

SEDUTA DI GIOVEDÌ 4 MARZO 1993

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE PASQUALE LAMORTE

La seduta comincia alle 10,40.

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

Audizione del ministro per i problemi delle aree urbane, onorevole Carmelo Conte.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del ministro per i problemi delle aree urbane, onorevole Carmelo Conte, nell'ambito dell'indagine conoscitiva dello 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 ministro Conte.

CARMELO CONTE, Ministro per i problemi delle aree urbane. Molto opportunamente questa Commissione ha avviato un'indagine sullo stato del trasporto pubblico locale, comprendendovi sia le esigenze specifiche connesse alla gestione dei trasporti, così come disciplinata dalla legge 10 aprile 1981, n. 151, sia gli aspetti che interessano la città nel suo insieme. Mi soffermerò soprattutto sugli aspetti afferenti all'organizzazione della città. In primo luogo credo che il trasporto di massa sia l'intervento strutturale più urgente e più necessario affinché nelle città muti l'equilibrio fra la mobilità privata e quella pubblica. Siamo uno dei pochi paesi d'Europa nel quale il trasporto pubblico di massa non serve neanche il 20 per cento della popolazione. Per questo nel 1991, dopo ampia discussione in Parlamento, abbiamo finalmente varato una legge per la costru-

zione di reti metropolitane, che però fino ad oggi non ha avuto alcuna pratica applicazione perché, dopo una prima delibera del marzo 1992 ai fini della programmazione prima del CIPET e poi del CIPE, non si è dato corso ai finanziamenti perché la legge finanziaria per il 1992 ha di fatto bloccato per quest'anno la possibilità di contrarre mutui.

Ritengo necessario riprendere rapidamente in esame la programmazione del trasporto pubblico di massa, anche in riferimento alle notevoli disponibilità che le Ferrovie dello Stato hanno di dismettere alcune linee che interferiscono soprattutto nelle grandi città con il sistema del trasporto locale. A titolo puramente esemplificativo ricorderò che nel Lazio, ove si utilizzassero tutte le reti dismesse delle ferrovie, potremmo avere circa 270 chilometri di metropolitana. In questo senso è stata avanzata da parte delle Ferrovie dello Stato una proposta che presuppone da parte del comune e dell'area metropolitana di Roma provvedimenti afferenti all'organizzazione urbanistica. Le Ferrovie, cioè, sono disponibili a realizzare questa rete a condizione che siano realizzate lungo di essa complessi di carattere commerciale che consentano il recupero finanziario della gestione della rete. A tal fine già nel 1992 abbiamo costituito con il Ministero dei trasporti e le Ferrovie dello Stato un comitato misto per accertare in tutte le città italiane le disponibilità di aree e di reti dismesse, riscoprendo una ricchezza enorme. Tutte le medie e le grandi città italiane, infatti, si sono sviluppate nel tempo intorno alle ferrovie, che nel 1800 si trovavano al di fuori dei centri urbani ma che poi lentamente sono state incor-

porate. Riprendere il discorso delle ferrovie anche in riferimento dell'alta velocità significa liberare aree cittadine e reti per il trasporto.

Un'altra legge strutturale che avrebbe dovuto contribuire a risolvere il problema del trasporto locale e soprattutto del traffico è la legge 24 marzo 1989, n. 122, per la costruzione di nuovi parcheggi, che prevede circa 350 miliardi di investimenti nelle grandi città elencate nella legge ed anche nelle piccole e medie città proposte dalle singole regioni. Tale legge, che è totalmente di gestione del Ministero per i problemi delle aree urbane, è stata dotata di provvedimenti attuativi, ma anch'essa non ha avuto facile attuazione in sede locale sia per le difficoltà dei comuni di predisporre rapidamente dei progetti, ma soprattutto perché la Cassa depositi e prestiti, che è l'istituto maggiormente interessato da questa legge, è stata restia a concedere le necessarie autorizzazioni al mutuo. Per la verità quest'anno siamo riusciti ad ottenere che nella legge di accompagnamento alla legge finanziaria vi fosse, su proposta del ministro delle aree urbane e delibera del CIPET, la possibilità di contrarre mutui di almeno 1000 miliardi nel 1993 sia per il trasporto metropolitano sia per i parcheggi. Tale proposta è stata inviata al CIPET per la concessione dell'autorizzazione.

L'altra novità sulla quale desidero richiamare l'attenzione della Commissione riguarda la legge 23 dicembre 1992, n. 498, di accompagnamento alla legge finanziaria del 1993. All'articolo 12 viene prevista la possibilità per il ministro delle aree urbane, su richiesta dei comuni o delle provincie o anche su iniziativa dei ministeri competenti, di stipulare accordi di programma, città per città, ai fini dell'organizzazione dei servizi e delle opere connesse al loro funzionamento. Non viene specificato che ci si riferisce ai servizi di trasporto, ma il punto di riferimento prevalente sono questi ultimi. Tale articolo consente, in deroga alla legge 8 giugno 1990, n. 142, la possibilità per i comuni di organizzare società in cui

essi partecipino in misura inferiore al 51 per cento, coinvolgendo cioè aziende private disposte ad investire nel settore dei servizi. L'attuazione di tale articolo è assistita da un comitato nazionale nominato dal ministro per le aree urbane del quale fanno parte i primi 6 grandi istituti finanziari italiani, la Cassa depositi e prestiti, il Ministero del tesoro, il Ministero delle aree urbane e il Ministero dei lavori pubblici. Si tratta del primo comitato nominato dallo Stato nel quale quest'ultimo è in minoranza perché vi sono ben sette istituti di credito, compresa la Cassa depositi e prestiti, mentre la rappresentanza del Governo è limitata a tre ministeri. Questo comitato dovrebbe presiedere all'approvazione dei programmi e dei progetti ed all'assistenza per la stipula degli accordi di programma, che hanno come finalità non solo il reperimento sul mercato di risorse private da combinare con quelle pubbliche, ma anche la possibilità di riorganizzare i servizi con società alle quali comuni ed enti locali partecipino con una quota inferiore al 51 per cento ma non minore del 20 per cento.

È stata sollevata in proposito un'obiezione secondo la quale il sistema degli enti locali, al momento, non ha disponibilità finanziarie tali da consentirgli di partecipare a finalità così ampie insieme con i privati, per cui finirebbe per essere travolto, oppure non avrebbe comunque la possibilità di costituire queste società. Tuttavia stiamo studiando, nell'ambito del decreto legislativo previsto dalla legge delega cui accennavo e da emanare entro trenta giorni, la possibilità per i comuni di concorrere con beni patrimoniali in base alla loro valutazione. Cito quale esempio l'ipotesi della realizzazione di parcheggi nel sottosuolo di Roma, per la quale esiste un progetto studiato da esperti di archeologia che prevede la costruzione di tali parcheggi al di sotto del livello dei resti romani, nell'ambito di un sistema di traffico e di viabilità molto moderno: la concessione ventennale, trentennale, o novantennale

del suolo potrebbe avere un determinato valore e rappresentare l'apporto dell'ente locale ai fini di tale realizzazione.

Questo vale naturalmente anche per i trasporti di massa locali, così come sono allo stato attuale: si è stimato che gran parte dei costi del trasporto pubblico locale di massa è dovuta alla gestione del trasporto su filobus; una valutazione approssimata stima infatti un costo di manutenzione del filobus per tre o quattro anni che è pari al suo valore originario di acquisto. Organizzare in termini imprenditoriali – non i servizi o la programmazione della rete e delle corse, ma i costi di gestione – significa non solo determinare un risparmio per l'ente locale ma anche offrire al sistema imprenditoriale la possibilità di concorrere al servizio con qualche convenienza. Vi sono quindi molteplici possibilità di applicazione dell'articolo della legge che richiamo.

Abbiamo già insediato il comitato cui accennavo ed abbiamo scritto una lettera a tutti i comuni capoluogo ed alle amministrazioni provinciali, come previsto dalla legge (la quale fa peraltro riferimento non ai capoluoghi ma ai comuni italiani), ed un'altra lettera alle prefetture perché siano preavvisati i comuni, anche non capoluogo, che abbiano interesse all'applicazione dell'articolo, affinché vengano presentati programmi e progetti per la stipula degli accordi di programma. Do una notevole importanza all'articolo in questione perché rappresenta l'unico strumento che ci consente di mettere a regime nei singoli comuni un programma ed un piano unico, a cominciare dai piani del traffico previsti dal codice della strada e dalla stessa realizzazione di reti metropolitane e di parcheggi. In mancanza di una visione unica anche per l'organizzazione del traffico, oltre che per l'organizzazione dei servizi e degli enti di gestione, potremo difficilmente corrispondere alle attese ed alle esigenze, che divengono sempre più impellenti sul piano urbano.

Contestualmente, su mia proposta, il Presidente del Consiglio dei ministri ha costituito un comitato interministeriale, che egli stesso presiede, al fine di predisporre uno studio per la nuova legge urbanistica: esso riguarderà il sistema del traffico, l'uso del territorio e delle aree dismesse, una revisione completa del settore, affinché anche il punto di riferimento programmatico e lo sviluppo del territorio siano connessi alla realizzazione di questi grandi investimenti. Va inoltre considerato che gli interventi nel settore possono essere di utilità pratica sul piano occupazionale nella fase che sta attualmente attraversando il nostro paese: è vero che si tratta di un settore appesantito dal personale, soprattutto nelle aziende locali, ma lo stesso ha molteplici potenzialità di espansione, soprattutto – ripeto – con la mobilitazione del capitale privato, le quali potranno determinare opportunità occupazionali in una situazione di recessione.

Vi sono poi interferenze nel settore che attengono ai problemi ambientali. Nel passato abbiamo proceduto con ordinanze: per esempio, l'anno scorso, attraverso ordinanze di competenza dei ministri per i problemi delle aree urbane e dell'ambiente. Successivamente abbiamo ricercato un coinvolgimento più diretto delle regioni e delle città e quest'anno abbiamo messo a regime un'ordinanza più complessa, che fa fronte all'emergenza individuando criteri e modalità di intervento uniformi su tutto il territorio nazionale, mentre per altro verso avvia la possibilità di interventi strutturali sul sistema della mobilità nelle nostre città.

Nel corso degli incontri con i rappresentanti degli enti locali abbiamo rilevato un fatto importante: ogni città chiede che si organizzino interventi finalizzati e corrispondenti alle proprie esigenze, perché nessuna di esse somiglia ad un'altra; ogni città ha caratteristiche orografiche, storiche ed ambientali diverse, per cui sono necessarie norme molto flessibili e specifiche per il relativo territorio. Ciò corri-

sponde alle esigenze sia della mobilità e del traffico, sia dell'organizzazione urbana.

Tutte le città italiane si stanno adeguando e si stanno munendo di piani del traffico: inoltre abbiamo recentemente emanato un decreto per le cosiddette piste ciclabili. La mobilità alternativa non è molto diffusa nel nostro paese, a parte alcune regioni ed aree, per cui abbiamo varato delle norme che pongono vincoli ai piani regolatori, al cui interno devono essere previste le piste ciclabili. Abbiamo programmato un primo finanziamento di circa 50 miliardi di intesa con le regioni ed il relativo piano è ora all'esame della Conferenza Stato-regioni. Naturalmente 50 miliardi non sono molti per la costruzione delle piste ciclabili, se pensiamo che nel nostro paese ve ne sono soltanto circa 400 chilometri, mentre negli Stati Uniti ve ne sono circa 30 mila chilometri; tuttavia, sottolineare l'esigenza per ogni città di inserire nei piani regolatori alcuni percorsi alternativi è molto importante, anche se per ora limitatamente al piano previsionale e culturale.

D'altronde, in alcune città ed in determinati giorni della settimana, questo sistema potrebbe essere probabilmente molto utile: cito fra tutte la possibilità di accedere agli stadi attraverso questo tipo di mobilità anziché con le automobili o con gli altri sistemi consueti di trasporto. In una città media, solo nella giornata in cui si svolge una partita allo stadio, si muove una massa di circa trenta-quarantamila persone: se organizzassimo un sistema di mobilità alternativo, comprese le piste ciclabili, potremmo probabilmente raggiungere obiettivi molto soddisfacenti. Per esempio, le nostre università, specialmente nel Mezzogiorno, sono spesso collocate al di fuori dei centri urbani e per raggiungerle bisogna organizzare sistemi di trasporto *ad hoc*, che finiscono per ingorgare il traffico e per pesare molto dal punto di vista economico, mentre un trasporto alternativo parziale, almeno in certe località, potrebbe corrispondere adeguatamente alle esigenze.

Questo complesso di interventi sulle città, che reputo necessario, può essere utilizzato per programmare effettivamente la mobilità urbana. Ritengo poi che occorra andare verso un'applicazione delle moderne tecniche telematiche ed informatiche, perché ci stiamo sempre più rendendo conto che, anziché far spostare le persone e le cose, bisogna far muovere i bisogni ed i desideri delle persone attraverso il sistema telematico. Abbiamo città appesantite dai servizi pubblici, ma non solo: sia la produzione, sia il settore terziario, sia le funzioni amministrative sono concentrati nelle città.

Posso fare riferimento, per esempio, alla città di Milano che è naturalmente quella più « aggravata » dalla produzione ed anche dal terziario: a Milano si concentrano più del 60 per cento delle capacità produttive della sua regione. Anche nel resto d'Italia, però, il 53 per cento del prodotto interno lordo proviene dall'interno delle città e circa il 90 per cento del terziario avanzato è ubicato nelle città; tutto l'apparato pubblico, inoltre, è situato dentro le città. Bisogna quindi organizzare un trasferimento di queste funzioni ed attività, anche se lentamente, come necessario. Negli Stati Uniti, un ministero ha soltanto le proprie sedi di rappresentanza nelle grandi città, mentre tutte le corrispondenti attività sono svolte altrove: questo è possibile perché, se il Presidente degli Stati Uniti vuole avere una lettera da un dipartimento che è ubicato a 400 chilometri di distanza, la può avere subito premendo un bottone. In sostanza, occorre far viaggiare rapidamente le decisioni attraverso i nuovi sistemi. Le nostre città da questo punto di vista non sono attrezzate; tale sistema, inoltre, è naturalmente connesso ad un volume di spesa che non possiamo permetterci poiché non vi sono le risorse sufficienti e necessarie.

Una trasformazione strutturale del sistema delle città potrebbe però essere conveniente anche per i privati; senza trascurare che in alcune grandi città è ormai in corso la programmazione per delocalizzare le attività. Al riguardo cito

l'esempio di Roma dove, anche se in ritardo, almeno quindici ministeri saranno trasferiti nello SDO; nella capitale, inoltre, non viene più concessa l'autorizzazione ad acquistare, affittare o costruire sedi per i ministeri che devono essere trasferiti, proprio al fine di bloccare il tentativo di espansione nel centro storico.

In altre grandi città italiane, come Genova o Napoli, si comincia a pensare alla delocalizzazione degli impianti produttivi dismessi, o in crisi, come quelli dell'ILVA. A tale proposito credo si debba compiere un ulteriore passo in avanti, programmando non solo la delocalizzazione degli impianti in crisi ma anche quella delle attività produttive non più compatibili con la città. Ciò non significa chiudere le attività produttive ma – lo ripeto – delocalizzarle, come peraltro stanno facendo alcune grandi aziende; la FIAT, per esempio, ha scelto Melfi non certo per fare un favore al Mezzogiorno ma sicuramente per insediare un'azienda tecnologicamente avanzata laddove la manodopera corrisponde alle sue esigenze e non vi sono vincoli ambientali o condizionamenti urbani tali da impedire una libera produzione.

È necessario attivare tutti questi interventi verso l'obiettivo prefissato, anche se mi rendo conto che vi sono esigenze immediate – siamo ai limiti del collasso per la gestione delle aziende in sede locale – che bisogna soddisfare. Occorre quindi emanare provvedimenti urgenti per l'immediato e provvedimenti strutturali per il medio periodo.

PRESIDENTE. Ringrazio il ministro Conte per la sua relazione. Do ora la parola ai colleghi che desiderino intervenire.

MAURO MICHIELON. Ringrazio il ministro per la sua esposizione, anche se devo rilevare che si è molto parlato di leggi già emanate ma non vi è ancora un piano globale sui trasporti a livello urbano.

È interessante la previsione del comitato misto per le ferrovie delle aree ur-

bane al fine di accertare e recuperare le linee ferroviarie dismesse nelle varie città. Vorrei sapere se lo studio ad esso demandato sia già stato completato, e se comunque se ne possa aver copia. Per esempio a Treviso, dove abito, la ferrovia è proprio nel cuore della città, ma se le varie servitù ferroviarie esistenti potessero essere trasformate in parcheggi si renderebbe già un servizio con pochi costi poiché, trattandosi di un'area vincolata, basterebbe abbattere i muri per creare parecchi posti per le macchine. Mi auguro quindi che il ministro possa fornirci copia di questo studio a livello nazionale per singole città.

Il ministro Conte ha poi citato poi la famosa legge n. 122 del 1989, inerente i parcheggi. A tale riguardo vorrei capire se i 3.500 miliardi stanziati siano ancora a disposizione. Mi spiego: molti comuni hanno predisposto in fretta e furia il piano dei parcheggi (il termine era di 90 giorni) per poter ottenere i finanziamenti, che in effetti sono arrivati già da uno o due anni, ma non hanno ancora iniziato le opere. A questo punto, data la penuria delle risorse pubbliche ed i tempi purtroppo molto lunghi dei comuni (occorrono tre anni per attuare i piani), vorrei sapere – ripeto – se questi finanziamenti siano ancora a disposizione.

La legge n. 498 del 1992, in deroga alla legge n. 142, prevede che gli enti locali non devono avere la maggioranza azionaria, cioè una quota superiore al 51 per cento. Al riguardo vorrei sapere dal ministro Conte se lo Stato ritiene che i servizi di trasporto siano un bene essenziale per i cittadini. Se andiamo verso una società di capitali mista, con capitale azionario in minoranza dei comuni e degli enti locali, rischiamo di trasformare le linee di trasporto in servizi remunerativi. È questo il grosso nodo che dobbiamo sciogliere: definire cioè se il trasporto pubblico sia essenziale o meno per i cittadini, perché se si va nella direzione della concessione ai privati – sulla quale possiamo anche concordare – alcune linee

verranno sicuramente tagliate. A questo punto vorrei comprendere qual è la filosofia di questa legge.

Per quanto riguarda le piste ciclabili, credo di essere una delle poche persone a non avere la patente e ad usare soltanto la bicicletta. Devo però segnalare un problema al ministro Conte. Moltissime città hanno centri storici con mura, quindi si adattano benissimo alla costruzione di zone ciclabili. Il problema, però, è quello del collegamento con la periferia, perché la pista ciclabile ha senso solo se collegata alla periferia, quindi deve essere lunga almeno sei o sette chilometri. Attualmente nelle nostre città non ci sono strade ed è inutile – ripeto – la costruzione di una pista ciclabile soltanto all'interno delle mura, dove in qualche modo si deve pure arrivare. È questo il vero dramma delle città a livello urbanistico.

Il ministro Conte ha fatto riferimento allo stanziamento di 50 miliardi per le piste ciclabili. So che parecchie regioni stanno finanziando dei progetti, ma credo che prima di parlare di piste ciclabili si debba risolvere il problema del traffico, perché se esse devono essere camere a gas è meglio non averle.

Vorrei infine capire meglio qual è l'orientamento del Governo in merito al sistema delle metropolitane leggere di cui molto si parla. In sostanza vorrei sapere se puntiamo sulle metropolitane leggere e sull'eliminazione degli autobus dalle strade, misura secondo me essenziale, oppure se puntiamo ancora su entrambi i mezzi di trasporto.

Credo che si stia facendo confusione anche da parte delle Ferrovie, dal momento che si dice addirittura che si acquisteranno anche autobus.

Il problema di fondo è quello di razionalizzare le linee: non è ammissibile che uno stesso percorso sia coperto dal treno, dalla corriera e dall'autobus, perché un solo mezzo deve fare questo servizio ed a rigor di logica dovrebbe essere il treno o la metropolitana leggera, non l'autobus che intasa e non dà certezza di arrivo.

GIORDANO ANGELINI. Eliminiamo allora i treni! A Roma hanno chiuso le stazioni.

MAURO MICHIELON. L'autobus dovrebbe poi raccogliere le persone che utilizzano il mezzo ferroviario per condurle nelle zone periferiche, i doppioni non hanno senso.

Vorrei dunque sapere dal ministro Conte se sia in progetto la riduzione di questi mezzi di trasporto. La provincia di Treviso, con 700 mila abitanti, ha cinque aziende di trasporto le cui linee addirittura si accavallano (due corriere girano a vuoto). Cinque aziende di trasporto significano in realtà cinque presidenti e cinque consigli di amministrazione, quindi manca totalmente la razionalizzazione del servizio. Dovrebbe invece essere emanata una legge che imponga, sopra un certo bacino di abitanti, una o due aziende di trasporto, per razionalizzare il servizio, eliminando le aziende troppo parcellizzate. Si è parlato di leggi validissime, ma all'atto pratico esse non risolveranno mai i problemi dei comuni.

CARMELO CONTE, *Ministro per i problemi delle aree urbane*. Per quanto riguarda la prima osservazione, concernente il piano globale dei trasporti, debbo dire che le competenze nel sistema dei trasporti locali spettano prevalentemente alle regioni ed ai comuni e che, quindi, la possibilità di intervento dello Stato è molto limitata.

Gli strumenti attualmente utilizzati attraverso i quali si interviene (laddove esistono) sono i piani di trasporto regionale ed il piano nazionale dei trasporti. Peraltro, i piani regionali sono pochi, mentre quello nazionale non è aggiornato.

Ho citato l'articolo 12 della legge n. 498 perché è uno strumento, che esiste solo dal 28 dicembre scorso, attraverso il quale si può pervenire ad un'idea organica di riorganizzazione del traffico nelle città attraverso gli accordi di programma. Tale strumento, che rappresenta una risposta positiva, non è assistito da nuovi finanziamenti, ma consente di attivare

quelli esistenti – che non sono pochi – e, soprattutto, di impegnare il capitale privato.

