

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 37

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**MARZOTTO CAOTORTA, BELCI, BODRATO, BORRUSO,  
CICCARDINI, LA ROCCA, MAROCCO, PISANU, RUSSO  
FERDINANDO, SQUERI, ZOPPI**

*Presentata il 6 luglio 1976*

### Legge quadro per i trasporti pubblici locali

ONOREVOLI COLLEGHI! — La presente proposta di legge era stata presentata il 12 marzo 1975 nella VI Legislatura, ma la sua discussione fu appena iniziata. Viene pertanto ripresentata all'inizio della VII Legislatura con il vivo auspicio che essa venga trasformata in legge al più presto, perdurando più che mai l'esigenza di una legge quadro in questo settore.

La vigente legislazione sui trasporti pubblici locali è infatti particolarmente antiquata e contraddittoria talché una legge quadro in materia è richiesta anche dalle Regioni per poter legiferare in modo coerente nel settore dei trasporti locali.

L'esigenza di una legge quadro era stata sentita anche dai Ministeri dei trasporti e delle regioni, quando nel 1973 istituirono una apposita commissione presieduta dal consigliere Mezzanotte; questa però dopo pochi mesi di lavoro non fu più convocata ed è stata quindi disciolta.

La necessità di provvedere ad un intervento specifico nei riguardi del settore dei trasporti locali deriva dalla circostanza che, mentre esso sopporta circa la metà di tutti gli spostamenti di persone registrati annual-

mente all'interno del paese, esso risulta essere stato particolarmente trascurato dalla politica nazionale dei trasporti ed infatti è in crisi sia sul piano funzionale, sia su quello economico e finanziario. Questo fatto compromette l'intera mobilità urbana e interurbana, provocando situazioni di grave disagio che si ripercuotono pesantemente sui lavoratori e sugli studenti, e quindi sull'intera popolazione attiva.

Dal punto di vista delle competenze amministrative, la situazione dei trasporti locali ha subito profonde e radicali innovazioni in seguito al trasferimento dei poteri alle regioni, avvenuto il 1° aprile 1972.

Infatti:

1) sono state trasferite dallo Stato alle regioni le funzioni in ordine ad autolinee, tramvie, metropolitane, filovie, mezzi a fune e navigazione interna;

2) sono rimaste di competenza statale le autolinee che comprendono più di una regione (anche se adibite a trasporti locali) e tutte le ferrovie, anche se di interesse strettamente locale;

3) sono rimaste di competenza dei comuni le linee urbane già trasferite ad essi

col decreto del Presidente della Repubblica 28 giugno 1955, n. 771, sul decentramento dei servizi del Ministero dei trasporti, il che porta a mantenere, tra l'altro, la distinzione, ormai anacronistica, tra trasporti urbani (cioè entro il confine comunale) ed interurbani (cioè tra più comuni).

Questa tripartizione di competenze non permette, pertanto, ancora un organico coordinamento di tutti i trasporti locali, che dovrebbero, invece, essere unitariamente organizzati, sia per migliorare la loro efficienza che per diminuire i loro costi di esercizio.

Dal punto di vista dei finanziamenti di esercizio riscontriamo le seguenti difformità:

sono a totale carico dello Stato i *deficit* di esercizio delle linee ferroviarie (sia ferrovie dello Stato, che ferrovie concesse o in gestione governativa), con esclusione delle ferrovie metropolitane, le quali essendo comunali gravano sul bilancio del comune;

erano a carico dello Stato fino al 31 marzo 1972 le sovvenzioni e i sussidi di esercizio, ai sensi della legge n. 1221, per le linee tranviarie extraurbane e le autolinee sostitutive di ferrovie e dopo il trasferimento dei poteri, molte regioni hanno provveduto ad emanare leggi regionali per continuare l'erogazione di queste sovvenzioni, e sussidi a carico della finanza regionale;

erano a carico dello Stato sovvenzioni straordinarie alle autolinee extraurbane fino al 31 marzo 1972 e dopo il trasferimento dei poteri molte regioni hanno provveduto ad emanare leggi regionali per l'erogazione di sovvenzioni anche a queste autolinee extraurbane. Alcune di queste leggi hanno operato una differenziazione tra aziende pubbliche e private a vantaggio delle aziende pubbliche. In particolare è da notare come opportunamente le Regioni hanno stabilito parametri obiettivi per la distribuzione di questi sussidi, legandoli non più ai risultati di bilancio delle singole aziende, ma ai km/vettura percorsi;

nessun sussidio statale o regionale è previsto per i trasporti pubblici strettamente urbani, cioè all'interno del territorio comunale, che gravano interamente sui bilanci dei rispettivi comuni;

esiste, poi, a carico dello Stato, un parziale rimborso della tassa sul carburante a favore dei taxi.

Quanto agli investimenti, questi sono stati assolutamente inadeguati nel settore dei trasporti pubblici locali e se ne risente appunto la mancanza. La scarsità di que-

sti investimenti è tanto più evidente se confrontata con quelli del settore stradale: il rapporto è addirittura di uno a dieci.

Ora in Italia e non solo nel nostro paese, data la sempre crescente congestione degli insediamenti sia abitativi sia produttivi, questo tipo di problemi è diventato sempre più importante e dalla corretta soluzione di essi dipende in gran parte la condizione di vita delle future generazioni.

Com'è noto, i problemi che riguardano i trasporti pubblici sono strettamente connessi con i problemi relativi all'uso del territorio.

