

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 16 GIUGNO 1993

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE PASQUALE LAMORTE

La seduta comincia alle 16,45.

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

Audizione dei rappresentanti dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione dei rappresentanti dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI), 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.

Nel ringraziare i nostri ospiti per avere accettato l'invito rivolto, do la parola al dottor Caporossi, consigliere comunale di Ancona, il quale è accompagnato dal professor Alberto Rogano, esperto dell'ANCI, e dal dottor Eugenio Giani, assessore al comune di Firenze.

MICHELE CAPOROSSI, Consigliere comunale di Ancona. Signor presidente, il disegno di legge-quadro sul trasporto pubblico locale, recentemente predisposto dal ministro dei trasporti, è condivisibile nei suoi obiettivi di fondo rappresentati dalla definizione di una nuova organizzazione complessiva del trasporto pubblico locale e dalla predisposizione di un piano di risanamento del settore.

Il provvedimento era da tempo atteso, in quanto la insoddisfacente qualità del servizio offerto, il mancato obiettivo del riequilibrio della mobilità fra trasporto collettivo e trasporto individuale privato, la continua perdita di utenza del tra-

sporto pubblico e la conseguente gravità della situazione economico-finanziaria delle aziende di trasporto, avevano dimostrato la inadeguatezza degli strumenti legislativi e dei meccanismi finanziari vigenti. Bisognava, in definitiva, superare con un nuovo ed attuale provvedimento la legge 10 aprile 1981 n. 151 che, pur avendo a suo tempo rappresentato un efficace intervento di sostegno, aveva mostrato i suoi limiti in quanto ad effetti di razionalizzazione e di potenziamento del settore.

In particolare, della legge n. 151 del 1981 era necessario superare i seguenti aspetti: la settorialità, essendo la legge stessa mirata al sostegno del trasporto pubblico locale su strada, mentre è evidente che il governo della mobilità esige di poter intervenire su tutti i modi di trasporto; la sostanziale estraneità dal governo del settore del potere locale, segnatamente dei comuni, avendo la legge stessa attivato di fatto un circuito diretto tra la regione e le aziende esercenti; la rigidità dei meccanismi di erogazione alle aziende esercenti dei contributi di esercizio, basati sul parametro autobus-chilometro, incapace spesso di costituire una rispondente rappresentazione delle diverse situazioni operative ed ambientali. Altra esigenza, della quale si avvertiva il bisogno, era quella di un allineamento fra la legge nazionale di governo del settore del trasporto pubblico e le nuove realtà istituzionali definite dalla legge 8 giugno 1990 n. 142 che, come è noto, ha attribuito poteri primari in materia di trasporto alle provincie, alle città metropolitane ed ai comuni. Sotto gli anzidetti aspetti, il disegno di legge sul trasporto locale elaborato dal ministro dei trasporti

costituisce una positiva evoluzione per quanto riguarda l'ampliamento della sfera di operatività della legge che, se approvata, farà rientrare fra gli oggetti del governo le ferrovie a carattere locale. Così pure costituisce una positiva evoluzione la soppressione del Fondo nazionale trasporti e la decentralizzazione delle risorse, attribuendo alla legge regionale il potere di disciplinare autonomamente i criteri e le modalità di utilizzo.

Non altrettanto può dirsi per quanto attiene l'auspicato diretto coinvolgimento del potere locale sia nel governo del settore, sia nei meccanismi di attribuzione dei contributi alle aziende esercenti. Ovviamente, in tal modo il disegno di legge non risulta del tutto allineato con la normativa della legge n. 142 del 1990 e, in particolare, disconosce i poteri primari che la legge stessa ha attribuito in via definitiva, in materia di funzioni per il trasporto locale, alle provincie, alle città metropolitane ed ai comuni. Allo scopo di mantenere invariato l'impianto generale del disegno di legge, ma di puntualizzare i singoli contenuti in rapporto alle esigenze anzidette, è stata predisposta una serie di modifiche secondo il testo allegato, che di seguito illustrerò.

All'articolo 1, definizione del trasporto locale, viene aggiunta, in quanto nel testo del disegno di legge mancava la definizione di trasporto pubblico locale interregionale, regionale, provinciale, metropolitano e comunale e, correlativamente, in conformità della legge n. 142 del 1990, si definisce l'attribuzione delle funzioni alle regioni, alle provincie, alle città metropolitane ed ai comuni. Cancellata, in quanto contrastante con la legge generale, la riserva alle regioni delle funzioni amministrative e la previsione della sola delega agli enti locali e loro consorzi.

Nell'articolo 2, competenze, alla prevista estensione con l'istituto della delega delle funzioni amministrative alle ferrovie in concessione ed in gestione commissariale, si aggiunge l'esercizio di dette funzioni anche per le linee ferroviarie statali, limitatamente ai servizi locali nelle stesse svolte. È sembrato, infatti, che l'attribu-

zione all'organo di governo locale di un potere sui servizi locali, anche se svolti sulla rete delle ferrovie dello Stato, corrispondesse ad una reale esigenza di unitarietà di ordinamento e, del resto, fosse coerente con il previsto (si veda l'articolo 7 del disegno di legge) compito dell'organo stesso di erogare all'Ente ferrovie dello Stato i contributi di esercizio.

