

SENATO DELLA REPUBBLICA

IV LEGISLATURA

5^a COMMISSIONE

(Finanze e tesoro)

GIOVEDÌ 2 MARZO 1967

(119^a seduta, in sede deliberante)

Presidenza del Presidente BERTONE

INDICE

DISEGNO DI LEGGE

« Copertura dei disavanzi delle gestioni 1966-67 dell'Amministrazione delle ferrovie dello Stato e dell'Amministrazione delle poste e telecomunicazioni » (1984) (Approvato dalla Camera dei deputati) (Discussione ed approvazione):

PRESIDENTE	Pag. 2131, 2153, 2154
AGRIMI, Sottosegretario di Stato per il tesoro	2141, 2147, 2150, 2154
ARTOM	2141, 2143, 2144, 2147
BERTOLI	2134, 2136, 2138, 2140, 2142 2145, 2148, 2149, 2150, 2154
DE LUCA	2146, 2147
FERRERI	2141
FORTUNATI	2134, 2137, 2138, 2143 2144, 2146, 2147, 2154
GIGLIOTTI	2133, 2136, 2144, 2145, 2149
MARTINELLI, relatore	2132, 2133, 2134, 2136 2137, 2140, 2142, 2148, 2149, 2150, 2154
PECORARO	2147, 2148
PIRASTU	2136
SALERNI	2144, 2145, 2146, 2149
STEFANELLI	2138
TRABUCCHI	2140, 2141, 2142, 2143

La seduta è aperta alle ore 17,15.

Sono presenti i senatori: Artom, Bertoli, Bertone, Bosso, De Luca Angelo, Ferreri, Fio-

rentino, Fortunati, Gigliotti, Lo Giudice, Maccarrone, Maier, Martinelli, Militerni, Pecoraro, Pellegrino, Pesenti, Pirastu, Roda, Salari, Salerno, Stefanelli e Trabucchi.

A norma dell'articolo 18, ultimo comma, del Regolamento, i senatori Cenini e Cuzari sono sostituiti rispettivamente dai senatori Angelilli e Molinari.

Interviene il Sottosegretario di Stato per il tesoro Agrimi.

PELLEGRINO, Segretario, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.

Discussione e approvazione del disegno di legge: « Copertura dei disavanzi delle gestioni 1966-67 dell'Amministrazione delle ferrovie dello Stato e dell'Amministrazione delle poste e telecomunicazioni » (1984) (Approvato dalla Camera dei deputati)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Copertura dei disavanzi delle gestioni 1966-67 dell'Amministrazione delle ferrovie dello Stato e dell'Amministrazione delle poste e tele-

comunicazioni », già approvato dalla Camera dei deputati.

Dichiaro aperta la discussione generale.

MARTINELLI, *relatore*. Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, il disegno di legge al nostro esame, recante il numero 1984, riguarda la copertura dei disavanzi delle gestioni 1966-67 dell'Amministrazione delle ferrovie dello Stato e dell'Amministrazione delle poste e telecomunicazioni. Esso ci è pervenuto dalla Camera dei deputati nel testo proposto dal Governo, ma mi sia consentito, prima di entrare nel merito dello stesso, di esprimere alcune brevissime considerazioni sulla presentazione dei conti preventivi delle due Amministrazioni in questione. Si tratta di considerazioni preliminari aventi lo scopo di porre in evidenza le difficoltà che ciascuno di noi incontra quando, passando dal testo di un disegno di legge alle carte che in esso sono richiamate, vuole rendersi conto delle cifre di disavanzo indicate per la relativa copertura.

Ad esempio l'Amministrazione delle ferrovie dello Stato mette in evidenza con lodevole chiarezza il disavanzo della propria gestione. Chi prenda il disegno di legge n. 3389 della Camera dei deputati e voglia addentrarsi nell'esame delle cifre dell'Amministrazione delle ferrovie per la gestione 1967, troverà a pagina 51 un prospetto dal quale può immediatamente dedurre che le entrate e le spese correnti sono state *tot* nell'esercizio 1966 e sono previste in *tot* nell'esercizio 1967 e che, in definitiva, vi è stato un disavanzo di 222 miliardi e 241 milioni nel '66 e ve ne sarà uno di 317 miliardi e 346 milioni nel '67. Inoltre, da un prospetto condensato in una sola pagina, chi avesse fretta può immediatamente rilevare la natura delle operazioni dalle quali emerge il disavanzo stesso, e può anche raffrontare la previsione dell'esercizio 1967 con quella dell'anno precedente. Non vi è, invece, il raffronto del 1966 con il 1965: di qui lo sforzo di rendere più chiara l'esposizione e meno faticoso il nostro lavoro che, nella fattispecie, è soprattutto di ricerca.

Invano si cercherebbe un prospetto di tal genere nel documento riguardante l'Amministrazione delle poste e telecomunicazioni.

Non che non vi siano i dati, ma occorre la pazienza di andarli a cercare, trovandosi in una certa pagina i riassunti della entrata e in un'altra quelli della spesa. Si ricava così che le entrate sono state di 414.000 milioni di fronte a una spesa di 485 mila milioni, con un disavanzo di oltre 71 miliardi.

Dal momento che stiamo tipizzando, o razionalizzando che dir si voglia, i prospetti con i quali viene sottoposta al Parlamento l'attività delle Amministrazioni particolari, non posso esimermi dall'osservare che sarebbe opportuno adottare un unico tipo di prospetto sì da evitarci la constatazione ed il raffronto che io ho dovuto fare fra l'Amministrazione delle ferrovie, i cui elementi si trovano tutti sintetizzati in una sola pagina, e quella delle poste e telecomunicazioni, per la quale, invece, occorre andare alla ricerca di elementi sparsi.

Un'altra considerazione preliminare riguarda la componente degli interessi passivi nel disavanzo. Nel bilancio del 1967 dell'Amministrazione delle ferrovie, infatti, appare un totale di 93 miliardi di interessi passivi, dei quali 11 miliardi riguardano interessi per mutui contratti per la copertura di disavanzi. E v'è da notare che il carico non è notevole, relativamente parlando. Per quanto riguarda l'Amministrazione delle poste e telecomunicazioni, invece, su 8 miliardi di interessi passivi, 7 miliardi riguardano interessi derivanti da mutui per il ripiano di disavanzi di gestione.

Ciò premesso, debbo ricordare che il provvedimento del quale ci stiamo occupando riguarda una ingente cifra, che deve essere reperita per la copertura di disavanzi di gestione. Cito subito le cifre: per le ferrovie dello Stato si tratta di 222 miliardi per il 1966 e di 317 miliardi per l'esercizio finanziario 1967 (in totale 539 miliardi); per l'Amministrazione delle poste e telecomunicazioni di 72 miliardi per il 1966 e di 71 miliardi per il 1967 (in totale 143 miliardi che aggiunti ai 539 dell'Amministrazione delle ferrovie, danno un totale di 682 miliardi). Si tratta quindi di un provvedimento di notevole rilievo per la sua mole finanziaria e che ci impone alcune considerazioni.

Anzitutto, dobbiamo ritenere che sia più opportuno collocare direttamente nel bilancio dello Stato tali passività o, viceversa, è da ritenere che la via migliore sia quella suggerita dal provvedimento in esame, vale a dire l'inserimento dei disavanzi da finanziare nei bilanci stessi di tali Amministrazioni, nella fattispecie ferrovie e poste e telecomunicazioni?

Un tempo la via non era questa. Gli avanzi — quando ci sono stati, il che mi pare sia accaduto ben poche volte — affluivano al bilancio, sul quale si riversavano anche i risultati negativi delle gestioni. Perchè, dunque, oggi, si adotta l'altra soluzione? V'è una ragione di maggiore unità di visione della gestione delle ferrovie e delle poste o v'è un motivo meno nobile che può consistere nel non fare apparire i risultati dell'insieme delle gestioni dello Stato nella sede, un tempo ritenuta naturale, del bilancio? In altri termini, il quesito è il seguente: quale è la collocazione più naturale?

Prima di rispondere a questo interrogativo, ritengo che dobbiamo chiederci se i disavanzi sono diventati (qui non si parla solo delle ferrovie dello Stato, ma anche delle poste e telecomunicazioni) un risultato abituale o eccezionale. A mio giudizio sarebbe senz'altro da preferire la collocazione nel bilancio dello Stato dei disavanzi che fossero veramente di natura eccezionale. Se normalmente la gestione dà margini da riversare al Tesoro, non si capirebbe per quale ragione, nell'anno in cui, per un evento eccezionale, non ci fosse un utile ma una perdita da coprire, non si dovrebbe andare ad attingere là dove si versano gli avanzi.

Io credo, però, che nessuno di noi possa oggi realisticamente prevedere che le gestioni delle ferrovie e delle poste (ma soprattutto la prima) possano rapidamente ritornare all'avanzo economico. Vi sono riordini da attuare nelle due aziende, ma se, almeno esternamente, quello dell'Amministrazione delle poste e telecomunicazioni potrebbe apparire o più facile o meno difficile (forse basterebbe accanto alla razionalizzazione di taluni servizi, un ritocco delle tariffe) a nessuno può passare per la mente che una operazione di tal genere sia sufficiente per sistemare

l'Amministrazione delle ferrovie. Vi sono infatti problemi di portata enorme, anche economica e sociale; vi sono situazioni che coinvolgono valutazioni politiche contrastanti, talchè io credo, se vogliamo essere realistici, che il risanamento economico delle ferrovie non sia cosa da potersi attuare nel volgere di pochi anni.

Dobbiamo dunque vedere se sia opportuno il vecchio criterio di riversare al bilancio del Tesoro il disavanzo delle Amministrazioni in questione o se — per una visione totale della gestione dell'Azienda delle ferrovie e di quella delle poste — non sia più pertinente che nel bilancio delle singole Amministrazioni venga inserito il risultato negativo delle loro gestioni con i conseguenti servizi di ripiano. Ripeto che i disavanzi sono divenuti il fatto di ogni anno: si tratta, pertanto, di decidere se il concetto di unità del bilancio non sia da riservare preferibilmente alle Amministrazioni delle ferrovie dello Stato e delle poste e telecomunicazioni, che per l'esattezza non possono essere chiamate Aziende, sebbene ne abbiano la configurazione sostanziale. Io ritengo che sia più opportuno l'inserimento dei disavanzi nelle gestioni delle singole Amministrazioni.

Dobbiamo naturalmente chiederci fino a quando ciò potrà essere fatto, ma v'è da aggiungere che oggi non decidiamo di seguire una via nuova, perchè la stessa soluzione è già stata adottata per i mutui contratti con la Cassa depositi e prestiti.

G I G L I O T T I . . . i quali, poi, non hanno avuto corso . . .

M A R T I N E L L I , *relatore*. Mi sono fatto inviare le esatte cifre dei mutui accordati dalla Cassa depositi e prestiti per le ferrovie e per le poste, mutui aventi per oggetto ripiani di disavanzi. Per le ferrovie ci sono cinque mutui, per un totale di 205 miliardi di lire, tutti accordati.

G I G L I O T T I . Nel resoconto sommario della seduta svoltasi nell'altro ramo del Parlamento si legge: « Il relatore nota come il provvedimento innovi rispetto alla legislazione precedente. Infatti, per i decorsi

esercizi i ricorsi delle Amministrazioni alla Cassa depositi e prestiti sono rimasti lettera morta per la grave situazione in cui versa la Cassa stessa. Ed è molto difficile che la Cassa possa intervenire per i ripiani oggi in esame ».

MARTINELLI, *relatore*. L'ho letto anch'io. Ad ogni modo posso citare le cifre:

deficit 1962-63: legge 14 agosto 1963, numero 1065: importo autorizzato 6.030 milioni, importo concesso ed erogato 6.030 milioni;

deficit 1963-64: legge 31 ottobre 1963, n. 1424: importo autorizzato 25.710 milioni; importo concesso ed erogato 25.710 milioni;

deficit per l'esercizio semestrale luglio-dicembre 1964: legge 28 giugno 1964, n. 444, art. 62 e legge 27 febbraio 1965, n. 49: importo autorizzato 42.212.500.000; importo concesso ed erogato, stessa cifra;

deficit 1965: legge 23 aprile 1966, n. 218, art. 66: importo autorizzato 90.927.432.000; importo concesso ed erogato, stessa cifra.

