

## COMMISSIONE PARLAMENTARE

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

*Martedì 23 settembre 1997. — Presidenza del Presidente Vincenzo CERULLI IRELLI. — Intervengono il Ministro per la funzione pubblica Franco Bassanini ed il Sottosegretario di Stato ai trasporti ed alla navigazione Giuseppe Soriero.*

**La seduta inizia alle 13,30.**

**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.**

*(Seguito dell'esame e rinvio).*

La Commissione prosegue l'esame dello schema di decreto in titolo sospeso da ultimo nella seduta del 17 settembre scorso.

Il deputato Luigi MASSA esprime un sostanziale accordo sul testo dello schema di decreto legislativo. Esso rappresenta un sostanziale processo di trasferimento di funzioni in un settore di importanza strategica per i poteri locali, prevedendo la possibilità di programmare e gestire la mobilità sul territorio.

Già la legge 15 marzo 1997, n. 59 aveva evidenziato la consapevolezza da parte del Governo e del Parlamento che, sia l'impegno nell'Euro che la modifica costituzionale del modello di Stato verso un federalismo moderato e cooperativo, imponevano di attribuire alle regioni e alle autorità locali le funzioni amministrative, nell'attesa di andare oltre e attribuire loro anche competenze primarie normative.

Infatti l'Euro porterà il mercato europeo all'interno di uno sviluppo che non sarà omogeneo ma si polarizzerà in base ad una serie diversa di fattori, tra i quali figura proprio la maggiore o minore efficienza (ed efficacia) del sistema di trasporto che si articola in due componenti tra loro intrinsecamente legate: il trasporto sulle medie e lunghe percorrenze, e il trasporto sulle brevi distanze.

Se la mobilità interregionale (intendendo per interregionale un concetto un po' più ampio di quello che siamo adusi a considerare, osservandolo in una dimensione europea e mediterranea) non può che essere di competenza di autorità superiori (Stato e Comunità Europea), pur sempre in un'ottica di partecipazione alle decisioni delle regioni, non vi è dubbio che ciò che riguarda i nodi di collegamento della grande rete interregionale, internazionale e intercontinentale debba essere localmente pianificato e gestito.

Il lavoro della Commissione dovrà allora concentrarsi sulla verifica che l'assunto precedente sia garantito dalle norme: cioè che sia garantito effettivamente l'esercizio complessivo delle funzioni ai livelli locali, evitando di passare da uno schema decisionale fortemente centralista ad un nuovo modello neo-centralista imperniato sulle regioni e sulla loro ormai dimostrata attitudine a non trasferire alcuna funzione agli enti locali.

Questi due elementi centrali — che dovranno essere tenuti presenti in tutto il lavoro futuro — sono espressamente richiesti dal legislatore delle leggi-delega n. 59 e n. 127 del 1997 e rappresentano i punti cardinali da cui non si può prescindere.

Ritiene, peraltro, che di ciò il Governo abbia tenuto conto nello schema di decreto legislativo in esame. Si limiterà quindi a segnalare al relatore alcuni suggerimenti che dovrebbero garantire ancor più le opportunità che il provvedimento già offre ai poteri locali.

Lo schema di decreto legislativo si muove nella giusta direzione tracciata dalla legge n. 59 del 1997: infatti si provvede espressamente ed esclusivamente ad indicare le competenze nazionali (articolo 3) e locali (articolo 4) che lo Stato mantiene in capo alla propria competenza. Osserva, tuttavia, che se davvero verrà approvata, almeno alla Camera, la legge sull'immigrazione entro l'8 ottobre prossimo, a fine mese ci si troverà organicamente nell'area di Schengen. Ciò significa che i rapporti tra gli Stati dell'area muteranno profondamente — anche visivamente (pensando al fatto che il *gate* per Parigi sarà realizzato nell'area dei *Domestic flights*) — in rapporto alla libera mobilità dei cittadini in questa vasta area. È quindi necessario, forse, meglio formulare il punto di cui alla lettera *a*) dell'articolo 4. Una cosa è infatti la questione di un collegamento trasfrontaliero sull'area Lione-Torino-Milano-Trieste e i mercati dell'Est europeo (di evidente valenza nazionale — anche se sarebbe opportuno un coinvolgimento anche delle realtà locali)

un altro è che, per esigenze locali, si realizzi un collegamento tra Modane e Bardonecchia.

L'attuale formulazione dell'articolo 4 potrebbe infatti far nascere il dubbio di un mantenimento in capo allo Stato del trasporto trasfrontaliero anche di valenza locale.

Rileva poi una questione di forma che potrebbe divenire sostanza. È vero, infatti, che all'articolo 6 — recante delega alle regioni — è espressamente previsto che — in relazione agli articoli 8 e 9, alle regioni vengano delegati i compiti programmatori e amministrativi rispetto alle funzioni a quegli articoli indicati: mentre all'articolo 8, relativo ai servizi ferroviari non in concessione alle FF.SS. alle regioni si delegano, però, esplicitamente i compiti di programmazione, amministrazione e gestione, all'articolo 9 — relativo ai servizi ferroviari di interesse regionale in concessione alle FF.SS. — si parla solo di compiti amministrativi e di gestione, tralasciando la parola « programmazione ».

Ora, è ben chiaro che l'ispirazione fondamentale assolutamente condivisibile, dell'intero provvedimento è quello della totale intermodalità del sistema locale e dell'attribuzione allo stesso soggetto delle competenze di programmazione, amministrazione e gestione. Ma onde evitare in futuro un conflitto interpretativo (rischio che, dovrebbe essere attenuato dal contratto di servizio — ma il contratto di servizio è pur sempre un contratto e quindi un negozio giuridico tra due contraenti) è bene che le formule degli articoli 8 e 9 siano identiche. È vero che in caso di disaccordo sul testo del contratto di servizio, la regione potrà rivolgersi ad altro gestore, ma non si può dimenticare che, se ciò potrà essere possibile in un futuro mercato europeo aperto, oggi, nell'attuale situazione e per diversi anni, ci si potrebbe trovare in presenza di una domanda di servizio a cui potrà essere data un'unica risposta: un regime di monopolio di fatto, in particolare nel trasporto locale su ferro.

Lo schema di decreto legislativo è chiaro nella distinzione tra servizi minimi,

servizi aggiuntivi (di cui all'articolo 16) e obblighi di servizio (di cui all'articolo 17). Per quanto riguarda questi ultimi vi è però la notazione finale che necessita di elementi chiarificatori. Infatti le compensazioni economiche spettanti alle aziende esercenti i servizi stessi debbono essere calcolate tenendo conto sia dei proventi derivanti dalle tariffe imposte che di quelli derivati dalla gestione di servizi complementari alla mobilità.

Ritiene che occorrerebbe valutare l'esclusione esplicita (da tali compensi) dei proventi dell'esazione dei parcheggi a pagamento, in particolare nelle cosiddette « zone blu ».

È convinto, infatti, che le amministrazioni locali abbiano già seri problemi ad imporre i parcheggi a pagamento: problemi che si attenuano se i proventi saranno utilizzati per finanziare interventi infrastrutturali nel campo della mobilità (come costruzione di nuovi parcheggi, ovvero arredo urbano, ecc.), mentre provocheranno sicuramente delle tensioni se destinati ad abbattere i disavanzi di bilancio del trasporto pubblico locale.

Così non sarà per altri proventi: dalla pubblicità sui mezzi, alla gestione integrata delle stazioni, sino alle reti di comunicazione a fibre ottiche lungo gli assi ferroviari. Occorre adottare nel decreto legislativo una norma simile a quella introdotta per la gestione delle concessioni autostradali, che prevede la netta separazione della contabilità del concessionario per i due tipi di servizi. Infatti una gestione imprenditoriale di servizi complementari (dalla pubblicità alla ristorazione) non deve gravare — qualora per errori di gestione segni dei disservizi — in modo algebrico sui disavanzi del trasporto pubblico locale.

