

SEDUTA DI GIOVEDÌ 18 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 il tesoro, onorevole Piergiovanni Malvestio.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del sottosegretario di Stato per il tesoro, onorevole Piergiovanni Malvestio, 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 sottosegretario Malvestio.

PIERGIOVANNI MALVESTIO, *Sottosegretario di Stato per il tesoro.* Il Governo ha esaminato la relazione del ministro Tesini a proposito della complessa situazione del trasporto urbano e le proposte relative alla nuova organizzazione del trasporto pubblico locale in riferimento ad un nuovo progetto di legge che il Governo dovrebbe apprestarsi a varare.

Il tema più delicato che sorge a questo proposito riguarda il risanamento del trasporto pubblico locale, per il quale da più di un anno viene ricercata una soluzione dopo che un decreto-legge più volte reiterato è stato alla fine bocciato dalla Camera. Il problema dei disavanzi dei servizi di trasporto pubblico locale per gli anni che vanno dal 1987 al 1992, su cui più volte si è soffermata l'attenzione degli uffici del Ministero del tesoro, presenta un dato incerto nel preciso ammontare

in relazione ai disavanzi dei servizi di trasporto locale per gli esercizi 1987-1992; sulla base delle indicazioni fornite alle regioni e di quelle riportate nelle relazioni generali sulla situazione economica del paese relative agli anni 1990 e 1991, l'ammontare dei disavanzi non coperti dai contributi del Fondo nazionale trasporti è stato stimato in 7.700 miliardi per il periodo 1987-1991 e in 2.700 miliardi per l'anno 1992. Del complessivo importo di 10.400 miliardi, circa 8.900 sono da attribuire verosimilmente alle aziende che fanno capo agli enti locali e l'importo residuo di 1.500 miliardi ai servizi privati in concessione che fanno capo alle regioni.

Per pervenire al risanamento economico e finanziario delle aziende di trasporto ed al riordinamento organico del settore, il Governo nel luglio 1991 approvò un apposito disegno di legge quadro per l'ordinamento, la ristrutturazione ed il potenziamento dei trasporti pubblici locali (atto Senato n. 2981 della X legislatura). Detto provvedimento, nel far salve le competenze regionali garantite in materia dalla Costituzione, prevedeva specifiche ed organiche misure volte sia a superare la delicata situazione finanziaria pregressa sia a delineare puntualmente le competenze e le responsabilità dei tre livelli di Governo - Stato, regioni ed enti locali - coinvolti nel settore del trasporto pubblico locale. In particolare, per quanto riguarda le gestioni pregresse, era prevista l'assunzione a carico dello Stato di una quota pari al 65 per cento degli oneri di ammortamento dei mutui contratti dalle regioni a statuto ordinario e

dagli enti locali inclusi nei rispettivi territori per la copertura dei deficit relativi al quadriennio 1987-1990.

Nel corso dell'esame parlamentare il suddetto provvedimento governativo fu oggetto di radicali modifiche; infatti, nel testo licenziato dal Senato in data 22 gennaio 1992, trovarono considerazione soltanto le disposizioni concernenti il ripiano dei disavanzi pregressi e non anche quelle relative alla riforma del settore. Il contenuto del testo licenziato dal Senato è stato successivamente trasfuso nel decreto-legge 30 gennaio 1992, n. 42, il quale ha disposto altresì l'estensione dell'intervento statale anche sui mutui da assumere a copertura dei disavanzi relativi al 1991. Tale decreto è decaduto per decorrenza dei termini costituzionali ed è stato più volte reiterato, da ultimo con il decreto-legge 26 maggio 1992, n. 296, che è stato poi respinto dalla Camera dei deputati nella seduta del 2 luglio 1992.