FORTUNATI. Quest'ultima cifra è riferita al 1965?

MARTINELLI, *relatore*. Sì. Ancora per gli esercizi 1964 e 1965: Integrazione 13ª mensilità — articolo 10 della legge 5 dicembre 1964, n. 1268, e legge 15 maggio 1965, n. 498 —: importo autorizzato lire 37 miliardi 219.340.000 e lire 2.860.000.000; importo concesso: 40.079.340.000; importo erogato lire 40.079.340.000.

Qui è possibile vedere il crescendo delle occorrenze e delle concessioni di mutui: 6 miliardi, 25 miliardi, 42 miliardi, 90 miliardi.

La Cassa depositi e prestiti ha concesso all'Amministrazione delle poste e telegrafi, per la copertura del *deficit* di bilancio, a valere sui fondi del servizio dei conti correnti postali, complessivamente circa 44 miliardi (potrei dare lettura delle leggi autorizzanti i mutui, tutti regolarmente erogati per il succitato importo).

Tuttavia le voci non considerano i mutui accordati per investimenti: per esempio, all'Amministrazione delle poste sono stati

accordati mutui per 190 miliardi e ne sono stati erogati 187 miliardi. La differenza riguarda la costruzione della nuova sede del Ministero delle poste (legge 30 marzo 1965, n. 224).

Mi sembra che nelle condizioni in cui ci troviamo oggi, la cosa più opportuna sia quella di poter leggere nel bilancio dell'Amministrazione delle ferrovie o dell'Amministrazione delle poste tutto quello che è il gioco dei disavanzi che sono stati ripianati.

Adesso sto ragionando sul criterio. Il sistema di mettere l'uovo nero nel bilancio del Tesoro, confondendolo lì, ad un certo momento ci fa perdere di vista i risultati delle gestioni precedenti. Ma, adottando questo criterio, e cioè addossando ogni onere di gestione passiva, fino a quando l'impalcatura del bilancio resisterà? Perché ho citato prima il conto degli interessi?

BERTOLI. Quello del 1967?

MARTINELLI, *relatore*. Vediamo il disavanzo previsto per il 1967 per le ferrovie. È un disavanzo di oltre 300 miliardi che, grosso modo, interferisce nella gestione per poco meno di un miliardo al giorno. Noi siamo già a marzo e questo stato di cose porta i suoi riflessi sulla situazione di cassa. Nessuno di noi deve dimenticare che nel 1967 la previsione per le entrate correnti è di 436 miliardi di lire e per le spese correnti è di 789 miliardi: non dico che la spesa sia il doppio dell'entrata, ma poco ci manca; mentre per le Poste l'entrata corrente è prevista in 387 miliardi e le spese correnti in 466 miliardi. Qualcuno dei colleghi potrebbe dire: mettiamo tutto nel bilancio, così abbiamo la visione degli oneri che ogni anno si aggiungono ai pesi di gestione ordinaria. Ma fino a quando l'impalcatura dei singoli bilanci resisterà? Perché se per ipotesi in altri due anni noi dovessimo aggiungere 500-600 miliardi di mutui da contrarre, ad un certo momento le entrate correnti serviranno esclusivamente per il servizio dei mutui contratti.

Una domanda che possiamo farci noi come membri della Commissione finanze e tesoro è questa: dove potremo trovare la visione generale di tutti questi oneri che pesa-

no sulla finanza pubblica? Perchè già noi abbiamo inteso anche il Ministro del tesoro più di una volta dire — e dirlo ufficialmente — che non vi è nel bilancio tutto, ma che vi sono delle spese che per non premere troppo, per non mostrare un aspetto psicologicamente deprimente del bilancio, non sono state contabilizzate *in toto*, ma sotto forma di rate venticinquennali, *et ultra* di debito da pagare.

Dove sarà la visione generale? Nel conto generale consolidato della pubblica amministrazione? Ieri, io mi sono non dico divertito, ma esercitato ad andare a cercarlo e devo dire che sia la relazione generale sulla situazione economica, sia la relazione introduttiva al bilancio, danno già degli elementi di tale conto che però, a mio giudizio, non sono completi e che l'esperienza ci suggerirà come completare, ragione per cui io rivolgo cortese preghiera all'onorevole Sottosegretario (preghiera che non è legata esplicitamente a questo disegno di legge, ma che trae ragione da questo disegno di legge) di far sì che ci venga dato — in questo marasma di conti nel bilancio o fuori del bilancio, soddisfatti con tempestività e no, — quel quadro generale che ci permetta di sapere ogni anno qual è, per esempio, la carta che, comunque chiamata (obbligazioni, certificati, ecc.), viene rilasciata a coprire questi disavanzi che non sempre sono finanziati in tempo e che non sempre sono la contropartita di impieghi sociali. Dunque, devo dire che questa discussione è stata fatta anche alla Camera dei deputati, succintamente. E lo deduco dalle dichiarazioni che proprio il Sottosegretario Agrimi ha fatto in sede di approvazione del provvedimento: egli, infatti, ha fatto notare il carattere di emergenza di questo provvedimento, di straordinarietà e di transitorietà in vista del programma o dei programmi di riordino delle Aziende. Debbo dire che convengo con moderazione con questo concetto: transitorietà ed emergenza, purchè noi le vediamo in un ordine di grandezza di quattro o cinque esercizi. Se in quattro o cinque esercizi noi non dovessimo risolvere questo aspetto di transitorietà e di emergenza, ci troveremmo di fronte ad una situazione di vero marasma finanziario — io

mi auguro che non sia così — nella grande Azienda delle ferrovie e nell'Azienda delle poste; coloro che avranno allora la responsabilità di guidare la cosa pubblica, dovranno affrontare un problema, non dico che farà tremare, ma che sarà di soluzione difficilissima, ancor più di oggi, perchè per risolverlo bisognerà fare, ad un certo momento, i conti con una finanza che già è schiacciata dai pesi e potrebbe poi richiedere (mi riferisco al disegno di legge n. 2013 con il quale siamo chiamati ad autorizzare la circolazione di un biglietto da 100 mila lire) di dilatare senza misura la circolazione, con le conseguenze che ciascuno può ricavare con una valutazione singola ed autonoma. Detto questo, perchè sia chiaro ai colleghi il peso di questo disegno di legge, che però non fa altro che riflettere la situazione in atto, non creata da noi, io riprendo in esame molto brevemente il testo del disegno di legge stesso per illustrarlo.

All'articolo 1 esso dice che la Cassa depositi e prestiti è autorizzata ad accordare anticipazioni estinguibili in 35 anni, al saggio vigente per i mutui all'epoca della concessione. La prima considerazione, un po' ironica, che si deve fare, è questa: ma perchè si parla di anticipazioni al saggio vigente per i mutui? Perchè questo termine così gentile di anticipazione, mentre la Cassa depositi e prestiti li chiama mutui? È un termine delicato, perchè, nel concetto comune, non si parla di anticipazioni quando si deve poi restituire in 35 anni.

All'articolo 2 si dice, poi, che qualora la Cassa depositi e prestiti non abbia la possibilità di fare anticipazioni — ed io invito i colleghi a guardare la situazione, che appare nel conto del Tesoro, dei vari conti della Cassa depositi e prestiti che manifestano una evidente tensione — l'Amministrazione delle ferrovie e rispettivamente quella delle Poste sono autorizzate ad emettere obbligazioni fino alla concorrenza di una somma pari a quella che la Cassa depositi e prestiti non potrà coprire.

Diamo cioè due leve a queste Amministrazioni; c'è poi una terza leva che è un pronto soccorso, perchè si parla di una apertura di credito che avrebbe dovuto essere definita come anticipazione, ma siccome il termine

« anticipazione » era già stato usato all'articolo 1, era inopportuno usarlo all'articolo 3.

Ci sono, quindi, tre modi di fare queste operazioni che sono spiegate da quella che è la situazione dei vari canali del credito. Io mi permetto di far notare ai colleghi che ognuno di questi modi di finanziare il disavanzo ha un suo costo particolare: il costo di quelle che qui sono chiamate anticipazioni della Cassa depositi e prestiti, ed è un costo che noi tutti sappiamo estremamente modesto; il costo delle obbligazioni, anch'esso non rilevante; il costo del pronto soccorso che è quello che è. Gli Istituti di credito che faranno le aperture che occorrono all'Amministrazione delle Ferrovie dello Stato in modo pressante, applicheranno il saggio che è in relazione al costo, per essi, del denaro.

BERTOLI. Quali sono le banche cui ricorrono le Ferrovie?

MARTINELLI, relatore. Non sono in grado di rispondere a questa domanda, però penso che se, per esempio, le obbligazioni sono emesse dal Consorzio di credito per le opere pubbliche e queste obbligazioni sono ritirate da x istituti, le somme saranno anticipate da questi.

Comunque all'articolo 3 si dice che le emissioni saranno autorizzate dal Ministro del tesoro, sentito il Comitato interministeriale per il credito e il risparmio.

All'articolo 4, in dispregio del nostro vecchio ordine del giorno col quale chiedevamo che fossero non più accordate esenzioni fiscali (la necessità è una dura legge), ammettiamo l'esenzione fiscale completa per tutte le operazioni inerenti a queste coperture di disavanzo.

L'articolo 5 autorizza le Amministrazioni a ricorrere al credito bancario, che verrà estinto col ricavato delle obbligazioni emesse.

Detto questo e supponendo di non aver ommesso nulla di essenziale, concludo che la ragione mi impone di chiedere ai colleghi, nella situazione difficile in cui si trovano queste Amministrazioni, di approvare al più presto possibile il disegno di legge al nostro esame.

GIGLIOTTI. Un chiarimento: l'operazione è di 683 miliardi complessivi; vorrei sapere, aggiungendo i vari interessi sia per l'articolo 1 che per gli articoli 2 e 5, a quanto assommerà l'intera operazione.

MARTINELLI, relatore. Rispondo con una opinione personale: credo che la cifra nominale indicata dovrà essere aumentata di 30-40 miliardi di lire.

PIRASTU. Desidero chiedere una informazione al relatore. Che senso ha l'articolo 1, quando è noto a tutti che la Cassa depositi e prestiti, date le sue condizioni finanziarie, non potrà in alcun modo sopprimere ai bisogni dell'Amministrazione delle poste e di quella delle ferrovie? Non vedo l'utilità di questo articolo, tanto che penso che il vero articolo 1 sia, in realtà, il secondo, ferma restando, naturalmente, l'importanza dell'articolo 5 per l'apertura immediata del credito.

MARTINELLI, relatore. Non è una domanda: è una considerazione!

GIGLIOTTI. È una considerazione che ha fatto il relatore alla Camera.

PIRASTU. Se la Cassa depositi e prestiti avesse i mezzi, dovrebbe destinarli ad altri fini e cioè ai suoi fini istituzionali; ma i mezzi non li ha. Allora che cosa ci sta a fare questo articolo 1? Aspetto una risposta per poterne trarre le considerazioni.

MARTINELLI, relatore. Vorrei innanzitutto chiedere al collega Pirastu se è in grado di affermare con sicurezza che la Cassa depositi e prestiti non avrà i mezzi. Questi, la Cassa depositi e prestiti, li trae dal concorso del risparmio ai suoi sportelli e dai conti correnti. Ora, le vicende dei Buoni postali fruttiferi non dimostrano in questo periodo, un andamento negativo: tutt'altro! Per esempio, potrebbe darsi che una operazione — sono ovviamente considerazioni personali — su interessi dei Buoni postali fruttiferi, che sono ancora oggi inchiodati al 3,75 per cento iniziale, faccia affluire mezzi

che, viceversa, oggi non affluiscono. Mi rendo perfettamente conto che qui si tratta di nuovo risparmio che il Tesoro — è la sua prima preoccupazione! — non deve sviare dai normali canali del risparmio. Aggiungo, ed è un'altra considerazione che deduco da certe notizie, o, se non sono notizie, sono i « si dice » del nostro mondo parlamentare, che la Cassa depositi e prestiti potrebbe studiare il modo di riavviare l'emissione delle cartelle di credito comunale; in questa maniera una parte di quegli oneri che oggi pesano su di essa — oneri di carattere finanziario per mutui che magari non trovano soddisfacimento — potrebbe essere, invece, soddisfatta. Non so se questi « si dice » siano veri o meno, però la verità è che, a mio giudizio, è piuttosto avventato affermare che la Cassa depositi e prestiti non avrà i mezzi, perchè, in definitiva, come il credito possa evolversi, soprattutto il credito che possa essere non dico accarezzato, ma piuttosto capito e agevolato in certe situazioni, nessuno di noi può prevederlo, e può darsi benissimo che la Cassa possa essere in grado di dare la sua parte di mutui.