Nell'articolo 3, pianificazione dei trasporti locali, alla disciplina ed alla specifica relativa al livello di pianificazione regionale, contenute nel disegno di legge, secondo una opportuna articolazione funzionale, si unisce la disciplina e la specifica relativa al livello di pianificazione provinciale delle città metropolitane e comunale. In particolare, per quanto concerne quest'ultimo livello, la pianificazione del trasporto pubblico viene meglio inserita in un contesto più ampio riguardante l'intera mobilità e le connesse esigenze di salvaguardia ambientale.

Articolo 4, adempimenti: correlativamente a quanto previsto dall'articolo 3, la facoltà di emanare norme relative agli adempimenti attuativi viene attribuita non solo alle regioni (come prevede il disegno di legge), ma anche alle provincie, alle città metropolitane ed ai comuni.

Articolo 5, autorità per il trasporto locale: la creazione nelle aree metropolitane di una « autorità per il trasporto locale » costituirebbe una duplicazione (ed una complicazione) rispetto alla stessa istituzione « città metropolitana ». Questa, secondo quanto previsto dall'articolo 19 della legge n. 142 del 1990, trova nella viabilità e nei trasporti una delle sue funzioni più qualificanti e, comunque, più rispondenti a criteri di razionalità di un assetto istituzionale dell'esercizio di un potere sovraordinato rispetto ai singoli comuni. Si prevede, pertanto, l'eliminazione di questo articolo del disegno di legge.

All'articolo 6, competenze dell'autorità per il trasporto locale, coerentemente a quanto si è detto relativamente alla non pertinenza della proposta dell'istituzione di una speciale autorità per il trasporto locale, l'attribuzione delle competenze è

prevista in capo alle provincie, alle città metropolitane ed ai comuni. Ampliati, in quanto corrispondenti a reali esigenze di governo della mobilità, i poteri previsti per disciplinare in linea tecnica, economica e tariffaria la circolazione privata e la sosta (essenziale al fine di armonizzare gli interventi settoriali per il trasporto pubblico locale con una politica di governo della mobilità urbana).

All'articolo 7, tariffe: importante, in quanto idonea a realizzare concretamente il processo di intermodalità, la previsione di un sistema tariffario unificato ed integrato.

All'articolo 8, concessione di trasporto, viene accettato, in quanto giudicato rispondente all'obiettivo di contenimento dei costi, il criterio dell'affidamento della concessione sulla base di un'asta pubblica per l'individuazione del concessionario.

All'articolo 9, gestione dei servizi: si conferma la piena validità della norma di cui all'articolo 22 della legge 8 giugno 1990 n. 142 relativa alle forme di gestione dei servizi da parte degli enti locali. Pertanto, si stabilisce che ove i servizi non siano affidati in concessione, le forme di gestione dei servizi di trasporto pubblico locale siano esclusivamente l'azienda speciale - comma 3, lettera c) - e la società per azioni - comma 3, lettera e) -.

All'articolo 10, piani, programmi e risorse, si riconosce la validità dello strumento « contratto di servizio » per regolare il rapporto fra autorità ed aziende di gestione. La necessità dell'utilizzo del contratto di servizio, peraltro, viene estesa anche ai casi di gestione da parte di enti locali (articolo 9) e cioè al rapporto fra enti locali e aziende speciali o società per azioni. È introdotta la previsione che il contratto di servizio abbia validità decennale, in quanto ciò appare necessario per dare all'impresa la possibilità di formulare programmi non di breve periodo, sulla base della certezza della validità del proprio rapporto contrattuale.

All'articolo 11, costo dei servizi: accettando il giusto principio della necessità di un accordo preventivo fra autorità ed azienda sul costo dei servizi, si prevede che ciò avvenga nell'ambito dei contratti di servizio.

All'articolo 12, osservatorio dei costi del trasporto pubblico locale, si riconosce l'utilità dell'osservatorio e si prevede che dell'istituendo organismo facciano parte i rappresentanti delle regioni, delle provincie e dei comuni.

All'articolo 13, disposizioni attuative, colmando una lacuna del disegno di legge, sono state previste le disposizioni attuative per il passaggio dall'attuale ordinamento a quello che deriverà dall'applicazione della nuova legge. Si stabiliscono, pertanto, termini per la predisposizione e l'approvazione dei piani e per l'attuazione dell'ordinamento. Correlativamente, viene stabilita la cessazione del regime di concessione provvisorio vigente per i servizi automobilistici di linea e sono fissate alcune modalità per il rilevamento dei beni delle aziende concessionarie che cesseranno la loro attività.

Infine l'articolo 14, disciplina transitoria, fatta salva la titolarità del potere di contrarre mutui decennali, il contenuto del disegno di legge, in quanto valido, viene confermato.

A ciò segue una proposta di articolato che, a nostro parere, corrisponde alle necessità avvertite dai comuni, ferma restando la situazione debitoria delle aziende di trasporto che, allo stato attuale, ammonta a circa 11 mila miliardi e che è destinata a moltiplicarsi considerata l'assenza di provvedimenti capaci di risolvere alla radice le problematiche.

Chiediamo al Parlamento di operare presto e bene, in quanto ad ogni mese la situazione si aggrava e si paventa il rischio, in concreto, che il servizio sia ulteriormente decurtato - rispetto all'attuale livello di insufficienza - e si registri un caos totale nelle nostre città.

L'ANCI sottolinea l'importanza che il provvedimento superi la legge n. 151, introducendo il principio del governo della mobilità urbana affinché la politica, e in

particolare l'attribuzione delle risorse, da parte dell'autorità centrale – attraverso il CIPET – nonché delle regioni (che non hanno attuato, se non in pochi casi, i piani regionali per il trasporto e la mobilità) non seguano il criterio del pie' di lista. In tal senso, l'articolato da noi predisposto tiene conto della realtà delle aziende municipalizzate o consortili e della complessità dell'intera problematica, sapendo che il rapporto chilometri percorsi-contributo ricevuto serve solo a produrre deficit. Al contrario, risulterebbe utile introdurre, sulla base dei piani regionali di trasporto e delle necessità sociali, il criterio della produttività individuato, secondo noi, nel rapporto tra i chilometri percorsi e i passeggeri trasportati, responsabilizzando le amministrazioni locali a sviluppare una politica di dissuasione, di esclusione del traffico privato attraverso la leva tariffaria sull'uso del suolo pubblico (ossia la sosta). Il trasporto locale pubblico o collettivo deve essere competitivo: in tal modo potranno essere riconquistati i parametri idonei a riequilibrare le diverse modalità al fine di raggiungere il governo della mobilità.

Siamo a vostra disposizione per ulteriori chiarimenti.

PRESIDENTE. La ringrazio per l'esposizione che ci permette di conoscere il punto di vista dell'ANCI, così come ringrazio l'intera delegazione per il documento che consegnerete alla Commissione e che sarà oggetto di ulteriore approfondimento.

Vorrei riprendere la sua sollecitazione affinché il Parlamento operi presto e bene, per chiarire come lei, illustrando la relazione abbia seguito quello che per noi è un ipotetico disegno di legge: lei sa infatti che nessun provvedimento è stato presentato dal Governo in Parlamento. C'è un testo che è oggetto di discussione in varie sedi, ma purtroppo non ancora in quella parlamentare. Come forma di sollecitazione affinché venga presentato il relativo provvedimento, nonché per giungere preparati alla discussione ed individuare gli elementi utili ad una positiva

elaborazione del futuro testo, abbiamo deliberato di avviare questa indagine conoscitiva, nell'ambito della quale siete stati convocati, che tenga conto per memoria di un testo che ci auguriamo prima o poi venga presentato alle forze parlamentari; testo che tenga conto della complessa e ormai precaria situazione del trasporto pubblico locale, così definita non solo per quanto è a nostra conoscenza, ma anche per quello che emerge dalle audizioni svolte.

Alla sollecitazione di far presto non possiamo rispondere se non interessandoci alla materia, pur in assenza di un provvedimento governativo. Naturalmente non perdiamo occasione per ribadire che, a nostro parere, la situazione precaria – definita così per comune valutazione – va affrontata in tempi brevi, in quanto si rischia di non dire il vero ricordando la cifra del debito accumulato. Ho l'impressione che ogni settimana tale cifra aumenti: lei ha fatto riferimento ad 11 mila miliardi, ma sembra che siano stati già sfondati i 12 mila. Anche questa mia ipotesi rischia probabilmente di essere smentita dai fatti: se non si fermerà il processo di degrado, necessariamente andremo incontro a costanti smentite.

Do la parola all'onorevole Mensurati che penso voglia aggiungere qualcosa.

ELIO MENSURATI. Più che aggiungere qualcosa, vorrei formulare talune domande utilizzando il metodo del confronto con l'ipotetico testo che, sebbene non sia stato ancora presentato, è già oggetto di dibattito.

L'ANCI ha trattato numerosi argomenti anche con dovizia di particolari: personalmente apprezzo molte scelte da voi operate.

In ordine all'asta pubblica – che peraltro è stata apprezzata – credo si ponga qualche problema, rispetto non solo alla scelta delle aziende, ma anche all'esuberanza del personale da cui discende l'attivazione di strumenti quali gli ammortizzatori sociali.

Vorrei avere chiarimenti sia sul rifiuto all'istituzione dell'autorità per il tra-

sporto, sia in relazione alla « città metropolitana » che, pur essendo prevista dalla legge, non trova attuazione. Vorrei capire infatti come l'ANCI intenda misurare le capacità dei comuni all'interno dell'eventuale città metropolitana, rispetto alle funzioni che i comuni stessi normalmente svolgono.

L'aspetto trattato per ultimo riguarda il pregresso. Per la verità, signor presidente, eravamo a conoscenza della cifra di 12 mila miliardi riferita dal precedente ministro dei trasporti. Può darsi che ora siano aumentati, anche se certamente non saranno diminuiti...

PRESIDENTE. Gli ultimi *blitz* saranno costati qualcosa oppure no ?

ELIO MENSURATI. Da questo punto di vista si tratta di capire se sia opportuno prevedere la « cancellazione del pregresso » nell'ambito di questo provvedimento oppure se la materia debba essere oggetto di un'iniziativa specifica. Questi sono gli aspetti su cui vorrei avere delucidazioni da parte dei rappresentanti dell'ANCI, fermo restando che la parte rimanente delle ipotesi prospettate mi trova consenziente.

GIORDANO ANGELINI. Ho constatato che l'ANCI si è espressa su un testo che il Governo deve ancora presentare: vorrei che lo stesso facesse sul testo che il partito democratico della sinistra ha predisposto alcuni mesi orsono sul trasporto locale.

PRESIDENTE. Mi pare di capire che questo testo non sia ben conosciuto, onorevole Angelini.

GIORDANO ANGELINI. Ciò vuol dire che si lavora su quello che deve ancora essere e non su quello che c'è!

FRANCESCO MARENCO. Il dottor Caporossi ha trattato della possibile diminuzione del traffico privato – utilizzando specificatamente il termine dissuasione – su cui in linea di principio si può essere

d'accordo, anche se non è facile trovare una soluzione ad una problematica del genere, oggetto peraltro di convegni organizzati in tempi lontani.

La questione infatti ha numerosi risvolti, da quello ambientale con particolare riferimento a chi vive e lavora in città, a quello economico, specie per i costi che ricadono sul trasporto pubblico, in quanto ad un aumento del traffico privato corrisponde il calo di velocità dei mezzi pubblici e di conseguenza l'aumento dei costi. Da anni molte città, tra le quali anche Genova in cui vivo, hanno pensato di sviluppare politiche volte alla realizzazione di parcheggi per scoraggiare il traffico privato, le cui pratiche però sono finite puntualmente davanti all'autorità giudiziaria: ancora ieri e oggi alcune persone sono state tradotte al carcere di Marassi e i parcheggi non sono stati costruiti malgrado i miliardi spesi per studi, consulenze e progetti.

L'ANCI ha pensato agli indirizzi da dare agli enti locali a proposito della diminuzione del traffico privato e del contemporaneo aumento del trasporto urbano, al fine di rendere più vivibile la città ?

Quanto al rapporto tra i comuni, succede spesso che alcune aziende municipalizzate debbano sostenere gli oneri del trasporto pubblico di altri comuni, magari limitrofi ai grandi centri urbani, senza ottenere il reintegro della spesa sopportata. Poiché con l'Unione province italiane non si può affrontare questa tematica in quanto questo organismo « vola molto alto » (se mi consentite l'uso di questa espressione), vorrei sapere se l'ANCI sia in grado di fornire qualche risposta.

ALBERTO ROGANO, Esperto dell'ANCI. Il settore del trasporto pubblico locale necessita di un processo di riordinamento, atteso che risulta caratterizzato da un assetto esclusivamente storico, nel senso che dal dopoguerra ad oggi non si è mai proceduto, se non in maniera poco razionale, ad un riordino.

Il primo intervento da realizzare deve riguardare dunque l'ordinamento, solo così si potrà raggiungere un livello di razionalizzazione complessiva che consentirà di procedere all'integrazione ed all'intermodalità. Di qui la nostra richiesta – come è stato sottolineato nel testo illustrato – circa la pianificazione e l'attribuzione di competenze su tutti i sistemi di trasporto (senza seguire criteri amministrativi) affinché i responsabili possano delineare autonomamente l'ordinamento ottimale della rete di trasporto.

Inoltre, l'ordinamento deve tenere conto delle risorse: non si può avere un ordinamento chimerico! Occorre dunque valutare le risorse esistenti, quelle che si possono creare, le risorse esterne legate al bilancio statale ed ai trasferimenti, ma anche quelle interne frutto delle tariffe o dell'utilizzo della gestione delle soste.

Ancora: la scelta circa la forma di gestione. Definito l'ordinamento ed individuate le risorse, nel testo di legge viene fatta salva la possibilità per l'autorità di governo di scegliere la forma di gestione. Se questa, a livello comunale o provinciale, viene individuata in quella diretta, attraverso una delle forme indicate dalla legge n. 142, si avrà un'opzione autonoma sulla quale non potranno essere sollevate obiezioni. Una provincia potrebbe cioè decidere tranquillamente di provvedere con la creazione di una propria azienda speciale o di una società per azioni (tra l'altro a seguito della legge n. 498 del 1992 la società per azioni può anche essere senza maggioranza).

Se invece si opina che la soluzione migliore sia rappresentata dalla concessione, come arrivarvi? Posto che oggi tutte le concessioni sono provvisorie e che l'ordinamento potrebbe configurare raggruppamenti di servizi che nulla hanno a che vedere con quanto esiste, se si vuole razionalizzare bisogna evitare la frammentazione: non è possibile riproporre l'attuale situazione in cui operano aziende di tutti i tipi, in quanto si va da aziende con una concessione a società che ne hanno sei, per giungere fino al caso degli enti che esercitano venti linee.

Quindi, una volta configurato l'ordinamento e definiti i gruppi di servizi da dare in concessione, l'unica procedura idonea – secondo il proponente, ossia il Governo, e l'ANCI condivide – per passare dall'oggetto al soggetto, è costituita dall'asta, che naturalmente deve tenere conto dei diritti acquisiti, delle prove di professionalità e via dicendo.

Il fenomeno degli esuberanti esiste, è inutile nascondersi dietro un dito. La razionalizzazione del sistema delle linee implica un aumento della produttività complessiva, il che significa fornire maggiori possibilità di trasporto con il minimo costo. Poiché però all'interno del costo del trasporto l'onere per il personale incide per una quota pari all'85 per cento, probabilmente ci troveremo di fronte a situazioni analoghe a quelle concernenti i porti o le ferrovie per le quali si è avviato un meccanismo di esubero. Ciò, secondo noi, non è un buon motivo per confermare la situazione attuale. Ripartire il settore a livelli di economicità vera, rappresenta un risultato necessario da raggiungere, il che implica il ricorso agli ammortizzatori sociali. D'altra parte queste forme di gestione economica pura sono utili per evitare l'occultamento di sacche di inefficienza: oggi il comparto dei trasporti nasconde sacche di inefficienza di fronte a problemi di personale.

Passo ora all'autorità per il trasporto locale. All'ANCI non piace l'articolo 5 della proposta governativa in cui si afferma che solo per le realtà metropolitane – laddove siano state create le città metropolitane – è possibile creare un'autorità per il trasporto locale. L'articolo recita che « al fine di realizzare una gestione integrata dei servizi del trasporto locale... le regioni possono istituire, con legge, nelle aree metropolitane di cui alla legge 8 giugno 1990 n. 142, l'autorità per il trasporto locale ». Se si pensa che la legge n. 142 configura città metropolitane nei confronti del comune – che rimane quale entità – risulta chiaro che il compito della città metropolitana consiste proprio nel governo di questo genere di servizi, per i quali il confine

comunale non ha più senso. Dunque, perché svuotare la città metropolitana di una competenza specifica?

Il testo del Governo prosegue sancendo che « in sede di emanazione delle norme per l'istituzione dell'autorità di cui al comma 1, le regioni si informano ai seguenti criteri: a) nella materia dei trasporti pubblici locali di cui alla lettera b) dell'articolo 19 della legge 8 giugno 1990, n. 142, le funzioni amministrative attribuite alla città metropolitana sono svolte dall'autorità per il trasporto locale ». È un non senso, perché la città metropolitana svolge queste funzioni. Una cosa è il momento autoritativo, di ordinamento e di pianificazione, altra cosa è la gestione alla quale si provvede con le aziende.

Ultimo punto: secondo il nostro pensiero è impossibile addivenire al risanamento settoriale, tramite i processi accennati, senza provvedere a quello della situazione attuale. Continuare a scaricare gli oneri pregressi sul comparto e sugli enti locali equivale a voler ordinare una casa che ha il tetto sfondato. Le aziende soffrono già di una situazione debitoria e lo stesso vale per i comuni. Non solo: le ultime leggi li autorizzano a contrarre mutui, come se lo si potesse fare tranquillamente: in sostanza si assiste ad un continuo rimpallo di oneri, addossati ora agli enti, ora ai comuni o alle aziende. È necessario un coraggioso intervento di risanamento contestuale al riordinamento. Risanare e insieme riordinare, attraverso questo si potrà avere quella razionalità in grado di impedire il ripetersi di quanto verificato in passato.

MICHELE CAPOROSSI, *Consigliere comunale di Ancona*. All'onorevole Angelini rispondo che abbiamo ricevuto il testo dall'ex ministro dei trasporti nel corso di audizioni svoltesi presso il Ministero dei trasporti, che è stato approfondito anche in sede CIPET. Non abbiamo invece ricevuto il testo elaborato dal PDS: se lo avessimo avuto, avremmo espresso anche su di esso il nostro giudizio.

ELIO MENSURATI. Nel ringraziare i rappresentanti dell'ANCI per gli appro-

fondimenti finora forniti, vorrei ritornare sulla questione dell'asta pubblica, rispetto alla quale bisognerebbe concedere la possibilità di utilizzarla. Certo, i comuni attraverso le loro aziende possono provvedere direttamente, tuttavia intravedo una spinta verso la privatizzazione, che peraltro non condivido. Non si prevede qualche meccanismo per consentire di fatto, non solo di diritto, la possibilità di dare in concessione a privati taluni servizi, anche intermodali, in passato gestiti direttamente dal settore pubblico? Sostenere che tramite l'asta pubblica si assegna ai privati, è cosa che teoricamente può avere un senso, mentre concretamente non lo ha qualora non vengano inserite talune clausole concernenti, per esempio, l'assorbimento del personale delle aziende che dismettono un determinato servizio; del resto, si parla di risanamento richiedendo contestualmente l'azzeramento del pregresso (la mia domanda era volutamente provocatoria, per ottenere la risposta che avete fornito). Si può prevedere anche una certa flessibilità — qualcuno parla addirittura di concorrenzialità tra chi gestisce direttamente e chi invece potrebbe essere chiamato a gestire attraverso la concessione —, ma il rischio è che teoricamente attraverso l'asta pubblica si conceda il servizio a privati, mentre in pratica ciò è reso impossibile da decisioni difficili da assumere qualora non vengano individuati meccanismi idonei, che non creino sconvolgimenti negli assetti aziendali.

È opportuno chiarire il punto, perché quando si discuteranno le varie proposte (siano esse del Governo, del PDS o delle altre forze politiche, se le presenteranno) la possibilità di concedere ai privati lo svolgimento di tali servizi sarà oggetto di dibattito. Se non sbaglio un provvedimento legislativo presentato in passato prevedeva per le aziende municipalizzate itinerari tali da consentire l'ingresso di privati, introducendo in tal modo una privatizzazione abbastanza rozza rispetto a servizi che, a detta di molti — compreso chi vi parla —, debbono rimanere nelle mani del pubblico.

CARLO D'AMATO. Signor presidente, mi limiterò a svolgere due riflessioni sulla scorta della discussione sviluppatasi, partendo da un dato pregiudiziale rispetto al quadro di riforma del trasporto pubblico locale, cioè l'azzeramento dello spaventoso deficit del bilancio delle aziende municipalizzate di trasporto o di quelle consortili. Tale questione si è sempre prospettata pensando che lo scioglimento del nodo costituito dal disavanzo fosse esaustivo rispetto al recupero di produttività e di economicità delle aziende medesime nonché della capacità di trasformare radicalmente la qualità del servizio. Non vorrei che anche in questo caso si ripercorressero le vecchie strade e una volta sanato il deficit la situazione non mutasse.

L'ANCI, che svolge compiti importanti considerata la rappresentanza delle amministrazioni comunali che in essa si riconoscono, non può sorvolare su questioni che sono il portato della politica svolta dalle amministrazioni comunali, le quali da un lato non hanno voluto rinunciare al ruolo delle aziende pubbliche di trasporto, mentre dall'altro poco hanno operato, tranne alcune eccezioni, sul piano della riduzione del traffico privato, a favore del trasporto pubblico. Le pedonalizzazioni costituiscono un tema drammatico, ogni discussione in materia registra le preoccupazioni di qualche amministrazione comunale circa l'impatto che può svilupparsi; preoccupazioni superate dai fatti in quanto se la pedonalizzazione è ben attuata, si ottiene non solo un incremento del trasporto pubblico, ma anche la riduzione del traffico privato e la rinuncia dei cittadini all'uso della propria autovettura.

A ciò aggiungo anche le tematiche che per lungo tempo hanno impegnato Parlamento e Governo: mi riferisco alla creazione di infrastrutture destinate a parcheggio, non solo quelle da realizzare con i contributi straordinari, ma anche i parcheggi previsti dalla legge Tognoli, il cui stato di applicazione richiede da parte dei comuni, e quindi anche dell'ANCI, una sia pur minima valutazione. Questo

significa, infatti, creare le condizioni affinché la riforma del trasporto pubblico locale possa avviarsi. Diversamente – diciamo la verità – tutto si risolverebbe nel risanamento del deficit, nella ricerca degli ammortizzatori sociali, nell'individuazione di possibili forme di assetto societario giuridico-istituzionali, senza che nulla cambi perché alla fine lo Stato interverrà.

Se si tiene conto altresì che si è orientati verso la regionalizzazione e l'assunzione di responsabilità dirette da parte dei comuni, ci si rende conto come in questa fase diventi determinante che le amministrazioni locali svolgano ognuno la propria parte, per quanto riguarda sia la ristrutturazione delle aziende, sia l'adozione dei piani di bacino del traffico, mancanti da anni, da parte delle regioni. Quante regioni hanno predisposto i piani regionali di trasporto? Cinque! Quante regioni hanno adottato il piano di bacino del traffico? Credo pochissime, perché ha sempre vinto la logica « andiamo avanti, tanto poi ci sarà qualche intervento ». Personalmente vivo una realtà drammatica, quella napoletana, in cui da quattro anni, ogni mese vi sono quattro giorni di sciopero delle aziende del trasporto pubblico dato che i lavoratori non percepiscono lo stipendio. Si tratta di quattro giorni di serrate, di manifestazioni, di blocchi, di intervento della polizia e della prefettura tanto che alla fine la regione eroga i soldi! È una situazione sulla quale il livello di sensibilità del Parlamento e di questa Commissione è più che maturo. Il vostro esame critico del disegno di legge rappresenta indubbiamente un contributo positivo; ad esso però deve accompagnarsi una pressione politica tale da costringere il Governo – come ha sottolineato il presidente – a dichiarare la volontà di affrontare la tematica (cosa che peraltro avviene in altre sedi, tranne in quella parlamentare). Anche a nome del gruppo del partito socialista vi prego di dare indicazioni in questa indicazione.

