

# SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

## 8<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Lavori pubblici, comunicazioni)

### 31° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 13 MARZO 1985

Presidenza del Presidente SPANO

#### INDICE

##### Disegni di legge in sede deliberante

«Autorizzazione di spesa per il finanziamento di lavori di sistemazione, ammodernamento e manutenzione straordinaria delle strade ed autostrade statali» (1106), approvato dalla Camera dei deputati

**(Discussione e approvazione)**

PRESIDENTE <i>relatore alla Commissione</i> ...	Pag. 2, 4, 8 e <i>passim</i>
BASTIANINI (PLI) .....	5
COLOMBO Vittorino (V.) (DC) .....	7
DEGOLA (DC) .....	5
FONTANARI (Misto-SVP) .....	6
LOTTI (PCI) .....	2
MASCIADRI (PSI) .....	3, 4, 11
PAGANI Maurizio (PSDI) .....	6
TASSONE, <i>sottosegretario di Stato per i lavori pubblici</i> .....	8

##### Disegni di legge in sede redigente

«Istituzione dell'ente "Ferrovie dello Stato"» (1164), risultante dall'unificazione di un disegno di legge d'iniziativa governativa e di disegni di legge di iniziativa dei deputati Caldoro ed altri; Bocchi ed altri; La Penna ed altri; approvato dalla Camera dei deputati

**(Seguito della discussione e rinvio)**

PRESIDENTE .....	Pag. 12, 13, 25 e <i>passim</i>
BASTIANINI (PLI) .....	21
COLOMBO Vittorino (V.) (DC) .....	14, 18, 29
FONTANARI (Misto-SVP) .....	24
JANNELLI (PSI) .....	30
LOTTI (PCI) .....	13, 22
MASCIADRI (PSI), <i>relatore alla Commissione</i> .....	26
PAGANI Maurizio (PSDI) .....	20
SIGNORILE, <i>ministro dei trasporti</i> .....	17, 18, 27 e <i>passim</i>

*I lavori hanno inizio alle ore 10.*

#### **DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE**

**«Autorizzazione di spesa per il finanziamento di lavori di sistemazione, ammodernamento e manutenzione straordinaria delle strade ed autostrade statali» (1106)**, approvato dalla Camera dei deputati  
(Discussione e approvazione)

PRESIDENTE, *relatore alla Commissione*. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: «Autorizzazione di spesa per il finanziamento di lavori di sistemazione, ammodernamento e manutenzione straordinaria delle strade ed autostrade statali», già approvato dalla Camera dei deputati.

Riferirò io stesso alla Commissione sul disegno di legge.

Onorevoli colleghi, il presente provvedimento ha ottenuto i pareri favorevoli della 1<sup>a</sup> e della 5<sup>a</sup> Commissione, entrambi senza alcuna osservazione.

Sponderò poche parole, perchè il provvedimento al nostro esame, i cui effetti saranno di sistemazione di una partita finanziaria già in larga parte utilizzata, è un provvedimento di dimensioni abbastanza modeste dal punto di vista finanziario.

Ricordo ai colleghi che, nell'audizione del direttore generale dell'Anas, su altro provvedimento, abbiamo conosciuto utili ed interessanti dati, purtroppo non positivi, per quanto attiene il problema della manutenzione delle strade e autostrade statali e delle impellenti necessità da questo punto di vista, non soltanto per la situazione eccezionale determinatasi quest'anno con le nevicate ed il gelo, ma anche per la manutenzione ordinaria. Quindi il sollecito varo di questo disegno di legge, da parte della 8<sup>a</sup> Commissione del Senato, non fa che venire incontro ad una giusta sollecitazione, anche se la disponibilità di questi fondi è già stata utilizzata, il che apre un problema per quanto riguarda la nostra attenzione alle questioni della sicurezza stradale e della stessa pericolosità di un sistema stradale che dovrebbe essere all'altezza dell'intensità e della qualità del traffico che invece, ormai, lo sommerge.

Quindi mi limiterei a queste considerazioni per pregare la Commissione di voler esprimere un voto favorevole rispetto al testo che è al nostro esame.

Dichiaro aperta la discussione generale.

LOTTI. Molto rapidamente per raccogliere subito il suo invito, che è quello di licenziare questo provvedimento nei tempi più rapidi possibili.

Annuncio da subito il voto favorevole del Gruppo comunista, così come è stato favorevole il voto espresso dai colleghi dell'altro ramo del Parlamento.

Voglio ricordare che abbiamo contribuito alla stesura di questo disegno di legge, proponendo l'aggiunta dell'articolo 2, che fa riferimento all'opportunità che il Ministro dei lavori pubblici presenti una relazione al Parlamento circa lo stato di attuazione dei lavori e, soprattutto, sulla situazione manutentoria della rete stradale e autostradale statale.

Devo ricordare anche come vi sia stata in sede di discussione sul bilancio del Ministero dei lavori pubblici, da parte dei senatori del Gruppo comunista, una presa di posizione molto chiara e netta con riferimento a questo problema della manutenzione. Proponemmo anche emendamenti volti a potenziare ed impinguare i capitoli di spesa all'uopo destinati, ritenendo che gli stanziamenti previsti dal Governo fossero insufficienti, e lo fossero anche non soltanto con riferimento al bilancio del 1985, ma ormai da numerosi anni.

Lo stato di manutenzione della rete stradale statale è in condizioni pessime; tali condizioni si sono ulteriormente aggravate a seguito dei rigori dell'inverno che si va fortunatamente concludendo e siamo di fronte ad un fabbisogno di interventi di dimensioni enormi che certamente non può essere soddisfatto dalle scarse previsioni di bilancio.

Il Presidente, nella sua introduzione, ha fatto riferimento anche allo stato di pericolosità della rete stradale statale il quale, oltre che alle carenze strutturali, è dovuto anche al pessimo stato di manutenzione.

Potrei citare i casi della mia regione, ma so che la situazione è diffusa nell'intero paese. Quindi ben venga l'impegno del Governo a riferire al Parlamento sullo stato della manutenzione della rete stradale e autostradale statale, ma mi auguro che a questa relazione del Governo faccia seguito anche un cambiamento di indirizzo da parte del Governo stesso, nel senso di liberare le risorse necessarie per intervenire in un settore che è primario, non soltanto per la sicurezza dell'utenza, ma anche per consentire il regolare svolgimento dei traffici.

Non voglio ricordare ai colleghi, che conoscono bene questo dato, quanto sia importante il trasporto stradale nel nostro paese e quale è l'usura delle nostre strade, aumentata dal fatto che sono assolutamente insufficienti gli interventi in questo settore.

Quindi è con questa preoccupazione, con questa perplessità circa i reali orientamenti del Governo, che esprimiamo un voto favorevole a questo provvedimento, ritenendo però che esso non sia assolutamente tale da risolvere la questione.

Attendiamo la relazione, e mi auguro che tale relazione abbia un seguito negli interventi concreti da parte del Governo stesso.

MASCIADRI. Debbo dire che qui abbiamo una grossa differenza di trattamento, in un certo senso, rispetto a quelle che sono le situazioni nelle varie provincie e regioni.

Devo affrontare brevemente questo tema per dire che sono assolutamente d'accordo sul fatto di spendere 220 miliardi per la manutenzione, sistemazione e ammodernamento (che è la stessa cosa), per la ragione che in Italia si verifica una situazione un po' strana, nel senso che, mentre in passato - e anche attualmente - sono state spese molte centinaia di migliaia di miliardi per la costruzione di nuove strade

o autostrade, della qual cosa mi posso anche compiacere (noi abbiamo senz'altro una rete stradale e autostradale tra le migliori in Europa), la manutenzione, invece (quasi per sottolineare la differenza, e per sottolineare un po' di disordine), di questa rete stradale così ampia, non è evidentemente all'altezza dei tempi; cioè c'è un degrado delle strade statali e delle autostrade veramente preoccupante, e questo gelo e neve a parte. Mentre si consuma una serie di miliardi, a volte anche a fini demagogici, per costruire nuove strade o autostrade, la realtà è che se andiamo avanti di questo passo, e non abbiamo una manutenzione che sia sufficiente, se non ottima (non la pretendo) almeno sufficiente, va a finire che tra dieci anni ci troveremo di fronte a strade che non saranno più in grado di sostenere il flusso di traffico per il quale erano state costruite.

Questo è l'appunto. Ho parlato anche di demagogia perchè mi è sembrato utile ricordarla. Nel nostro paese vi sono alcune strade ed autostrade abbandonate al loro destino.

La seconda questione di fondo che vorrei sottolineare - non me ne voglia il Sottosegretario se affermo che mi dispiace che il Ministro non sia presente - riguarda il trattamento che viene usato per la manutenzione, la sistemazione e l'ammodernamento delle autostrade. Intervenire o meno in taluni casi dipende fin troppo dalla volontà del Ministro e di chi invece deve obbedire al Ministro. Se faccio riferimento alla situazione viaria delle province del Piemonte, ed in particolare della mia provincia, trovo che per alcuni settori vengono operati massicci interventi. Talvolta, paesi di 2.500 abitanti personalmente li confondo con Roma o con Milano per quanto riguarda le segnalazioni, gli allargamenti delle strade, i collegamenti, eccetera.

PRESIDENTE, *relatore alla Commissione*. Senatore Masciadri, lei si riferisce alla provincia di Novara.

MASCIADRI. Sì, signor Presidente, a volte si fa di tutto e a volte anche troppo. Comunque, quanto ho accennato poc'anzi costituirà oggetto di un'urgente discussione in Aula, anche perchè vi è qualche intervento in materia che sta dando scandalo in tutta la provincia di Novara.

Ho detto che si fa troppo in qualche settore buttando di conseguenza letteralmente via i soldi dello Stato. In altri settori - anche nella mia provincia - dove forse nessuno che conta ha degli interessi specifici, si fa niente o quasi niente: ciò non è concepibile! Nella Repubblica italiana non vi debbono essere dei «padroni» che possono disporre della «cosa pubblica» a loro piacimento - il Ministro competente dovrebbe controllare -; qualora ciò avvenisse, tali comportamenti dovrebbero essere censurati dal Parlamento. Personalmente mi trovo in quest'Aula anche per sollevare qualche critica.

Tali fatti sono la reale fotografia di ciò che oggi accade nel nostro paese. Basta riferirsi alle popolazioni che vi sono nella mia provincia per rendersi conto di queste prepotenze che vengono esercitate. Comunque - lo ripeto - queste cose, insieme a molti altri particolari, le segnalerò in Aula in altre occasioni, ma prego il Sottosegretario di avvertire già fin d'ora il ministro Nicolazzi che in alcune zone della

provincia di Novara si sono portate avanti scelte di carattere demagogico che hanno avuto come conseguenza un sovradimensionamento delle infrastrutture stradali con un deprecabile spreco di risorse. È molto importante al riguardo l'articolo 2 che concerne la presentazione al Parlamento, entro tre mesi dall'entrata in vigore del provvedimento oggi al nostro esame, della relazione sulla situazione manutentoria della rete autostradale statale.

Comunque, non mi ritengo in buona sostanza completamente soddisfatto del disegno di legge oggi al nostro esame; voto favorevolmente solo per senso di responsabilità e perchè tale provvedimento, per le considerazioni che abbiamo svolto, merita l'approvazione, con la preghiera però di non andare più oltre con trattamenti che provocano una sperequazione tra diverse zone del nostro paese e che per questo devono ritenersi provocatori rispetto alla generale situazione viaria italiana.

BASTIANINI. Signor Presidente, esprimo rapidamente il parere favorevole del Gruppo liberale con una sola osservazione e cioè che la clausola di copertura - formalmente corretta - si rivela quanto meno strana, nel senso che in qualche misura scardina la logica programmatica che è alla base della legge finanziaria 1985 e dei vari fondi speciali. Se in essi viene stabilita una determinata cifra, è una forzatura caricare su alcune voci delle spese di carattere ordinario, perchè si devia la volontà programmatica che era stata alla base dell'approvazione del fondo speciale precedentemente stabilito.

