

# SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

N. 2981

## DISEGNO DI LEGGE

**presentato dal Ministro dei Trasporti**

(BERNINI)

**di concerto col Ministro del Bilancio e della Programmazione Economica**

(CIRINO POMICINO)

**col Ministro del Tesoro**

(CARLI)

**col Ministro dei Lavori Pubblici**

(PRANDINI)

**col Ministro per le Riforme Istituzionali e gli Affari Regionali**

(MARTINAZZOLI)

**e col Ministro per gli Affari Sociali**

(JERVOLINO RUSSO)

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 16 SETTEMBRE 1991**

**Legge quadro per l'ordinamento, la ristrutturazione ed il  
potenziamento dei trasporti pubblici locali**

ONOREVOLI SENATORI. - La legge 10 aprile 1981, n. 151, concernente la riforma del disavanzo pubblico locale e l'istituzione del Fondo nazionale per il ripiano dei disavanzi di esercizio delle aziende di trasporto locale pubbliche e private e per gli investimenti nel settore, pur avendo indubbiamente recato una certa razionalità nell'organizzazione e nella spesa del trasporto pubblico locale di persone, non ha prodotto appieno gli obiettivi che si prefiggeva, a causa tra l'altro di alcune carenze e lacune insite nei meccanismi previsti nella legge stessa. In particolare, l'obiettivo della legge n. 151 del 1981 di definire un nuovo assetto gestionale del comparto si è ridotto ad una sanatoria parziale del disavanzo, per il meccanismo della spesa storica.

Il decreto-legge 4 marzo 1989, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 160 del 1989, ha tentato di ridare forza alla legge n. 151, individuando parametri e condizioni capaci di riportare in logica economica l'attuale gestione, ma, avendo coinciso tale legge con la riduzione del Fondo nazionale per il ripiano dei disavanzi di esercizio, qualsiasi azione di realizzazione è stata distolta dalla preminente ricerca di finanziamenti per l'emergenza contingente.

Alla luce di tali considerazioni si pone l'esigenza di affrontare in modo organico l'intera e complessa tematica del trasporto pubblico locale e a tal fine è stato predisposto il presente disegno di legge quadro che si articola in due aree specifiche.

La prima area cerca di definire una nuova politica dello Stato nella gestione, a regime, del trasporto pubblico locale.

Tale politica ha i seguenti elementi caratterizzanti.

È istituito presso il Ministero dei trasporti un fondo nazionale per i contributi di esercizio alle aziende di trasporto di com-

petenza regionale, pubbliche e private, commisurati alla differenza tra il coefficiente di esercizio che bilancia il rapporto costi-ricavi.

Questi ultimi sono determinati, ogni due anni, con decreto del Ministro dei trasporti di concerto con il Ministro del tesoro tenuto conto, per i costi standardizzati, dei costi per il personale e degli altri costi di esercizio nonché, per i ricavi, della domanda di trasporto e dei livelli tariffari.

Per la ripartizione dei contributi sono previste, a carico delle regioni, le seguenti incombenze, nell'ambito delle proprie competenze:

definizione della politica regionale dei trasporti;

predisposizione dei piani regionali dei trasporti e dei loro aggiornamenti;

adozione di programmi biennali, al fine di assicurare un sistema di trasporto pubblico integrato.

L'adozione dei programmi e l'approvazione ministeriale costituiscono presupposto necessario per la concessione dei contributi.

Tale sistema di contribuzione è sostanzialmente fondato sulla determinazione interministeriale (articolo 6) dei costi standardizzati, intesi come limiti massimi di costi chilometrici di produzione, nonché dei coefficienti di esercizio, costituiti dal rapporto economico della domanda e della offerta.

Gli articoli 4 e 5 stabiliscono invece i criteri secondo i quali le regioni devono ripartire i contributi a favore delle aziende di trasporto, prevedendo nel contempo le norme di indirizzo da adottare nelle rispettive legiferazioni regionali.

