SEDUTA DI GIOVEDÌ 25 MARZO 1993

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **PASQUALE LAMORTE**

La seduta comincia alle 9,40.

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

Audizione del coordinatore del segretariato generale del CIPET, ingegner Giuseppe Sciarrone.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del coordinatore del segretariato generale del CIPET, ingegner Giuseppe Sciarrone, 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 all'ingegner Sciarrone.

GIUSEPPE SCIARRONE, *Coordinatore del segretariato generale del CIPET*. Ringrazio il presidente per avermi invitato a riferire sul lavoro che il segretariato del CIPET sta compiendo in materia di trasporto pubblico locale. Quest'ultimo è il settore del trasporto dove in questo momento la situazione di crisi è forse la più grave di tutte per una serie di ragioni. Innanzitutto perché, in una situazione di congestionamento delle città e di negativo impatto ambientale, il ruolo del trasporto pubblico è attualmente inadeguato, sia per la qualità dei servizi offerti sia per la quota di domanda che riesce a servire. La qualità del trasporto pubblico, se misurata in termini di velocità commerciale, da qualche anno è ormai in diminuzione e correlativamente è in diminuzione anche l'utenza servita. A questo fine due dati sono significativi e preoccupanti: fra il 1985 e il 1991 l'utenza servita dai trasporti pubblici è diminuita del 25 per cento in ambito urbano e del 12 per cento in ambito extraurbano; in un periodo in cui è aumentata la domanda di mobilità sono aumentati i problemi di congestione e di negativo impatto ambientale.

A questa crisi di qualità corrisponde una preoccupante e gravissima crisi finanziaria del settore. Fra il 1987 ed il 1992 il debito complessivamente accumulato dal settore del trasporto pubblico locale ha raggiunto il tetto degli 11 mila miliardi, il che significa che i costi del trasporto pubblico locale sono gravati ogni anno da 2 mila miliardi di interessi passivi. È una situazione sicuramente insostenibile, che sta portando già in queste settimane diverse aziende al fallimento e quindi, inevitabilmente, alla sospensione dei servizi.

Di fronte alla situazione che ho così sinteticamente delineato l'azione che il segretariato del CIPET sta compiendo a supporto del comitato interministeriale e dei ministri che lo compongono è orientata soprattutto in due direzioni. In primo luogo nel senso di contribuire alla definizione di una nuova legge-quadro sul trasporto pubblico locale; la situazione debitoria, infatti, non è risanabile se non si cambiano radicalmente le regole del gioco con cui avvengono la programmazione, la produzione e la gestione dei servizi di trasporto pubblico. L'altra linea lungo la quale stiamo lavorando è finalizzata a che il trasporto pubblico possa essere davvero rilanciato, in modo da svolgere un ruolo più adeguato al servizio della mobilità. Vi è una carenza di progetti molto preoccupante e che suscita il

nostro rammarico poiché è da quindici anni che facciamo gli stessi discorsi in ordine al rilancio del trasporto pubblico e all'esigenza di sistemi di trasporto integrati; tuttavia, alla prova dei fatti, ci accorgiamo che – fatta qualche eccezione – mancano programmi seri, convincenti ed integrati a livello di singole realtà locali.

Non mi soffermerò a lungo sulla legge sul trasporto pubblico locale, in quanto ne ha riferito il ministro dei trasporti Tesini nell'audizione del 28 gennaio scorso. Richiamerò sostanzialmente i principi di fondo di questo disegno di legge, che si prefigge di cambiare le regole con cui avvengono la programmazione e la gestione del trasporto pubblico locale e di definire le condizioni per il risanamento del settore. Queste nuove regole si basano su alcuni punti fermi: innanzitutto una nuova definizione del trasporto pubblico locale in cui rientrino tutti i servizi di trasporto finalizzati al soddisfacimento della mobilità locale (quindi non più soltanto i trasporti urbani e le autolinee, come avveniva precedentemente). In secondo luogo l'unificazione allo stesso livello di governo delle responsabilità di programmazione e delle responsabilità finanziarie: il fatto che la programmazione dei servizi avvenisse localmente mentre le responsabilità finanziarie erano conservate al centro creava una sorta di deresponsabilizzazione dei due soggetti l'uno rispetto all'altro, che ha portato al deficit di 11 mila miliardi cui ho accennato. Terzo criterio è la netta separazione dei ruoli e dei compiti degli enti di governo da un lato e delle società di gestione dall'altro: la legge sul decentramento delle responsabilità a livello regionale e locale deve portare ad una netta separazione di ruoli fra gli enti di governo – siano essi regioni, provincie o comuni, che hanno compiti di programmazione, controllo ed anche contrattazione dei prezzi con i quali acquistare i servizi – e le società di gestione, che hanno esclusivamente compiti di produzione dei servizi.