F O R T U N A T I . Vorrei sapere se da quando è stato fatto il primo provvedimento di questo genere è stato modificato qualcosa nell'assetto giuridico dell'Amministrazione delle ferrovie dello Stato. A me pare che queste Amministrazioni, quando sono state istituite, sono state costituite come aziende in cui l'utile diventava utile generale e il disavanzo era disavanzo di bilancio. Ora, se non è stato modificato niente, noi ci troviamo di fronte ad un ennesimo provvedimento che modifica il primitivo ordinamento senza, in effetti, modificarlo.

M A R T I N E L L I , relatore. In effetti la legge delle Ferrovie dice che gli oneri sono a carico del bilancio.

F O R T U N A T I . Ma quale è stato l'iter di questo provvedimento? Perchè qui, in realtà, non si tratta di una lettura del bilancio, ma si tratta del fatto che la nuova gestione, mano a mano che va avanti, deve coprire non soltanto le spese di esercizio, ma anche quel-

le accumulatesi nei disavanzi precedenti. Da questo punto di vista, mi pare che venga a ripetersi quello che è avvenuto con le Aziende municipalizzate, cioè alcuni comuni hanno ammesso che le Aziende facessero i bilanci per proprio conto — anzi, glielo hanno imposto —, altri hanno ammesso che i disavanzi passassero direttamente nel bilancio del comune stesso.

M A R T I N E L L I , relatore. Proverò a rispondere: la legge 14 agosto 1963, n. 1065, che reca il titolo: « Variazioni al bilancio dello Stato e a quelli delle Amministrazioni autonome per l'esercizio finanziario 1962-63 » all'articolo 9 dice: « La Cassa depositi e prestiti è autorizzata a concedere all'Amministrazione delle ferrovie dello Stato sui fondi dei conti correnti postali di cui all'articolo 1 del decreto legislativo luogotenenziale 22 novembre 1945, n. 822 anticipazioni sino all'ammontare di lire 6 miliardi e 30 milioni estinguibili in 35 anni al saggio vigente per i mutui all'epoca della concessione, da destinare a parziale copertura del disavanzo della gestione 1962-63 dell'Amministrazione stessa »; — questa legge è quella che abbiamo definito la legge *omnibus* — « gli interessi maturati prima dell'inizio dell'ammortamento saranno capitalizzati al saggio di concessione delle anticipazioni, eccetera ».

Tutti noi, e dico noi perchè anche io ero qui in Commissione quando abbiamo approvato questo provvedimento, non abbiamo notato — o se lo abbiamo notato mentalmente non è stato tradotto in modifica — che in definitiva trascuravamo...

F O R T U N A T I . Surrettizamente!

M A R T I N E L L I , relatore ... un certo principio generale secondo il quale, andando gli utili allo Stato, era logico riservargli anche le perdite.

F O R T U N A T I . Ma è peggio ancora!

M A R T I N E L L I , relatore. Sono d'accordo con lei. Infatti, perchè si era stabilito, all'inizio, questo principio? Perchè l'ente pubblico diceva: gli utili sono miei!

FORTUNATI. Ma non è così, perchè nel passato è stato fatto soltanto per due esercizi. Quindi a me pare che fin dall'inizio fosse pacifico che questo tipo di servizi non poteva dar luogo ad utili, per cui il problema della gestione pubblica di tali servizi non può essere impostato sulla base della produttività economica di tipo classico.

STEFANELLI. Onorevole Presidente, onorevoli senatori, con un recente provvedimento, pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale*, vari Istituti di credito sono stati autorizzati a concedere mutui ai Comuni anche a quelli con disavanzo economico, per cui sorge automaticamente la domanda se con questo si è voluto alleggerire la pressione sulla Cassa depositi e prestiti oppure se ciò è una conseguenza di una richiesta avanzata da questi Istituti di credito per utilizzare dei fondi stagnanti.

Questa è la prima domanda che faccio, alla quale desidero avere una risposta. Questi soldi, comunque, ci sono, per cui non riesco a capire cosa vuol dire l'articolo 5 del disegno di legge in discussione quando dà la possibilità alle Amministrazioni delle ferrovie e delle poste e telecomunicazioni di ricorrere a qualsiasi Istituto bancario per anticipazioni, con il saggio di interesse citato dall'onorevole relatore.

Ora, io non capisco — e chiedo un chiarimento anche a questo riguardo, anche perchè dagli atti non risulta — quale è stata la ragione per la quale il Governo ha respinto un emendamento all'articolo 5, presentato nella Commissione finanze e tesoro della Camera dei deputati, tendente a limitare il ricorso all'apertura di credito soltanto presso Istituti di diritto pubblico.

BERTOLI. Signor Presidente, io sono convinto che il provvedimento in discussione sia di grandissima importanza e di estrema gravità. Confesso che avrei avuto l'intenzione di chiederne la rimessione in Aula ma, a nome del Gruppo comunista, dichiaro che ci asterremo dal farlo unicamente perchè teniamo conto della grande mole di lavoro che si riverserà sull'Aula nei prossimi giorni. Ad ogni modo, ripeto, si tratta di un

provvedimento così grave ed importante che dovrebbe essere discusso in Aula e forse dovrebbe essere discusso anche in connessione con la discussione del bilancio dello Stato.

Si tratta di una questione così vasta ed ampia che implica addirittura la politica che fa attualmente il Ministero dell'interno rispetto alle Aziende municipalizzate che esercitano servizi pubblici, come i trasporti e via di seguito.

Ora la prima domanda da porsi è la seguente: quando si tratta di servizi pubblici, esiste il problema dell'equilibrio tra costi e ricavi? Secondo l'attuale direzione del Governo, tale problema esiste e la circolare Taviani è una prova che il Governo la pensa in questa maniera. Essa, infatti, dice che un'Azienda municipalizzata ha il suo bilancio e questo deve essere equilibrato e se c'è un disavanzo che proviene dallo squilibrio fra costi e ricavi il problema deve risolversi nell'ambito dell'azienda.

Ora questo sarebbe un problema da esaminare a fondo e questa sera non vi è tempo sufficiente per farlo; vi accenno soltanto brevemente. La questione principale, a mio avviso, è che quando si tratta di servizi pubblici non esiste il problema dell'equilibrio fra costi e ricavi perchè tale problema ha soltanto una apparenza di logica economica in quanto, accettando tale principio, si verrebbe ad ammettere che l'unica possibilità per vedere se una gestione sia condotta economicamente bene è quella di riferirsi al suo bilancio: più grande è il disavanzo — secondo questo pregiudizio molto diffuso — e più grande è la cattiva gestione di una azienda. Mi pare, invece, che sia evidente che quando si tratta di servizi pubblici vi siano dei costi sociali che vanno tenuti presenti.

Non conosco molto bene la questione delle Ferrovie e delle Poste, ma conosco un po' meglio le questioni dell'amministrazione degli enti locali, delle Aziende municipalizzate, eccetera, e so che vi sono stati notevoli tentativi per fare un calcolo degli oneri sociali delle aziende; però per quanto questi tentativi siano stati fatti con intelligenza e competenza non si è mai riusciti a calcolarli con precisione perchè, a mio avviso, tutto

il costo dell'azienda che esercisce servizi pubblici è un costo sociale.

Il problema dei ricavi è un altro. La questione è se questo costo sociale dell'azienda dobbiamo farlo pagare dagli utenti oppure da tutti i contribuenti e, qualora si decidesse di farlo pagare dagli utenti, in che misura dai primi e in che misura dai secondi.

Pertanto, dire che il disavanzo dell'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni debba essere coperto con mutui che entrano ancora nel bilancio di questa Amministrazione, mi sembra che sia una negazione di questo principio evidente e porti come conseguenza anche ad un aggravamento della gestione, rendendola meno economica, perchè a questi disavanzi non si sa più come fare fronte. Il metodo di coprire i disavanzi con il ricorso al credito fa sì che le Aziende, non avendo le disponibilità che servono ogni giorno per far fronte agli oneri della gestione, gestiscono anche economicamente in maniera meno proficua di quello che farebbero se, invece, questo principio venisse abolito e si accettasse il criterio da me enunciato.

Vorrei dire, pertanto, al senatore Martinnelli che non si tratta di decidere se il disavanzo debba essere versato nel bilancio dello Stato o in quello dell'Azienda, ma di vedere se il disavanzo è permanente oppure ha un carattere straordinario e di emergenza. È necessario riferirsi a questo criterio fondamentale; la questione, cioè, è collegata al problema della tariffa e della scelta politica che deve fare il Parlamento, nel senso di vedere in che misura questi grandi servizi pubblici devono gravare sugli utenti ed in che misura sulla collettività, tenendo presente, però, che perfino il concetto di utente non è più valido quando si tratta di questi servizi pubblici perchè, ad esempio, anche coloro che non prendono mai il tram usufruiscono dei benefici derivanti dall'esistenza di un'Azienda tranviaria. L'utilità del servizio pubblico, cioè, non si riversa soltanto su chi lo usa: le Ferrovie, facendo un altro esempio, non sono utili soltanto a coloro che si servono direttamente dei treni, ma sono utili anche per l'industria, per lo sviluppo economico e via di seguito; vi è, quindi, un'utilità generale, per cui sarebbe as-

surdo sostenere che il costo debba riversarsi soltanto sull'utente.

Il criterio, poi, di coprire i disavanzi mediante il ricorso al credito non è concepibile da nessun punto di vista. Anche in questo caso vi è un'illusione di carattere economico — smontata perfino da Einaudi — in base alla quale si ritiene che quando un'azienda fa debiti e li paga in 35-40 anni si finisce col riversare sulle generazioni future l'onere di questo servizio che adesso noi utilizziamo. Ma si tratta, ripeto, di un'illusione di carattere contabile che non ha alcun riferimento con la realtà.

Si tratta di spostamenti contabili di crediti e di debiti rispetto alla società presente, ma non è che si utilizzino oggi beni che saranno prodotti nel futuro. Perciò adottare il sistema di accumulare debiti con altri debiti significa complicare le cose e rendere quasi impossibile l'attività delle aziende, senza ottenere niente di concreto neppure dal punto di vista che adesso è sostenuto con tanta fermezza dal Governo, specialmente dal ministro Colombo, secondo il quale occorre restringere la spesa pubblica se si vuole che le cose procedano bene.

Questo, a mio avviso, non è vero: costringendo, infatti, le aziende a contrarre debiti per pagare i loro disavanzi si finisce con l'aggravare proprio la spesa pubblica. Non esiste, quindi, alcuna ragione per sostenere un concetto di questo genere: non si può sostenere che questi oneri vengono riversati sulle generazioni future nè che così procedendo si realizzi un risparmio della spesa pubblica.

Tutto questo, poi, porta al risultato di falsificare il bilancio dello Stato.

Ricordo che più volte sono entrato in polemica col ministro Colombo a causa di una teoria da lui « inventata » e che io non conoscevo. Ora, le teorie si possono « inventare », ma debbono essere anche dimostrate. In sostanza, egli sostiene che il disavanzo dello Stato non può superare il 10 per cento dell'ammontare del bilancio e che questo costituisce una sana regola fisiologica. Ma che senso ha una cosa di questo genere? Significa soltanto nascondere ciò che può essere considerata una « impudicizia », ma che è un fatto reale. Il disavanzo, infatti, non è

una vergogna. È evidente — e questo è un altro problema — che in una gestione dello Stato ben regolata bisogna tendere ad una contabilità in cui le entrate corrispondano alle uscite. Del resto, non bisogna dimenticare che il bilancio è sempre in equilibrio; il problema è soltanto come coprire una parte delle uscite. Questo può avvenire emettendo Buoni del Tesoro. In sostanza, comunque si tratta di realizzare un ordinamento fiscale più aderente alla realtà delle cose.

