

SEDUTA DI GIOVEDÌ 4 MARZO 1993

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE PASQUALE LAMORTE

La seduta comincia alle 9,45.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Audizione del sottosegretario di Stato per l'interno, senatore Antonino Murmura.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del sottosegretario di Stato per l'interno, senatore Antonino Murmura, al quale do subito la parola, ricordando che alle 10,30 è prevista anche l'audizione del ministro per i problemi delle aree urbane, sempre nell'ambito dell'indagine conoscitiva sullo stato del trasporto pubblico locale, in vista della ristrutturazione del settore e della riforma della legge n. 151 del 1981.

Do subito la parola al senatore Murmura.

ANTONINO MURMURA, Sottosegretario di Stato per l'interno. Ho letto il resoconto stenografico delle precedenti audizioni dei ministri dei trasporti e dei lavori pubblici e ritengo che quanto da loro affermato abbia una sua validità nella stesura del nuovo provvedimento che dovrebbe essere presentato ed esaminato da questa Commissione per una revisione complessiva del sistema dei trasporti pubblici locali. Ad avviso del Ministero dell'interno, tale riforma dovrebbe vedere come attori primari gli enti locali; è infatti impensabile che una revisione dell'antica normativa vigente possa prescindere dal ruolo e dalla funzione che agli enti locali viene commessa dalla legge 8 giugno 1990, n. 142, ed in particolare dalla parte attinente ai servizi pubblici locali.

I colleghi deputati certamente ricorderanno che all'inizio della legislatura 1987-1992 venne presentato un disegno di legge di iniziativa del ministro dell'interno senatore Fanfani, che iniziò il suo iter legislativo al Senato ma poi venne riconsiderato dopo l'approvazione della legge n. 142. Successivamente, con l'ultimo provvedimento di accompagnamento della legge finanziaria per il 1993 – pertanto tale normativa è ormai legge dello Stato – il principio della prevalenza del capitale pubblico locale nella gestione dei servizi pubblici locali è stato capovolto, nel senso che viene dato più spazio al capitale privato. Tutto ciò serve a valutare il ruolo degli enti locali nel riassetto dei servizi pubblici locali, e quindi del trasporto locale, che non si può affidare soltanto a visioni esterne ed estranee alla vita delle amministrazioni locali.

Aggiungo che tra le varie carenze, evidenziate in alcuni recenti studi su questa materia, vi è anche l'obsolescenza – uso un termine molto benevolo – della legislazione urbanistica, che non consente, per il mancato aggiornamento della legge 17 agosto 1942 n. 1150, la cosiddetta legge Testa, dal nome del suo elaboratore principale, quelle possibilità che invece imporrebbero lo sviluppo della motorizzazione e di civili insediamenti. Credo pertanto che sia necessario fare qualcosa, a differenza di quanto è successo per la legge sui parcheggi, la cosiddetta legge Tognoli, che è rimasta a livello di manifesto; se si vuole incidere in maniera puntuale su questa problematica occorre contemporaneamente accompagnare alla legge sul trasporto pubblico locale o inserire in tale provvedimento sia norme sulla disciplina urbanistica sia norme che

assegnino un ruolo primario agli enti locali (comuni e province ma soprattutto i primi) nell'assetto del territorio e nell'erogazione dei servizi.

Ho parlato dei parcheggi, ma si potrebbe ugualmente parlare delle metropolitane, che in realtà impongono una scelta politica fra il trasporto in superficie e i collegamenti sotterranei. È vero che questo è molto difficile, soprattutto in alcune grandi città – penso soprattutto a Roma – dove i vincoli archeologici e la tutela dei beni artistici impongono molte limitazioni. Se tuttavia guardiamo allo sviluppo dei trasporti locali alzando lo sguardo oltre i confini della nostra nazione, ci accorgiamo di come, per rendere il servizio dei trasporti pubblici locali più funzionale e più rispondente alle esigenze, non si possa prescindere dalla realizzazione di un sistema di metropolitane.

È vero che esiste la legge sui parcheggi, ma è anche vero che tutti i piani di iniziativa delle regioni approvati dal Ministero per le aree urbane sono fermi per la mancata concessione dei mutui da parte della Cassa depositi e prestiti, la cui attività è di fatto bloccata dalle restrizioni che il Governo ed il Parlamento hanno dovuto adottare in materia di spesa pubblica. Il Ministero dell'interno ritiene che, se si vuole realmente pervenire ad un migliore sistema dei trasporti, occorre, facendo perno con insistenza sui comuni, sbloccare la situazione consentendo alla Cassa depositi e prestiti di concedere i mutui.

Un recente studio del Cresme sulle insufficienze della gestione del territorio nazionale registra perdite per circa 10 mila miliardi per lo squilibrio nella ripartizione del traffico urbano fra trasporto pubblico e privato; rileva inoltre un'altra perdita di 1.200 miliardi all'anno per la mancata realizzazione di parcheggi nelle aree ad alto insediamento abitativo. La legge che deve essere varata dovrà pertanto tener conto di tutti questi obiettivi, cercando di pervenire ad una soluzione che sia contemporanea e non eccessivamente scaglionata nel tempo o settorializzata.

Esiste poi la gravissima situazione finanziaria delle aziende di trasporto urbano: alla data del 31 dicembre 1992 risultano gravare sui bilanci delle aziende municipalizzate circa 12-13 mila miliardi. Poiché mi sono recato due volte a Napoli per incarico del ministro, penso alla gravissima situazione delle aziende campane di trasporto pubblico ed in particolare di quelle di Napoli, dove non vi è collaborazione fra comune, provincia e regione; pertanto la disastrosa situazione di disavanzi e mutui bloccati rende impossibile l'attività di quelle aziende, causando oneri spaventosi.

È vero che è stato adottato un decreto-legge che prevede qualche centinaio di miliardi per tutto il territorio nazionale, non per la sola Campania, ma nel momento in cui il Parlamento intende giustamente dare un'indicazione precisa al Governo e ai poteri locali per la soluzione di questo problema, non si può prescindere dal disavanzo di carattere finanziario. Non si può neppure pensare di accollare agli enti locali il disavanzo delle aziende, anche se vi possono essere – e certamente vi sono – responsabilità che gravano sugli amministratori locali derivanti dalla determinazione delle tariffe. Ad ogni modo tale situazione non può essere sanata con l'avvento dell'autonomia impositiva.

In conclusione, il Ministero dell'interno ritiene che nell'auspicato e atteso provvedimento a regime per la sistemazione complessiva occorra, *in primis et ante omnia*, come direbbero i teologi, pensare al ripiano del disavanzo, dando agli enti locali la possibilità di intervenire sia attraverso la revisione della disciplina urbanistica dei piani regolatori – prevedendo precisi poteri sostitutivi per gli enti inadempienti, come del resto sanciscono le leggi più antiche – sia attraverso lo sblocco dei finanziamenti per la realizzazione delle metropolitane e dei parcheggi.

Il Ministero dell'interno è comunque a vostra disposizione per fornire ogni utile collaborazione alla soluzione del problema.

PRESIDENTE. Ringrazio il sottosegretario Murmura per la sua relazione.

Do ora la parola ai colleghi che desiderino intervenire.

ELIO MENSURATI. Nel corso dell'audizione del 28 gennaio scorso il ministro dei trasporti ha detto che nel disegno di legge che il Governo si appresta a presentare si fa riferimento ad una autorità metropolitana; a tale riguardo credo che tale questione debba essere raccordata con l'istituzione della città metropolitana.

Vorrei sapere dal Governo in che modo intenda portare avanti questo disegno di realizzazione delle città metropolitane, soprattutto in riferimento ai compiti dell'autorità metropolitana.

ANTONINO MURMURA, Sottosegretario di Stato per l'interno. L'onorevole Mensurati, da vecchio amministratore e studioso dei problemi delle realtà locali, sa bene che nella legge n. 142 del 1990, soprattutto per iniziativa di questo ramo del Parlamento, venne introdotta la possibilità di istituire le aree metropolitane. In quella legge era previsto inoltre un termine entro il quale le regioni, le province e i comuni delle nove aree metropolitane indicate avrebbero dovuto adottare gli atti deliberativi conseguenti. In caso di inadempienza era previsto anche un potere sostitutivo da parte del Governo; questo onere competeva al Governo precedente (la delega, infatti, scadeva dopo due anni), il quale ha ritenuto di utilizzare tale potere forse anche perché si trovava al termine della sua attività. È stato quindi presentato un disegno di legge autonomo, che fissa un nuovo termine per gli enti locali, il quale è stato approvato dall'Assemblea del Senato ed attende ora l'esame da parte della Camera.

Il problema dell'autorità metropolitana, in effetti, dovrebbe essere correlato alla creazione delle aree metropolitane; mi pare però che, tranne la Liguria, nessun'altra entità locale abbia fino ad ora fatto passi in avanti in questa direzione, pur trattandosi di una delle figure istitu-

zionali più moderne, più avanzate e più esaltate dal mondo delle autonomie e da quello giuridico in occasione dell'approvazione della legge n. 142.

Ritengo che nella nuova legge si potrebbe introdurre una normativa più precisa in questa direzione; il Governo, in particolare il Ministero dell'interno, è favorevolissimo a tale ipotesi, ritenendo che le aree metropolitane possano costituire un salto di qualità in termini positivi per il variato mondo delle autonomie locali del nostro paese.

ELIO MENSURATI. Anche perché credo che nel settore dei trasporti le aree metropolitane abbiano un ruolo fondamentale.

ANTONINO MURMURA, Sottosegretario di Stato per l'interno. Certo, soprattutto se consideriamo i bacini di traffico più ampi.

ELIO MENSURATI. Ma come si raccordano con l'autonomia dei comuni?

ANTONINO MURMURA, Sottosegretario di Stato per l'interno. Se i comuni e le regioni non si muovono, il potere sostitutivo dovrebbe essere obbligatorio, anche se poi vi sarebbe la reazione del mondo delle autonomie.

Bisognerebbe dunque sensibilizzare anche gli enti locali; so che la Commissione bicamerale per le questioni regionali vorrebbe realizzare un incontro con i ministeri competenti e soprattutto con le regioni ed i comuni (nella speranza che essi non siano in crisi al momento della convocazione, come disgraziatamente sta avvenendo in questo momento per quasi tutti gli enti locali) al fine di pervenire ad una soluzione concordata quanto meno come termini massimi entro i quali porre in essere queste realizzazioni.

ELIO MENSURATI. Insisto nella mia domanda: nel disegno di legge che il Governo si appresta a presentare sul trasporto pubblico locale l'autorità metropolitana dovrà sicuramente raccordarsi alla

città metropolitana, con tutti i problemi esposti dal sottosegretario. Ma quali sono i poteri che intanto vengono attribuiti all'autorità metropolitana rispetto al settore specifico dei trasporti?

È questo uno dei punti fondamentali su cui credo che il Ministero dell'interno dovrà maggiormente riflettere.

ANTONINO MURMURA, *Sottosegretario di Stato per l'interno*. I poteri sono innanzitutto quelli stabiliti dalla legge n. 142 del 1990; tuttavia non si può espropriare, se non attraverso un potere sostitutivo e l'adozione di misure veramente ancorate nel tempo e nello spazio, il mondo delle autonomie. L'iniziativa, infatti, deve partire dalle regioni e dagli enti locali; se neppure questi enti avvertono tale esigenza si potrà anche studiare una formula diversa, ma senza mortificare il mondo delle autonomie. Questo è l'intendimento del Ministero.

UGO BOGHETTA. Vorrei partire da quelle che mi sembrano essere le interpretazioni e le decisioni già assunte dal Governo.

Innanzitutto mi pare di aver capito che il disavanzo non verrà posto a carico degli enti locali, nonostante alcune colpe dei medesimi, per esempio nel caso in cui, come ricordava il ministro, le tariffe sono state sottostimate.

La seconda questione riguarda i parcheggi. Siamo noi a dover dire a lei, signor sottosegretario, che bisogna sbloccare i mutui, non viceversa, dal momento che il Governo ha il potere di proporre lo sblocco dei mutui, i quali non fanno risparmiare ma inducono in realtà ulteriori sprechi.

Le domande che intendo porle sono due. In primo luogo non capisco per quale motivo si continui ad insistere in modo indifferenziato sulla questione delle metropolitane, che hanno senso in città come Roma, Napoli o Milano. Con la presentazione dei progetti si è teso a generalizzare l'intervento nelle aree urbane attraverso le metropolitane il che, a mio modo di vedere, è irrazionale perché

occorrerebbe che ogni città, a seconda delle sue caratteristiche e dimensioni, decidesse di utilizzare i mezzi più appropriati. Vorrei sapere, quindi, se il Governo non ritenga opportuno per risolvere i problemi adottare criteri più razionali ed anche un atteggiamento maggiormente critico rispetto alle modalità di trasporto.

La seconda domanda è relativa a quanto diceva il collega che mi ha preceduto: lei, signor sottosegretario, ha parlato delle leggi urbanistiche da ricollegare all'obiettivo del riordino. Vorrei sapere se ciò rimandi nuovamente al discorso delle autorità, perché lei parla di un'autorità sostitutiva...

ANTONINO MURMURA, *Sottosegretario di Stato per l'interno*. Di poteri sostitutivi.

UGO BOGHETTA. Questi poteri sostitutivi però riguardano anche le leggi urbanistiche legate alla questione dei trasporti? Più in particolare, vorrei sapere quali siano l'oggetto e le caratteristiche di quelle leggi.

ANTONINO MURMURA, *Sottosegretario di Stato per l'interno*. Rispondo in primo luogo a quest'ultima domanda. Il potere sostitutivo non riguarda la stesura e l'approvazione di una legge urbanistica, ma l'adozione da parte di chi ne ha la competenza – cioè i comuni – degli strumenti urbanistici adeguati alle esigenze ed alle realtà dei singoli comuni: il piano regolatore non è soltanto uno strumento che indica la sistemazione edilizia e l'utilizzazione edilizia dei suoli, ma anche un mezzo per la programmazione dell'assetto territoriale e per il rilancio in termini produttivi della gestione complessiva dello stesso territorio.

È in questi termini che deve porsi il potere sostitutivo affinché un principio, sancito da una legge dello Stato, sia effettivamente attuato. In base ad una disciplina statale le regioni sarebbero soggette ad un termine perentorio di 180 giorni per approvare gli strumenti urbanistici loro sottoposti dai consigli comu-

nali. Tale termine, come spesso accade nel nostro paese, da perentorio diventa ordinatorio e quindi questi strumenti urbanistici rimangono nei polverosi cassetti delle non diligenti assemblee e giunte regionali per molto tempo, con la conseguenza che vengono anche a decadere i termini di salvaguardia posti a tutela dello strumento adottato. Tutto ciò provoca un ulteriore disordine urbanistico.

Superato, nonostante la Corte costituzionale, il programma di fabbricazione (questo vale naturalmente per i piccoli comuni), il piano regolatore deve prevedere vasti spazi per una viabilità diversa e, laddove lo consentano ragioni economiche e sociali, anche per le metropolitane. Certo, sarebbe una follia immaginare di portare le metropolitane in ogni comune e il Ministero dell'interno è d'accordo sul fatto che esse debbano essere limitate nel numero, che debbano avere una caratterizzazione ampiamente produttiva e bilanci che non siano fin dall'inizio interamente passivi perché le opere non rispondono alle esigenze dei cittadini.

Per quanto riguarda i parcheggi, è vero che il relativo provvedimento è di iniziativa governativa, ma nel nostro paese le disposizioni dell'esecutivo per diventare legge hanno ancora bisogno – e io mi auguro lo abbiano sempre – dell'approvazione del Parlamento. Occorre quindi una valutazione comune – del Governo e del Parlamento – per rimuovere determinati vincoli ai crediti per opere pubbliche particolarmente importanti, tra le quali vi sono certamente i parcheggi.

Credo che la legge sul trasporto pubblico locale, insieme ad una visione veramente metropolitana per le maggiori aree, possa realmente portare allo sblocco dei finanziamenti per la realizzazione dei parcheggi, consentendo così la realizzazione di opere indispensabili per una vita ordinata e per un serio andamento del trasporto pubblico locale.

GIORDANO ANGELINI. In questi anni molte leggi hanno previsto poteri sostitutivi nei confronti delle regioni e degli enti locali. Vorrei sapere quante volte queste misure siano state applicate con riferimento, per esempio, ai piani dei trasporti da parte delle regioni.

ANTONINO MURMURA, *Sottosegretario di Stato per l'interno*. Pur non essendo alla mia prima esperienza parlamentare, a quanto ricordo i poteri sostitutivi concessi nei confronti delle regioni sono stati pochissimi, anche perché essi comportano una valutazione complessiva anch'essa di ordine costituzionale. Non si può, infatti, sostituirsi puramente e semplicemente alle regioni, ma è necessario passare anche attraverso la competente Commissione bicamerale. Credo comunque che quasi mai siano stati adottati poteri sostitutivi: un caso è quello della legge n. 142 del 1990 per le aree metropolitane. Se, quindi, onorevole Angelini, ha bisogno di una statistica posso reperirla, ma credo che non ci vorrà molto a conoscerne i dati perché le risultanze saranno quasi uguali a zero.

Ciò non significa, però, che non debbano essere indicati e precisati poteri sostitutivi, perché una delle tare della pubblica amministrazione del nostro paese (forse questa è la prima delle riforme da attuare) riguarda l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa, requisiti questi che sono i più richiesti da un paese che voglia rimanere in Europa.

PRESIDENTE. Ringrazio a nome della Commissione il sottosegretario Murmura per il contributo fornito nello svolgimento di questa indagine conoscitiva.

La seduta termina alle 10,10.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la composizione e la stampa
dal Servizio Stenografia l'8 marzo 1993.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO