

## CONFERENZA STATO-CITTÀ ED AUTONOMIE LOCALI

Alle ore 15,50 del giorno 22 luglio 1997 nella Sala Verde di Palazzo Chigi hanno inizio i lavori della riunione della Conferenza Stato-Città ed Autonomie locali di cui all'ordine del giorno.

**Ministro per gli Affari regionali - Bassanini:** dichiara di voler aprire la Conferenza con l'esame del punto 4 all'ordine del giorno.

**Presidente Bianco:** afferma che nell'affrontare il funzionamento dei lavori della Conferenza Stato-città deve essere considerata la necessità propria del Governo di non far circolare atti, come i disegni di legge, che non siano stati approvati dal Consiglio dei Ministri. Vi è però contemporaneamente anche l'esigenza che la Conferenza Stato-Città sia messa in grado di pronunciarsi proficuamente sugli argomenti posti all'ordine del giorno. In particolare va considerato il fatto che vi sono materie complesse sulle quali non è possibile dare giudizi immediati, ed è però altrettanto vero che se l'opinione degli enti locali viene espressa in modo compiuto solo dopo che il Consiglio dei Ministri ha approvato il disegno di legge la concertazione con il Governo viene, di fatto, attenuata.

Quanto detto, prosegue, vale in particolare per il punto in discussione, materia per la quale l'orientamento maturato era quello che si andasse alla predisposizione di un modello dei compiti della Conferenza Stato-Città e della Conferenza Stato-Regioni, lavorando congiuntamente all'ipotesi di decreto legislativo. L'esigenza, che va oltre il punto in discussione, è quella di avere un'informazione preventiva per consentire di rendere più funzionali i lavori della Conferenza.

**Ministro per gli Affari regionali - Bassanini:** chiarisce che il punto 4 è stato iscritto all'ordine del giorno con il titolo di "illustrazione" in quanto non è stato ancora predisposto un testo che sia in condizione di essere distribuito e quindi di avere almeno il consenso del Presidente del Consiglio e del Ministro dell'Interno, copresidente della Conferenza. Visto che il termine di scadenza della delega è il 1° o il 2 settembre e che sarebbe stato difficile convocare la Conferenza Stato-Città e la Stato-Regioni in agosto si è creduto opportuno svolgere un primo confronto preventivo, oltre a quello sulle linee generali del provvedimento che c'è già stato. Una più attenta disamina della Legge 59 ha evidenziato infatti l'impossibilità di applicare congiuntamente gli artt. 3 e 9, visto che la delega generale prevista dall'art. 3, che dà al Governo la possibilità di disciplinare le procedure e gli strumenti di raccordo tra diversi livelli istituzionali, è conferita nell'ambito dei decreti legislativi di cui all'art.1, cioè nell'ambito dei decreti di conferimento delle funzioni. E' stato quindi affrontato il problema dell'applicazione dell'art.9 che ha una scadenza - 5 mesi - più breve di altri e a cui, almeno in teoria, il Governo potrebbe procedere senza i pareri della Conferenza Stato-Regioni e della Stato-Città.

Con la discussione sul punto 4 l'intenzione era quella di informare sulle linee seguite nell'elaborazione del progetto, rinviando ad una prossima Conferenza l'esame di un testo, che sarà comunicato, in anticipo, con il vincolo della riservatezza. Sottolinea la possibilità di rimandare la discussione sull'argomento ad una prossima riunione che verrà comunque tenuta prima dei Consigli dei Ministri già stabiliti per il 5 od il 29 agosto, anche se afferma l'utilità di uno scambio di opinioni pure in mancanza di un testo.

**Presidente Bianco:** concorda con il Ministro Bassanini sull'utilità dell'illustrazione dell'ipotesi di lavoro sul prossimo ordinamento della Conferenza e ricorda la disponibilità manifestata da ANCI, UPI e UNCEM a contribuire alla definizione di un organismo, come la Conferenza Stato-Città, a cui essi partecipano insieme al Governo e sottolinea l'opportunità che su un argomento del genere la consultazione sia di maggiore intensità rispetto a quella posta normalmente in essere. Nella nuova normativa verrà disciplinato anche l'organismo della Conferenza unificata Stato-Regioni e Stato-Città, che potrà esprimersi, per legge, sui decreti delegati.

**Ministro per gli Affari regionali - Bassanini:** ipotizza di concludere la discussione proponendo l'istituzione di un tavolo tecnico, analogamente a quanto fatto in sede di Conferenza Stato-Regioni. I tecnici designati da città ed autonomie locali potrebbero lavorare su una bozza sulla quale, nel frattempo, sia stato acquisito il parere del Ministro dell'Interno.

**Presidente Bianco:** riafferma l'interesse di trovare una modalità che permetta, allo stesso tempo, di rispettare i problemi di riservatezza di determinati provvedimenti, con la necessità di conoscere in tempo utile gli atti che saranno posti in discussione. In caso contrario per alcune materie, specie quelle più delicate, come quella fiscale, gli enti locali non saranno in grado di esprimere un'opinione compiuta.

**Presidente Panettoni:** concorda con l'opinione espressa dal presidente Bianco ed afferma che, per rendere più produttivo il lavoro della Conferenza Stato-Città e per consolidare le strutture organizzative, oltre che quelle normative, possa essere utile avvalersi di una struttura di regia tecnica che consenta di valutare preliminarmente gli argomenti da iscriverne all'ordine del giorno. Sarebbe utile a questo proposito che la Conferenza Stato-Città, analogamente a quanto accade per quella Stato-Regioni, si riunisca con una certa frequenza e possa fissare calendari e procedure di formazione degli ordini del giorno, far conoscere materiali, concordando le iniziative del Governo con quelle delle Autonomie: con un tale tipo di organizzazione sarebbe possibile lavorare molto più speditamente.

**Ministro per gli Affari regionali - Bassanini:** crede che l'esame dello schema della Conferenza possa essere l'occasione per mettere a punto alcune procedure, anche se, in questa occasione, è possibile utilizzare solo l'art. 9. In seguito sarà utilizzata la delega prevista dall'art. 3, relativo alla composizione della Conferenza, e vi sarà la costituzione di una segreteria sul modello di quella della Stato-Regioni, che permetta di utilizzare sia personale della Presidenza sia personale comandato dagli Enti locali.

Ripropone quindi il problema di contemperare le esigenze di riservatezza con la necessità di far conoscere determinati progetti, senza che però questo provochi polemiche pubbliche su testi non ancora definiti e ribadisce la proposta di costituire un tavolo tecnico, che lavori congiuntamente a quello previsto nella Conferenza Stato-Regioni e poter di conseguenza esaminare i risultati in una prossima Conferenza che si terrà prima del Consiglio dei Ministri.

**Capo della Segreteria tecnica della Conferenza - Pizzetti:** riconferma l'impossibilità di distribuire un testo in quanto si tratta ancora di una bozza di lavoro. Il progetto è stato delineato sulla base dell'art. 9 della legge 59/97 che stabilisce competenze della Conferenza Stato-Regioni, della Stato-Città e della Conferenza unificata, di cui però è previsto l'ampliamento, in un contesto nel quale i

trasferimenti ancora non sono stati compiuti. Per questo il co. I del capo I, costituito da un articolo che individua l'ambito della disciplina del decreto, prevede che ulteriori compiti e funzioni potranno essere attribuiti contestualmente alla definitiva individuazione, ai sensi dell'art. 3, co. I, lettera c) della legge 59/97, delle procedure e degli strumenti di raccordo tra i livelli di governo.

Il secondo punto previsto dall'art. 9 prevede che il Governo ampli le competenze della Conferenza Stato-Regioni e, contemporaneamente, definisca quelle della Conferenza unificata, con il rischio però che ampliando le attribuzioni della prima diminuiscano quelle della seconda e viceversa. Infine, dato che l'art. 9, letto in modo rigoroso, non prevede esplicitamente la delega per la definizione della Stato-Città, si è deciso, in base ad una opinione prevalente, che il capo III riguardi sia la Conferenza unificata, sia la Stato-Città.

**Presidente Bianco:** afferma che la Conferenza Stato-Città ha pieno titolo ad esistere anche al di fuori della previsione della Conferenza unificata.