Il secondo argomento che è stato affrontato concerne il comitato misto per le ferrovie delle aree urbane. Tale comitato ha lavorato su tutta la rete nazionale delle ferrovie con particolare riferimento alle prime 15 grandi città. Il lavoro svolto è già in una fase avanzata, pur non essendo stato ancora completato per tutte le città italiane, e sarà rimesso alla Commissione perché ne possa prendere visione.

Per quanto concerne la legge n. 122 del 1989, ossia il piano nazionale dei parcheggi, la programmazione è stata interamente predisposta, così come i decreti di finanziamento ed il riparto tra regioni e comuni. Per le 15 città già indicate dalla legge come destinatarie di un finanziamento di circa 2 mila miliardi (che ha una duplice origine) è stato svolto un lavoro abbastanza ordinato ed organico indicando le priorità. Sulla base delle risorse disponibili sono stati finanziati i primi tra i previsti parcheggi, nessuno dei quali è irrealizzabile perché abbiamo curato gli interventi affinché si trattasse di progetti, e non di indicazioni astratte.

Anche per quanto riguarda i piani regionali per i parcheggi degli altri comuni (non compresi nell'elenco delle 15 città poc'anzi menzionate), abbiamo chiesto alle regioni piani generali che però indichino le priorità ed abbiamo finanziato i primi progetti contenuti in questi piani secondo l'ordine di priorità. Le disponibilità finanziarie sono riferite alla Cassa depositi e prestiti ed al sistema bancario italiano.

Nel corso del 1991, del 1992 e dei primi mesi del 1993 sono intervenute restrizioni della spesa pubblica che naturalmente hanno interessato anche i tetti di indebitamento dei comuni e, quindi, la Cassa depositi e prestiti. Siamo ripetutamente intervenuti perché ciò non accadesse e molte città hanno potuto stipulare i mutui e stanno realizzando i parcheggi. Quest'anno, per evitare interventi isolati, città per città, poiché la legge di

accompagnamento prevede la possibilità di stipula in eccesso rispetto alla spesa programmata di 1000 miliardi, abbiamo predisposto una delibera individuando proporzionalmente per ogni regione le autorizzazioni di spesa. Questa delibera è all'esame del CIPET e dovrebbe quanto prima essere trasmessa alla Cassa depositi e prestiti, in modo che nel secondo semestre del 1993 questo volume di spesa sia stato destinato.

Per quanto riguarda il rapporto tra pubblico e privato nel trasporto locale di massa, il problema non sta nel fatto che se interviene il privato si determina un taglio nelle corse. Attualmente il sistema di trasporto pubblico di massa funziona attraverso le metropolitane, laddove esistono: è il caso di pochissime città italiane, praticamente Milano, Roma e Napoli e, in misura ridottissima, di Torino e di altre città...

PINO LUCCHESI. Le metropolitane funzionano pochissimo anche a Roma.

CARMELO CONTE, *Ministro per i problemi delle aree urbane*. Almeno a Roma adesso funzionano 40 chilometri di metropolitana, a Napoli un po' di meno; comunque sono queste le città, insieme a Milano, dove si è avviato il trasporto metropolitano, il quale funziona autonomamente, con aziende proprie.

Vi è poi il trasporto pubblico, anch'esso di massa, realizzato con i filobus, organizzato da altre aziende, alle quali si interconnettono le concessionarie private che dalle regioni hanno finanziamenti per chilometro. Queste attuano una propria programmazione del traffico che spesso interferisce con quella pubblica o la sostituisce perché ne anticipa i tempi di 10 o 20 minuti.

Quello che ho descritto è un contesto nel quale si sviluppano sprechi, si determinano convenienze per i privati e « sconvenienze » per il pubblico. Da qui la proposta, di cui al richiamato all'articolo 12 della legge n. 498 del 1992, affinché non si arrivi ad operare tagli nel settore pubblico od in quello privato, ma

si proceda ad una riorganizzazione del traffico che eviti coincidenze o scontri di interesse e faccia sì che il settore pubblico e quello privato siano in rapporti ufficiali.

È evidente che la programmazione delle corse a servizio del pubblico deve appartenere all'ente locale ed essere tale – venga realizzata sia dalle città sia dalle regioni – da soddisfare le esigenze. La questione di chi poi la organizzi o di chi la attui in modo complementare potrebbe in definitiva essere irrilevante per il cittadino che, però, non avrà duplicazioni di corsa.

L'intervento delle ferrovie è ancora più complesso, perché esse pur non dovendo esercitare il trasporto su strada, negli anni sono state autorizzate ad effettuarlo addirittura tramite una propria organizzazione di raccordo tra stazione e stazione, tra corsa e corsa.

Nel tempo, con la messa a regime di interventi su percorsi ferroviari significativi o con la chiusura di alcuni tratti, si è incentivato il trasporto su strada – cosiddetto sostitutivo – che è entrato in funzione in moltissime regioni italiane, appesantendo non solo le ferrovie per quanto riguarda gli oneri, ma anche il sistema. Una valutazione dei costi per la riorganizzazione può essere attuata sempre attraverso il provvedimento di cui ho parlato tramite un rapporto diretto con le ferrovie. Le troppe aziende locali – ne ho menzionate alcune anch'io – possono essere liquidate solo concludendo un accordo che riguardi l'intera città.

Gli accordi di programma di cui ho parlato prima non risolvono tutti i problemi, ma sono lo strumento per giungere all'identificazione delle società interessate: a Bari – porto ad esempio una media città meridionale – vi sono tre concessionarie delle Ferrovie dello Stato (non tre concessionarie di trasporti a mezzo di pullman, ma proprio tre ferrovie) che hanno esercizi diversi e vanno riorganizzate.

Per quanto riguarda il problema delle piste ciclabili, non abbiamo individuato a livello nazionale dove debbano essere rea-

lizzate; abbiamo dato priorità alle piste che collegano tra loro i comuni od i grandi centri di attrazione di traffico come gli stadi e le università. È quindi evidente che si tende a favorire in questa prima fase la costruzione di piste ciclabili di raccordo tra periferia e centro o comunque tra quest'ultimo ed i luoghi di attrazione di traffico, anziché trasformare le piste in luoghi di svago all'interno delle città, che sono utili, ma rappresentano un obiettivo meno pressante.

In merito alla costruzione delle metropolitane abbiamo la legge n. 211 del 1992, che prevede un volume di investimenti che si aggira intorno ai 5 mila miliardi nell'arco di un quadriennio. Nella mia relazione ho già detto che una prima programmazione è stata predisposta con una delibera del CIPE del marzo 1992 che non ha avuto ulteriori sviluppi anche perché il CIPET, istituito a sua volta nel 1992, incomincia adesso ad esaminare le proposte pervenute e solo tra qualche mese sarà in grado di predisporre i primi interventi.

Considero la legge n. 211 il provvedimento fondamentale per il trasporto pubblico di massa, perché solo l'immissione di significative quote di risorse per la costruzione di reti di trasporto potrà agevolare un risparmio volto a far fronte al deficit annuo di queste aziende. Per fare un esempio, credo che l'azienda di trasporti di Roma perda circa un miliardo al giorno in termini di gestione servendo però una quota limitatissima della popolazione cittadina. Se invece costruissimo altri 50 chilometri di metropolitana potremmo dimezzare questo deficit e servire il doppio dell'attuale popolazione che si serve del trasporto pubblico di massa. Quindi, la spesa è inversamente proporzionale: più essa è strutturale, maggiori sono i risparmi di gestione che consente. Questa è la direzione lungo la quale il mio dipartimento, per la parte di sua competenza, si sta muovendo. Faccio riferimento alle nostre competenze perché il settore dei trasporti è uno dei più complessi, caratterizzato com'è da un elevato numero di interventi e di autorità.

Vi è almeno il tentativo di razionalizzare il luogo della spesa, il CIPET, come fondo unico nazionale dei trasporti, ma a mio avviso il problema principale, è quello di ridiscutere le competenze nazionali e locali affinché le prime facciano capo ad una sola autorità e le altre siano riordinate attorno al sistema degli enti locali.

FRANCESCO BARBALACE. A molte domande che intendevo porre il ministro ha già risposto intervenendo sui quesiti formulati dall'onorevole Michielon. Mi limiterò quindi a considerazioni di carattere generale prendendo lo spunto dalla conclusione dell'intervento del ministro Conte. Il disegno che quest'ultimo ha tratteggiato in ordine alla necessità che una società moderna ha di comunicazioni veloci, riequilibrando il rapporto tra mobilità pubblica e privata, nonché il disegno urbanistico delle città con tutte le questioni di fondo che il ministro ha ricordato prefigurano una città ideale. Ci troviamo invece a combattere con le questioni quotidiane. Prescinderò quindi da osservazioni puntuali, riferendomi soltanto alla parte conclusiva dell'intervento del ministro in risposta all'onorevole Michielon.

Si è verificata una serie di parcellizzazioni e di polverizzazioni delle competenze ed una mancanza di coordinamento complessivo in ordine alla politica dei trasporti, mentre si era ritenuto che il ministro per le aree urbane potesse coordinare un settore così importante, dando una dignità diversa – almeno sul piano urbanistico – alle città. Pur essendo intervenuto attraverso gli accordi di programma, che in talune occasioni hanno fornito qualche risultato, resta tuttavia evidente una carenza complessiva di coordinamento tra le competenze e le funzioni del Ministero per le aree urbane, il Ministero dei trasporti ed altri organismi. Rispetto alle leggi qui richiamate, la n. 211 e la n. 122, a causa del ritardo dei comuni e delle regioni ma anche per la mancanza di un coordinamento a livello nazionale, ci troviamo in presenza

di una difficile situazione per le città. Penso, per esempio, alla regione Sicilia, che ha centinaia di chilometri di linee dismesse, dove i comuni di Palermo, Catania e Messina hanno assunto alcune iniziative. Parlo della Sicilia solo perché è la realtà che conosco meglio, ma credo che il discorso valga anche per altre regioni. Il compartimento delle ferrovie trova ostacoli di fronte alle iniziative dei comuni, che dovrebbero essere salutate come un fatto positivo; i comuni chiedono l'utilizzazione delle linee dismesse, al fine sia di ridurre il traffico privato e quindi l'accesso al centro storico di una quantità enorme di mezzi che trasportano in media un solo passeggero, sia di limitare l'occupazione delle strade dovuta alle auto parcheggiate.

Esiste un problema di coordinamento. L'utilizzazione delle linee dismesse gioverebbe, per esempio, ai comuni siciliani che si sviluppano senza soluzione di continuità lungo le coste; d'altra parte si determina il continuo rilascio di concessioni per autolinee, alle quali non è estranea la richiesta delle stesse Ferrovie dello Stato. La legge n. 211 sul trasporto rapido di massa, che era stata salutata positivamente e la legge n. 122, hanno incontrato difficoltà attuative da parte dei comuni per i ritardi urbanistici e le interferenze nella questione dei parcheggi. Per inciso debbo dire che questi ultimi per lo più continuano ad essere ubicati al centro delle città; so che la legge prevede ipotesi di allocazione fuori dalle città, proprio perché l'intasamento del traffico è dovuto all'ingresso delle macchine nei centri storici per l'accesso ai parcheggi. È quindi necessaria una rivisitazione delle leggi sotto questo profilo, compiendo altresì un'opera di coordinamento, che ormai è reale ed urgente. Sono d'accordo con il ministro quando sostiene che se venissero fatti investimenti adeguati ciò potrebbe giovare anche alle esigenze occupazionali.

Non conosco approfonditamente il contenuto dell'articolo 12 della legge n. 498, al quale il ministro attribuisce grande importanza, e mi riservo di veri-

ficare in seguito. Per quanto riguarda gli accordi di programma firmati nel 1992 vorrei sapere se l'erogazione dei fondi sia stata sospesa. Le due città dello Stretto, Messina e Reggio Calabria, avevano firmato un accordo di programma che prevedeva alcuni interventi in direzione delle aree metropolitane: sono rientrati nei limiti predisposti dalla legge finanziaria oppure si era già provveduto a stanziare appositi fondi, in modo da evitare di avviare un'opera destinata a rimanere incompiuta?

CARMELO CONTE, *Ministro per i problemi delle aree urbane*. Il Ministero per le aree urbane fu istituito nel 1987 ritenendosi necessario da parte del Governo assicurare un coordinamento alle molteplici competenze nazionali in ordine alle grandi città italiane. Si intuì che le città stavano per cadere nel caos sotto il profilo della loro organizzazione e delle esigenze di trasporto; si temeva inoltre che la situazione della casa fosse arrivata ad un punto esplosivo. Il Ministero ha in qualche modo corrisposto alle attese del coordinamento e di fatto si è dotato delle poche leggi che lo Stato ha emanato in questo periodo ai fini del coordinamento: mi riferisco a quelle sulle metropolitane, sui parcheggi, sulle piste ciclabili e naturalmente alla legge n. 142 del 1990, sulla riorganizzazione delle aree metropolitane, anche se non ha trovato completa attuazione. Da ultimo è sopraggiunto lo strumento rappresentato dall'articolo 12 della legge n. 498 del 1992, che io ritengo molto importante, essendo dotato di flessibilità; naturalmente la funzionalità di questo strumento è affidata non solo alla capacità di coordinamento del Ministero delle aree urbane, ma anche alla sensibilità degli amministratori delle varie città nell'utilizzo dello strumento. Nessuno, infatti, può imporne l'adozione ad un sindaco, ad un presidente di provincia o ad un presidente di regione perché non vi è la possibilità di poteri sostitutivi, fatta eccezione che per alcune materie ed alcuni provvedimenti. Vi è lo stimolo ad una forma di collaborazione che non è

più quella gerarchica Stato-regioni, ma consiste in un accordo di tipo paritario Stato-sistema locale per concorrere al governo delle esigenze di questo comune.

Per quanto riguarda le Ferrovie, la loro trasformazione in società per azioni ha determinato un rapporto nuovo con il sistema degli enti locali perché le Ferrovie sono proprietarie delle linee e delle aree. Pertanto, lo studio del quale abbiamo parlato all'inizio, volto ad individuare le proprietà delle Ferrovie città per città, viene posto a base di una vera e propria trattativa che si deve svolgere tra le convenienze del comune, la sua potestà di governo del territorio e le esigenze, i diritti e le convenienze delle Ferrovie. È quindi sulla base di questo confronto che si può sviluppare un'iniziativa in concreto, che stiamo curando in tutte le città, non solo con le Ferrovie dello Stato ma anche con il Ministero della difesa. Quest'ultimo in Sicilia è proprietario, in prossimità delle grandi città, di grandi estensioni di aree verdi non contaminate e di beni in buono stato, che potrebbero non risultare più utili per le finalità delle forze armate; si potrebbero pertanto stipulare convenzioni per destinarle ad uso pubblico. A questo proposito sono in corso alcune iniziative, ma naturalmente molto dipende dalla predisposizione del sistema degli enti locali.

Per quanto riguarda i parcheggi, naturalmente anche in questo caso la competenza è dei comuni e delle regioni quanto alle priorità. Abbiamo predisposto a livello nazionale soltanto dei criteri per individuare le priorità. Quelle suggerite a livello nazionale, ai fini del finanziamento, sono rappresentate in primo luogo dai parcheggi di interscambio: si è ritenuto unanimemente essere questi i parcheggi più importanti, perché se in una città convergono le ferrovie ed il trasporto pubblico di massa su strada, ma non si collegano i punti di arrivo delle stazioni con i punti di servizio della città attraverso il sistema dei parcheggi, difficilmente la città viene assistita. La prima priorità, quindi, è rappresentata dall'interscambio.

La seconda priorità è la difesa dei centri storici: i parcheggi in loro prossimità sono delle priorità per consentire una lenta ma progressiva « pedonalizzazione » dei centri storici, che o vengono assistiti oppure vengono invasi.

La terza priorità è costituita dalla grande viabilità nelle città, perché bisogna possibilmente liberare dal parcheggio le grandi vie di traffico e di scorrimento. Oggi vi è una sorta di parcheggio automatico al lato della propria strada: più larga è quest'ultima, maggiori sono i parcheggi. In alcune città si sta andando verso la decisione, apparentemente negativa, di ridurre la carreggiata soltanto per due macchine, una in un senso e l'altra in quello contrario, per impedire il parcheggio ed aumentare i marciapiedi a disposizione della mobilità dei pedoni, eventualmente creando anche spazio per le piste ciclabili. È un sistema sperimentato in altri paesi occidentali, per far utilizzare la carreggiata soltanto a chi si muove, e non a chi sosta...

BERARDINO IMPEGNO. Così si parcheggia sul marciapiede !

GIORDANO ANGELINI. In questo modo si spendono soldi anche per fare i marciapiedi su cui mettere le macchine !

CARMELO CONTE, *Ministro per i problemi delle aree urbane.* Bisogna fare in modo che non si parcheggi sui marciapiedi.

Per quanto riguarda gli accordi di programma che il dipartimento per i problemi delle aree urbane ha promosso in varie città italiane, posso fare riferimento al caso di Messina e Reggio Calabria, per le quali vi è stato un accordo di programma che è stato finanziato e si è praticamente risolto con l'assegnazione dei fondi alle due città per la realizzazione di alcune opere « chiavi in mano ». Le due città dovrebbero dunque realizzare gli obiettivi che sono stati dichiarati nell'accordo di programma. Mi risulta, però, che questo non sia avvenuto: per esempio, a Reggio Calabria si sarebbe

dovuto costruire l'aeroporto, che oggi ha soltanto una pista, con le conseguenze che la cronaca nera ha messo in evidenza. Gli interventi, quindi, non hanno raggiunto gli obiettivi per i quali erano stati predisposti.

Tutti gli altri accordi di programma, invece, verranno riattivati in base all'articolo 12 della legge n. 498 del 1992, in modo che la massa dei finanziamenti disponibili sia coordinata e finalizzata ai loro obiettivi.

PINO LUCCHESI. Desidero rivolgere al ministro una sola domanda su un problema che è però essenziale in riferimento all'impegno della nostra Commissione. La domanda è di carattere politico e generale, riguardando il problema delle metropolitane leggere.

Il ministro ricorderà certamente il lavoro, l'impegno ed anche i compromessi positivi raggiunti, dopo le difficoltà che si erano presentate, per l'approvazione di un provvedimento da ritenere – confermo quest'opinione – assolutamente essenziale nel quadro di un disegno di riequilibrio del trasporto urbano. Certamente, però, quanto è avvenuto in occasione dell'esame della legge finanziaria per il 1993, con il sostanziale blocco dei finanziamenti e della possibilità di contrarre mutui, è apparso in qualche modo in contraddizione con la volontà politica precedentemente emersa. Del resto, si tratta di temi che le parti politiche presenti in questa Commissione hanno già avuto modo di sottolineare, pur da diversi punti di vista a seconda delle differenti posizioni, in occasione della discussione sulla legge finanziaria per il 1993.

La domanda che desidero rivolgere al ministro è la seguente: com'è l'attuale situazione e quali sono le previsioni che possono essere ragionevolmente fatte in ordine ad una concreta attivazione dei meccanismi previsti dalla legge ? Vorrei in sostanza sapere se, nell'ambito delle responsabilità di Governo, al sacrificio oggettivo che comportano le disposizioni della legge finanziaria per il 1993, corrisponda anche un impegno positivo affin-

ché la precedente linea di tendenza venga spezzata in occasione dell'approvazione della legge finanziaria per il 1994 e si possano attivare concretamente i meccanismi previsti dalla legge.

CARMELO CONTE, *Ministro per i problemi delle aree urbane*. Come osservavo poco fa, la legge per la costruzione di reti metropolitane prevedeva un piano di finanziamenti ultratriennale per circa 5 mila miliardi, che avrebbe dovuto cominciare a decorrere dal 1993. Con la legge finanziaria per il 1993, però, si è bloccata tale spesa insieme con altri investimenti. È stata tuttavia prevista una dispensa nel secondo semestre del 1993 per 1000 miliardi, riferita sia ai parcheggi sia alle reti metropolitane. Questo non significa che si sia bloccata la programmazione degli interventi a partire dal 1994 ed infatti le risorse riferite al 1993 sono state riallocate negli anni successivi: vi è stato praticamente uno slittamento della previsione finanziaria.

L'intendimento del Governo è di programmare comunque gli investimenti previsti dalla legge, sia pure facendo decorrere la stipula dei mutui dal 1994 per la parte che non sarà possibile attivare nel 1993. Il problema che si pone, da affrontare naturalmente in termini politici nell'ambito del Governo, è il seguente: le risorse non sono molte e le reti metropolitane in costruzione riguardano solo alcune città, mentre l'intendimento originario della legge in questione era di finanziare in via prioritaria le reti in costruzione (mi riferisco a quelle di Torino, Genova, Milano, Roma, Napoli e per un piccolo tratto anche Palermo), ma anche di far partire parallelamente la programmazione, la progettazione e l'avvio della realizzazione di reti metropolitane in altre città, soprattutto in quelle dove vi

sono interferenze significative (citavo prima Bari) delle Ferrovie dello Stato, che hanno reti dismesse per vecchie concessioni.

A mio avviso, bisogna risalire a quell'intendimento originario, in modo che sia facile attivare la spesa per il 1994 a favore di quanto è già in corso d'opera, a fini di completamento nelle grandi città. Bisogna infatti riconoscere in qualche modo la priorità delle grandi città, come peraltro previsto dalla legge, la quale non specifica tale priorità ma individua le città metropolitane e le altre città che ne abbiano le caratteristiche: in sostanza, quindi, con il solo menzionarle, le pone in effetti come priorità.

Per quanto riguarda la legge finanziaria per il 1994, essa dovrà essere naturalmente discussa dal Parlamento. Ritengo che, qualora si arrivasse al mese di settembre, quando verrà predisposto il nuovo disegno di legge finanziaria con una programmazione specifica degli interventi, molto difficilmente sia il Governo sia il Parlamento potrebbero fare a meno di riconoscere alla legge cui ci riferiamo la priorità che merita, avviando così definitivamente la spesa.

PRESIDENTE. Ringrazio il ministro per i problemi delle aree urbane per il suo contributo alla nostra indagine conoscitiva.

La seduta termina alle 11,40.

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