

Ing. PAOLO BARATTA

Presidente del Consorzio di Credito
per le Opere Pubbliche

Nel trattare del finanziamento delle grandi infrastrutture di trasporto, ed in particolare delle linee metropolitane, non si può prescindere dalla situazione delle aziende di trasporto pubblico i cui deficit sono tuttora elevati nonostante il susseguirsi di provvedimenti miranti alla loro riduzione. •

Nel 1983 le spese totali delle Aziende di trasporto urbano ed interurbano sono state complessivamente L. 4.683 miliardi, delle quali L. 3.180 miliardi, il 70%, era rappresentato da spese per il personale. A fronte di queste uscite i proventi dall'utenza sono risultati pari a L. 929 miliardi. Circa dunque il 20% delle spese sono coperte dagli incassi dei passeggeri, i restanti 3.754 miliardi sono stati coperti per 3.154 miliardi (67% delle spese) a valere sul Fondo nazionale; le residue perdite per L. 600 miliardi (13% delle spese) gravano direttamente sui bilanci comunali (si veda Tab. 1).

Con la legge 151/81 (Legge quadro per l'ordinamento, la ristrutturazione ed il potenziamento dei trasporti pubblici locali. Istituzione del fondo nazionale per il ripiano dei disavanzi di esercizio e per gli investimenti nel settore) è stato indubbiamente compiuto un notevole progresso rispetto

al passato, grazie all'introduzione di norme volte ad assicurare l'erogazione di sistematici contributi statali e di stimoli ad una maggiore imprenditorialità nella gestione delle aziende.

L'obbligo di adottare strumenti previsionali e programmatici e l'obbligo della certificazione dei bilanci introdotti con successive leggi rappresentano anch'essi passi importanti in tale direzione. In

SPESE E RICAVI DELLE AZIENDE DI TRASPORTO PUBBLICO (1979 - 1983)

TRASPORTI URBANI

Tabella 1

Anni	SPESE			RICAVI				RISULTATI	
	Totale	Oneri Personale	%	Totale	Fatturato Utenza	%	Copertura Spese %	Perdite Esercizio	Perdite da ripianare
1979	1320	1016	76,97%	367	291	79,29%	22,05%	— 953	— 1159
1980	1671	1254	75,04%	460	319	69,35%	19,09%	— 1210	— 1043
1981	2043	1455	71,22%	607	372	61,29%	18,21%	— 1436	— 1218
1982	2731	1804	66,06%	2594	457	17,62%	16,73%	— 138	— 746
1983	2841	1925	67,76%	2495	563	22,57%	19,82%	— 348	— 710

TRASPORTI INTERURBANI

Anni	SPESE			RICAVI				RISULTATI	
	Totale	Oneri Personale	%	Totale	Fatturato Utenza	%	Copertura Spese %	Perdite Esercizio	Perdite da ripianare
1979	693	540	77,92%	308	146	47,40%	21,07%	— 385	— 363
1980	980	727	74,18%	435	181	41,61%	18,47%	— 545	— 487
1981	1078	773	71,71%	609	213	34,98%	19,76%	— 468	— 527
1982	1598	1076	67,33%	1412	306	21,67%	19,15%	— 186	— 597
1983	1842	1253	68,02%	1588	366	23,05%	19,87%	— 254	— 750

Elaborazioni su dati riportati da «Il Sole 24 Ore» del 9.5.1985

NOTA: I dati riportati meriterebbero analisi più dettagliate. In relazione ai diversi rapporti tra aziende ed enti locali la voce «spese» può o no comprendere alcuni importanti componenti (ad esempio ammortamenti sulle immobilizzazioni).

Convegno Internmetro : " Il Finanziamento delle Ferrovie metropolitane : metodo logre, strumenti, esperienze " - 24 settembre 1985.



tal senso hanno operato alcuni nuovi orientamenti e vincoli introdotti in materia tariffaria, ma con notevoli difficoltà e ancora in modo non sistematico. Importante appare anche la prevista destinazione di mezzi finanziari a nuovi investimenti coordinati.

Come osservato peraltro in uno studio CISPEL del gennaio 1985 ("Quanto costano i trasporti nel Lazio") il Fondo nazionale Trasporti è risultato subito inadeguato alle occorrenze. Si sarebbe incrementato tra l'altro in misura inferiore al tasso di inflazione. Non sempre soddisfacenti poi, sempre secondo quello studio, anche i criteri di ripartizione adottati.

