

COMMISSIONE VIII

TRASPORTI - COMUNICAZIONI - MARINA MERCANTILE

LVIII.

SEDUTA DI VENERDÌ 27 APRILE 1951

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE ANGELINI

INDICE

	PAG.
Disegno di legge (Discussione):	
Provvedimenti per l'esercizio e per il potenziamento di ferrovie e di altre linee di trasporto in regime di concessione. (Approvato dal Senato). (1869)	607
PRESIDENTE	607, 608
SALERNO	607
LOMBARDI RICCARDO	607

La seduta comincia alle 9,45.

SEMERARO SANTO, *Segretario*, legge il processo verbale della precedente seduta. (È approvato).

Discussione del disegno di legge: Provvedimenti per l'esercizio e per il potenziamento di ferrovie e di altre linee di trasporto in regime di concessione. (Approvato dal Senato). (1869).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: «Provvedimenti per l'esercizio e per il potenziamento di ferrovie e di altre linee di trasporto in regime di concessione».

SALERNO. Mi permetto di rivolgere, pregiudizialmente, un invito alla Presidenza a proposito della discussione di questo disegno di legge. Di esso ritengo superfluo

sottolineare l'estrema importanza, tanto più che non credo di errare dicendo che si tratta del primo progetto in materia di politica dei trasporti che il Governo si accinge a varare. Ciò premesso, faccio notare che solo due giorni fa ci è stato distribuito il testo approvato dal Senato, senza nessuna relazione e documentazione. D'altra parte, nonostante che l'argomento sia stato approfondito dall'altro ramo del Parlamento, nessuno può nascondersi l'utilità di una discussione *cognita causa* anche da parte nostra, trattandosi di un progetto importante, specialmente per il Mezzogiorno dove le concessioni sono molteplici e i servizi spesso in condizioni deplorabili. Vorrei, pertanto, proporre all'onorevole Presidente di rinviare la discussione di questo disegno di legge in modo che ciascuno di noi possa agevolmente esaminarlo.

LOMBARDI RICCARDO. Mi associo alla proposta dell'onorevole Salerno ed aggiungo l'invito che la Presidenza faccia pervenire a tutti i membri della Commissione, eventualmente valendosi del sistema delle bozze, per maggior celerità, la documentazione relativa al disegno di legge e cioè, oltre alla relazione ministeriale che, anche se superata dalla discussione al Senato, illumina almeno l'aspetto finanziario del problema, i resoconti delle sedute del Senato in cui è stato discusso questo disegno di legge. Mi risulta, infatti, che parecchie proposte interessanti sono state avanzate all'altro ramo del Parlamento e, d'altra parte, non tutti noi abbiamo potuto seguirne i lavori diret-

OTTAVA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 27 APRILE 1951

tamente. Un esame approfondito del problema potrà darci anche modo di giudicare se sia il caso di chiedere la discussione del disegno di legge da parte dell'Assemblea, anziché riservare la discussione e l'approvazione alla Commissione.

PRESIDENTE. Come relatore del disegno di legge, non ho difficoltà ad accogliere la proposta di rinvio. Però, dato che si tratta di un disegno di legge urgente (anche perché la sua approvazione comporterà la possibilità di eseguire parecchi lavori nel corso della prossima estate), credo utile svolgere subito una breve relazione sul disegno di legge stesso (io mi sono assunto quest'onere, dato anche che il progetto si ricollega al bilancio dell'anno scorso del quale io fui relatore), in modo che i colleghi siano immediatamente edotti sulle linee basilari del problema. La relazione e la documentazione richieste saranno nei giorni prossimi distribuite a tutti i membri della Commissione e la discussione, giusta la proposta Salerno, sarà effettuata alla ripresa dei lavori dopo la prossima settimana di vacanza parlamentare. Se non vi sono obiezioni, così può rimanere stabilito.

(Così rimane stabilito).

Ecco, dunque, qualche cenno sul disegno di legge in esame.

La nostra Commissione, nel discutere il bilancio dei trasporti dell'esercizio 1949-50, affrontò il problema della ricostruzione del settore ferro-tramviario e della politica dei sussidi di esercizio e pervenne unanimemente ad un voto col quale si denunciava l'assoluta necessità di una radicale sistemazione di questo importante settore del traffico nazionale. Si sottolineò, in quella occasione, l'opportunità di arrivare ad un perfezionamento di opere di ricostruzione e di potenziamento del settore stesso, di abbandonare i prezzi politici dei trasporti e le sovvenzioni straordinarie di esercizio. La nostra Commissione affermò, inoltre, la necessità di un ritorno rapido all'istituto delle ferrovie concesse che gli eventi bellici avevano snaturato.

L'istituto delle ferrovie concesse risale, come i colleghi sanno, alla legge del 1912 che stabiliva il principio che lo Stato poteva affidare a privati cittadini l'esercizio di pubblici trasporti, riservandosi naturalmente il controllo e lasciando il rischio economico a carico dell'imprenditore, salvo a corrispondere eventuali sussidi di ricostruzione, una volta tanto, e di esercizio in limiti fissi e determinati.

Dopo la guerra, con gli impianti gravemente danneggiati e con la necessità di im-

porre ai trasporti un prezzo politico, si fu costretti ad adottare il rimedio dei sussidi di esercizio che ha creato delle aziende praticamente e completamente mantenute dallo Stato. Queste aziende, alla fine di ogni esercizio, presentavano il loro bilancio e un apposito Comitato interministeriale erogava sussidi che qualche volta raggiungevano cifre assai elevate.

Fu, appunto, la constatazione di una siffatta situazione che ci consigliò di esprimere il voto cui ho sopra accennato e che ora, con compiacimento, vediamo tradotto in una disposizione di legge.

A questo disegno di legge, approvato con alcune modifiche dal Senato, la Commissione finanze e tesoro ha espresso parere favorevole, formulando delle raccomandazioni circa la immutabilità del termine di ammortamento dei contributi per gli esercizi futuri.

Prima di passare ad esaminare il disegno di legge, ritengo opportuno dare un quadro dell'attuale stato delle tramvie e ferrovie concesse, onde valutarne l'importanza nazionale, con riferimento comparativo con le autolinee.

I dati che seguono sono stati tratti dalla statistica ufficiale degli esercizi per l'anno 1947, pubblicata dal Ministero dei trasporti: ma si deve notare che tutti i dati statistici sottoriportati non hanno subito, nei successivi anni, sostanziali modifiche.

Il numero delle linee in esercizio è di 151 linee tramviarie, 142 linee ferroviarie, 4156 linee automobilistiche.

Le tramvie si estendono per chilometri 2067, le ferrovie secondarie per chilometri 5192, le linee automobilistiche per chilometri 238.114.

La lunghezza media delle singole linee è: per le tramvie, chilometri 13,69; per le ferrovie, chilometri 36,56; per le autolinee, chilometri 57,34.

Le vetture offerte al pubblico sono state: per le tramvie, 42.092.790 treni-chilometri; per le ferrovie, 22.877.214 treni-chilometri; per le autolinee, 182.867.825 autobus-chilometri.

I viaggiatori trasportati: tramvie, 315.108.487; ferrovie, 225.227.127; autolinee, 114.000.000.

Il fatto che sorprende maggiormente è costituito dal numero medio di viaggiatori serviti da ciascuna linea, che per ogni tramvia è stato di 2.086.810; per ogni ferrovia, 1.586.106; per ogni autolinea, 27.431; e se ricerchiamo il numero di viaggiatori serviti in un anno per ogni chilometro di linea anzi-

ché da ogni linea, troviamo: per ogni chilometro di tramvia, viaggiatori serviti 152.398; per ogni chilometro di ferrovia, 43.378; per ogni chilometro di autolinea, 478.

Dai dati surriportati deve trarsi la conclusione che la caratteristica di bene strumentale sorto per le masse rimane confermata alla strada ferrata.

Dall'esame di queste cifre e dai raffronti risulta evidente la sostanziale differenza tra le prestazioni che è possibile di fornire con il trasporto su strada e quelle con trasporto su rotaia. Mentre il servizio della autolinea è condotto con stretto criterio economico, sottraendosi agli obblighi di frequenza di corse, appena la frequenza dei viaggiatori diminuisce (e in questo settore dei trasporti domina più vigilante l'interesse privatistico), i servizi delle tramvie e delle ferrovie assumono l'aspetto di servizi di ordine sociale e di pubblico interesse, mettendo più largamente a disposizione dei viaggiatori le proprie prestazioni. Infatti, la frequenza media giornaliera di corse per ogni linea in servizio è: per le tramvie, corse 57,1; per le ferrovie, 13,2; per le autolinee, 2,1.

La media occupazione dei mezzi da parte dei viaggiatori per-ciascun tipo risulta: ferrovie 183,2; tramvie 69,3; autolinee 24,6. Confrontando queste cifre col numero medio sopra indicato si rileva che agli utenti degli esercizi a impianti fissi è sempre offerta la possibilità di viaggiare parecchie volte al giorno anche con treni che non pagano le proprie spese per scarsità di viaggiatori; mentre le autolinee, per le ragioni già accennate, regolano più efficacemente ed elasticamente il loro esercizio in diretta corrispondenza della efficienza remunerativa dei viaggi.

Questo studio che ho voluto fare serve, secondo la mia opinione, a collocare il problema dei trasporti su strada e su rotaia su di un terreno non dominato da affermazioni aprioristiche e drastiche, ma sul terreno di una realtà contingente. Questa realtà denuncia che sussistono tali differenze dimensionali e funzionali tra trasporti pubblici su strada e su rotaia per cui non è pensabile di sopprimere totalmente un sistema a vantaggio dell'altro, perché la differenza scaturisce soprattutto da ragioni di carattere tecnico e da esigenze di ordine funzionale. L'autolinea, che per sua natura e per il rapido logoramento del veicolo si presenta quasi sempre completamente aggiornata, soddisfa ad esigenze di comodità e di velocità superiori ai trasporti su rotaia, ma ha una limitata capacità specifica di trasporto anche con la completa utilizzazione del vei-

colo, non rimediabile che in piccola parte con l'aumento della frequenza delle corse, mentre la tramvia e la ferrovia, pur non potendo offrire, nelle attuali loro condizioni di vecchi impianti, la comodità e velocità necessaria, denunciano una capacità di trasporto che identifica e caratterizza il trasporto di massa. Infatti, la statistica denuncia che per ogni veicolo e in ogni giorno i viaggiatori trasportati sono: nelle tramvie, 418; nelle ferrovie secondarie, 210; nelle autolinee, 45.

Infine è opportuno rilevare che il parco del veicolo in dotazione è: tramvie, 20.009; ferrovie, 2934; autolinee, 6854.

I rilievi suddetti sono rilievi di ordine generale, i quali non vogliono né possono infirmare la constatazione che esiste indubbiamente, in Italia, un notevole numero di impianti fissi che possono essere, nell'interesse pubblico, sostituiti da servizi di autolinee; ma il criterio direttivo non può spostarsi dall'altra constatazione che il trasporto di masse è ancora possibile soltanto con l'adozione del trasporto su rotaia.

La situazione delle aziende esercenti ferrovie e tramvie extraurbane ed altre linee di trasporto è divenuta gravissima in quanto le spese di esercizio, anche con l'aumento delle tariffe, non possono essere fronteggiate coi prodotti del traffico. Tra le spese di esercizio c'è da considerare l'alto costo dei combustibili, della energia elettrica e in genere delle materie di consumo: costi tutti resi più gravi dalla vetustà degli impianti, e dalla loro inadeguatezza al soddisfacimento di quelle esigenze di comodità e di velocità di trasporto che, tecnicamente risolte e rapidamente realizzate, consentirebbero insieme l'acquisizione di più larghe correnti di traffico e di sostanziali riduzioni di costo. Fra gli oneri che questi esercizi sopportano vi sono, naturalmente, quelli notevoli intervenuti a favore del personale per adeguamento di paghe e stipendi. Da qui è derivato quello squilibrio economico che ha portato alla erogazione, da parte dello Stato, dei cosiddetti sussidi integrativi di esercizio, sulla cui necessità di abolizione si è manifestata sempre unanime la nostra Commissione.

Il disegno di legge in esame tende a realizzare la sistemazione di questo importante settore del traffico e si fonda sopra questi sostanziali principi:

1°) mantenere in vita quelle aziende che dal punto di vista dell'interesse pubblico assolvono a compiti tali da non poter essere adeguatamente sostituite con altro mezzo di trasporto;

2°) mantenere in vita quelle aziende che, sottoposte ad ammodernamento e potenziamento, dimostrano la possibilità di realizzare una gestione economica.

Si denuncia infatti unanimemente che un equilibrio tecnico ed economico non può essere raggiunto, se non potenziando e trasformando gli attuali impianti antiquati ed in condizioni menomate di rendimento, in modo che, ottenendo un incremento di traffico ed abbassando i prezzi, si consegua, come detto, la possibilità di realizzare una gestione economica.

Le possibilità di ammodernamento e potenziamento sono, sotto il profilo tecnico, conseguibili. Basterà riferirsi ai dati di cui appresso per avere dimostrata la attuale deficienza funzionale del trasporto (che pure assomma ad ingenti quantitativi di masse) e la possibilità di un incremento di traffico tutte le volte che la denunciata deficienza sia superata.

Uno degli elementi fondamentali di esigenza dei trasporti è la velocità.

Orbene, risulta che per le ferrovie a scartamento normale, solamente sul 19,4 per cento della lunghezza totale delle linee in concessione si può superare la velocità di 60 chilometri-ora; sul 58 per cento si arriva a velocità massime di 60 chilometri-ora; sul 22,6 per cento si resta in velocità massime che vanno dai 40 ai 55 chilometri-ora. Per le ferrovie a scartamento ridotto si ha invece che solamente sull'11,5 per cento si può superare la velocità di 40 chilometri-ora; sul 65,5 per cento si arriva a velocità massime di 35-40 chilometri-ora; sul 23 per cento si resta in velocità massime che vanno dai 20 ai 30 chilometri-ora (esclusi i tratti a dentiera o a fortissime acclività).

Da ciò deriva la conclusione che il limite della velocità massima degli impianti ferrotramviari è molto basso e dipende in gran parte dall'impiego di materiale rotabile sorpassato e non adeguato alle attuali necessità.

Una sostanziale modificazione in questo settore tecnico ha dato già risultati notevoli in alcune linee che hanno effettuato la trasformazione, quali la Santhià-Biella, la Besoluzzo-Frugarolo e la Suzzara-Ferrara. La sostituzione del materiale rotabile attua, insieme a una velocità massima, una maggiore velocità commerciale e, quindi, un maggior rendimento. I provvedimenti debbono, naturalmente, andare di pari passo con tutti gli altri accorgimenti che l'esperienza denuncia per ottenere una snellezza di esercizio, un più facile carico e scarico di viaggiatori, un'economia nel personale viaggiante e nel personale di revisione,

una riduzione degli incroci, un aumento di percorrenza media del viaggiatore, ecc., ecc.

Per realizzare questo notevole sforzo di ammodernamento e di potenziamento, è necessario l'intervento finanziario dello Stato, sotto la forma di sovvenzioni e di contributi. L'intervento dello Stato in questo settore del traffico risale alla legge istitutiva del 9 maggio 1912, n. 1477, legge che ha subito poi varie modificazioni, ma che, in sostanza, ha mantenuto fermo il principio della corresponsione da parte dello Stato di sussidi di costruzione e di sovvenzioni ordinarie di esercizio, ambedue corrisposti in modo fisso e determinato, gli uni una volta tanto, le altre annualmente per tutta la durata della concessione accordata.

Le sovvenzioni di esercizio sono rimaste ferme, e si è aggiunto, dopo la fine della guerra, il nuovo sistema della corresponsione dei sussidi straordinari di esercizio.

Nella mia relazione al bilancio del Ministero dei trasporti, da voi approvata, fu denunciata la necessità di addivenire all'adeguamento delle sovvenzioni chilometriche di esercizio per aggiornarle alla nuova situazione monetaria; e questo provvedimento è previsto, come vedremo, dalla nuova legge in esame. Tale adeguamento, insieme ai benefici economici derivanti dall'ammodernamento e potenziamento degli impianti, rappresenterà il mezzo per riportare le aziende a una situazione di equilibrio, che consenta loro il normale svolgimento dei pubblici servizi ad esse affidati.

Ai principi suesposti è informato il disegno di legge che si ritiene meritevole di considerazione e di plauso, perché tende a raggiungere quel trapasso richiesto da una situazione quanto mai fluida e difficile di questo importante settore dei trasporti nazionali, ad una situazione tecnicamente ed economicamente risanata e stabilizzata, con la conseguente cessazione di quei rimedi di carattere eccezionale che, costituendo un permanente gravissimo onere a carico del bilancio dello Stato, non rappresentano altro che dispersione di ricchezza, deprecabile e sterile.

L'articolo 1 del disegno di legge prevede che il Ministero dei trasporti determini, sentita la Commissione interministeriale prevista dall'articolo 12 della legge 14 giugno 1949, n. 410, e tenuto conto della funzione economico-sociale delle singole linee, quali ferrovie, tramvie e filovie extraurbane, funivie e funicolari in regime di concessione, possano essere risanate mediante ammoderna-

mento, trasformazione e sostituzione degli impianti, del materiale rotabile o del sistema di trasporto.

Il disegno di legge, con evidente riferimento alle esigenze di carattere pubblico e sociale, riserva al Parlamento la deliberazione circa la soppressione di linee non suscettibili di risanamento.

L'articolo 2 prevede l'adeguamento delle sovvenzioni di esercizio, da corrispondersi per tutta la residua durata della concessione, o anche per la maggior durata che ad essa fosse accordata per le esigenze dell'ammodernamento e potenziamento. Si prevede che la nuova sovvenzione abbia decorrenza dal 1° luglio 1951 per le linee o tratti di linee in esercizio a quella data, o dal giorno del ripristino per le linee o i tratti di linea non ancora aperti all'esercizio. Infine, per le linee cui non sia stata accordata sovvenzione all'atto di concessione, si prevede la possibilità di corrisponderla, in quanto richiesta dal piano finanziario di esercizio previsto dal successivo articolo 6, e con decorrenza dal 1° luglio 1951.

L'articolo 3 determina il contributo dello Stato per l'acquisto di nuovo materiale rotabile e per la trasformazione di quello esistente e lo fissa sotto la forma di annualità posticipate per un numero non superiore a 35.

L'articolo precisa che le annualità saranno determinate al tasso ufficiale di sconto aumentato di due punti; in ogni caso il tasso non potrà essere superiore al 6,5 per cento e il contributo non superiore alla metà della spesa riconosciuta ammissibile, sia per gli impianti che per il materiale rotabile e di esercizio.

Per le ferrovie, tramvie e filovie extraurbane e per le funivie dell'Italia meridionale e insulare il contributo massimo può essere elevato ai 3 quarti della spesa.

L'ultimo capoverso dell'articolo 3 prevede che gli impianti, per i quali è stato accordato il contributo dello Stato, passino, alla scadenza della concessione, in proprietà di questo, mentre il materiale rotabile e di esercizio passa in proprietà dello Stato per una quota corrispondente al rapporto tra il valore capitale del contributo accordato e la spesa riconosciuta ammissibile per il suo acquisto.

L'articolo 4 stabilisce il principio che le ferrovie e tramvie che usufruiscono delle disposizioni della legge in esame a decorrere dalla data della loro applicazione non

potranno più usufruire di sussidi integrativi di esercizio.

L'articolo 5 prevede la revisione delle concessioni, la variazione della sovvenzione per le ferrovie, tramvie e filovie extraurbane e funivie, per le quali non si faccia luogo alla applicazione dell'articolo 3 della legge, e ne fissa la modalità.

L'articolo 6 stabilisce le modalità per la istituzione del piano finanziario per le aziende che, invece, sono ammesse ai benefici dell'articolo 3 della legge. Tali piani finanziari sono istituiti secondo il sistema normalmente seguito per le concessioni ferroviarie, e l'articolo specificamente indica gli elementi contabili ed economici istitutivi del piano stesso.

L'articolo 7 stabilisce il modo di pagamento delle sovvenzioni accordate.

L'articolo 8 prevede la possibilità di revisione delle sovvenzioni di esercizio, o riservate a garanzia dell'esercizio, entro un triennio dalla loro decorrenza. Tale revisione può essere ulteriormente disposta dal Ministro dei trasporti allo scadere di un successivo triennio.

La evidente utilità e ragionevolezza della disposizione non ha bisogno di essere illustrata.

L'articolo 9 prevede la possibilità di proroga delle concessioni in relazione alle esigenze dell'ammodernamento e potenziamento e fissa i criteri per la corresponsione delle indennità e dei corrispettivi alla fine della concessione.

L'articolo 10 detta le norme per la inclusione di nuovi membri nella Commissione interministeriale, istituita con l'articolo 12 della legge 14 giugno 1949, n. 410, e stabilisce che di detta Commissione entrino a far parte un rappresentante della regione interessata, due funzionari, uno amministrativo ed uno tecnico; dell'Ispettorato della motorizzazione, 4 ingegneri esperti in materie di trasporti, tra cui 2 scelti tra i funzionari della Direzione generale delle ferrovie dello Stato, un rappresentante degli autotrasportatori e un rappresentante del personale autoferrotramviario.

L'articolo 11 prevede che sui finanziamenti occorrenti al concessionario per la spesa non coperta dai contributi previsti dalla legge in esame, è data facoltà al Ministro del tesoro, di concerto col Ministro dei trasporti, di concedere per la durata di 35 anni la garanzia sussidiaria dello Stato agli enti finanziatori. Si estendono qui gli stessi criteri informativi del decreto-legge 1° novembre 1944, n. 367, concernente provvidenze per il riassetto della

OTTAVA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 27 APRILE 1951

vita civile della nazione e la sua ripresa economica.

L'ultimo capoverso dell'articolo prevede le agevolazioni fiscali per i contratti di consolidamento, estinzione e revoca dei finanziamenti.

Gli articoli 12, 13 e 14 riguardano la ipotecabilità del complesso patrimoniale delle singole concessioni a garanzia dei mutui che i concessionari si troveranno a dover contrarre per far fronte alla parte di spesa e loro carico. In sostanza, con queste disposizioni, si viene ad estendere l'applicabilità del decreto-legge 10 luglio 1947, n. 787, alle opere previste dalla nuova legge, e, conseguentemente, anche alle tramvie e ferrovie extraurbane ed alle filovie.

L'articolo 15 prevede, in caso di cessazione, per qualunque causa, dell'esercizio di una linea o di un tronco di essa, il diritto dello Stato di rilevare, in tutto o in parte, a prezzo di stima e con deduzione dell'ammontare dei contributi accordati, il materiale rotabile acquistato dal concessionario con le sovvenzioni. L'articolo stesso detta le norme per la determinazione del prezzo e, all'ultimo capoverso, ripete il principio che gli impianti eseguiti col contributo dello Stato sono ad esso reversibili alla fine della concessione, senza pagamento di alcun corrispettivo o indennità di sorta.

L'articolo 16 stabilisce che ai maggiori oneri per l'adeguamento delle sovvenzioni di esercizio, per il pagamento dei contributi di cui all'articolo 3 della legge, il Ministro dei trasporti è autorizzato ad assumere impegni, per l'esercizio 1950-51, entro il limite di 400 milioni, mentre per gli esercizi successivi

il limite di impegno, per le sovvenzioni di cui all'articolo 3, sarà stabilito con le leggi di approvazione degli stati di previsione della spesa per il Ministero dei trasporti.

L'articolo 17 prevede, nel caso di normale scadenza di una concessione senza che ne sia stata resa possibile la tempestiva rinnovazione, e per il periodo intercedente tra la cessazione della concessione e l'assunzione dell'esercizio da parte di un nuovo concessionario, la gestione diretta del pubblico servizio da parte del Ministero dei trasporti per la durata massima di un anno, salvo proroga per altri due per giustificati motivi.

L'articolo 18, infine, accorda il contributo dello Stato per un periodo di 4 anni ed in misura del 3 per cento della spesa riconosciuta ammissibile nel pagamento degli interessi sui mutui contraibili dalle aziende esercenti pubblici trasporti urbani, municipalizzati, o in maggioranza di proprietà dei Comuni e delle Province, e destinati a finanziare l'approvvigionamento di nuovo materiale mobile destinato all'ammodernamento del materiale di trazione.

In questa relazione ho voluto illustrare i criteri generali e informativi della legge, nonché quelli particolari che risultano dai vari articoli.

La discussione generale, come già stabilito, avrà inizio nella prossima seduta.

La seduta termina alle 10,20.