A questo fine la legge prevede la possibilità che nelle grandi aree metropolitane, in attesa dell'attuazione della legge n. 142, venga costituita un'apposità autorità per la gestione complessiva della mobilità. Altro principio è la definizione a livello regionale delle risorse finanziarie disponibili per i servizi di trasporto pubblico locale; tali risorse sono l'ex Fondo nazionale per i trasporti, che è stato soppresso, i fondi per la gestione delle ferrovie concesse, attualmente gestite dal Ministero dei trasporti, la quota di fondi per l'acquisto di servizi locali da parte delle Ferrovie dello Stato, la politica tariffaria ed infine, per tutto quanto è necessario in termini di offerta di servizi, che comporta dei costi che vanno al di là di queste risorse, l'autonomia locale, l'autonomia impositiva e le forme recentemente introdotte nell'ordinamento legislativo nazionale attraverso le quali reperire le risorse necessarie per far fronte ai costi.

Da ultimo, la definizione di nuovi rapporti tra enti di governo e società di gestione. Vista la separazione dei ruoli tra soggetti di programmazione e soggetti di produzione dei servizi e vista la definizione dell'ammontare delle risorse disponibili, i rapporti tra questi due soggetti non debbono essere regolati più dal contributo all'esercizio, cioè dal ripiano dei disavanzi a piè di lista, ma da dei contratti di servizio, secondo la normativa CEE, stipulati preventivamente sulla base dei costi di efficienza che vengono contrattati.

Per quanto riguarda la parte di risanamento (proprio in questi giorni il ministro dei trasporti ha avviato una discussione con i ministri del lavoro e del tesoro) la legge prevede due articoli, di cui il primo per il ripiano dei disavanzi pregressi. È evidente che un settore non sarà mai risanabile se non viene sgravato dai debiti pregressi. È necessario che queste nuove regole partano da un sistema di trasporto pubblico locale risanato sia dai debiti sia dagli esuberi di personale.

Come dicevo, si stanno definendo due articoli di cui il primo per il ripiano dei disavanzi pregressi, il secondo per estendere al settore del trasporto pubblico locale i provvedimenti in materia di ammortizzatori sociali.

A seguito dell'audizione del 28 gennaio scorso, il ministro dei trasporti ha dato inizio ad una serie di consultazioni con tutti i soggetti interessati al settore sul testo provvisorio del disegno di legge che aveva consegnato in quella data, quindi con gli enti locali, la conferenza dei presidenti delle regioni, i rappresentanti delle province e dei comuni, le aziende di produzione dei servizi, la Federtrasporti, l'ANAC e i rappresentanti sindacali.

Le osservazioni sul disegno di legge, che dal punto di vista dei princìpi ha riscosso un largo consenso, sono state di estremo interesse. È di questi giorni la redazione del testo definitivo che il ministro Tesini conta di presentare al Consiglio dei ministri prima delle festività pasquali. Proprio ieri sera vi è stato un incontro con il Presidente del Consiglio per definire tutte le problematiche relative all'approvazione di questo disegno di legge.

Rispetto al testo presentato il 28 gennaio è stata introdotta un'ulteriore novità, relativa al processo di decentramento dei servizi, con lo scopo di farvi rientrare anche le compagnie di navigazione che effettuano il servizio regionale di navigazione marittima.

L'altro settore sul quale stiamo lavorando è quello relativo al progetto « mobilità urbana e ambiente ». Come è noto, la crisi del trasporto pubblico locale è particolarmente grave nelle grandi città. Oltre il 70 per cento del debito accumulato dalle aziende di trasporto pubblico urbano è concentrato nelle dieci più grandi città italiane, per le quali occorre predisporre un progetto organico.

A questo fine, nella seduta del 23 dicembre dello scorso anno, il CIPET ha dato mandato al segretariato di predisporre entro 180 giorni un progetto « mobilità urbana e ambiente » avente le seguenti caratteristiche, che brevemente descriverò. Il progetto parte dalla considerazione che il problema del trasporto locale è di dimensioni tali da non poter certamente esser risolto con risposte semplici ed attuabili nel breve termine. Occorrono quindi dei programmi organici di lungo periodo ed estrema chiarezza politica nel dire che tali problemi non si risolvono né con espedienti né con improvvisazioni. Per risolvere seriamente, strutturalmente ed integralmente il problema ci vogliono almeno dieci-quindici anni. È importante che ci sia un programma decennale da realizzarsi secondo tappe intermedie, con un calendario di risultati da raggiungere progressivamente nel tempo.

Nel progetto vengono previste due tipologie di intervento: la prima concernente il sistema di trasporto, la seconda relativa alle caratteristiche dei veicoli ed alle tecnologie impiegate nelle città per assicurare la mobilità.

Dal punto di vista del sistema occorre un disegno infrastrutturale di lungo periodo rispetto al quale devono essere valutati i singoli interventi che di volta in volta vengono presentati e sui quali sono avanzate richieste di finanziamento. Si tratta di un sistema integrato che coinvolge le reti ferroviarie, le ferrovie dello Stato, quelle in concessione, i sistemi a guida vincolata urbana, le metropolitane, le metropolitane leggere, le tranvie, i parcheggi di interscambio, il trasporto di superficie.

Pochissime città italiane hanno progetti organici di questo genere. Come segretariato, in assenza di un disegno organico di questo tipo, abbiamo oggettive difficoltà a valutare la convenienza e l'opportunità di finanziare singoli progetti.

A mio modo di vedere è necessario introdurre un meccanismo che preveda graduali realizzazioni, avendo presente che l'unico elemento in base al quale può essere valutata la convenienza è in riferimento ad un disegno complessivo che non può non esserci.

La seconda componente di intervento è relativa alla riorganizzazione dell'attuale sistema di trasporto pubblico, in

quanto siamo convinti che con un'attenta politica di gestione del traffico con il trasporto pubblico si può fare sicuramente di più ed a costi più bassi di quelli sostenuti attualmente.

La terza componente riguarda un programma di regolazione tecnico-economica dell'uso dell'automobile in città. Alla radice dei mali del trasporto pubblico non vi è soltanto l'inefficienza, ma soprattutto l'impossibilità di assicurare efficienza senza una efficace regolazione di tale uso. Inoltre dal punto di vista economico il trasporto pubblico soffre di enormi costi di gestione generati dall'abuso, o comunque dall'assoluta libertà di uso, dell'automobile in città. Questo non è più possibile. Se vogliamo decongestionare le città ed ottenere effetti positivi sull'ambiente è assolutamente necessario porre mano ad un progetto di regolazione dell'uso dell'automobile che comporti anche una politica tariffaria (che oggi non esiste). L'automobile deve pagare i costi che genera; il suo uso in alcune zone della città deve essere legato ad una politica tariffaria che imputi all'automobile i costi che essa genera nei confronti del trasporto pubblico e della collettività. Dobbiamo cioè attivare un meccanismo per cui gli introiti che derivano da una politica di regolazione tariffaria dell'automobile siano direttamente impiegati per il potenziamento del sistema di trasporto complessivo.

Esiste una norma del codice della strada che lega l'utilizzazione dei proventi della tariffazione della sosta alla realizzazione di opere finalizzate all'uso dell'automobile; se continuiamo a considerare il sistema del trasporto urbano come tante componenti settoriali e non come un sistema di trasporto integrato, difficilmente, anzi sicuramente, non arriveremo mai alla soluzione dei problemi. Questa è la parte del progetto di intervento sul sistema che il segretariato sottoporrà al comitato entro il prossimo giugno. Naturalmente si tratta di un progetto di specifiche, cioè di obiettivi, strategie e metodi che le singole realtà locali dovranno seguire nel predisporre le soluzioni che dovranno essere trovate, di volta in volta, nelle singole realtà, la cui definizione spetta alle singole realtà metropolitane. L'intenzione del CIPET non è di predisporre progetti per le singole città – voglio essere chiaro su questo punto – ma di fissare obiettivi ai quali i progetti locali debbono essere improntati; inoltre la loro sottoposizione ad approvazione, dovrebbe costituire condizione – almeno mi auguro – per ottenere i finanziamenti.

L'altra componente del progetto riguarda le caratteristiche dei veicoli e dei carburanti. Il decongestionamento e il disinquinamento possono essere ottenuti sia operando sul versante del sistema, quindi assicurando maggiore efficienza e fluidità e minore emissione di sostanze inquinanti, sia intervenendo sulle caratteristiche dei veicoli che circolano nelle città e dei carburanti che possono essere usati da tali veicoli. A questo proposito esiste una politica comunitaria che, a mio modo di vedere, non è stata ancora chiaramente recepita nel nostro ordinamento. Dobbiamo stabilire una politica decennale o quindicennale di sviluppo dell'uso di veicoli con marmitta catalitica o di veicoli a trazione elettrica, a livello sia di automobile sia di mezzi pubblici. Dobbiamo inoltre definire le caratteristiche dei mezzi pubblici che possono effettuare servizio nelle zone più centrali, cioè se debbano o meno essere elettrici. Un contributo alla risoluzione di tali problemi deve venire anche dall'industria petrolifera. È chiaro che la riduzione dell'inquinamento la si ottiene non soltanto eliminando le sostanze inquinanti alla fine, vale a dire attraverso le marmitte, ma anche agendo alla fonte, migliorando in partenza le caratteristiche dei carburanti, in modo da ridurre l'emissione di sostanze inquinanti. Da questo punto di vista si stanno compiendo alcuni progressi ma manca una politica organica. Poiché nel comitato sono rappresentati tutti i ministeri competenti in materia, in particolare quelli dei trasporti, delle aree urbane e dell'ambiente, che sono stati i