È vero che ciò è previsto al punto *f*), comma 2, articolo 18, ma sarebbe forse utile un esplicito richiamo.

Riguardo all'articolo 18 esprime perplessità in merito al punto *d*), comma 1. Con la norma proposta si tende ad escludere dal contratto di servizio ogni indennizzo in caso di mancato rinnovo del contratto alle scadenze. In questo modo,

tuttavia, negli ultimi anni di validità della concessione non ci sarebbero più investimenti da parte del concessionario, poiché detti investimenti potrebbero non essere remunerati. Ciò riduce fortemente un possibile intervento di *project financing*.

Si rende conto che nel contratto di servizio non si può anticipatamente prevedere una attenta programmazione pluriennale, ma non vorrebbe ci si trovasse nella condizione dei piani quinquennali dell'Unione Sovietica, sui cui errori si poneva rimedio solo al termine della validità del piano, provocando così disastri colossali.

Al terzo comma dell'articolo 18 ritiene preferibile parlare di società di capitali e non solo di società per azioni, lasciando agli enti locali la possibilità di usare in modo pieno gli strumenti del diritto privato.

Quanto alle norme finanziarie previste dall'articolo 20, ritiene che le FF.SS. non abbiano una seria contabilità industriale.

Sarebbe pertanto opportuna una norma transitoria che preveda un confronto Stato-regioni-FF.SS. per la fase che andrà da ora al 1° giugno 1999 al limite rivedendo anche l'attuale contratto di servizio con le FF.SS.

Il senatore Paolo GIARETTA dichiara, a nome del gruppo del PPI, un giudizio positivo sullo schema di decreto in esame che dà piena attuazione ai principi della legge n. 59.

Gli spazi della delega sono stati ben utilizzati dal Governo per modificare la struttura del settore dei trasporti pubblici locali, attraverso una sistemazione organica che riconosce agli enti locali ampia autonomia.

Occorre osservare, però, che relativamente alla disciplina dei taxi — vista la differenza che esiste in tale settore tra il sistema di concorrenza che vige in alcune città e il regime di monopolio che si è invece instaurato in altre — sarebbe opportuno considerare anche le ragioni delle associazioni imprenditoriali del settore.

Il deputato Giacomo GARRA chiede al relatore delucidazioni sul raccordo tra

l'articolo 7 e l'articolo 11 dello schema di decreto legislativo in esame, visto che mentre l'articolo 7, comma 4, conferisce agli enti locali compiti amministrativi e le funzioni nei settori del trasporto lagunare e lacuale, l'articolo 11 prevede che il trasferimento alle regioni della gestione governativa per la navigazione dei laghi Maggiore, di Como e di Garda — e quindi degli stessi servizi lacuali — dovrà avvenire entro il 1° gennaio 2000.

Il senatore Luciano MAGNALBÒ chiede precisazioni sui criteri in base ai quali l'articolo 3, lettera c), dello schema di decreto legislativo considera le linee interregionali che collegano più di due regioni siano considerate servizi pubblici di trasporto di interesse nazionale.

Il senatore Sergio VEDOVATO dichiara che sotto tale profilo lo schema di decreto legislativo ha confermato la situazione precedente.

Il Presidente Vincenzo CERULLI IRELLI, osservando come il testo riconosca di interesse nazionale le linee interregionali che occupano più regioni, propone di sollecitare il Governo al fine di adottare una soluzione più regionalista, che valorizzi l'accordo tra le regioni interessate.

Il senatore Sergio VEDOVATO propone di adottare un meccanismo analogo a quello previsto dal punto d) dell'articolo 3 facendo riferimento, così, non al numero delle regioni interessate dai servizi pubblici di trasporto, ma alle caratteristiche dei servizi stessi.

Il deputato Franco FRATTINI, ricordando che relativamente ai servizi che riguardano più di due regioni, il programma è stabilito «sentita» la Conferenza Stato-Regioni, constata la necessità di un ruolo più marcato della Conferenza, che dovrebbe essere chiamata ad una espressa delibera in applicazione, d'altronde, del principio di sussidiarietà.

Per quanto riguarda la richiamata disciplina dei taxi, non si può non sottolineare come in tale settore vi sarebbe un ingresso *ex novo* della «mano pubblica». A nome del gruppo di Forza Italia chiede che tale aspetto venga considerato attentamente.

Il Presidente Vincenzo CERULLI IRELLI dichiara chiusa la discussione sulle linee generali.

Il senatore Sergio VEDOVATO, *relatore*, ringraziando i colleghi, assicura un'attenta valutazione delle considerazioni emerse durante la discussione generale e si riserva di considerarle ai fini della proposta di parere.

Il Sottosegretario di Stato ai trasporti Giuseppe SORIERO, nel comunicare che la Conferenza unificata Stato-regioni-città-autonomie locali esprimerà il parere sullo schema di decreto in esame il prossimo 25 settembre, ritiene che le regioni abbiano colto il significato della riforma che lo schema di decreto si appresta a realizzare. Si tratta, infatti, di assicurare ai cittadini il diritto alla mobilità senza aggravio di costi per lo Stato, seguendo i criteri di liberalizzazione del mercato, nell'ottica di realizzare la massima efficienza dei servizi.

L'obiettivo è comunque di evitare che si passi da un centralismo statale ad un centralismo regionale, anche se è la regione che diviene principalmente titolare oltre che di nuovi poteri anche delle risorse finanziarie per esercitarli.

Nel sottolineare l'importanza di realizzare reti regionali competitive e qualificate, ribadisce comunque la volontà del Governo affinché siano le regioni ad effettuare la scelta delle modalità da privilegiare.

Sottolinea infine la necessità di porre particolare attenzione alle questioni connesse con il trasporto marittimo costiero, mentre ritiene che le regioni debbano comunque avere un maggiore spazio di intervento nella conclusione degli accordi internazionali.

Il Ministro per la funzione pubblica Franco BASSANINI, nell'assicurare che sarà cura del Governo trasmettere con tempestività il parere della Conferenza unificata Stato-regioni-città-autonomie locali appena sarà disponibile, concorda con il rilievo formulato dall'onorevole Raffaele Marotta in merito alla inopportunità di definire in termini positivi le funzioni che vengono trasferite alle regioni e agli enti locali. Ciò, infatti, appare contrario allo spirito della legge di delega, che prevede un'elencazione tassativa delle funzioni che restano dello Stato, facendo così intendere una sorta di *favor* per il trasferimento delle restanti funzioni agli enti locali.

Concorda con l'esigenza prospettata dall'onorevole Luciano Caveri in merito all'opportunità di inserire il trasporto a fune nell'ambito di competenza regionale, anche se occorre chiedersi come debbano essere definite le questioni concernenti la sicurezza di questo tipo di trasporto.

Quanto al rilievo formulato nella precedente seduta dall'onorevole Franco Frattini in merito al mancato riferimento

al principio della sussidiarietà, ritiene si tratti di una svista, mentre dovranno essere attentamente valutati i problemi connessi ad eventuali interventi sostitutivi.

Quanto all'opportunità di definire meglio i trasporti automobilistici di cui all'articolo 3, lettera *c*), dello schema di decreto, ritiene che possa estendersi anche ad essi e forse anche al trasporto marittimo di cabotaggio di cui alla lettera *b*) dello stesso articolo la procedura ed in particolare l'intesa prevista dalla lettera *d*) dell'articolo 3.

#### Sull'ordine dei lavori.

Il Presidente Vincenzo CERULLI IRELLI comunica che il relatore formulerà la proposta di parere entro martedì 30 settembre e che il termine per la presentazione di eventuali emendamenti a tale proposta è fissato per mercoledì 1° ottobre alle 13.

**La seduta termina alle 14,35.**