La competenza e la responsabilità, in ordine di uso del territorio, spetta ormai alle regioni e ad esse, pertanto, spetta anche la responsabilità del piano dei trasporti, che va funzionalmente subordinato all'assetto del territorio. Si impone, quindi, il rispetto della volontà regionale per qualunque iniziativa venga presa in fatto di trasporti, anche da parte delle autorità statali, di guisa che le scelte dei centri decisionali nazionali in tema di trasporti a lunga distanza (ferrovie, autostrade, navigazione aerea, marittima e fluviale) siano operate previa consultazione con le competenti autorità regionali.

Nell'ambito delle competenze regionali, è opportuno applicare rigidamente il principio del decentramento stabilito dall'articolo 118 della Costituzione: « La regione esercita normalmente le sue funzioni amministrative delegandole alle province, ai comuni o ad altri enti locali, o valendosi dei loro uffici ». Tanto più che questa indicazione è stata largamente accolta negli statuti regionali, con la istituzione della delega per l'esercizio delle funzioni amministrative.

Resta allora da stabilire quali poteri debbano restare di competenza della regione e quali invece debbano essere delegati e a quali enti.

Non sono evidentemente delegabili, perché riguardano la politica dei trasporti:

a) la pianificazione dei trasporti, in stretta dipendenza con la pianificazione territoriale;

b) la fissazione dei compiti, poteri e ambiti territoriali di competenza, sia degli uffici regionali ad essa trasferiti dallo Stato (ex Direzione compartimentale motorizzazione civile e trasporti in concessione), sia degli enti pubblici eventualmente da costituire per il decentramento amministrativo in materia di trasporti;

c) lo stanziamento di sussidi di esercizio per le aziende di trasporto con le relative modalità di erogazione;

d) le decisioni, in applicazione del piano regionale dei trasporti, circa le nuove infrastrutture di trasporto da costruire (sia direttamente, sia dallo Stato su proposta delle regioni).

Sono invece delegabili, perché di carattere amministrativo, le seguenti funzioni:

a) il rilascio delle concessioni di esercizio delle linee interurbane alle aziende di gestione (sia pubbliche sia private), con relativa determinazione dei percorsi e delle tariffe;

b) il controllo sull'esercizio delle linee concesse alle aziende di gestione (sia pubbliche sia private);

c) la distribuzione dei sussidi di esercizio, stanziati con leggi regionali.

Pur lasciando alle regioni la facoltà di delegare o meno questi poteri e la scelta tra gli enti locali a cui delegarli, è da notare come sia da preferire il consorzio di comuni e province come destinatario di questa delega.

Per quanto riguarda i comuni, infatti, è ormai accertato come l'ambito comunale è del tutto insufficiente, perché troppo ristretto territorialmente e quindi non permette un affidamento di competenze pari alla reale estensione della maggior parte delle linee, o comunque al loro necessario coordinamento. Un bacino di traffico omogeneo, infatti, supera sempre i confini di un solo comune.

Quanto alla provincia, se a favore di questa soluzione depone il fatto che la provincia è già un ente locale costituito con un ambito territoriale generalmente abbastanza omogeneo, a sfavore depongono le seguenti considerazioni:

a) i reali confini del bacino di traffico raramente coincidono con quelli della provincia e mentre spesso esorbitano da essi, nel senso che gran parte delle linee che interessano i trasporti pendolari superano i suoi confini, non mancano i casi in cui si hanno più bacini di traffico nella stessa provincia;

b) l'ente locale provincia, pur avendo una sua formazione politica democratica, non riflette di per sé esattamente la volontà dei comuni che ne fanno parte, mentre i trasporti locali sono strettamente legati alle esigenze spesso particolari, ma non per questo meno attendibili, dei singoli comuni;

c) non è inoltre da trascurare il fatto che normalmente non ci sono presso la pro-

vincia uffici specifici per il settore trasporti, in quanto questo settore non rientra nei suoi compiti attuali.

Resta allora la opportunità di istituire un ente intermedio capace di ricevere dalla Regione la delega dei poteri di cui sopra e di soddisfare le seguenti esigenze:

a) rappresentanza diretta dei comuni interessati, per garantire il controllo democratico sulle decisioni dell'ente e la rispondenza delle sue decisioni alle esigenze delle popolazioni interessate;

b) personalità giuridica pubblica per poter ricevere la delega dei poteri regionali;

c) autonomia funzionale, per poter avere la sufficiente efficienza e snellezza amministrativa.

A questi requisiti risponde appunto il Consorzio fra i comuni e la provincia. Ma è noto come, l'attuale legislazione per gli enti locali è piuttosto complessa per quanto riguarda la costituzione e l'efficienza di questi consorzi ed essi sarebbero sottoposti alla approvazione della prefettura, anziché della Regione.

Allo stato attuale, pertanto, ed in attesa di una nuova legislazione sugli enti locali, sembra più opportuno disporre la costituzione di appositi consorzi per i trasporti da parte della Regione con legge regionale. Legge che preveda la partecipazione al consorzio stesso di tutti i comuni e province interessati. Questa partecipazione rimane facoltativa, ma è evidente l'interesse che hanno gli enti locali, a parteciparvi. In tal modo i requisiti sopra elencati sono assicurati ed è altresì assicurato il diretto controllo da parte della Regione, che sembra indispensabile in questo settore.