Il Parlamento ha verosimilmente ritenuto che il provvedimento non fosse più in linea con le scelte di politica economica e di bilancio che si andavano assumendo ed in particolare con le misure intese ad ampliare l'autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali, misure che hanno poi trovato consacrazione nella legge delega 23 ottobre 1992, n. 421, e nel relativo decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, sul riordino della finanza territoriale. Conseguentemente nel disegno di legge finanziaria per il 1993 non sono stati confermati gli accantonamenti (920 miliardi per il 1993 e 745 miliardi per il 1994) a suo tempo preordinati nella legge finanziaria per il 1992 per dar corso all'intervento statale sui disavanzi del trasporto locale 1987-1991.

Le ragioni di detta mancata conferma vanno ricercate, come dianzi accennato, nella considerazione che con l'approvazione della legge delega n. 421 del 1992 sono state create le premesse per un consistente ampliamento della capacità impositiva delle regioni e dei comuni; ampliamento che ha avuto inizio con l'anno 1993 (istituzione dell'ICI, eccetera) ma

che sarà completamente attuato nel 1994, anno in cui entreranno in vigore anche le imposte regionali e provinciali sul gas metano e sull'energia elettrica e l'addizionale comunale IRPEF.

Tuttavia, allo scopo di alleviare la situazione di illiquidità del settore, è stata recentemente emanata la legge 17 febbraio 1993, n. 32, di conversione del decreto-legge 19 dicembre 1992, n. 485, che prevede le seguenti misure: in primo luogo, i disavanzi 1987-1991 possono essere coperti dalle regioni e dagli enti locali con l'assunzione di mutui le cui rate di ammortamento restano a intero carico dei propri bilanci. Lo Stato interviene sui disavanzi 1987-1991 con un contributo straordinario *una tantum* di 380 miliardi, da ripartire fra le regioni a statuto ordinario sulla base di quanto è stato loro assegnato a valere sul Fondo nazionale trasporti relativo agli anni 1987-1991. In secondo luogo, per l'anno 1993 è istituito un fondo di riequilibrio, la cui dotazione è pari a lire 245 miliardi, da ripartire fra le regioni a statuto ordinario, privilegiando quelle che nel 1993 abbiano subito, rispetto al 1992, una consistente riduzione delle assegnazioni sul Fondo nazionale trasporti 1993 per effetto dell'applicazione dei nuovi criteri di riparto di cui all'articolo 3 della legge finanziaria 23 dicembre 1992, n. 500. Tale norma ha tra l'altro disposto, con decorrenza dall'anno 1993, la confluenza del Fondo nazionale trasporti nel fondo comune di cui all'articolo 8 della legge 16 maggio 1970, n. 281.

Giova in proposito evidenziare che, con la copertura finanziaria della citata legge n. 32 del 1993, sono state completamente utilizzate le risorse preordinate dalla legge finanziaria 1993 per il settore del trasporto locale, per cui non sussistono mezzi di copertura da utilizzare per l'assegnazione di eventuali ulteriori contributi statali, sotto forma di interventi sia *una tantum* sia di carattere pluriennale sulle rate di ammortamento dei mutui che gli enti territoriali sono stati autorizzati a contrarre per il ripiano dei disavanzi pregressi.

D'altronde, la normativa che disciplina il settore prevede espressamente che gli eventuali disavanzi dei servizi di trasporto locale devono essere coperti dagli enti proprietari a carico dei rispettivi bilanci, senza possibilità di rimborso da parte dello Stato – articolo 6, comma 4, della legge-quadro 10 aprile 1981, n. 151 e articolo 1, comma 4, della legge 5 maggio 1989, n. 160 – per cui il Tesoro è dell'avviso che gli oneri di ammortamento dei mutui a copertura dei disavanzi non possano che essere coperti dagli enti locali e dalle regioni; oneri che, considerata la forte incidenza dei servizi comunali rispetto a quelli facenti capo alle regioni, graveranno in misura prevalente (85 per cento) sugli enti locali.

A tal proposito non può non rilevarsi come il cennato ampliamento dell'autonomia impositiva per le regioni e ancor più per i comuni (oltre che sull'ICI potranno infatti contare dal 1994 anche sull'addizionale IRPEF) non mancherà di tradursi in consistenti flussi finanziari aggiuntivi, tali da consentire ai citati enti di fronteggiare gli oneri connessi con l'assunzione dei mutui assunti a ripiano dei disavanzi pregressi.