Vi sono, poi, i problemi di come far gravare l'ordinamento fiscale, su quali categorie, classi, eccetera.

Mi pare, quindi, che vi siano tutte le ragioni dal punto di vista dei sani principi economici di far gravare i disavanzi sul bilancio dello Stato e non delle aziende.

Passando ad altre questioni di secondaria importanza, io chiedo: perchè dobbiamo ricorrere alla Cassa depositi e prestiti? Ritengo che nessuno possa essere convinto che tale Istituto abbia queste funzioni; non è opportuno, quindi, fare pressioni ulteriori su di esso, data la situazione esistente nei confronti degli Enti locali. Il senatore Martinelli ha detto che potrebbero esservi degli avanzi; anche noi speriamo che vi siano, ma finchè vigerà il tasso di interesse del 3,75 per cento è evidente che gran parte del flusso del risparmio andrà dove è corrisposto un maggiore interesse. Molte volte noi abbiamo sostenuto la necessità di modificare questa situazione — si è trattato di un'operazione fatta in un periodo in cui il Ministro del tesoro era il senatore Gava — perchè bisogna cercare di mettere a disposizione dello Stato maggiori disponibilità finanziarie. Ma anche in questo caso si pone la questione della linea politica da seguire: se bisogna indirizzarsi verso la gestione pubblica del risparmio o verso la gestione privata, ed è evidente che si scontrano due linee politiche. La linea seguita dal ministro Gava era ovviamente in contrasto con la nostra.

Resta, però, sempre il problema della funzione della Cassa depositi e prestiti. Io ho sentito tante volte in questa sede i colleghi democristiani deplorare l'impossibilità della Cassa di far fronte ai suoi compiti principali di istituto, compiti che corrispondono a necessità improrogabili degli Enti locali.

V'è poi la questione dell'autorizzazione che viene data alle Ferrovie dello Stato ad emettere obbligazioni. Che differenza c'è tra tale emissione e il sistema di ricorrere a Buoni del Tesoro? Nessuna: anzi, direi che il Ministro del tesoro, che gestisce tutta l'economia nazionale, può meglio valutare, ad esempio, il momento di procedere alla emissione...

MARTINELLI, *relatore*. La differenza c'è, perchè i sottoscrittori guardano a tante cose: il mercato può in un certo momento essere saturo di Buoni del tesoro e i corsi possono flettere con danno dei portatori in atto...

BERTOLI. Vorrei che il relatore, espertissimo della materia, mi indicasse un solo momento nella storia economica italiana in cui i Buoni del Tesoro sono andati alla deriva mentre gli altri tipi di obbligazioni andavano bene! La tradizione è proprio nel senso contrario a quello ora indicato dal senatore Martinelli. Quindi, non si comprende neppure tale operazione.

Concedendo poi a tali Amministrazioni la facoltà di accendere pre-finanziamenti addirittura mediante crediti con le banche, si altera la funzione pubblica di queste aziende dal punto di vista, importantissimo, del finanziamento, giacchè esse vanno a finire nelle braccia delle banche, cioè in una gestione privata del pubblico risparmio.

Mi pare di aver spiegato a sufficienza i motivi della nostra opposizione al disegno di legge. Chiedo scusa all'onorevole Presidente e a tutti i colleghi se mi sono un po' accalorato nella mia esportazione, ma si tratta di soluzioni che sono così contrarie al buon senso da suscitare in me una certa ribellione.

TRABUCCI. Inizierei con un discorso che è collaterale al provvedimento in esame. Delle leggi di bilancio abbiamo sempre fatto ciò che abbiamo voluto: abbiamo detto che sono leggi sostanziali o formali. Ora disporremo che l'articolo 64 della legge 23 aprile 1966, n. 218, è abrogato, annullando in Commissione un preciso articolo della legge di bilancio. Se questo sia o non

sia lecito lo dirà poi il senatore Artom, che è custode fedele della Costituzione...

A R T O M. La ringrazio dell'alto compito che mi ha affidato!

T R A B U C C H I. Noi siamo perfettamente d'accordo che possa essere una norma di carattere sostanziale e non formale, però nella realtà è proprio la legge di bilancio che abroghiamo, perchè l'articolo 64 è quello che riusciva, attraverso il suo congegno, a permettere il pareggio della gestione delle Ferrovie. Oggi tale pareggio lo raggiungiamo ugualmente, ma modificando il congegno.

Io non sono molto formalista e quindi, in fondo, se la Commissione sarà di questa opinione, voterò a favore del provvedimento; tuttavia, ho il dovere di dire che se siamo così « cattivi » per le leggi di convalidazione, nella fattispecie dovremmo essere addirittura perfidi.

Un secondo quesito riguarda la ragione per la quale abroghiamo l'articolo 64 e non anche l'articolo 69 della citata legge n. 218: poichè i due articoli hanno lo stesso contenuto, abrogando il primo, dovremmo fare altrettanto per il secondo. Sono dolente di dover dare questo dispiacere al Sottosegretario Agrimi, ma temo che se non vi sono ragioni valide dovremo rinviare il provvedimento alla Camera dei deputati, facendo presente che le norme da abrogare sono due.

Fin qui si tratta, però, di questioni formali; vi sono poi quelle sostanziali. Soprattutto al senatore Bertoli vorrei dire che il contenuto dell'articolo 64 della legge n. 218 che s'intende abrogare è quasi identico a quello dell'articolo 1 del disegno di legge: c'è una sola piccola differenza, e cioè che l'articolo 1 è più onesto. Infatti, mentre il citato articolo 64 parla di « anticipazioni fino all'ammontare di lire 222.240.839.000 », l'articolo 1 del provvedimento in esame le porta fino alla copertura del disavanzo risultante dagli stati di previsione dell'entrata e della spesa. Il che vuol dire che con una nota di variazione noi possiamo ampliare i 222 miliardi.

A G R I M I, Sottosegretario di Stato per il tesoro. Infatti, devo confermare le sue os-

servazioni: con l'ultima nota di variazione i 222 miliardi di *deficit* delle Ferrovie dello Stato sono saliti a 237, mentre per le Poste si è verificato il fenomeno inverso.

T R A B U C C H I. L'ho supposto vedendo il testo. Del resto, come ho già detto, i due articoli sono quasi identici.

Nè va dimenticato che già ci eravamo intradati sul ricorso alla Cassa depositi e prestiti, e il Ministro Colombo, che avrà tanti difetti, ma non quello di non dirci la verità, o per lo meno una buona parte della verità, ha detto chiaramente: badate, oltre il *deficit* di bilancio vi sono i 222 miliardi di disavanzo delle Ferrovie e i 75 delle Poste...

F E R R E R I. Se non ce lo avesse detto, lo avremmo saputo ugualmente.

T R A B U C C H I. D'accordo, ma il Ministro ce lo ha anche detto palesemente. Sostanzialmente, dunque, le cose non mutano.

Dove, invece, mutano fortemente è all'articolo 2, sul quale, a mio giudizio, il rappresentante del Governo deve fornirci chiarimenti. Per tale articolo, infatti, il discorso è differente. Non si stabilisce più che la Cassa depositi e prestiti possa concedere mutui all'Amministrazione delle ferrovie o delle poste per coprire i loro disavanzi (disposizione che è stata da noi voluta in una delle nostre tante votazioni e i cui effetti ce li lasciamo dietro da tanto tempo): adesso il discorso diventa diverso, perchè anche l'Amministrazione delle poste e l'Amministrazione delle ferrovie vengono autorizzate ad emettere obbligazioni. Che cosa significa questo? Significa che al posto del debito, che supererà i 700 miliardi tutto compreso, tenendo conto di quello di quest'anno, tenendo conto che bisogna capitalizzare gli interessi per due anni e mezzo, considerando lo scarto delle cartelle ed il resto si supereranno i 750. Il senatore Martinelli l'ha detto molto precisamente, sia pure con bella maniera, ma noi abbiamo capito benissimo che cosa si nascondeva! Evidentemente, si prevede che ad un certo momento la Cassa depositi e prestiti, in possesso di questa massa di cartelle, eventualmente accompagnata da altre, o le metterà in circolazione, se la

piazza fornirà il denaro, o le utilizzerà allo sconto, se la piazza non ne patirà le conseguenze e la Cassa depositi e prestiti ne avrà bisogno.

Quindi, penso che questa operazione da un primo punto di vista, prettamente contabile, possa rappresentare una operazione della Cassa depositi e prestiti che può andare sulla piazza o alla Banca d'Italia.

MARTINELLI, *relatore*. Ma non è così!

BERTOLI. Sono le Ferrovie che emettono le obbligazioni e non la Cassa depositi e prestiti.

TRABUCCHI. Meglio ancora, li mettono direttamente sul mercato. È, quindi, un'operazione che non danneggia la Cassa depositi e prestiti che anticiperà quello che vuole, ma, sostanzialmente, si tratterà di una emissione sul mercato e perciò farà parte di tutto quel sistema di assorbimento del mercato attraverso una pluralità di fonti — che possono essere dirette o derivanti da prestiti di Enti dello Stato (IRI, ecc.) — per prendere una parte di quello che è il risparmio pubblico e farlo passare attraverso i canali di spesa dello Stato.

Questa è, in fondo, l'applicazione di quei concetti che noi abbiamo visto esposti, sia pure male, nel programma e che sostanzialmente rappresentano il sistema di collegamento tra le concezioni della quantità di risparmio che si forma sulla piazza e dell'utilizzo di questa quantità di risparmio, sia da parte dello Stato, che da parte dell'iniziativa privata.

E mi pare che questa questione, proiettata al di fuori di quello che è il contenuto specifico di questa legge, la dobbiamo guardare sotto due altri punti di vista: quello generale della continua emissione di obbligazioni da parte dello Stato e da parte di tutti questi Enti, di cui dobbiamo tenere conto rispetto al complessivo formarsi di liquido sul mercato, e quello particolare della politica seguita da queste aziende. Io ho sentito il senatore Martinelli quando, soprattutto parlando delle Ferrovie, ha detto: noi, facendo così, diamo maggiore responsabilità, maggio-

re autonomia alle Aziende. Temo, però, che, affermando questo principio e non vedendo più quello che succede attraverso i nostri giri contabili, noi lanciamo una corda al collo a queste Aziende prima di avere visto la riforma delle Aziende stesse, prima di avere formulato quel giudizio che il senatore Bertoli domanda sulla parte relativa alla socialità, alla economicità e alle necessità di certi servizi.

Sarei stato dell'opinione di giudicare prima la struttura e l'andamento dell'Azienda e poi, conseguenzialmente, di dare alle Aziende la possibilità di andare a prendersi i prestiti sul mercato, altrimenti — sia pure sotto certi limiti — questa questione tenderà a sfuggirci. Se però, come mi pare, le Aziende effettivamente hanno bisogno di soldi e non vogliamo gravare sulla Cassa depositi e prestiti, anche perchè questa deve avere altre funzioni, è evidente che ad un certo momento l'approvazione di questo disegno di legge può essere visto sotto il profilo di uno stato di necessità provvisorio; quello che non vorrei è che diventi uno stato di necessità definitivo, cioè che praticamente qui si cominci ad ammettere che l'Azienda delle poste e telecomunicazioni e l'Azienda delle ferrovie se ne vanno per conto loro. Ma questa, senatore Bertoli, è una cosa che non dovremmo approvare, perchè sappiamo benissimo che le Ferrovie, le Poste, come l'ENEL ed altre aziende, non le abbiamo irizzate perchè consideriamo che non agiscono sul piano dell'economia, ma svolgono con forma più sollecita una attività dello Stato, onde mi sembra che non sia da facilitarne il distacco, ma piuttosto da migliorarne il funzionamento tenendole dentro lo Stato. Questo come opinione generale.

Il disegno di legge in discussione ritengo, però, che abbia le caratteristiche più di acquisizione di denaro sul mercato che non di previsione di quello che sarà l'andamento generale della riforma che si vorrà fare delle Ferrovie e delle Poste. Ma se questo dovesse rappresentare una specie di anticipazione —, come adesso si usa (si approvano leggi in anticipazione di altre senza conoscere quali saranno), allora direi che, in relazione alla massima che per amministrare è necessario conoscere, noi dovremmo prima sapere come

e quali sono le direttive che si daranno alle aziende, quale sarà la loro struttura e poi dare loro la possibilità di essere indennizzate.

A R T O M . Credo che non sia opportuno sollevare la questione costituzionale, se cioè questo provvedimento rientri o meno in una legge di bilancio, perché non è uno di quei casi che possa fare impressione e che possa domani costituire un precedente. Semmai può sorgere un'altra questione giuridica e cioè che mi sembra che l'Amministrazione delle ferrovie e l'Amministrazione delle poste non abbiano una personalità giuridica loro propria, che permetta di compiere queste operazioni particolari rivolgendosi direttamente al pubblico: per le Ferrovie è stato il Tesoro che ha emesso le obbligazioni, quindi non so quanto giuridicamente sia esatto dire che le Amministrazioni che hanno una loro autonomia, giuridicamente riconosciuta e dichiarata, possano emettere obbligazioni di fronte al pubblico, possano cioè costituirsi responsabili di fronte ad esso.

F O R T U N A T I . È un bilancio annesso al bilancio dello Stato, quindi la personalità giuridica c'è necessariamente!

T R A B U C C H I . Non hanno personalità giuridica.

A R T O M . A me sembra che effettivamente la mancanza di una personalità giuridica possa domani far sorgere anche nel mercato questo problema: se le Ferrovie dello Stato non hanno capacità sufficiente per far fronte a queste obbligazioni, chi ne risponde? Vi è una garanzia sussidiaria dello Stato o no? Anche se lo Stato ha consentito l'emissione, non è detto che la garantisca. Questo è un problema che è sorto anche per l'ENI ed in altri casi: lì vi era una netta separazione giuridica che qui non appare. Questa incertezza crea dei turbamenti, e non facilita, a mio avviso, nemmeno il collocamento sul mercato, perchè è una emissione di obbligazioni da parte di un organo che viene dichiarato distaccato dallo Stato nel momento in cui emette questa particolare obbligazione e non si sa se lo Stato ne rispon-

da o meno, o se ne risponda solo l'Azienda nei limiti delle sue capacità economiche.

Quindi, a me sembra che da un punto di vista formale giuridico siamo d'accordo. Si potrà dire: politicamente lo Stato risponderà sempre in quanto è nominalmente sempre indefettibile.

Per quanto riguarda l'intervento del senatore Trabucchi, debbo fare osservare che vi è stato un piccolo spostamento di nomi: si è parlato di una Cassa depositi e prestiti che, non avendo determinati fondi, si fa dare i mezzi. Ora, per quanto riguarda la Cassa depositi e prestiti, se questa non ha disponibilità, si rivolge alle Banche, quindi il ragionamento del collega Trabucchi è un ragionamento che conserva pienamente la sua validità. Certo che l'emettere, il creare questo indebitamento di 700 miliardi in questo momento dà un senso di perplessità piuttosto grave, perchè dovete calcolare che gli anticipi della Cassa depositi e prestiti sono per trentacinque anni, le cartelle non sappiamo per quanto tempo dovranno durare, però sempre più di venti anni; quindi noi trasferiamo questo debito sugli esercizi futuri — non voglio di proposito parlare di generazioni future —. E per quale motivo si fa questo? Non per elettrificare le ferrovie, cioè per fare un qualcosa di permanente, oppure per apportare delle modifiche alle nostre telecomunicazioni, che sarebbe un altro investimento a carattere permanente, ma per coprire le spese correnti di oggi che sono deficitarie. Ora tutto ciò, che è paragonabile ai bilanci comunali, è un qualcosa che quando viene fatto dallo Stato riempie di preoccupazione. Quale amministrazione raggiunge una maggiore autonomia, una maggiore economicità di gestione quando comincia ad indebitarsi per le spese correnti di due esercizi e già si sa che continuerà ad agire in questo modo così caratteristicamente anti-economico? Non vi è accenno, in questo disegno di legge, ad una riforma, non c'è previsione di una trasformazione di queste aziende per dar loro un assetto migliore. D'accordo che sono servizi pubblici (ed i servizi pubblici ormai da secoli hanno questa caratteristica, cioè mancanza di economicità o di ricerca di profitto) però indubbiamente an-

che in questo caso non si può amministrare se non si tien conto di un certo equilibrio tra ricavi e spese. Quindi devo confessare le mie notevoli perplessità.

G I G L I O T T I . Ma il senatore Artom vorrebbe tendere al pareggio, nel caso di queste aziende?

A R T O M . Per lo meno vorrei che non si creasse un perpetuo gravame a carico del servizio futuro; nel caso delle spese correnti questo è un punto che deve essere tenuto presente. Non si chiede che queste aziende divengano fonte di reddito per lo Stato, ma arrivare al pareggio direi che è quasi un dovere morale.

F O R T U N A T I . Eppure mi permetta la malignità il collega Artom: egli è l'unico che, qui fra noi, dovrebbe votare a favore di questo provvedimento, in quanto finchè esiste il sistema tributario attualmente in vigore non può avere preoccupazione alcuna. Se invece fosse diverso, e cioè progressivo, allora dovrebbe avere quelle perplessità e quelle preoccupazioni!

A R T O M . Io ho detto soltanto che questi servizi devono essere amministrati in modo tecnicamente migliore.

G I G L I O T T I . Quindi il collega Artom è per la circolare Taviani.

F O R T U N A T I . Ho letto tutte le discussioni che si sono avute in merito all'ICE: per quanto riguarda i trasporti non c'è nessuno, in Europa, che si ponga il problema dell'equilibrio di bilancio. In questo tipo di servizio nessuno si pone un problema del genere, ma ci si preoccupa soltanto di stabilire quale quota deve essere posta a carico dello Stato. Se ci illudiamo che un tale servizio debba essere messo in pareggio col prezzo corrisposto dall'utente direttamente, questa è utopia, è follia allo stato puro!

A R T O M . Quando vi è un'amministrazione che compie dei servizi può avvenire, anche normalmente, che i ricavi non corrispondano alle spese. In questo caso vi è il

concorso dello Stato, ma questo allora deve essere annualmente stabilito, non deve essere posto a carico delle generazioni future. Comunque dichiaro che voterò contro il provvedimento in discussione.

F O R T U N A T I . I 780 miliardi che daranno le banche verranno concessi subito. Tale somma viene pertanto sottratta ad altre forme di investimento e di consumo e non può quindi gravare sulle generazioni future!

A R T O M . Non è esatto questo, perchè gli esercizi futuri saranno gravati dagli interessi degli ammortamenti!

F O R T U N A T I . Peggio ancora! Perchè le generazioni attuali pagano un certo tipo di investimento; e per di più, non avendosi il coraggio di affrontare il problema attraverso il sistema tributario, si mantiene questo sistema!

S A L E R N I . Il senatore Artom ha sollevato un problema delicato per quanto attiene alle responsabilità o quanto meno all'attività che potrebbero assumere l'Amministrazione delle ferrovie o quella delle poste in relazione alla propria capacità o alla propria personalità giuridica. Mi rendo conto della gravità del problema sollevato dal collega Artom e avrei anche io delle perplessità in merito, in quanto la posizione che queste amministrazioni hanno assunto nei tempi, durante l'iter della loro attività, è una posizione ibrida. E di fatti non si chiamano più come una volta « Azienda delle ferrovie dello Stato » o « Azienda delle poste e delle telecomunicazioni », bensì « Amministrazioni », come ha rilevato giustamente il relatore senatore Martinelli. « Amministrazioni dello Stato » dunque, tanto è vero che ne abbiamo avuto delle conseguenze d'ordine pratico quando, come è emerso da questa discussione, abbiamo dovuto considerarle sotto il profilo del ripiano del bilancio e ce n'è una sola che fa eccezione, quella dei telefoni di Stato perchè ha conservato la propria autonomia e anche la propria capacità giuridica, anche come personalità, per cui la si può considerare abilitata a tutte le operazioni,

in proprio, di credito. È pur vero, però, che l'Azienda dei telefoni di Stato è l'unica che sia attiva, anzi essa addirittura concorre a risanare, almeno in parte, il calderone delle passività dell'Amministrazione delle poste che è gravato soprattutto dalle spese correnti.

E qui torno di proposito a fare una digressione. La dissertazione del senatore Bertoli, il quale ci ha ricordato che si tratta di un servizio pubblico che non dovrebbe gravare sugli utenti solamente, anche se questi non ne godono direttamente, ma su tutta la collettività, si somma alle osservazioni del collega Fortunati e, insieme, ci dovremmo veramente preoccupare di prospettare la questione in chiave di riforma tributaria, perchè questi servizi pubblici, una buona volta, siano sanati, sia che si tratti di Aziende dello Stato, sia che si tratta di Aziende municipalizzate o enti locali.

Fatta questa premessa, ci troviamo di fronte ad un disegno di legge che, come è stato rilevato dal senatore Trabucchi, presenta non solo motivi contingenti di urgenza, ma anche motivi di opportunità, che consigliano la sua approvazione.

Io manifesto delle perplessità; ovviamente queste perplessità non mi impediranno, in sede di votazione, di regolarmi come meglio riterrò opportuno. La prima preoccupazione è che noi non soppiamo in quali limiti — indipendentemente dal richiamo all'articolo 64 fatto dal collega Trabucchi — la Cassa depositi e prestiti possa valutare e sovvenire lo stato di queste Amministrazioni nelle operazioni che sono considerate necessarie, in relazione alle proprie disponibilità attuali e a quelle che sono le necessità degli enti locali che ad essa dovrebbero ricorrere e attingere per norma di istituto. Cioè siamo sicuri che la Cassa depositi e prestiti, ad un certo momento, anzichè attingere al risparmio, non faccia, eventualmente, ricorso anche ai depositi? Vi è una norma che vieta questo, ma in quali limiti e con quali garanzie una tale preoccupazione può essere eliminata?

BERTOLI. Confesso di non capire.

SALERNI. Parlo in teoria: i depositi non sono tangibili.

GIGLIOTTI. No: possono esserlo!

SALERNI. Allora forse un chiarimento sarebbe opportuno; prego pertanto il collega De Luca di darci una delucidazione in merito alla tangibilità dei depositi, oltre che a quella del risparmio.

BERTOLI. Ma la Cassa come potrebbe pagare se non investe in qualche maniera?

SALERNI. Mi era sembrato di aver capito che i risparmi non si potessero toccare. Su questo punto, comunque, vorrei pregare il senatore De Luca di darci qualche delucidazione.

L'ultimo punto che vorrei mi venisse chiarito è il seguente: all'articolo 5 si dice che « in attesa di poter procedere all'emissione delle obbligazioni di cui all'articolo 2 della presente legge, l'Amministrazione delle ferrovie dello Stato può essere autorizzata, con decreto del Ministro per i trasporti e l'aviazione civile di concerto con il Ministro per il tesoro, a ricorrere ad aperture di credito bancario, da estinguersi con il ricavo delle obbligazioni suddette ». Ora questo articolo desta in me qualche preoccupazione perchè, indipendentemente dal ricorso diretto alle banche per quei 750 miliardi che devono essere trovati e che hanno giustamente preoccupato il senatore Fortunati per il fatto che verrebbero sottratti ad altre operazioni o ad altri consumi, vi è anche la possibilità che le banche, attraverso queste operazioni, possano influenzare con attività di ordine privato ed anche di ordine politico le attività di queste Aziende.

GIGLIOTTI. Vorrebbe che la cosa fosse limitata agli Istituti di diritto pubblico?

SALERNI. Sì ed è una preoccupazione anche di ordine politico che mi ha indotto a fare questa precisazione.

Concludendo, se si tratta di motivi di ordine contingente che inducono il Governo a presentare questo disegno di legge — che la Camera dei deputati ha già approvato —, è opportuno almeno che questi motivi vengano attentamente considerati e vagliati da parte del Governo. So bene che le necessità

delle Amministrazioni delle ferrovie e delle poste e telecomunicazioni inducono a non avere troppi scrupoli, ma queste necessità devono pur essere considerate perchè, dal punto di vista dell'opportunità, dobbiamo preoccuparci anche del modo in cui si impegna questo danaro, perchè ciò grava in maniera rilevante sugli utenti attuali e quindi sui contribuenti attuali — come è stato già fatto giustamente rilevare — e non soltanto sulle generazioni future.

Vorrei, pertanto, che su questi punti ci venisse dato qualche chiarimento.

D E L U C A . Vorrei fare una precisazione, del resto chiestami anche dal senatore Salerni.

L'articolo 1 del disegno di legge in discussione parla di anticipazioni sui fondi dei conti correnti postali.

Ora, la Cassa depositi e prestiti attinge le sue disponibilità per i mutui dal risparmio postale, che è costituito dai libretti postali e dai buoni postali fruttiferi. Questi rappresentano la fonte principale degli afflussi della Cassa depositi e prestiti. I conti correnti postali non dovrebbero essere utilizzati per i mutui; tuttavia vi sono state parecchie leggi precedenti che hanno autorizzato di volta in volta la Cassa depositi e prestiti a prelevare dai conti correnti postali delle disponibilità per operazioni varie. Personalmente ritengo che proprio per questo motivo si chiamano anticipazioni e non mutui; si tratta, comunque, di una spiegazione che ho cercato di trovare per me stesso.

F O R T U N A T I . Giuridicamente parlando, lei ha ragione.

D E L U C A . Per quanto concerne i conti correnti postali, mediante legge 15 aprile 1965, la Cassa depositi e prestiti fu autorizzata ad impiegare fino ad un terzo delle disponibilità dei conti correnti stessi risultanti al 31 dicembre dell'esercizio precedente per operazioni di mutui, sia per le opere pubbliche, sia per il ripianamento dei bilanci comunali.

Quindi ci troviamo di fronte ad un'operazione di questo genere e ne consegue che la

Cassa depositi e prestiti è stata autorizzata ad impiegare fino ad un terzo questa massa di fondi che deriva dai conti correnti postali.

F O R T U N A T I . È lo stesso parametro che, grosso modo, seguono le banche.

D E L U C A . Ho voluto fare questa precisazione per evitare che si confondesse il risparmio postale, che costituisce la fonte principale per la concessione dei mutui, con queste disponibilità derivanti dai conti correnti postali ordinari che, ripeto, non dovrebbero essere toccati.

S A L E R N I . Sono lieto di questa precisazione perchè sembrava che poc'anzi io avessi detto una cosa alquanto peregrina.

D E L U C A . Lo scopo del risparmio postale è quello di destinarlo alla concessione di mutui per opere pubbliche e per il risanamento dei bilanci comunali. Questa volta, viceversa, ci troviamo di fronte ad una autorizzazione a prelevare fondi dai conti correnti postali e questa autorizzazione deriva dal fatto che il disegno di legge in questione segue la legge generale da me prima richiamata, in virtù della quale la Cassa depositi e prestiti è autorizzata a prelevare fino ad un terzo.

F O R T U N A T I . Ma questo è in aggiunta al terzo?

D E L U C A . È in aggiunta perchè non ci sono limiti; i limiti sono quelli fissati da questo provvedimento. Vi è questa autorizzazione a prelevare fino ad un terzo da questi fondi per poter fare operazione di mutui in favore dei comuni, delle provincie e degli Enti che ne hanno diritto sia per quanto concerne opere pubbliche e sia per il ripiano dei bilanci di tali Enti. Ora l'entità dei fondi dei conti correnti postali nel 1965 era di 915 miliardi, per cui in quell'epoca la Cassa depositi e prestiti poteva prelevare 300 miliardi. Con questo provvedimento, invece, può prelevare fino ai limiti stabiliti dal provvedimento stesso.

5ª COMMISSIONE (Finanze e Tesoro)

119ª SEDUTA (2 marzo 1967)

AGRIMI, *Sottosegretario di Stato per il tesoro*. Si potrebbe verificare anche l'ipotesi che questi fondi li abbia già impegnati.

DE LUCA. Sì, potrebbe verificarsi anche questa ipotesi. Ad ogni modo, per la parte non coperta da questa anticipazione, le Amministrazioni interessate possono emettere obbligazioni.

FORTUNATI. Non è detto che rientri nei limiti di un terzo; cioè potrebbe essere aggiuntivo.

DE LUCA. Sì, è aggiuntivo. Forse non mi sono spiegato bene; cioè è aggiuntivo, ma non per le destinazioni di cui parlavo prima, bensì per questa destinazione specifica prevista nel provvedimento in discussione.

FORTUNATI. Il problema più grave è che quanto previsto in questo provvedimento non è in connessione con la questione del terzo.

PECORARO. Onorevole Presidente, mi limiterò a trattare la parte del disegno di legge che consente alle due Amministrazioni l'emissione di obbligazioni, anche perchè ho notato che dal punto di vista sostanziale è quella che ha maggiormente attirato l'attenzione della Commissione. Dico subito che sono d'accordo sulle preoccupazioni espresse.

Inizierò dall'osservazione pregiudiziale che ha fatto il senatore Artom: effettivamente il problema comporta delle perplessità di carattere giuridico, anche perchè non è la prima volta che l'Azienda delle Ferrovie si avvantaggia di obbligazioni. Le altre volte, però, tali obbligazioni erano state emesse dal Tesoro o dal Consorzio per le opere pubbliche. Il fatto quindi di voler innovare può creare alla nostra modesta ingenuità qualche preoccupazione o quanto meno qualche perplessità, dubbio o incertezza. O almeno può dare motivo di discussione che, se anche svolta in termini conversativi, ha un suo valore giacchè l'onorevole Sottosegretario Agrimi potrà dire che la Commissione

finanze e tesoro del Senato ha espresso delle perplessità.

Indubbiamente nella relazione fatta dal Governo alla Camera dei deputati c'è una *soi-disant* dichiarazione che dovrebbe confortare tale cambiamento di metodo, ma essa forse non ci soddisfa completamente. Il senatore Trabucchi ha detto che il problema consiste nel vedere se si tratta semplicemente di risolvere un problema finanziario o se vogliamo instaurare un nuovo metodo, una nuova prassi. E allora io che voterò per il provvedimento anche a costo di subire le beffe dei colleghi di parte comunista...

ARTOM. I quali, anche loro, qualche volta votano a favore...

PECORARO. Appunto, quando la votazione si effettua a scrutinio segreto ed essi sanno che non possono subire controlli. Comunque se uno fa parte di una maggioranza, a meno che non sorga un problema di coscienza deve votare secondo la maggioranza.

Ripeto ancora una volta che se non si tratta di un problema di contingente sistemazione finanziaria ma di un nuovo indirizzo politico, mi pare che tale sperimentazione, un poco in *corpore vili*, sia al di là di quella che dovrebbe essere da noi preconizzata e specialmente avallata.

In secondo luogo mi pare giusto riprendere una questione di cui ha parlato il senatore Bertoli. Noi dobbiamo risolvere il problema se queste aziende possono avere una gestione economica o se sono chiamate ad una funzione sociale. Ciò deve essere risolto pregiudizialmente, non dico nella fattispecie, ma come criterio di buona condotta degli affari pubblici. Io sono del parere del senatore Bertoli, che si tratti cioè di una gestione in cui la prevalenza sociale ha il passo sulla gestione economica.

Anche altri organismi, come ad esempio l'IRI e l'ENI, emettono obbligazioni, ma v'è da considerare che quelle *holdings* hanno dei retroterra di carattere patrimoniale di notevole valore. Per l'IRI e l'ENI si può pensare che a fianco del problema di carattere sociale deve essere tenuto conto anche della

necessità di una gestione economica, ma se la gestione delle Ferrovie dello Stato è prevalentemente sociale (il problema delle poste è un po' meno impegnato in merito, anche perchè le poste fanno un po' anche da banca e pertanto avrebbero qualche diritto di « tagliare » qualche piccolo ricavo dalla loro funzione di percettori di risparmio), le preoccupazioni del collega Bertoli sono particolarmente fondate. Se ci attestiamo al criterio della gestione sociale abbiamo il dubbio pressante se il sistema delle obbligazioni sganciate da una presentazione e da una garanzia del Tesoro varrà anzitutto a garantire una corretta emissione delle cartelle e in secondo luogo una loro ragionevole valutazione sul mercato obbligazionario. Bisogna infatti vedere chi acquisterà tali cartelle e quale quotazione avranno . . .

BERTOLI. Le prenderanno le banche!

PECORARO. Forse non tutte. Comunque non possiamo gravare il portafoglio delle banche di titoli che valgono poco più del valore intrinseco della carta sulla quale sono stampati.

Tale problema dovrebbe essere attentamente considerato giacchè mi pare che si proceda con un criterio troppo empirico nell'assegnare questi autofinanziamenti, trincerandosi dietro la comoda espressione: « In attesa dei provvedimenti di riforma delle aziende medesime ». Invece noi vorremmo avere un'idea di quelli che sono i provvedimenti di riforma delle aziende, vedere come tali provvedimenti si inquadrano nei più generali criteri di riforma dello Stato, di visione generale della spesa, degli impieghi pubblici, delle gestioni di carattere sociale e delle gestioni di carattere sociale ed economico. Quando avremo visto tutto ciò, potremo scegliere anche questa strada ma, ripeto, possibilmente sempre con l'aiuto e con il retroterra che avevano le vecchie emissioni di obbligazioni, in modo da meglio confortare il risparmiatore ed evitare l'appesantimento di questi titoli nei privati e nei portafogli delle banche.

Se tutto ciò non si farà, continueremo a procedere in ordine sparso, trincerandoci — e lo ribadisco ancora una volta — dietro l'espressione: « In attesa dei provvedimenti di riforma delle aziende medesime ».

MARTINELLI, relatore. Comincerò, signor Presidente, ricordando quello che mi ero permesso di dire all'inizio della relazione e cioè che noi qui non facciamo altro che prendere atto dei risultati dei bilanci che, in sede di preventivo, abbiamo approvato. I conti arrivano a pagamento: approvato un bilancio con un disavanzo per le Ferrovie di 222 miliardi ed approvatone un altro che è di circa 317 miliardi, approvati due bilanci per l'Amministrazione delle poste e telegrafi con circa 70 miliardi di disavanzo, ciascuno ci piaccia o meno, ora arrivano i conti da regolare. Avremmo dovuto, in una finanza a ritmo e respiro ordinario, fare in modo che questi conti venissero regolati prima di oggi. Noi siamo nel mese di marzo del 1967 e non abbiamo ancora disposto il ripiano del disavanzo del 1966 dell'Amministrazione ferroviaria e di quella delle Poste e telegrafi!

Allora, che cosa è avvenuto? Siccome non esistono dipendenti che non abbiano ritirato lo stipendio e, per quello che risulta, anche i fornitori delle Ferrovie in un modo o nell'altro sono stati soddisfatti, risulta che questo disavanzo è stato sistemato — vorrei essere inteso bene in questo senso — con mezzi straordinari e in forma provvisoria.

Dirò, dunque, al collega Stefanelli, il quale vorrebbe che si mettesse nell'articolo 5 la chiara indicazione che solo gli Enti di diritto pubblico sono facoltizzati a fare le aperture di credito provvisorie, cioè quelle che sono tipicamente anticipazioni, che tutto questo non so quale principio di carattere teorico soddisferebbe; di fatto, darebbe nuove preoccupazioni a chi deve procurarsi i mezzi per pagare stipendi e forniture, mentre il Parlamento è in ritardo nel legiferare in proposito. Per cui io chiedo scusa al senatore Stefanelli se dico: Ferrovie e Poste desiderano essere autorizzate a prendere quattrini dove li trovano nel mondo bancario. Questa è la ragione pratica in forza della

5^a COMMISSIONE (Finanze e Tesoro)119^a SEDUTA (2 marzo 1967)

quale, questo articolo 5, noi dovremmo approvarlo nel testo che il Governo ha redatto e che ci è pervenuto dalla Camera dei deputati.

