

COMMISSIONE PARLAMENTARE

**consultiva in ordine all'attuazione della riforma amministrativa
ai sensi della legge 15 marzo 1997, n. 59**

Martedì 16 settembre 1997. — Presidenza del Presidente Vincenzo CERULLI IRELLI. — Intervengono il Ministro per la funzione pubblica Franco Bassanini ed il Sottosegretario di Stato ai trasporti Giuseppe Soriero.

La seduta inizia alle 13,40.

Comunicazioni del Presidente.

Il Presidente comunica che sono stati assegnati alla Commissione per il parere i seguenti schemi di decreto legislativo:

riordino degli organi collegiali operanti presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento dello spettacolo (ai sensi dell'articolo 11, comma 1 lettera a);

trasformazione dell'ente pubblico Centro sperimentale di cinematografia nella fondazione «Scuola nazionale di cinema» (ai sensi dell'articolo 11, comma 1 lettera b);

prime modifiche al decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, in attuazione della delega di cui all'articolo 11, commi 4 e 6 della legge 15 marzo 1997, n. 59 (in materia di contrattazione collettiva e di rappresentatività sindacale nel settore del pubblico impiego).

I suddetti pareri dovranno essere espressi entro il 15 ottobre 1997, secondo il calendario dei lavori che sarà definito dall'Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei gruppi, convocato al termine della seduta odierna.

Parere su atti del Governo.

Schema di decreto legislativo recante il conferimento alle regioni ed agli enti locali delle funzioni e dei compiti in materia di trasporto pubblico locale, in attuazione della delega di cui all'articolo 4, comma 4, lettera a), della legge 15 marzo 1997, n. 59.

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Il senatore Sergio VEDOVATO, *relatore*, ritiene che il settore del trasporto pubblico locale è caratterizzato da una profonda crisi che ne investe complessivamente gli aspetti funzionali e finanziari: diminuzione costante del numero degli utenti, costi crescenti e peggioramento del rapporto con i proventi da traffico, parco circolante limitato e vecchio, *standard* di servizio insoddisfacente.

Si tratta di una situazione che presenta caratteristiche quasi del tutto generalizzate sul territorio nazionale ed è il risultato del sommarsi di un insieme di fattori quali il trasporto pubblico locale che è

stato « politicamente » considerato come un elemento residuale per rispondere ad esigenze di mobilità non diversamente realizzabili e per di più con una visione unicamente trasportistica che non considerava le caratteristiche di sistema in un'organizzazione complessiva della mobilità urbana e interurbana. Le competenze normative amministrative e gestionali sono state suddivise in capo a molti soggetti pubblici e privati (Stato, regioni, province, comuni, aziende pubbliche, concessionari privati) rendendo impossibile una reale e diffusa integrazione di reti, modalità, orari, tariffe e conseguentemente un miglioramento dei livelli di servizio che, anzi, risultano compromessi da precarie forme organizzative provocando inefficienze, sovraccosti e duplicazioni.

Le diverse modalità di trasporto sono state considerate e gestite in modo a sé stante, esaltando la tendenza a privilegiare il trasporto privato con la conseguenza di incrementare in modo assai sensibile la mobilità su mezzo individuale e di far decrescere i livelli di utilizzo di quella collettiva. Le modalità dello sviluppo urbano e, più in generale, della gestione territoriale sono troppo spesso avvenute al di fuori di un quadro programmatico nel quale le esigenze di sviluppo della mobilità collettiva fossero considerate ad un livello di elaborazione e di definizione accettabile. Anzi nelle grandi aree urbane si è consentito lo sviluppo di enormi periferie a prevalente vocazione residenziale generando imponenti flussi di traffico pendolare cui solo *a posteriori* si è cercato di dare una qualche risposta.

La gestione è stata caratterizzata da una sostanziale mancanza di concorrenzialità nel mercato: una sorta di monopolio generalizzato e sclerotizzato basato su una suddivisione di quote di mercato territoriali e settoriali tra soggetti pubblici o parapubblici e soggetti privati titolari di intoccabili concessioni assistite.

Dopo aver precisato che dal 1981 si era cercato di avviare un processo di riorganizzazione del settore con le norme contenute nella legge 10 aprile 1981, n. 151

che recava il titolo ambizioso di « Legge quadro per l'ordinamento, la ristrutturazione e il potenziamento dei trasporti pubblici locali. Istituzione del Fondo nazionale per il ripiano dei disavanzi di esercizio e per gli investimenti nel settore », evidenzia gli aspetti innovativi della legge n. 59, quali la valorizzazione del ruolo delle regioni, il superamento del sistema di finanziamento a totale ripiano dei disavanzi, l'adozione del costo *standard* e la predeterminazione dei livelli tariffari per giungere alla definizione preventiva delle risorse occorrenti a coprire i minori ricavi.

Tuttavia i risultati sono stati assai modesti per il sommarsi di difficoltà di applicazione, ma soprattutto per la stessa impostazione di fondo del provvedimento che considerava di poter produrre risultati significativi usando unicamente la leva amministrativa e finanziaria, senza alcun intervento sul versante più propriamente organizzativo, sul piano dell'intermodalità (erano completamente esclusi i servizi ferroviari) e dell'interconnessione territoriale.

Nel corso dei sedici anni ormai trascorsi si sono succeduti numerosi provvedimenti caratterizzati da grande episodicità e frammentarietà, dettati spesso da esigenze emergenziali, senza il supporto di una logica organica di programmazione e di integrazione dei vari sistemi di trasporto. Questi stessi provvedimenti a volte non erano nemmeno dotati di adeguate risorse finanziarie, di efficaci sistemi di controllo e di responsabilizzazione dei soggetti istituzionali e gestionali coinvolti a vario titolo nelle fasi attuazione.

In questo quadro anche le operazioni di riorganizzazione dei servizi e di modificazione organizzativa non potevano che produrre miglioramenti limitati a ristretti ambiti aziendali e territoriali senza significativi riflessi di ordine più generale. La consapevolezza di una situazione insostenibile era presente nel Parlamento, tanto che fin dalle due precedenti legislature era stato avviato l'esame di alcuni progetti di legge di riforma generale della disciplina del settore.

Il lavoro parlamentare aveva trovato un primo sbocco nella norma di delega prevista all'articolo 2, comma 46, lettera b) della legge 28 dicembre 1995, n. 549 «Misure di razionalizzazione della finanza pubblica». Tale delega non ha trovato concreta attuazione nei termini temporali assegnati ed è quindi giunta alla scadenza del 31 maggio 1996 senza essere esercitata.

Ora siamo in presenza di una nuova delega legislativa, conferita dal Parlamento al Governo con l'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59.

I termini della delega attuale non si limitano a prevedere un generico decentramento dallo Stato alle regioni, ma tracciano con precisione le linee guida della riforma del trasporto locale, che si pone l'obiettivo di assicurare alla generalità degli utenti i livelli di servizio attraverso i quali si concretizza il diritto alla mobilità, disegnando contemporaneamente i riferimenti per conseguire nella gestione *standard* crescenti di efficienza e di economicità.

Nella legge delega n. 59 le funzioni delegate ed i compiti attribuiti alle Regioni sono relative all'intero settore del trasporto pubblico di interesse regionale e locale senza alcuna esclusione o limitazione per modalità.

Alle regioni vengono conferite competenze programmatiche e finanziarie: la regione diviene così l'unico soggetto cui fanno capo tutti i poteri di regolazione dell'intero settore esteso ad una dimensione che coincide col territorio regionale. La regione opera d'intesa con gli enti locali ed assume, assieme alla piena potestà della programmazione, anche la responsabilità finanziaria per la copertura dei relativi costi.

I contratti di servizio devono tra l'altro garantire entro il 1° gennaio 2000 il conseguimento del rapporto di almeno lo 0,35 per cento tra ricavi da traffico e costi operativi, al netto dei costi infrastrutturali.

Si prevede l'introduzione di regole di concorrenzialità con affidamenti e assegnazioni a cadenza periodica. Devono

essere definite le modalità di subentro delle regioni entro il 1° gennaio 2000, con propri autonomi contratti di servizio regionale, al contratto di servizio pubblico tra Stato e FS per i servizi di interesse regionale e locale. Con riferimento a quest'ultimo punto è necessario richiamare anche le norme contenute nei commi da 1 a 8 dell'articolo 2 della legge finanziaria approvata lo scorso dicembre (legge 23 dicembre 1996, n. 662). Si tratta della disciplina delle modalità di ristrutturazione delle aziende in gestione commissariale governativa, attraverso l'affidamento per un triennio a FS SpA per arrivare al 1° gennaio 2000 al trasferimento in capo alle Regioni, avendo conseguito l'obiettivo del rapporto almeno pari al 0,35 per cento tra ricavi da traffico e costi operativi.

Lo schema di provvedimento all'esame costituisce appunto il primo momento di attuazione della delega, che dovrà essere esercitata, con la formale emanazione del decreto legislativo, entro il 31 marzo 1998.

Dopo aver illustrato il contenuto dello schema di decreto legislativo che corrisponde quindi alle linee di riforma del trasporto pubblico di interesse regionale e locale che sono state tratteggiate nella legge di delega, rileva che con tale schema si avvia un processo di generale trasferimento di funzioni, compiti, beni, strutture, risorse umane, finanziarie e organizzative che, a partire dal 1° gennaio 2000, configurerà la Regione come il soggetto della programmazione e della definizione della politica dei trasporti sul territorio di competenza.

Alle regioni si aprono prospettive di grande interesse nel governo dei propri territori se sapranno cogliere le potenzialità offerte dal superamento delle barriere soggettive, organizzative e funzionali che hanno impedito lo svilupparsi di una intermodalità del trasporto e se faranno in modo di stimolare le sinergie organizzative e di utilizzare la capacità degli enti locali di cogliere le reali esigenze dei cittadini.

L'influenza di questo processo non sarà tuttavia limitata all'ambito regionale: saranno inevitabili i riflessi nei rapporti interregionali e sul quadro nazionale dei sistemi di trasporto.

Basti pensare ad un Ministero messo in condizione di concentrare la propria attività sulla definizione e sull'attuazione delle politiche nazionali e internazionali del trasporto, oppure alla necessità di avviare un processo di stretta collaborazione nella programmazione degli investimenti e dei servizi tra regioni confinanti.

Lo schema di decreto legislativo delinea con sufficiente precisione le modalità, gli strumenti ed i tempi di un processo di trasferimento delle funzioni caratterizzato da un costante rapporto tra tutti i momenti istituzionali coinvolti.

La partecipazione si esprime in termini di assoluta concretezza in tutti i momenti decisionali significativi che coincidono con la definizione di atti rilevanti sia per l'impostazione programmatica generale che per l'individuazione di modalità operative e di responsabilità finanziarie. L'attività di programmazione della rete e delle modalità di organizzazione dei servizi, di competenza regionale, vede coinvolte le altre regioni nella fase di coordinamento con la programmazione nazionale, le province per la redazione dei piani di bacino, le forze sociali e le organizzazioni dei consumatori per l'approvazione dei piani triennali. Le conseguenti determinazioni in materia di investimenti vengono assunte non attraverso atti unilaterali, ma con la sottoscrizione da parte del Ministro, dei Presidenti delle regioni, dei Presidenti delle province, dei Sindaci di appositi accordi di programma che possono essere dotati di una autonoma gestione finanziaria. Si configura sostanzialmente uno schema che assicura una ampia partecipazione, ma tiene fermo il principio della attribuzione in capo ad un unico soggetto, individuato nella regione, della funzione di programmazione e delle responsabilità finanziarie.

La previsione del Fondo regionale dei trasporti, che comprende sia i fondi propri che le risorse trasferite è lo strumento

e, si potrebbe quasi dire, la rappresentazione di questa potenzialità e di questa responsabilità di programmazione e di governo del trasporto pubblico locale.

La programmazione, infatti, non può essere intesa come una esercitazione astratta, ma deve trovare una concreta attuazione attraverso l'uso di concrete risorse economiche. In questo senso distribuire le risorse nel tempo, sul territorio e in relazione alle diverse modalità di trasporto consente alle regioni di intervenire per avviare quel processo di integrazione modale, di individuazione dei servizi minimi, di integrazione tariffaria indispensabile per avviare a soluzione i nodi del trasporto pubblico locale. Non sfugge certo il fatto che uno di questi nodi è costituito anche dalla esigenza di avviare una profonda modificazione del mercato che concerne sia la trasparenza dei costi e delle tariffe che la struttura stessa dell'offerta.

Per il primo aspetto vengono introdotti senza incertezze due importanti principi di origine comunitaria: l'esatta individuazione, e la conseguente separazione, dei costi infrastrutturali dai costi gestionali del servizio nel trasporto ferroviario e l'introduzione generalizzata del contratto di servizio come strumento di regolazione dei reciproci impegni tra il soggetto pubblico che affida in servizio e il soggetto che lo esercita concretamente. Si tratta di elementi di rilievo che, una volta correttamente attuati, permettono una valutazione non solo dei meccanismi in essere di formazione dei costi, ma consentono anche di mettere in relazione i costi stessi con il livello dei servizi e di consentire valutazioni comparative tra diverse opzioni modali. In questo senso la precisazione normativa delle condizioni di validità del contratto e dei suoi contenuti essenziali è un punto dirimente per assicurare a questo strumento contenuti concreti, omogenei e comparabili.

Per il secondo aspetto, rileva l'esigenza di avviare un processo di modificazione del mercato che si presenta sostanzialmente bloccato e privo di reale concorrenzialità è sottolineata dalla stessa

norma di delega quando chiama il decreto legislativo a «definire le modalità per incentivare il superamento degli assetti monopolistici nella gestione dei servizi di trasporto urbano e extraurbano e per introdurre regole di concorrenzialità nel periodo affidamento dei servizi». Lo schema predisposto dal Governo si muove appunto nell'ottica indicata nella norma di delega, basata sull'avvio di un processo che gradualmente, ma sulla base di linee di indirizzo certe, sia in grado di mettere in campo servizi efficienti ed economicità di gestione.

Anche in questo caso viene confermata la scelta della più ampia autonomia regionale che può modulare le proprie scelte, anche in ordine alle cadenze temporali, in relazione alla concreta situazione locale. Le regioni, infatti, dovranno attenersi ai principi generali per il ricorso alle procedure concorsuali nella scelta del gestore di servizio, e per incentivare la trasformazione delle aziende speciali e dei consorzi, prevedendo eventualmente un regime transitorio di affidamento diretto non superiore a 5 anni. Precisa che la problematica della struttura dell'offerta nel mercato del trasporto pubblico locale mette in evidenza il fatto che il successo di un'operazione di riforma di ampio respiro come quella delineata dalla legge delega e nello schema di decreto comporta modificazioni rilevanti nel ruolo di tutti i soggetti coinvolti. È un'occasione importante per mettere alla prova le reali volontà e capacità riformatrici.

Tuttavia sarebbe probabilmente ingenuo pensare che non vi saranno tentativi di difendere le molte rendite acquisite, così come sarebbe probabilmente irresponsabile non tener conto delle capacità imprenditoriali e delle professionalità esistenti.

Dopo aver osservato che la modifica dell'organizzazione di un settore che coinvolge le abitudini e la qualità della vita di milioni di cittadini, che ha riflessi sull'assetto complessivo del nostro sistema economico, richiede un atteggiamento di grande responsabilità nel governo della fase di transizione, constatata che la strut-

tura del decreto legislativo consegna ai soggetti istituzionali interessati un quadro strategico chiaro e definito, assieme a spazi di partecipazione e di flessibilità entro i quali questi stessi soggetti possono e debbono mettere alla prova le capacità di autonomo autogoverno a lungo legittimamente rivendicate.

Analogamente gli operatori potranno dimostrare in campo aperto la propria professionalità imprenditoriale: quelli privati comportandosi come tali, senza attingere ai finanziamenti come se fossero pubblici e quelli pubblici diventando autonomi rispetto alla proprietà mettendo in gioco le responsabilità gestionali in un regime di concorrenza.

Il Presidente Vincenzo CERULLI IRELLI nel ricordare che lo schema di decreto in esame non è quello di ristrutturazione delle funzioni complessive del ministero dei trasporti (che verrà emanato in un successivo momento), precisa che il provvedimento si colloca nell'ottica di una disciplina di settore.

Ricorda peraltro che la Commissione affari costituzionali del Senato ha concluso l'esame in sede referente del provvedimento di riforma della legge n. 142 del 1992, (atto Senato n. 1388), che si occupa anche dell'assetto organizzativo dei servizi pubblici locali, ponendo così alcuni problemi di compatibilità dal punto di vista ordinamentale.

Dichiara aperta la discussione sulle linee generali.

Il deputato Franco FRATTINI, fa presente l'opportunità di individuare la materia del trasporto pubblico regionale e locale attraverso un concetto positivo, considerando che gli enti locali hanno bisogno di una maggiore certezza riguardo alle funzioni loro attribuite.

Appare, poi, sempre più urgente l'esigenza di riconsiderare il termine assai ridotto (6 mesi) per il trasferimento delle funzioni amministrative alle regioni, che difficilmente saranno pronte a quella data.

In secondo luogo, sottolinea la scarsa considerazione per il problema dei tra-

sporti marittimi costieri: occorre prevedere forze di cabotaggio marittimo da affidare alle regioni.

Dopo aver anticipato la presentazione di ipotesi emendative alla disciplina del « taxi collettivo », rileva l'assenza di soluzioni — conformate secondo il modello dei poteri sostitutivi nei confronti delle regioni — dinanzi all'inerzia dei comuni inadempienti.

Sottolinea, poi, quanto all'articolo 4, comma 1, lettera *a*), relativo agli accordi internazionali sui servizi transfrontalieri, l'opportunità per le regioni di avere un ruolo più attivo nella fase della esecuzione degli accordi stessi, per i quali resterebbe ferma la competenza statale in sede di sottoscrizione.

Dopo aver precisato che all'articolo 7, comma 2, dello schema di decreto legislativo è necessario far riferimento al principio di sussidiarietà e dopo aver posto in rilievo il ruolo delle Comunità montane in presenza di forme associative dell'esercizio del trasporto pubblico locale, conclude osservando — in merito all'articolo 18 dello stesso schema di decreto in esame — l'inopportunità di una deroga alla concorsualità per l'affidamento dei contratti di servizio. È inaccettabile che durante i cinque anni vi sia una violazione delle regole di concorrenza.

Il senatore Luciano MAGNALBÒ sottolinea l'esigenza di favorire, attraverso incentivi fiscali, il trasporto urbano elettrico per far fronte ai gravi problemi di inquinamento.

Non è poi chiaro quali imprese, istituite o istituende, dovrebbero assumerne la gestione.

Il deputato Raffaele MAROTTA, nel concordare con le osservazioni svolte dal collega Frattini, non ritiene tuttavia che il

concetto di trasporto pubblico locale debba essere definito in positivo. Lo spirito della legge delega 15 marzo 1997, n. 59 è, anzi, opposto, volto a definire in positivo solo le funzioni e i compiti che rimangono di competenza dello Stato. Sotto questo profilo pone anzi alcune perplessità l'articolo 3, lettera *d*) dello schema di decreto, in merito all'individuazione dei servizi di trasporto ferroviario internazionali e quelli nazionali di percorrenza medio lunga.

Il Presidente Vincenzo CERULLI IRELLI fa presente che le osservazioni, pur corrette mosse dal deputato Marotta devono coordinarsi con quanto disposto dall'articolo 1, comma 4, lettera *e*) della legge 15 marzo 1997, n. 59, che prevede il parere della Conferenza Stato-Regioni ai fini dell'individuazione dei compiti di rilievo nazionale anche in materia di trasporti.

Il deputato Luciano CAVERI esprime soddisfazione per l'attenzione mostrata nello schema di decreto alle competenze delle regioni a statuto speciale.

Lamenta una scarsa chiarezza sul concetto di trasporto pubblico locale nel quale dovrebbero ricomprendersi anche gli impianti a fune, lasciando, così, alla competenza statale le funzioni rilevanti in ambito comunitario.

Conclude concordando con il deputato Franco Frattini in merito alla necessità di un maggiore spazio per le regioni in materia di trasporto transfrontaliero.

Il Presidente Vincenzo CERULLI IRELLI rinvia quindi il seguito della discussione ad altra seduta.

La seduta termina alle 14,40.