D'altra parte, dalla ricordata confluenza del Fondo nazionale trasporti nel fondo comune regionale, disposta dall'articolo 3 della legge finanziaria n. 500 del 1992, discende che le risorse per il settore non verranno più determinate con specifico riferimento al fabbisogno del trasporto locale, ma saranno invece determinate secondo la logica complessiva – qual è appunto quella sottesa alla determinazione del fondo comune di cui all'articolo 8 della legge 16 maggio 1970, n. 281 – delle esigenze regionali.

Desidero infine ricordare che la relazione che ho testé illustrato, da me sottoposta e discussa con il ministro del tesoro, mette in evidenza come il problema del disavanzo si sia creato prima dell'elaborazione delle disposizioni che hanno attribuito determinate competenze e possibilità di imposizione fiscale alle regioni ed ai comuni. Poiché la necessità di emanare un decreto per il ripiana-

mento ed il risanamento dei disavanzi dei servizi di trasporto pubblico è particolarmente sentita ancora oggi – viste le grandi difficoltà del trasporto locale e spesso anche il fallimento di aziende di trasporto, nonché l'aumento degli oneri derivanti dalle esposizioni bancarie che le aziende stesse devono sostenere – va in ogni modo ricercata una soluzione tale da eliminare il debito pregresso e quindi da mettere le aziende nella condizione di affrontare la nuova fase di attività non più appesantite da oneri che potrebbero compromettere la loro capacità di erogare un servizio davvero efficiente.

PRESIDENTE. Ringrazio il sottosegretario per la sua esposizione e per le risposte che vorrà fornire ai colleghi che intendono porgli delle domande.

ELIO MENSURATI. Mi sembra di poter dire che il sottosegretario Malvestio abbia rappresentato, a fronte di un cambiamento profondo del modo di governare il trasporto pubblico locale, la generale volontà di addossare alle regioni le competenze ad esso relative. Per questo motivo si pone l'esigenza collaterale di eliminare quel deficit pregresso che il sottosegretario stesso ha ricordato essere di 10.400 miliardi, anche se i dati forniti dal ministro dei trasporti riportano una cifra di oltre 11 mila miliardi. Occorrerà, dunque, fare chiarezza anche sulle cifre.

Forse non sono riuscito a capire bene, ma mi è parso che le ultime parole del sottosegretario in qualche modo contraddicano le dichiarazioni fatte a proposito dell'impegno dello Stato per la realizzazione dell'obiettivo di ripianare effettivamente il disavanzo. Infatti, dire che parte di quest'ultimo dovrà essere coperta dalle regioni per quanto di loro competenza e che la restante parte – in misura dell'85 per cento – dovrà esserlo dagli enti locali, in particolare dai comuni, significa affermare una cosa probabilmente giusta ma praticamente impossibile. L'autonomia finanziaria che via via si cerca di conferire ai comuni non è tale da consentire loro di far fronte a tale onere.

Bisogna infatti considerare che i comuni in dissesto finanziario non sono cento come si è sostenuto finora, ma superano il migliaio e tra questi vi sono anche grandi realtà comunali. Se da un lato si concede l'autonomia finanziaria e dall'altro si bloccano le assunzioni per organizzare la riscossione dei tributi, ci troveremo di fronte ad enunciazioni di principio e contemporaneamente all'impossibilità concreta per gli enti locali di operare e per le aziende di fornire i servizi. Invito il Governo ad essere più preciso ed a indicare l'azione che intende porre in essere per colmare il deficit pregresso del trasporto pubblico locale.

L'altro quesito che sottopongo al sottosegretario è collegato al disegno di legge in preparazione, volto a mantenere il Fondo nazionale dei trasporti anche se confluirà nel fondo comune delle regioni. Posto che queste ultime decideranno quali modalità utilizzare, si avverte la necessità di individuare dei criteri di ripartizione senza affidarli alla Conferenza Stato-regioni. Il Governo dovrebbe indicare i criteri oggettivi di ripartizione del Fondo nazionale dei trasporti anche se questo confluirà - come ho detto - nel fondo comune regionale.