Il deficit residuo ancora da ripianare nel 1983 era di L. 1.460 miliardi. La situazione pare aggravata ulteriormente nel 1984. Per il 1985 sono state stanziare al Fondo circa L. 4.000 miliardi. Non siamo in grado di affermare se saranno o meno sufficienti.

Si osserva che negli anni recenti le spese per il personale, che come si è visto rappresentano circa il 70% delle spese totali, hanno subito ulteriori incrementi per effetto dell'introduzione di nuove nor-

me relative agli accantonamenti per indennità di fine lavoro, ai contributi INPS ed al prolungamento dell'età pensionabile.

Anche da ciò è derivato l'insorgere di nuovi disavanzi non coperti dagli apporti del Fondo nazionale, di dimensioni talora assai rilevanti, che devono trovare copertura con oneri a carico dei bilanci degli enti locali interessati; in alcuni casi questa situazione è causa di difficoltà.

D'altro lato per ciò che riguarda la politica delle tariffe si sono adottati provvedimenti diversi nelle diverse situazioni. Mediamente però, come si è osservato, le entrate dall'utenza coprivano nel 1983 solo il 20% delle spese totali. Tale rapporto di copertura era invero progressivamente sceso nel periodo precedente dal 22% fino ad un minimo del 16,7% nel 1982 nel caso dei trasporti urbani. Con gli aumenti degli ultimi anni ci si è dunque limitati a recuperare e solo parzialmente rispetto a quella progressiva discesa (si veda Tab. 1).

Senza entrare nel merito dei singoli problemi si vuole solo rilevare come sia generalmente avvertita l'esigenza di un più preciso ed adeguato qua-

dro normativo in grado di introdurre stabili riferimenti e più precisa ripartizione degli oneri.

Si considerino ora i bilanci delle principali Aziende che gestiscono ferrovie metropolitane.

Per l'Acotral, che gestisce fra l'altro la metropolitana di Roma, pur evidenziandosi una progressiva crescita del rapporto ricavi/costi di gestione negli anni dal 1977 al 1983, grazie ai recuperi di produttività ed agli aumenti tariffari intervenuti nel periodo, i disavanzi sono andati assumendo dimensioni assai rilevanti (309 miliardi nel 1982, 378 miliardi nel 1983), con residui disavanzi non coperti dal Fondo di 49 e 53 miliardi nei due anni citati. A fine 1983 il disavanzo cumulato non coperto finanziariamente raggiungeva già i 142 miliardi.

I dati peraltro risultano notevolmente differenziati per i vari comparti aziendali. I dati relativi alle linee A e B della metropolitana evidenziano ad esempio rapporti ricavi/costi di gestione più favorevoli e pari, per gli anni 1982 e 1983, rispettivamente a 27,62 e 38,76. Va però osservato che l'ACOTRAL ha in concessione solo l'esercizio delle due linee di metropolitana; il suo bilancio non comprende costi derivati dagli immobilizzi.

IL FINANZIAMENTO DELLE FERROVIE METROPOLITANE

Diverso il caso dei bilanci dell'ATM — Azienda Trasporti Municipali di Milano che evidenziano, seppure in parte ancora in via provvisoria, anche gli investimenti in opere civili, infrastrutture e macchinari, oggetto di conferimento da parte del Comune o comunque in attesa di conferimento (metropolitana).

Il bilancio ATM contabilizza ammortamenti proporzionali ai valori dei beni conferiti e pagamenti al Comune di interessi sul residuo non ammortizzato. In particolare: le immobilizzazioni in attesa di conferimento relative a linee ed impianti della metropolitana figurano nel bilancio ATM con un valore di carico, indicato orientativamente all'azienda dal Comune, già pari a 120 miliardi, e ora pari a 204 miliardi dopo l'applicazione della legge di rivalutazione monetaria n. 72/83. Le altre immobilizzazioni tecniche ammontano a circa 534 miliardi a fine 1984.

I relativi ammortamenti sono peraltro calcolati sui valori al netto di rivalutazioni, con l'applicazioni di coefficienti pari al 50% di quelli fiscalmente consentiti. Il materiale rotabile delle linee metropolitane ed i jumbo trams sono ammortizzati in 40 anni, con riferimento alla durata economico-tecnica

dei veicoli. Non sono sottoposti ad ammortamento i valori riferiti alle sedi delle linee metropolitane in quanto assimilabili a beni demaniali. Il conto economico accoglie le spese di manutenzione relative.

Almeno nel caso ATM, i disavanzi dipendono anche da costi relativi a beni di investimento, oltre che dai costi di manutenzione dei beni stessi. Deve comunque essere sottolineato come, per le linee

ATM - PARAMETRI ECONOMICI (Valori medi per passeggero)						
Anni	Costo di esercizio per passeggero	Variazione %	Prodotto del traffico per passeggero	Variazione %	Disavanzo per passeggero	Variazione %
1975	313,74		77,35		236,39	
1976	393,34	+ 25,37	76,43	— 1,19	316,91	+ 34,06
1977	412,28	+ 4,82	86,85	+ 13,63	325,43	+ 2,69
1978	453,77	+ 10,06	117,54	+ 35,34	336,23	+ 3,32
1979	496,52	+ 9,42	119,03	+ 1,27	377,49	+ 12,27
1980	584,41	+ 17,70	117,27	— 1,48	467,14	+ 23,75
1981	627,51	+ 7,37	120,65	+ 2,88	506,86	+ 8,50
1982	779,54	+ 24,23	162,90	+ 35,02	616,64	+ 21,66
1983	949,13	+ 21,76	255,27	+ 56,70	693,86	+ 12,52
1984	1052,95	+ 10,94	278,06	+ 8,93	774,89	+ 11,68

Fonte: bilanci ATM

ATM - COPERTURA DEI COSTI DI ESERCIZIO (Prodotti del traffico/costi)			
Anni	%	Anni	%
1975	24,65	1980	20,07
1976	19,43	1981	19,23
1977	21,07	1982	20,90
1978	25,90	1983	26,90
1979	23,97	1984	26,41

Fonte: elaborazioni su dati di bilancio dell'ATM



della metropolitana, i valori a bilancio sono di non rilevante entità, in particolare se confrontati con gli attuali costi di costruzione.

Senza scendere nell'esame particolareggiato delle singole voci di bilancio, qui preme inoltre sottolineare come i recuperi di produttività abbiano consentito di contenere gli aumenti dei costi negli ultimi anni. I disavanzi di gestione residui dopo l'intervento del Fondo nazionale sono peraltro risultati di circa 27 miliardi nel 1983 e di 42 miliardi nel 1984. Per l'84 era previsto l'incasso di un contributo integrativo di circa 40 miliardi tale da ridurre il deficit a carico del Comune.

Se dal lato del contenimento dei costi si deve evidenziare un notevole impegno, l'incremento dei ricavi, legato ai livelli delle tariffe ed all'andamento del traffico, non risulta altrettanto soddisfacente. L'introito medio per passeggero è infatti risultato di 225 lire nel 1983 e di 278 lire nel 1984. Le tariffe agevolate riducono infatti a circa la metà gli introiti medi per passeggero rispetto al costo del biglietto normale (L. 500).

Per quanto riguarda più in particolare le sole metropolitane, i raffronti tra i dati ATM e quelli di al-

tre città europee evidenziano per Milano una maggiore incidenza percentuale del costo del lavoro e, soprattutto, una minore incidenza dei ricavi del traffico; un peso fondamentale hanno comunque anche all'estero gli apporti delle autorità pubbliche. Tali dati evidenziano inoltre come il grado di copertura dei costi dell'ATM sia decisamente basso.

Anche se sulla significatività di tali confronti si può nutrire qualche dubbio per le diverse realtà e caratteristiche operative poste a confronto, appare indubbio come le politiche tariffarie seguite in Ita-

1983	COSTI	RICAVI GESTIONE	% DI COPERTURA
Amburgo	175,2	96,0	54,79
Barcellona	10097	4199	41,59
Londra	357,2	273,6	76,60
Parigi	7880	3083	39,12
Lisbona	1443	886,2	61,41
Rotterdam	173,9	26,4	15,18
Madrid	14259	7470	52,39
Milano	125,7	36,2	28,80

Fonte: International Metropolitan Railways Committee

(I dati relativi a Milano sono espressi in miliardi di lire; i dati relativi alle altre città sono espressi nelle rispettive valute nazionali, in milioni).

lia accentuano le dimensioni dei deficit a carico dell'autorità pubblica, trasferendo dall'utente al contribuente la parte preponderante del costo del servizio.

Appare opportuno passare in rapido esame i principali interventi legislativi che hanno finora regolato i finanziamenti dei trasporti urbani di tipo metropolitano.

Tali interventi sono stati complessivamente limitati o, per lo più, a carattere specifico.

Se si escludono infatti gli interventi speciali per le linee A e B della metropolitana di Roma (R.D.L. n. 828/38, L. n. 1145/59 e relativi provvedimenti integrativi) e se si esclude anche l'istituzione del Fondo per gli investimenti previsto dalla legge 151/81 (c.d. piano autobus) che non ha di fatto interessato gli investimenti per le metropolitane e che comunque ha fatto registrare difficoltà applicative, il primo ed unico intervento legislativo con ambizioni di organicità in materia di metropolitana risale al 1969. Di tale anno è infatti la legge n. 1042 concernente la costruzione e l'esercizio di ferrovie metropolitane.

Tale legge ne riserva la costruzione e l'esercizio

IL FINANZIAMENTO DELLE FERROVIE METROPOLITANE

alla competenza dei Comuni o loro Consorzi e prevede la possibilità per tali enti di assumere direttamente il servizio mediante una Azienda Speciale (ai sensi del T.U. n. 2578/25), ovvero di accordare la concessione a favore di enti pubblici o loro consorzi ovvero di società a prevalente capitale pubblico.

La legge regola inoltre le modalità di approvazione del piano dei trasporti da elaborare al fine del coordinamento delle linee metropolitane con le ferrovie e con gli altri modi di trasporto, nonché quelle per l'approvazione dei progetti realizzativi.

La citata legge prevede poi, a favore dei comuni con popolazione non inferiore ai 400.000 abitanti, la concessione di un contributo statale annuale per trenta anni a favore del concessionario, in misura non superiore al 6% delle spese per la costruzione della linea e per la provvista del materiale rotabile e di esercizio; autorizza inoltre gli enti che ottengono il contributo a contrarre mutui per una durata massima di 30 anni con istituzioni creditizie, previdenziali ed assicurative o ad emettere proprie obbligazioni, prevedendo che siano assistiti dalla garanzia dello Stato.

Se è vero che con la legge del 1969 sono state introdotte speciali norme per il finanziamento delle ferrovie metropolitane, a parere di chi scrive, i successivi provvedimenti legislativi riorganizzativi della finanza locale hanno fatto venir meno il carattere straordinario di quelli precedenti riconducendoli nella normativa generale. Questa prevede il divieto di contrarre nuovi mutui se l'importo degli oneri per interessi sommato a quello dei mutui precedentemente contratti supera il 25% delle entrate degli enti locali relative ai primi tre titoli del bilancio di previsione dell'anno; e pone a carico dello Stato una quota volta a volta determinata dalla legge finanziaria degli oneri per mutui contratti nell'esercizio.

Data inoltre la situazione di deficit delle aziende di trasporto pubblico dei grandi centri urbani, non trova pratica applicazione la norma, sempre del 1977, che prevede la possibilità di assunzione di ulteriori mutui in eccedenza ai limiti suddetti per le aziende autonome degli enti locali con bilanci in pareggio.

Si deve infine ricordare il più recente provvedimento con il quale (L. 131/83), nell'ambito degli inter-

venti a favore della finanza locale, i comuni di Milano, Torino, Roma, Genova e Napoli sono stati autorizzati a contrarre mutui per complessivi 200 miliardi all'anno negli esercizi 1983-1985 con la Cassa DD.PP. e la Direzione Generale degli Istituti di Previdenza del Ministero del Tesoro per la realizzazione di linee metropolitane.

Anche tale norma appare di utilità complessivamente limitata sia per l'importo contenuto delle somme in gioco, sia perché non modifica il limite complessivo già citato all'indebitamento dei comuni, ma unicamente offre opportunità di una diversa sua composizione; il tutto nell'ambito di una legislazione che sostanzialmente non distingue come possibilità di indebitamento il caso delle ferrovie metropolitane da quello di qualunque altro intervento infrastrutturale.

Fino ad oggi l'intervento degli istituti di credito speciale ha sostenuto lo sforzo degli enti locali interessati per il finanziamento delle spese di realizzazione delle linee metropolitane, in parte solo con finanziamenti in base alla legge n. 1042 (mutui con garanzia statale e sconto di annualità), in via principale con interventi ordinari a favore degli enti lo-



cali destinati ai suddetti investimenti nell'ambito della legislazione generale vigente per la finanza locale. Un contributo è stato anche fornito per la copertura dei disavanzi di gestione delle aziende municipali.

Se il quadro normativo rimarrà quello attuale anche il ruolo degli istituti non potrà sostanzialmente discostarsi da quello finora svolto, sia come strumenti operativi, sia come entità degli interventi.

Appare evidente come ciò sia assolutamente insufficiente per consentire la realizzazione di programmi di più ampio respiro e potrà essere solo di aiuto per il completamento degli investimenti in corso, limitati dagli attuali rilevanti costi di realizzazione di linee metropolitane e dai vincoli di indebitamento posti agli enti locali. (Basti infatti pensare che a dicembre 1984 i prezzi di concessione per un sistema di metropolitana tradizionale erano stimati pari a 120 miliardi per chilometro, così suddivisi: opere civili 58%, impianti 21%, materiale rotabile 21%. Indicativi in tal senso appaiono i dati forniti recentemente alla stampa dal Comune di Roma circa le spese previste per gli investimenti in corso. Per il prolungamento della li-

nea B della metropolitana il costo preventivato in 467 miliardi nell'83 è cresciuto oggi a 1026 miliardi, dei quali solo 280 già pagati dall'amministrazione comunale. Il completamento dei lavori è previsto per il 1989. Se a tale importo si aggiungono 455 miliardi preventivati per la ristrutturazione dell'attuale linea B, 120 miliardi per l'acquisto di nuove vetture e 400 miliardi per il prolungamento della linea A si arriva ad un pacchetto di 2000 miliardi cui difficilmente il Comune sarà in grado di far fronte da solo).

Ove si voglia porre il problema della realizzazione di più ambiziosi programmi sarà opportuno riconsiderare complessivamente il quadro normativo e soprattutto chiarire quale debba essere il riparto degli oneri relativi.

Un contributo positivo potrà essere ottenuto innanzitutto attraverso la realizzazione di un quadro di interventi integrati che permettano il conseguimento di significative economie attraverso una migliore progettazione congiunta di diverse iniziative e, soprattutto, pensando le ferrovie metropolitane non solo come strumento di collegamento sotterraneo all'interno dei centri urbani esistenti, ma come stru-

mento di valorizzazione del territorio. Ciò consentirebbe risparmi di costi realizzativi (metropolitana a cielo aperto) e favorirebbe eventualmente l'acquisizione di parte degli incrementi di valore delle aree interessate.

Ma occorre perseguire con impegno l'obiettivo di una sempre maggiore imprenditorialità delle aziende di trasporto pubblico, definendo nel contempo un quadro di certezze per quanto riguarda le entrate: i trasferimenti da parte dello Stato, i trasferimenti a carico degli enti locali, le entrate a carico dell'utenza. Occorre prevedere un quadro più coraggioso nelle politiche tariffarie per consentire l'effettivo pareggio dei conti. Occorre cioè fissare con chiarezza le regole dell'economia di queste aziende e rispettarle nel tempo.

Le cifre in gioco sono di dimensioni enormi, le incertezze, le imprecisioni ed i ritardi finiscono per rendere inaffidabile qualsiasi programma e quindi impraticabile una corretta azione di anticipazione di risorse da parte degli intermediari.

L'esigenza di un quadro di riferimento di certezza appare condizione necessaria tanto più se si ipotizzano, come si ode di quando in quando, con-

IL FINANZIAMENTO DELLE FERROVIE METROPOLITANE

corsi diretti del risparmiatore privato al finanziamento di queste opere.

Il precedente delle autostrade, realizzate col sostegno fondamentale del sistema creditizio ma sulla base di forme di garanzia non precise, deve essere in proposito di utile insegnamento.

Se tale nuovo e certo quadro di riferimento sarà realizzato gli istituti non mancheranno di svolgere il loro ruolo di intermediari; la fantasia circa le forme tecniche di questa intermediazione potrà appieno manifestarsi una volta realizzati i presupposti economici del finanziamento creditizio.