A questo punto, vorrei aggiungere solo una battuta alle cose poc'anzi dette dal senatore Masciadri. Se si considerano queste polemiche nei riguardi dell'allocazione geografica delle risorse per settori, in relazione alla provenienza geografica dei diversi Ministri, ci si accorge come le polemiche acquistano il seguente andamento: vi è molto consenso nell'epicentro degli investimenti; un certo disinteresse man mano che ci si allontana da essi e molto dissenso nelle zone limitrofe a quelle beneficiarie degli interventi.

DEGOLA. Signor Presidente, intervengo brevemente nella discussione generale per annunciare il voto favorevole del Gruppo democristiano sul disegno di legge n. 1106 oggi al nostro esame e per svolgere qualche considerazione in merito.

Anche noi siamo convinti che l'aspetto della manutenzione sia ordinaria che straordinaria delle strade va assumendo una gravità abbastanza seria, resa ancor più seria dalle avverse condizioni climatiche che si sono verificate nel corso di questo inverno.

Inoltre, non posso nascondere una certa preoccupazione nel notare che alcuni stanziamenti sono destinati sia alla manutenzione ordinaria e straordinaria delle strade, che ad interventi di ammodernamento. Le opere di ammodernamento dovrebbero essere finanziate dal piano decennale per la viabilità, il quale riveste proprio tale finalità quanto meno per strade di grande comunicazione. Non dimentichiamoci che la 9<sup>a</sup> Commissione della Camera dei deputati e l'8<sup>a</sup> Commissione del Senato avevano stabilito all'interno del piano decennale per la viabilità che una percentuale, pari al 40 per cento degli stanziamenti, venisse

destinata ad interventi anche su strade statali non classificate di «grande viabilità».

Di conseguenza, raccomanderei al Governo che lo stanziamento previsto nel disegno di legge n. 1106 - non ho presentato al riguardo alcuna proposta di modifica perchè riconosco la necessità di approvare urgentemente tale provvedimento legislativo - venga utilizzato all'atto pratico per la manutenzione ordinaria e straordinaria e non per interventi di ammodernamento.

Per quanto riguarda la copertura, vorrei dal Governo una parola che potesse tranquillizzarmi, nel senso che, siccome si fa ricorso ad un accantonamento del Ministero del tesoro per l'anno 1984, che aveva una definizione specifica, cioè quella degli interventi per ripianare i mutui contratti in valuta estera da parte delle società concessionarie di autostrade, devo desumere che il fatto che si utilizzi una parte di questo accantonamento significa che l'andamento dei bilanci di queste società non ha richiesto e non richiede che venga mantenuta questa somma a loro disposizione per ripianare i mutui contratti.

Chiedo di essere tranquillizzato in questo senso, perchè se così è, mi pare che sia veramente corretto prelevare da questo fondo per destinare alla manutenzione (sempre al medesimo settore, ma con altra finalità), se la finalità per la quale l'accantonamento era previsto non richiede, con immediatezza, un intervento da parte dello Stato per l'opera di ripianamento di questi mutui in valuta.

FONTANARI. Anche da parte mia preannuncio il voto favorevole, condividendo altresì i rilievi fatti dai senatori Degola e Bastianini.

Vorrei raccomandare al Governo lo stato di manutenzione soprattutto delle strade dell'arco alpino e dei collegamenti internazionali che, oltre ad essere una necessaria struttura di collegamento, sono anche il biglietto da visita per gli stranieri che entrano in Italia e, soprattutto, anche per il fatto che (mi riferisco alla mia regione, il Trentino Alto Adige) le strade sono in una situazione veramente precaria, la qual cosa può portare a degli effetti addirittura sconvolgenti, perchè siamo in un clima e in una morfologia orografica talmente difficile che la mancata manutenzione può provocare dei danni incalcolabili.

Quindi raccomanderei al Governo che nella ripartizione dei fondi fosse fatta una particolare attenzione alla manutenzione delle strade dell'arco alpino e di quelle della regione Trentino Alto Adige.

PAGANI Maurizio. Brevemente intervengo per dichiarare il giudizio positivo del Gruppo socialdemocratico in ordine a questo provvedimento, che è opportuno in senso generale, perchè le opere di manutenzione nel campo stradale, come in tutti gli altri campi delle opere pubbliche, sono sempre troppo trascurate, e quindi comportano poi delle spese per ricostruzioni o rifacimenti *ex novo* che, indubbiamente, potrebbero essere molto alleggerite se si procedesse ad una manutenzione sistematica.

In particolare, dopo gli avvenimenti di questo anno, la condizione delle strade la conosciamo tutti; quindi il provvedimento è opportuno.

Mi associo, poi, a quanto detto dal senatore Degola in ordine all'opportunità che questi fondi siano destinati proprio più a manutenzione che non all'ammodernamento, perchè altrimenti snatureremmo l'intendimento di destinazione dei fondi.

Per quanto riguarda poi i mutui delle società autostradali contratti con valuta estera, occorre ricordare che tra le società autostradali esiste un fondo di garanzia che continua a crescere e che è stato istituito proprio per far fronte a momentanee situazioni di difficoltà delle singole società; ma, dato l'ammontare di questo fondo, che è impinguato da una percentuale sui biglietti che vengono pagati, si potrebbe in una certa misura sopperire al pagamento di questi mutui e, pertanto, non andare a gravare sul capitolo 9001 che è sempre bersagliato ogni volta che c'è qualche spesa straordinaria.

COLOMBO Vittorino (V.). Mi associo a quanto ha detto il senatore Degola e annuncio il mio voto favorevole.

Circa l'articolo 2, però, vorrei sottolineare la raccomandazione che la relazione di cui si parla venga presto presentata.

Dico questo perchè spesso, nei testi di legge, sono previste relazioni che, da parte del Governo, o dei suoi organi tecnici, dovrebbero essere presentate al Parlamento. E poi, o queste relazioni non arrivano, o arrivano con ritardo, il che le rende quasi inutili.

Dico questo perchè il finanziamento previsto per questo provvedimento è legato proprio ad una di tali relazioni. Se i colleghi ricordano, il fondo di cui ha parlato poco fa il senatore Pagani ha sospeso tutte le erogazioni proprio per la mancata presentazione, da parte del Ministero dei lavori pubblici, di una relazione generale sullo stato delle gestioni autostradali, perchè tale relazione era prevista specificamente in una norma di legge e, per questo, abbiamo dovuto approvare un provvedimento *ad hoc* per ripristinare le erogazioni stesse del fondo limitatamente proprio ai prestiti in valuta estera.

Questo, da una parte, giustifica il tipo di finanziamento, in quanto nel 1984 (perchè qui si va ad attingere all'accantonamento del fondo per il 1984), almeno per parecchi mesi, il fondo è rimasto inoperoso, quindi si è impinguato senza che ci fossero uscite. Perciò, ripeto, a differenza di quanto ha detto il senatore Bastianini, vedo una giustificazione specifica in questo tipo di finanziamento che il disegno di legge pone in essere.

D'altra parte, però, mi viene in mente che è ancora disatteso quell'impegno, quell'obbligo imposto per legge al Governo, di presentare una relazione generale sulle gestioni autostradali, il che potrebbe rimettere in movimento il fondo di garanzia per le gestioni autostradali, anche per i prestiti interni; infatti, se ricordate, il provvedimento che avevamo approvato faceva eccezione esclusivamente per salvaguardare (potrei dire) il buon nome del paese, affinchè non venisse meno la garanzia dello Stato a fondi già accesi all'estero, perchè evidentemente hanno bisogno di essere onorati altrimenti si rischierebbe la penalizzazione e l'esclusione delle gestioni autostradali da possibilità ulteriori per il futuro.

Pertanto, in relazione a questo precedente, nell'approvare il provvedimento, sottolineo la necessità che la relazione di cui all'articolo 2 venga puntualmente presentata entro tre mesi dall'approvazione

del presente provvedimento. Però ricordo che c'è anche quell'altra relazione, sicuramente più importante, che è ancora in uno stato di sofferenza.

PRESIDENTE, *relatore alla Commissione*. Poichè nessun altro domanda di parlare, dichiaro chiusa la discussione generale.

Brevemente, innanzi tutto, vorrei proporre alla Commissione un ordine del giorno relativo proprio all'articolo 2:

«L'8<sup>a</sup> Commissione permanente del Senato,

con riferimento alla relazione che dovrà essere presentata al Parlamento ai sensi dell'articolo 2 del disegno di legge n. 1106,

invita il Governo:

a comprendere nella predetta relazione anche la situazione manutentoria della rete stradale ordinaria».

0/1106/1/8

SPANO Roberto

Sinteticamente: l'ordine del giorno invita il Governo a voler comprendere, nella relazione prevista all'articolo 2, anche la situazione della manutenzione della rete stradale ordinaria, perchè la cosa che mi colpisce è il fatto che c'è una preoccupazione generale sulla manutenzione, non solo autostradale, ma anche ordinaria.

Poichè, quindi, non vi sono divergenze, ritengo di non dover modificare il testo approvato dalla Camera dei deputati, perchè con un ordine del giorno possiamo sistemare la questione.

La seconda cosa che volevo dire, e mi pare che tutti i colleghi siano intervenuti in questo senso, è che volevo sottolineare non tanto la positività del provvedimento, quanto il consenso che riscontra rispetto ad una condizione di necessità, cioè il dover approvare questo disegno di legge al nostro esame.

Rispetto a tutte le esigenze di approfondimento specifico sul tema della manutenzione delle strade e della viabilità in generale, abbiamo una documentazione, sulla quale entro il 4 aprile ci dovremo pronunciare, costituita dalla relazione inviata dal Ministro dei lavori pubblici al Parlamento che concerne il programma finalizzato all'ultimaazione del piano triennale ANAS 1979-81.

Per quanto riguarda, più in generale, le considerazioni che sono state fatte sulla copertura finanziaria del disegno di legge oggi al nostro esame, pur condividendole, debbo dire che ci troviamo nella necessità di approvare al più presto tale disegno di legge senza andare a perigliose avventure derivanti da continui rinvii.

Prima di dare la parola al rappresentante del Governo, avverto la Commissione che il senatore Masciadri ha presentato un emendamento all'articolo 1, tendente a sopprimere al rigo ottavo le parole «ed ammodernamento».

TASSONE, *sottosegretario di Stato per i lavori pubblici*. Debbo ringraziare il relatore, senatore Spano e tutti coloro che sono intervenuti su questo provvedimento di legge di cui ritengo non possa

sfuggire l'importanza ed il significato. Più volte il direttore generale e tutta la dirigenza dell'ANAS hanno fatto presente, anche in numerose audizioni che si sono tenute presso le Commissioni lavori pubblici della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, la situazione di precarietà delle strade in generale e della rete autostradale in particolare. Non c'è dubbio che i capitoli che si riferiscono alla manutenzione sono insufficienti per fronteggiare una situazione di degrado. Il Ministero dei lavori pubblici ha fatto più volte presente questa situazione al Ministero del tesoro affinché, accanto ai programmi straordinari e ordinari di costruzione viaria, venga ad essere assicurata una disponibilità finanziaria per la manutenzione, perchè in futuro si rischierà di avere un patrimonio viario di enorme importanza senza la possibilità di poterlo conservare.

Questo fatto è stato rilevato anche dai vari senatori intervenuti oggi nella discussione generale, che io ringrazio; senza dubbio le indicazioni, gli orientamenti e le sollecitazioni che provengono dal Parlamento sono sempre molto importanti e significative. Noi avremmo anche auspicato che forse qualche cosa di più, sia da parte del Governo nel suo complesso, sia da parte del Parlamento in sede di discussione della legge finanziaria, si fosse potuto realizzare per quanto concerne la manutenzione e il mantenimento della rete viaria nel nostro paese.