**Ministro per gli Affari regionali - Bassanini:** puntualizza le affermazioni del Capo della segreteria tecnica, prof. Pizzetti, il quale non intendeva certo dire che la Conferenza Stato-Città non abbia titolo di esistere come Conferenza a sé stante. Il punto è che la delega dell'art. 9 riguarda esplicitamente la Conferenza Stato-Regioni e la Conferenza unificata e non ha come oggetto la Stato-Città, che invece potrebbe essere ricompresa nell'attuazione dell'art.3; d'altra parte per parlare di Conferenza unificata è necessario, implicitamente, descrivere la Stato-Città. Originariamente si era pensato di utilizzare contemporaneamente gli artt. 9 e 3 ma dopo una più attenta rilettura del testo si è deciso di rimandare una più organica disciplina della Stato-Città al momento dell'attuazione della delega relativa all'art. 3. Ricorda infine che l'art. 9 è frutto di un emendamento parlamentare poi rielaborato.

**Sindaco di Terni - Ciaurro:** esprime una riserva rispetto alla possibilità di definire adeguatamente le competenze della Conferenza unificata senza che prima siano delineate quelle della Conferenza Stato-Città, fatta salva la possibilità di un *escamotage*, difficile però da immaginare.

**Ministro per gli Affari regionali - Bassanini:** ricorda l'obbligo del Governo di rispettare i termini della delega prevista dall'art. 9, pena la sua decadenza.

**Capo della Segreteria tecnica della Conferenza - Pizzetti:** afferma che l'impostazione iniziale del progetto - che è stato realizzato con il consenso del Ministro Bassanini - prevedeva un decreto in 3 capi: Conferenza Stato-Regioni, Conferenza Stato-Città, Conferenza unificata. Tenuto conto però della possibilità di poter fare riferimento al solo art. 9 e non anche all'art. 3 della legge 59/97, considerato che nell'art. 9 non è prevista alcuna delega per ridefinire specificamente la Conferenza Stato-Città, è stata compiuta la scelta seguente, rispetto alla quale si sollecita il contributo della Conferenza. Il capo I stabilisce che il decreto attua l'art. 9 e si riserva poi di attribuire ulteriori compiti alla Conferenza Stato-Regioni, alla Stato-Città ed alla Conferenza unificata in sede di attuazione dell'art.3; il capo 2 riguarda la Conferenza Stato-Regioni; il capo 3, con un *escamotage*, recupera la Conferenza Stato-Città ed Autonomie locali, ex DPCM 2 luglio 1996, per unificarla con la Conferenza Stato-Regioni e creare la Conferenza unificata.

Subito dopo, nell'art. 8, si traduce in norma di legge il contenuto del DPCM e quindi si dà base legislativa alla composizione della Conferenza Stato-Città. L'art. 9 stabilisce le funzioni, partendo nuovamente dalle funzioni della Conferenza unificata, il IV co. stabilisce che la Conferenza Stato-Città svolga i compiti di cui all'art. 1 del DPCM ed altri che vengono richiamati

per memoria tenendo conto che la Conferenza Stato-Città, a questo punto, è emersa a livello legislativo.

L'argomento di maggiore rilevanza riguarda le modalità di votazione in sede di Conferenza unificata, secondo le quali l'assenso delle regioni, delle province, dei comuni e delle comunità montane è assunto con il consenso distinto dei membri dei due gruppi di autonomie: rispettivamente la Conferenza Stato-Regioni e la Conferenza Stato-Città. Prosegue quindi nell'esposizione dello schema di decreto illustrando le modalità di funzionamento delle Conferenze e dei rapporti tra le diverse componenti: Governo, regioni, comuni, province, comunità montane.

**Presidente Bianco:** chiede chiarimenti sulle competenze della Conferenza unificata in relazione a quelle della Stato-Città ed Autonomie locali ed in merito alle modalità di votazione della Conferenza unificata.

**Capo della Segreteria tecnica della Conferenza - Pizzetti:** illustra le competenze della Conferenza unificata e le modalità di votazione.

**Sindaco di Terni - Ciaurro:** chiede se per tutti gli argomenti in discussione o soggetti al parere della Conferenza unificata sia necessario il consenso di entrambi i corpi.

**Ministro per gli Affari regionali - Bassanini:** dichiara che quella illustrata è un'ipotesi di lavoro sulla quale si può discutere. L'ipotesi di partenza è quella di spingere ad utilizzare la Conferenza unificata come occasione per cercare di costruire un'intesa tra i diversi livelli istituzionali: autonomie locali e regioni.

