessione a quelli in gestione commissariale governativa. La Commissione ha ritenuto opportuno emendare tale articolo onde definire la fonte normativa degli emolumenti spettanti ai sindaci ed ai revisori dei conti di nomina governativa.

La Commissione ha poi inserito un nuovo articolo (articolo 8 del testo della stessa proposto) che prevede esenzioni fiscali per gli interventi finanziari dello Stato effettuati a copertura delle perdite di esercizio delle aziende esercenti pubblici servizi di trasporto.

L'articolo 10 (articolo 9 del testo della Commissione) conferma la validità delle norme previste dalla legge 2 agosto 1952, n. 1221, che non siano in contrasto con la presente legge.

L'articolo 11 (articolo 10 del testo della Commissione) prevede la copertura finanziaria del presente disegno di legge aggiornata al 1982.

* * *

Pur con l'amarezza di non poter portare in Assemblea, come voluto da tutte le parti politiche della 8ª Commissione, il presente disegno di legge congiuntamente al disegno di legge n. 790, per la riscontrata impossibilità, dal punto di vista finanziario, di definire il piano di risanamento tecnico-economico, il relatore invita ad approvare il provvedimento così come emendato dalla Commissione, con il sentito auspicio che le anzidette difficoltà finanziarie possano essere al più presto superate da una volontà politica che tenga nel dovuto conto una scelta di così grande valore sociale come quella relativa alle ferrovie concesse.

SANTONASTASO, *relatore*

PARERE DELLA 1ª COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI, AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E DELL'INTERNO, ORDINAMENTO GENERALE DELLO STATO E DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE)

(Estensore BRANCA)

7 maggio 1980

La Commissione, esaminato il disegno di legge, esprime parere favorevole.

PARERI DELLA 5ª COMMISSIONE PERMANENTE
(PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO, PARTECIPAZIONI STATALI)

(Estensore STAMMATI)

3 dicembre 1980

La Commissione, esaminato il disegno di legge, per quanto di proprio competenza, non si oppone al suo ulteriore corso.

Il rappresentante del Tesoro ha infatti assicurato che l'estensione del sistema parametrico previsto dalla legge n. 297 del 1978 a tutte le ferrovie in concessione non produrrebbe un aggravio di oneri rispetto alle previsioni iscritte nei capitoli 1652, 1653, 1654 dello stato di previsione del Ministero dei trasporti.

La Commissione bilancio, nel prendere atto delle dichiarazioni fatte dal rappresentante del Tesoro, invita comunque la 8ª Commissione a svolgere un'attenta indagine sull'effettivo stato gestionale dei capitoli in questione, per quanto riguarda la situazione relativa al 1980.

Invita inoltre la Commissione di merito a voler fin da ora prendere buona nota del problema ai fini della verifica dell'impostazione dello stato di previsione del Ministero dei trasporti per il 1981. L'esame concreto della relativa tabella di bilancio consentirà infatti alla Commissione di merito di verificare l'effettivo andamento dei capitoli in questione da un anno all'altro e la corrispondenza delle nuove dotazioni di bilancio alle coperture impostate sul 1980.

DISEGNO DI LEGGE

TESTO DEL GOVERNO

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.

DISEGNO DI LEGGE

TESTO PROPOSTO DALLA COMMISSIONE

Art. 1.

Identico.

Soppresso.

Art. 2.

Identico.

Alla ferrovia Domodossola-confine svizzero si applicano le disposizioni contenute nella presente legge a decorrere dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello della sua entrata in vigore.

(Segue: *Testo del Governo*)

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.

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

Art. 3.

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 del 90 per cento delle maggiori perdite effettivamente verificatesi rispetto a quelle considerate per la determinazione della sovvenzione annua già accordata.

Identico.

Art. 4.

Identico.

Soppresso.

(Segue: *Testo del Governo*)

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.

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

Art. 5.

Ai fini dell'applicazione della presente legge nonchè per l'utilizzazione del fondo comune di cui all'articolo 10 della legge 8 giugno 1978, n. 297, il Ministro dei trasporti emana appositi decreti, sentito il comitato tecnico interministeriale previsto dall'articolo 13 della predetta legge 8 giugno 1978, n. 297.

Art. 6.

Identico.

Art. 7.

Il collegio sindacale o dei revisori dei conti delle aziende ferroviarie in regime di concessione di cui alla presente legge 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.

Ai sindaci o revisori dei conti di nomina governativa, ai sensi del decreto legislativo 7 maggio 1948, n. 1042, della legge 18 maggio 1967, n. 395, e della presente legge, viene corrisposta la tariffa approvata con il decreto del Presidente della Repubblica 22 ottobre 1973, n. 936, e successive modificazioni.

Art. 8.

Agli interventi finanziari dell'Amministrazione dello Stato effettuati a copertura delle perdite di esercizio delle aziende esercenti pubblici servizi di trasporto, non si applicano le disposizioni di cui agli articoli 28, secondo comma, e 29, ultimo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, e successive modificazioni.

(Segue: *Testo del Governo*)

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.

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

Art. 9.

Identico.

Art. 10.

All'onere derivante dall'applicazione della presente legge si provvede, per l'anno finanziario 1982, con le somme iscritte ai capitoli 1652, 1653 e 1654 dello stato di previsione della spesa del Ministero dei trasporti per l'anno medesimo, e, per gli anni successivi, a carico dei corrispondenti capitoli.