In sostanza ho posto due domande al sottosegretario Malvestio, la prima delle quali concerne l'eliminazione del debito pregresso, senza caricarlo sui bilanci comunali, che se è un'idea giusta in linea di principio, si scontra con la realtà deficitaria dei comuni italiani. Del resto lascia perplessi l'eventuale attribuzione alle regioni di compiti di governo in materia di trasporti, per esempio per quanto riguarda le ferrovie. La seconda domanda concerne invece l'eventuale criterio di ripartizione del Fondo nazionale dei trasporti che il Governo dovrebbe individuare e proporre.

MAURO MICHIELON. Il sottosegretario Malvestio ha illustrato una relazione ricca di cifre e dati che non è possibile confrontare e valutare all'istante, perciò il mio intervento sarà di carattere generale.

Come mai, chiedo, si è affrontato solo ora il problema del trasporto pubblico il cui deficit ammonta ad 11 mila miliardi? È possibile che le regioni e le aziende regionali abbiano agito liberamente a fronte di talune disposizioni legislative secondo cui il 30 per cento dell'onere del servizio deve essere coperto dal costo del biglietto? Come mai alcune aziende hanno coperto percentuali inferiori? Perché non si è intervenuti immediatamente dinanzi a situazioni del genere? I sacrifici vanno bene e dobbiamo farli tutti, ma non era evitabile tutto questo? Tra l'altro, le regioni devono controllare i bilanci, ma evidentemente quelli inviati dalle aziende sono risultati molto fantasiosi se la situazione è degenerata a tal punto. Quindi le regioni non hanno svolto alcun controllo.

Certo, a queste domande si può rispondere che il Governo ha operato talune scelte e che quindi bisogna « stringere i denti »: a mio avviso bisognava stringere tempo addietro, non adesso!

In merito alla ripartizione del Fondo è emersa palesemente l'esistenza di uno scompenso tra regioni, in quanto tale ripartizione è stata effettuata in maniera soggettiva, non oggettiva. Ora si sta cercando di definire un sistema oggettivo di distribuzione: poiché questo non piace ad alcune regioni, si pone in essere un fondo di riequilibrio. È stato assodato che alcune regioni hanno « incamerato » più soldi del previsto, adesso piangono e allora si costituisce un fondo di riequilibrio? Che senso ha parlare di ripartizione oggettiva se, ripeto, nello stesso momento si attiva un fondo di riequilibrio? Il problema non si sposta!

La questione principale è che si registra un deficit di 11 mila miliardi nel settore dei trasporti pubblici senza che la gente utilizzi i mezzi pubblici. Sarei anche disposto ad accettare l'esistenza di un buco del genere, se i mezzi pubblici venissero utilizzati e non esistesse traffico in città. Invece al buco finanziario si aggiungono megafinanziamenti per par-

cheggi che non vengono realizzati: c'è cattiva volontà da parte delle amministrazioni o non ci siamo capiti?

Sono d'accordo sulla definizione di un criterio oggettivo di ripartizione e del resto anche noi avevamo proposto di instaurare un sistema che rapportasse il numero di biglietti venduti ai chilometri percorsi. Tuttavia, finché lo Stato colmerà i buchi finanziari, nessuno stimolerà l'utilizzazione dei mezzi pubblici per il trasporto. Allora premiamo chi invita i cittadini ad utilizzare il trasporto pubblico, chiudiamo i centri storici e sicuramente ne beneficerà il deficit.