[Parte della discussione non è stata registrata]

[Ore 16,20, entra in seduta il Sottosegretario Giarda]

**Ministro per gli Affari regionali - Bassanini:** apre la discussione sul punto 5 all'ordine del giorno.

[Ore 16,35, entra in seduta il Ministro Burlando]

**Sottosegretario ai Lavori pubblici - Mattioli:** in relazione all'argomento in oggetto, che verrà descritto compiutamente dal Ministro Burlando, illustra la particolare e complessa situazione del trasporto locale nella laguna della città di Venezia - sulla quale hanno competenze comune e provincia di Venezia, provincia di Padova e Magistrato delle acque - che verrà affidata all'iniziativa della Regione Veneto.

[Ore 16,40, entra in seduta il Sottosegretario Pizzinato]

[Ore 16,45, lascia la seduta il Sottosegretario Mattioli]

**Ministro dei Trasporti - Burlando:** introduce l'esposizione dell'argomento ricordando come una precedente delega in materia di trasporti locali, concessa al Governo Dini, decadde per la convocazione anticipata delle elezioni politiche generali. La nuova delega è stata inserita nella legge 59 del 1997 ed i termini per l'attuazione scadono il 31 dicembre 1997, l'adempimento viene comunque previsto tra la fine di settembre ed i primi di ottobre.

Il principio della delega è coerente con il disegno riformatore più generale contenuto sia nei provvedimenti Bassanini, sia nel lavoro della Commissione Bicamerale, e consiste nel trasferire in periferia un'attività che attualmente vede ancora una forte presenza del centro. Si individuano nelle regioni e negli enti locali i soggetti che devono essere partecipi di tutto ciò che riguarda il trasporto locale. In particolare la regione è soggetto programmatore con responsabilità finanziaria. L'obiettivo è che a livello locale, regionale, ci sia una responsabilità unica rispetto ad autobus, autolinee su strada, tram, filobus, metropolitana, ferrovia, in modo da riprogrammare e razionalizzare il servizio di trasporto locale.

Nella fase di gestazione del provvedimento vi è stata qualche incomprensione tra comuni e province da una parte e regioni dall'altra, perché le regioni non vogliono che i programmi di esercizio vengano subordinati al consenso di altri enti locali, in considerazione del fatto che sono responsabili dei fondi un tempo spesi dallo Stato e per cautelarsi rispetto all'impossibilità di un accordo ragionevole. È difficile evitare del tutto i problemi, ma il processo di adattamento durerà ancora 2 anni circa e vi è quindi tempo per ulteriori aggiustamenti.

Con le nuove norme, tra l'altro, viene scardinato il monolite "ferrovie", che è sempre stato considerato un corpo chiuso e che ora viene posto anche al servizio del trasporto locale. Questo comporterà il superamento graduale del contratto di servizio del Governo con le ferrovie e l'adozione di 20-21 contratti di servizio con le regioni, con tutto ciò che ne consegue rispetto a servizi, contratti per il personale, concorrenzialità con il trasporto privato, trasparenza dei costi.

Il trasferimento delle deleghe si realizzerà con l'apporto di comuni e province e con la massima partecipazione delle regioni, con le quali verranno fatti accordi di programma che stabiliranno la modalità di attuazione delle deleghe, le attribuzioni delle competenze ed il trasferimento dei beni e delle risorse finanziarie. Ricorda quindi il trasferimento delle competenze per i settori marittimi e lacuali, le norme per l'introduzione in Italia del servizio di taxi collettivo.

Rispetto ai tempi segnala che entro l'aprile del '98 dovranno essere perfezionati gli accordi di programma per l'attribuzione delle risorse, per sostenere i contratti di servizio, accordi che poi le regioni dovranno stabilire entro il 31 ottobre 1998. Delinea la soluzione adottata per le gestioni commissariali governative dei trasporti, affidate temporaneamente alle Ferrovie dello Stato per essere almeno in parte risanate.

Per quanto riguarda le risorse verranno forniti 3.600 miliardi in tre anni. L'obiettivo finale è quello di avere un avvio completo del processo per il 1° gennaio 2000. Ricorda infine lo stallo nelle trattative per il contratto degli autoferrotranvieri, i quali hanno proclamato uno sciopero per il 25 luglio p.v.; l'elaborazione di una norma per l'unificazione dell'IVA per le aziende del settore al 10%, un provvedimento necessario dato che oggi alcune aziende pagano con l'aliquota del 19% ed altre non pagano affatto.