promotori del progetto, il tentativo che stiamo compiendo è quello di tracciare un programma organico.

È chiaro che realisticamente non si può affermare che da domani tutti i servizi pubblici nelle zone centrali o nei centri storici dovranno essere effettuati con veicoli elettrici, però credo che comunque si possa, anche coinvolgendo l'industria del settore, stabilire un traguardo, per esempio il 1° gennaio 1998 o 2002.

ELIO MENSURATI. Ringrazio l'ingegner Sciarrone per averci fornito un quadro molto completo delle problematiche legate al trasporto pubblico locale. La questione della mobilità urbana è molto interessante e credo che meriti un approfondimento a parte, perché – almeno per quanto mi riguarda – non vorrei distogliere l'attenzione dalla legge sul trasporto pubblico locale la quale, anche se non è stata ancora ufficialmente presentata, è già conosciuta (apprendo anche che vi sono integrazioni in corso). Mi domando come il discorso della mobilità urbana incontri la responsabilità delle regioni, che è di governo complessivo: in questa funzione di governo la parte di programmazione del piano dei trasporti è un elemento certamente non secondario. Dobbiamo considerare che nelle regioni in cui vi sono le aree metropolitane la risoluzione del problema della mobilità urbana si collega a quello regionale delle interconnessioni di un certo peso. Credo inoltre che intervenga un discorso di piano regolatore o comunque di assetti del territorio, che è molto complesso.

Vorrei soffermarmi in particolare sul progetto di disegno di legge rispetto al quale – come è emerso dalle discussioni svolte in Commissione su alcuni principi di carattere generale – credo esista un consenso abbastanza generalizzato. Mi riferisco al progetto dell'integrazione della gomma e del ferro, al quale è stato aggiunto anche l'aspetto della navigazione per quanto riguarda alcuni elementi che hanno una loro essenzialità nel sistema del trasporto pubblico locale. In sostanza, l'individuazione di un livello di governo regionale, pur con delle delegazioni a livello provinciale e comunale e rispettive competenze e la conseguente distinzione tra governo e gestione è importantissima. Vi sono alcuni elementi che ritengo debbano avere un'ulteriore specificazione. Si dice che si deve procedere per asta pubblica, ovviamente collegata al contratto di servizio. L'asta pubblica vale per il trasporto su gomma o anche su rotaia ?

Quando si parla di ammortizzatori sociali immaginiamo il « dimagrimento » dal punto di vista del personale di alcune aziende operanti nel settore. Come si collega questo discorso con quello dell'asta pubblica ?

Sono molto interessato a capire come questo discorso possa realizzarsi per quanto riguarda le ferrovie in gestione o in concessione governativa. Ritengo si tratti di un argomento centrale sul quale è necessario convergere per evitare di trovarci in situazioni in qualche modo contrastanti tra di loro. Sostenere che la Ferrovie Spa deve essere trasferita alle regioni è una cosa giusta, non solo per snellire le ferrovie stesse ma anche per creare le condizioni per le quali la Ferrovie Spa sia posta in condizione di pareggiare il suo bilancio. Nello stesso tempo dobbiamo renderci conto che le ferrovie dismesse vanno a pesare anche dal punto di vista finanziario sui bilanci delle regioni che devono impegnarsi per la raccolta e la gestione delle risorse.

Dobbiamo chiederci come si realizza questa assunzione di responsabilità di governo e di reperimento di risorse finanziarie da parte delle regioni dal momento che disarticoliamo dal sistema delle ferrovie dello Stato la parte più pesante, lasciando alla Ferrovie SpA la gestione dell'alta velocità o delle tratte che hanno un'utenza più consistente. Ritengo che anche all'interno della legge tale aspetto debba essere in qualche modo riconsiderato attraverso vincoli che indichino chiaramente gli aspetti programmatici e le risorse necessarie a far sì che il passaggio alle regioni non finisca per soffocare tutto il sistema del trasporto pubblico locale.

