

SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

8^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Lavori pubblici, comunicazioni)

42° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MARTEDÌ 12 DICEMBRE 1989

(Pomeridiana)

Presidenza del Presidente BERNARDI

INDICE

Disegni di legge in sede deliberante

«Misure urgenti per i servizi di pubblico
trasporto gestiti dagli enti locali» (1924)

(Discussione e rinvio)

PRESIDENTE	Pag. 2, 4, 7 e <i>passim</i>
CHIMENTI (DC), relatore alla Commissione ..	2, 4, 6
FAUSTI, sottosegretario di Stato per l'interno ..	6, 7
MARIOTTI (Fed. Eur. Ecol.)	8
PATRIARCA (DC)	8
SANESI (MSI-DN)	5
SENESI (PCI)	4
VISCONTI (PCI)	5

I lavori hanno inizio alle ore 18,10.

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

«Misure urgenti per i servizi di pubblico trasporto gestiti dagli enti locali» (1924)

(Discussione e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: «Misure urgenti per i servizi di pubblico trasporto gestiti dagli enti locali».

Avverto che sono finora pervenuti i pareri delle Commissioni affari costituzionali e finanze e tesoro, nonché della Commissione parlamentare per le questioni regionali.

Il parere espresso dalla Commissione affari costituzionali è del seguente tenore:

«La Commissione, esaminato il disegno di legge in titolo, esprime, per quanto di competenza, parere favorevole, a condizione che il disegno di legge venga esteso alla copertura del disavanzo relativo al 1989.

Si raccomanda inoltre alla Commissione di merito di considerare con attenzione la portata dell'articolo 3, comma 1, valutando l'opportunità di una diversa ripartizione dell'onere ai fini dell'ammortamento dei mutui che risulti meno penalizzante per gli enti locali».

La Sottocommissione per i pareri della Commissione finanze e tesoro ha espresso il seguente parere:

«La Sottocommissione, esaminato il disegno di legge in titolo, esprime, per quanto di competenza, parere favorevole.

Si sottolinea, tuttavia, l'opportunità di estendere anche per il 1989 le disposizioni previste nell'articolo 1».

Infine, la Commissione parlamentare per le questioni regionali ha espresso parere contrario.

Prima di dare la parola al relatore, desidero sottolineare l'urgenza dell'approvazione del disegno di legge entro la fine dell'anno, onde consentire ai sindaci (soprattutto a quelli delle grandi città) di recuperare le ingenti somme versate a titolo di anticipazione.

Prego ora il senatore Chimenti di riferire alla Commissione sul provvedimento in esame.

CHIMENTI, relatore alla Commissione. Signor Presidente, onorevoli colleghi, abbiamo tutti preso atto, nel corso delle audizioni tenute per la tanto sperata revisione della legge n. 151 del 1981, che da parte degli assessori regionali ai trasporti si chiedeva a gran voce un intervento relativo alla legge n. 18 del 1987 per la parte non coperta dei disavanzi. Infatti, per quanto quest'ultima abbia avuto un buon esito, restano

scoperti sia il 1987 che il 1988; si può anzi dire fin d'ora che resterà scoperto anche il 1989.

Il disegno di legge si propone soprattutto di coprire il disavanzo del trasporto pubblico gestito dagli enti locali a mezzo dell'accensione di mutui da parte degli enti locali stessi.

A differenza di quanto previsto dalla legge n. 18 del 1987, che poneva l'onere per i mutui a carico dello Stato, il provvedimento pone tale onere a carico del bilancio dell'ente locale. I mutui non possono essere assunti nè con la Cassa depositi e prestiti, nè con gli Istituti di previdenza del Ministero del tesoro; questa norma, peraltro, si muove nella nuova filosofia dell'utilizzazione della Cassa depositi e prestiti medesima. I mutui, quindi, possono e devono essere contratti con gli istituti di credito. Si dispone, comunque, l'assunzione a carico del bilancio statale del maggiore onere conseguente all'assunzione di mutui presso gli istituti di credito rispetto a quello che gli enti locali sosterebbero se fosse loro consentito l'accesso ai mutui della Cassa depositi e prestiti o degli Istituti di previdenza. Inoltre, i mutui possono essere assunti anche ove da parte degli enti locali fosse già stato raggiunto il limite di indebitamento di cui all'articolo 1 del decreto-legge n. 946 del 1977, convertito, con modificazioni, nella legge n. 43 del 1978. Questa norma, tuttavia, se risulta valida per il primo anno di applicazione della legge, comporta comunque, per gli anni successivi, il rischio di un appesantimento dei bilanci degli enti locali, poichè gli interessi sulle annualità dovuti concorrono alla determinazione del limite di indebitamento; occorre dunque evitare che tutto ciò si traduca in una forma di ampliamento della capacità di indebitamento degli enti locali. Si prevede, poi, che i mutui siano regolati esclusivamente a tasso fisso.

Nel disegno di legge si individuano, inoltre, per le diverse tipologie di gestione del trasporto pubblico locale, le basi di riferimento cui commisurare l'ammontare del disavanzo e, con esso, l'ammontare massimo del mutuo che può essere contratto per la sua copertura. Si disciplinano altresì i meccanismi di copertura dell'onere di ammortamento dei mutui. È poi prorogato al 31 dicembre 1989 il termine per l'assolvimento, da parte delle Regioni, degli adempimenti connessi alle operazioni di mutuo per la copertura dei disavanzi 1982-1986. Infatti, vi sono Regioni che non hanno ancora assolto gli adempimenti di cui alla legge n. 18 del 1987.

Il disegno di legge stima il disavanzo complessivo per gli anni 1987-1988 in 1.500 miliardi e prevede quindi (calcolando un differenziale del 6,20 per cento tra il mutuo acceso con la Cassa depositi e prestiti e quello acceso con la banca ordinaria) una spesa complessiva, a carico dello Stato per 10 anni, di 72 miliardi.

Resta a mio parere da chiedersi anzitutto in quale modo la stima dei disavanzi è stata operata, cioè da dove proviene questo dato. In secondo luogo emerge a mio modo di vedere l'obbligo di esaminare anche la possibilità di copertura dei disavanzi maturata nel corso del 1989 al fine di non inseguire, come spesso accade a distanza di molto tempo, determinate somme, caricando le finanze locali in modo eccessivo per quanto riguarda le spese e gli interessi. In sintesi, mi chiedo se non sarebbe opportuno inserire un riferimento anche al ripiano relativo al 1989.

Infine, poichè ci rivolgiamo agli enti locali, ritengo che si dovrebbe ricomprendere tra gli enti che possono accendere questo mutuo anche le Regioni, ovviamente solo nel caso di disavanzo di aziende di proprietà delle Regioni stesse o gestite direttamente da loro. Tale questione sarà oggetto di discussione specifica, ma mi è sembrato opportuno anticipare l'argomento in questa sede.

PRESIDENTE. Ringrazio il relatore per la sua chiara esposizione e dichiaro aperta la discussione generale.

SENESI. La stima di 1.500 miliardi per gli anni 1987-1988 deve essere considerata una stima di massima poichè si riferisce ai disavanzi delle aziende pubbliche municipali ed alle società per azioni, con partecipazione maggioritaria o di proprietà degli enti locali. Rimane invece totalmente escluso il fenomeno del disavanzo di tutte le aziende in concessione sia di natura privata, sia di natura pubblica. In sostanza, tutta la questione delle concessioni è totalmente esclusa dal provvedimento al nostro esame.

Voglio ricordare che il disegno di legge nasce da un decreto dello scorso anno, che imponeva l'onere dei disavanzi delle aziende pubbliche a carico dei comuni e degli enti proprietari. Bisogna però ricordare che gli enti proprietari sono in realtà le società concessionarie, qualsiasi ragione sociale la società stessa abbia adottato. Invece il provvedimento al nostro esame si limita a tutelare le aziende municipali, tralasciando tra l'altro le aziende di proprietà regionale.

Il relatore propone di estendere la disciplina alle aziende di proprietà regionale, ma in questo caso si rischierebbe di non reperire più la necessaria copertura finanziaria. Noi perciò ci dichiariamo favorevoli alla proposta del relatore, ma ci permettiamo di sottolineare tale problema.

Dobbiamo comunque rilevare che sono trattate in modo differenziato le società che agiscono in regime di concessione. La legge n. 151 del 1981 attribuiva pari dignità alle varie società operanti nel settore. Come abbiamo già detto di fronte al taglio del fondo, riteniamo che debba essere garantita l'impresa che per conto dello Stato svolge determinate attività poichè in caso contrario rischiamo di modificare il regime stesso della concessione.

Fino a quando le concessioni saranno disciplinate da un determinato regime di esercizio, è chiaro che si creerà un disavanzo. Se non provvediamo a coprire anche questo tipo di disavanzo, potremmo trovarci di fronte ad una situazione gravissima per l'utenza: infatti le aziende di trasporto gestite in regime di concessione potrebbero essere indotte ad operare tagli sui servizi resi.

CHIMENTI, relatore alla Commissione. Nel caso di aziende concessionarie, a chi spetta accendere i mutui?

SENESI. Si può adottare lo stesso modello previsto per gli altri casi: saranno competenti le Regioni. Esse invieranno al Ministero i dati relativi ai disavanzi di tutte le aziende, che ovviamente dovranno essere certificati, ma a questo punto rischiamo di trovarci di fronte ad

un'assurdità: il Governo affermerà che si possono finanziare i comuni, ma che le Regioni non possono essere finanziate. Si tratta di una scelta derivante dal decreto da me prima richiamato ed anche dalla legge finanziaria; noi contestiamo questa scelta, come abbiamo ripetuto più volte. Chiediamo perciò che la copertura dei disavanzi sia fatta attraverso i comuni, pur non condividendo che tale operazione sia posta a carico dei bilanci comunali. Ma poichè ci muoviamo in questa direzione, dobbiamo almeno attribuire pari dignità alle imprese che attualmente svolgono un servizio di trasporto pubblico in regime di concessione. Ripeto che, senza gli adeguati finanziamenti, tali aziende potrebbero essere indotte ad operare tagli sui servizi; anzi, alcune di esse potrebbero chiedere addirittura la modifica della concessione.

VISCONTI. Non intendo sollevare questioni di carattere generale, che pure dovrebbero essere richiamate proprio perchè in questa Commissione noi ci siamo già confrontati e scontrati su determinati argomenti. Si trattava di questioni di merito che ci hanno indotto ad affermare che al più presto si doveva provvedere alla riforma del quadro normativo del trasporto pubblico. In quella occasione fu inserita nel provvedimento una serie di scadenze relativamente alle quali voglio chiedere notizie al Governo. Rivolgo al Sottosegretario domanda formale per sapere quante di quelle scadenze sono state effettivamente rispettate.

Voglio ricordare brevemente il lungo elenco delle scadenze: il 15 aprile 1989 il Ministro dei trasporti, di concerto con il Ministro del tesoro, avrebbe dovuto fornirci il rapporto minimo di copertura del costo standardizzato rispetto ai ricavi del traffico; in secondo luogo avrebbe dovuto fornirci il coefficiente minimo di utilizzazione per il mantenimento delle linee; il 30 aprile 1989 le Regioni avrebbero dovuto determinare le tariffe minime per ogni tipo di servizio e le tariffe effettive delle linee di concessione regionale; il 15 maggio 1989 i comuni avrebbero dovuto determinare le tariffe effettive dei servizi di trasporto interni al loro territorio; il 30 giugno 1989 il Ministero dei trasporti avrebbe dovuto definire le facilitazioni tariffarie per l'anno 1990; il 20 luglio 1989 le Regioni avrebbero dovuto determinare le procedure e i criteri per l'assunzione dei mutui per la copertura dei disavanzi relativi agli anni 1982, 1983, 1984, 1985 e 1986; sempre il 20 luglio 1989, il Ministero dei trasporti, di concerto con quelli della marina mercantile e per i problemi delle aree urbane, avrebbe dovuto sottoscrivere un accordo di programma con i comuni di Messina, Reggio Calabria e Villa San Giovanni, nonchè con l'Ente ferrovie dello Stato; infine, entro il mese di dicembre del 1989 le Regioni avrebbero dovuto fornire elementi circa i bacini di traffico e il Piano generale dei trasporti, ed in via sostitutiva, sarebbe dovuto intervenire il Presidente del Consiglio. Si tratta di adempimenti previsti dalla legge n. 160 del 1989. Ma vi è di più: nella relazione che accompagna il disegno di legge è detto che il provvedimento sarebbe un'anticipazione della riforma della legge-quadro per i trasporti pubblici locali.

SANESI. Ho appreso, da un consigliere provinciale di Firenze, che sono stati accesi mutui con un tasso di interesse del 14,20 per cento;

occorre dunque che il Governo fornisca chiarimenti in relazione ai tassi di interesse medesimi, poichè con un interesse del 15,20 per cento le cifre cambiano.

All'articolo 2 del disegno di legge si fa riferimento agli anni 1987 e 1988. Ora, come è possibile includervi anche il 1989? Evidentemente, le Commissioni affari costituzionali e finanze e tesoro hanno preso un po' sotto gamba il provvedimento, altrimenti non avrebbero osservato che occorre ripianare anche il 1989. Tra l'altro, in alcuni comuni nell'ultimo anno il disavanzo è raddoppiato. Se si dovesse ripianare anche il 1989, tutte le cifre «sballerebbero» e ci si troverebbe impossibilitati ad agire.

FAUSTI, *sottosegretario di Stato per l'interno*. Premesso che mi riservo di approfondire le questioni sollevate con i Ministri più direttamente competenti, dichiaro di condividere le considerazioni esposte dal senatore Chimenti.

Il provvedimento è motivato dall'urgenza di far fronte ad una situazione drammatica per gli enti locali, tant'è vero che inizialmente si era pensato ad un decreto-legge. È un provvedimento che non è stato assunto a cuor leggero, ma con pesanti preoccupazioni determinate dalla consapevolezza che il disavanzo consolidato è notevole. Si è quindi acceduto a questo provvedimento, che si ritiene risolutivo di alcuni problemi urgenti.

È necessario che venga sollecitamente portato a termine l'*iter* del disegno di legge; diversamente, si determinerebbero difficoltà per alcune grandi aree urbane. È vero che con riferimento al 1989 si rischia di trovarsi in una situazione analoga a quella degli anni precedenti; tuttavia, ove fosse richiesta una risposta immediata in proposito, la stessa non potrebbe che essere negativa, in quanto sarebbe necessaria un'analisi relativa alla copertura. Pur condividendo le preoccupazioni che motivano la proposta di includere nel provvedimento anche il 1989, non posso quindi dare una risposta positiva in termini tecnici.

Per quanto concerne la possibilità di includere nella normativa le aziende di proprietà regionale, c'è da parte nostra disponibilità a valutare il problema con il Ministro dei trasporti. Ritengo dunque fondata l'osservazione della senatrice Senesi al riguardo.

La tendenza ad un forte aumento dei disavanzi non si attenua, come risulta anche da un sondaggio relativo al 1989. Occorre pertanto seguire una logica di responsabilizzazione degli enti locali. Tuttavia, solo nel 1991 si potrà considerare a regime la normativa sull'autonomia impositiva degli enti locali stessi.

Credo che questo comporterà - ma non voglio aprire un discorso particolare sul problema - un rapporto di tipo diverso tra l'ente locale e le aziende di trasporto. Infatti vi è obiettivamente il rischio che l'ente locale, che oggi torna ad essere direttamente responsabile, possieda solo una minima capacità di direzione rispetto a quelle aziende di trasporto.

CHIMENTI, *relatore alla Commissione*. Quella capacità potrebbe essere addirittura nulla e l'intervento potrebbe risolversi in una semplice presa d'atto finale.

FAUSTI, *sottosegretario di Stato per l'interno*. Sia nell'ambito della riforma delle autonomie locali, sia in altri provvedimenti che dovranno essere esaminati dal Senato potremo valutare attentamente la questione e compiere una discussione più approfondita.

Per il momento concludo esprimendo un auspicio: il Governo si augura che ci sia la possibilità di concludere rapidamente l'*iter* di questo disegno di legge.

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, vorrei anzitutto precisare che, essendo impegnato alla Camera dei deputati, il Sottosegretario per i trasporti non è potuto intervenire a questa seduta; quindi le domande che hanno stretta attinenza con la materia dei trasporti non potranno ricevere adeguata risposta.

Inoltre vorrei fare una riflessione su un'altra circostanza, facendomi interprete dell'esigenza dei grandi comuni e delle aree metropolitane interessati a questo disegno di legge. In sostanza vorrei esaminare la possibilità di approvare, sia pure *ob torto collo*, questo provvedimento incompleto piuttosto che far perdere a quei comuni la possibilità di reintegrare nel loro bilancio le anticipazioni concesse. Certamente se vi fosse stato il Sottosegretario per i trasporti avremmo potuto avere risposte precise. Voglio comunque ricordare che il Governo è unico e non vi è una prevalenza fra i diversi Ministeri. Dico perciò al Sottosegretario qui presente che è inaccettabile la noncuranza dei termini fissati autonomamente dallo stesso Ministero. Infatti le date cui ha fatto riferimento il senatore Visconti erano state indicate dal Governo stesso e non dal Parlamento.

Perciò le domande che rimangono inevase ricadono sotto la responsabilità del Governo, che non ha attuato quelle norme che si era impegnato con il Parlamento ad attuare. Tra l'altro questa situazione ci induce a legiferare in modo provvisorio ed insoddisfacente: nessuno di noi può infatti essere lieto del fatto che la legislazione non è chiara, limpida e coerente con i precedenti. Questo mi induce a pensare che da una parte, poichè alcune aziende sono escluse ed il 1989 non è ricompreso, sarebbe opportuno varare un provvedimento più coerente, ma dall'altra vi potrebbe essere il pericolo che qualsiasi spostamento di postazioni di bilancio potrebbe rendere addirittura inutile il disegno di legge.

Voglio sottoporre all'attenzione di tutti i Gruppi il problema: la 5^a Commissione deve ancora esprimere il parere in ordine alla copertura finanziaria. Ci faremo interpreti anche presso la Commissione bilancio dell'esigenza di fare riferimento alle aziende regionali. Ritengo però che la 5^a Commissione, forte anche delle esperienze passate, non si porrà in maniera favorevole nei confronti di questo disegno di legge. Perciò fin da oggi invito i Gruppi a porsi di fronte al dilemma: possiamo approvare questo disegno di legge così come è, facendo in modo che i comuni usufruiscano di quei benefici, oppure possiamo tentare di renderla migliore, tenendo presente che l'*iter* parlamentare si prolungherebbe e che la scadenza del 31 dicembre è estremamente vicina. Per usare un termine drammatico voglio sottolineare che si tratta di una questione scomoda; io stesso non saprei fornire una risposta precisa al dilemma.

Invito perciò i Gruppi a compiere un esame politico della situazione, ribadendo l'urgenza di venire incontro anche alle esigenze, anzi alle preoccupazioni espresse da molti sindaci.

MARIOTTI. Signor Presidente, mi associo alle sue considerazioni. Voglio inoltre dichiararmi favorevole ad approvare il testo così come presentato dal Governo.

PATRIARCA. A mia volta dichiaro che ritengo opportuno approvare il testo senza alcuna modifica.

PRESIDENTE. Debbo inoltre ricordare agli onorevoli senatori che, poichè la 1^a Commissione ha espresso un parere condizionato, il disegno di legge non potrà essere approvato in sede deliberante dalla nostra Commissione, ma dovrà essere esaminato dall'Assemblea. Mi impegno comunque ad avviare gli opportuni contatti con il Presidente della 1^a Commissione affinchè, anche in considerazione del dibattito svoltosi oggi, si esamini la possibilità di modificare quel parere.

Invito inoltre il Sottosegretario a farsi interprete dell'esigenza di esaminare la questione in maniera più completa: infatti esistono non solo inadempienze governative, ma anche inadempienze regionali e vi è poi il problema della quantificazione dei disavanzi.

A questo punto propongo di rinviare il seguito della discussione del disegno di legge ad altra seduta.

Poichè non si fanno osservazioni, così resta stabilito.

I lavori terminano alle ore 19.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il Consigliere parlamentare preposto all'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici

DOTT. GIOVANNI LENZI