Successivamente all'esame da parte del Consiglio dei Ministri ed all'analisi della Conferenza Stato-Regioni, avverrà il passaggio parlamentare a seguito del quale ci sarà un aggiornamento da parte delle Conferenze Stato-Regioni e Stato-Città e quindi l'approvazione in Consiglio dei Ministri.

**Ministro per gli Affari regionali - Bassanini:** sottolinea come la delega in discussione, per quanto si trovi nell'ambito della legge 59, ha una propria specificità in quanto riprende una delega preesistente. Il Governo ha curato l'elaborazione del decreto per garantirne la coerenza istituzionale con le previsioni generali della legge di delega, in questo senso la definizione di trasporto di interesse locale e regionale è stata fortemente estesa.

**Presidente Bianco:** sottolinea come, allo stato attuale, in mancanza di un testo definitivo, non sia in grado di poter esprimere altro che alcune considerazioni.

Il trasporto locale costituisce un tema di estremo interesse per le comunità cittadine, grandi o piccole che siano, le quali considerano i sindaci come responsabili della mobilità e i sindaci quindi guardano con grande attenzione al provvedimento in esame. I comuni, anche in questa fase progettuale, hanno il timore che una parte rilevante di funzioni in materia di trasporto locale, anche in materia gestionale, possa essere trasferita alle regioni, senza risolvere i problemi esistenti ma anzi rischiando di aggravarli ulteriormente. Un esempio viene dall'esperienza delle regioni a statuto speciale, come la Sicilia, che poi non è molto diversa da quella vissuta in Friuli Venezia Giulia, od in Sardegna. Le regioni, secondo i comuni, dovrebbero avere una funzione di programmazione e di pianificazione e nessun potere gestionale, se non nelle materie che abbiano un ambito di gestione solo ed esclusivamente di tipo regionale.

La gestione del trasporto pubblico locale deve avvenire in piena autonomia e con capacità e risorse autonome da parte degli enti locali, ciascuno per l'ambito delle proprie competenze e quindi il trasporto cittadino e urbano deve essere affidato ai comuni. Pur tenendo conto delle considerazioni del Ministro Bassanini secondo cui il decreto è stato elaborato seguendo i principi di armonia e di omogeneità che verranno tenuti presenti anche nell'attuazione di altre parti della legge 59, e pure della sensibilità e della competenza del Ministro Burlando, si intravede il rischio di una crescita delle funzioni delle regioni.

A questo proposito chiede cosa voglia dire, ad esempio, affidare alle regioni "l'indirizzo del piano urbano del traffico" in una regione come il Lazio dove esiste un problema di traffico come è quello di Roma che è certamente diverso da quello di Colferro. Non si vorrebbe che dietro la dizione, che pure è generica e prudente, come quella degli indirizzi, si concedesse alle regioni un potere simile a quello dato in materia urbanistica, materia rispetto alla quale l'istituto regione è gravemente inadempiente, tanto che in diversi casi i piani regolatori dei comuni attendono anche per 2 o 3 anni prima di essere esaminati. C'è ancora l'esempio delle regioni a statuto speciale, dove le amministrazioni regionali hanno destinato risorse insufficienti al trasporto urbano, concentrando attenzioni e risorse sul trasporto extraurbano e spesso, tra l'altro, sul trasporto privato.

[Ore 17,15, entra in seduta il Sottosegretario Vigneri]

**Presidente Panettoni:** crede che, analogamente a quanto avvenuto nell'esame del punto 4 all'ordine del giorno, data la mancanza di un testo definitivo, sull'argomento in discussione sia possibile solo un confronto preliminare. A questo proposito richiama l'attenzione sul fatto che il decreto legislativo in oggetto viene emanato in attuazione non solo dell'art. 4 della legge 59, ma anche di altre leggi votate dal Parlamento, come l'art. 2 della legge n. 662 ed altre ancora.

Gli enti locali, il Governo non hanno quindi campo libero, ma devono rispettare norme prescrittive. Nella legge delega e nel decreto legislativo c'è una misura di salvaguardia che è stata introdotta: l'intesa obbligatoria tra regioni, e autonomie locali, comuni e province, per quanto concerne la rete minima di servizi.

**Presidente Bianco:** dichiara di avere un'impostazione molto diversa: i comuni non vogliono l'intesa con nessuno nel trasporto urbano, considerato il fatto che sono le collettività amministrate dai sindaci a pagare.