Vorrei inoltre sapere se il trasferimento del Fondo nazionale trasporti debba essere effettuato acriticamente sul fondo comune delle regioni o se non sia opportuno individuare nella legge dei criteri fondati su basi oggettive.

Ritengo sia opportuno distinguere i due provvedimenti: il primo relativo al trasporto pubblico locale, con l'indicazione dei criteri e delle norme perché esso possa svilupparsi, il secondo concernente l'individuazione delle risorse finanziarie per abbattere i deficit pregressi. È mia convinzione che il disegno di legge nel testo predisposto contenga princìpi che possono essere condivisi e princìpi che possono non esserlo concernenti, per esempio, le tratte dismesse e la cancellazione dei debiti pregressi.

Vorrei anche sapere se si ritiene di eliminare il punto concernente l'autorità metropolitana, che potrebbe trovare una sua ragion d'essere nella legge n. 142, peraltro inattuata per quanto riguarda la specifica norma, a causa del dibattito ancora aperto sullo stesso concetto di autorità metropolitana.

MAURO MICHIELON. Ingegner Sciarrone, vi è qualcosa di poco chiaro nella sua relazione laddove si accusano gli enti locali di non aver prodotto una progettualità seria che il CIPET possa esaminare. Parliamo ancora di autobus, mentre fino a due anni fa sembrava che le metropolitane leggere fossero il sistema migliore per poter risolvere i problemi del traffico: se vi arrivasse un progetto di metropolitana leggera per un bacino di 250-300 mila abitanti, lo finanziereste, in che modo e quali caratteristiche dovrebbe avere ? Si afferma sempre che gli enti locali non agiscono, ma essi non sanno come muoversi perché mancano le direttive; oltretutto non ha senso fare grosse progettualità quando lo Stato afferma di non avere i soldi.

L'ingegner Sciarrone ha affermato che occorreranno almeno dieci anni per risolvere i problemi del trasporto locale, ma probabilmente ne serviranno molti di più se lo Stato non fornirà direttive chiare, precisando quanto vuole finanziare e cosa vuole fare del trasporto locale. In secondo luogo egli ha affermato che il 70 per cento del deficit del trasporto pubblico locale è dato dalle dieci maggiori città italiane: ciò è dovuto alla scarsità di servizi, al fatto che l'utente non prende il mezzo pubblico, oppure è imputabile alle tariffe o all'amministrazione di questi enti, che in realtà non attuano un'economia di scala ? È preoccupante sentir dire che in dieci anni l'uso del mezzo pubblico nelle aree urbane è diminuito del 20 per cento; se si fa una politica tariffaria la gente non prende il mezzo pubblico, ma anche in questo caso vi è confusione, non per colpa degli enti locali, ma a causa delle direttive che arrivano dal centro.

Mi riallaccerò ora al discorso del collega Mensurati a proposito delle tratte delle ferrovie locali che verranno gestite dalla regione: vorrei capire se verranno finanziate completamente dalla regione perché se quest'ultima, come spesso avviene, avrà pochi soldi ne taglierà alcune, mantenendo solo quelle più produttive in funzione delle proprie esigenze di bilancio. Non è assurdo eliminare alcune tratte soltanto per ragioni di carattere economico ?

Parliamo sempre di trasporto integrato. Faccio un esempio banale: per fare il percorso Treviso-Vicenza ci si mettono tre quarti d'ora di treno perché vi sono sei fermate, ma in realtà, se ve ne fossero solo tre, ci si metterebbero soltanto venti minuti e tutti prenderebbero il treno (dato che è impensabile fare quel percorso in venti minuti con l'automobile). Nel contempo esiste una linea parallela di corriere che collega Treviso a Vicenza impiegando un'ora e mezza: è tutta colpa degli enti locali oppure non esistono direttive chiare ? Che senso ha affidare alla regione le linee ferroviarie lasciando agli enti locali la responsabilità del trasporto pubblico ? Se infatti la regione taglierà determinate linee ferroviarie, l'ente locale dovrà mantenere le corriere, continuando ad intasare le strade. Se la regione intraprenderà una linea politica di razionaliz-

zazione delle linee ferroviarie gli enti locali potranno eliminare i servizi di corriera: vorrei sapere come pensate di raccordare questi anelli e di risolvere il problema dei doppioni, che è il principale responsabile della lievitazione dei costi.

PRESIDENTE. Poiché all'ordine del giorno è prevista anche l'audizione del ministro dell'ambiente, rinvio il seguito della discussione ad altra seduta per dare all'onorevole Spini la possibilità di svolgere almeno la propria relazione.

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 il 30 marzo 1993.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO