

V.

SEDUTA DI MARTEDÌ 4 OTTOBRE 1966

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **SULLO**

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 16,30.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'esame dello stato della finanza locale in Italia.

Abbiamo il piacere questa sera di accogliere tra di noi il segretario generale della Confederazione della municipalizzazione, dottor Giacchetto, il quale dedica tutta la sua attività alla municipalizzazione, sul piano organizzativo come politico. Ho lasciato alla discrezione della Confederazione di farsi rappresentare stasera alternativamente (o insieme) dal Presidente, senatore Spagnoli, e dal segretario generale Giacchetto. Sia per le esigenze dell'alto ufficio di Ministro, sia, evidentemente, per lasciare più libera la Commissione, il senatore Spagnoli ha preferito che oggi, a presentare il punto di vista della Municipalizzazione, ci fosse il dottor Giacchetto, al quale rivolgo un cordiale saluto ed un ringraziamento.

Come già nei confronti degli altri funzionari nel corso dei precedenti interrogatori, lasciano libero il dottor Giacchetto di orientare la prima parte della sua esposizione secondo il suo particolare punto di vista che, ho motivo di credere, rispecchierà quello della Confederazione. Non sfugge alla Commissione che vi è un interesse rilevante all'audizione di oggi per ragione oggettiva: dei circa 400 miliardi di lire che, normalmente, rappresentano, almeno negli ultimi anni, il passivo degli enti locali, quanto alle spese correnti, un quarto circa ha origine dalla gestione delle aziende municipalizzate. Tuttavia, a bene indagare, questo dato riguarda nella assoluta prevalenza un settore solo delle aziende municipalizzate: quello dei trasporti. Secondo i dati del 1965, infatti, a fronte di un utile di 2 miliardi e 688 milioni, nei vari settori della municipalizzazione, vi era una perdita di 113

miliardi di lire. Il 100 per cento delle aziende (42 su 42) era in perdita nel settore dei trasporti per 103 miliardi ed il cento per cento delle aziende, 7 su 7, era in perdita nel settore delle centrali del latte, per 6 miliardi e 264 milioni. Per gli altri settori le cifre erano modeste e quasi equilibrate.

Ecco il motivo dello speciale interesse nei confronti della municipalizzazione, che peraltro non è di carattere strettamente contabile. La nostra indagine forse soltanto per un errore di nomenclatura è diretta all'esame della finanza locale. In verità, il compito è più vasto, poiché investe la struttura ed il funzionamento degli enti locali. Ci occupiamo di finanza locale per quel tanto che è indispensabile per inquadrare problemi più complessi. La nostra è una indagine strumentale che parte dal dato finanziario dei comuni per arrivare alle strutture istituzionali. Dalla relazione del 1° luglio 1966 della Confederazione delle aziende municipalizzate abbiamo appreso come questa abbia il proposito di andare oltre l'aspetto finanziario. La relazione del presidente confederale Spagnoli parla esplicitamente dei rapporti tra municipalizzazione e programmazione. Una estesa trattazione è dedicata alle aziende dei trasporti, laddove è messa in luce dal senatore Spagnoli la possibilità che, qualora le previsioni dei paragrafi 16 e 24 della nota aggiuntiva del programma di sviluppo economico 1965-1969 si realizzino (vale a dire che si sottraggano a dimensione puramente municipale le aziende dei trasporti), si verifichino conseguenze spiacevoli, inaccettabili sul piano delle municipalizzate.

Chiediamo al dottor Giacchetto di esprimere liberamente il punto di vista della Confederazione, ed anche il suo personale pensiero, su questo problema. Dal momento che diamo per acquisiti documenti pubblicati, ci

attendiamo dal nostro ospite un discorso pratico su quello che il Parlamento può « mettere in cantiere » e su quello che l'esecutivo può disporre, a lungo o a breve termine.

GIACCHETTO, *segretario generale della Confederazione della municipalizzazione*. Desidero ringraziare il Presidente per le sue cortesi parole e la Commissione tutta per avermi permesso di esporre nella sede più qualificata quelli che sono i nostri problemi e le nostre esigenze. Al mio ringraziamento personale si aggiungono dunque quello del Presidente della Confederazione, senatore Spagnolli e quello della Confederazione che rappresento.

Desidero ricordare che i servizi pubblici degli enti locali dei quali la nostra Confederazione si occupa (ed è questo uno dei motivi per il quale la Confederazione cambierà la denominazione da Confederazione della municipalizzazione in Confederazione dei servizi pubblici degli enti locali) sono molteplici. Alla Confederazione fanno infatti capo le gestioni in economia, dirette dai comuni, le aziende speciali, — che sono quelle che più propriamente passano sotto il nome di municipalizzate — i consorzi municipalizzati, le società per azioni ed alcuni enti autonomi, come l'Ente siciliano per gli acquedotti, l'Ente siciliano dell'elettricità, l'Ente sardo di elettricità e, fino ad un certo momento, l'Ente Autonomo per l'Acquedotto Pugliese. Senza fare l'elencazione completa di tutte le gestioni, ricordo soltanto che moltissime sono le attività di carattere economico relative ai servizi pubblici che sono gestiti dagli enti locali anche se le principali sono quelle ormai note: trasporti, elettricità, gas, acquedotti, nettezza urbana, centrali del latte, ecc. Il nostro settore è regolato da una legislazione largamente superata e precisamente dal testo unico del 1925 che ha leggermente modificato il vecchio testo unico del 1903. Senonché questo testo unico del 1925 non ha un suo regolamento e quindi la vita delle aziende deve essere regolata sulla base di un regolamento che risale al 1904. Di qui la contraddittorietà e le difficoltà interpretative e di vita delle aziende medesime. Sulla consistenza economica dei nostri settori darò ora alcune cifre. Il valore degli impianti è di 924 miliardi, di cui però il 60 per cento riguarda il settore elettrico. I ricavi sono 351 miliardi, di cui un terzo è relativo al settore elettrico, ed un terzo al settore dei trasporti. I dipendenti sono 91 mila, di cui il 70 per cento è composto dal personale del settore

trasporti. I risultati di gestione: su 192 servizi censiti alla fine del 1965, 95 erano in pareggio, e 97 in perdita, mancavano però i dati di 19 servizi. Gli utili erano 2,6 miliardi, ed il *deficit* di 113,6, di cui 103 per i trasporti.

Devo però ricordare che oltre agli utili, provenienti prevalentemente dal settore elettrico, per quanto modesti, vanno aggiunti gli interessi sui fondi di dotazione, che sono piuttosto rilevanti e che noi non abbiamo contabilizzato. Basta pensare che la sola azienda elettrica di Milano nel 1965 ha contabilizzato oltre 11 miliardi di interessi sul fondo di dotazione.

Per quanto riguarda l'incidenza delle risultanze di gestione sui bilanci dei comuni, bisogna fare alcune distinzioni, in quanto alcuni servizi pubblici fanno parte di aziende miste, aziende che sono abbastanza numerose soprattutto nel nord (per esempio a Brescia, Trieste e Vicenza). In questi casi di gestione unica di più servizi, il *deficit* di alcuni è compensato dagli utili degli altri; esiste quindi una certa forma di compensazione.

Proseguendo nel nostro esame, riscontriamo che in alcuni comuni non deficitari, il disavanzo delle loro aziende municipalizzate non concorre a rendere deficitario il bilancio del comune; per contro esistono comuni deficitari le cui aziende sono in pareggio. L'aspetto più grave della questione è rappresentato dai comuni deficitari il cui *deficit* è determinato prevalentemente, se non esclusivamente, dalle aziende municipalizzate. Per il 1962, a tale anno risale l'ultimo nostro calcolo, abbiamo appurato che essendo il disavanzo totale delle aziende di 46 miliardi, incideva sul disavanzo dei comuni non capoluoghi (190 miliardi) soltanto per l'8 per cento, mentre per quanto riguarda i grandi comuni — è questo un altro aspetto caratteristico della situazione — il disavanzo delle aziende incideva per il 34,24 per cento, ed a Roma e a Napoli addirittura per il 51 per cento, per cui possiamo dire che il disavanzo di questi ultimi comuni era determinato prevalentemente dal *deficit* delle aziende municipalizzate.

Per quanto riguarda in particolare Napoli e Roma posso fornire dei dati più precisi: su 59 miliardi di disavanzo economico dei due comuni, nel 1962, il disavanzo delle aziende municipalizzate, era di 25,8 miliardi, cioè il 51,75 per cento. Per quanto concerne il *deficit* di tutte le altre aziende municipalizzate, escluso cioè il settore dei trasporti, abbiamo riscontrato che, nel 1962, l'incidenza

relativa era soltanto del 2,8 per cento sui disavanzi complessivi dei rispettivi comuni.

Come giustamente ha suggerito l'onorevole Presidente, mi soffermerò ora in primo luogo sulle cause della disfunzione del settore più importante, quello dei trasporti, cause che sono prevalentemente esterne, cioè non dipendenti dalla gestione.

La prima causa esterna è il fortissimo aumento della popolazione dei centri urbani. Basti ricordare che mentre la popolazione italiana dal 1951 al 1961 è aumentata di ben 3 milioni, quella dei centri urbani si è accresciuta di circa 2 milioni e 800 mila, per cui possiamo dire che il 90 per cento dell'aumentata popolazione si è riversato nelle grandi città. Di qui la necessità di un enorme sviluppo dei trasporti urbani. Dalla relazione della nostra federazione dei trasporti rileviamo dei dati estremamente significativi al riguardo: per esempio, fatto 100 il 1947, abbiamo registrato nel 1965 un aumento a 282 delle linee esercite e un aumento delle vetture a 187, mentre il numero indice delle lunghezze di esercizio è passato addirittura a 387. Il numero dei viaggiatori trasportati è invece passato da 100 a 125; quindi, per trasportare soltanto un 25 per cento di passeggeri in più, si è dovuto più che triplicare la lunghezza delle reti di esercizio.

Nello stesso periodo l'indice di aumento del personale è passato invece soltanto a 144, soltanto quindi il 44 per cento rispetto all'aumento del numero delle vetture e della lunghezza di esercizio delle linee di trasporto dianzi citato.

È vero però che l'aumento del costo per agente è aumentato notevolmente, tanto che l'indice è giunto a 562, ma ciò corrisponde all'aumento del costo del lavoro che si è verificato praticamente in tutti i settori, e sul quale torneremo in seguito. Per quanto riguarda il numero dei passeggeri, la diminuzione è particolarmente significativa, soprattutto nei grandi centri. A tale proposito, ho portato con me una schedina — che metto a disposizione degli onorevoli parlamentari — pubblicata recentemente dall'A.T.A.C. Da essa risulta che dal 1958 al 1965 mentre la popolazione, a Roma, è aumentata da 1 milione a 919 mila persone, a 2 milioni e 514 mila, il numero dei passeggeri è esattamente diminuito nella stessa misura e cioè mentre nel 1958 i passeggeri trasportati erano 2 milioni e 700 mila, oggi sono 1 milione e 960 mila. Ciò significa che in media ogni abitante, nell'anno, oggi compie 288 viaggi, contro i 528 del 1955.

Tutto ciò comporta un'estrema onerosità nella gestione del servizio, aggravata dalla notevole diminuzione della velocità commerciale dei mezzi di trasporto. Altra caratteristica fondamentale avvertita dalle aziende di trasporto di tutte le grandi città, è il moto pendolare, nel senso che mentre una volta il movimento era abbastanza bene distribuito nel corso della giornata, oggi è concentrato nelle cosiddette ore di punta del mattino o del pomeriggio e della sera.

Altra causa esterna del dissesto dei trasporti urbani è quella del costo dei biglietti, ovvero delle tariffe dei mezzi pubblici che non possono essere troppo elevate, altrimenti tutti troverebbero più conveniente munirsi di un proprio mezzo di trasporto con le immaginabili conseguenze per la già caotica circolazione.

Infine, bisogna considerare un altro aspetto: una relativa incompressibilità dei costi. I costi di queste aziende non sono assoggettabili ad una forte riduzione come lo possono essere in una industria manifatturiera, in cui l'elettronica, la meccanizzazione, l'automazione possono portare notevoli contrazioni di costo. L'unica direttrice che si può seguire è quella del cosiddetto agente unico. Ma anche in questo caso, incontriamo difficoltà di ordine tecnico, tanto è vero che gli ispettorati della motorizzazione negano la facoltà di adozione dell'agente unico sia nelle linee filoviarie sia nei mezzi di trasporto più pesanti.

A conclusione di questo discorso, sulla base delle constatate difficoltà di ordine esterno, anzitutto si deve rilevare che l'iniziativa privata non trova più alcuna convenienza ad esercitare aziende di trasporto pubblico; tanto è vero che a Catania, non più di due anni fa (e l'onorevole Azzaro lo ricorderà), le imprese private di trasporto hanno abbandonato completamente ai pubblici poteri locali la gestione di questa attività, che per esse non era più redditizia.

Infatti, la municipalizzazione, che è piuttosto ridotta in altri settori — nel settore del gas, ad esempio, si ha il 25 per cento circa della distribuzione — nel settore dei trasporti raggiunge il 90-95 per cento. L'iniziativa privata, dunque, non ha possibilità di esplicarsi in questo campo.

Del resto, che la crisi abbia delle cause esterne è dimostrato dal fatto che anche la società concessionaria delle autolinee si trova in grandissime difficoltà. Un mese e mezzo fa, nel corso dell'assemblea di questa associazione è stato denunciato un passivo di 14 miliardi.

La crisi inoltre si registra in tutte le città sia del nostro come degli altri paesi.

Un'altra caratteristica è quella appunto che il costo di questo servizio è particolarmente elevato nelle grandissime città. Nell'ultimo numero della nostra rivista (giugno-luglio 1965) abbiamo pubblicato i dati relativi al disavanzo per abitante delle aziende di trasporto dei comuni capoluogo. Abbiamo potuto dividere le città esattamente in tre gruppi. Il primo gruppo comprende le città con oltre 300.000 abitanti; il secondo gruppo, da 100.000 a 300.000 abitanti; il terzo gruppo, con meno di 100.000 abitanti. Mentre il primo gruppo accusa disavanzi per abitante che (fatta eccezione per Firenze) vanno dalle 3.500 lire alle 11.400 lire, il secondo gruppo accusa disavanzi che vanno dalle 750-1.000 lire alle 2.300 lire, ed il terzo gruppo infine dalle 164 alle 1.600 lire. Ciò dimostra che con l'aumento della popolazione delle città il servizio è più oneroso e ciò perché deve essere più esteso.

Aggiungo poi che il disavanzo è fortemente aumentato rispetto al 1963. Nel primo gruppo di città, il disavanzo ha raggiunto 16.611 lire per abitante a Roma, 15.594 lire a Napoli, 8.482 lire a Bologna, 7.157 lire a Firenze, 5.636 lire a Venezia, 5.224 lire a Torino. Negli altri gruppi, il disavanzo esiste ugualmente, ma è sempre inferiore, se riferito al numero degli abitanti.

Accanto alle cause di ordine esterno, abbiamo naturalmente delle cause di ordine interno, che derivano dalla normativa che regola il settore dei servizi pubblici municipalizzati. Anzitutto, esiste una incertezza interpretativa delle norme, derivante dal fatto che — come ho detto all'inizio — l'ultimo testo unico risale al 1925, mentre il regolamento risale al 1904. In secondo luogo, uno dei punti, secondo me, focali della crisi della gestione pubblica dei servizi da parte degli enti locali è una notevole confusione di poteri e di responsabilità fra l'amministrazione locale e l'azienda derivante dalle predette norme di legge e regolamentari.

In altre parole, vi sono dei poteri che appartengono all'una e all'altra, senza che vi sia quella distinzione per la quale la responsabilità politica faccia capo all'organo politico (che deve anche valutare il costo economico della scelta politica) e la gestione dell'impresa investe la responsabilità esclusivamente economica dell'impresa. In questo modo, si viene a determinare una politica, ad esempio, tariffaria, di cui l'azienda non ha alcuna responsabilità, e di cui deve soppor-

tare gli oneri e direi anche la vergogna. C'è, invece, una politica di gestione economica che spetta all'azienda, ma sulla quale o non si esercita un sufficiente controllo da parte dell'amministrazione comune o una eccessiva ingerenza. Di qui derivano molte disfunzioni che concorrono a determinare non i prevalenti disavanzi giustificati da ragioni esterne, ma quei disavanzi che trovano la loro causa in questi altri fattori. In questo modo, non appare chiaro nei bilanci delle aziende né quello che è il risultato di un servizio sociale reso alla collettività né quello che invece potrebbe essere il risultato di una non oculata gestione dell'azienda.

Mi richiamo alla conclusione cui si dovrà pervenire: distinzione di compiti e responsabilità e quindi distinzione nella imputazione degli oneri, con un esempio.

Ho ricevuto proprio in questi giorni il rapporto al Ministro dell'*équipement* francese da parte dell'azienda dei trasporti pubblici di Parigi. In essa sono messi in evidenza, con estrema chiarezza, i risultati che si avrebbero se vi fosse anche nelle nostre aziende questa netta distinzione di responsabilità politiche ed economiche nella gestione dei servizi pubblici.

I risultati di bilancio sono i seguenti: il complesso delle spese è stato nel 1965 di un miliardo e 424 milioni di franchi. Il bilancio chiude in sostanziale pareggio; anzi, con il piccolo utile di un milione di franchi. Ebbene, su questi 1.426 milioni di franchi (corrispondenti a circa 180 miliardi di lire) vi è un 33,36 per cento (cioè 59 miliardi) in entrata come corrispettivo di indennità compensatrice per il non aumento delle tariffe. Cioè, i pubblici poteri hanno vietato alla azienda di aumentare le tariffe, ed hanno erogato il corrispettivo di 59 miliardi.

A questo si deve aggiungere un altro 9,93 per cento, cioè altri 141 milioni di franchi, costituito dal rimborso delle perdite di entrata per riduzioni di tariffa essendo stato imposto all'azienda di mantenere determinate tariffe per certe categorie di utenti. In questo modo abbiamo che il 43 per cento delle entrate di questa azienda è dato dal corrispettivo del mancato aumento tariffe e di altre agevolazioni di carattere tariffario.

Resta fermo che l'amministrazione della azienda parigina ha il dovere di portare il suo bilancio in pareggio.

Venendo a parlare ora del terzo ordine di cause delle disfunzioni che si possono lamentare nelle aziende, si deve rilevare la disor-

ganicità e la pesantezza dei controlli che sono più formali che sostanziali.

Abbiamo gestioni in economia condotte come se fossero aziende speciali.

Prima dell'inizio di questa riunione, ricordavamo insieme con l'onorevole Virgilio Ferrari che a Milano esiste un'azienda gestita da una Commissione assessorile. Abbiamo avuto a Napoli per molti anni un acquedotto gestito da una commissione presieduta da un assessore e formata dai funzionari del comune. Abbiamo per contro aziende speciali ossia municipalizzate che sono gestite come se fossero gestioni in economia, tanto viva e presente è l'azione degli assessori preposti. Abbiamo infine società per azioni a partecipazione comunale che sono state dichiarate illegittime dal Consiglio di Stato ma che, tuttavia, sopravvivono, e nei confronti delle quali non esistono controlli amministrativi bensì quelli previsti per le società per azioni.

A questa complessità di forme si aggiungono poi i controlli ministeriali. E di quest'anno una circolare del Ministero dell'interno, la quale, se è comprensibile dal punto di vista politico, in quanto è diretta ad evitare che si commettano determinati abusi, dal punto di vista giuridico è fortemente criticabile, com'è stata criticata dalla nostra organizzazione.

Infine vi è un'altra ed ultima serie di cause molto diverse. Qualche volta il difetto è nell'organizzazione della commissione amministratrice. Quando queste commissioni vengono costituite dopo faticose trattative tra i partiti accade che deve essere sistemata in esse qualche persona che ha il solo titolo di non avere trovato collocazione nelle elezioni politiche o amministrative. Non si può non riconoscere che gli amministratori devono essere di estrazione politica, ma la gestione delle aziende trarrebbe maggior beneficio se qualche volta fosse un poco più curata la scelta qualitativa di queste persone anche in ordine alla capacità e all'esperienza.

Un'altra causa è data dai costi per il personale, che non sono peraltro maggiori di quelli di altri settori industriali.

Sta di fatto che la capacità di pressione delle organizzazioni sindacali nel campo dei servizi pubblici è particolarmente forte non solo nel nostro ma in tutti i paesi, in quanto uno sciopero, ad esempio nel settore edilizio o dei tessili, lascia indifferente l'opinione pubblica, almeno quella più sprovveduta, mentre uno sciopero nel settore dei trasporti o in quello della nettezza urbana mette in crisi tutta una città.

A questo si aggiunga l'accumularsi, lo stratificarsi sul trattamento economico, previsto dai contratti nazionali, di ulteriori accordi a carattere aziendale, che la nostra confederazione ha sempre scoraggiato perché il più delle volte non giustificati.

Nella relazione citata dell'onorevole Presidente all'inizio è ripetuto ancora una volta l'invito alle aziende da parte della confederazione a non derogare dai contratti nazionali. A proposito dei quali va detto che essi comportano un trattamento economico normativo che non è lontano, anzi è analogo a quello di altri settori delle imprese private. Il trattamento economico degli elettrici in molte piccole aziende municipalizzate è inferiore a quello dell'Enel. E soltanto nelle grandi aziende che è certamente maggiore.

Il trattamento economico dei gasisti privati è analogo a quello dei gasisti municipalizzati. Nel settore dei trasporti la crisi intervenuta anche nelle autolinee è derivata proprio dal fatto che soltanto da pochi anni le norme di legge regolanti lo stato giuridico del personale delle aziende municipalizzate dei trasporti sono state estese anche a quel settore. Soltanto da due o tre anni nelle società concessionarie di trasporti il trattamento economico ha raggiunto livelli abbastanza elevati.

Bisogna riconoscere che la categoria degli autofilotranvieri non da oggi ma da più decenni conduce le sue battaglie sindacali e che una serie di norme di legge la garantisce sin dall'inizio del secolo. Si tratta di una delle categorie che da più lungo tempo si è assicurata un trattamento economico normativo che, tuttavia, non è superiore nel complesso del settore municipalizzato, a quello di altre categorie.

Infine vi è una serie di cause anche per altri settori che sono pur sempre esterne. Tanto per fare un esempio, nel caso delle centrali del latte, ci siamo trovati di fronte a un decreto presidenziale tre anni fa, che ammetteva la vendita, nei grandi centri, quasi fosse un latte speciale, del latte scremato o parzialmente scremato. Mentre il tenore medio di grassi nel latte pastorizzato è del 3 per cento, nel latte scremato va dallo 0,5 per cento all'1,5 per cento.

Questo tipo di latte viene venduto ad un prezzo molto superiore a quello del latte della centrale municipalizzata e ciò consente alle società private di lasciare ai distributori un margine di guadagno notevole. Mentre le centrali municipalizzate che generalmente vendono a 110 lire il litro possono consentire al

lattaio un margine di 11 o 12 lire al litro, le società private concedono un margine di guadagno di 20 o 30 lire vendendo il loro latte a 130-140 lire. Poiché il consumatore ritiene tendenzialmente che ciò che costa di più sia anche il prodotto migliore, si ha così un orientamento più favorevole verso il latte delle società private. Queste sono alcune delle cause esterne che possono spiegare il verificarsi di determinate situazioni.

A ciò si aggiunga che i provvedimenti di carattere generale non sempre toccano in modo positivo i nostri settori: la fiscalizzazione degli oneri sociali avutasi, per esempio, nei settori dell'industria non si è avuta nei nostri settori.

A questo punto ci si chiede quali sono le linee di soluzione che si possono indicare? Innanzitutto occorre un nuovo testo unico, che noi stiamo caldeggiando da parecchio tempo; a riguardo ci risulta che diverse proposte di legge sono state presentate nei due rami del Parlamento, ma che non hanno avuto mai nemmeno un inizio di discussione. Occorre un nuovo testo unico che permetta di sviluppare i servizi pubblici degli enti locali in dimensioni territoriali più ampie che non quelle dei comuni.

La forma del consorzio non si è rivelata una forma sufficientemente agile ed efficace, avendo tra l'altro tutte le difficoltà delle aziende municipalizzate.

In secondo luogo si richiede un'autonomia completa, sotto il profilo economico, delle aziende rispetto all'ente locale e l'attribuzione invece della responsabilità politica, per quel che riguarda lo sviluppo dei servizi e l'assunzione di oneri per servizi sociali nell'interesse della collettività, agli organi politici che questi servizi richiedono, ivi compreso lo Stato; anch'esso, infatti, è uno di quegli enti che chiede, ad esempio ai trasporti pubblici urbani, di trasportare numerose categorie di passeggeri senza che vi sia alcun corrispettivo. Infine si preveda pure una responsabilizzazione maggiore degli amministratori in rapporto all'autonomia che si richiede per queste aziende.

Una seconda linea di soluzione di questi problemi è quella del riconoscimento del carattere obbligatorio di servizio sociale del trasporto pubblico urbano e quindi una conseguente assunzione di oneri a carico dei pubblici poteri locali e statali. Anche su questa linea è stata presentata all'altro ramo del Parlamento, fin dall'inizio della legislatura, una proposta di legge dal senatore Spagnolli che aveva incontrato il parere favorevole del Mi-

nistero degli interni, ma quello contrario del Ministero del tesoro per cui è rimasta bloccata. Con tale iniziativa legislativa si tendeva a realizzare l'assunzione di oneri specifici da parte degli enti pubblici che richiedono alle aziende municipali servizi di interesse generale o per determinate categorie.

Un terzo provvedimento abbastanza semplice ma che non ha avuto seguito, è quello dell'attribuzione anche alle aziende del gas e alle aziende degli acquedotti della possibilità di delegare fino ad un terzo le loro entrate per ottenere finanziamenti ai fini del loro ammodernamento e sviluppo e cioè la estensione, anche a questi due tipi di servizi, di una legge che ormai da parecchi anni è stata approvata dal Parlamento per il settore elettrico.

Quarto: rivedere, almeno provvisoriamente, i criteri e le forme di imputazione nei bilanci comunali dei disavanzi almeno delle aziende di trasporti e cioè mettere chiaramente in evidenza, nei bilanci di queste aziende, quali sono i costi derivanti da linee a scarsa domanda di traffico o da particolari agevolazioni tariffarie.

Quinto: rivedere anche la politica di determinati servizi come ad esempio quello degli acquedotti. È assurdo che si continui a mantenere una politica assolutamente demagogica di bassissime tariffe nella vendita dell'acqua, quando tutti sappiamo (ed è recente l'appello del Presidente Johnson sulle prospettive avvenire della carenza di acqua potabile nel mondo) che gli enti locali e lo stato dovranno impegnarsi nei prossimi decenni in fortissimi investimenti per assicurare sufficienti risorse di acqua potabile alle popolazioni.

Inoltre si devono rivedere le istruzioni ministeriali in materia di controllo sulle aziende municipalizzate. A questo riguardo si potrebbe confermare il mantenimento del criterio per il quale al personale delle aziende si applicano i contratti collettivi nazionali di lavoro, potendosi ammettere anche la contrattazione a livello aziendale ma per le materie che sono rinviate dai contratti nazionali di lavoro, come ad esempio le competenze accessorie nel settore dei trasporti.

Per quanto riguarda, invece, le aziende, gli indirizzi adottati autonomamente o per invito della Confederazione sono rivolti anzitutto ad effettuare il blocco delle assunzioni, o comunque una rigorosa limitazione di esse, alle strette esigenze aziendali. In effetti in questi ultimi due anni si è raggiunto un sostanziale blocco delle assunzioni

non strettamente necessarie. Gli indici, che non ripeto qui perché sono contenuti nella relazione presentata alla nostra ultima assemblea confederale, stanno del resto a dimostrare che contro un aumento crescente nell'indice degli investimenti e nell'indice dei ricavi, l'indice del personale impiegato è, invece, in relativa diminuzione.

Inoltre una direttiva adottata dalla nostra organizzazione è quella del rinnovo dei contratti nazionali di lavoro scaduti in questo periodo sulla base del contenimento dell'onere per il personale ai livelli raggiunti, tenuto conto anche della loro elevatezza. Su questo, eventualmente, torneremo in sede di discussione.

Si pone infine, l'esigenza di una revisione nell'ammodernamento tecnico amministrativo delle aziende in modo da conseguire la massima riduzione dei costi di produzione. A questo riguardo abbiamo in corso uno studio, affidato ad esperti, sui costi di gestione nelle centrali del latte municipalizzate perché, in effetti, dopo il settore dei trasporti, è il settore che maggiormente ci preoccupa e nel quale potremmo effettivamente realizzare un miglior contenimento dei costi.

A conclusione di questo discorso posso dire che la validità della municipalizzazione è confermata non solo dalla consistenza del patrimonio delle nostre aziende ma anche e soprattutto dalla complessità e dalla vastità dei servizi che esse forniscono alle nostre collettività.

La garanzia nella gestione pubblica è data dal controllo pubblico diretto. E i nostri padri quando hanno iniziato lo sviluppo di queste attività di servizi pubblici affidati alla mano pubblica erano stati mossi esclusivamente dall'intento di evitare che in queste attività il profitto — che è sostanzialmente, e inevitabilmente profitto di monopolio — avesse a gravare sui servizi. Credo che questo è già un risultato notevole. Né si deve, a mio avviso, confondere quelli che possono essere taluni aspetti marginali e patologici che vengono con molta facilità ingigantiti e generalizzati, con quella che è invece la sana gestione della massima parte delle aziende. Abbiamo celebrato domenica scorsa a Vicenza il sessantennio di quell'azienda. Ebbene, bisognerebbe rivedere la storia di una azienda come quella di Vicenza (e dico Vicenza per dire Brescia, Trieste, Milano, Torino o molte altre città) per constatare come in effetti sono decenni di attività di queste aziende che si sono risolte nel vantaggio e nell'interesse pubblico.

Se oggi il potere legislativo, il potere esecutivo, gli amministratori degli enti locali trovano la possibilità di integrare i loro sforzi per risolvere i problemi del momento sono fermamente convinto — dopo una esperienza di oltre quattordici anni vissuti nell'ambito della Confederazione — che si aprono per la gestione diretta di questi pubblici servizi delle prospettive ancora molto interessanti e molto utili per la nostra collettività.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Giacchetto per la brillante e panoramica relazione sulla quale apro la discussione nella forma consueta di interrogazioni degli onorevoli componenti della Commissione per chiedere chiarimenti e integrazioni.

Poiché mancano i due relatori, farò da supplente rivolgendo domande verso la fine anche a loro nome.

AZZARO. Io credo che per il settore dei trasporti il dottor Giacchetto abbia inconfutabilmente dimostrato l'ineluttabilità del *deficit* di quelle aziende. Per quel che ho capito, gli enti locali che dovranno pagare sono condannati a una gestione economica a forbice, cioè, mentre da un canto aumentano i costi, dall'altro diminuiscono le entrate. Io vorrei domandare al dottor Giacchetto se questa valutazione che scaturisce naturale da quello che ha detto nella sua relazione corrisponde veramente ad una prospettiva.

Inoltre, Ella ha parlato — e in questo credo siamo in buona compagnia — anche della gestione economica dell'azienda parigina il cui *deficit* è del 49 per cento: quelli che Ella ha chiamato i poteri pubblici, infatti, suppliscono nella misura del 49 per cento. Abbiamo visto, e ce l'ha detto anche il dottor Giacchetto, che vi sono ragioni di carattere sociale ed altre di carattere economico.

Lasciando da parte quelle economiche (della cui incomprimibilità sono ormai convinto), e visto che quelle sociali sono estremamente importanti, ritiene il dottor Giacchetto che i costi dovuti a motivi sociali debbano essere pagati totalmente dagli enti locali o debbano esser addebitati anche allo Stato?

Vorrei poi un chiarimento a proposito della divisione tra poteri economici ed amministrativi, in quanto a me sembra che tale divisione sia già in atto nelle aziende municipalizzate, visto che la commissione amministrativa di tali aziende ha praticamente piena libertà decisionale, salvo la ratifica delle deliberazioni da parte del consiglio comunale.

GIACCHETTO, segretario generale della Confederazione della municipalizzazione. Ef-

fettivamente io credo che sia impossibile comprimere in modo assoluto i costi, in modo da raggiungere la parità di bilancio o addirittura un utile di gestione. Dal 1947 ad oggi infatti il rapporto tra spese e ricavi è sempre stato superiore all'unità, con un coefficiente quindi negativo.

Il coefficiente del 1947 era difatti di 1,29; da questo, con lenta progressione, si è giunti alla punta minima di 1,09 toccata nel 1952, per poi risalire oggi a 1,79. L'aumento è stato particolarmente accentuato tra il 1960 ed il 1964, periodo questo in cui si è passati prima a 1,16 poi a 1,26 e successivamente a 1,48, 1,61 e 1,79.

Non dico certo che si debba necessariamente restare a questo coefficiente: tutti i nostri sforzi tendono anzi ad una sua diminuzione, ma ciò non può dipendere soltanto dalle aziende: occorre anche l'apporto di una politica generale di intervento. Prima di tutto una chiara politica urbanistica che tenga conto delle esigenze dei trasporti pubblici, le cui particolari esigenze vanno costantemente considerate, soprattutto nei centri cittadini, in cui il traffico rimane troppo spesso paralizzato, con conseguente aumento dei costi di gestione. Bisogna inoltre avere il coraggio di rivedere l'offerta del servizio al pubblico, che deve essere modificata in conseguenza al variare della domanda. Non escludo con ciò che si debbano tenere presenti le esigenze della collettività, ma quando una certa linea assume un coefficiente negativo tra costi e ricavi di 2,5 o addirittura 4, è evidente che si deve intervenire, riducendo o i percorsi, o gli orari o addirittura, in certi casi, abolendo la linea stessa.

Siamo quindi d'accordo nel dire che non si può giungere al pareggio, ma dobbiamo anche riconoscere che con una adeguata politica si possono almeno ottenere risultati notevoli nella riduzione dei costi e quindi dei deficit.

AZZARO. Quale è l'*optimum* cui Ella pensa si possa pervenire?

GIACCHETTO, segretario generale della Confederazione della municipalizzazione. Per quanto riguarda le prospettive per il futuro, io credo — è un parere del tutto personale — che potremmo ritenerci più che soddisfatti se potessimo raggiungere un coefficiente che sia la media di quello degli anni passati e cioè un coefficiente il più vicino possibile all'1,20 o 1,25.

Del resto, e vengo con ciò alla seconda domanda dell'onorevole Azzaro, che ci sia-

no degli oneri che devono far carico allo Stato è dimostrato anche dal fatto che nel bilancio del Ministero dei trasporti per il 1966 è prevista una spesa per « sovvenzioni per l'esercizio di ferrovie, tranvie extraurbane, filovie, funivie, autolinee e servizi di navigazione interna » di 18 miliardi e mezzo e poi anche « sussidi integrativi di servizio di carattere temporaneo a favore di ferrovie, di tranvie e di servizi di navigazione interna », per un ammontare di 5 miliardi e 775 milioni.

Ciò significa che lo Stato ha già considerato la necessità di intervenire in alcuni settori dei trasporti pubblici locali.

La risposta alla domanda posta dall'onorevole Azzaro va inquadrata perciò innanzi tutto nella politica seguita finora dallo Stato nei confronti di determinate categorie di trasportatori pubblici, e, in secondo luogo, in una generale revisione della finanza locale perché è indubbio che il costo di insediamenti di nuovi cittadini nei grandi centri è molto rilevante e non può quindi essere posto totalmente a carico dell'ente locale interessato.

In altri termini si deve riconoscere che tra i parametri da considerare per una adeguata ripartizione di tributi statali nei confronti degli enti locali si dovrà tener conto anche di questi elementi.

Per quanto riguarda la convinzione dell'onorevole Azzaro circa il fatto che sia già in atto una divisione tra responsabilità politiche dei comuni e responsabilità economiche delle aziende municipalizzate, devo dire che, per la verità, se tale distinzione esiste non è certo chiara, tanto è vero che, come dicevo prima, la politica delle tariffe, per fare un esempio, è totalmente fatta dai comuni e deve essere subita dalle aziende.

C'è poi da considerare che le aziende municipalizzate, non avendo personalità giuridica, non possono assumersi oneri patrimoniali, e cioè non possono contrarre mutui né fare investimenti.

Se mi consente il deputato Azzaro, l'azienda di Stato per le ferrovie, pur essendo destinata ad avere maggiore autonomia, beneficia dal bilancio dello Stato di 260 miliardi di lire destinati in definitiva a mantenere in vita molti dei cosiddetti rami secchi.

LOMBARDI RUGGERO. Premetto che ritengo quello dei trasporti un servizio veramente essenziale per la comunità la quale non può prescindere dall'uso di esso e non può fare a meno — a mio avviso — di assumersi un deficit dei trasporti.

La crescente urbanizzazione, lo sviluppo delle strade sono tutti problemi evidenti che il dottor Giacchetto ha posto in risalto.

Ritengo, però, che vi possano essere ancora altri modi per ottenere egualmente che l'esercizio possa funzionare e per diminuire il deficit enorme che tale servizio comporta. Ciò detto, vorrei porre alcune domande che sono fra loro connesse.

In tutti i servizi cittadini esistono le ore di punta e le ore di « stanca ». Io penso che nelle ore di « stanca » ogni amministratore diminuisca il numero delle corse, perché altrimenti non può considerarsi un buon amministratore. Dalle ore di « stanca » deriva una diminuzione di lavoro del personale. Ora la mia domanda è questa: nelle ore di « stanca » si ha una integrazione delle ore di lavoro in maniera che il personale possa lavorare sempre o, invece, ci si trova di fronte a del personale viaggiante che resta inutilizzato?

Dico questo perché un tecnico privato interpellato amichevolmente da un'azienda municipalizzata ha calcolato che in essa il lavoro effettivo era di tre ore, ed il resto era lavoro di attesa. È un caso limite, ma io mi domando se questo problema della utilizzazione completa in relazione alla diminuzione di lavoro nelle ore di « stanca » sia preso in considerazione dalle aziende municipalizzate e se non le si possa spingere a seguire il criterio del pieno impiego.

Vorrei chiedere inoltre al dottor Giacchetto se si conosce, in appalti di servizi dati a privati, cosa essi domandano per chilometro, ed inoltre, quale è il rapporto fra quello che può costare il chilometro di percorso rapportato agli appaltatori privati e quello che costa, invece, alle municipalizzate.

Un comune può appaltare un servizio di trasporti, può riservarsi di indicare quali linee devono essere fatte senza che l'appaltatore possa altro che obbedire ed istituire le linee e adottare gli orari che impone il comune. Il comune paga un tanto per chilometro diminuito dell'incasso derivato dalla vendita di biglietti. Si è potuto stabilire un rapporto per vedere se questo sistema è più economico o meno? Dati potrebbero essere forniti al riguardo dal comune di Treviso che adotta questo sistema e nel quale le linee relative coprono tutta la città.

Ella ha già detto che il costo del personale delle municipalizzate è praticamente superiore a quella delle aziende di trasporto privato, anche se io affermo che il lavoro è pesante, se compiuto per sette ore e che la retribuzione è ancora insufficiente. La conseguenza è co-

munque che si sono messi in crisi i privati, ma questo aspetto non riveste per noi interesse.

Una delle provvidenze che sarebbe forse più facile ottenere è questa: che la nafta da utilizzare nei trasporti sia esente – almeno quella – dai tributi erariali. Ciò in quanto mi sembra che questi incidano notevolmente nei costi dei trasporti urbani.

Vorrei conoscere inoltre in merito al problema della nettezza urbana se esistono dei parametri, delle statistiche che possano determinare quanto incidano le tasse che vengono percepite dai comuni nei confronti delle spese in rapporto naturalmente ai comuni di varia grandezza.

Quanto all'acqua, ritengo che aumentare il tributo su di essa è – direi – più grave dell'aumentare la tassa sul sale e l'imposta sulla farina. Pertanto lasciamo l'acqua a buon prezzo e cerchiamo anzi di fornirla gratuitamente.

GIACCHETTO, *segretario generale della Confederazione della municipalizzazione*. Sulla organizzazione del personale nelle ore di punta non ho dati precisi. Posso dire però che le aziende private hanno un numero limitato di dipendenti e ne spiego il motivo.

La gestione pubblica delle aziende di trasporto è ormai quasi generalizzata; vi sono soltanto dei piccoli e medi centri nei quali esiste la gestione privata. In questi centri il personale utilizzato non è molto numeroso trattandosi di poche decine o al massimo di pochissime centinaia di persone. Ora è evidente che innanzitutto le ore di punta non hanno ivi l'incidenza che si rileva nelle grandi città; in secondo luogo, in imprese come l'azienda tranviaria di Milano, che ha 12.000 dipendenti o l'A.T.A.C. di Roma che ne ha altrettanti, le quali si trovano con migliaia di lavoratori – autisti e fattorini – che devono entrare in servizio alle 7 o alle 7,30 della mattina per far fronte alle ore di punta, quando questi alle 9 rientrano nei depositi con i loro mezzi potranno essere solo parzialmente utilizzati. È quindi inevitabile che vi sia anche una parte di lavoro di attesa. Del resto anche gli autisti che attendono dinanzi al palazzo di Montecitorio l'uscita dei ministri e dei parlamentari compiono un lavoro di attesa che è eguale a quello dei tranvieri che non possono essere utilizzati nelle ore di « stanca ».

LOMBARDI RUGGERO. Io non intendevo fare un paragone tra le aziende private e le municipalizzate, a parte il fatto che di aziende private di autotrasporti che abbiano migliaia di dipendenti in Italia non esistono. Si

possono organizzare i servizi in modo analogo alla linea Crema-Milano nella quale nelle due ore di attesa che intercorrono prima di effettuare il percorso inverso il personale viene utilizzato per compiere un altro servizio. Non ritengo che si possa prendere ad esempio il caso degli autisti privati che hanno una funzione del tutto diversa.

Ritengo in sostanza che un'inchiesta in materia sarebbe opportuna per stabilire quante ore di effettivo lavoro svolga il personale viaggiante delle municipalizzate e quanto tempo lo stesso trascorra in attesa.

GIACCHETTO, *segretario generale della Confederazione della municipalizzazione*. Nella mia risposta io ho voluto spiegare le ragioni per cui esistono delle obiettive difficoltà nella organizzazione di una utilizzazione del personale nelle ore di « stanca ». Non ho inteso dire con questo che sia del tutto e comunque impossibile.

Per quanto riguarda il confronto con gli appaltatori privati non possiamo fare alcuna comparazione con i concessionari delle auto-linee perché si tratta di termini non omogenei.

Per quanto riguarda invece gli appaltatori del servizio di trasporti nelle piccole e medie città (nelle grandi città ho già detto che le aziende sono tutte municipalizzate) non è stato fatto alcun confronto. Possiamo giudicare soltanto dai risultati in quanto essi vanno gradatamente e spontaneamente scomparendo e laddove permangono vi è sempre un contributo da parte degli enti locali che sta a giustificare il disavanzo che esiste nelle municipalizzate.

Circa il terzo punto - sgravi fiscali per le aziende di trasporto, in materia di carburanti - debbo dire che la rivendicazione cui si è accennato è stata portata avanti dalla associazione delle autolinee private ed in parte anche da noi. Peraltro, noi non l'abbiamo sostenuta con molta convinzione in quanto, a conti fatti, è apparso evidente come i risultati dell'operazione, che avrebbe comunque richiesto lo svolgimento di una difficile battaglia parlamentare, sarebbero stati assolutamente insignificanti.

Per quanto concerne i proventi della nettezza urbana, debbo dire che non abbiamo compiuto statistiche al riguardo.

In materia di acqua, mi pare di non aver parlato di dazi ma di tariffe. Sappiamo tutti come il costo dell'acqua sia attualmente insignificante per i consumatori. E comunque possibile seguire criteri tariffari capaci di assicurare a tutti i cittadini quel che Ella, ono-

revole Lombardi, giustamente chiede: un determinato quantitativo di acqua per tutti a basso costo o addirittura gratuito. Peraltro, mi pare giusto cercare di scoraggiare eventuali sprechi in materia, visti i non trascurabili investimenti e i costi di gestione che questo servizio pubblico richiede.

BOTTA. Le domande che intendevo rivolgere sono state, almeno in parte, recepite dai quesiti posti dall'onorevole Lombardi. Vorrei, peraltro, tornare, per mio chiarimento, su alcuni punti.

Il dottor Giacchetto ha detto come il 95 per cento delle aziende di trasporto siano municipalizzate, e come le stesse siano, comunque, in tutta Italia, 42. Non mi pare che esista uniformità tra queste due cifre.

Si hanno, poi, dati su eventuali sovvenzioni corrisposte dalle amministrazioni comunali alle aziende di trasporto private? Mi spiego: se tutte le aziende di trasporto sono, per quelle ragioni di carattere obiettivo cui è stato accennato, in situazioni di difficoltà e se malgrado ciò le private sopravvivono, significa che le stesse ricevono dei contributi da parte delle amministrazioni comunali. Vi sono dati al riguardo?

In materia di nettezza urbana, è possibile avere un parametro tra il gettito del contributo ad essa relativo ed il costo generale della stessa? Nella mia città siamo in questo ordine di percentuali: attraverso i contributi si arriva ad ottenere il 40-45 per cento della spesa totale. D'altronde, non mi pare si possa pretendere di recuperare tutto. La nettezza urbana comporta, infatti, spese che debbono essere poste a carico della collettività.

Ella ha poi accennato, dottor Giacchetto, alla concorrenza cui sono sottoposte le centrali del latte da parte di aziende private produttrici di latte semigrasso. Non potrebbero le centrali costituire dei reparti, ben distinti dagli altri, in cui pure produrre latte pastorizzato semigrasso?

GIACCHETTO, *segretario generale della Confederazione della municipalizzazione*. Le percentuali alle quali mi sono riferito, circa l'espansione della municipalizzazione nel settore dei trasporti, sono relative alla lunghezza delle linee ed al numero dei passeggeri trasportati, non a quello delle città.

In materia di sovvenzioni da parte di amministrazioni comunali ad aziende di trasporto private, non abbiamo compiuto alcuna indagine. Debbo peraltro dire che è questa delle indagini uno dei motivi per i quali ab-

biamo cambiato non solo la denominazione della nostra organizzazione (da « Confederazione della municipalizzazione » in « Confederazione dei servizi pubblici degli enti locali ») ma anche i programmi della stessa. Ci proponiamo, cioè, di assistere i comuni anche nei loro rapporti con i concessionari privati, ottenendo dati e fornendo indicazioni ed orientamenti.

Non possediamo dati relativi al gettito della tassa sulla nettezza urbana. Ricordo soltanto come una norma del testo unico della finanza locale faccia divieto di imporre una tassa per la rimozione delle immondizie superiore al costo necessario per il servizio.

È noto che un'azienda per la nettezza urbana assolve a due servizi: rimozione e smaltimento dei rifiuti e pulizia delle strade. Questo secondo servizio deve gravare sul bilancio comunale.

Per quanto attiene le centrali del latte, è allo studio del Ministero della sanità un provvedimento che dovrebbe portare a vietare la vendita di latte scremato da parte di aziende private, in zone servite dall'azienda municipalizzata, sempreché tale latte sia da questa ultima prodotto.

BORSARI. Dottor Giacchetto, ella ha detto come lo sviluppo della motorizzazione privata, l'incremento notevole della densità del traffico ed il conseguente allungamento dei tempi di percorso, abbiano prodotto fenomeni negativi che hanno notevolmente pesato sui costi di gestione. Quali misure ella ritiene possano essere prese per neutralizzare tali fenomeni?

Seconda domanda, che in un certo senso è una proposta alle soluzioni che mi proponevo ascoltare da lei: non ritiene giusto che le aziende municipalizzate, le quali attraverso i comuni hanno sopportato i maggiori oneri dello sviluppo della motorizzazione, debbano in qualche modo beneficiare degli utili che derivano dall'aumento della motorizzazione stessa? Mi riferisco, in particolare, alla tassa sui carburanti ed alla tassa di circolazione.

Terza domanda: ella pensa che l'eventuale decisione di far cadere sulla comunità nazionale gli oneri delle aziende di trasporto debba attuarsi attraverso misure del tipo di quella da lei indicata parlando delle sovvenzioni, oppure si possa attuare attraverso riforme che riguardino la gestione del servizio, come ad esempio, il processo di irizzazione del servizio dei trasporti urbani?

Quarta domanda: quali sono i problemi di ordine giuridico e funzionale che ha posto alle

aziende municipalizzate la circolare Taviani, da lei prima richiamata, che ha rafforzato gli aspetti antiautonometrici della legislazione del 1903, del regolamento del 1904 e della legge del 1925?

GIACCHETTO, *segretario generale della Confederazione della municipalizzazione*. Abbiamo già visto prima che il mezzo pubblico di trasporto si trova in grande difficoltà a causa dell'espansione della motorizzazione privata; infatti le strade nei centri storici specialmente sono rimaste uguali a quelle che si avevano decenni addietro e su di esse oltre al mezzo pubblico di trasporto circolano anche migliaia di macchine private.

L'azienda autonoma dei trasporti di Londra ha pubblicato un volantino per incoraggiare i cittadini a servirsi del mezzo pubblico di trasporto ed anche per rendere evidente quanto lo sviluppo del mezzo pubblico stesso concorra a rendere più fluida e più facile la circolazione nelle nostre città. Infatti ha rappresentato in un manifesto un tratto di strada in cui camminano 50 persone; sullo stesso tratto di strada ha poi rappresentato 50 automobili, ed infine un solo mezzo pubblico di trasporto per quelle 50 persone. Appare così evidente la maggior convenienza per tutti dell'uso del mezzo pubblico di trasporto, dato che le città non sono suscettibili di sventramento né tanto meno possono essere abbattute — come sarebbe necessario se si volesse far posto con strade adeguate allo sviluppo della motorizzazione privata. A questo proposito desidero ricordare che è uscito recentemente un libro bianco sui trasporti a cura del Governo laburista britannico in cui sono esposte molto chiaramente queste considerazioni. Arrivati a questo punto una delle politiche da seguire è quella riguardante il traffico che consenta agli automobilisti di circolare ma conferendo priorità al mezzo pubblico di trasporto. Oltre a ciò, fermo restando quanto ho detto prima, il problema va risolto nel lungo periodo con una politica urbanistica idonea.

Circa i proventi fiscali derivanti dalla motorizzazione privata, ritengo che non soltanto dalle aziende municipalizzate possa essere svolta una politica rivendicativa, in quanto i comuni (cioè rientra nel complesso della finanza locale) non hanno soltanto gli oneri relativi alle aziende di trasporto ma anche quelli relativi alla viabilità, ai vigili urbani, alla semaforizzazione, ecc.

Circa la formula della irizzazione siamo perfettamente d'accordo che non può certamente risolvere il problema. A parte il fatto

che l'I.R.I. non ambirebbe mai ad avere delle aziende di questo tipo, questa soluzione non sarebbe certamente risolutiva ma addirittura in contrasto con quello sviluppo delle autonomie locali che è previsto dalla nostra Costituzione e che è stato fatto proprio da tutti i gruppi politici.

In proposito è vero che ha sollevato un certo scalpore una parte del programma quinquennale relativa ai trasporti urbani; devo però dire che nell'ultima redazione del testo curata dagli onorevoli Curti e De Pascalis l'argomento è stato meglio chiarito e non può più suscitare perplessità o timore circa la eventuale compressione delle autonomie locali.

La cosiddetta circolare Taviani ha creato indubbiamente delle difficoltà in quanto alcuni punti contengono interpretazioni molto restrittive delle leggi. Per esempio, in contrasto con una precisa norma di legge, si esige che le aziende inviino sistematicamente tutte le loro deliberazioni alle prefetture. La legge invece prevede che debbano essere inviate soltanto quelle deliberazioni che il Prefetto richiede di volta in volta. Questa disposizione della circolare ministeriale è stata giustificata dal fatto che non sempre le prefetture vengono a conoscenza, se non per vie molto indirette, delle deliberazioni delle aziende.

L'aspetto più contestato da parte della nostra Confederazione è però quello relativo alla contraddittorietà che esiste nella circolare tra il riconoscimento della validità dei rapporti di lavoro contrattualmente regolati dalle aziende municipalizzate con la pretesa che, contro una prassi quarantennale, questi contratti di lavoro siano approvati non dalle commissioni amministratrici ma dai consigli comunali con le stesse modalità con le quali approvano i regolamenti speciali. Ciò perché il Ministero dell'interno sostiene che il rapporto di lavoro fa parte integrante del regolamento speciale dell'azienda; invece noi sappiamo che ormai dal 1926 il rapporto stesso è regolato dai contratti collettivi di lavoro. Sta di fatto che mentre la magistratura amministrativa, cioè il Consiglio di Stato sostiene almeno in parte le tesi fatte proprie dal Ministero dell'interno, la magistratura ordinaria, ormai con una giurisprudenza consolidata, riconosce che al personale dipendente dalle aziende municipalizzate vanno applicati i contratti collettivi di lavoro.

In questa situazione può verificarsi l'incongruenza (che di fatto non credo si verificherà in quanto abbiamo avuto delle assicurazioni) per cui non venga approvata dalla Giunta pro-

vinciale amministrativa l'applicazione di un contratto collettivo di lavoro ma che il lavoratore, avendo fatto ricorso alla magistratura ordinaria, si veda riconosciuto il diritto alla applicazione del contratto collettivo.

GAGLIARDI. Da quel che mi risulta, i *deficit* delle aziende municipalizzate di trasporto sono dovuti per il 75, il 78, e financo l'80 per cento ai costi del personale. A questo proposito la Confederazione ha un suo piano di compressione di questi costi attraverso un più razionale impiego del personale?

Per quel che riguarda il rifornimento, non potrebbe la Confederazione studiare la possibilità di ottenere, attraverso l'Ente nazionale idrocarburi, la fornitura a costi di puro bilancio della nafta, del gasolio, e degli altri carburanti che servono a far funzionare le linee di trasporto municipalizzate? Non potrebbe questo essere un secondo modo per coprire i costi?