Spetta alla Regione definire i confini comprensoriali di questi consorzi sulla base di criteri obiettivi e funzionali e salvo revisione periodica degli stessi, sentiti tutti gli enti locali interessati. Tali criteri consistono nel riconoscere i diversi bacini di traffico, in base ad una analisi degli spostamenti giornalieri ed una descrizione delle linee di trasporto esistenti o ipotizzabili come ottimali.

Ad ogni bacino di traffico corrisponde un consorzio.

Quanto all'esercizio delle linee di trasporto pubblico locale, questa è funzione del tutto distinta da quelle proprie dei consorzi. Anche se questi decidono di esercitare direttamente parte o tutte le linee di loro competenza, questo esercizio avviene tramite una apposita azienda pubblica, che assume

la forma giuridica di azienda municipalizzata consortile o di società per azioni di prevalente o totale proprietà del consorzio stesso.

Pur rimanendo, pertanto, l'azienda pubblica unica per ogni consorzio come obiettivo finale, può sussistere una pluralità di aziende di gestione (sia private sia pubbliche) secondo la varietà delle situazioni locali e la capacità tecnico-amministrativa delle aziende stesse, senza necessità di strutture operative rigide ed uniformi, bensì con ampia aderenza degli strumenti e delle forme prescelte alle concrete situazioni locali.

Quello che comunque importa è la possibilità di coordinamento e di controllo da parte del consorzio sulle diverse aziende di gestione per quanto riguarda lo svolgimento del servizio, secondo le norme fissate dalle concessioni, e, d'altra parte, la piena responsabilità delle aziende stesse per il bilancio economico e finanziario della propria gestione.

Entriamo qui nella questione finanziaria che costituisce il problema più grave del trasporto pubblico locale.

Come noto, infatti, il trasporto pubblico di persone non trova generalmente, né in Italia né all'estero, la copertura ai suoi costi nei ricavi di esercizio. E, pertanto, essendo un servizio indispensabile per garantire la mobilità al cittadino, il suo disavanzo di esercizio è posto a carico della collettività come un costo sociale, al pari di altri servizi pubblici.

Ciò non toglie che in materia di esercizio si debba costantemente tendere a migliorare al massimo la situazione dei bilanci aziendali, sia attraverso una gestione condotta con rigorosi criteri economici, sia con una revisione dei livelli e delle strutture tariffarie, sia con un migliore coordinamento delle varie linee, sopprimendo i duplicati e curando gli interscambi.

In particolare per quanto riguarda le tariffe, è molto utile la organizzazione di « comunità tariffarie ». Queste, utilizzate all'interno di bacini di traffico omogenei, permettendo l'uso di vetture anche di più aziende con un solo biglietto, favoriscono l'uso del mezzo pubblico e quindi incrementano anche le entrate.

Ma perché si abbia una corretta gestione aziendale e non si tolga agli amministratori lo stimolo a mantenere il pareggio di esercizio, è opportuno che sia stanziato in anticipo a favore dell'azienda stessa la copertura del disavanzo previsto. Ciò, oltre che

ad attenuare una certa attitudine a considerare fatale il *deficit*, qualunque esso sia, eviterà il pagamento di pesanti oneri finanziari aggiuntivi.

In presenza, pertanto, di oneri di servizio non remunerativi, imposti alle aziende di trasporto locale per motivi sociali, è opportuno che venga predeterminato l'ammontare di tali oneri e venga riconosciuto alle aziende stesse un equivalente sussidio di esercizio da porsi a carico delle concedenti.

La Regione dovrà impostare globalmente questo problema del sussidio di esercizio, cercando di ispirarsi ai seguenti principi:

a) distribuzione di un sussidio fisso, cioè legato a parametri obiettivi (come i km/vettura);

b) perequazione dei sussidi, che ora sono assai squilibrati, tra i diversi mezzi vettori;

c) estensione del sussidio anche ai trasporti urbani, per sollevare i bilanci comunali da un peso per essi insostenibile;

d) integrazione del sussidio fisso regionale da parte dei vari comuni interessati, *pro quota*, per raggiungere il pareggio delle spese di esercizio. Ciò si intende solo per le aziende pubbliche.

Esaminata nel dettaglio, la proposta di legge che proponiamo alla vostra approvazione consta di 14 articoli.

Nel primo e nel secondo articolo si definiscono l'ambito della legge e la materia trattata. In particolare per i trasporti pubblici locali si intende quell'insieme di servizi collettivi di linea (pubblici o privati quanto alla proprietà della gestione) che sono adibiti normalmente al trasporto delle persone sulle brevi distanze.

Tali servizi si identificano non solo nelle reti autofiltranviarie urbane e in quelle ferroviarie metropolitane, ma anche nelle linee auto-filtranviarie interurbane e nelle funivie e funicolari. Essi si distinguono nettamente dai sistemi di trasporto sulle medie e lunghe distanze, sia soprattutto per le caratteristiche particolari dell'utenza (protagonista di spostamenti giornalieri casa-lavoro o casa-scuola: i cosiddetti pendolari); sia anche per l'ambiente fisico entro il quale essi si svolgono (le aree urbanizzate e i bacini di traffico gravitanti su tali aree); sia, infine, per le caratteristiche tecniche dei mezzi vettori (mezzi collettivi di facile accesso).

Quanto alle ferrovie in concessione o a gestione governativa ne riportiamo qui l'elenco.

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

REGIONE SOCIETÀ ESERCENTE  1	Scarta- mento  2	ESTENSIONE RETE KM		
		Trazione Diesel 3	Trazione elettrica 4	Totale 5
<b>PIEMONTE:</b>				
Società subalpina di imprese ferroviarie . . . .	1,000	—	32	32
Satti (Canavesana) . . . . .	1,435	48	—	48
Ferrovia Torino-Ceres . . . . .	1,435	—	44	44
Ferrovie Nord-Milano . . . . .	1,435	—	10	10
<b>TOTALE PIEMONTE . . . .</b>		<b>48</b>	<b>86</b>	<b>134</b>
<b>LOMBARDIA:</b>				
Ferrovie Nord-Milano . . . . .	1,435	18	181	199
Società nazionale ferrovie e tranvie . . . . .	1,435	105	—	105
Società veneta autoferrovie . . . . .	1,435	2	—	2
Ferrovia Suzzara-Ferrara . . . . .	1,435	54	—	54
<b>TOTALE LOMBARDIA . . . .</b>		<b>179</b>	<b>181</b>	<b>360</b>
<b>VENETO:</b>				
Società veneta autoferrovie . . . . .	1,435	58	—	58
<b>TRENTINO-ALTO ADIGE:</b>				
Società ferrovia elettrica Trento-Male . . . . .	1,000	—	56	56
<b>FRIULI:</b>				
Società veneta autoferrovie . . . . .	1,435	36	—	36
<b>LIGURIA:</b>				
Società per la ferrovia Genova-Casella . . . . .	1,000	—	35	35

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

REGIONE SOCIETÀ ESERCENTE  1	Scarta- mento  2	ESTENSIONE RETE KM		
		Trazione Diesel 3	Trazione elettrica 4	Totale 5
<b>EMILIA-ROMAGNA:</b>				
Ferrovie Padane . . . . .	1,435	53	—	53
Ferrovia Suzzara-Ferrara . . . . .	1,435	28	—	28
SEFTA . . . . .	1,435	—	39	39
Consorzio cooperativa ferrovie reggiane . . .	1,435	78	—	78
Società veneta autoferrovie . . . . .	1,435	89	—	89
<b>TOTALE EMILIA-ROMAGNA . . .</b>		<b>248</b>	<b>39</b>	<b>287</b>
<b>TOSCANA:</b>				
Società Med. strade ferrate umbro-aretine . . .	1,435	—	3	3
Società La Ferroviaria Italiana . . . . .	1,435	—	85	85
<b>TOTALE TOSCANA . . .</b>		<b>—</b>	<b>88</b>	<b>88</b>
<b>UMBRIA:</b>				
Società Med. strade ferrate umbro-aretine . . .	1,435	—	<b>150</b>	<b>150</b>
<b>LAZIO:</b>				
Ferrovia Roma-Nord . . . . .	1,435	—	102	102
STEFER . . . . .	0,95/1,435	—	<b>125</b>	<b>125</b>
<b>TOTALE LAZIO: . . .</b>		<b>—</b>	<b>227</b>	<b>227</b>
<b>ABRUZZO:</b>				
Ferroviaria Adriatico-Appennino . . . . .	1,435	—	<b>160</b>	<b>160</b>
<b>CAMPANIA:</b>				
Ferrovie del Mezzogiorno . . . . .	0,95/1,435	42	31	73
Ferrovia Cancellò-Benevento . . . . .	1,435	—	49	49
Cumana e Circumflegrea . . . . .	1,435	—	41	41
Strade ferrate secondarie meridionali . . . . .	0,95	—	<b>144</b>	<b>144</b>
<b>TOTALE CAMPANIA . . .</b>		<b>42</b>	<b>265</b>	<b>307</b>

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

REGIONE SOCIETÀ ESERCENTE  1	Scarta- mento  2	ESTENSIONE RETE KM		
		Trazione Diesel 3	Trazione elettrica 4	Totale 5
<b>PUGLIE :</b>				
Ferrovie Calabro-Lucane . . . . .	0,95	136	—	136
Ferrovie del Sud-Est . . . . .	1,435	475	—	475
Ferrottranviaria . . . . .	1,435	—	66	66
Ferrovia del Gargano . . . . .	1,435	—	79	79
TOTALE PUGLIE . . . . .		611	145	756
<b>BASILICATA :</b>				
Ferrovie Calabro-Lucane . . . . .	0,95	197	—	197
<b>CALABRIA :</b>				
Ferrovie Calabro-Lucane . . . . .	0,95	322	—	322
<b>SICILIA :</b>				
Ferrovia Circumetnea . . . . .	0,95	114	—	114
<b>SARDEGNA :</b>				
Ferrovie complementari della Sardegna . . . . .	0,95	433	—	433
Strade ferrate sarde . . . . .	0,95	196	—	196
Ferrovie meridionali sarde . . . . .	0,95	135	—	135
TOTALE SARDEGNA . . . . .		764	—	764

Anche queste ferrovie dovrebbero rientrare nei trasporti pubblici locali, ma il dettato dell'articolo 117 della Costituzione (« tranvie e autolinee ») non ci consente per ora di comprenderle. Ma non è escluso a questo punto che si debba anche pensare ad una legge di modifica costituzionale, onde allargare questi limiti per quanto si riferisce alle ferrovie secondarie locali in concessione o in gestione governativa, che sarebbe opportuno trasferire interamente alla competenza regionale.

Questa scelta politica è infatti dettata dalla necessità di mettere le regioni in condizioni di poter assolvere pienamente alla loro responsabilità in materia di trasporti locali, essendo chiaro che ciò sarebbe assai difficile se una parte delle linee locali, e proprio quelle di maggiore importanza quali quelle ferroviarie fossero escluse dalla loro competenza.

In attesa del trasferimento globale anche di queste ferrovie è già stato fatto un passo avanti nel senso del decentramento con la legge delega n. 382 del 1975, poiché i decreti da essa previsti dovrebbero provvedere a delegare alle regioni le residue competenze statali.

Con la stessa logica del trasferimento più largo possibile delle competenze si è ritenuto all'articolo 3 di definire la competenza di quelle autolinee le quali, pur essendo di carattere locale, esorbitano per una parte dal confine della regione stessa e di estendere con l'articolo 4 alle regioni a statuto speciale i poteri già trasferiti alle regioni a statuto ordinario in questa materia.

Un altro aspetto importante, che si è voluto regolamentare con l'articolo 5, è la suddivisione dei compiti fra regione, enti locali e aziende di trasporto. Si tratta infatti di tre livelli distinti, a ciascuno dei quali competono precisi e diversi compiti.

In particolare è importante il livello intermedio dei comuni di cui si occupa l'articolo 6, per i quali è previsto il consorzio nell'ambito di ogni bacino di traffico, da definirsi con leggi regionali in base a criteri funzionali.

È questo il centro della riforma dei trasporti locali ed assume un rilevante significato politico, in quanto rende responsabili gli enti locali, attraverso i loro consorzi, delle scelte relative ai percorsi, alle tariffe, ecc. nella rete di trasporti intercomunali per i pendolari.

Della legge regionale sui consorzi si tracciano i principi generali.

Si è previsto poi all'articolo 7 un Comitato regionale di coordinamento dei trasporti con una ampia partecipazione di tutti gli organismi interessati, sentendosene vivamente la opportunità in ogni regione. Una proposta in tal senso era già contenuta in una circolare del ministro dei trasporti dell'11 settembre 1972.

Il comitato ha funzioni consultive, per collegare regioni ed enti locali agli enti statali ed alle organizzazioni aziendali e sindacali, al fine di realizzare di fatto un coordinamento locale della politica dei trasporti, specie per i servizi dei pendolari.

L'articolo 8 riguarda le concessioni di linea ed è innovativo rispetto alla legislazione vigente, al fine anche di portare un certo chiarimento in questa materia, che è finora assai controversa.

La principale innovazione consiste nel concentrare al livello regionale la competenza primaria di tutte le concessioni di linea di trasporto pubblico locale, anche di quelle decentrate ai comuni dal decreto del Presidente della Repubblica 28 giugno 1955, n. 771, quando ancora non esisteva l'ente regione.

Oggi questa concentrazione a livello regionale è opportuna, poiché permette una uniformità di normativa e di politica dei trasporti, togliendo quella distinzione tra città e campagna, che è ormai anacronistica. La regione può però delegare la funzione amministrativa del rilascio della concessione agli enti locali o ai loro consorzi.

Gli articoli 9, 10 e 11 completano le disposizioni relative alle concessioni.

Gli articoli 12 e 13 dettano alcune disposizioni finanziarie, piuttosto sintetiche, ma quanto mai interessanti in quanto segnano una svolta nella politica dei sussidi, sia per gli investimenti sia per la spesa corrente. Questo discorso merita pertanto di essere esaminato in modo dettagliato.

Finora gli investimenti e i sussidi nei trasporti pubblici locali sono stati divisi fra Stato e comuni.

Dopo il trasferimento dei poteri sui trasporti locali alle regioni (salvo il caso anomalo delle metropolitane per le quali si è mantenuto il finanziamento della legge 29 dicembre 1969, n. 1041, che però verrà a terminare nel 1976) gli investimenti e i sussidi sono a carico delle regioni, oltre che dei comuni per quel poco che possono pagare.

Le regioni non ne sono forse ancora del tutto convinte e, d'altra parte, se il fondo di sviluppo e il fondo globale non riescono a

coprire le varie esigenze che le regioni hanno in tutti i settori, è chiaro che la situazione rimane irrisolta, con le conseguenze a tutti note.

In linea di massima non sembra però si possa uscire dai principi stabiliti con la legge finanziaria delle regioni 16 maggio 1970, n. 281, e pertanto tutti i finanziamenti che lo Stato riesce a fornire debbono passare attraverso il fondo globale (articolo 8) o il fondo di sviluppo (articolo 9).

Il ricorso all'articolo 12 della legge n. 281 potrebbe essere ipotizzato soltanto per particolari definite importanti opere pubbliche e quindi, per esempio, per le metropolitane, una volta esaurito il finanziamento della legge 29 dicembre 1969, n. 1042.

In tema poi di investimenti è da notare come essi non debbano limitarsi al materiale rotabile (tram, filobus e autobus), ma debbano comprendere anche le infrastrutture (linee tranviarie, depositi e officine).

La distribuzione dei fondi regionali effettuata tramite gli enti locali e i loro consorzi, secondo le norme della legge quadro, vincola questi ultimi all'adempimento delle responsabilità amministrative e politiche relative alla loro destinazione.

Per quanto riguarda la spesa corrente è da ricordare come il problema del costo di esercizio del trasporto pubblico è un problema a scala mondiale, che non può essere ignorato, ma di cui ogni pubblica autorità deve farsi carico se vuole assolvere la sua funzione.

Basti accennare al fatto che la sola città di New York ha un *deficit* di esercizio dei trasporti quasi pari a quello di tutte le aziende di trasporto urbane italiane.

La situazione in Italia è andata crollando negli ultimi tre anni, essendo rimaste invariate le tariffe ed essendo aumentati i costi in modo sempre più pesante sia per il personale che per il materiale e i consumi (prezzo del carburante e dell'energia elettrica).

Infatti se fino a quattro anni fa i ricavi del traffico coprivano circa 2/3 dei costi, oggi essi coprono, a mala pena, 1/3 soltanto.

La revisione tariffaria si rende a questo punto indispensabile, come già è in atto per tutte le altre forniture di servizi pubblici, ma attualmente essa è impopolare per i consigli comunali che devono assumersene la responsabilità.

Sembra pertanto opportuno intervenire con una direttiva a livello nazionale, meglio

se sostenuta da un provvedimento legislativo. Per tale motivo la legge prevede all'articolo 13 l'obbligo, per le aziende pubbliche di gestione, di coprire con i ricavi una percentuale prestabilita dei costi di esercizio. Questa potrebbe essere fissata nella legge stessa, ma si è preferito demandare alla legislazione regionale l'obbligo di fissarne l'entità, perché può essere diversa non solo da regione a regione, ma anche nelle varie circostanze in cui si svolga il servizio, pur stabilendo un minimo generale nella misura del cinquanta per cento.

Questa norma trova la sua sanzione nel subordinare la erogazione dei contributi regionali alle aziende pubbliche al mantenimento del prestabilito rapporto tra costi e ricavi.

Una simile normativa si rende oggi non solo opportuna, ma necessaria, per mettere in grado i pubblici amministratori di ritrovare almeno in parte i perduti equilibri economici, agendo sia sulle tariffe sia sul contenimento dei costi.

Con l'articolo 14 infine si introduce una normativa generale in materia di repressione delle evasioni dal pagamento delle tariffe. E questo purtroppo un fenomeno diffuso sul quale compete alla regione provvedere, ma sembra opportuno anche su questo aspetto stabilire delle direttive generali comuni per rendere omogenea la normativa regionale.

Per comodità di consultazione si riporta in questa relazione la documentazione legislativa sui trasporti pubblici locali:

regio decreto 17 giugno 1900, approvazione del regolamento di esecuzione della legge 27 dicembre 1896, n. 561, riflettente le tranvie a trazione meccanica e per le ferrovie economiche;

regio decreto 10 marzo 1904, n. 108 - regolamento per la assunzione diretta di pubblici servizi da parte dei comuni;

regio decreto 12 febbraio 1911, n. 297 - regolamento per l'esecuzione della legge comunale e provinciale;

regio decreto 9 maggio 1912, n. 1447 - approvazione del testo unico delle disposizioni di legge per le ferrovie concesse all'industria privata, le tranvie a trazione meccanica e gli automobili;

regio decreto 11 luglio 1913, n. 959 - approvazione del testo unico della legge sulla navigazione interna e sulla fluitazione;

regio decreto 17 novembre 1913, n. 1514 - approvazione del regolamento di

esecuzione delle opere concernenti la navigazione interna e fluitazione;

regio decreto 4 febbraio 1915, n. 148 - approvazione del testo unico della legge comunale e provinciale (parzialmente richiamata in vigore dall'articolo 25 della legge 9 giugno 1947, n. 530 e dall'articolo 10 del testo unico 16 maggio 1960, n. 570);

regio decreto-legge 10 luglio 1925, n. 1306 - concessione di linee metropolitane;

regio decreto 15 ottobre 1925, n. 2578 - approvazione del testo unico della legge sull'assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei comuni e delle province;

regio decreto 2 agosto 1929, n. 2150 - modifiche alla legislazione vigente in materia di concessioni di ferrovie e di altri mezzi di trasporto;

regio decreto-legge 21 dicembre 1931, n. 1575 (convertito in legge 24 marzo 1932, n. 384) - esercizio delle linee della rete delle ferrovie dello Stato;

regio decreto-legge 14 ottobre 1932, n. 1496 (convertito in legge 8 maggio 1933, n. 624) - provvedimenti per fronteggiare la crisi dei trasporti in concessione all'industria privata;

regio decreto 3 marzo 1934, n. 383 - testo unico legge comunale e provinciale;

legge 20 giugno 1935, n. 1349 - disciplinamento dei servizi di trasporto merci mediante autoveicoli;

regio decreto 4 giugno 1936, n. 1336 - norme per la gestione governativa di ferrovie concesse all'industria privata;

regio decreto 26 agosto 1937, n. 1668 - provvedimenti per le ferrovie in concessione e per gli altri pubblici servizi di trasporto esercitati dall'industria privata;

legge 28 settembre 1939, n. 1822 - disciplina degli autoservizi di linea (autolinee) per viaggiatori, bagagli e pacchi agricoli in regime di concessione all'industria privata;

decreto presidenziale 28 giugno 1949, n. 631 - approvazione del regolamento per la navigazione interna;

legge 2 agosto 1952, n. 1221 - provvedimenti per l'esercizio e il potenziamento di ferrovie e di altre linee di trasporto in regime di concessione;

legge 10 febbraio 1953, n. 62 - costituzione e funzionamento degli organi regionali;

decreto del Presidente della Repubblica 28 giugno 1955, n. 771 - decentramento dei trasporti in concessione;

decreto ministeriale 8 ottobre 1955 - direttive per l'assorbimento da parte dei comuni e delle giunte provinciali delle funzioni demandate dal decreto del Presidente della Repubblica 28 giugno 1955, n. 771 concernente il decentramento dei servizi del Ministero dei trasporti;

legge 18 giugno 1957, n. 614 - sistemazione dei servizi pubblici di linea di navigazione sui laghi Maggiore, di Garda e di Como;

legge 16 maggio 1970, n. 281 - provvedimenti finanziari per l'attuazione delle regioni a statuto ordinario;

legge 29 dicembre 1969, n. 1042 - disposizioni concernenti la costruzione e l'esercizio di ferrovie metropolitane;

decreto del Presidente della Repubblica 14 gennaio 1972, n. 5 - trasferimento alle regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di tranvie e linee automobilistiche di interesse regionale e di navigazione e porti lacuali e dei relativi personali ed uffici;

decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 8 - trasferimento alle regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di urbanistica e di viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale e dei relativi personali ed uffici.

## PROPOSTA DI LEGGE

### ART. 1.

I principi fondamentali cui le regioni a statuto ordinario devono attenersi nell'emanazione delle norme legislative in materia di trasporti pubblici locali sono contenuti nella presente legge.

Le norme della presente legge si applicano anche alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e Bolzano, in quanto compatibili con i rispettivi statuti e relative norme di attuazione.

### ART. 2.

Si intendono per trasporti pubblici locali i servizi collettivi adibiti normalmente al trasporto di persone e cose effettuati in modo continuativo o periodico con itinerari, orari, frequenze e tariffe prestabilite e offerta indifferenziata, quando tali servizi sono effettuati nell'ambito regionale.

Sono esclusi dalla competenza regionale i servizi di trasporto pubblico internazionale e gli autoservizi che si svolgono sul territorio di più regioni, salvo quanto disposto dal secondo comma dell'articolo 3.

### ART. 3.

I trasporti pubblici locali sono di competenza delle regioni qualunque sia il mezzo vettore con cui vengono esercitati, ad eccezione dei servizi aerei, marittimi e ferroviari.

Competono alle regioni anche i servizi di trasporto pubblico locale le cui linee esorbitano in parte nel territorio di una regione confinante. In questo caso la competenza spetta alla regione nel cui territorio vi è una prevalenza chilometrica dello svolgimento della linea. La regione competente deve comunque ottenere il consenso dell'altra regione interessata per ogni decisione inerente la linea stessa.

### ART. 4.

Il Governo è delegato ad estendere alle regioni a statuto speciale, con decreto da emanare entro un anno dalla entrata in vigore della presente legge, sentite le commissioni paritetiche previste dai rispettivi sta-

tuti speciali, il trasferimento delle funzioni amministrative già trasferite alle regioni a statuto ordinario col decreto del Presidente della Repubblica 14 gennaio 1972, n. 5 e con i decreti delegati emanati ai sensi della legge 22 luglio 1975, n. 382.

ART. 5.

Le regioni provvedono a:

definire la politica regionale dei trasporti;

pianificare i trasporti in connessione con l'uso del territorio e con lo sviluppo urbanistico;

stanziare contributi alle aziende di trasporto, sia per gli investimenti sia per l'esercizio.

Le regioni delegano di norma alle province, ai comuni o ai loro consorzi l'esercizio delle altre funzioni amministrative per i trasporti pubblici locali che si svolgono nell'ambito dei rispettivi territori.

ART. 6.

Le regioni provvedono con legge regionale a definire nel proprio territorio i limiti comprensoriali dei bacini di traffico sulla base di criteri funzionali e possono istituire per ognuno di tali bacini un consorzio dei comuni in esso compresi e delle province interessate.

Il consorzio è istituito con legge regionale da emanarsi, previo accordo con i comuni e le province interessate, in base ai seguenti principi generali:

a) lo statuto del consorzio è stabilito dalla legge istitutiva. Le eventuali modifiche sono apportate con legge regionale;

b) lo statuto deve indicare la denominazione, lo scopo e la sede del consorzio, nonché l'elenco dei comuni e delle province ad esso aderenti;

c) organi del consorzio sono: l'assemblea consortile, il consiglio e il presidente eletti dall'assemblea. La composizione e le funzioni dei singoli organi consortili sono determinate nello statuto. In ogni caso nella assemblea consortile debbono essere rappresentati tutti gli enti consorziati, restando affidata ai consigli comunali e provinciali la nomina dei rispettivi delegati nell'assemblea;

d) il consorzio ha personalità giuridica pubblica;

e) il concorso degli enti consorziati nelle spese comuni consortili è fissato dallo statuto in base alla popolazione, mentre il ripiano dell'eventuale *deficit* derivante dall'esercizio delle linee è fissato, sempre dallo statuto, secondo parametri predeterminati in base alla quantità e qualità del servizio svolto, nonché alle condizioni del percorso;

f) il numero dei rappresentanti di ciascun ente consorziato in seno all'assemblea consortile è proporzionale alla quota di contributo attribuita all'ente stesso dallo statuto per le spese comuni, fermo restando il diritto di ciascun ente di avere almeno un rappresentante e il divieto di attribuire più della metà dei rappresentanti ad un singolo ente;

g) il consorzio è soggetto soltanto alle leggi regionali di contabilità pubblica, ove esistenti;

h) gli atti amministrativi adottati dal consorzio sono soggetti ai controlli di legittimità e di merito propri degli atti amministrativi delle province.