Certamente, il disegno di legge n. 1106 è molto limitato e non risolve *in toto* i problemi della manutenzione e della gestione della rete autostradale. Il relatore Spano affermava poc'anzi che questi fondi sono in parte già impegnati. È stata anche sollevata la questione delle situazioni climatiche che peggiorano il fondo stradale del nostro paese; infatti, dopo le recenti neviccate, l'ANAS ha chiesto 700 miliardi di lire per alcuni interventi straordinari. Questa è stata un po' la quantificazione materiale dei danni derivanti dalle recenti avversità atmosferiche che si sono abbattute durante questo inverno nel nostro paese.

Con i capitoli 503 e 505, riguardanti la gestione e la manutenzione viaria, si è fronteggiato via via nel frattempo le continue revisioni dei prezzi, ma il capitolo 509 è rimasto inalterato essendo già di per se stesso assai scarso rispetto ai vari impegni legati all'andamento dell'inflazione.

Ho ascoltato attentamente tutti gli oratori intervenuti nella discussione generale e faccio presente al senatore Masciadri che segnalerò al Ministro l'esigenza da lui posta al fine di capire in realtà e con più cognizione di causa cosa è avvenuto in passato e cosa avviene oggi. Di sicuro lei sa, senatore Masciadri, che i compartimenti lamentano giustamente una esiguità di fondi e sono continuamente tempestati da sollecitazioni e da condizionamenti legati soprattutto alle varie condizioni particolari e locali del territorio in cui operano. Con tale esiguità di fondi a loro disposizione, previsti per la manutenzione ordinaria, devono attuare anche altri tipi di intervento. Non entro nel merito della questione da lei prospettata perchè non ne sono perfettamente a conoscenza, però se vi sono delle situazioni particolari queste dovranno essere valutate nelle sedi più opportune.

Il rilievo circa l'imputazione del capitolo una volta effettuato il conteggio, anche per l'esposizione delle società concessionarie circa gli impegni contratti all'estero, consentiva di cogliere la situazione

generale esistente. Siamo andati avanti con delle proroghe; le stesse relazioni che devono essere portate in Parlamento sia dal Ministro del tesoro sia da quello dei lavori pubblici non vengono presentate perchè le società e le concessionarie sono inadempienti nel predisporre i loro piani finanziari e non hanno reso edotto il Governo dei loro programmi e dei loro rendiconti.

Credo che, in gran parte, questa situazione si sta definendo, anche se è rimasta in sospeso la questione che riguarda le Società-autostrade. Vi posso dire che all'esame della Commissione lavori pubblici della Camera dei deputati vi è un disegno di legge proprio sul fondo di garanzia per la sistemazione organica e definitiva di tutta questa problematica. L'altro giorno vi è stato un interessante incontro tra questa Commissione, i rappresentanti dell'ANAS e quelli delle Società-autostrade.

Ritengo che questo discorso può dirsi chiuso e che, se ci sono state delle inadempienze, esse sono legate sia ad un certo pendolarismo delle tariffe esistenti nel nostro paese, sia al fatto che molte società non hanno presentato i loro piani finanziari, perchè li hanno legati all'andamento delle tariffe. Infatti, quando sono aumentate le tariffe li hanno ritenuti insufficienti per poter portare avanti i loro programmi originari e hanno dovuto di conseguenza rivederli. Onorevoli senatori, questo è un dato su cui richiamo la vostra attenzione così come è stato fatto con molta accortezza dai vari oratori che sono intervenuti nella discussione generale.

Non credo di dover aggiungere altro se non il fatto di essere d'accordo con l'ordine del giorno presentato dal senatore Spano, anche perchè rispecchia il senso dell'articolo 2 del disegno di legge n. 1106, giacchè non ci si riferiva semplicemente alla rete di autostrade, bensì a situazioni più complessive quali la rete viaria all'interno del nostro paese. Ritengo di dover accogliere anche l'invito e la sollecitazione fatta dal senatore Colombo, il quale chiedeva che venisse anticipata questa puntuale relazione. Ritengo, però, che la direzione dell'Anas, ogni volta che il Parlamento l'ha richiesto, ha fatto delle relazioni molto puntuali, precise e articolate, e credo che, adesso che c'è una prescrizione legislativa, questo sarà fatto in maniera ancora più ampia. Questo è sicuramente un aspetto molto positivo, così che il Parlamento possa prendere cognizione della situazione manutentoria e, di conseguenza, assumere i provvedimenti necessari.

Vorrei richiamare, poi, alla vostra attenzione, un'ultima considerazione: nel momento in cui si parla di ammodernamento (a tal fine vorrei pregare il senatore Masciadri di ritirare il suo emendamento), se ne parla come di un fatto legato alla manutenzione, ed è un fatto minimale, perchè è legato alla sistemazione fisiologica delle strade o di quel territorio laddove, per esempio, potrebbe essersi verificata una frana o uno smottamento. Infatti, se avviene un cedimento del territorio, si deve procedere ad un piccolo ammodernamento; ma tale ammodernamento è legato alla manutenzione, cioè alla garanzia della percorribilità che viene assicurata su quella rete viaria.

In questo modo viene spiegato anche il perchè di questo limitato finanziamento (220 miliardi), ed il perchè sia stata specificata la parola «ammodernamento» accanto al termine «manutenzione».

Con questo chiarimento, pregherei il senatore Masciadri, vista l'urgenza di licenziare questo provvedimento, di ritirare il suo emendamento, perchè il provvedimento non rientra nei grandi ammodernamenti o nelle grandi opere che sono proprie dei piani triennali, decennali o straordinari che potrebbero emergere in seguito.

PRESIDENTE, *relatore alla Commissione*. Senatore Masciadri, udite le argomentazioni del Governo, mantiene il suo emendamento, oppure lo ritira?

MASCIADRI. Sono disponibile a ritirare il mio emendamento, ma questo a condizione che il termine «ammodernamento» venga inteso nel senso testè esplicitato dal sottosegretario Tassone.

Se si tratta, infatti, di far fronte a delle esigenze come quelle or ora richiamate dal rappresentante del Governo, devo ribadire che siamo particolarmente sensibili a tale problema, così come lo è lei e tutta la Commissione. Ma ciò deve appunto significare che si tratta di un cambiamento minimo da effettuare, e non di un rifacimento totale della sede stradale, la qual cosa non potrebbe da me essere accettata, perchè con una somma così modesta (220 miliardi), non si possono compiere grandi interventi, e se teniamo conto delle ultime calamità, si capisce bene che si tratterebbe di stanziare delle somme enormi che non rientrerebbero negli stanziamenti previsti.

Allora, ripeto, sono propenso a ritirare il mio emendamento solo se la parola «ammodernamento» viene intesa nel senso da lei richiamato, perchè non vogliamo che vengano iniziate, poi, delle opere grandiose, per cui, concentrando a questo scopo una parte dei fondi stanziati, verremmo a trovarci al punto di prima per quanto riguarda la manutenzione, e questo mi duole constatarlo, perchè i fondi che in questo momento stiamo stanziando sono erogati per lavori già fatti. Si fa, in questo modo, soltanto una quadratura dei conti. Ma il fatto di far quadrare i conti non porta ad alcuna opera nuova, nè a manutenzione di carattere straordinario.

Con quanto appena detto ritiro l'emendamento, sempre con la condizione che le sue parole, onorevole Tassone, diventino fatti reali, la qual cosa noi andremo naturalmente a constatare.

PRESIDENTE, *relatore alla Commissione*. Allora, senatore Masciadri, prendiamo atto che ritira l'emendamento con la condizione da lei posta.

Passiamo all'esame e alla votazione degli articoli. Ne do lettura:

#### Art. 1.

È autorizzata la concessione all'Azienda nazionale autonoma delle strade (ANAS) di un contributo straordinario di lire duecentoventi miliardi da erogare nel triennio 1984-1986, in ragione di lire settanta miliardi per l'anno 1984 e di lire settantacinque miliardi ciascuno per gli anni 1985 e 1986, per l'esecuzione di lavori di sistemazione ed

ammodernamento nonchè per la manutenzione straordinaria delle strade ed autostrade statali.

All'onere di lire duecentoventi miliardi, derivante dall'applicazione della presente legge, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1984-1986, al capitolo 9001 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno 1984, all'uopo utilizzando l'accantonamento preordinato per «mutui delle società autostradali contratti in valuta estera».

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

**È approvato.**

#### Art. 2.

Entro tre mesi dall'entrata in vigore della presente legge il Ministro dei lavori pubblici, presidente dell'ANAS, presenta al Parlamento una relazione sulla situazione manutentoria della rete autostradale statale.

**È approvato.**

#### Art. 3.

La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

**È approvato.**

L'esame degli articoli è così esaurito.

Metto ai voti il disegno di legge nel suo complesso.

**È approvato.**

#### DISEGNI DI LEGGE IN SEDE REDIGENTE

«Istituzione dell'ente "Ferrovie dello Stato"» (1164), risultante dall'unificazione di un disegno di legge di iniziativa governativa e di disegni di legge d'iniziativa dei deputati Caldoro ed altri; Bocchi ed altri; La Penna ed altri; approvato dalla Camera dei deputati

(Seguito della discussione e rinvio).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: «Istituzione dell'ente "Ferrovie dello Stato"», risultante dall'unificazione di un disegno di legge d'iniziativa governativa e dei disegni di legge d'iniziativa dei deputati Caldoro ed altri; Bocchi ed altri; La Penna ed altri; già approvato dalla Camera dei deputati.

Ricordo che la discussione generale su tale provvedimento legislativo è iniziata nella seduta del 6 marzo scorso.

In quell'occasione prorogammo la discussione del disegno di legge n. 1164 per poter acquisire i pareri che avevamo richiesto a varie Commissioni. In una lettera che mi è pervenuta nei giorni scorsi, il

Presidente della Commissione affari costituzionali mi sottolinea che in relazione alla particolare complessità del provvedimento sarebbe opportuna una ulteriore proroga. Dato che avevamo concesso una proroga con un limite di tempo inferiore rispetto a quello previsto dal nostro Regolamento - otto giorni invece che quindici -, propongo alla Commissione di accordare un'ulteriore proroga di sette giorni. Vi sono altre proposte da parte dei componenti della nostra Commissione?

LOTTI. Signor Presidente, sono d'accordo nel concedere alla 1<sup>a</sup> Commissione un'ulteriore proroga.

PRESIDENTE. Se non vi sono osservazioni così rimane stabilito.

Abbiamo nel frattempo ricevuto il parere della 2<sup>a</sup> Commissione, relatore senatore Ruffino. Ne do lettura:

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

Si sottolinea peraltro anzitutto l'esigenza di una migliore qualificazione giuridica dell'ente, stante l'incertezza che il testo in esame suscita in ordine alla natura degli atti da questo posti in essere e, conseguentemente, sui rimedi giurisdizionali esperibili avverso questi.

Tale incertezza d'altronde emerge nella stessa relazione introduttiva al disegno di legge n. 1459 d'iniziativa governativa, presentato alla Camera dei deputati, dove si afferma che nella configurazione del nuovo ente si sono tenuti presenti la disciplina dell'ENEL e della RAI-TV, due enti con struttura profondamente differente (pubblica il primo, privatistica la seconda).

Di qui probabilmente la ragione per cui all'articolo 23 - con riferimento anche all'articolo 11, ultimo comma - si è potuti arrivare ad attribuire alla competenza del tribunale amministrativo anche la competenza sulle controversie del direttore generale, mentre è da ritenere che il rapporto di questo con l'ente sia di lavoro e quindi da attribuire al pretore come per tutti gli altri dipendenti.

La Commissione ritiene comunque che dal dibattito svoltosi all'altro ramo del Parlamento non siano emersi elementi sufficienti per giustificare la scelta così operata all'articolo 23.