Assumono particolare rilevanza la predisposizione dei piani regionali e i piani

## X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

biennali mirati all'integrazione intermodale dei vari tipi di trasporto.

Detti piani costituiscono prerogativa essenziale per determinare le risorse da destinare nella legge finanziaria al Fondo nazionale per i contributi di esercizio di cui all'articolo 3.

L'articolo 7 rinvia alla legge finanziaria la determinazione del Fondo sulla base dei meccanismi fissati nei precedenti articoli.

La seconda area (articolo 8) prevede un ulteriore contributo dello Stato per la copertura dei disavanzi pregressi, stabilendo l'assunzione a carico del proprio bilancio del 65 per cento degli oneri di ammortamento per capitale ed interessi dei mutui contratti ai sensi del decreto-legge 31

ottobre 1990, n. 310, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 1990, n. 403.

A tal fine, stimato il *deficit* in parola complessivamente in lire 5.000 miliardi, ritenuto che i mutui da accendere per tale importo, ad un tasso del 13 per cento per dieci anni, comportano una rata semestrale nel 1992 pari a lire 460.723.900.000, l'onere derivante allo Stato per il contributo del 65 per cento è pari a circa lire 300 miliardi a semestre.

L'articolo 9 contiene disposizioni transitorie prevedendo, in attesa che il meccanismo della legge vada a regime, la dotazione del Fondo quale determinata dalla legge finanziaria 1992.

## RELAZIONE TECNICA

Le disposizioni del provvedimento da cui derivano riflessi finanziari per il bilancio dello Stato sono quelle recate dagli articoli 7 e 8.

Relativamente all'articolo 7 è da sottolineare che la sua applicazione non è destinata ad originare nuove o maggiori spese in quanto non comporta alcuna espansione dell'onere relativo al Fondo nazionale per il ripiano dei disavanzi di esercizio determinato sulla base della normativa vigente. L'articolo 9 della legge quadro 10 aprile 1981, n. 151 - come modificato dall'articolo 27-*quater* del decreto-legge 22 dicembre 1981, n. 786, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 1982, n. 51 - dispone infatti che la variazione annuale del Fondo deve essere determinata anche in relazione all'incremento della componente prezzi nella variazione del prodotto interno lordo ai prezzi di mercato, verificatosi nell'anno precedente.

L'articolo 7 del provvedimento si configura pertanto, sotto il profilo finanziario, quale strumento di continuità della normativa sopra richiamata.

L'articolo 8, infine, prevede l'assunzione a carico del bilancio statale dell'onere relativo al 65 per cento delle rate di ammortamento dei mutui destinati alla copertura dei disavanzi del trasporto locale per gli anni 1987-1990 contratti e da contrarre dalle regioni a statuto ordinario e dagli enti locali inclusi nei rispettivi territori.

La determinazione dell'onere a carico dello Stato è effettuata sulla base di una stima complessiva dei *deficit* per il periodo 1987-1990 di lire 5.000 miliardi (per il periodo 1982-1986 i *deficit* sono risultati pari a circa lire 3.900 miliardi: decreto-legge 9 dicembre 1986, n. 833, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 febbraio 1987, n. 18, e articolo 2 del decreto-legge 29 maggio 1989, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 luglio 1989, n. 262).

Dai 5.000 miliardi di lire occorre però sottrarre, in applicazione dell'articolo 8 del provvedimento, i *deficit* registrati nei territori delle regioni a statuto speciale; *deficit* che vengono stimati in lire 300 miliardi sulla base dell'incidenza rilevata per tale comparto in occasione dell'intervento statale sui disavanzi 1982-1986.

La complessiva rata di ammortamento viene quindi calcolata con riferimento ad un periodo di ammortamento di dieci anni (articoli 2 e 2-*bis* del decreto-legge 31 ottobre 1990, n. 310, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 1990, n. 403) e ad un tasso medio di interesse del 13 per cento in considerazione di quanto stabilito dal comma 2 dell'articolo 8.

L'annualità di ammortamento viene a quantificarsi circa in lire 870 miliardi, pari al capitale mutuato di lire 4.700 miliardi moltiplicato per il coefficiente (18,43 per cento) risultante dalle tavole finanziarie in corrispondenza di un mutuo decennale al 13 per cento.

Poichè lo Stato si assume il 65 per cento della suddetta rata di ammortamento, l'onere a carico del bilancio statale viene a quantificarsi in lire 565 miliardi.

## DISEGNO DI LEGGE

---

### CAPO I

### PRINCIPI GENERALI

#### Art. 1.

1. Le disposizioni della presente legge costituiscono principi fondamentali in materia di trasporti pubblici locali ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione. Le regioni e gli enti locali si attengono ad essi ciascuno secondo il proprio ordinamento. Le disposizioni della presente legge si applicano alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano, salve le competenze specifiche delle medesime e secondo le relative norme di attuazione.

2. Si intendono per trasporti pubblici locali i servizi adibiti normalmente al trasporto collettivo di persone e di cose effettuati, in modo continuativo o periodico, con itinerari, orari, frequenze e tariffe prestabilite e offerta indifferenziata, con esclusione di quelli di competenza dello Stato.

3. Sono assimilati al trasporto pubblico locale, ai fini dell'applicazione della presente legge, i servizi effettuati con carattere complementare di competenza regionale.

4. Appartengono altresì alla competenza regionale le funzioni amministrative trasferite dal decreto del Presidente della Repubblica 14 gennaio 1972, n. 5, e dal decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, in materia di trasporti pubblici.

5. Le regioni delegano, di norma, agli enti locali od alle forme associative e di cooperazione previste dalla legge 8 giugno 1990, n. 142, l'esercizio delle funzioni amministrative di cui ai commi 1, 2 e 3.

## Art. 2.

1. I servizi di trasporto pubblico locale di competenza regionale debbono essere esercitati secondo principi di economicità e di efficienza da conseguirsi anche attraverso un assetto dei servizi basato sulla non concorrenzialità tra i vari modi di trasporto, nonchè un miglioramento delle gestioni aziendali mediante piani di ristrutturazione e di risanamento da conseguirsi anche con accorpamento delle stesse.

## CAPO II

FONDO NAZIONALE PER I CONTRIBUTI  
DI ESERCIZIO

## Art. 3.

1. È istituito presso il Ministero dei trasporti il Fondo nazionale, da ripartirsi fra le regioni a statuto ordinario, per i contributi di esercizio a favore delle aziende pubbliche e private che esercitano i servizi di cui all'articolo 1.

2. I contributi sono commisurati alla parte del costo standardizzato del servizio non coperta dai ricavi teorici presunti determinati nel coefficiente di esercizio stabilito ai sensi dell'articolo 6.

3. Gli eventuali ulteriori oneri derivanti dall'esercizio dei servizi di trasporto non coperti dalle tariffe, per la cui determinazione non si applicano le disposizioni previste dall'articolo 17 della legge 28 febbraio 1986, n. 41, e dai contributi di cui al comma 2 sono a carico delle regioni, che vi provvedono con le proprie risorse.

4. Il Fondo è ripartito con decreto del Ministro dei trasporti, di concerto con il Ministro del tesoro, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome, di cui all'articolo 12 della legge 23 agosto 1988, n. 400.

## Art. 4.

1. Ai fini della ripartizione dei contributi di cui all'articolo 3, le regioni, nell'ambito delle loro competenze:

a) definiscono la politica regionale dei trasporti in armonia con gli obiettivi del piano generale dei trasporti e delle sue articolazioni settoriali;

b) predispongono i piani regionali dei trasporti ed i loro aggiornamenti, in connessione con le previsioni di assetto territoriale e dello sviluppo economico, anche al fine di realizzare l'integrazione ed il coordinamento con i servizi ferroviari e di evitare duplicati concorrenziali delle linee di trasporto pubblico, esercitando le scelte previste dall'articolo 1, comma 2, del decreto-legge 4 marzo 1989, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 maggio 1989, n. 160;

c) adottano programmi biennali di assetto dei servizi che, nel rispetto di quanto disposto all'articolo 2 ed in coerenza con quanto previsto nei punti a) e b), assicurino un sistema di trasporto pubblico integrato e coordinato tra i vari modi, in rapporto ai fabbisogni di mobilità.

2. I programmi di cui al comma 1 sono trasmessi, entro il 30 aprile dell'anno precedente il biennio considerato da ciascun programma, al CIPET (Comitato interministeriale per la programmazione economica nel trasporto) il quale, verificata la compatibilità degli stessi con le disposizioni di cui all'articolo 2 e con quanto previsto ai punti a) e b) del comma 1, li approva entro sessanta giorni.

3. In sede di approvazione dei programmi regionali il CIPET individua i servizi incompatibili con le prescrizioni dell'articolo 2 ai fini della loro esclusione dai contributi previsti dalla presente legge, fermo restando che in caso di concorrenzialità è privilegiato il servizio su rotaia.

4. Qualora il programma presentato non risulti approvato entro il termine di cui al comma 2, il Ministro dei trasporti può provvedere ad erogare alle regioni interes-

sate acconti in misura non superiore al 70 per cento della quota attribuita per l'anno precedente, a valere sul Fondo di cui all'articolo 3.

5. L'adozione di tali programmi e la relativa approvazione da parte del CIPET costituiscono presupposto necessario ed inderogabile per la concessione dei contributi di cui all'articolo 3.

#### Art. 5.

1. Per gli adempimenti previsti dall'articolo 4, le regioni provvedono ad emanare norme idonee a:

a) fissare gli indirizzi per l'organizzazione e la ristrutturazione dei servizi di trasporto, con riferimento anche ai principi comunitari, disciplinando gli esercizi e le strutture aziendali e assicurando il coordinamento tra le diverse tipologie dei servizi;

b) definire, sulla base di criteri funzionali alle esigenze di organizzazione del territorio e delle mobilità, gli ambiti territoriali dei bacini di traffico, facendoli di norma coincidere con il territorio provinciale;

c) fissare i criteri programmatici e direttivi per l'elaborazione dei piani dei bacini di traffico da parte degli enti locali e per assicurarne la coerenza con il piano regionale di trasporto, con particolare riguardo alle aree metropolitane;

d) adottare modalità e strumentazioni atte per una capillare integrazione dei servizi e degli orari, con particolare riferimento alla connessione ed alla intermodalità della rete dei servizi di trasporto;

e) promuovere e sostenere la costituzione di forme associate nella gestione dei servizi tali da realizzare dimensioni organizzative e strutturali che consentano una maggiore economicità ed efficienza della gestione stessa, prevedendo anche l'acquisizione di beni e servizi in comune da parte delle varie gestioni aziendali; determinare consistenze organiche di personale commisurate alle effettive necessità di produzione ed offerta dei servizi di pubblico trasporto;

f) prevedere contratti di programma tra enti locali e le imprese di trasporto pubblico, aventi ad oggetto la definizione degli obblighi di servizio pubblico ed i relativi finanziamenti che non possono essere posti a carico del Fondo di cui all'articolo 3;

g) stabilire l'unificazione dei livelli tariffari per le varie modalità di trasporto a servizio delle aree metropolitane, definite in conformità alla legge 8 giugno 1990, n. 142;

h) stabilire le sanzioni amministrative a carico dei viaggiatori.

#### Art. 6.

1. Il Ministro dei trasporti, di concerto con il Ministro del tesoro, sulla base dei programmi di cui all'articolo 4, determina entro il 31 luglio precedente ciascun biennio, con propri decreti adottati ogni due anni, per ciascuna regione, il costo standardizzato del trasporto, inteso quale limite massimo di costo chilometrico di produzione del servizio, e determina il coefficiente di esercizio da rispettare, nell'arco del biennio, inteso quale rapporto tra i ricavi teorici presunti ed il costo standardizzato.

2. Nella determinazione dei costi standardizzati si deve tener conto:

a) dei costi del personale riferiti ad organici-tipo per modalità di trasporto;

b) degli altri costi di esercizio, compatibili con una razionale, efficiente ed economica gestione, avuto riguardo anche ai costi delle altre modalità di trasporto e ad analoghi costi di aziende similari in campo comunitario.

3. Nella determinazione dei ricavi teorici presunti si deve tener conto:

a) della domanda di trasporto, individuando i livelli minimi di utilizzazione dei servizi;

b) di livelli tariffari che assicurino la copertura di tali costi, ad eccezione della quota di costo riferita alla socialità del servizio e alla tutela delle categorie protette dalla legge.

4. Nell'ambito di ogni singola regione potranno essere determinati diversi costi standardizzati dei servizi e coefficienti di esercizio, avuto riguardo alle differenti caratteristiche delle aree servite, urbane ed extraurbane, differenziati in funzione delle categorie e dei modi di trasporto.

#### Art. 7.

1. L'ammontare del Fondo di cui all'articolo 3 è determinato dalla legge finanziaria su base biennale in relazione alla determinazione dei coefficienti di esercizio determinati ai sensi dell'articolo 6. Tale ammontare per il biennio 1993-1994 non può essere annualmente superiore a quello stabilito per il 1992, aumentato progressivamente del tasso programmato di inflazione, e dovrà tendere per gli anni successivi ad una progressiva riduzione.

2. A decorrere dalla istituzione del Fondo di cui all'articolo 3 le quote di tributi erariali spettanti alle regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 8 della legge 16 maggio 1970, n. 281, sono ridotte di una misura pari all'importo corrisposto a qualsiasi titolo per l'anno 1981 dalle citate regioni ai servizi di trasporto locale di propria competenza e certificato dalle regioni medesime in complessive lire 531.771.982.000.

### CAPO III

#### DISAVANZI PREGRESSI

#### Art. 8.

1. Gli oneri di ammortamento per capitale ed interessi dei mutui contratti e da contrarre, ai sensi degli articoli 2 e 2-bis del decreto-legge 31 ottobre 1990, n. 310, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 1990, n. 403, dalle regioni a statuto ordinario e dagli enti locali inclusi nei rispettivi territori sono assunti nella misura del 65 per cento a carico del bilancio dello Stato.

2. Qualora i mutui contratti o da contrarre dalle regioni a statuto ordinario e dagli enti locali ai sensi degli articoli 2 e 2-bis del citato decreto-legge n. 310 del 1990 siano regolati ad un tasso di interesse superiore a quello massimo stabilito dal Ministro del tesoro in applicazione della normativa sulla finanza locale, la contribuzione statale di cui al comma 1 è comunque determinata con riferimento alla rata di ammortamento calcolata con l'interesse nella misura massima consentita.

3. All'attribuzione del contributo statale di cui al presente articolo si provvede secondo procedure e criteri stabiliti con decreto del Ministro del tesoro, di concerto con il Ministro dei trasporti.

4. All'onere derivante dall'applicazione del presente articolo, valutato in lire 565 miliardi annui a decorrere dall'anno 1992, si provvede, per gli anni 1992 e 1993, mediante parziale utilizzo delle proiezioni dell'accantonamento «Concorso dello Stato negli oneri per il rinnovo contrattuale nel settore dei pubblici trasporti» iscritto, ai fini del bilancio triennale 1991-1993, al capitolo 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno 1991.

#### CAPO IV

#### DISPOSIZIONI TRANSITORIE

##### Art. 9.

1. La dotazione del Fondo di cui all'articolo 3, per l'anno 1992, resta stabilita secondo le disposizioni recate dalla legge 10 aprile 1981, n. 151, e successive modificazioni, e limitatamente a tale anno viene attribuita alle regioni secondo le modalità ed i criteri di cui alla stessa legge.

##### Art. 10.

1. Salvo quanto disposto dall'articolo 9 della presente legge, sono abrogate la legge 10 aprile 1981, n. 151, e successive modificazioni, nonchè ogni altra disposizione incompatibile con la presente legge.