ALBERTO ROGANO, *Esperto dell'ANCI*. Faccio presente che il disegno di

legge a cui ci siamo riferiti prevede l'asta pubblica in ogni caso, poiché recita all'articolo 9 che « I servizi di trasporti di cui all'articolo 1 sono esercitati in regime di concessione e sono affidati, da parte delle regioni, delle autorità di cui all'articolo 5 e degli enti locali, al miglior offerente secondo la forma dell'asta pubblica ». L'asta pubblica è dunque l'unico strumento da considerare per scegliere tra gestione pubblica e privata.

A sua volta l'ipotesi di articolato elaborato dall'ANCI prevede che « I servizi di trasporto di cui all'articolo 1, commi 3 e 4, esercitati in regime di concessione sono affidati dagli enti titolari delle funzioni amministrative, come specificato al comma 6 dello stesso articolo 1, al miglior offerente secondo la forma dell'asta pubblica », consentendo sempre – secondo noi è un punto non eludibile di fronte alla legge n. 142 – all'ente locale di esercitare direttamente i servizi nelle forme previste dalla stessa legge n. 142.

Proponiamo la correzione dell'articolo per tali ragioni; mentre per quanto riguarda la concessione, credo non vi sia altra forma che l'asta pubblica, anche se questa deve essere all'interno della legge regionale sui trasporti. In applicazione della legge-quadro nazionale, le regioni devono emanare le loro, che rappresentano i presupposti per gli interventi. Nell'ambito delle leggi regionali dovranno essere regolate le questioni attinenti all'obbligo di assunzione del personale, tenendo conto dei vincoli di bilancio. Occorre prevedere una concessione al cui interno i rapporti economici siano definiti, per evitare sorprese a cui potrebbero aggiungersene altre.

Il contratto di servizio, di cui ha parlato il dottor Caporossi, mira a dare certezza al rapporto economico tra ente concedente ed ente concessionario oppure tra il comune e la propria azienda.

ELIO MENSURATI. C'è la possibilità, da parte degli enti locali, di gestire direttamente un servizio, tramite la costituzione di un'azienda mista in cui siano presenti i privati.

ALBERTO ROGANO, *Esperto dell'ANCI*. Certo.

ELIO MENSURATI. Quindi si potrebbe immaginare una forma di trattativa privata che, attraverso l'azienda mista...

ALBERTO ROGANO, *Esperto dell'ANCI*. Non c'è trattativa privata, è una scelta autonoma. Se si decide gestire il servizio, la provincia e il comune possono formare una società per azioni anche in minoranza, come stabilisce la normativa recente.

ELIO MENSURATI. Questo ragionamento non rafforza l'interpretazione data dall'ANCI rispetto all'articolato che prevede l'asta pubblica per tutti. Non la rafforza, anzi l'indebolisce. Per esempio se il comune di Roma, avendo deciso di gestire direttamente il servizio, costituisce una società per azioni, può accadere che risulti in minoranza, al contrario di Zepieri (l'altro soggetto partecipante) che risultando in maggioranza realizza il servizio. Formalmente agisce il comune, sostanzialmente lo fa un privato.

ALBERTO ROGANO, *Esperto dell'ANCI*. È una decisione del comune di Roma.

ELIO MENSURATI. Certo, poiché però stiamo elaborando provvedimenti legislativi, dobbiamo prevedere tutte le possibili situazioni. Va bene il riordino, il risanamento e la cancellazione del debito progressivo, ma è opportuno emanare leggi che consentano ai comuni di costituire società miste, a prevalente capitale privato, in base alle quali senza indire aste pubbliche si fanno vincere i privati?

ALBERTO ROGANO, *Esperto dell'ANCI*. Onorevole Mensurati, non posso rispondere perché mancano le direttive sulla scelta dei soci privati.

ELIO MENSURATI. È un punto centrale. Se si vuole porre ordine e risanare i bilanci delle aziende, questo aspetto

non può rimanere indeterminato, in quanto può rappresentare lo strumento per dare a trattativa privata la gestione dei servizi. Al di là delle belle parole, bisogna riflettere approfonditamente, perché — ripeto — si tratta di un punto che rende debole l'impianto e meno forte la richiesta di azzeramento del debito pregresso.