Riallacciandomi all'intervento del collega Mensurati, in relazione alle ferrovie si ipotizza che una parte delle tratte locali vengano trasferite alle regioni. L'avvocato Necci ha affermato che intende conservare 5 mila chilometri di ferrovia che rendono, cedendone 11 mila alle regioni in base al ragionamento che i cosiddetti rami secchi non gli interessano. Si tratta di capire se queste tratte ferroviarie possano essere riconvertite a livello metropolitano, ossia se sia possibile utilizzare i binari esistenti per i collegamenti veloci tra le città, come per esempio tra Venezia e Treviso. Mi rendo conto che un discorso del genere non è di stretta competenza del sottosegretario per il tesoro, pertanto riassumo i quesiti posti. Innanzitutto vorrei sapere come mai ci si è accorti solo ora che occorre colmare un deficit di 11 mila miliardi; inoltre, gradirei sapere se a giudizio del sottosegretario è corretto da una parte sostenere che è cambiato il modo di ripartire il Fondo nazionale dei trasporti e dall'altra procedere alla costituzione di un fondo di riequilibrio.

Infine, il sottosegretario Malvestio ha sostenuto che sono state poste le premesse per un ampliamento della capacità impositiva delle regioni con le imposte sul gas metano, sull'energia elettrica e l'addizionale IRPEF. Non vi sono problemi per applicare gli aumenti, sta di fatto però che lo Stato deve assumersi le sue responsabilità. Continueremo a protestare sull'applicazione degli aumenti, al-

meno fino a quando esisterà il fondo di riequilibrio, il quale oggettivamente risponde alla logica di continuare ad erogare sempre maggiori contributi. Per questo dico « patti chiari, amicizia lunga », nel senso che lo Stato deve dire cosa vuole fare del settore dei trasporti, vale a dire qual è la funzione che vuole attribuirgli; una volta saputo questo, tutti siamo disposti a sostenere sacrifici. Non vorrei che, come al solito, alcune regioni, come il Veneto, dal quale anche lei proviene, per dare l'esempio finisse per accettare di applicare il massimo degli aumenti, mentre altre regioni, apportando aumenti minimi provocassero « buchi » che dovranno essere fronteggiati con il famoso fondo di riequilibrio. Anche in questo campo è giunta l'ora di fare chiarezza, altrimenti si tratta di mere enunciazioni di principio al fine di sanare i debiti, ma di fatto ognuno agisce come vuole.

UGO BOGHETTA. Anch'io vorrei qualche informazione sulla questione dei debiti pregressi, sui quali ci interroghiamo da tempo, senza disporre di dati certi. Ritengo che tale questione debba essere trattata a parte rispetto al riordino generale, perché se la includiamo nella nuova situazione che ipotizziamo rischiamo di invalidare qualsiasi tipo di riforma del trasporto locale.

Questo problema si ricollega con l'altro, sollevato poc'anzi, dell'autonomia impositiva, premesso che il suo intervento non si riferisce ad essa, in quanto si tratta invece di autonomia aggiuntiva. Per questo ritengo che, se si vuole raggiungere questa forma di autonomia attraverso l'imposizione di ulteriori contributi a favore delle regioni, lo Stato debba quanto meno pagare il deficit pregresso. Le entrate che le regioni riceveranno in base a nuovi flussi finanziari dovranno essere utilizzate per sviluppare il trasporto pubblico locale, perché questa necessità è sotto gli occhi di tutti e solo il Governo non l'avverte. Quindi il problema è di affrontare separatamente le due questioni.

PIERGIOVANNI MALVESTIO, *Sottosegretario di Stato per il tesoro*. Rispondo innanzitutto ai quesiti posti dall'onorevole Boghetta per rilevare che, anche secondo me, il problema dei debiti pregressi deve essere affrontato separatamente, perché, in caso contrario, generebbe, come osservato dall'onorevole Mensurati, l'impossibilità da parte dei comuni di affrontare il risanamento. Inoltre ciò creerebbe un aumento degli oneri relativi alle esposizioni bancarie, difficilmente affrontabili.

Non vi è dubbio che il Governo dovrà individuare il modo per disporre di risorse necessarie ad affrontare il problema. Al riguardo, vorrei ricordare che il 2 luglio dello scorso anno il Parlamento ha bocciato un provvedimento che per il 75 per cento prevedeva l'intervento del Governo per il ripianamento dei deficit delle aziende municipalizzate. Il Governo, di fronte al voto negativo del Parlamento, ha preso atto della situazione ed ha cercato di pervenire ad un'altra soluzione. Oggi siamo qui a discutere dello stesso problema, con quasi un anno di ritardo, in presenza di una grave situazione debitoria, in particolare per quanto riguarda gli interessi delle aziende (qualcuna è fallita), e con la richiesta che le due questioni siano trattate separatamente. Si chiede cioè che il problema del debito pregresso sia risolto dal Governo centrale, il quale - ripeto - aveva cercato di affrontarlo già un anno e mezzo fa.

Per quanto concerne la domanda posta dall'onorevole Mensurati circa le modalità di cancellazione del debito pregresso il problema è di reperire le risorse affinché il Governo per il 50 o il 75 per cento possa intervenire per il suo risanamento.

Mi risulta che il ministro dei trasporti abbia avviato una serie di contatti con il ministro del tesoro per individuare le risorse per far fronte alla situazione, affinché il nuovo disegno di legge possa affrontare il problema del deficit relativo agli anni 1987-1988.

Per quanto attiene al fondo di riequilibrio ed ai criteri oggettivi di riparto del Fondo nazionale trasporti non è soltanto

interesse del Governo ma di tutti individuare modalità obiettive per la sua ripartizione, soprattutto in base alle effettive realtà del trasporto di ogni singola regione.

ELIO MENSURATI. E non lasciarla al fondo comune.

PIERGIOVANNI MALVESTIO, *Sottosegretario di Stato per il tesoro*. Certamente; quindi occorre avere la possibilità di realizzare una ripartizione improntata alle effettive necessità, in base al servizio ed al numero di chilometri in rapporto al numero degli abitanti.

L'onorevole Michielon mi chiede come mai si è arrivati a questa situazione di deficit; la risposta a questa domanda non riguarda esclusivamente il settore dei trasporti, ma i servizi pubblici rispetto ai quali per molto tempo si è ragionato in termini di diritti e non di doveri. La politica dei servizi pubblici forniti a prezzo politico ha creato questa situazione. Si può sostenere che si è sbagliato, ma oggi individuare le responsabilità (se effettivamente esiste una responsabilità oggettiva) serve a poco. Ritengo più utile guardare avanti e cercare di risanare la situazione, che non riguarda soltanto il trasporto, ma anche molti altri servizi del nostro paese, stabilendo criteri che possano ammodernare e rendere efficiente il servizio a costi accettabili. Probabilmente questi interventi non potranno essere attuati in sei mesi o in un anno; inoltre, poiché probabilmente sarà necessario chiedere per esempio all'autista dell'ACTV, l'azienda di trasporto di Venezia, di lavorare sei ore invece di quattro, bisognerà dimostrargli che l'efficienza e l'autosufficienza del servizio pubblico vengono affrontate in tutti i loro aspetti.

Ribadisco la necessità di rendere efficiente il servizio pubblico, tenendo conto anche dell'aspetto economico del bilancio delle singole aziende, salvo qualche settore nel quale lo Stato può intervenire per particolari necessità.

In merito al problema della ripartizione del fondo ed allo scompenso esistente tra le regioni ho già risposto, an-

che se debbo precisare che il problema delle nuove imposizioni che la regione e gli enti locali possono decidere è una scelta maturata nell'ambito del Parlamento e delle leggi approvate ed è anche frutto di quell'autonomia che vogliamo consolidare alle singole regioni.

Infine, la gente non usa i trasporti pubblici un po' perché non sempre il servizio è efficiente ed un po' perché preferisce viaggiare con mezzi propri; nel nostro paese dovremmo pertanto cercare di creare una mentalità del trasporto pubblico, rendendolo efficiente ed anche sensibilizzando i cittadini a collegare

l'uso dei mezzi pubblici alla risoluzione dei problemi ecologici.

PRESIDENTE. Ringrazio l'onorevole Malvestio per la sua esposizione.

La seduta termina alle 10,25.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA*

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la composizione e la stampa
dal Servizio Stenografia alle 17.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO