

CAMERA DEI DEPUTATI

N. 364

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

DE' COCCI, CARCATERRA, FODERARO, VEDOVATO, BIMA

Presentata il 30 luglio 1963

Modificazione degli articoli 14 e 15 della legge 28 settembre 1939, n. 1822, sulla disciplina degli autoservizi di linea in regime di concessione all'industria privata

ONOREVOLI COLLEGHI! — Come è noto, la legge 28 settembre 1939, n. 1822, che disciplina la concessione e l'esercizio delle pubbliche autolinee per il trasporto di persone, modificata con decreto del Presidente della Repubblica 28 giugno 1955, n. 771, relativo al decentramento amministrativo, ha trovato solo parziale applicazione, restando disapplicata — così com'è tuttora disapplicata — in talune parti a causa delle particolari situazioni determinatesi nel campo dei trasporti su strada durante il periodo bellico e soprattutto nell'immediato dopoguerra.

Su tale abnorme situazione si è fermata da tempo l'attenzione degli organi governativi. Dopo approfonditi studi svolti in sede ministeriale, col contributo di una apposita Commissione interministeriale e delle competenti associazioni sindacali, il Governo presentò, in data 17 ottobre 1957, al Senato della Repubblica il disegno di legge n. 2195, intitolato « Disciplina delle pubbliche autolinee ».

Tale disegno di legge decadde alla scadenza della seconda legislatura senza che ne fosse neppure iniziato l'esame da parte dalle competenti Commissioni parlamentari.

Successivamente, il predetto disegno di legge, rielaborato principalmente al fine del suo coordinamento con le sovraccennate norme relative al decentramento amministrativo, venne ripresentato al Parlamento e precisamente alla Camera dei Deputati in data 3 marzo 1961 col n. 2864 e con titolo invariato. Il progetto medesimo è di nuovo decaduto con la fine della terza legislatura.

E nell'uno e nell'altro testo del progetto anzidetto si conteneva un capitolo, precisamente il III, dedicato alle sovvenzioni, della cui necessità si dava ampia ragione nella relazione ministeriale relativa al progetto medesimo.

Un non breve periodo di tempo è così trascorso senza alcun concreto risultato. Fratanto la situazione economica del settore degli autoservizi pubblici di cui trattasi è profondamente mutata. Infatti detti autoservizi, destinati al soddisfacimento di un interesse pubblico di primaria importanza, mentre durante un decennio dall'immediato dopoguerra, hanno avuto un andamento particolarmente favorevole, da qualche tempo ormai manifestano evidenti segni di crisi, giusta quanto riconosciuto anche ufficialmente da organi del governo.

Infatti, mentre sino a qualche anno fa i risultati delle gestioni hanno consentito di sopperire alle spese necessarie per l'acquisto e rinnovazione del materiale mobile e per la costruzione degli impianti fissi, rendendo nel contempo possibili adeguate remunerazioni per il personale dipendente e per il capitale impiegato, oggi, per le ragioni che saranno in appresso enunciate, i suddetti risultati, si chiudono in un numero sempre maggiore di casi ed in specie nel Centro-Sud, in netta perdita, giusta quanto risulta anche dalle statistiche pubblicate dall'Ispettorato generale della motorizzazione civile e trasporti in concessione.

A tale situazione si è giunti perché i proventi dei servizi di cui trattasi sono andati, nella generalità dei casi, attenuandosi per il fortissimo sviluppo della motorizzazione privata e per l'incessante sviluppo della concorrenza abusiva. Altra causa di riduzione dei proventi è costituita da una sempre crescente utilizzazione dei detti servizi da parte di utenti che viaggiano a prezzi ridotti, cioè a dire impiegati, studenti ed operai, che, usufruendo di tariffe sociali, viaggiano in abbonamento, con sconti non inferiori al 40 per cento.

Per contro si è avuto un progressivo aumento dei costi, dovuto principalmente alla lievitazione degli oneri per il personale dipendente sia per quanto attiene ai trattamenti economici, che è stato necessario, sia pure gradualmente, adeguare a quelli praticati negli altri settori economici nazionali, sia per gli oneri di carattere sociale, vuoi di carattere generale, vuoi speciali del settore, stante la particolare forma di previdenza prevista per il personale dalla legge 28 dicembre 1952, n. 4435.

I tentativi di sanare la situazione per via di aumento delle tariffe, negli ultimi tempi, non hanno più dato utile risultato, perché le dette tariffe hanno ormai raggiunto il limite di sopportabilità da parte dell'utente. La contrazione del traffico a causa dell'aumento dei prezzi di trasporto sconsiglia di procedere ad aumenti di tariffe, onde evitare una diminuzione degli introiti con conseguente aggravamento della situazione. E ciò per tacere del fatto che l'aumento delle tariffe incoraggia e favorisce la concorrenza abusiva, che appunto perché tale non è soggetta ad oneri previdenziali, sociali, assicurativi e per giunta si avvantaggia delle evasioni fiscali.

Tale essendo lo stato delle cose, che si manifesta chiaro ed evidente anche nell'eser-

cizio degli autoservizi gestiti da amministrazioni commissariali dell'Ispettorato generale della motorizzazione civile e trasporti in concessione e da imprese, nelle quali — attraverso le ferrovie dello Stato ed altri Enti — opera, sia pure indirettamente, la pubblica Amministrazione, non è dato ravvisare altro rimedio, fuorché quello di un urgente intervento dello Stato, che valga a riportare ad un sano equilibrio economico almeno le gestioni di quei servizi, che, oltre ad essere di interesse pubblico, sono di preminente interesse sociale e che pertanto non possono assolutamente essere né dimessi, né ridotti.

In tale intento, le imprese che esercitano i servizi di cui trattasi hanno chiesto il ripristino di un'agevolazione già ad esse concessa nell'anteguerra, cioè a dire il ripristino della riduzione dell'imposta di fabbricazione sui carburanti della quale tuttora beneficiano non pochi settori della vita economica del Paese, quali l'agricoltura, i trasporti aerei, le ferrovie dello Stato, le autovetture in servizio pubblico da piazza, ecc.

Senonché, il Ministero dei trasporti, con dispaccio n. 12660 in data 5 giugno 1963, mentre ha comunicato che esso Ministero «sensibile alle difficoltà economiche in cui versa il settore degli autoservizi di linea, nelle more dell'approvazione della legge sulla nuova disciplina delle autolinee — che, attraverso una congrua regolamentazione dei sussidi governativi, potrà dare al problema un assetto adeguato — ha rappresentato al competente Ministero delle finanze l'opportunità di disporre agevolazioni fiscali sui carburanti», ha reso noto che detto Ministero delle finanze non ha ritenuto di poter aderire a tale soluzione.

Quindi unica via alla quale possa farsi ricorso è quella dei sussidi. Non può trascurarsi però che il su richiamato disegno di legge, che dovrà essere ripresentato al Parlamento, investe tutta la materia delle autolinee e che pertanto prima di esser tradotto in legge esso comporterà una lunga elaborazione, mentre non è più dilazionabile la soluzione del problema di cui trattasi. Gli è perciò che frattanto si propone di modificare soltanto due degli articoli della legge vigente e precisamente gli articoli 14 e 15, che regolano i sussidi, in guisa che, tenuto conto delle mutate situazioni, detti articoli risultino aggiornati ed in particolare adeguati alla mutata capacità di acquisto della moneta.

Ciò premesso, con l'articolo 1 di cui appresso si propone di modificare il succitato articolo 14 in ordine alla misura del sussidio.

nonché in ordine ai presupposti della definitività della concessione e della non concorrenza ad altri pubblici servizi di trasporto.

Quanto alla misura del sussidio, si propone di elevare l'attuale limite di lire 600 a chilometro a lire 45.000 a chilometro per le ragioni di cui appresso.

Il su richiamato disegno di legge, che fu presentato all'esame della Camera dei deputati il 3 marzo 1961, ma come sopra predisposto nelle sue linee fondamentali sin dal 1957, riconosce la necessità delle sovvenzioni e ne stabilisce l'importo massimo in lire 35.000 per chilometro concesso, elevabili a lire 55.000 per le autolinee che richiedano « notevoli spese di esercizio e che si svolgono in zona montana, ovvero nelle zone indicate nell'articolo 3 della legge 10 agosto 1950, n. 646 ».

Ora è evidente che dal 1957, data alla quale risale la determinazione degli importi sopra detti, ad oggi, la situazione delle autolinee in concessione sia notevolmente mutata e che quindi le cifre allora proposte debbano essere equamente rivalutate.

A tal riguardo devesi innanzi tutto tener conto dell'intervenuto aumento del costo della vita. Secondo i dati forniti dall'Istituto centrale di statistica, l'indice di detto costo è passato da 63,87 del 1957 a 78,23 del gennaio 1963, con un incremento quindi del 22 per cento circa.

Peraltro devesi tener conto del continuo aggravarsi delle situazioni deficitarie, che oltre ad espandersi tendono vieppiù ad accentuarsi, come è reso evidente dall'aumento del coefficiente di esercizio: tale aumento è dato desumere dai dati statistici annualmente pubblicati dal Ministero dei trasporti, dai quali, come risulta dal prospetto seguente, emerge che nel quadriennio 1957-1961 (ultimo anno di cui si conoscono i dati ufficiali) il rapporto tra proventi e costi, nel settore delle autolinee, si è invertito, come appresso:

	1957	1961
provento-chilometro . L.	136	131
costo-chilometro . . . »	125	133
coefficiente di		
esercizio »	0,91	1,01

Adunque l'incremento percentuale del coefficiente d'esercizio nel quadriennio 1957-1961 risulta pari al 10,9 per cento, con un aumento quindi del 2,7 per cento annuo. Tale ultimo dato medio con buona approssimazione (che se mai pecca per difetto) può essere assunto

anche per il decorso anno 1962, sicché può senz'altro ritenersi che la differenza tra il coefficiente d'esercizio del 1957 ed il coefficiente attuale, ascenda a non meno del 13,5 per cento.

L'insieme dei due fattori di cui sopra, vale a dire l'aumento dell'indice del costo della vita, e l'aumento del coefficiente di esercizio, induce a ritenere che al fine di tradurre in termini monetari attuali le sovvenzioni previste dal succitato disegno di legge, si debba procedere alla rivalutazione di esse almeno in ragione del 30 per cento circa. Ond'è che i suddetti limiti di lire 35.000 e lire 55.000 debbono essere portati almeno a lire 45.000 e lire 70.000.

Tali importi risultano così rivalutati l'uno di 75 volte e l'altro di 87,5 volte rispetto a quelli (lire 600 e lire 800) di cui alla vigente legge 28 settembre 1939, n. 1822.

Quanto al presupposto della definitività della concessione è da osservare che, a far tempo dall'immediato dopoguerra, il Ministero dei trasporti ha istituito la prassi tuttora vigente di disciplinare le autolinee esclusivamente con concessioni provvisorie e di procedere quindi a successive proroghe di dette concessioni. Il Consiglio di Stato (Sezione IV decisione 19 ottobre 1956, n. 984) ha ritenuto legittima tale prassi, statuendo che, « non può affermarsi che all'Amministrazione sia vietato prorogarle quando, a suo avviso, non sia ancora giunto il momento di far luogo alla definitiva sistemazione dei servizi cui esse si riferiscono ».

Ciò essendo, e poiché a quanto risulta il summenzionato Ministero dei trasporti non intende modificare tale indirizzo sino a tanto che non venga emanata la come sopra progettata nuova legge, nel frattempo, quanto ai sussidi, non resta che sopprimere il cennato requisito della definitività della concessione.

Giusto quanto sopra cennato, l'articolo 14 della vigente legge n. 1882 esclude dalla sovvenzione le autolinee « concorrenti a servizi pubblici di trasporto preesistenti ». Siffatta esclusione non trova più valida giustificazione, non potendo ormai fondatamente contestarsi che anche le autolinee parallele alle ferrovie hanno una propria finalità, siccome più idonee a servire con maggiore immediatezza gli abitati che si sono sempre più sviluppati lungo le strade. Di tal che, ove l'antieconomicità conducesse alla soppressione di dette autolinee, si arrecherebbe grave pregiudizio proprio a coloro che, servendosi di tali autolinee quotidianamente per rag-

giungere i posti di lavoro, hanno maggior bisogno di servizi le cui fermate siano non lontane dalle proprie abitazioni. Pertanto si propone di sopprimere l'esclusione di cui trattasi.

Quanto sopra per ciò che riguarda l'articolo 14 della vigente legge n. 1822. Per ciò che riguarda poi l'articolo 15 di detta legge, con l'articolo 2 di cui appresso si propone di:

a) aggiornare, come sopra, il limite dello (speciale) sussidio, elevandolo a lire 70.000;

b) condizionare detto speciale sussidio, oltreché alla onerosità delle spese di esercizio, alla scarsità del traffico ovvero al fatto che l'autolinea attraversi le zone di cui all'articolo 3 della legge 10 agosto 1950, n. 646. E ciò in modo sostanzialmente conforme a quanto previsto dal quarto comma dell'articolo 20 del disegno di legge di cui sopra;

c) abolire la retroattività del sussidio, prevista sotto la lettera b) del succitato articolo 15 della legge vigente. Tale retroattività, infatti, non troverebbe giustificazione, una volta soppresso come sopra il presupposto della definitività della concessione.

Da ultimo l'articolo 3 di cui appresso, per i sussidi di cui trattasi, prevede una spesa di lire 6.500.000.000, determinata in base alla considerazione che, con una sovvenzione media di lire 40.000 per chilometro di linea, dovrebbero essere sussidiati circa 160.000 chilometri di linee, cioè a dire all'incirca la metà dei 327.000 chilometri, costituenti — secondo i dati del 1961 — la lunghezza dell'intera rete dei servizi extraurbani in concessione.

La suddetta spesa, che, siccome destinata al mantenimento di un servizio pubblico di primaria importanza, ben si inquadra nella politica generale seguita dallo Stato in materia di trasporti pubblici, appare nella

sua giusta dimensione non appena essa venga confrontata con le spese che lo Stato sostiene per alimentare gli altri sistemi di trasporto.

Basti considerare che, come risulta dallo stato di previsione della spesa del Ministero dei trasporti per l'esercizio finanziario 1962-1963 (capitoli nn. 40, 41 e 43 della spesa ordinaria e capitoli nn. 52 e 54 della spesa straordinaria) le sovvenzioni di costruzione, i sussidi di esercizio ecc., concessi alle ferrotramvie, ammontano ad oltre 17 miliardi di lire.

Le ferrovie dello Stato, dal canto loro, oltre a presentare nello stato di previsione 1962-63 (capitolo n. 26, paragrafo 5 delle entrate ordinarie) un disavanzo di lire 42 miliardi, 125 milioni e 300 mila, ricevono sovvenzioni dal Ministero del tesoro a copertura dei disavanzi sulle linee a scarso traffico (capitolo n. 10, paragrafo 3) per lire 32 miliardi e 330 milioni, nonché contributi dal medesimo Ministero a parziale copertura del disavanzo di gestione del fondo pensioni (capitolo n. 24, paragrafo 4) di lire 15 miliardi. Di tal che l'onere complessivo che le ferrovie dello Stato rappresentano per lo Stato ascende a circa 89,5 miliardi di lire.

Peraltro, nello stato di previsione della spesa del Ministero della marina mercantile per l'esercizio 1963-64, sono stanziati sovvenzioni a favore delle società assuntrici di servizi marittimi o che effettuano speciali trasporti con carattere postale o commerciale, nonché a favore delle società di navigazione di preminente interesse nazionale, per un ammontare di circa 32.000.000.000 di lire.

Né infine può trascurarsi che, secondo i dati statistici ufficiali, le gestioni delle principali aziende municipalizzate di trasporti urbani nel triennio 1959-61 si sono concluse con i seguenti risultati:

ANNI	RISULTATI DI ESERCIZIO (in miliardi di lire)			
	A.T.A.C. Roma	A.T.M. Milano	A.T.A.N. Napoli	A.T.M. Torino
1959	— 3,345	— 0,161	— 0,478	— 0,621
1960	— 3,951	— 0,468	— 3,054	+ 0,058
1961	— 6,297	— 1,691	— 5,608	— 0,517

Il deficit generale delle aziende municipalizzate risulta dalla relazione dell'Assemblea confederale della municipalizzazione, te-

nutasi in Roma il 28 maggio 1963. In tale relazione si legge che il disavanzo complessivo delle aziende municipalizzate nel 1961

è stato di poco inferiore ai 26.000.000.000 di lire, da imputarsi per l'89 per cento al settore dei trasporti.

I disavanzi di cui sopra sono sensibilmente aumentati nello scorso anno 1962. Infatti, sia pure in via ufficiosa, attraverso quanto pubblicato da numerosi quotidiani, è stato reso noto che per detto anno 1962 il

deficit dell'A. T. A. C. è stato di circa 12 miliardi, quello dell'A. T. A. N. di circa 10 miliardi, quello dell'A. T. M. di Milano di circa 11 miliardi e quello dell'A. T. M. di Torino di circa 2 miliardi. E ciò senza tener conto degli interessi passivi gravanti sui fondi di dotazione di dette aziende.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

Il primo comma dell'articolo 14 della legge 28 settembre 1939, n. 1822, è sostituito dal seguente:

« Per la concessione di autolinee per il trasporto di viaggiatori, bagagli e pacchi agricoli, lo Stato può accordare sussidi fino ad annue lire 45.000 a chilometro ».

ART. 2.

L'articolo 15 della legge 28 settembre 1939, n. 1822, è sostituito dal seguente:

« Su conforme parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici, il sussidio di cui al precedente articolo può essere elevato sino ad annue lire 70.000 a chilometro per le autolinee che importino notevoli spese di esercizio e che si svolgono in zone a scarso traffico ovvero nelle zone indicate nell'articolo 3 della legge 10 agosto 1950, n. 646 ».

ART. 3.

All'onere derivante dall'attuazione della presente legge per l'esercizio 1963-64 sarà provveduto mediante riduzione dello stanziamento del capitolo n. 413 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro, per l'esercizio medesimo, concernente il fondo occorrente per far fronte ad oneri dipendenti da provvedimenti legislativi in corso.

Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le necessarie variazioni al bilancio.