La Commissione ritiene altresì che il testo dell'articolo 23, primo comma, non risulti appropriato, e che andrebbe così formulato: «Le controversie di lavoro relative al personale dipendente dell'ente "Ferrovie dello Stato" sono di competenza del pretore del luogo in cui ha sede l'ufficio dell'Avvocatura dello Stato».

Sempre all'articolo 23 si prospetta il problema del delinarsi di una concorrenza di procedimenti, pendenti davanti ai giudici diversi, sulla stessa materia, con le intuibili ripercussioni sul piano dei giudicati.

Tanto più che non si può non sottolineare l'estrema genericità della nozione di atto generale di organizzazione in riferimento ad un ente alla cui attività l'articolo 1 del disegno di legge attribuisce, tramite il richiamo dell'articolo 2093, secondo comma, natura di impresa.

La Commissione ritiene altresì opportuno, data la delicatezza delle disposizioni contenute nell'articolo da cui discendono precise conseguenze sulla natura degli atti posti in essere dall'ente, di richiamare

l'attenzione su un rilievo formale che suscita il testo della parte iniziale dell'ultimo comma dell'articolo 14, laddove si stabilisce che «i regolamenti di cui al comma precedente non possono derogare alla contrattazione collettiva, salvo che non attengano ai seguenti oggetti:» mentre più esatta sarebbe la dizione «salvo che attengano».

Vi è poi il parere della 6<sup>a</sup> Commissione, relatore senatore Berlanda. Ne do lettura:

La Sottocommissione, esaminato il disegno di legge in titolo per quanto di competenza, e in particolare gli articoli 15 e 24, esprime parere favorevole.

La 5<sup>a</sup> Commissione si riunisce oggi pomeriggio per esprimere il suo parere.

Riprendiamo quindi la discussione generale.

COLOMBO Vittorino (V.). Signor Presidente, formulerò alcune brevi osservazioni sul rilevante provvedimento al nostro esame che affronta la trasformazione della struttura e della natura giuridica dell'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato, allo scopo di raggiungere risultati di efficienza superiori a quelli esistenti.

Si è ormai acquisita da parte di tutte le forze politiche la convinzione che la strada per dare una maggiore efficienza a tale importante azienda statale sia quella di una autonomia più accentuata, non chiaramente allo scopo di creare un impegno separato, quanto di offrire la possibilità di attuare una sana gestione, affinché, sfruttando questa maggior autonomia e capacità di autorganizzazione, sia in grado di conseguire risultati di maggior economicità e di maggior efficienza. Certamente, si parte da una situazione poco lodevole. Possiamo prendere atto di questa affermazione citando due o tre dati - puramente simbolici ed indicativi - già riferiti in occasione dell'esame della tabella di bilancio per il 1985 relativa ai trasporti. Infatti, per esempio, la percorrenza media per giornata di un locomotore delle nostre Ferrovie dello Stato è circa il 60 per cento di quanto si riesce ad utilizzare lo stesso mezzo da parte di ferrovie straniere -francesi, tedesche, inglesi, eccetera -; le vetture in Italia compiono giornalmente una percorrenza media di 284 chilometri, mentre in Francia compiono 449 e in Germania 313. Inoltre, il personale viaggiante sui nostri treni e per ogni treno-chilometro è circa il doppio di quello utilizzato in corrispondenti convogli nelle ferrovie europee. Che questa sia la situazione, che vi sia bisogno di più incisivi interventi è denotato non solo dalla concorde volontà delle varie forze politiche di addivenire alla riforma della Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato, ma anche da altri propositi espressi e sanciti già in legge da parte del Governo; mi riferisco ad esempio a quel programma inteso ad eliminare quei tronchi ferroviari che si ritengono antieconomici e tali da costituire solo un peso per l'insieme della rete ferroviaria.

Inoltre, il Governo si è impegnato a presentare a brevissima scadenza - il termine era sei mesi dall'entrata in vigore della legge finanziaria 1985 - un proprio piano. Evidentemente si dovrà andare ad incidere in circa 5.000 chilometri di rete che costituiscono il 31 per

cento dell'intera rete ferroviaria, ma sul quale viene effettuato non più del 4 per cento del traffico esercitato sull'intera rete nazionale.

Ricordo agli onorevoli senatori che in occasione della discussione del bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1985 era stato approvato all'unanimità un ordine del giorno da parte della nostra Commissione che chiedeva al Governo di trasmettere al Parlamento una relazione sullo stato di attuazione del piano integrativo. Tale piano ha rappresentato e tuttora rappresenta un grosso sforzo di ammodernamento, nella continua ricerca di una maggiore efficienza ed economicità, anche se su un piano del tutto diverso dalla riforma strutturale che oggi ci troviamo invece a valutare. Si perseguivano quindi fini di economicità e di maggiore efficienza, senza l'illusione di arrivare a fantomatici pareggi di bilancio, ma con l'impegno di giungere almeno a dei conti chiari.

Indubbiamente, nel far questo, non possiamo non tener conto delle caratteristiche del trasporto ferroviario, che è per sua natura economico quando è concentrato (cioè sulle grandi direttrici o nelle concentrazioni metropolitane), mentre non risulta tale per le brevi tratte di carattere provinciale, dove certamente il mezzo stradale sarà sempre vincente.

Dobbiamo tener presente che nel settore ferroviario è in atto un notevole sforzo, con grandi possibilità di ammodernamento, tanto che l'automatizzazione può essere portata a risultati notevolissimi; mentre, per quel che riguarda la nostra azienda, siamo parecchio indietro in proposito.

Dobbiamo tener presente che l'economicità si deve tradurre anche in un diverso rapporto fra azienda e industrie fornitrici di materiale rotabile che, ad oggi, in sostanza, hanno vissuto in buona parte (salvo una certa corrente di esportazione non molto rilevante) sulle commesse dell'azienda, quasi che le Ferrovie vivessero per dare lavoro a queste industrie quando, viceversa, devono essere le industrie a mettersi in grado di rispondere alle esigenze dell'azienda ferroviaria.

Il provvedimento al nostro esame, che parte da una situazione di questo tipo, certamente fa dei passi notevoli in direzione di una chiarezza di impostazione che può consentire di ottenere, almeno in buona misura, i risultati auspicati, adottando alcuni principi sui quali, mi pare, c'è accordo generale.

Tra questi principi ricordo: la distinzione fondamentale tra la sede delle direttive politiche e l'autonomia di gestione dell'azienda, cioè dell'ente chiamato a svolgere il servizio; affermazioni di principio circa l'economicità che deve improntare la gestione una volta resa autonoma e responsabile, pur nell'ambito delle direttive politiche di carattere generale. E, come metro di dimostrazione anche di questa distinzione, tra impostazione politica e autonomia di gestione, la trasparenza delle tariffe a carattere economico; responsabilità della gestione per le tariffe eventualmente di carattere sociale o politico che, evidentemente, devono poter essere esposte chiaramente in bilancio dall'azienda, in modo da ricevere la necessaria integrazione per poter coprire il costo.

Nel far questo non si può fare a meno di tener ben presente la vincolante normativa della CEE che, in proposito, è molto precisa, e alla quale un provvedimento di riforma della nostra azienda ferroviaria non può evidentemente sottrarsi, ottemperando pertanto non solo alla

distinzione tra tariffe economiche e sociali, ma anche all'esposizione dettagliata di quegli oneri che vengono posti a carico della gestione e che devono trovare corrispettivi per servizi imposti o richiesti da altre amministrazioni, statali o di altro tipo.

C'è poi il cosiddetto onere di infrastruttura che consente di porre una azienda ferroviaria nelle condizioni di evidenziare quali siano le reali possibilità di concorrenzialità con altri mezzi di trasporto, in particolare con il settore stradale; questi oneri di infrastruttura, infatti, non permettono di sopportare tale tipo di concorrenzialità. I TIR che percorrono le nostre autostrade, pagano sì il pedaggio, ma certamente non pagano una cifra corrispondente all'usura che impongono all'infrastruttura stradale che in nessun modo essi hanno concorso a costruire o a mantenere in efficienza.

A questo proposito credo che ci sarà da fare un'osservazione sull'articolo nel quale vengono citate espressamente le normative della CEE alle quali si intende ottemperare, perchè se non mi sbaglio - forse c'è un errore di richiamo - l'articolo si ricollega ad una decisione del Consiglio, invece che ad un regolamento dove specificamente si parla degli oneri di infrastruttura. Ma questo lo vedremo nell'esame dell'articolato.

Un giudizio pertanto sul provvedimento al nostro esame, così come ci è pervenuto dalla Camera dei deputati, per rispondere a questo principio di carattere fondamentale, non può che essere complessivamente positivo, trattandosi di un impianto che tende a certi risultati, tenendo presenti i problemi del passaggio da questo tipo di assetto ad un nuovo tipo di assetto.

Non c'è dubbio che, insieme con un giudizio complessivamente positivo, tale da indurlo a considerare un testo base che, a nostro giudizio, non dovrà essere sostanzialmente modificato, leggendolo resti qualche interrogativo al quale non ho saputo dare risposta esatta. Sarà interessante anche sentire i pareri delle altre Commissioni perchè, per esempio, non saprei qual è la natura dell'ente che, in questo provvedimento, ci si propone di costituire. All'incirca si tratta di un ente pubblico economico, ma non saprei andare più in là perchè non esiste una definizione precisa; può essere che non sia necessaria, ma non sono in grado di farmi una idea precisa in proposito.

Del resto, sono rimasto un po' sorpreso - anche questa può essere una questione non di grande rilevanza, ma la faccio presente perchè fa parte degli interrogativi ai quali non ho potuto dare una risposta a me stesso prima che ai colleghi della Commissione - perchè non si comprende quale sia esattamente la natura del rapporto di lavoro previsto per i dipendenti dell'ente «Ferrovie dello Stato». È chiaro che si parla di un rapporto di lavoro su base contrattuale, ma se teniamo presente che oggi anche i dipendenti statali, sia pure in modo particolare attraverso la sanzione di un decreto del Presidente della Repubblica, vedono regolamentato il loro rapporto di lavoro attraverso una procedura che prevede, anche se non esclusivamente, la contrattazione, tale previsione non mi pare sufficiente. È inoltre da rilevare che - e a questo proposito sarebbe interessante sapere le motivazioni per cui ciò è avvenuto - nella originaria formulazione governativa si faceva espressamente riferimento alla natura privata di tale rapporto, inciso

questo che è stato in seguito soppresso dalla Camera dei deputati. Non sono riuscito a sapere il perchè di questa cancellazione e credo che sarebbe interessante conoscere le cause che l'hanno motivata, per poter dare un giudizio più preciso sul tipo di rapporto di lavoro.

Non nascondiamoci che i problemi riguardanti il passaggio da un tipo di assetto ad un altro sono molteplici; si ha l'impressione che talune questioni, invece che risolte, vengano rinviate, limitandosi a dire che restano in vigore le norme che riguardavano l'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato, anche una volta istituito il nuovo ente. Per la verità, nell'articolo 14 è prevista una fase di passaggio e di adeguamento, con particolare riferimento alla delegificazione e all'emanazione di nuovi regolamenti tecnici. Si tratta però di un articolo che, a mio giudizio, ha bisogno di essere particolarmente meditato ed esaminato in quanto se prevede che, una volta costituito il nuovo ente, le norme di legge e di regolamento oggi vigenti restino in vigore come norme di regolamentazione interne in attesa che entro un anno vengano adottati i nuovi regolamenti tecnici, in seguito precisa che, con alcune esclusioni che vengano elencate in cinque punti specifici, tali regolamenti non potranno derogare alla contrattazione collettiva.

Nel passaggio dal vecchio al nuovo regolamento poteva essere opportuno anche prevedere una qualche norma procedimentale che rappresentasse un po' più che non la semplice «approvazione del Ministro vigilante». Questa può essere anche un'opinione discutibile, ma devo far presente che l'articolo 14 afferma che «Tutte le disposizioni di legge e di regolamento vigenti all'entrata in vigore della presente legge «sono applicabili» all'organizzazione, all'esercizio ferroviario, alla materia contabile e finanziaria e ai servizi di igiene e di sanità». Le deroghe alla contrattazione collettiva riguardano: «1) l'ambito di rappresentanza, le attribuzioni e le responsabilità dei dirigenti nonchè i criteri di conferimento della titolarità degli organi ed uffici; 2) le norme di sicurezza e di garanzia dell'esercizio ferroviario e delle altre attività tecniche; 3) le modalità di esecuzione degli obblighi di servizio pubblico imposti all'ente; 4) le modalità di reclutamento del personale...; 5) i criteri e le modalità per l'accertamento ed il controllo dell'idoneità fisica e psicoattitudinale dei candidati all'assunzione e dei ferrovieri in servizio, da parte del servizio sanitario aziendale. Se devo prendere alla lettera questo articolo 14, così come è congegnato, ne risulterebbe che l'organizzazione, l'esercizio ferroviario, la materia contabile e finanziaria e i servizi di igiene e di sanità non possono derogare alla contrattazione sindacale; il che evidentemente non credo che fosse assolutamente nello spirito e nelle intenzioni del legislatore. Ma, ad una successiva lettura di questo articolo, risulta evidente la connessione esistente tra i diversi capoversi: nel primo si citano i regolamenti vigenti; nel secondo si parla dei nuovi regolamenti tecnici che dovranno sostituire le norme attualmente vigenti; nel terzo si fa riferimento ai regolamenti di cui al comma precedente, che poi sono quelli menzionati nel primo comma, attinenti alle materie che ho poc'anzi citato.

SIGNORILE, *ministro dei trasporti*. È la situazione attuale; non si sta innovando nulla.

COLOMBO Vittorino (V.). Non credo che sia così, tanto è vero che nel secondo comma si afferma «sentite le organizzazioni sindacali».

SIGNORILE, *ministro dei trasporti*. Questo perchè si tratta di una situazione *de jure condendo*.

COLOMBO Vittorino (V.). Si tratta di due cose ben distinte. Un conto è affermare «sentite in determinate materie le organizzazioni sindacali» e un altro è la contrattazione e la possibilità di derogare alla stessa. Sono due concetti assolutamente diversi mentre, a mio giudizio, non sono chiaramente distinti e questo ci porterebbe – e credo, lo ripeto, che ciò non sia assolutamente nelle intenzioni del legislatore – a risultati assolutamente abnormi. Non vi è nessuna azienda, privata o pubblica, che accetti di mettere in discussione l'organizzazione, la materia contabile-finanziaria, eccetera. Evidentemente, le prerogative imprenditoriali sono uno dei cardini di un'autonomia gestionale della futura managerialità che si darà a questo nuovo ente e che, a mio giudizio, va salvaguardata. Penso che si tratti di chiarire bene le posizioni e gli ambiti nei quali vige la consultazione e gli ambiti nei quali, viceversa, ha valore ed è impegnativa la contrattazione.

A proposito di sdemanializzazione di cui all'articolo 15, «Patrimonio dell'ente» – non essendo particolarmente competente in materia corro il rischio di affermare delle cose approssimative –, un collega mi ha rivolto un'osservazione strana, che può sembrare anche banale, ma che ha un certo fondamento reale. Nell'articolo 15 si afferma che «l'ente ha piena disponibilità secondo il regime civilistico della proprietà privata» del patrimonio che gli viene affidato e che «i beni destinati a pubblico servizio non possono essere sottratti alla loro destinazione senza il consenso dell'ente». Ritengo che ciò sta a significare che una stazione ferroviaria non potrà essere pignorata se è in esercizio; comunque, la stessa stazione ferroviaria potrebbe essere venduta dal nuovo ente anche se è in esercizio. Questa è stata l'osservazione scherzosa e banale – non so quanto – prospettatami nei giorni scorsi da un collega. Mi pare che quel vincolo di destinazione, enunciato nel secondo comma dell'articolo 15, debba valere non solo all'esterno dell'ente, ma anche al suo interno, cioè un bene fino a che è destinato al servizio pubblico-ferrovia non può essere in alcun modo alienato, nè per volontà dell'ente, nè contro la sua volontà.

Ma si tratta di aspetti di carattere particolare. Dicevo che ci sono altre clausole di rinvio che non risolvono i problemi, e mi riserverò di indicarle esaminando l'articolato.

Vorrei ora fare altre due osservazioni: una riguarda l'organizzazione dell'ente, cioè i principi ai quali dovrebbe ispirarsi (articolo 20); io non ho obiezioni da fare sul paragrafo 1 di questo articolo, dove si parla di collegamenti tra il nuovo ente e le Regioni, per il raggiungimento di intese ed eventualmente per la costituzione di consorzi, purchè si tenga ben presente quel discorso di carattere iniziale al quale avevo accennato, e cioè che la peculiarità del trasporto ferroviario è quella di tendere ad un trasporto concentrato che riguardi o direttrici fondamentali, o concentrazioni metropolitane. Non vorrei, quindi, che così come è formulato, questo capoverso incentivasse, viceversa, quelle tentazioni di

localismo che hanno notevolmente appesantito, in passato, la funzionalità e l'economicità di gestione dell'azienda Ferrovie dello Stato.

Un'altra osservazione: si parla, per i componenti dei consigli d'amministrazione, nel caso che siano dipendenti di pubbliche amministrazioni, di mantenimento dello stato giuridico e di trattamento economico con gli scatti che maturano automaticamente nel corso del mandato. D'altra parte si dice che le indennità, gli emolumenti, in quanto componenti del consiglio d'amministrazione, devono essere rappresentati dalla differenza tra lo stipendio al momento della nomina e l'indennità fissata per il consiglio d'amministrazione, senza tener conto che non può trattarsi dello stipendio all'inizio della nomina, perchè se successivamente sono maturati degli scatti, questi non possono poi essere ignorati.

Questa, però, è piccola cosa. Qualcosa di più importante, invece, riguarda per esempio quella clausola di salvaguardia della situazione attuale, per quanto riguarda le condizioni, economiche e non, dei lavoratori dipendenti, che intende garantire che nel passaggio non ci sia un peggioramento della situazione per i dipendenti stessi. Tale clausola mi trova assolutamente consenziente; tuttavia vorrei far notare che in questo modo assicuriamo a tutti i dipendenti delle Ferrovie dello Stato di non rimetterci in questo passaggio.

E io sono d'accordo su questo, però per taluni aspetti vorrei che non vi fosse una garanzia solo per il mantenimento delle condizioni, ma che vi fossero garanzie anche su altri aspetti. Per esempio, oggi, i dipendenti statali sono inquadrati in base alla legge quadro sul pubblico impiego che, tra l'altro, prevede, nella contrattazione, l'obbligo di una autoregolamentazione dello sciopero per quanto riguarda i conflitti di lavoro, sulla base di tre norme essenziali e minime.

Quindi, se da una parte noi garantiamo il mantenimento di determinate condizioni, mi pare che non dovremmo abbandonare l'obbligo di tale autoregolamentazione da allegare al contratto di lavoro, in un settore come quello delle ferrovie, che rappresenta un servizio pubblico essenziale.

Un'altra considerazione di carattere particolare - che dà il segno di quel tipo di rinvio che talvolta non risolve niente - devo svolgere per il fatto che si è rinviata la soluzione del problema del servizio sanitario all'interno del nuovo ente.

Questo mi va anche bene, ma c'è un inciso all'articolo 24, in cui si dice «Fino alla riforma del Ministero dei trasporti, nel cui quadro troverà adeguata sistemazione il servizio sanitario,...» che mi sembra contraddire il concetto di Ministero inteso come centro di direttiva politica e non come centro gestore, al quale si era fatto cenno al principio. Non vedo cosa ci stia a fare in un Ministero, che deve essere momento di direzione politica nel settore dei trasporti, un servizio sanitario per le Ferrovie dello Stato. Non c'è dubbio che le Ferrovie dello Stato debbano mantenere un loro servizio sanitario: ci sarà il problema del raccordo con la legge n. 833 e con il servizio sanitario nazionale; ma non vi è ugualmente dubbio che tale servizio non possa trovare sistemazione all'interno del Ministero dei trasporti.

Questi sono esempi di qualche problema che mi pare resti aperto nell'attuale testo. Non vorrei però che questi esempi dessero l'impres-

sione di una pesantezza eccessiva nel giudizio sul disegno di legge al nostro esame. Viceversa debbo riconfermare il giudizio complessivamente positivo, sia pure con la previsione dell'eventualità di perfezionamenti che ritengo possono essere ottenuti mediante modifiche relativamente modeste e che ciò nonostante possono ottenere risultati significativi anche in tempo breve, per addivenire veramente alla costituzione di un nuovo ente che risponda sostanzialmente alle finalità che tutti i Gruppi politici si propongono nel patrocinare la trasformazione della gestione di questo servizio; la quale trasformazione non viene certo portata avanti semplicemente per il gusto della novità, bensì per ottenere risultati concreti che tutti auspichiamo.

PAGANI Maurizio. Come esponente del Gruppo socialdemocratico non intendo svolgere un lungo intervento in quanto già in altre occasioni abbiamo già dichiarato il nostro assenso nei confronti di un disegno di legge di questo tipo che avvia la riforma delle ferrovie dello Stato.

Riteniamo infatti che non avrebbe alcuna credibilità tutta la politica che il Governo ed il ministro Signorile in particolare stanno svolgendo nel campo dei trasporti (e non avrebbe credibilità lo stesso piano dei trasporti) se non vi fosse una ristrutturazione del servizio alla base. Tale riforma è ancora il mezzo più importante che lo Stato ha a disposizione per intervenire nel campo dei trasporti sia a livello di strutture sia livello di gestione. È sotto questi due aspetti che va visto il comparto delle Ferrovie dello Stato. In altri settori lo Stato può intervenire soltanto a livello di strutture e in tal caso lo strumento non ha la completezza che ha invece in questo campo.

La situazione in cui versano le Ferrovie italiane oggi è stata ormai pubblicizzata a tutti i livelli e quindi crediamo che non sia il caso di ricordarne i profili. Ci limitiamo a ricordare che dal 1970 al 1984 le Ferrovie dello Stato nel trasporto merci hanno visto esattamente dimezzato il volume di traffico, passando dal 17 per cento di quota trasportata nel 1970 al 9 per cento attuale. Nel settore del trasporto passeggeri a fronte di un certo incremento nel pendolarismo, vi è un forte decremento nelle lunghe distanze. Così continuando però entrerebbero in analisi che non debbono essere oggi oggetto di questo intervento. Diciamo comunque che il nuovo ente avrà un compito molto difficile, dovendo temperare il dovere proprio di un ente che svolge un servizio pubblico di generale interesse con esigenze di economicità della gestione che ormai non possono più essere disattese. Non possiamo continuare a chiudere i bilanci delle Ferrovie dello Stato iscrivendo tutte le perdite sotto la generica posta dei costi sociali: ci siamo resi conto che tali costi non soltanto portano ad una diretta perdita dello Stato, ma agiscono come elemento di disturbo distortivo del sistema economico nazionale. Infatti non dobbiamo dimenticare che il trasporto è ormai una componente essenziale del processo produttivo nazionale.