A proposito della circolare Taviani, qual è stata la reazione della Confederazione nei confronti di quel passo che minaccia di mettere in crisi i bilanci delle municipalizzate? Mi riferisco al punto laddove si dice che i disavanzi a carico dei comuni debbono essere posti in bilancio l'anno successivo, quando cioè gli interessi passivi hanno prodotto una pesantezza tale che non potrà facilmente essere superata.

In attesa che l'ente regione assolvere a questo compito, la Confederazione ha studiato ed approntato delle norme per la creazione di un ente nazionale dei trasporti, o ha comunque esplicito azione di incentivo, di stimolo nei confronti degli organi responsabili?

GIACCHETTO, *segretario generale della Confederazione della municipalizzazione*. Il dato riportato dall'onorevole Gagliardi è esatto: cioè nei costi complessivi delle aziende di trasporto, il personale incide per il 70, il 75, e talvolta l'80 per cento. Naturalmente, non è questa la sola causa del *deficit*; ma, essendo la voce più pesante, è quella che ci preoccupa maggiormente.

Come ho avuto occasione di dire all'inizio, questa dei trasporti è una di quelle attività industriali, di servizi, in cui l'elemento uomo è insostituibile, indispensabile. L'unica direttrice lungo la quale ci si può muovere è quella dell'adozione dell'agente unico, cioè dell'esazione della tariffa da parte dell'autista o mediante appositi apparecchi. Nelle medie e piccole città questo è già in atto, e consentirà certamente una notevole riduzione

ne del personale. Naturalmente questo potrà avvenire solo per gradi, anche perché ci sono alcuni mezzi di trasporto per i quali il secondo agente è ritenuto assolutamente indispensabile dalle autorità tecniche di controllo e cioè dall'Ispettorato della motorizzazione.

Per quanto riguarda il rifornimento del carburante a migliori costi presso l'Ente di Stato, si tratta di una utile indicazione, anche se devo dire che i rapporti delle aziende municipalizzate del gas con quell'Ente non sono stati dei più incoraggianti. Nelle trattative con la S.N.A.M. per i contratti di fornitura di metano alle aziende municipalizzate ci siamo visti presentare infatti delle richieste che facevano pensare che ci si trovasse di fronte non a un Ente di Stato, ma ad un'azienda che tendesse a risolvere i suoi problemi attraverso tariffe e condizioni di monopolio piuttosto pesanti.

Un problema opportunamente sollevato dall'onorevole Gagliardi è quello delle modalità per il ripiano dei disavanzi. Qui ci troviamo di fronte a un netto contrasto tra la posizione assunta dal Ministero dell'interno e quella sostenuta dalla nostra Confederazione. Devo ricordare che tale contrasto nasce da due norme distinte, che sono contenute nella legge del 1925 e nel regolamento del 1904. La norma su cui si fonda la tesi del Ministero dell'interno è quella del sesto comma dell'articolo 2 del testo unico del 1925, che stabilisce che le perdite eventualmente incontrate dalla gestione aziendale devono essere fronteggiate — ove non basti il fondo di riserva — con appositi stanziamenti nella parte straordinaria della spesa del bilancio comunale.

Il Ministero dell'interno ritiene che questa norma sia prevalente rispetto all'altra, su cui noi facciamo invece affidamento per una imputazione preventiva del costo sociale del servizio, e cioè l'articolo 61 del regolamento del 1904, in cui è detto che deve essere accreditata al conto esercizio la somma con la quale annualmente il Consiglio comunale delibera che il comune contribuisca alla spesa dell'azienda per colmare la deficienza nella contabilità di questa, quando si tratti di aziende di servizi che per la loro indole, o per lo scopo che si propongono, devono o possono risultare onerose.

Non c'è dubbio che quando vennero stabilite queste due norme si prevedeva che il *deficit* fosse eccezionale. Ed effettivamente questo può accadere ancora per determinati servizi per i quali vale la norma del secondo articolo del testo unico del 1925. Ma per le

aziende di trasporto, per le quali è ormai consolidato da decenni che ci sono degli oneri dovuti al servizio pubblico esercito, è chiaro che l'imputazione dovrebbe essere fatta sul bilancio di previsione.

Questo è, comunque, un altro degli argomenti di contrasto con la circolare del Ministero dell'interno che, anche attraverso questi dibattiti, speriamo si possa in qualche modo chiarire, per arrivare ad una norma più rispondente alle nostre esigenze.

Per quanto riguarda l'ultimo punto sollevato dall'onorevole Gagliardi, rispondo che effettivamente la nostra Confederazione ha preparato fin dallo scorso anno uno schema di legge-quadro regionale in materia di trasporti, poiché sappiamo tutti che l'articolo 117 della Costituzione prevede la competenza delle regioni in materia di trasporti. A titolo di contributo, questo nostro schema è stato inviato a tutti i parlamentari; se occorre, sarà inviato nuovamente.

Inoltre, abbiamo allo studio una soluzione più ampia dei problemi relativi alla gestione dei servizi di trasporto che debbono avvenire in aree più vaste, e cioè in quei bacini di traffico che sono caratterizzati dai movimenti pendolari intorno alle grandi città.

VIVIANI LUCIANA. Mi risulta che la Confederazione ha fatto richiesta per ottenere la estensione anche alle aziende municipalizzate della fiscalizzazione degli oneri sociali. Tale richiesta è stata respinta. Vorrei sapere da lei, dottor Giacchetto, quali sono i motivi di questa repulsa, poiché al contrario un accoglimento avrebbe dovuto apparire ovvio, in virtù del fatto che le aziende municipalizzate esercitano un'attività di interesse pubblico, che esse hanno bilanci fortemente deficitari, e che tali *deficit* sono dovuti — come ella ha ampiamente dimostrato anche questa sera qui — a ragioni di carattere obiettivo.

Mi risulta, inoltre, che le aziende municipalizzate assumono soltanto personale maschile; vorrei sapere per quale motivo si adotta questo criterio.

Nel caso delle aziende dei trasporti è evidente che tutto il personale che viene impiegato per i mezzi di trasporto è maschile. Questo credo che risponda ad una precisa norma nelle assunzioni. Vorrei ora sapere per quale motivo questa norma viene mantenuta se consideriamo che in periodi eccezionali le donne hanno dimostrato di saper egregiamente sostituire gli uomini nel lavoro. Non comprendiamo per quale motivo, a parità di condi-

zioni di salario, non debba essere aperto al personale femminile quest'altro settore di attività.

GIACCHETTO, *segretario generale della Confederazione della municipalizzazione*. La fiscalizzazione degli oneri sociali nelle aziende è stata richiesta con una certa insistenza però non ha trovato accoglimento per la seguente ragione di ordine generale e cioè perché sono stati fiscalizzati gli oneri sociali destinati al fondo adeguamento pensioni della previdenza sociale mentre sono stati esclusi quelli relativi a fondi speciali. In altre parole sono state escluse le aziende municipalizzate non in quanto tali, ma in quanto facenti parte di quelle categorie (nelle quali rientrano i telefonici, i marittimi, i dipendenti dell'E.N.E.L., le aziende private del gas) che hanno dei fondi speciali. Il nostro personale è iscritto alla Cassa di previdenza degli enti locali e l'esclusione appare logica anche se riconosco con lei che fra tutte le categorie che ho enumerato questa delle aziende municipalizzate di trasporto è quella che più di ogni altra avrebbe meritato di essere inclusa nel provvedimento di carattere generale.

Circa le assunzioni di personale femminile negli uffici escludo che ci siano state direttive contrarie da parte della Confederazione né ritengo esistano nelle norme di legge disposizioni che vietino tali assunzioni. Comunque disposizioni di tal genere dovrebbero essere considerate superate. In sostanza, se è scarsamente ammesso il personale femminile impiegato nelle municipalizzate esso non è certo dovuto ad una politica di « discriminazione » ma da una politica aziendale fondata su esigenze di ordine tecnico.

GREPPI. Poiché parte delle mie domande sono state già rivolte dagli onorevoli Borsari e Gagliardi terrò conto delle risposte che ad essi è stata data. Mi preme soltanto puntualizzare due o tre elementi che non sono stati toccati. Il dottor Giacchetto ha accennato a due fatti che ritiene inevitabili: inevitabilità del deficit nel trasporto pubblico ed inevitabilità del trasporto pubblico soprattutto ove esista un pericolo di deficit. Ma, a mio avviso, anche un terzo fatto è inevitabile: quello della espansione perenne del trasporto privato con la correlazione di una restrizione o, per lo meno, di una stasi perenne del trasporto pubblico. Su questa premessa imposto la mia domanda: per la espansione del servizio del trasporto privato lo Stato perde a sua volta sul proprio ser-

vizio ferroviario. Lo Stato si « rimborsa » attraverso il carico del deficit sul proprio bilancio. Per questa stessa ragione per la quale lo Stato si rimborsa e ripara il proprio bilancio, si dovrebbe arrivare a una riparazione di carattere sistematico dei bilanci che per le stesse ragioni sono deficitari, e poiché abbiamo fissato un rapporto tra l'espansione di un servizio e la restrizione o la stasi dell'altro, bisognerebbe stabilire una specie di Cassa di compensazione. Ora qual'è il vantaggio che lo Stato riceve dall'espansione del trasporto privato? Evidentemente è il vantaggio fiscale sul carburante, sulle autostrade e quello sulla maggior vendita dei mezzi di trasporto privato. Ora ella non pensa che si debba arrivare ad una correlazione sistematica tra queste due posizioni, e che sia opportuno che le aziende di trasporto pubblico percepiscano una percentuale dei benefici fiscali che lo Stato riceve da questa espansione? Questa la prima domanda.

Seconda domanda: si è chiesto se deve intervenire a riparare il deficit di bilancio la comunità locale o la comunità nazionale. Il dottor Giacchetto ha ricordato il caso di Parigi che provvede con il bilancio comunale a riparare il deficit del trasporto pubblico del comune. Ora vorrei sapere se, in genere nel mondo o in Europa, vige questo criterio o quello da noi « assunto » questa sera, dell'intervento dello Stato per le ragioni di carattere pubblico che determinano il deficit dei bilanci e che, d'altra parte, si ripercuotono in un suo beneficio?

Terza domanda: Ella ha parlato delle sovvenzioni di 18 miliardi che penso siano concesse soltanto alle società in concessione. Ora quali sono i criteri con i quali il Ministero dei trasporti, interviene a sollievo di quel deficit? È opportuno conoscere, se esiste, questo criterio razionale, dal momento che potrebbe costituire a sua volta un fondamento per allargare ed esaurire il discorso riguardante il comune o le municipalizzate nei loro rapporti con lo Stato.

GIACCHETTO, *segretario generale della Confederazione della municipalizzazione*. Nella prima domanda, a mio avviso, è implicita la risposta sulla quale siamo perfettamente d'accordo.

Per quanto riguarda la Cassa di compensazione è questo un problema che, come giustamente diceva l'onorevole Borsari, rientra un poco nei criteri con i quali dovrà essere risolto il problema della finanza locale. In-

fatti non c'è dubbio che uno dei maggiori proventi che ha lo Stato è quello che deriva dalla motorizzazione privata. L'uso del suolo pubblico da parte del mezzo di trasporto privato è, inoltre, prevalente sulle strade comunali che su quelle statali. Se si potesse fare un'indagine statistica certamente risulterebbe che le macchine sostano o percorrono più frequentemente le strade comunali che non statali. E questo dunque uno dei motivi per il quale si giustificerebbe una devoluzione agli enti locali di una parte di questo provento. Del resto basta ricordare che non molti decenni fa esisteva una tassa di circolazione sulle biciclette e sui veicoli a trazione animale che costituiva uno dei proventi delle entrate comunali, proprio perché i comuni avevano l'onere della manutenzione delle strade. Oggi che i comuni hanno anche altri oneri (istallazione di semafori, mantenimento di un corpo di vigili urbani, costruzione di sottovie, ecc.) tale sistema troverebbe certamente una più valida giustificazione.

Naturalmente i criteri e le modalità che dovrebbero adottarsi costituiscono una materia completamente da « esplorare » e da definire (i parametri possono essere molteplici: lo sviluppo stradale, la superficie del territorio comunale, il numero degli abitanti e così via).

Per quanto riguarda la situazione degli altri paesi non abbiamo degli elementi specifici per poter dire se lo Stato interviene prima, durante o dopo la gestione del servizio.

Ho portato l'esempio di Parigi perché è uno dei più significativi ed anche dei più recenti, ma non v'è dubbio che il trasporto pubblico è oneroso in tutte le città del mondo, e che anche dove la motorizzazione privata ha raggiunto la maggiore intensità, il trasporto pubblico non solo conserva la sua validità, ma ad un certo punto acquista un maggior peso, perché l'ampiezza del suolo pubblico non è tale da poter soddisfare in pieno l'enorme sviluppo della motorizzazione privata.

MATTARELLI. Ho sentito l'altro giorno, anche dall'avvocato Lorenzini, parlare dell'esigenza di organizzare, anche dal punto di vista imprenditoriale, i comuni e le province, e quindi a maggior ragione le aziende municipalizzate, alle quali si dovrà dar modo di poter seguire determinati criteri.

Il dottor Giacchetto ha detto che sono stati compiuti degli studi, al fine di aiutare le aziende municipalizzate a potenziarsi, a migliorarsi, seguendo dei criteri di economicità e di maggiore attività dei servizi. Però

(sono sempre stato e vorrei continuare ad essere un sostenitore delle gestioni municipalizzate), dopo certe esperienze, (parlo delle nostre piccole città e non mi riferisco in questo momento alla gestione dei trasporti), sovente si ha l'impressione che a parità di servizio reso alla comunità, il costo che viene dalle aziende municipalizzate sia superiore a quello che si avrebbe dal servizio appaltato ad aziende private. A questo proposito, il dottor Giacchetto ha già detto, giustamente, che il trattamento economico del personale nelle aziende municipalizzate è superiore a quello praticato dalle aziende private, ma non credo sia questo l'unico motivo. Ho piuttosto l'impressione che talvolta le aziende municipalizzate, proprio in base a quanto prima diceva il dottor Giacchetto circa i consigli di amministrazione, non siano portate all'introduzione ed applicazione di tecniche nuove e di razionalizzazione dei servizi, cosa che invece il privato è più portato a fare.

Penso quindi che a questo proposito ci dovrebbe essere uno stimolo maggiore da parte della Confederazione, anche con indicazioni e suggerimenti precisi. Infatti ho sempre pensato che, mancando il profitto dell'imprenditore privato che gestisce il servizio in concessione, a parità di servizio, l'onere della comunità dovrebbe essere inferiore, e questo pensiero mi ha sempre lasciato perplesso.

La seconda domanda, che è poi connessa alla prima, è questa: l'opinione pubblica è rimasta scandalizzata di fronte a certe liquidazioni e pensioni date ad alcuni dirigenti delle aziende municipalizzate, che sono state tali da suscitare delle preoccupazioni circa il modo con cui si è arrivati a stipulare certi contratti collettivi di lavoro. Questo perché l'uomo della strada ha l'impressione che, quando si tratta di gestioni pubbliche, si superino i limiti della decenza, sia pure per le retribuzioni giustamente alte ed altissime che è giusto dare a dei funzionari dotati di grandissime capacità tecniche, ed ai quali spettano pesanti responsabilità.

Desidererei quindi conoscere il pensiero della Confederazione in ordine a questi fatti che hanno scosso l'opinione pubblica, tanto che credo siano stati anche fatti dei ricorsi agli organi giurisdizionali.

GIACCHETTO, *segretario generale della Confederazione della municipalizzazione*. Per quanto riguarda la presunzione, affacciata dall'onorevole Mattarelli, che a parità di servizi resi i costi siano maggiori quando si tratta di aziende municipalizzate, la ritengo fondata,

soprattutto se riferita al trattamento economico e normativo del personale.

Bisogna prima di tutto dire che vi sono dei giusti principi che un'impresa pubblica deve seguire nel trattamento economico e normativo del personale, così come ci sono degli eccessi che devono essere combattuti, denunciati e contenuti.

Si è verificato in passato, per esempio, che in qualche grosso comune sia stato municipalizzato il servizio della nettezza urbana e che sia stato municipalizzato proprio perché l'appaltatore del servizio aveva adottato criteri, modalità e limiti retributivi del tutto indegni di un paese civile, per cui il comune si è sentito in dovere di subentrare nella gestione del servizio anche per questo motivo. Le retribuzioni nel settore della nettezza urbana hanno certamente subito, negli ultimi anni, una lievitazione ragguardevole; vorrei però che gli onorevoli commissari mi consentissero di fornire loro qualche altra cifra al fine di dimostrare come, tutto sommato, anche in questo settore l'aumento delle retribuzioni sia equivalente a quello che è stato l'andamento del costo del lavoro in tutti i settori negli ultimi anni.

Dalla relazione generale sulla situazione economica del Paese dello scorso anno, si rileva che fatto 100 il 1963, l'indice dei redditi attinente al lavoro dipendente, era salito a 121,3 alla fine del 1965. Quindi abbiamo avuto un biennio particolarmente pesante per quanto concerne gli aumenti delle retribuzioni. Orbene, in quello stesso biennio l'aumento dei redditi di lavoro nelle attività industriali, rispetto all'anzidetta media di 121,3, è stato di 116 e per il settore pubblico di 127,5. Nelle aziende municipalizzate, e nello stesso periodo 1963-65, lo sviluppo delle retribuzioni è stato: per la nettezza urbana del 126,10 per cento, quindi analogo a quello del settore pubblico; nel settore dei trasporti 116, in quello del gas 138 (si è avuta una spinta in avanti superiore a quella del settore industriale), in quello elettrico 110, negli acquedotti 122. La media comunque è stata di 116,5, quindi anche nel periodo del *boom* dei contratti di lavoro, la media è stata sostanzialmente inferiore a quella nazionale di 121,3.

Come abbiamo già detto nella nostra assemblea di quest'anno, i valori retributivi, per i tre settori principali (acqua, gas ed elettricità), compresi gli oneri contributivi, ammontano da 3 milioni e 150 mila per dipendenze, a 3 milioni e 240 mila. Per il settore trasporti invece vanno da 2 milioni e 790 mila, a 3 milioni e 60 mila.

Naturalmente, abbiamo delle retribuzioni complessive, globali, aziendali anche maggiori di queste, ma esse sono dovute esclusivamente ad accordi aziendali.

Sta di fatto che nel settore elettrico, che è si può dire il punto di riferimento anche per i nostri contratti di lavoro, la stessa relazione generale sulla situazione economica del paese dava delle retribuzioni medie mensili per gli operai - relative al 1965 - molto elevate: 175.11; mentre la media delle altre categorie era molto più bassa: 95.570 per la chimica, 84.787 per la metalmeccanica, 99.126 per le miniere (comunque, nessuna superava le 100.000 lire). Se la media del settore elettrico è 175.000, ciò significa che, tale livello rappresenta il traguardo sul quale si erano attestati i lavoratori di un settore che è stato fino a ieri prevalentemente privato, ma comunque di un settore che gestiva un servizio pubblico. Questo traguardo è analogo a quello che noi abbiamo per gli elettricisti municipalizzati, che rappresentano una parte assai modesta rispetto al settore elettrico nazionale.

E questo anche il traguardo al quale sono pervenuti i gasisti privati, insieme con i municipalizzati. Nel settore dei trasporti, in cui siamo leggermente al di sotto di questi livelli, siamo, però, alla pari con gli autoferrotranvieri privati anche se certamente superiori al settore privato delle autolinee in concessione, in cui più alti livelli sono stati raggiunti soltanto negli ultimi anni, in seguito anche a disposizioni di legge recentemente approvate.

Per quanto riguarda la questione dei dirigenti, debbo dire che sui 358 dirigenti che abbiamo, rispetto ai 90.000 dipendenti, i casi veramente clamorosi sono due o tre (come quello del direttore della A.C.E.A. di Roma, o quello del direttore dell'azienda gas e acqua di Genova). Questi dirigenti sono stati assunti in un momento in cui si incontravano difficoltà nel reperire dirigenti. Comunque, il loro trattamento economico e normativo è derivato non dai contratti collettivi nazionali per i dirigenti, ma esclusivamente da concessioni di carattere aziendale come ad esempio il riconoscimento di anzianità convenzionali rilevanti, in forza dell'esperienza da essi acquistata in molti anni presso altre aziende. Per quanto riguarda il trattamento previdenziale, esso non è derivato dal contratto di lavoro, bensì dal meccanismo per la determinazione delle pensioni previsto dalle leggi che governano la Cassa di previdenza degli enti locali cui i dirigenti debbono essere iscritti.

BORSARI. Purtroppo, non sono i soli casi esistenti; potremmo citarne molti, nell'amministrazione dello Stato. È questo un male generale che bisogna avere la forza di debellare.

GIACCHETTO, *segretario generale della Confederazione della municipalizzazione*. Per rispondere all'ultima domanda dell'onorevole Mattarelli dirò che la Confederazione non è solo una associazione a carattere sindacale, ma un'associazione che si propone veramente di aiutare le aziende a migliorare la loro gestione. Ho portato qui, per documentare questi nostri propositi, un volume contenente gli atti di un grande convegno sui problemi di gestione delle aziende municipalizzate che abbiano tenuto lo scorso anno con la partecipazione di dirigenti di altissimo livello. È stato veramente fatto e si va facendo — lo posso assicurare — uno sforzo notevole per aiutare queste aziende a trovare le linee risolutive sul piano tecnico ed organizzativo, atte a rendere sempre più economica la loro gestione.

PRESIDENTE. Desidero a questo punto rivolgere qualche domanda al dottore Giacchetto. Mi sembra che dalla esposizione e dalla discussione scaturita emerga chiaramente la connessione fra politica generale dei trasporti nel Paese e politica dei trasporti degli enti locali. In uno Stato in cui le ferrovie dello Stato denunciano il *deficit* che conosciamo, è ipocrisia addossare tutta la responsabilità sugli enti locali, mentre si tratta di questione complessa che investe tutto il settore dei trasporti. Una parte della Commissione (ed io tra questi) è convinta che il problema è generale e riguarda sia le ferrovie dello Stato, sia i trasporti in concessione a privati, sia i trasporti municipalizzati o di interesse degli enti locali. Ciò premesso, la domanda è la seguente: ammessa la inevitabilità di un determinato *deficit* delle aziende municipalizzate del settore dei trasporti, l'attuale struttura è la migliore per diminuire il *deficit*? E che cosa si può fare, eventualmente, per diminuirlo? Non discuto che, acquisita una determinata politica di paese moderno, in una visione globale dei problemi della collettività, accettata la funzione sociale dei trasporti di massa, questi trasporti ricadano come costo sociale sulla collettività, almeno in parte. Ci si chiede, ora, se sia possibile ridurre l'esistente disavanzo. Ci forziamo nel settore delle ferrovie dello Stato, anche se possiamo immaginarne i risultati. Vediamo che cosa si può fare nel settore autotranviario.

Il dottor Giacchetto nella esposizione ha affermato che in primo momento vi erano state preoccupazioni per indirizzi, che il nuovo testo del « programma » avrebbe fugato. Mi sono procurato il nuovo testo del programma, che a pagina 73, capitolo 128, contiene delle affermazioni nette, su cui gradirei conoscere il giudizio personale del dottore Giacchetto, sul caso che non ritenga di parlare per la confederazione. Il nuovo testo recita: « Nelle grandi aree metropolitane in fase di rapido sviluppo, il problema di servizi sociali largamente insufficienti, quali i mezzi di trasporto e la viabilità, potrà essere affrontato attraverso un'azione pubblica di carattere straordinario, che, in attesa dell'ordinamento regionale, integri le forze delle amministrazioni centrali e locali in un unico contesto organizzativo, cui potranno assicurare un valido apporto le imprese a partecipazione statale. Restano ferme, naturalmente, le competenze degli enti locali ».

Mi pare che il « programma » sia chiaro. Esso dice: superiamo la visione strettamente municipale di oggi; andiamo verso uno sviluppo ottimale. Superando la visione territoriale municipale, volgiamoci verso una dimensione territoriale più idonea e chiediamo l'intervento delle aziende a partecipazione statale. Non è esclusa, dunque, una presenza delle aziende a partecipazione statale. Le direzioni verso cui l'opinione pubblica tende a trovare sollievo dai mali di oggi sembra una dimensione più appropriata dell'organizzazione dei trasporti metropolitani, in aree comprensoriali, e una gestione delle aziende a carattere imprenditoriale. Ci soccorre in questo l'avvocato Lorenzini, che è un esperto di parte non governativa, venuto a postulare un atteggiamento imprenditoriale dei comuni.

In che senso ella è favorevole a questa integrazione a livello comprensoriale, che superi il livello municipale? In che senso è favorevole ad un mutamento delle strutture della municipalizzazione che ne accentui il carattere imprenditoriale?

La confederazione delle municipalizzate è favorevole ad una maggiore autonomia, ma, al limite, si sente di accettare l'adozione della formula della società per azioni, di cui il comune sia il maggiore, o anche l'unico, azionista, e che dia vigore imprenditoriale alla azione pubblica nel settore?

Le direzioni verso cui è possibile marciare per attenuare i mali attuali, potrebbero essere da un lato il mutamento dell'area di sviluppo del settore, dall'altro l'abbandono di

ogni metodo eccessivamente elettoralistico e dissipatore della gestione.

Le tre città che assorbono in maggior misura il *deficit* sono Napoli, Roma e Milano, le quali, credo, assommano da sole una sessantina dei cento miliardi di *deficit*. Evidentemente, i problemi di Roma, Milano e Napoli sono tra di loro diversi. Non sono situazioni analoghe, dipendenti dallo sviluppo della popolazione. Esistono anche problemi di amministrazione, che potrebbero essere risolti con una azione in determinato senso.

GIACCHETTO, *segretario generale della Confederazione della municipalizzazione*. Mi pare che le indicazioni essenziali debbano tendere a far superare innanzitutto il limite territoriale o dimensionale delle aziende, in quanto non c'è dubbio che oggi i grandi centri urbani servono e sono serviti da un entroterra che non coincide più con quello della circoscrizione comunale. I tecnici hanno identificato il comprensorio da servire nel modo migliore nei cosiddetti bacini di traffico che vengono determinati in base alle rilevazioni sull'origine e destinazione dei movimenti pendolari che si hanno verso i grandi centri.

Quindi è assolutamente indispensabile arrivare a qualche cosa di più organico e complesso, economicamente ottimo, che non sia la azienda municipalizzata vera e propria. Milano, per esempio, ancora oggi ha linee che arrivano fino a Bergamo e questo è un indice della gravitazione di quelle popolazioni verso la città di Milano. Roma ha linee che arrivano fino a Fiuggi. In ultima analisi bisogna allargare lo sguardo e l'iniziativa a questi comprensori più vasti.

PRESIDENTE. Occorre ciò, anche per evitare che i privati abbiano tutto l'attivo e gli enti pubblici tutto il passivo!

GIACCHETTO, *segretario generale della Confederazione della municipalizzazione*. Questo è giustissimo.

Si aggiunga che la crisi delle autolinee presto o tardi andrà a cadere sulle braccia dell'ente pubblico. Quindi c'è un superamento della dimensione territoriale e aziendale da conseguire.

Inoltre vi è il superamento di tutte le difficoltà di carattere locale, politicamente troppo locale, della gestione delle aziende, per cui gli amministratori, a qualunque parte politica appartengano, sono soggetti alla pressione delle forze politiche locali.

Ora questo duplice superamento dimensionale e istituzionale come si può realizzare? E

arrivato di recente a conclusione lo studio di una commissione della nostra organizzazione: quanto detto a noi sembra si possa realizzare attraverso l'attribuzione di personalità giuridica a questa azienda complessa e cioè mediante la costituzione di una società per azioni che abbia la partecipazione obbligatoria di tutti i comuni interessati al bacino di traffico e proporzionale a determinati parametri che potranno essere quelli della popolazione o del territorio servito o dei passeggeri che utilizzano i servizi dell'azienda. In questo modo si viene a realizzare un'impresa pubblica complessa, tecnicamente ed economicamente ottima, che possa servire adeguatamente un territorio che ha necessità di questo tipo di servizio e che possa sganciarsi dalle interferenze negative di forze politiche locali.

Una volta realizzate queste forme istituzionali, occorre realizzare anche il più idoneo sistema di rapporti economico-finanziari e dei relativi controlli. Circa questo punto, credo non vi sia per il momento la necessità di addentrarci nei particolari.

Circa la partecipazione delle imprese del gruppo I.R.I., mi sembra di aver capito che il programma quinquennale di sviluppo economico tende a far intervenire le imprese I.R.I. non tanto nella gestione del trasporto pubblico, quanto piuttosto nella realizzazione di quelle infrastrutture che i comuni non sono in grado oggi, se non con grande difficoltà, di poter realizzare. Cioè, analogamente a quanto è stato fatto per le autostrade, occorre creare strade di penetrazione di circonvallazione o altre vie di questa natura, che richiederebbero investimenti massicci non possibili da parte dei comuni.

Il problema della partecipazione alla gestione forse potrà porsi, ma solo come partecipazione minoritaria per assicurare alla ipotizzata grande azienda di trasporti a partecipazione locale e solo parzialmente statale quei collegamenti per forniture di carburante a prezzo agevolato o di automezzi prodotti dalle imprese a partecipazione statale, come ha detto il Ministro Bo in una sua recente intervista al fine di realizzare una riduzione di costi e rendere queste aziende sempre più rispondenti ai servizi che devono prestare.

ZINCONI. Vorrei rivolgere una domanda specifica. A Roma esistono due aziende municipalizzate di trasporti: l'A.T.A.C. e un'altra azienda, gestita in forma di società anonima con azioni in mano al comune. Entrambe le aziende sono fortemente passive e

non si è mai capito perché non siano state unificate.

L'azienda che ha la forma di una società anonima ha gli stessi inconvenienti dell'altra, cioè i consigli di amministrazione sono nominati con distribuzione tra membri nominati dal consiglio comunale e da quello provinciale. Non mi pare quindi che la soluzione prospettata della società anonima possa essere una soluzione pratica.

FERRARI VIRGILIO. Anche se si tratta di un altro genere di trasporti, ricordo che parecchi anni or sono mi recai ad Amsterdam per vedere il funzionamento dell'aeroporto comunale e in quell'epoca si stava costituendo una società anonima tra il comune e lo Stato. E questa una formula che può servire a mantenere l'autonomia del comune di fronte allo Stato.

Era una società anonima perché il comune perdeva 100 milioni di fiorini all'anno e quindi ha fatto entrare lo Stato.

GIACCHETTO, *segretario generale della Confederazione della municipalizzazione*. La domanda fatta dall'onorevole Zincone sul perché non sono state unificate l'A.T.A.C. e la S.T.E.F.E.R. è una domanda che anch'io mi faccio continuamente. In effetti la mancata unificazione non ha senso se non nelle difficoltà che incontra una grossa amministrazione come quella di Roma nel risolvere problemi come questi.

Indubbiamente dal punto di vista organizzativo, tecnico ed economico la unificazione si sarebbe già dovuta realizzare da tempo. Su questo punto sono, quindi, perfettamente d'accordo con lei.

Quanto all'esperienza negativa della S.T.E.F.E.R. come società per azioni non mi pare

che questo debba sconsigliarci dall'intravedere e dall'adottare la soluzione di cui parlavo prima e cioè di una società per azioni integrata su un territorio più vasto con partecipazioni obbligatorie dei comuni interessati. Oggi come oggi l'azionista è unico – il sindaco da solo forma l'assemblea degli azionisti – e quindi è controllabile fino ad un certo punto, ma domani, quando vi fosse una società di questo tipo – eventualmente con partecipazioni (come diceva prima l'onorevole Virgilio Ferrari) estese ad altri enti pubblici o allo Stato, che siano comunque interessate e che non mortifichino l'autonomia degli enti locali – non si dovrebbero ripetere gli inconvenienti riscontrabili nelle società anonime di trasporto attuali dei comuni.

Perché, in definitiva, noi postuliamo questa distinzione tra azienda ed ente locale? Proprio per realizzare quella chiarezza di impostazione economica della gestione dell'azienda in cui devono figurare i costi sociali che gli enti pubblici interessati possono assumersi o non assumersi; costi però che essi debbono preventivamente conoscere o per prevedere nel loro bilancio i relativi stanziamenti a sacrificio di altre opere o di altre iniziative oppure per rinunciare ad essi per fare altre cose che nella loro esclusiva e superiore competenza politico-amministrativa riterranno prioritari.

PRESIDENTE. Abbiamo concluso l'audizione del dottor Giacchetto. Avrete notato tutti che l'ordine lodevole con cui si è svolta la discussione non è stato a scapito della sostanza.

Un ringraziamento al dottor Giacchetto per la sintesi e per la chiarezza.

La seduta termina alle 19.