I consorzi di cui al primo comma del presente articolo svolgono per delega delle regioni le funzioni amministrative relative ai trasporti pubblici locali che si svolgono interamente o con prevalenza chilometrica nell'ambito del proprio territorio.

I consorzi possono esercitare direttamente linee di loro competenza per mezzo di aziende speciali assoggettate alla disciplina normativa vigente sulla assunzione diretta di pubblici servizi da parte di enti locali.

#### ART. 7.

Ogni regione provvede con propria legge ad istituire un comitato regionale di coordinamento dei trasporti, con funzioni consultive. Il comitato è presieduto dall'assessore regionale ai trasporti o da un suo delegato ed è composto dai rappresentanti dei seguenti organismi:

a) i consorzi di trasporto degli enti locali;

b) i comuni capoluogo di provincia;

c) l'ufficio provinciale della motorizzazione civile dei trasporti in concessione del capoluogo di regione;

d) la direzione compartimentale delle ferrovie dello Stato;

e) la direzione del compartimento regionale viabilità dell'Azienda nazionale autonoma delle strade;

f) la direzione compartimentale dell'aviazione civile del Ministero dei trasporti;

g) gli enti portuali nelle regioni marittime e gli enti gestori della navigazione interna compresa anche in parte nel territorio regionale;

h) le associazioni nazionali delle aziende di trasporto locale;

i) le organizzazioni sindacali dei lavoratori dei trasporti a carattere nazionale.

#### ART. 8.

I servizi di trasporto di cui all'articolo 2 della presente legge sono effettuati da aziende pubbliche o da privati imprenditori che ne abbiano ottenuto la concessione.

Le concessioni di cui sopra sono accordate dalla regione o, per sua delega, dai consorzi di enti locali, dalle province, dai comuni nel quadro del piano dei trasporti regionale o comprensoriale. La legge regionale stabilisce le modalità del rilascio e delle modifiche della concessione, la quale deve essere assentita a seguito di apposito procedimento amministrativo atto a garantire in ogni sua fase il principio di imparzialità della pubblica amministrazione.

Tale procedimento amministrativo deve prevedere pubbliche riunioni istruttorie, alle quali le regioni chiameranno a partecipare, oltre alle imprese interessate, i rappresentanti delle amministrazioni e degli enti portatori di interessi pubblici connessi con la materia trattata.

#### ART. 9.

Le concessioni possono essere provvisorie o definitive.

Le concessioni provvisorie hanno la durata massima di un anno e sono revocabili in ogni tempo. Possono essere rinnovate di anno in anno.

Le concessioni definitive hanno la durata massima di nove anni e possono essere rinnovate.

Alla scadenza delle concessioni nessun indennizzo è comunque dovuto ai titolari delle stesse.

#### ART. 10.

Spetta alla autorità concedente impartire le disposizioni necessarie per garantire la regolarità del servizio, ferme restando le at-

tribuzioni degli organi statali in materia di difesa nazionale, pubblica sicurezza, sicurezza degli impianti, dei veicoli e dei natanti, nonché di trasporto di effetti postali.

Gli orari dei servizi di cui all'articolo 2 della presente legge, nonché ogni loro variazione, devono essere preventivamente approvati dalla autorità che ha accordato la concessione.

ART. 11.

È vietata la cessione della concessione delle linee di trasporto pubblico di cui all'articolo 2 della presente legge.

ART. 12.

I contributi per gli investimenti e per l'esercizio dei trasporti locali, di cui al primo comma dell'articolo 5, sono a carico della regione.

Essi vengono distribuiti dalla regione o per sua delega dagli enti locali o dai loro consorzi previsti dall'articolo 6.

I contributi di esercizio vengono fissati con legge regionale in base a criteri generali riferiti a parametri obiettivi.

ART. 13.

I ricavi del traffico per le aziende pubbliche e per le società a totale o prevalente partecipazione pubblica, che esercitano servizio di trasporto locale, debbono comunque coprire una percentuale dei costi di esercizio da stabilirsi con legge regionale in misura non inferiore al cinquanta per cento.

Qualora ciò non fosse raggiunto, l'azienda è tenuta nell'esercizio successivo a ridurre i costi o ad aumentare le tariffe in modo da raggiungere il rapporto suddetto.

L'erogazione dei contributi regionali è subordinata al mantenimento del suddetto rapporto.

ART. 14.

I viaggiatori che, usufruendo dei servizi pubblici di trasporto locale, omettono di munirsi di valido documento di viaggio se-

condo le modalità stabilite dall'esercente del servizio e di conservarlo per la durata dell'intero viaggio, sono tenuti al pagamento di una sanzione amministrativa nella misura che verrà stabilita con legge regionale tra un minimo di 20 volte e un massimo di 50 volte il prezzo del biglietto a tariffa ordinaria per il percorso minimo tassabile in atto sulla linea.

La sanzione è aumentata del 50 per cento nel caso in cui la riscossione sia prevista senza la presenza del bigliettotaio sul veicolo.

L'importo della sanzione amministrativa è devoluto all'azienda esercente. Le modalità per l'accertamento delle irregolarità di viaggio di cui al primo comma e per l'applicazione delle sanzioni amministrative sono fissate con legge regionale.