Dunque il nuovo ente dovrà agire con criteri di tipo imprenditoriale, anche tenendo presente che dovrà essere concorrenziale con altri tipi di trasporto gestiti da imprenditori privati. Mi sembra che unanimemente vogliamo ribaltare i criteri di intervento dello Stato nel

campo dei trasporti, che ancora pochi anni fa erano ritenuti codificati e non potevano neppure essere messi in discussione. Erano criteri che prevedevano un intervento sempre più incisivo dello Stato nel settore dei trasporti: oggi il clima è completamente cambiato e questa legge ne è la dimostrazione. Anche le strutture statali dovranno continuare ad essere o dovranno essere gestite con criteri di imprenditorialità e fare i conti con la concorrenza leale di altri tipi di imprenditori che gestiscono servizi simili.

Riteniamo che non sia il caso di entrare nel merito dell'articolato, anche se le osservazioni che ha svolto il senatore Colombo su alcuni aspetti particolari indubbiamente ci spingono ad approfondire questi temi nel corso dell'esame degli articoli. In particolare vorremmo che dalla legge che ci accingiamo ad approvare emergesse in termini molto chiari e limpidi che la nuova azienda abbia le potenzialità di svolgere, sia pure sotto i controlli propri di un servizio pubblico, tutta la sua attività di tipo imprenditoriale senza eccessivi condizionamenti contrattuali con forze sociali che ne impedirebbero il decollo e lo sviluppo della funzione che tutti noi auspichiamo.

Credo di aver così illustrato la posizione del Gruppo socialdemocratico su questo tema e di non aver altro da aggiungere per il momento.

BASTIANINI. Il mio intervento ribadisce il consenso del Gruppo liberale alle linee cui si ispira il disegno di legge in esame, ed anche alla volontà di mandarlo avanti in tempi solleciti.

Vorrei fare solo due osservazioni sulle questioni sulle quali il Senato dovrà riflettere nel discutere questo provvedimento.

La prima osservazione riguarda il consiglio d'amministrazione e la necessità di garantire, nella massima misura possibile, la professionalità dei membri designati a far parte del consiglio stesso. E si tratta, infatti, di una azienda ben definita, che riceverebbe grave danno se affidata ad un consiglio d'amministrazione composto più per ragioni di equilibrio politico che per riconoscimento di specifiche professionalità.

In questo senso va esaminato anche il problema di una presenza nel consiglio di funzionari dell'ente stesso.

La seconda considerazione trae origine da una dizione che giudichiamo inopportuna in un provvedimento di legge. Infatti, se prendiamo l'articolo 20, al punto 4, si dice: «le relazioni sindacali, oltrechè al rispetto della legge 20 maggio 1970, n. 300, devono essere improntate a correttezza ed imparzialità». Ma tutto questo è ovvio. Questa definizione mi sembra inopportuna, ripeto, perchè nessuno può immaginare che le relazioni sindacali possano essere improntate a scorrettezza e parzialità.

Quindi questo punto 4 dell'articolo 20 in qualche modo va riconsiderato, perchè così come è scritto dice cose ovvie. Infatti il rispetto della legge mi sembra dovuto e la correttezza e l'imparzialità sono cose altrettanto dovute. Poichè, quindi, la legge non è fatta di intendimenti, in qualche modo questo punto 4 dell'articolo 20 deve essere riconsiderato.

Queste due riflessioni sottopongo al giudizio della Commissione con l'impegno a concorrere ad una approvazione sollecita del provvedimento al nostro esame.

LOTTI. Partirò da una considerazione: i senatori del Gruppo comunista prendono atto, con ovvia soddisfazione, del coro di consensi che attorno al disegno di legge di riforma dell'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato abbiamo ascoltato in quest'Aula, anche se non sono mancati alcuni rilievi che, certamente, dovranno trovare riscontro conclusivo nella nostra discussione. Però mi è parso di cogliere un generale consenso sulle direttrici che ispirano il disegno di legge al nostro esame, e quindi sulla necessità anche di chiudere rapidamente l'iter di approvazione di un provvedimento che sappiamo essere fortemente atteso, non solo dai circa 220.000 lavoratori delle Ferrovie dello Stato, ma da una vastissima opinione pubblica, la quale ha avuto modo, anche in questi ultimi mesi, di toccare con mano il livello pauroso di inefficienza che il sistema ferroviario nel nostro paese ha ormai raggiunto.

Vorrei quindi dire che una riforma dell'ente ferroviario è essenziale e non è più assolutamente rinviabile, tenendo conto anche della necessità di avere uno strumento operativo idoneo a fronteggiare i grandi impegni di spesa che il Parlamento recentemente ha deciso.

Non credo che l'attuazione del piano integrativo delle ferrovie dello Stato o la realizzazione degli stessi obiettivi complessivi del piano generale dei trasporti possano essere realizzati con una struttura come quella attuale, caratterizzata dal fatto di essere «ingessata» in una organizzazione burocratica, improduttiva di un qualsiasi positivo effetto.

Poc'anzi il senatore Pagani, molto opportunamente, ha citato alcuni dati che testimoniano lo stato di degrado del sistema del trasporto ferroviario nel nostro paese. Vi è un alto tasso di inefficienza e una sclerosi complessiva che vanno superati. Occorre una svolta che non può che essere radicale, improntata a criteri di efficienza, di imprenditorialità del nuovo ente e di capacità di risposta secondo tempi che siano raccordati alle esigenze del paese che non sono più quelle del passato.

Pertanto il Gruppo comunista esprime un giudizio favorevole sulla strada che si è imboccata, ribadendo che è necessario arrivare urgentemente alla conclusione di questo percorso. Riteniamo che i compiti che il nuovo ente dovrà realizzare siano gravosi e che non necessariamente saranno realizzati per il semplice fatto che vi è stata una riforma: essi richiedono una grande convergenza di volontà e di sforzo politico da parte di tutti noi, perchè al disegno di legge di riforma seguano le concrete attuazioni.

Ho ascoltato con grande attenzione gli interventi dei colleghi, in modo particolare quelli dei senatori Masciadri e Colombo Vittorino, il quale ultimo ha sollevato una serie abbastanza nutrita di questioni di diverso rilievo relativamente all'articolato che ci è pervenuto dalla Camera dei deputati.

Anch'io sono convinto che qualsiasi disegno di legge, soprattutto quando assume la rilevanza che il provvedimento legislativo n. 1164 oggi al nostro esame presenta, debba essere vagliato molto attentamente. Certamente non mancheranno le opportunità di migliorare, di limare e di perfezionare il testo, ma a tal proposito inviterei i colleghi della Commissione a non farsi prendere dalla smania di perfezionismo,

perchè le scadenze che abbiamo di fronte non ce lo consentono. Avverto infatti fino in fondo l'esigenza di concludere l'*iter* parlamentare di una riforma che da troppi anni è ormai al vaglio del Parlamento e non riesce ad essere varata. Sono fortemente preoccupato anche per il clima che attorno a questa normativa si sta determinando in alcune Commissioni che sono chiamate ad esprimere importanti pareri dei quali noi non potremo non tener conto. Mi pare che non si colga a sufficienza il fatto nuovo, e cioè che un ramo del Parlamento abbia compiuto una scelta coraggiosa e certamente condizionante gli assetti futuri degli enti economici e pubblici del nostro paese. Ho la sensazione cioè che ancora una volta si riscontri un certo ritardo e scarto tra esigenze e bisogni reali del paese e una cultura giuridica che rimane attardata su schemi organizzativi superati che non sono più in grado di corrispondere ai bisogni di un intervento celere. Ho anche la sensazione che si confonda il corretto controllo di carattere politico ed economico che il Parlamento e l'Esecutivo debbono esercitare nei confronti degli enti pubblici economici, e quindi anche nei confronti del futuro ente «Ferrovie dello Stato», con un vecchio tipo di controllo che è tale solamente dal punto di vista formale e non sostanziale. Quando un'azienda come le Ferrovie dello Stato registra normalmente un *deficit* di gestione che ormai sfiora i 10.000 miliardi di lire, quale tipo di controllo è in grado di esercitare il Parlamento e il Governo se non quello di registrare *a posteriori* il progressivo stadio di decadimento dell'azienda stessa? Non credo che oggi una moderna democrazia, che voglia dare una risposta a bisogni fondamentali come quello della mobilità del lavoro, possa puntare a un tale tipo di controllo meramente formale.

I parametri in base ai quali il Parlamento e l'Esecutivo dovranno verificare l'efficienza e la vera capacità di gestione del servizio pubblico di trasporti del nuovo ente «Ferrovie dello Stato» sono altri, e non è certamente quello di ficcare il naso nelle pieghe di ciò che si è caratterizzato nel passato come un rapporto burocratico e che non ha prodotto certamente grandi risultati. Ritengo anche che sia giusto sganciare totalmente il Parlamento da una serie di pseudocontrolli che molto spesso sono solo atti rituali; mi riferisco a tutta la parte relativa alla contrattazione. Credo assurdo che il Parlamento della Repubblica debba recepire, se non addirittura prevedere con legge, i vari contratti di lavoro. Questa è una cosa che non ha senso, soprattutto se riferita ad un ente che ha bisogno di una grande dinamicità di azione e rapidità di gestione.

Certamente è necessario porre mano ad alcune modifiche del testo; ascolteremo pertanto in materia con il dovuto interesse il parere della 1<sup>a</sup> Commissione permanente. Queste modifiche però non potranno che essere quelle indotte dalla necessità di licenziare un testo il più possibile pulito dal punto di vista tecnico; si deve trattare di un lavoro che da un lato deve essere connotato dalla celerità e dall'altro non deve offrire il varco alla rimessa in discussione di scelte fondamentali che la Camera dei deputati ha compiuto e sulle quali il Partito comunista esprime in modo convinto la propria adesione.

Ritengo che questo provvedimento, quale che sia il testo approvato dal Parlamento, sarà fonte di grande attenzione e di studio da parte degli

esperti del diritto amministrativo. Su questo non vi è dubbio, perchè si tratta della prima vera e grande riforma che viene operata in un settore decisivo per l'economia e per le sorti future del paese e che certamente farà testo. Può anche darsi che dall'analisi che gli esperti andranno a svolgere si evidenzino situazioni in cui emerge la non corrispondenza fra gli obiettivi su cui tutti quanti concordiamo e la certezza che deve accompagnarne l'attuazione. Non dimentichiamo che ci troviamo nel campo del diritto amministrativo, dove la certezza è difficilmente conseguibile perchè praticamente ognuno - basta guardare la giurisprudenza in materia - è portatore di propri convincimenti e di proprie certezze. Certo, se dal dibattito emergeranno situazioni che per il tasso di equivocità che ancora intrinsecamente portano dovranno essere modificate, si provvederà di conseguenza, ma con un avvertimento - lo rivolgo in modo particolare al nostro Presidente -, e cioè che qualsiasi intervento sull'attuale testo dovrà essere preventivamente - insisto su questo termine - concordato con l'altro ramo del Parlamento. La iattura più grave che potrebbe capitarci sarebbe quella di aprire con la Camera dei deputati un rimpallo del provvedimento in esame, che va invece rapidamente e definitivamente approvato.

Non possiamo perdere ancora una volta l'occasione di portare a compimento un disegno di riforma che non può attendere oltre.

Certo, vi può anche essere chi non è d'accordo *ab imis* sulla soluzione che viene data al problema, vale a dire sul fatto che si volti finalmente pagina. Questo rientra però nella legittimità del confronto tra le opinioni e le idee; il Parlamento deve compiere questa scelta di fondo, nella direzione della costituzione di un ente che abbia una sua grande autonomia, per la realizzazione di obiettivi che sono pubblici, ma che vanno raggiunti tramite una strumentazione che è propria del diritto privato e quindi dell'impresa. Chi non è convinto di questo può tenersi i propri dubbi, ma non può certamente azzerare un dibattito antico all'interno delle forze politiche che trova riscontro ed attenzione nella società e nelle forze più vive di essa, nelle forze che contano: le forze della produzione e il mondo del lavoro. Queste forze hanno dato il loro convinto assenso a questa svolta che si vuole imprimere alla struttura delle Ferrovie dello Stato e di questo occorre tener conto.

I dubbi sul piano giuridico possono esistere e sono legittimi: devono essere rapidamente risolti, ma non ingigantiti.

Concludo ribadendo il nostro assenso di massima all'articolato così come ci è pervenuto dalla Camera e dichiarando la nostra disponibilità a qualsiasi miglioramento che negli ambiti prima delineati si renda necessario. Come forza politica eserciteremo un controllo nei confronti di tutte le altre forze perchè il nostro lavoro non rappresenti, al di là delle intenzioni di tutti, un ulteriore ostacolo sulla strada dell'approvazione del disegno di legge che, ripeto, non può essere ulteriormente ritardato.

FONTANARI. Intervengo molto brevemente per dichiarare che anche io ritengo che il disegno di legge al nostro esame costituisca un passo indispensabile, sia per adeguare la struttura delle ferrovie italiane alla possibilità di spendere cospicui finanziamenti di bilancio sia per

adeguare le caratteristiche del nostro sistema ferroviario agli *standards* degli altri paesi europei.

Mi compiaccio per l'assenso che è nato in Commissione affinché il disegno di legge vada avanti e mi auguro che l'*iter* sia veramente celere. Per il resto mi rimetto alle parole espresse or ora dal senatore Lotti auspicando che con maggiore attenzione qualche modifica possa essere apportata al testo, ma senza interrompere troppo a lungo l'*iter* del provvedimento.

PRESIDENTE. Dichiaro chiusa la discussione generale.

Prima di dare la parola al relatore e al Governo per le loro repliche, vorrei preliminarmente dire alcune cose rispetto agli elementi che sono emersi nel corso della discussione come eventualità di modifica in rapporto a pareri espressi o da esprimersi da parte delle Commissioni. L'ipotesi di una modifica del testo pervenutoci dalla Camera dei deputati - la mia è una valutazione politica, ma anche tecnica rispetto al calendario dei lavori e ai tempi che abbiamo a disposizione - ci carica di grande responsabilità (così come ci carica di responsabilità l'approvazione del testo così come ci è pervenuto). Voi sapete che andiamo incontro ad una fase di lavori decelerati del Parlamento in concomitanza con il prossimo periodo pasquale e, successivamente, con le elezioni amministrative e con l'eventualità dell'indizione del *referendum*, peraltro in un clima di tensioni e di iniziative e di attività che verranno intraprese da parte delle organizzazioni sindacali.

A mio avviso, dobbiamo essere molto chiari rispetto all'*iter* che intraprendiamo. Raccolgo con soddisfazione l'idea di cercare di pervenire in maniera informale ad intese con l'altro ramo del Parlamento. Ciò sarà possibile qualora l'eventualità di modifiche sarà limitata a questioni in cui effettivamente l'esigenza di miglioramento e di chiarezza del testo sia di carattere oggettivo e prevalentemente tecnico. Qualora invece insorgessero problemi di valutazioni politiche tra loro distanti, allora la controversia andrebbe posta in sede politica anche più complessiva; sarebbe inutile girarci intorno, il confronto andrebbe al di là delle nostre competenze e delle mie in particolare di sollecitare intese come Presidente della Commissione presso l'altro ramo del Parlamento. Non mi sottrarrò tuttavia a questa incombenza e anzi mi attiverò: con cautela dovremmo, secondo me, esaminare le diverse ipotesi e valutare se sia possibile procedere sulla strada maestra che è quella dell'accoglimento del testo approvato dalla Camera dei deputati. In riferimento all'auspicio del senatore Lotti, mi metterò in contatto con il Presidente della Commissione trasporti della Camera e vedrò di comunicargli i pareri che ci verranno espressi in modo che quella Commissione possa darci indicazioni in questo senso.

Stiamo rispettando tempi abbastanza celeri, nonostante alcune difficoltà che incontriamo; semmai un *handicap* è stato determinato dalla lunga giacenza del provvedimento nel periodo tra l'approvazione alla Camera dei deputati e il deferimento a questa Commissione in sede redigente da parte della Presidenza del Senato.

Poichè nessun altro domanda di parlare, dichiaro chiusa la discussione generale.

MASCIADRI, *relatore alla Commissione*. Signor Presidente, signor Ministro, colleghi, mi trovo di fronte, come tutti voi, ad espressioni di largo consenso sull'impianto generale della riforma che dobbiamo varare. D'altra parte mi trovo di fronte ad appunti non generici ma di carattere generale su vari articoli che non inficiano il provvedimento nella sua validità. Questo mi pare di aver colto dall'intervento del senatore Libertini e dagli interventi che sono stati svolti oggi da parte di tutti i Gruppi politici. Si dice che l'impianto è buono tenuto conto della situazione nella quale si vive e si opera.

Senza dilungarmi sui dati che ho avuto modo di analizzare nella relazione introduttiva, mi sembra evidente che l'analisi della situazione attuale sia sconcertante, non soltanto per una questione di carattere strumentale, per dimostrare, cioè, che la legge al nostro esame è la più opportuna e indispensabile, ma anche per constatare che è necessario modificare al più presto la situazione. I passati finanziamenti, certamente non modesti, non hanno dato i risultati sperati; ritengo che, rispetto alle esigenze ed a quanto altri paesi hanno operato per il rinnovo ferroviario, i nostri stanziamenti si siano rivelati non adeguati alle necessità impellenti del settore.

Tuttavia constato con soddisfazione che l'ultimo stanziamento di circa 18.950 miliardi si è rivelato significativo e determinante. Le regole del gioco non funzionavano a dovere poichè causavano una bassa efficienza nel settore e ne determinavano la sua pesantezza.

Senza operare comparazioni con paesi extraeuropei, ma limitandoci soltanto alle nazioni vicine geograficamente e culturalmente, ci si rende conto che gestioni di tipo diverso hanno provocato indubbi risultati brillanti, mentre da noi ha influito negativamente anche l'eccessivo burocraticismo nel quale siamo vissuti e viviamo, che ha frenato lo sviluppo ferroviario.

Non possiamo considerare ragionevolmente vera la dizione «azienda autonoma» poichè non lo è affatto. È altresì necessario stabilire che il servizio è essenziale ed è di carattere pubblico e che la gestione dovrà essere di tipo imprenditoriale secondo le regole del mercato.

In base alla riforma alla nostra attenzione, riteniamo che venga ad essere garantito che il servizio rimane pubblico ed anche che la gestione sia condotta con criteri di imprenditorialità: il sistema vigente ha dimostrato di non poter reggere alla situazione attuale e tanto meno futura ed è necessario modificare il tutto per poter affrontare proficuamente l'impatto con gli anni duemila.

La Camera dei deputati ha il merito di aver compilato, dopo una serie di dibattiti, seminari, convegni, incontri con tutte le forze politiche e sindacali, un testo significativo: occorre adesso verificare se le modifiche apportate siano all'unisono con le norme CEE, le quali stabiliscono alcuni punti essenziali che ho il piacere di richiamare:

- 1) distinzione del patrimonio e dei bilanci dell'azienda ferroviaria da quelli dello Stato;
- 2) gestione della stessa azienda ferroviaria secondo regole di mercato;
- 3) attribuzione all'azienda ferroviaria di capacità finanziarie e tariffarie autonome;

4) riserva alla sfera aziendale della capacità di programmazione dell'investimento e dell'attività aziendale;

5) predeterminazione di rapporti finanziari anche diretti a colmare il *deficit* di bilancio.

Ritengo che le cinque condizioni su elencate siano state rispettate nella loro interezza nel testo di legge al nostro esame, senza che venisse operato alcuno stravolgimento delle norme comunitarie che tutti i paesi europei hanno adottato.

Il sistema bicamerale consente di apportare al testo modifiche integrali rispetto a quanto deciso nell'altro ramo del Parlamento, sia esso la Camera o il Senato: ma tutti conosciamo perfettamente i fatti avvenuti, i lunghi e profondi scambi di vedute che si sono protratti negli anni, anche su questioni di carattere marginale. Per questo è utile giungere ad un accordo preventivo sull'argomento con la Camera in ordine a modeste variazioni, miglioramenti e modificazioni del testo. Infatti il rimandare all'altro ramo del Parlamento l'intera materia rappresenta un oneroso, quanto inutile, slancio di professionismo, poichè anche la Camera, come il Senato, è oberata di lavoro.

Nel momento in cui si avvertisse la necessità di leggeri ritocchi, se non vogliamo ulteriormente allungare i tempi oltre ogni limite ragionevole, visto che è la prima vera riforma che si attuerà nel nostro ambito di competenze, perchè ogni azienda dello Stato ha delle necessità e quindi una semplice operazione di aggiustamento non è sempre possibile in quanto può non adeguarsi alla realtà che ha di fronte, è necessario fare attenzione a non scivolare su concetti di perfezionismo, altrimenti si rischia di insabbiare oltre una riforma che ormai tutti attendono in maniera assillante.

Per queste ragioni credo, signor Presidente, signor Ministro, che non sia il momento, atteso che non siamo in sede di articolato, di entrare nel merito dei singoli articoli anche perchè alcuni accenni critici sono stati fatti solo a titolo di esemplificazione. Quando entreremo nel merito dell'articolato si tratterà di determinare volta per volta se non vi sono ragioni fondamentali che ci consiglino o obblighino di mutare singoli articoli e tornare al discorso che ho fatto in precedenza. Adesso queste cose ci trascineranno in una lunga discussione del tutto inutile a questo punto; a mio modesto avviso dalle cose che ho ascoltato, dall'*animus* emerso in maniera palese da parte di tutti, più o meno convinti alcuni, senza obiezioni altri, si potrebbe procedere all'esame degli articoli anche se esiste questo grosso intoppo che non spetta alla mia competenza sciogliere e che riguarda la 1<sup>a</sup> Commissione la quale, non essendosi espressa, mette il sottoscritto e ancor più il Ministro nella condizione di dover attendere tale responso. Mi pare che la Commissione affari costituzionali abbia tempo fino al 21 marzo e spero che per quella data ci abbia inviato il parere. Saremo allora in grado di esprimere la nostra definitiva opinione in merito alla possibilità di procedere all'esame dell'articolato ovvero, come lei aveva prospettato signor Presidente, di avviare contatti con la analoga Commissione competente della Camera dei deputati su singoli ritocchi che non stravolgano il disegno di legge.

SIGNORILE, *ministro dei trasporti*. Ringrazio i colleghi per gli interventi, per i giudizi e in generale per il consenso espresso sulla legge e voglio solo aggiungere alcune osservazioni sul merito senza ripetere cose già dette in altre occasioni in Commissione, con una sola piccola premessa di metodo.

Credo che l'Assemblea parlamentare sia sovrana e debba decidere come più ritenga opportuno su questo provvedimento. Comunque la posizione del Governo è che si tratta di un provvedimento che risponde a criteri di relativa urgenza, un provvedimento che rappresenta un dato di chiarezza in merito ad un settore che sta costando molto allo Stato e in questo condivido le osservazioni sul forte impegno finanziario che lo Stato ha assunto nei confronti del comparto ferroviario. Un provvedimento dunque importante e sul quale molte osservazioni sono state fatte, alle quali cercherò di dare risposta.

Se il provvedimento deve essere modificato allora è bene che lo sia per ragioni serie, con elementi reali che non stravolgano il piano generale e sostanziale, evitando quanto possibile un *iter* che darebbe comunque frutti positivi, ma che provocherebbe nervosismo, incertezze e contraddizioni: vi sono esperienze negative alle nostre spalle che non sono state utili per nessuno.

Dalle cose che ho ascoltato, dal parere della Commissione giustizia e dai problemi che si stanno ponendo in Commissione affari costituzionali, la mia opinione è che sicuramente vi sono questioni significative, ma soggette piuttosto ad un chiarimento e a una interpretazione autentica che il Parlamento eventualmente può esplicitare attraverso ordini del giorno impegnativi per il Governo nell'applicazione della legge senza arrivare a vere modifiche. Ovviamente il Parlamento deciderà come riterrà opportuno, ma devo dire che il mio parere è motivato.

Per quanto riguarda il merito, senza scendere in considerazioni di carattere politico generale, condivido quanto detto dal collega Lotti, dal relatore Masciadri e dagli altri colleghi intervenuti quali il senatore Colombo. La prima questione che si pone riguarda la chiarezza sulla natura giuridica dell'ente: non sono un giurista, però sono una persona di buon senso e ritengo che quando viene citato l'articolo 2093, secondo comma, del codice civile viene fatto un riferimento certo in merito alla natura giuridica dell'ente. Alcune osservazioni di natura rigidamente privatistica, di cui ho letto nelle osservazioni della Commissione giustizia, mi lasciano non convinto: ci troviamo senz'altro di fronte a quello che il senatore Colombo ha definito un ente pubblico economico, cioè un ente che opera in regime privatistico, ma che è imputato di interventi di pubblica utilità, che si trova nelle sue azioni organizzative e nella sua attività imprenditoriale ad interferire costantemente con questioni di pubblica utilità, ad avere costantemente un rapporto con una utenza che non è solamente individuale, ma anche collettiva, e il motivo di queste considerazioni sarà chiaro quando cercherò di precisare il famoso e controverso articolo 23.

Da questo punto di vista vi è una giurisprudenza consolidata e riaprire il discorso sul grado di privatizzazione o meno dell'ente deve tener conto di questi elementi.

Sempre in merito alle osservazioni che sono state rivolte nei confronti del disegno di legge, la Commissione giustizia ha affermato

che il direttore generale è un organo, ma ha anche un rapporto di lavoro con l'ente. La situazione non presenta nulla che non sia già di quotidiana prassi giurisprudenziale. Da questo punto di vista, tutto quello che il direttore generale compie nell'esercizio delle sue funzioni e nell'esplicitare i compiti dell'organo previsto dall'atto legislativo rientra in una normativa nei confronti della quale la tutela giurisdizionale è di carattere amministrativo. Sarebbe assai singolare che un organo dell'ente (ad esempio, il presidente del consiglio di amministrazione) fosse soggetto ad una disciplina di giurisdizione ordinaria, mentre un altro organo, previsto unitariamente nel disegno istituzionale complessivo dell'ente, è soggetto alla giurisdizione amministrativa.

Il ragionamento che ha fatto il senatore Colombo mi ha colpito. Mi riferisco ad una osservazione che egli faceva in merito al terzo comma dell'articolo 14, nel quale si dice che «I regolamenti di cui al comma precedente non possono derogare alla contrattazione collettiva,...». Da ciò deriva, secondo il senatore Colombo, la convinzione che non possa derogare alla contrattazione collettiva anche la regolamentazione della materia contabile e finanziaria. Non è così, senatore Colombo, anche se una certa lettura potrebbe lasciare questo sospetto. Gli uffici tecnici, da una lettura coordinata, osservano che la dizione si riferisce soltanto alla materia afferente al contratto collettivo, che riguarda i rapporti di lavoro e quindi soltanto alla ricaduta nella fattispecie dei rapporti di lavoro, per quanto concerne l'esercizio ferroviario. Solo di questo si tratta.

COLOMBO Vittorino (V.). Ma il confine non è stabilito da nessuna parte.

SIGNORILE, *ministro dei trasporti*. È stabilito con esattezza. Al primo comma dell'articolo si dice che «tutte le disposizioni di legge e di regolamento vigenti... applicabili alla organizzazione, all'esercizio ferroviario, alla materia contabile e finanziaria ed ai servizi di igiene e sanità dell'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato... restano efficaci quali norme interne di servizio dell'ente, come tali modificabili dal consiglio di amministrazione». Si tratta del regolamento generale. Invece, per quanto riguarda la parte che viene definita dai contratti collettivi, cioè quella che riguarda la specifica attività di lavoro, essa non è soggetta a deroghe da parte dei regolamenti di cui al secondo comma dell'articolo 14, perchè regola, ad esempio, la pianta organica del personale. Si può derogare alla contrattazione collettiva solo nel caso in cui i regolamenti attengano a determinati oggetti: l'ambito di rappresentanza; le attribuzioni e le responsabilità dei dirigenti; le norme di sicurezza e di garanzia (perchè l'Azienda ferroviaria non può contrattare nell'ambito del contratto collettivo le norme di sicurezza); le modalità di esecuzione degli obblighi di servizio pubblico; le modalità di reclutamento del personale stabile (questo è il punto che ha creato le maggiori difficoltà e contrasti), che non possono sottoporsi alla contrattazione collettiva e che vanno disciplinate invece attraverso la normativa che definisce l'ambito dell'ente; infine i criteri e le modalità del controllo e l'accertamento della idoneità fisica e psicoattitudinale.

È vero che poteva esservi qualche dubbio, ma lo si può risolvere con una lettura coordinata.

Al senatore Bastianini voglio dire che, anche se questo è un paese in cui si dicono molte cose inutili nelle leggi e talvolta anche abbastanza contraddittorie, il punto 4) dell'articolo 20 rappresenta una affermazione di buona volontà. È forse ridondante, ma quante cose di questo genere ci sono nella legislazione italiana! Non vedo perchè bisognerebbe togliere la disposizione.

Per quanto riguarda il problema sanitario, in realtà, come il senatore Colombo può constatare, la questione è lasciata in sospeso nel penultimo comma dell'articolo 24. Ci troviamo di fronte ad una forte richiesta di istituzionalizzare in qualche modo il servizio sanitario dei trasporti. Una richiesta che non promana nè dal Ministro, nè dal Ministero e rappresenta per noi una grossa grana. Però, allo stato attuale, rappresenta una forte richiesta non solo da parte sindacale, ma anche a livello istituzionale. In questo senso si è mantenuta una formulazione che lascia aperta la possibilità di una futura definizione. Il servizio sanitario può rimanere disaggregato (servizio sanitario ferroviario, aeroportuale, legato all'amministrazione) oppure ci si può orientare verso un unico servizio. Voglio dire che per le sue caratteristiche, questo servizio non può essere delegato all'organizzazione sanitaria ordinaria, perchè si tratta di funzioni e di compiti soltanto specifici, legati al controllo, alla sicurezza, eccetera. Il vero problema (che è stato lasciato in sospeso alla Camera con il consenso del Governo) è se noi dobbiamo procedere sulla strada della unificazione del servizio sanitario di supporto al comparto dei trasporti in un'unica struttura, tenendo conto che ci sono molte sovrapposizioni, o se al contrario dobbiamo mantenere la divisione secondo le modalità e lo stampo classico nel quale oggi ci muoviamo.

Punto cruciale: l'articolo 23. Mi hanno lasciato un po' perplesso, non stupito, le tonalità che ha assunto la discussione sulla forma di tutela giurisdizionale prevista da tale articolo. Forse, anche per la sovrapposizione di testi che c'è stata in quest'ultimo periodo, i pareri e le considerazioni sembrano riferirsi a documenti precedenti. Non è vero che ci sia una doppia giurisdizione per quello che riguarda i rapporti di lavoro. Il primo comma chiaramente parla del giudice ordinario; il comma secondo chiaramente parla dei Tribunali amministrativi regionali in riferimento ai titolari degli organi dell'ente.

JANNELLI. Quali sono questi organi?

SIGNORILE, *ministro dei trasporti*. Sono previsti all'articolo 4: il presidente, il consiglio di amministrazione, il collegio dei revisori dei conti e il direttore generale.

Il terzo comma poi prevede chiaramente una giurisdizione residuale, che afferisce non ai rapporti di lavoro, ma agli atti generali di organizzazione. Questa è una prassi giurisdizionale in atto, in tema di enti pubblici economici, è una disciplina consolidata. L'innovazione è la seguente: inserendo in una disposizione quella che oggi è una prassi giurisdizionale, in realtà consolidiamo la prassi stessa e nello stesso tempo stabiliamo qualcosa che nel diritto italiano è quasi assente.

A proposito del giudizio di legittimità, occorre osservare che le Ferrovie dello Stato sono un ente pubblico economico che opera in regime privatistico ma interferisce costantemente con gli interessi generali e con gli interessi di pubblica utilità: la possibilità di operare un eccesso di potere è assoluta e fortissima. La piccola comunità, l'ente locale, il cittadino, l'utente in genere, un domani, avendo di fronte non una azienda di Stato ma un ente pubblico economico, che cosa può fare a propria tutela? Bisogna ben valutare gli aspetti democratici e gli aspetti innovativi, ma esistono anche vizi formali che non vanno sottovalutati. Abbiamo un tipo di tutela giuridica che, proprio perchè riferita alla situazione generale dei giudizi di legittimità, opera in termini di giudizio formale.

Non sono un giurista e pertanto prego i colleghi più competenti di me di approfondire e di chiarire con delle spiegazioni esaurienti il significato del terzo comma, che non rappresenta l'istituzione di una seconda giurisdizione a pari dignità di merito rispetto alla giurisdizione ordinaria, alla quale si riferisce l'intera tematica dei rapporti di lavoro.

Un ente economico pubblico, organizzato (come ha ben detto il senatore Vittorino Colombo) secondo il regime civilistico e che tuttavia interferisce costantemente (in virtù del suo compito istituzionale) con gli interessi generali su questioni di pubblica utilità, dovrà consentire all'utente un intervento di tutela contro le lesioni di interesse che potrebbero derivare da un eccesso di potere privato. Si potrebbe operare questa sorta di violenza anche attraverso lo strumento del contratto collettivo.

Il riferimento ai Tribunali amministrativi regionali non si riferisce al merito dei contratti collettivi ed è bene che tale concetto sia approfondito e meglio precisato, poichè si codifica una materia che fino ad oggi è stata affidata alla prassi.

Spesso ci riferiamo alla situazione del 1923 che distingueva fra diritti patrimoniali ed interessi legittimi; ora non esiste una distinzione chiara ma esiste una ben individuata figura di magistrato ordinario che interviene nel merito dei rapporti di lavoro ed invece il Tribunale amministrativo regionale (quindi la magistratura amministrativa) che interviene su tutti gli atti generali di organizzazione che un ente compie, anche riguardo i contratti collettivi (che sono anch'essi atti generali di organizzazione).

Non credo che il mio ragionamento sia contestabile poichè non è frutto di una improvvisazione: le ambiguità in una legge ci sono sempre ed anche nel testo al nostro esame non mancano dizioni poco chiare. Pertanto chiedo ai colleghi se sia possibile inserire gli elementi di chiarimento in forme tali da non comportare un ulteriore allungamento dell'*iter* di approvazione della legge, in modo da consentirne l'esame definitivo in tempi ristretti, senza procedere a modifiche che ne bloccherebbero l'esito.

Un passo definitivo in avanti per il paese si compirebbe con una organizzazione ferroviaria che rappresentasse un modello embrionale di organizzazione funzionale di comparto dell'amministrazione pubblica. Alla luce degli elementi di chiarificazione che, sebbene molto impegnativi, potrebbero trovare riscontro in ordini del giorno, senza

interrompere ed allungare l'*iter* di approvazione della legge, auspico che i colleghi, dopo aver ascoltato le mie valutazioni, giungano al più presto a concludere l'esame del disegno di legge, che rappresenta un momento significativo per il riordinamento della gestione dei servizi pubblici.

PRESIDENTE. Ringrazio il ministro Signorile per l'ampia ed esauriente replica che ha fornito alla Commissione tutta importanti elementi di chiarificazione.

Poichè nessun altro domanda di parlare, non facendosi osservazioni, il seguito della discussione del disegno di legge è rinviato ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 12,40.*

---

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

*Il Consigliere parlamentare preposto all'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici*

DOTT. ETTORE LAURENZANO