G I G L I O T T I . Oltre al senatore Stefanelli, la stessa tesi è stata sostenuta anche dal collega Salerni.

S A L E R N I . Sì, ma con certe cautele e certe limitazioni.

M A R T I N E L L I , *relatore*. Il collega Bertoli ha portato qui una questione che io non ho affatto rifiutato di esaminare nelle mie succinte considerazioni introduttive della discussione e cioè quella della natura dei disavanzi di queste gestioni, in modo particolare delle gestioni dell'Amministrazione delle ferrovie.

Io dico che quel problema esiste: ho fatto per due anni il Presidente della Commissione trasporti dell'Assemblea parlamentare europea e quando noi tentavamo di interpretare gli articoli 75, 76, 78 e 79 del Trattato di Roma che ha istituito la Comunità, miravamo sempre a distinguere tra il costo in condizioni di competitività, che io in questo caso dico economico, ma dovrei dire economico-funzionale, da quello che sono i servizi che lo Stato deve dare perchè la gente che si trova in zone disagiate possa muoversi. Si era arrivati (esprimo la mia opinione) ad un concetto di questo genere: si diceva che l'onere sociale, quell'onere che per esempio l'Azienda dei trasporti si assume allo scopo di porre tutti i cittadini — utenti o no che vivono e operano in zone disagiate — in eque condizioni di muoversi e operare, questo costo non economico non poteva andare a carico dell'Azienda se la si voleva amministrare con criteri puramente economici, ma doveva toccare alla collettività, se la collettività, cui incombono premienti doveri di solidarietà, volesse ispirare il suo agire proprio a ragioni di solidarietà. Quando sento parlare per esempio del riordino dell'Azienda dei trasporti, penso che il riordino non consista solo nel tagliare i rami secchi in senso economico, perchè allora bisognerebbe negare che l'Azienda abbia dei fini sociali che deve assolvere, ma si tratta di

vedere in quale modo più razionale questi fini sociali debbano essere assolti. Questo problema non possiamo risolverlo qui, perchè qui non stiamo risolvendo il problema della gestione ispirata a fini sociali. . .

B E R T O L I . Però il modo in cui il Governo si propone di finanziare il disavanzo, va in una direzione contraria a quella che risponde a questa esigenza.

M A R T I N E L L I , *relatore*. Io, infatti, ho chiesto: fino a quando le strutture di bilancio supporteranno questo peso?

In definitiva, ho espresso questo concetto ricavato dalle dichiarazioni fatte dal Sottosegretario Agrimi alla Camera dei deputati: se si tratta di una situazione eccezionale transitoria, questa procedura può essere accolta (ho anche detto che al transitorio do il valore di un quinquennio, non di meno), ma dicendo questo evidentemente non accetto *in toto* che quello sia il modo di conduzione dell'Azienda.

Ad un certo momento, coloro i quali rior-dineranno l'Azienda dovranno sceverare quelli che sono i costi di una gestione economica da quelli che sono i costi di una gestione sociale: i costi di una gestione sociale devono fare capo al bilancio dello Stato. Qui sul tavolo abbiamo il problema di finanziare i disavanzi che si sono prodotti.

Voglio ripetere ai colleghi che hanno, con una certa diffidenza, accennato agli Istituti che hanno effettuato anticipazioni, che fortunatamente queste anticipazioni ci sono state, altrimenti come avrebbe potuto pagare l'Azienda delle ferrovie? Ritardando le fatture finchè lo poteva, ma ci sono capitolati e ci sono impegni, per il resto raccogliendo dovunque avesse trovato mezzi. Allora come fare? Diceva il collega Bertoli: invece di obbligazioni, non si possono emettere Buoni del Tesoro? Ho qui sotto gli occhi il conto riassuntivo del Tesoro al 31 dicembre 1966 e rilevo che i buoni del tesoro poliennali, che a fine 1965 ammontavano a 1.835 miliardi di capitale, a fine 1966 ammontavano a 2.470 miliardi; 635 miliardi sono stati emessi e sottoscritti in più nel 1966, ma — e questa considerazione l'ha fatta giustamente il collega Pecoraro — non è che si emettano dei titoli

che il mercato non assorbe. La situazione dei titoli di proprietà delle Aziende di credito e Istituti centrali di categoria — come si rileva dal Supplemento al Bollettino della Banca d'Italia del 21 febbraio 1967 — era di 7.614,9 miliardi al novembre 1966, mentre l'anno precedente, e cioè al dicembre 1965, la stessa situazione era di 6.183,9 miliardi; e in queste cifre i buoni ordinari del tesoro appaiono rispettivamente per miliardi 2.007 nel 1965 e 2.099 nel 1966. Ora sembra che ci sia una certa attesa per le obbligazioni ferroviarie; il risparmiatore vuole anche cambiare i suoi titoli, senza poi notare che ognuno di questi titoli si presenta con una sua fisionomia, con una sua lusinga, con una sua speranza di premi, eccetera.

Quindi avrei capito che il collega Bertoli avesse chiesto: è più facile, è più sicuro convogliare risparmio coi buoni del Tesoro con le obbligazioni garantite dallo Stato? Perché questo è il vero quesito da porre, al quale deve, in una certa misura, essere subordinato il costo della raccolta. Forse — e qui rispondo al collega Pecoraro quando ha chiesto perchè le Ferrovie emettono un titolo diretto proprio e se c'era un cambiamento di metodo — io penso, ma non sono sicuro, che una emissione diretta quanto meno faccia risparmiare una parte delle provvigioni. E poichè provvigioni, spese vive, scarto e tutte le altre cose, sono all'ordine di alcuni miliardi, (addirittura centinaia di miliardi!!!), potrebbe darsi che una emissione diretta possa far risparmiare. Penso che l'onorevole Sottosegretario sarà più preciso di me al riguardo, ma una delle ragioni deve essere senz'altro questa.

Il collega Trabucchi ha sollevato una eccezione che mi ha colpito un po' e alla quale debbo confessare che non so rispondere con certezza; egli si è chiesto perchè l'ultimo articolo del disegno di legge in esame abolisca l'articolo 64 della legge 23 aprile 1966, n. 218 e non anche l'articolo 69 della stessa legge; probabilmente perchè l'articolo 64 regolava la materia che ora è regolata dal disegno di legge in esame. Ma questa considerazione vale anche per l'articolo 69 della citata legge di bilancio, che ha riferimento all'amministrazione delle poste e telegrafi. Spero, quindi, che a questa eccezione sollevata

dal collega Trabucchi possa dare esauriente risposta il Sottosegretario per il tesoro.

BERTOLI. Ma delle generazioni future, una riceve e un'altra dà; quindi, in definitiva, non pagano niente.

MARTINELLI, relatore. Nel quadro finanziario, forse; però qui tocchiamo il problema che veramente deve preoccupare il Tesoro, ma anche noi, perchè o c'è risparmio sufficiente e lo utilizziamo in questo modo, o, altrimenti, ricorriamo al risparmio estero o al prelievo fiscale o si stampa carta moneta e in questa maniera si fa la cosa più ingiusta con la quale veniamo a colpire il risparmiatore in moneta. È chiaro, dunque che questo problema deve preoccupare il Governo, ma anche noi perchè, anche se non è il caso di tenerlo presente in questa sede particolare, è evidente che dobbiamo tenere nel massimo conto il criterio del passo fatto secondo la gamba.

Ritengo di non dover dire altro in ordine alla discussione che si è svolta, non perchè non abbia colto altri motivi molto interessanti di discussione, ma perchè l'ora è piuttosto avanzata. Pertanto torno a ripetere che, nell'interesse delle due Amministrazioni per le quali questo provvedimento intende approntare mezzi, è opportuno e necessario approvare il provvedimento stesso nel modo più rapido possibile.

AGRIMI, Sottosegretario di Stato per il tesoro. Onorevole Presidente, onorevoli senatori, non è la prima volta che mi occorre di sperimentare come un disegno di legge, che ha avuto un corso più o meno rapido nella Commissione finanze e tesoro della Camera dei deputati, una volta portato all'esame di questa grande 5ª Commissione — consentitemi di ripetere con assoluta e sentita deferenza l'aggettivazione adoperata dal Presidente del Senato — assume contorni molto più ampi per il fatto che si tende ad inquadrare il provvedimento nel contesto generale della situazione economica, con tutte le conseguenze che questo comporta.

Indubbiamente per me è un grande onore partecipare a questi dibattiti, anche se vi corrisponde un onere notevole: quello di

far fronte alle penetranti e difficili obiezioni che vengono sollevate. Comunque cercherò di farlo nel migliore dei modi, rendendo più esplicite le osservazioni da me già fatte alla Camera dei deputati, che sono state ricordate dal senatore Martinelli, al quale desidero rivolgere un particolare ringraziamento sia per la sua eccellente relazione sia per la ottima replica.

Le dichiarazioni da me fatte all'altro ramo del Parlamento furono eccessivamente sintetiche e si prestano a non essere facilmente percepite nella loro implicazione logica, per cui richiedono un'ulteriore spiegazione.

Ho già accennato che questo provvedimento non è agevole a difendersi perchè non corrisponde ad alcuna linea teorica ineccepibile ma ha una base empirica provvedendo in vari modi, mediante il ricorso alla Cassa depositi e prestiti e l'emissione di obbligazioni, ad una situazione urgente, per la quale ho adoperato i due termini di transitorietà e di emergenza.

Quando ho parlato di emergenza mi riferivo soprattutto all'articolo 5, cioè alla necessità di ricorrere ad aperture di credito bancario, in attesa di poter procedere alla emissione delle obbligazioni, secondo quanto previsto dall'articolo 2, trattandosi di una operazione che comporta un notevolissimo lasso di tempo.

Come si inquadra questa transitorietà del provvedimento nell'attuale contesto che interessa queste due Amministrazioni? Innanzi tutto, devo dire che la situazione dell'Amministrazione delle ferrovie dello Stato si presenta in maniera più grave, non solo in termini di valore assoluto ma anche in termini di gestione. Comunque si tratta di due Amministrazioni che sono andate progressivamente indebitandosi e che, ad un certo momento, hanno chiesto una presa di posizione da parte del Governo; la conseguenza di questa richiesta è stato l'insediamento di una Commissione, sottratta, per così dire, ai competenti dicasteri, presieduta dall'onorevole Vice Presidente del Consiglio dei ministri. Questa Commissione, dopo molteplici riunioni, alle quali hanno partecipato rappresentanti tecnici e rappresentanti del per-

sonale, è giunta ad alcune conclusioni che hanno portato alla predisposizione di due disegni di legge di delega al Governo per il riordino dell'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni e dell'Amministrazione ferroviaria.

Ora, è appunto in vista dell'approvazione di questi disegni di legge delega e dell'ancora più laboriosa e difficile emanazione delle leggi delega che devono seguire i criteri direttivi stabiliti che è stato predisposto questo provvedimento, il quale si rende conto un po' di tutte le difficoltà ed obiezioni che sono state mosse in passato ad altri provvedimenti, così come è stato ricordato dal senatore Martinelli. Infatti, per far fronte al *deficit* delle Ferrovie e delle Poste si è fatto ricorso alla Cassa depositi e prestiti; il che ha sollevato giuste proteste e riserve da parte dei rappresentanti dei comuni, delle province e degli altri enti locali, i quali ritengono che la Cassa depositi e prestiti debba concedere finanziamenti, se non esclusivamente, in maniera preponderante a questi Enti; e poichè essa assolve a questo compito in modo parziale, giustamente l'ansia è andata crescendo tutte le volte che si è fatto ricorso a questo Istituto per ripianare il *deficit* di altri tipi di attività, come quelle delle Amministrazione delle poste e delle ferrovie.

Tenendo presente questo problema e tenendo fermo il principio di ricorrere alla Cassa depositi e prestiti il meno possibile, non gravando, quindi, in modo esclusivo su questo Istituto, con il provvedimento in discussione si è pensato di fare un passo verso un altro tipo di ripiano del *deficit*, cioè facendo ricorso al mercato finanziario mediante emissione di obbligazioni.

Si potrà senz'altro obiettare che si tratta di un modo discutibile e non opportuno. Io condivido senz'altro l'osservazione fatta dal senatore Artom che il ricorso al mercato finanziario, quando viene fatto non per spese relative ad investimenti ma per il ripiano di oneri correnti, non è opportuno. Però a questo punto io chiedo: ci sono altri modi per pagare questi *deficit*? La Commissione finanze e tesoro del Senato è in grado di suggerire un altro metodo? Se ci venisse dato qualche suggerimento in proposito, noi

siamo pronti ad accoglierlo, a valutarlo e a metterlo allo studio.

Sono state ridotte le possibilità di ricorrere alla Cassa depositi e prestiti per le ragioni che ho detto, evitando di premere troppo su questa Cassa; devo dire, però, che non è esatto che non si possa fare riferimento alla Cassa depositi e prestiti in modo assoluto; anzi devo aggiungere che per l'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni, dato che l'entità assoluta delle cifre è più modesta, si penserebbe di evitare la eventualità di emissione di obbligazioni, se possibile, facendo ricorso soltanto alla Cassa depositi e prestiti; ma non se ne può fare a meno per le Ferrovie dello Stato data l'entità della somma occorrente, alla quale non può far fronte da sola la Cassa depositi e prestiti. Non è esatto, quindi, che questo Istituto non darà una lira; non potrà dare molto e bisognerà ricorrere, pertanto, anche al modo di finanziamento stabilito nell'articolo 2, e in attesa di poter effettuare questa forma di finanziamento bisognerà avvalersi dell'articolo 5 che prevede la concessione dell'autorizzazione da parte del Ministro del tesoro a ricorrere ad aperture di credito bancario.

Incidentalmente, dico che aderisco in pieno a quanto detto dal senatore Martinelli in risposta alla proposta emersa, anche se non si è concretata in un emendamento, di limitare agli Istituti di diritto pubblico la possibilità di far riferimento a queste anticipazioni, perchè ogni limitazione del mercato cui rivolgersi rende più difficile trovare danaro a costo più basso non essendovi concorrenza fra i vari Istituti; restringere l'area non giova a far trovare un mercato che consenta un conseguimento del fine ancora più agevole.

Per quel che riguarda questa novità della emissione delle obbligazioni, alla quale hanno fatto riferimento molti onorevoli senatori che sono intervenuti nella discussione, fra i quali i senatori Stefanelli, Bertoli, Trabucchi, Artom, Salerni, Pecoraro, eccetera, che io ringrazio per il contributo dato alla nostra discussione, non saprei aggiungere nulla a quanto già detto dal senatore Martinelli in ordine ai titoli, al fatto che la novità può agevolare il collocamento presso il pri-

vato risparmiatore, e via di seguito. Devo dire, però, che per le preoccupazioni relative alle garanzie di questi titoli vi sono gli articoli 3 e 4.

Tali articoli non stabiliscono nulla di straordinario, ma precisano che le emissioni delle obbligazioni avverranno con le modalità e alle condizioni che verranno stabilite con appositi regolamenti, fissando anche quelle agevolazioni e quegli incentivi cui ha fatto poc'anzi riferimento il senatore Martinelli.

Nell'articolo 4 è poi elencata tutta una serie di modalità che conferiscono a tali titoli una dignità piena e una sicurezza per lo meno uguale a quella degli altri titoli cui vien fatto riferimento: possono essere accettati quali depositi cauzionali presso le pubbliche amministrazioni, sono ammessi di diritto alla quotazione ufficiale delle Borse valori e sono compresi fra i titoli sui quali l'Istituto di emissione è autorizzato a fare anticipazioni. Nel primo comma dello stesso articolo 4, inoltre, si fa preciso riferimento alla loro parificazione ad ogni effetto alle cartelle di credito comunale e provinciale emesse dalla Cassa depositi e prestiti.

A questo punto vi sarebbe da fare una osservazione relativa al sottile rilievo mosso dal senatore Trabucchi, a giudizio del quale, abrogandosi l'articolo 64 della legge 23 aprile 1966, n. 218, si sarebbe dovuto abrogare anche l'articolo 69 della stessa legge, e conseguentemente porsi il quesito se con detta soppressione opereremmo una modifica alla legge sul bilancio. Andando a fondo su tale punto, si potrebbe aprire un'altra grossa questione e potrebbe palesarsi la necessità di sceverare quali sono gli articoli che effettivamente attengono alla legge di bilancio. Infatti l'articolo 71, tanto per fare un esempio, disponendo che la prescrizione dei buoni postali scade il 30 giugno 1966, potrebbe far parte di una qualsiasi altra legge.

Considerato il problema sotto tale profilo e poichè la modifica di un articolo della legge di bilancio dovrebbe comportare la rimessione del provvedimento in Aula — soluzione, questa, che mi parrebbe eccessiva — invito la Commissione a non voler insistere su tale punto anche se riconosco che la questione potrebbe essere così impostata.

Tuttavia, se la Commissione ritiene che il disegno di legge possa essere perfezionato nella sua stesura — e su ciò non mi sento di potermi opporre in modo formale —, preferirei quasi che si addivenisse alla soppressione dell'articolo 7, del quale, in pratica, si poteva fare a meno. Non v'era infatti bisogno di abrogare l'articolo 64 della legge n. 218, come non c'è stato bisogno di citare l'articolo 69: anche senza tali specificazioni il provvedimento poteva essere senz'altro approvato. Comunque mi rimetto alla volontà della Commissione.

Non avrei altro da aggiungere sulla sostanza del disegno di legge, tranne che ricordare la sua urgenza, in considerazione della quale mi sono permesso di sollecitare l'onorevole Presidente perché lo inserisca al primo punto dell'ordine del giorno dell'odierna seduta. Debbo inoltre ribadire quanto ho già detto all'inizio a titolo informativo: purtroppo il *deficit* delle Ferrovie, con nota di variazione in corso di approvazione alla Camera dei deputati, è salito da 222 a 237 miliardi, mentre per le Poste — e ciò rientra nella logica cui facevo cenno poco fa — è sceso da 71 miliardi a 54 miliardi 613 milioni. Nel complesso, però, le somme delle due cifre rimangono quasi invariate, sicchè il provvedimento nella sua globalità rimane valido.

P R E S I D E N T E . Poichè nessun altro domanda di parlare, dichiaro chiusa la discussione generale.

Passiamo ora all'esame e alla votazione degli articoli.

Art. 1.

La Cassa depositi e prestiti è autorizzata a concedere all'Amministrazione delle ferrovie dello Stato ed all'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni, sui fondi dei conti correnti postali, di cui all'articolo 1 del decreto legislativo luogotenenziale 22 novembre 1945, n. 822, anticipazioni estinguibili in 35 anni al saggio vigente per i mutui all'epoca della concessione, da destinare alla copertura del disavanzo delle gestioni 1966 e 1967 delle Amministrazioni stesse risultante dagli stati di previsione

dell'entrata e della spesa approvati con le leggi di bilancio.

Gli interessi maturati prima dell'inizio dell'ammortamento saranno capitalizzati al saggio di concessione delle anticipazioni.

L'ammortamento delle anticipazioni, aumentate degli interessi capitalizzati, avrà inizio il 1° gennaio successivo al secondo anno dalla data di erogazione delle anticipazioni stesse.

(*E approvato*).

Art. 2.

L'Amministrazione delle ferrovie dello Stato e l'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni, per far fronte ai loro disavanzi di gestione per gli esercizi 1966 e 1967 sono autorizzate ad emettere obbligazioni fino a concorrenza di una somma pari, tenuto conto degli interessi relativi al periodo compreso fra la data dell'emissione e quella di decorrenza della prima cedola, al ricavo netto corrispondente alla parte di fabbisogno non coperta dalle eventuali anticipazioni della Cassa depositi e prestiti.

(*E approvato*).

Art. 3.

Le emissioni delle obbligazioni di cui al precedente articolo saranno effettuate con le modalità e alle condizioni che verranno stabilite con appositi regolamenti da approvarsi con decreto del Ministro per il tesoro, sentito il Comitato interministeriale per il credito e il risparmio.

(*E approvato*).

Art. 4.

Le obbligazioni da emettersi in forza dell'articolo 2 della presente legge sono parificate ad ogni effetto alle cartelle di credito comunale e provinciale emesse dalla Cassa depositi e prestiti.

Le obbligazioni medesime sono ammesse di diritto alla quotazione ufficiale delle Borse valori, sono comprese fra i titoli sui quali l'Istituto di emissione è autorizzato a fare anticipazioni e possono essere accettate quali depositi cauzionali presso le pubbliche amministrazioni.

5ª COMMISSIONE (Finanze e Tesoro)

119ª SEDUTA (2 marzo 1967)

Gli enti di qualsiasi natura esercenti il credito, l'assicurazione e la previdenza, nonchè gli enti morali sono autorizzati, anche in deroga a disposizioni di legge, di regolamento o di statuti, ad investire le loro disponibilità nelle obbligazioni predette.

(È approvato).

Art. 5.

In attesa di poter procedere all'emissione delle obbligazioni di cui all'articolo 2 della presente legge, l'Amministrazione delle ferrovie dello Stato può essere autorizzata, con decreto del Ministro per i trasporti e l'aviazione civile di concerto con il Ministro per il tesoro, a ricorrere ad aperture di credito bancario, da estinguersi con il ricavo delle obbligazioni suddette.

La stessa autorizzazione di cui al precedente comma può essere accordata con decreto del Ministro per le poste e le telecomunicazioni di concerto con il Ministro per il tesoro, all'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni.

(È approvato).

Art. 6.

Le obbligazioni e le aperture di credito di cui ai precedenti articoli 2 e 5 e tutti gli atti inerenti sono esenti da ogni imposta e tassa, compresa la imposta annua di abbonamento di cui all'articolo 1 della legge 27 luglio 1962, n. 1228.

L'onere relativo alle anticipazioni, alle obbligazioni ed alle aperture di credito di cui alla presente legge farà carico, per la parte di rispettiva competenza, al bilancio dell'Amministrazione delle ferrovie dello Stato ed a quello dell'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni.

(È approvato).

Art. 7.

L'articolo 64 della legge 23 aprile 1966, n. 218, è abrogato.

MARTINELLI, *relatore*. L'accurato esame del testo pervenutoci dalla Camera dei deputati ci ha in fondo permesso di arrivare a un dilemma: o l'articolo 7 rappresenta un di più, o manca l'abrogazione dell'articolo 69 della legge 23 aprile 1966, n. 218. Il suggerimento del relatore è di attenerci alla prima ipotesi, considerando superfluo l'articolo in parola. La sua soppressione, però, comporterebbe il ritorno del provvedimento all'altro ramo del Parlamento con conseguente perdita di tempo prezioso e creazione di maggiori difficoltà per le due Amministrazioni. Mi permetto pertanto di rivolgere ai colleghi l'invito ad approvare l'articolo 7 nel testo pervenuto al nostro esame.

AGRIMI, *Sottosegretario di Stato per il tesoro*. Ritengo che dopo l'autorevolissima dichiarazione dell'onorevole relatore, la Commissione possa senz'altro accettare il disegno di legge nel testo approvato dalla Camera dei deputati.

FORTUNATI. Quindi il rappresentante del Governo dichiara superfluo l'articolo 7!

AGRIMI, *Sottosegretario di Stato per il tesoro*. Faccio notare che la dichiarazione è del senatore Martinelli.

PRESIDENTE. Poichè nessun altro domanda di parlare, metto ai voti l'articolo 7 di cui ho già dato lettura.

(È approvato).

BERTOLI. Anche a nome del mio Gruppo, dichiaro che voterò contro il disegno di legge.

PRESIDENTE. Metto ai voti il disegno di legge nel suo complesso.

(È approvato).

La seduta termina alle ore 20,05.

Dott. MARIO CARONI

Direttore generale dell'Ufficio delle Commissioni parlamentari