EUGENIO GIANI, *Assessore al comune di Firenze*. Non credo vi sia tanto una carenza da parte dell'ANCI, quanto semmai un'attesa per l'integrazione normativa da attuarsi nei prossimi mesi. Non dimentichiamo che il 1° luglio entrerà in vigore la direttiva comunitaria in materia di concessione di servizi e che la legge 28 dicembre 1992, n. 498, pone coordinate diverse: nel momento in cui all'articolo 12 della stessa legge si sostiene che per la concessione di servizi e di opere, che anticipano il servizio, si può prevedere una partecipazione maggioritaria del soggetto privato, si afferma necessariamente l'obbligo di procedure di evidenza pubblica, come nell'azionariato diffuso.

Nel precisare i concetti di procedura di evidenza pubblica nonché di azionariato diffuso si rinvia ad un decreto della Presidenza del Consiglio, da emanarsi entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge. Quindi, si è in attesa di capire come, da un punto di vista normativo, sia stato individuato il percorso riguardante le procedure di evidenza pubblica.

Sulla scorta dell'esperienza acquisita mi sentirei di affermare che non vi sarà una concezione *tout court* del servizio; anche per chi si aprirà ad una dimensione privata vi sarà sempre la volontà da parte dell'amministrazione locale di conservare la forma minoritaria. Conseguentemente tale strada prevarrà sulle opportunità individuate, tendenti ad evitare controlli diretti, ossia l'azienda speciale o la società per azioni previste dalla legge n. 142. Sarà importante verificare sia il decreto della Presidenza del Consiglio, che teoricamente dovrebbe essere varato entro il 28 giugno di quest'anno in ottemperanza all'articolo 12 della legge

n. 498, sia i processi di attuazione della direttiva sulla concessione di servizio. A livello puramente interpretativo l'obbligo del pubblico incanto, sia che si opti per il servizio pubblico, sia che si vada verso il privato, rimane assolutamente aperto. Sono convinto che l'entrata in vigore della direttiva aiuterà a comprendere e a disporre sul piano legislativo.

Significativo risulta altresì lo spunto offerto, in quanto i disavanzi di cui soffrono i bilanci delle grandi città sono determinati anche dall'assunzione dell'esercizio di trasporti pubblici esterni. La prima risposta potrebbe consistere — in termini puramente aziendalistici — nell'obbligo di contribuzione da parte dei comuni contermini, cosa che non avviene da anni. Se però da un lato il fenomeno del pendolarismo spesso scaturisce dalla domanda che il comune contermine propone alla città capoluogo, dall'altro il duro richiamo al comune contermine di corrispondere, può provocare il trasferimento sul mezzo privato dell'offerta di trasporto.

Le osservazioni dell'ANCI rispondono alle considerazioni formulate dalla Commissione, soprattutto là dove si prevede che i consorzi non debbono essere considerati tra le forme di gestione dei servizi pubblici, limitate perciò alle aziende speciali e alle società per azioni. Spesso la forma di evasione da parte del comune contermine consiste nella partecipazione al consorzio senza corrispondere alcunché; l'azienda speciale invece consente il recupero dei crediti. L'esclusione dei consorzi dalla gestione dei servizi, soprattutto quelli configurati con l'articolo 25 della legge n. 142, è dunque significativo.

Vorrei soffermarmi infine sull'autorità per il trasporto. Essendo assessore al traffico ed ai trasporti sono costretto a « lottare » con il collega assessore all'urbanistica, il quale nei piani attuativi, come in quello generale, non prevede un'adeguata viabilità; con l'assessore al commercio che non risponde al codice della strada, che pur prevede disposizioni rilevanti per l'eliminazione dell'ambulante o di altre presenze commerciali che occupano il

suolo stradale; con l'assessore ai lavori pubblici che non risponde a determinate sollecitazioni programmate. Certo, isolare il trasporto pubblico può essere importante e utile, ma implica una perdita di contrattualità nell'esercizio della disciplina e delle competenze.

Se l'attribuzione (sia pur aggiuntiva) della competenza sul traffico alle città metropolitane si è rivelata un passo in avanti, costituirebbe un passo indietro « isolare » la stessa competenza in una autorità metropolitana. Probabilmente si otterrebbe una maggiore risposta in termini aziendalistici a scapito però dell'integrazione con la pianificazione urbanistica, dei lavori pubblici e commerciali che costituiscono una piattaforma di contrattazione costante e quotidiana.

MICHELE CAPOROSSI, *Consigliere comunale di Ancona*. Signor presidente, se mi consente un ultimo inciso vorrei sottolineare come la normativa concernente la legge n. 122 del 1989 sui parcheggi sia oggetto della nostra attenzione. D'altra

parte, a fronte di una legge che si preannunciava idonea, gli investimenti sono risultati uguali a zero oltretutto male interpretati in quanto sono stati destinati a parcheggi autofinanziabili, trascurando quelli di interscambio all'origine necessari ai fini del riequilibrio. In conclusione, ribadisco la nostra disponibilità.

PRESIDENTE. Ringraziando nuovamente gli ospiti intervenuti, con i quali avremo modo di incontrarci in fase di discussione del testo, dichiaro conclusa l'audizione dei rappresentanti dell'ANCI.

La seduta termina alle 17,50.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la composizione e la stampa
dal Servizio Stenografia il 23 giugno 1993.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO