

R O M A 1 9 9 6

CNEL

CONVEGNO

COME CREARE UN CONTESTO
COMPETITIVO PER IL SISTEMA
DELLA MOBILITÀ LOCALE

(VENEZIA, 21 LUGLIO 1995)

PERCORSI

INDICE

<i>Premessa</i>	pag.	5
-----------------------	------	---

APERTURA DEI LAVORI

Mara Rumiz	pag.	9
Massimo Cacciari	”	11
Giuseppe De Rita	”	14
Luigino Busatto	”	20
Giorgio Miani	”	23

I PARTE

“REGOLATORI E REGOLATI”: COME COSTRUIRE CHIAREZZA DI
FUNZIONI E DI RESPONSABILITÀ

Armando Sarti	pag.	31
Sante Perticarò	”	34
Felice Cecchi	”	41
Sante Perticarò	”	47
Marco Ponti	”	49
Sante Perticarò	”	53
Mara Rumiz	”	55
Sante Perticarò	”	59
Sandro Laudi	”	60
Sante Perticarò	”	63
Giuseppe Surrenti	”	64

II PARTE

IL PROGETTO OSSERVATORIO

Mario Collevocchio	pag. 69
Armando Cocuccioni	” 72
Gianni Marchiori	” 75
Enrico Mingardi	” 78
Paolo Malagodi	” 80
Italo Stellon	” 85
Marcello Tuveri	” 89
Paolo Malesani	” 92
Andrea Boitani	” 94
Armando Sarti	” 96

III PARTE

SPERIMENTARE UNA CULTURA PROGETTUALE ED UN LINGUAGGIO NUOVO DELLA MOBILITÀ

Maria Rosa Vittadini	pag. 101
Luigino Busatto	” 102
Nadio Delai	” 105
Maria Rosa Vittadini	” 108
Nadio Delai	” 109
Andrea Pezzoli	” 110
Maria Rosa Vittadini	” 114
Giorgio Schiffer	” 115
Maurizio Tarquini	” 120
Raffaele Bazzoni	” 123
Maria Rosa Vittadini	” 125

CONCLUSIONI

Giancarlo Tesini	pag. 131
------------------------	----------

Premessa

Il presente volume contiene gli atti del convegno promosso dal CNEL, d'intesa con il Comune e la Provincia di Venezia, la Regione Veneto e l'Azienda Consortile Trasporti Veneziani, svoltosi a Venezia il 21 luglio 1995.

Con questo convegno si è inteso tracciare un primo bilancio del lavoro seminariale e di approfondimento, svoltosi presso il CNEL, in particolare nel corso dell'ultimo anno, attorno ai temi della regolazione e della gestione del trasporto e della mobilità nelle aree urbane. Al tempo stesso, il convegno ha voluto rappresentare un'occasione per un confronto di più ampio orizzonte sul vasto fronte delle connessioni tra quei temi (entro cui sta anche quello della mobilità nell'area veneziana) ed i problemi delle condizioni e dei fattori che oggi siano in grado di dotare il paese di reti per la mobilità efficienti e competitive.

La suddivisione del convegno in tre sessioni distinte per temi (i soggetti chiamati a stabilire le regole ed i soggetti gestori del trasporto e della mobilità; il progetto Osservatorio; la sperimentazione di una cultura progettuale ed un nuovo linguaggio della mobilità) e così pure la ricchezza dei contributi arrecati alla discussione, stanno ad indicare lo spessore dei problemi che il convegno di Venezia ha affrontato, che sicuramente meritano continuità ed approfondimento di attenzione, sul piano dell'osservazione, della proposta e della sperimentazione innovativa.

APERTURA DEI LAVORI

MARA RUMIZ, *Assessore ai Trasporti del Comune di Venezia*

Do inizio ai lavori ringraziando tutti gli intervenuti e, soprattutto, il CNEL che ha organizzato questo convegno e che sui temi del trasporto pubblico ci sta seguendo da mesi. Consentitemi quindi di salutare con particolare calore e gratitudine Giuseppe De Rita e Armando Sarti; un ringraziamento cordiale anche a Gustavo Imbellone, che ha lavorato pazientemente con noi giorno dopo giorno.

Quello di oggi non vuole essere un semplice convegno. Vogliamo con questa iniziativa fare il punto sul lavoro condotto presso il CNEL e, soprattutto, stabilire un percorso e avviare una sperimentazione attiva qui, in questo territorio, che parta dalla definizione di un rapporto trasparente tra soggetti regolatori, rappresentati per lo più dagli Enti Locali, e le Aziende. È questo l'obiettivo del nostro lavoro: definire ruoli più chiari tra amministrazioni locali e soggetti gestori.

Voi tutti sapete che soprattutto nel settore dei trasporti c'è sempre stata grande confusione nelle funzioni. C'è stata l'incapacità da parte dei Comuni di esprimere le strategie, gli indirizzi, le funzioni di programmazione e di controllo. Da parte delle Aziende si è, da un lato, supplito a questa assenza invadendo campi non propri quali quello della programmazione, e, dall'altro, definendo livelli gestionali poco mirati a rispondere alle esigenze effettive del cittadino.

Ringrazio ancora una volta il CNEL per aver accettato di fare di Venezia il laboratorio in cui sperimentare nuove regole in base alle qua-

li assegnare a ciascun soggetto responsabilità definite e precise e funzioni chiare, in assoluta trasparenza.

Io credo che su questo tema ci saranno oggi numerosi contributi che ci consentiranno da domani di lavorare con più trasparenza, senza confusione delle parti e non permettendo più alcuna fuga dalle responsabilità.

MASSIMO CACCIARI, *Sindaco di Venezia*

Mi limiterò a poche battute per sottolineare l'importanza del tema in discussione e indicare alcune linee di lavoro che, come amministrazione comunale veneziana, intendiamo proporre a tutti i diversi soggetti interessati al sistema della mobilità locale.

Questo tema ha grosso rilievo per noi: tutte le amministrazioni locali, infatti, giocano gran parte della propria immagine e della propria credibilità su di esso. Ciò avviene sia sotto l'aspetto economico-finanziario (la situazione delle aziende di trasporto permane pericolosissima e non è affatto sotto controllo, per quanto faticosamente a Venezia negli ultimi anni si sia andata risanando); sia perché la qualità del servizio è uno degli aspetti decisivi per il successo o l'insuccesso dell'azione di un'Amministrazione.

A Venezia il problema, se possibile, è ancora più delicato, perché per quella parte della città che è sotto gli occhi di tutto il mondo, al sistema di trasporto pubblico non c'è alternativa. Se funziona, la città in qualche modo si muove; se non funziona, la città non si muove, cioè muore. A Mestre, d'altro canto, la situazione presenta più difficoltà che altrove, in quanto la terraferma veneziana si è sviluppata in modo così dissennato, così al di fuori di ogni disegno, così casualmente da rendere assai improba l'organizzazione di un trasporto pubblico efficace ed efficiente.

Per queste particolari caratteristiche, Venezia è stata considerata giustamente come una specie di laboratorio da parte del CNEL. Come

dire, una volta che risolvessimo il problema della mobilità in questa città, potremmo contare su di un “modello” ancor più facilmente applicabile in altre realtà urbane.

Mi pare essenziale ribadire, a questo punto, che discutere di sistema della mobilità al di fuori di una strategia urbanistica è pressoché impossibile. Viabilità, mobilità sono parti integranti dell'immagine di una città, di una *forma urbis* e da questa occorre partire. L'Amministrazione Comunale di Venezia sta facendo esattamente così, sta cercando, cioè, di affrontare i problemi fondamentali della viabilità cittadina e soprattutto della interconnessione tra traffico di terra e traffico acqueo proprio a partire da una corretta idea della città.

Per quanto riguarda i nodi centrali della strategia su cui occorre puntare, va detto innanzitutto che ci sono delle condizioni di contesto sulle quali va fatta grande chiarezza. È impensabile, ad esempio, che certi livelli di contrattazione si svolgano senza alcuna partecipazione da parte degli amministratori locali. La modalità di contrattazione assolutamente centralistica, secondo cui si svolgono i rinnovi nazionali dei contratti di lavoro, su materie che poi ricadono pesantemente sulle amministrazioni locali, deve cambiare e lo dico a nome di tutti i sindaci delle città metropolitane.

Occorre, poi, ricentrare tutto il sistema e il lavoro delle aziende sul cliente.

In servizi di questo genere, l'autoreferenzialità - precisa caratteristica del passato - deve essere superata. Tutto, nell'organizzazione dell'azienda, nel suo modo di comportarsi e di operare, deve essere ricentrato sul cliente, perché lo scopo è appunto di fornire ad esso un servizio.

Questo significa, tra l'altro, la fine dell'ottica, finora dominante, di un monopolio di fatto e la collocazione sul mercato delle aziende interessate. Il che non comporta, evidentemente, che il servizio pubblico potrà mai essere tale da consentire profitti o simili. L'amministrazione locale, bensì, deve poter essere libera di scegliere tra alternative diverse e quindi l'azienda deve dimostrarsi competitiva rispetto a queste alternative. Tutto ciò, continuando a fornire un servizio di carattere sociale, perciò a certi costi, ecc...

Lungo queste direttrici ci stiamo noi muovendo. Mi pare che negli ultimi anni il Consorzio Trasporti Veneziano sia avanzato sempre più in questa linea, stringendo importanti accordi con il Sindacato. Stiamo inoltre sperimentando forme di integrazione tra il traffico su gomma e quello su rotaia, mediante intese con diversi enti di trasporto, in particolare con le Ferrovie dello Stato.

Un'ultima cosa: malgrado tutti i nostri sforzi, la domanda di mobilità, che è forse il tratto culturalmente caratteristico della nostra epoca, è destinata a crescere con ritmi ed intensità tali che starci dietro sarà estremamente arduo. Ritengo quindi che vada posta, ormai ineludibilmente - e soprattutto per Venezia -, la questione della mobilità immateriale.

Credo che la gente ragioni ormai secondo un "modello di ubiquità" e che tutto ciò che non le permette di "essere ovunque" in tempo reale è sentito come un limite, un impedimento, un disservizio. Man mano questo modello crescerà e allora bisogna incominciare a comprendere, nei nostri discorsi, la mobilità immateriale. È, a mio avviso, un imperativo categorico, se vogliamo davvero ragionare in una prospettiva strategica.

A Venezia, sia pur faticosamente, stiamo cercando di lavorare anche su questo, cooptando nelle nostre elaborazioni in tema di mobilità i soggetti che operano nel campo dell'informatica, delle telecomunicazioni e così via.

GIUSEPPE DE RITA, *Presidente del CNEL*

Da più di due anni il CNEL lavora costantemente e periodicamente con il mondo della mobilità locale, per tentare di mettere a fuoco i problemi che, coloro che hanno responsabilità in quel settore, si trovano a dover risolvere giorno per giorno. È un lavoro di osservatorio e di circuito per cercare di andare avanti.

Una delle proposte più recenti scaturita da queste riunioni periodiche al CNEL, è quella di consolidare questo punto di osservazione, creando un osservatorio che duri altri due anni e vada in profondità sui vari problemi.

Infatti, è un'idea tipica del CNEL in questi ultimi anni di essere la casa dei circuiti degli operatori, piuttosto che l'organo costituzionale di grande consulenza al Parlamento. Ho sempre creduto che il CNEL potesse essere un luogo dove i circuiti operatori, come gli operatori sociali della mobilità e gli operatori della qualità nelle aziende come quelli dei servizi per le grandi reti, potessero lavorare insieme e quindi fare classe dirigente in modo partecipato, in modo unificante, in modo, anche, convergente. Non la grande concertazione di patto sociale tra le forze sociali già esistenti, ma la formazione dei circuiti di classe dirigente nuova, che si riconosce, lavora insieme e concerta anche, se possibile, delle soluzioni.

Questa volontà di fare casa dei circuiti importanti nel Paese e quindi anche casa del circuito di coloro che si occupano di mobilità nelle aree metropolitane, viene dalla consapevolezza, direi quasi ideologica, del fatto che questa società, che per 45-50 anni è stata una società

aperta dove il valore della mobilità era legato al valore ideologico della società aperta, oggi è diventata una società densa e il valore della mobilità non è più così coerente con la società densa, ma deve in qualche modo essere salvaguardato e creato, perché non è più dato spontaneamente.

Anche coloro che non sono accesi sostenitori delle teorie di Popper sanno che la società italiana degli ultimi cinquant'anni è stata una società aperta: si pensi alla proliferazione dei consumi, alla proliferazione della mobilità in orizzontale, della mobilità geografica, alla proliferazione degli imprenditori, alla proliferazione dei poteri. Ognuno ha creato policentrismo del potere e delle realtà di insediamento, policentrismo - che io chiamo politeismo - dei consumi e proliferazione imprenditoriale. Quando si arriva ad avere un imprenditore - industriale, agricolo, commerciale o terziario - ogni sedici persone, la società non è più aperta, la società è densa! Quando si hanno livelli di mobilità in cui anche le autostrade fatte per percorrere lunghe distanze si intasano sulla brevissima distanza - perché ormai la tratta autostradale media è inferiore ai cinquanta chilometri e interi pezzi di autostrada sono quasi delle tangenziali urbane - vuol dire che la società non è più aperta, bensì densa.

È molto difficile pensare che questa sia ancora una società aperta, una società in cui tutto è possibile, in cui si può fare ancora l'imprenditore, in cui si può ancora spingere la gente a fare lavoro indipendente, a mettersi in proprio, a fare il nuovo potere. Certo, Luigi Abete nella sua ultima relazione all'assemblea della Confindustria ha detto: "siamo i sostenitori di una società aperta"; anche Cesare Romiti, nell'ultima intervista su *Liberal*, ha detto: "noi siamo per la società aperta"; ma sono cose vecchie: la società aperta, che io personalmente ho sostenuto per quarant'anni, è qualcosa che ha raggiunto un grado di saturazione e di densità che impone la regolazione e la gestione politica della densità.

Continuare a parlare di: "aperto" o "far da sé", è antistorico, perché affermare questo ancora oggi vorrebbe dire aumentare la densità, e l'incapacità di gestione di questi fenomeni, senza avere cultura per la gestione della società così come essa è. Se si vogliono mantenere spazi di società aperta bisogna saper governare la densità, affinché non diventi vischiosità e non diventi sviluppo zero. Quindi, la gestione della

densità è un elemento essenziale per continuare a mantenere spazi di società aperta; se invece si continua a ipotizzare una società aperta che ormai ha raggiunto livelli di proliferazione troppo alta, si sbaglia.

Questo non è soltanto un discorso “semi-ideologico”: ha una ricaduta immediata anche sulla mobilità territoriale di medio, di lungo e di breve tratto, ed è stato uno degli elementi essenziali della società aperta; anzi, ne è stata quasi la metafora emblematica, insieme alla proliferazione imprenditoriale, alla proliferazione dei soggetti sociali, al policentrismo dei poteri.

La mobilità è stata quasi l'esempio che ognuno poteva far da sé e da solo, dallo sviluppo del trasporto su gomma per le merci con i tanti padroncini dei camioncini e poi dei Tir, fino all'uso dell'auto privata anche nei centri storici più delicati.

L'importante era che tutto fosse aperto e che tutto fosse legato a una definizione personale del fai da te, perché il fai da te è stata la bandiera della società aperta, bandiera che tutti abbiamo usato. Io stesso sono figlio di quella società ma, oggi, c'è un problema della gestione della densità.

La gestione della densità impone tre elementi. Primo: un profondo raccordo con l'innovazione culturale, un profondo raccordo con il territorio e un profondo raccordo con i circuiti di potere, anzi, con una scelta sui circuiti di potere, non sui poteri verticalizzati, ma sui circuiti in orizzontale. In altri termini, gestire una società densa comporta un po' di innovazione culturale, ovvero una cultura collettiva che accetti la regolazione della densità; comporta una cultura collettiva che imponga la gestione della densità come processo di qualità, laddove qualità significa anche la gestione della qualità del servizio, degli onorari, delle tariffe, delle fasce di utenza.

L'innovazione significa anche meccanismo di regolazione, fra pubblico e privato, fra regolazione e gestione, perché una delle cose importanti, ad esempio, nel sistema della mobilità come nella proliferazione imprenditoriale, è proprio il rapporto fra pubblico e privato. Ciò vale per le aziende di trasporto locale, ma anche per le authorities dei grandi servizi nazionali. L'innovazione sta lì e non consiste soltanto nel privatizzare perché è bello mentre mantenere tutto pubblico è brutto. Ormai

c'è il problema del potere politico della regolazione, e la gestione va fatta in un'altra maniera: c'è il problema del rapporto di sperimentazione innovativa di nuove tecnologie, di nuovi modi di essere, di nuovi modi di fare la gestione nei servizi.

Poiché da anni siamo sotto l'incubo del deficit delle imprese di trasporto, dei conti nazionali di trasporto, della mancanza di gestione del settore, etc., abbiamo oggi una cultura collettiva relativamente limitata. Ho visto cosa ha significato l'arrivo di un personaggio delle Ferrovie alle aziende municipali e regionali di Roma, cioè Cesare Vaciago che, da Direttore generale di holding delle Ferrovie, ora fa anche il gestore della metropolitana e dei tram a Roma: è stato un cambiamento di cultura. Proveniente da un'esperienza molto particolare, dopo anni in Montedison e anni al Censis, è portatore di una cultura totalmente diversa, che gli ha permesso un cambiamento culturale del discorso.

Ma quanti operatori, oggi, hanno questa capacità?

Molto spesso ho partecipato a riunioni e sentito quanta voglia di sperimentazione e di innovazione culturale ci sia ma ho sentito anche le bardature, le fatiche e i condizionamenti che ci sono. C'è bisogno di innovazione culturale su questo punto, altrimenti la gestione della densità in materia di mobilità urbana sarà impossibile con l'attuale cultura. Non dico che si debba passare all'immateriale: la materialità è un condizionamento profondo della voglia di ubiquità di cui parlava Massimo Cacciari; però, se dopodomani la prospettiva è immateriale, dobbiamo intanto innovare il materiale. Dunque, la mobilità materiale è il nostro problema e significherà la qualità della vita del sistema italiano nei prossimi anni.

Uno dei problemi su cui ho avuto più polemiche con la città di Venezia è stato la vicenda Expò, che per me rappresentava appunto la sperimentazione della gestione della densità, anche in modo immateriale, perché se non si ha cultura della densità, la mobilità urbana scoppia. Altro punto fondamentale è che questa innovazione culturale non è valida dappertutto. Va legata a processi veri sul territorio e alla cultura del territorio.

Pertanto, è emblematica la scelta di Venezia come partner privilegiato del CNEL per i problemi della mobilità urbana: Venezia è tutta

speciale, con una densità superiore a qualsiasi altra città italiana, tanto che nel duro scontro sull'Expò ha cercato delle soluzioni al problema della gestione della densità, dal numero chiuso, alla carta di ingresso, al magnete su tessera, all'immateriale virtuale dentro al magnete. Ma non è solo perché Venezia ha un rapporto così pregnante, simbolicamente e concretamente, con la realtà della densità e la sua gestione fatta anche di innovazione culturale, bensì perché Venezia è l'emblema del primato del territorio su ogni altra cosa.

Gestire la densità della mobilità sociale significa avere una cultura del territorio, significa avere una *forma urbis*, significa sapere che cosa si vuole, non gestire rincorrendo dei flussi, ma riprendendo il possesso della forma urbana e la capacità urbanistica di guardare la città, altrimenti è soltanto un fatto tecnico. Bisogna avere un'idea di che cosa fare della città e, non a caso, a Roma il problema dell'Atac è stato quello di gestire i parcheggi di varco sul raccordo anulare, prendendo la città nella sua dimensione circolare.

Se la prima scelta per gestire la densità è l'innovazione culturale, la seconda scelta diventa, quindi, il territorio, pur senza sembrare dei nostalgici dell'urbanistica. Oggi, chiunque faccia cultura della densità si deve porre un problema di territorio e di cultura del territorio.

Terzo ed ultimo punto: bisogna fare innovazione culturale facendo attenzione al territorio e ai circuiti. Una società densa ha bisogno di policentrismo dei poteri; la gestione di tutte le variabili, in una società densa, non è riconducibile ad una verticalizzazione del potere, all'elezione diretta del presidente del Consiglio, della Repubblica, della Camera, dei Vigili del Fuoco o del Consiglio distrettuale scolastico.

Una società densa vive di responsabilità intermedie, non di responsabilità verticalizzate.

Ma se vive di responsabilità intermedie, se vive di policentrismo dei poteri, se vive di poliarchia - come amo dire - il vero problema è capire dove stanno i circuiti che fanno policentrismo del potere, che fanno dimensione di responsabilità intermedie, che non siano la Confindustria, la Cgil o la Confartigianato; sono anche quelle ma, se è vera la responsabilità del territorio in termini di innovazione con i circuiti dei singoli operatori messi a gestione della densità, allora la responsabilità

non è intermedia e la poliarchia non è affidata agli organi intermedi che già oggi sono sul tappeto.

Lo dice uno come me che presiede un organismo come il CNEL dove sono presenti Cgil, Cisl Uil, Confindustria e Confcommercio: il vero policentrismo viene dal circuito degli operatori della mobilità sociale, della qualità della produzione di impresa o della qualità dei servizi nazionali di rete oppure viene dal circuito dei grandi operatori della sanità. Un'impostazione di questo genere significa andare in orizzontale rispetto ad assunzioni di responsabilità del sindacato o degli industriali che non accettano altra rappresentanza codificata oltre le loro. Allora questa è la sfida che il CNEL vuole tentare in questo periodo: creare un insieme di circuiti di responsabilità intermedia che facciano gestione della densità a tutti i livelli e in tutte le realtà. Il tipo di responsabilità che da due anni stiamo sviluppando insieme non è solo quella di fare, ogni tanto, un convegno, bensì quella di fare un circuito, quello dei gestori della mobilità urbana, che rientri in una filosofia della gestione della densità senza la quale non c'è futuro per questo paese. C'è solo un futuro di intasamento, di vischiosità, di ingorgo e di stasi se si insiste col "fai da te" che favorisce la libertà di impresa e di consumo.

LUIGINO BUSATTO, *Presidente della Provincia di Venezia*

Credo anch'io come il prof. De Rita che mi ha preceduto, che quella di Venezia sia un'area cruciale che può essere veramente un laboratorio, un paradigma. Qui abbiamo un'interconnessione di tutti i modi della mobilità: da quelli su strada, su gomma o rotaia, a quelli d'acqua, per mare. Venezia è situata tra mare e terra e questa sua specificità particolare può essere certamente oggetto di studio e di sperimentazione anche per un certo sistema particolare di mobilità che, proprio perché contiene queste caratterizzazioni, può essere emblematico.

Ma Venezia ha poi molte altre particolarità. Quella di essere città "unica" al mondo e con una forte domanda di accessibilità di diversificazione dei punti di accesso. Ha un forte pendolarismo, anche di lavoro (con 28.000 arrivi quotidiani nelle sole prime ore del mattino) ed un flusso turistico che guarda alla città, ma anche alla gronda lagunare e a tutto quello che è intorno ad essa (pensiamo a cosa vuol dire questo sotto il profilo della mobilità con il riversarsi sulle nostre spiagge di alcuni milioni di turisti nei soli mesi estivi). C'è poi la particolarità di una specificità dell'insediamento produttivo e abitativo dell'area veneziana, simile a quello del Veneto, di un'economia diffusa sul territorio. Questo ha comportato, uno straordinario consumo di territorio, che non ha soluzione di continuità tra una città e l'altra, tra un paese e l'altro: è molto difficile stabilire dove finisca il contesto urbano e dove inizi quello extraurbano, con un policentrismo davvero singolare che, a volte separa i nostri paesi solo di nome, ma li interconnette di fatto.

Ed ancora, c'è una diffusione straordinaria d'imprenditoria e di aree produttive ed artigianali, ogni paese ha la sua, con la conseguenza che di fatto la mobilità ne è moltiplicata. Ed il tutto accade accanto ad una notevole diffusione di testimonianze del passato dal punto di vista architettonico e artistico che incentiva la mobilità: pensiamo alle nostre piazze, ai centri minori, alle vite che sorgono sul nostro territorio. Infine c'è un'articolazione diffusa dei servizi: penso ad esempio alle strutture ospedaliere distanti pochissimi chilometri le une dalle altre, ma anche agli impianti sportivi, alle scuole superiori e così via.

Insisto su questi elementi perché questo è il "contesto", questa la "densità" della quale parlava il prof. De Rita e che, come amministratori pubblici, abbiamo sempre in mente. Come ci ha indicato un recente studio dei nostri uffici, abbiamo un incredibile rapporto tra veicoli e lunghezza delle strade, pari ad un'auto ogni sei metri. Capite cosa vuol dire questo in termini d'intasamento e quanto forte sia la domanda di infrastrutture e di strade; capite cosa significa per il nostro territorio.

Contestualizzare questo discorso ci porta al secondo punto sul quale vorrei proporre la riflessione: l'area metropolitana e la Città Metropolitana, rispetto alle quali sul terreno della mobilità in un contesto competitivo è uno dei campi più veri in cui cimentarsi. Non penso che la via normativa sia oggi la via più giusta per costruire quest'ipotesi di città metropolitana; penso piuttosto che sia necessario operare a livello di servizi, e quello della mobilità sia indispensabile perché dalla mobilità degli uomini e delle merci si costruisce l'interscambio economico, sociale, culturale; perché quando è agevole ed integrata incentiva il mercato ed il commercio e, quindi, lo sviluppo. Per tutto ciò, a mio avviso, è questo uno dei terreni concreti sui quali dobbiamo impegnarci a lavorare anche in vista della formazione di una Città Metropolitana che, prima ancora che normata sulla carta e divenire quindi rappresentativa dei cittadini, è e deve essere costruzione "del basso" attraverso un forte raccordo tra le realtà comunali sui problemi concreti e sui servizi.

Il terzo punto sul quale vorrei soffermarmi è un problema delicato e cruciale per il futuro di Venezia e, credo, con grandi riflessi rispetto alla sua provincia. Il prof. De Rita ha fatto riferimento all'esperienza dell'Expò. Possiamo avere su questa tutte le idee che abbiamo avuto al

riguardo, ma sta di fatto che il modo con cui è stata presentata e quello con cui è stata cassata forse non ci hanno fatto capire la pregnanza del problema rappresentato. Oggi, in questa realtà così ricca di infrastrutture, di produttività, di centri abitati, di patrimonio culturale ed architettonico, si corre il rischio, anzi il paradosso, dell'isolamento e della separatezza. Il paradosso: Venezia che ha rappresentato per secoli il centro strategico di scambi e di commerci, e quindi una grandissima e ricchissima rete di mobilità sulla quale ha fondato le sue fortune, oggi rischia di, o lo è già, essere tagliata fuori dai circuiti economici, finanziari ed imprenditoriali delle grandi ed emergenti realtà urbane concorrenti del Nordest. Proprio per la specificità, la particolarità, la delicatezza di questa città siamo stati bloccati nelle scelte e non abbiamo trovato modo di collegarci con tutto il resto del Veneto.

Oggi il Veneto corre molto più forte di noi e ci lascia indietro. Rischiamo di vedere Venezia ridotta a monumento museale, a comunità consumata dall'acqua e da quel turismo "mordi e fuggi" che oggi è tanto di moda. Voglio porre questo problema perché credo che Venezia, la sua provincia, il Veneto debbano tornare ad essere il sottosistema integrato ed unitario di un tempo, proiettato verso l'Europa e verso l'Est. Il tema della mobilità deve affrontare anche queste tematiche, deve contenerle. Occorre la compartecipazione dei diversi soggetti pubblici e privati locali e nazionali: come autorità di bacino, l'Ente Provincia - d'intesa con gli Enti Locali - può svolgere un ruolo di coordinamento, certamente con Venezia, ma altrettanto certamente in una prospettiva di area metropolitana. Ribadisco qui la ferma volontà della Provincia d'agire, d'intervenire, di trovare risposta ai problemi.

Una volontà che è "politica", che certamente si manifesta nel confronto aperto, nel dibattito, nei convegni e nello studio, ma che soprattutto vuole essere concretezza nelle decisioni. Dobbiamo oggi assumerci con urgenza impegni scanditi nel tempo, dobbiamo cercare risorse e finanziamenti, dobbiamo aprire tavoli e stabilire accordi di programma che devono poi essere onorati.

Solo così il confronto sarà costruttivo, sarà confronto del "fare" e non solo del "dire".

GIORGIO MIANI, *Direttore Generale ACTV*

Il contributo che l'ACTV vuol dare a questo dibattito è un contributo di fare. Vorrei innanzitutto richiamare la vostra attenzione sul tema di questa iniziativa (anzi di questo Osservatorio). Dare più competitività al sistema dei servizi di mobilità locale (cioè legati ad un certo ambito territoriale), è un problema complesso e difficile.

Per fare, (perché poi il successo delle nuove proposte si misura proprio sulla base delle cose che si riescono concretamente a realizzare) ci sono due condizioni fondamentali: creare le condizioni per fare (e quindi darsi un metodo per fare). Per poter creare le condizioni per fare esistono due problemi: creare delle condizioni generali e creare delle condizioni specifiche. Per l'aspetto delle condizioni generali, i problemi principali li sta affrontando questo tavolo istituzionale del CNEL che, mettendo a disposizione la sua neutralità ed il suo profilo istituzionale, compone degli interessi che sono forti in questo ambito. Facendo una scelta di lavorare con un meccanismo di Osservatorio, tra l'altro, porta una forte innovazione nell'approccio a questi problemi superando la cultura burocratica delle norme e delle regole, rovesciando l'approccio tradizionale; si pone al regolato il problema di tendere al comportamento manageriale, proponendo, al regolatore una sorta di "balletto di regole" che devono sicuramente rimanere certe, ma devono anche, nella sperimentazione, avere la capacità del divenire. La formula dell'Osservatorio, perciò, che parte dal problema e costruisce soluzioni e risposte per porsi successivamente il problema di dare norme e leggi, è una formula sicuramente molto innovativa.

L'Osservatorio ha subito puntato alla chiara divisione tra regolati e regolatori. Si sono fisicamente costituiti, presso il CNEL, due tavoli e sono stati chiamati a questi tavoli tutti i soggetti attori. Si è trattato, peraltro, di una cosa complessa (e basterebbe, per rendersene conto, elencare i regolatori ed i regolati coinvolti: una popolazione multipla e complessa di soggetti); è un problema cancellare l'azione mantenendo la divisione dei ruoli con dei meccanismi che poi, ne garantiscono, nel fare, l'integrazione.

Altro obiettivo che questo Osservatorio si pone è l'avvio di un progetto culturale (ne parleremo nella terza sessione) articolato in aspetti progettuali, processuali, soggettuali. Prima, quando il Presidente De Rita richiamava l'aspetto della cultura, citava Roma come un esempio di innovazione e di cultura di fare. Io non credo che Roma sia un caso isolato: nelle aziende la cultura di fare c'è; a Roma la vera novità è stata rendere questa capacità di fare esplicita attraverso un'operazione di concentrazione di poteri e quindi di possibilità di fare in maniera diretta.

Nella misura in cui Comune, Provincia e Regione sposino queste scelte CNEL facendole proprie, le condizioni generali per poter fare credo ci siano tutte.

Esistono però poi, anche delle condizioni specifiche per fare. Due sembrano essenziali: avere le risorse e riuscire ad organizzarle comunemente. Per ciò che attiene le risorse, il problema è di andare ad acquisire know how, competenze, esperienze dove ci sono. Sembra una cosa semplice, ma in effetti, invece, queste tre tipologie di risorse sono oggi disperse e probabilmente indisponibili. Proviamo a pensare, ad esempio ai meccanismi di funzionamento delle amministrazioni locali, che sono tutte incentrate sulla parcellizzazione e la verticalizzazione dei processi; per sfilare queste risorse, già in quell'ambito, (e costituisce riferimento unico chi governa) non è una cosa semplice.

Il fatto che l'azienda - la ACTV - abbia operato per molti anni su un territorio circa coincidente con quello dell'area metropolitana, consente di avere un nucleo di risorse di partenza importante: c'è disponibilità di know how, acquisito sul territorio, di cultura del fare, che è tipica di un'azienda che deve erogare un servizio; ci sono competenze

gestionali tipiche del regolato e quelle pianificatorie e programmatiche tipiche dei regolatori. Nelle aziende queste ultime competenze - giustamente prima l'assessore lo richiamava - si sono sviluppate impropriamente, nella necessità di garantire un servizio anche in assenza di efficaci indirizzi e regole.

Allora partiamo dai nuclei esistenti: favoriamo l'accrescimento cooptando le risorse disperse nei regolati e nei regolatori.

C'è questo processo, quindi, di organizzazione e di strutturazione delle risorse. Un processo che deve essere graduale e flessibile; un processo che, all'avvio, ha il problema di superare le diffidenze. Le risorse dell'azienda, per esempio, appartengono ad una parte del sistema di mobilità e quindi non possono essere messe al servizio dell'intero sistema senza avere eliminato il rischio che esse possano impropriamente favorire lo sviluppo squilibrato del loro sistema di appartenenza.

Progressivamente bisognerà considerare di espianarle dall'azienda. La coerenza con cui questo nucleo di risorse aggregate riuscirà a tradurre in fatti gli indirizzi dei regolatori, sarà la reale chiave di successo di un organismo di questo tipo. E non ha importanza poi, l'organizzazione formale di questo nucleo, che è un nucleo di fare, nucleo che potrà avere un'organizzazione labile: l'organizzazione definitiva (anche in forma societaria indipendente) prenderà consistenza mano a mano, nella misura in cui si afferma un funzionamento.

L'ACTV in questo quadro offre un contributo: dopo un articolato confronto con le organizzazioni sindacali confederali ha siglato, proprio questa settimana, una dichiarazione di intenti comuni che è riportata a questo tavolo. Cerchiamo di dare il nostro contributo per quanto ci è possibile fare, rispettando il nostro ambito di competenza.

Dunque condizioni generali e condizioni specifiche per fare. Una volta che queste due condizioni siano state acquisite, il problema è poi quello di fare realmente. Per fare realmente occorre realmente la capacità di procedere con metodo e lucidità. Non si tratta di fare un piano, né di fare grandi investimenti, ma bisogna lavorare con quello che c'è, partendo dalle attività pianificatorie già in atto - qui ovviamente il riferimento che faceva il Sindaco Cacciari all'aspetto urbanistico è fondamentale -.

È necessario rimescolare le carte e il risultato complessivo deve essere (in quell'ambito territoriale), riempire i buchi, ridare i ruoli e, a questo punto, verificare un risultato complessivo che sia più competitivo di quello precedente.

Sotto il profilo sequenziale ci sono una serie di attività da fare. C'è da acquisire il quadro pianificatorio delle iniziative del sistema, non di parti di sistema; c'è da fotografare la mobilità esistente in termini di sistemi e vedere cosa c'è sul territorio, cosa c'è in termini di offerta, in termini di linee ferroviarie, di centri di sosta e di centri di scambio, in termini di sistemi di regolazione e di indirizzamento del traffico stradale sulle strade. C'è da progettare la futura domanda di mobilità (e qui vale il richiamo del Sindaco che ci ricordava che l'incremento previsto per il futuro della mobilità non potrà essere soddisfatto solo con mezzi tradizionali): in particolare bisognerà quindi decidere come la futura domanda potrà venir soddisfatta ricorrendo ai mezzi immateriali. C'è poi una riprogettazione sistemica accurata nell'ambito territoriale. Relativamente a questo punto abbiamo fatto una proposta (sull'asta Venezia-Treviso trovate la proposta nella cartellina) concreta di procedimento, che ha delle sequenze precise: occorre ricordare che sull'asta non si è mai progettata la mobilità in maniera sistemica, ma ogni sottosistema è andato per conto suo. Quindi c'è il problema di definire e tarare qualitativamente l'offerta di trasporto, perché non si può pensare solo all'aspetto quantitativo; anche qualitativamente il trasporto collettivo deve avere una sua efficacia!

Se il treno ha l'aria condizionata e l'autobus no, oppure esistono altre condizioni che non pongono le due modalità sullo stesso piano, alla fine poi non si determina il mix modale voluto. Bisogna definire il sistema delle infrastrutture, quelle esistenti e quelle che non sono in essere, senza pensare che ce ne siano tante altre, e le relative stazioni di fermata; bisogna definire i punti di interscambio nodale con i relativi servizi. Se si vuole infatti fare un punto di interscambio, ma non si pensa al parcheggio, all'acquisto del titolo di viaggio polifunzionale, all'informazione sul servizio, praticamente non si fa un discorso serio sull'interscambio e quindi l'interscambio tra il mezzo di trasporto collettivo e i mezzi di trasporto individuali non si realizza. Bisogna definire le infrastrutture di sosta; bisogna definire i sistemi di controllo e regolazione

della circolazione, in particolare partendo dal trasporto collettivo: perché il trasporto collettivo sappiamo dove va e con quale cadenza, quindi oggi esistono i sistemi per controllarlo e per garantire che quel servizio sia efficace.

Poi bisogna definire dei sistemi di prioritizzazione del trasporto collettivo, perché il trasporto collettivo deve passare prima: corsie preferenziali e di dissuasione del trasporto individuale e quindi meccanismi di “road pricing”, “park pricing”, “aree a traffico limitato” e “aree pedonali”. Quindi definire i sistemi di informazione alla clientela; orari di passaggio alle fermate, tariffe. Infine, la definizione di un sistema tariffario integrato, che viene alla fine, ma è un’aspetto fondamentale della riprogettazione.

Nell’ambito tariffario si tratta di fare scelte forti, perché l’utente deve poter usare un solo titolo di viaggio, abilitato o unificato, ma globalmente i trasporti collettivi pubblici devono introitare, agendo sulla tariffa, la stessa cifra complessiva del sistema precedente, perché il sistema pubblico non si può permettere, in questo nuovo disegno, di trovarsi poi con le tasche ancora più vuote.

E ancora, sulle riduzioni di servizio, bisogna superare gli egoismi. Se l’ACTV deve, nel futuro, cessare di fare il servizio su gomma tra Mestre e Venezia, come dovrà farlo? Io sono convinto che il servizio su ferro sia più efficace: dovremo trovare delle compensazioni a questa cessione. Ma i buchi sono tali e le competenze che si rilasciano sono tali che non ci sarà problema a superare questi egoismi se si lavora in un’ottica non egoistica, ma generale, in un’ottica di sistema e non di sottosistema.

Fatta questa ri-progettazione, poi bisogna lavorare con le tecniche del project management: bisogna individuare le fasi in maniera chiara, alcune possono partire prima, ad esempio quelle tariffarie, altre dovranno partire dopo, perché certi punti di interscambio avranno bisogno delle licenze, delle risorse economiche. Dovremo definire chiaramente e formalmente il rapporto tra regolatori e regolati e dobbiamo pensare a monitorare questi progetti perché gran parte del fare cade sul fatto che, una volta partiti, poi ci si smarrisce o perché le risorse finanziarie diminuiscono o perché nel percorso avviene qualcosa.

Quindi un vero e proprio monitoraggio del soggetto realizzando il rilievo continuo dell'analisi della domanda servita, origine e destinazione, motivo e frequenza dello spostamento. Bisogna cambiare la mentalità delle aziende che oggi non dedicano risorse, né hanno metodo per queste rilevazioni. La sfida è di portare le aziende ad esaltare questa continua correlazione tra domanda ed offerta.

Nella cartellina troverete la proposta di metodo a cui ora ho accennato, esposta in maniera molto articolata: io penso che nello scenario e nelle premesse esposte si possa cominciare a fare, anche in un ambiente complesso (come quello dei servizi di mobilità locale), pieno di egoismi, pieno di interessi. L'importante è partire dalla constatazione che una progettazione di sistema, di fatto, non c'è mai stata, e procedere "con metodo" ad una vera e propria ri-progettazione di tutti i sottosistemi che, di fatto, sono andati per anni per conto proprio.

I PARTE

**“REGOLATORI E REGOLATI”: COME COSTRUIRE
CHIAREZZA DI FUNZIONI E DI RESPONSABILITÀ**

ARMANDO SARTI, *Presidente Commissione Autonomie Locali e Regioni del CNEL*

Il tema di questa seconda parte della mattinata è: “Regolatori e regolati”: come costruire chiarezza di “funzioni e di responsabilità”. Vorremmo condurre un dibattito serrato, mirato; un vero confronto.

Credo infatti che il confronto sia necessario, come d'altra, parte hanno sottolineato gli interventi precedenti. Noto anche che la discussione si caratterizza per lucidità ed ampiezza di vedute. Ci sono stati interventi che, come si dice, sono interventi di grande respiro.

Io partirei, ponendo un quesito molto essenziale: la collettività nazionale fin'ora quanto ha speso nel campo del trasporto? A prescindere ora dal calcolo di quanto la collettività abbia pagato in termini di disservizi, di abbassamento del livello produttivo e dell'efficienza del sistema, della antieconomicità di certe situazioni, siamo in grado di quantificare le risorse direttamente investite per coprire i disavanzi delle aziende? Troveremmo di certo una somma immane! Il discorso si farebbe arduo se noi dicessimo che dentro questa somma ci sono responsabilità soggettive. Come ben si sa, ognuno rinvia le responsabilità ai livelli superiori e trova così rifugio nei propri limiti aziendali, organizzativi, strategici. Io credo che questa questione ci porterebbe a misurarci con il dato delle responsabilità di ciascuno. Non perché dentro questa generale affermazione stia un dato di buon senso, ma perché questa è la pura verità. Noi non abbiamo cioè avuto gli argini rappresentati dagli indicatori dentro i quali preliminarmente si doveva restare. Accade che ogni

azienda, tanto più negli ultimi anni, alza giustamente la bandiera del recupero della produttività, del riordino dell'organizzazione, ma la alza rispetto al tragitto che ha fatto dalle condizioni da cui è partita, non rispetto ad un modello ottimale, anche realistico, non dico un modello ottimale puramente teorico, ma un modello ottimale realistico dentro il quale l'azienda fosse chiamata a collocare la sua azione.

Erano quelli i servizi da dare, quelli i costi da subire, quella l'organizzazione? Una ricerca di questo tipo probabilmente porterebbe al fatto che ogni impresa, privata o pubblica, ha dei recuperi. Si tratta di un dato difficilmente confutabile, ma si vuole qui sottolineare che non può esserci rapporto fra quantità delle somme destinate dalle collettività, i servizi resi, le diseconomie che si sono avute. Se noi non partiamo da questo rapporto - il che significa la divisione più netta fra regolatori e regolati con un criterio di separazione fra le responsabilità del regolatore e le responsabilità del regolato -, è difficile dare una logica ai passi futuri. Se, cioè, le grandi organizzazioni nazionali di categoria e quelle sindacali non tentano di introdurre, sempre più organicamente, come stanno iniziando a fare, un quadro coerente e vincolante di regole sarà difficile voltare pagina. Fa parte di un passato che pesa come un macigno, il tipo di vertenza per avere le somme che il governo deve assicurare in quanto le aveva promesse ed erano impegnate e le dà in ritardo con tutta una serie di diseconomie. Dentro questo, come si fa a misurare quali passi in avanti si dovevano fare e quali passi in avanti si sono poi realmente compiuti?

Questi interrogativi li pone una persona come me che ha vissuto anni di esperienza, anche stupenda, che mi ha lasciato tantissime cose positive, alla Confederazione della CISPEL. Dico queste cose, non volendo assolutamente prescindere dalle responsabilità.

Ho letto pochi giorni fa un documento che il CNEL ha predisposto sulla misurazione dell'azione amministrativa e ho letto che Massimo Giannini era l'autore anche dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità. Mi permetto di rammentare che queste tre parole chiave, erano state prospettate dalla CISPEL in quegli anni e a proposito delle aziende municipalizzate, è utile ricordare che per esse - unico fatto in tutta la storia repubblicana italiana - è stata introdotta una norma di legge del

1976 diceva che non possono più essere costituite aziende municipalizzate, né altre società possono essere trasformate in aziende municipalizzate.

Sapete quale era la sensibilità del Parlamento che decise una norma simile? Accadde questo perché il direttore dell'azienda trasporti di Palermo aveva avuto una liquidazione di 120 milioni e a quel tipo di liquidazione corrispondeva un dato di degrado considerato dal Parlamento talmente drammatico che il Parlamento stesso ha deciso così. È da lì che nacque un tentativo di riscossa del settore che, a mio parere, si è anche verificato in più settori, compreso quello dei trasporti. Però va riconosciuto che la tensione del recupero del risanamento e della produttività è lunghissima, anche altalenante.

La mia conclusione è questa. Guardando il bilancio del Comune di Roma ci siamo chiesti come mai Roma, che pure ha 28.000 dipendenti, ha un'incidenza del personale, sul totale delle spese, fatte cento tutte le spese del Comune, solo del 27%. Come mai? Abbiamo detto che certo mancano a Roma 4 o 5 mila persone, ma gli altri grandi Comuni hanno un'incidenza del 39-40%. Sapete qual è il mistero? Se uno osserva le prime sei cifre è che Roma ha, fra le spese, duemila miliardi di trasferimenti, di cui il 70%, sono per il settore dei trasporti, cioè i trasferimenti ai trasporti sono superiori, come somma trasferita, di tutto il costo del personale del Comune di Roma. Negli ultimi dieci anni Roma ha trasferito quote gigantesche e il bilancio è minato dalla situazione dei trasporti.

Allora, se noi andassimo ad esaminare le responsabilità, troveremo che le prime sono quelle del Comune, quelle che ha ricordato anche il Sindaco Cacciari. Quale elemento di cornice c'è se il livello urbanistico è un livello del tipo che conosciamo tutti? Quali sono le condizioni, dentro le quali il Comune ha tenuto le politiche tariffarie dell'azienda? Non può non aggiungersi al tempo stesso che dentro queste condizioni c'è anche la condizione dell'azienda, dei suoi vincoli, dei suoi limiti, anche della sua conduzione.

SANTE PERTICARO, *Presidente Commissione Trasporti della Camera dei Deputati*

Vorrei, prima di tutto, fare il punto della situazione dal punto di vista del legislatore, dal punto di vista del Parlamento, con riferimento all'attività legislativa in corso. Innanzi tutto c'è un dato di partenza, a mio avviso, da cui non si può prescindere, che è costituito dall'esigenza, che negli ultimi anni si è fatta particolarmente pressante, di migliorare la qualità dei servizi di trasporto locale, garantendo all'utenza standards comparabili a quelli dei paesi europei più avanzati, allo stesso tempo riducendo sprechi e inefficienze.

Se c'è una grande verità in questo nostro paese, che in qualche modo contrassegna anche le particolari tensioni sociali di questi giorni nel settore dei trasporti, è il fatto che, in questo settore, come in tanti altri, ma forse più in questo, noi siamo nel mezzo di una fase di trasformazione da un sistema sostanzialmente protetto e garantito (giuridicamente, da un lato, e dalla spesa pubblica, dall'altro), che ha determinato uno sganciamento tra qualità del servizio prestato, costo e prestazioni complessive, ad una fase nuova, contrassegnata da una Comunità Economica Europea che - finalmente - comincia a svolgere la propria funzione e da uno stato complessivo della finanza pubblica che tutti conosciamo, quindi uno stato della finanza pubblica che obbliga ad un ritorno di efficienza e di costi comparabili. Tutto questo, naturalmente, su un sistema che fa qualche difficoltà a comprendere con velocità che questa è la fase che l'Italia sta attraversando e quello è l'obiettivo verso cui si deve tendere.

Su questo si innescano tutta una serie di problematiche, ma vorrei dire che questa tendenza è ormai incontrovertibile nei servizi di pubblica utilità, in particolare nei servizi di trasporto. Vari soggetti sono chiamati a svolgere la propria funzione per garantire in maniera, la più indolore possibile, questo passaggio: c'è un ruolo delle aziende; un ruolo degli operatori politici; un ruolo importante del sindacato e di tutti noi, che dobbiamo fare la nostra parte per giungere a questo obiettivo finale.

La grave situazione del trasporto nel nostro paese è a tutti nota. Per dirla in breve, la particolarità italiana, rispetto ai paesi concorrenti europei, è rappresentata dall'alto grado di congestione della rete viaria autostradale, per la netta prevalenza del trasporto su gomma rispetto alle altre modalità. A ciò deve aggiungersi la situazione particolarmente preoccupante delle aree metropolitane e dei centri urbani maggiori, dove i servizi di trasporto pubblico sono, salvo rare eccezioni, largamente inadeguati rispetto alle richieste dell'utenza e comunque molto costosi per le finanze pubbliche.

Il dato complessivo del disavanzo delle aziende di trasporto pubblico locale si aggira ormai attorno ai 16.000 miliardi, di entità largamente superiore è poi la stima dei costi in termini di diseconomie di sprechi di risorse, di aumento dell'inquinamento e di peggioramento della qualità della vita, complessivamente pagati dalla collettività per l'insufficiente livello, appunto, del sistema dei trasporti. D'altra parte è evidente che il nostro paese subirebbe gravissimi pregiudizi, per ciò che attiene alle sue prospettive di sviluppo, qualora non si provvedesse ad un ammodernamento delle infrastrutture e ad un adeguamento, in primo luogo sotto l'aspetto normativo, dell'assetto del sistema dei trasporti. Sotto questo profilo diventa, quindi, indispensabile affrontare il problema del miglioramento della qualità gestionale e dell'efficienza delle aziende e delle imprese di trasporto.

È ormai assodato, da questo punto di vista, che tali obiettivi non potranno raggiungersi, se non si distinguerà nettamente l'ambito dell'intervento proprio della politica da quello specifico della gestione. Ciò implica che vi debba essere il pieno riconoscimento, da parte della politica, dell'autonomia della sfera riservata alla responsabilità del management delle imprese.

Contestualmente, va però chiarito quale sia l'ambito di competenza propria della politica. A questo proposito intendo chiaramente affermare di non condividere la tesi per cui la politica dovrebbe ritirarsi addirittura al punto tale da annullarsi. Non intendo certo ignorare le cause che possono aver indotto tanti comuni cittadini, ma anche autorevoli studiosi, ad affermare l'obiettivo di un massiccio ridimensionamento della politica e di una riscoperta del mercato che, in alcuni casi, appare, se non parossistica, almeno semplicistica. Fra le altre, mi limito a ricordare, oltre agli episodi di malcostume che emergono sempre più numerosi, l'esigenza di contenere le spese pubbliche e di aumentare le entrate, cui è connessa la prospettiva della privatizzazione di imprese già appartenenti al settore pubblico.

Ciò non toglie che quello dei trasporti e della mobilità, rappresenta il classico caso di servizio pubblico, in cui sono talmente evidenti ed insopprimibili le caratteristiche sociali, da imporre, non solo da consentire quindi, l'adozione di precise scelte da parte della politica. Si tratta, perciò, di definire un quadro da tradurre poi concretamente sul piano normativo - farò poi una proposta di ragionamento - e successivamente su quello operativo che consenta al soggetto politico competente ai diversi livelli, da quello nazionale, per le parti di sua responsabilità, a quello locale, di definire le opzioni fondamentali in ordine alle priorità da privilegiare, sia in termini di modalità dei trasporti, che di quantità e qualità dei servizi da erogare, nonché riguardo all'utilizzo delle risorse.

Per la prestazione dei servizi, va invece introdotta la più ampia liberalizzazione che le condizioni concrete del mercato consentono, allo scopo di favorire la realizzazione di un contesto competitivo, come è appunto affermato nel titolo di questo nostro convegno.

In sostanza, a mio giudizio, non si può pretendere di affidare ad una sorta di autoregolamentazione del mercato la programmazione e la individuazione degli obiettivi fondamentali in materia di mobilità locale e di trasporto generale. Senza adeguate garanzie, finirebbe, infatti, per imporsi la logica di impresa, che si tradurrebbe, come spesso accade - direi quasi per definizione -, nella prevalenza degli interessi propri dei soggetti esercenti i servizi rispetto a quelli dell'utenza. Il risultato sarebbe quello di favorire una prevedibile lievitazione dei prezzi dei ser-

vizi offerti e, contemporaneamente, di non disporre di alcuna garanzia per ciò che attiene al miglioramento della qualità dei servizi stessi.

Si tratta, allora, di individuare gli strumenti e le procedure idonee a tradurre concretamente la distinzione fra momento politico e momento gestionale cui ho fatto riferimento.

Il legislatore sta concretamente lavorando, in questo periodo, per definire percorsi adeguati a raggiungere gli obiettivi cui ho accennato. Si discute, in particolare, sull'esperienza rappresentata dai contratti di programma e di servizio. Si tratta di strumenti, mutuati da altri paesi, in particolare dalla Francia, che dovrebbero contenere, sulla base di un atto di concessione e/o di una convenzione che ne costituiscono l'imprescindibile premessa, gli elementi fondamentali del rapporto fra ente pubblico e impresa che eroga il servizio. Il contenuto tipico dei suddetti contratti è quindi costituito dalla individuazione della quantità e della qualità dei servizi (...) dai reciproci impegni di ordine finanziario, dalle sanzioni da applicare nel caso di inadempimento, dai termini e dalle modalità per il rinnovo e l'aggiornamento dei contratti stessi. Il caso tipico, in proposito, è costituito, in Italia, dai contratti di programma e di servizio stipulati dal Ministero dei Trasporti con le Ferrovie dello Stato. Si tratta, peraltro, di un'esperienza a dir poco controversa, stante il fatto che, anche adesso, nonostante ripetute sollecitazioni, le bozze dei suddetti contratti non sono state ancora trasmesse al Parlamento, per cui c'è anche una difficoltà di ordine pratico. Ritengo, tuttavia, che il modello adottato per la definizione dei rapporti esistenti tra Stato italiano e Ferrovie dello Stato, per il trasporto ferroviario, possa costituire un'utile base di discussione per ciò che attiene al rapporto tra regolatori e regolati, anche in altri comparti del settore dei trasporti. Vi è infatti, nella procedura la stipula dei contratti di programma e di servizio, l'individuazione di uno spazio sufficientemente grande attribuito alla politica, che si esplica, sul versante governativo, nella responsabilità assegnata al Ministro per quanto riguarda la redazione degli schemi dei due contratti, e, sul versante parlamentare, nella successiva espressione del parere da parte delle competenti commissioni.

Il parere parlamentare dovrebbe rappresentare, in particolare, il momento in cui vengono individuate le priorità da perseguire e gli

obiettivi fondamentali da realizzare anche in considerazione dell'entità dell'impegno finanziario sostenuto dallo Stato nei confronti delle Ferrovie dello Stato, sia per quanto riguarda la parte investimenti, sia per quanto riguarda la parte servizio, come risulta dagli ingenti stanziamenti previsti annualmente nei documenti di bilancio. Resta ferma comunque, in questo schema, la possibilità del governo, in particolare del Ministro dei Trasporti, in quanto autorità concedente, di vigilare sull'attività svolta dalle Ferrovie dello Stato e di adottare eventuali sanzioni.

La previsione di un intervento del Parlamento o del governo non inficia, comunque, l'ambito delle scelte che sono riservate alla responsabilità delle Ferrovie dello Stato, né lo spazio di attività che attiene propriamente alla gestione dell'impresa.

L'ipotesi di generalizzare il ricorso a contratti di programma e di servizio, è stata prospettata dal legislatore nel testo del progetto di legge sull'istituzione dell'autorità di regolamentazione per i servizi di pubblica utilità che abbiamo approvato ieri alla Camera dei Deputati e di cui io sono stato relatore per la parte riguardante il settore dei trasporti e delle telecomunicazioni.

Come noto, alla Camera, si è ritenuto di non includere comunque il settore dei trasporti tra quelli disciplinati dal provvedimento che riguarda, quindi, solamente i comparti dell'energia elettrica, del gas e delle telecomunicazioni. Si è infatti constatato, nonostante il testo di legge originario, pervenuto dal Senato, prevedesse anche l'istituzione dell'autorità per i trasporti, che la prospettiva della privatizzazione non sembra porsi nel breve periodo in tale settore. Si è poi rilevato che le caratteristiche specifiche di ciascuna modalità di trasporto, impediscono di fatto la possibilità di prospettare la creazione di un'unica autorità competente per i trasporti ferroviari, per quelli marittimi, per quelli aerei, per quelli stradali nelle varie accezioni. Ciò comunque non preclude, io credo, la possibilità di un successivo intervento governativo che preveda l'istituzione di una o più autorità anche per il settore dei trasporti come, peraltro, preannunciato dal Ministro Caravale.

Inoltre, per singoli casi, sin d'ora, si può ipotizzare la creazione di organismi indipendenti cui affidare in particolare funzioni di regolazio-

ne con specifico riferimento alla verifica della qualità dei servizi, alla definizione dei parametri in base ai quali stabilire prezzi e tariffe.

A titolo di esempio, mi limito a ricordare che l'ipotesi di creare una o più autorità, nel caso specifico si tratterebbe di organismi costituiti a livello regionale, è in discussione per quanto riguarda la riforma del trasporto pubblico locale.

Va comunque chiarito che, l'istituzione di una autorità, ha senso solo se ne vengono garantite l'imparzialità e l'assoluta autonomia, in primo luogo rispetto agli interessi espressi dai soggetti che erogano i servizi. Peraltro, appare indispensabile stabilire procedure e regole tali da escludere confusioni e sovrapposizioni di competenze, soprattutto con il soggetto di programmazione, cioè con il livello politico. In sostanza si deve evitare che l'eventuale istituzione di autorità si traduca in un appesantimento delle procedure burocratiche.

In conclusione, per ciò che riguarda la disciplina dei rapporti tra regolatori e regolati nell'ambito della mobilità locale, il quadro che deriverebbe da un riesame del lavoro già svolto dal legislatore dovrebbe corrispondere sostanzialmente a queste caratteristiche: a un primo livello, vi sarebbe l'attribuzione all'ente territorialmente competente del potere di rilasciare concessioni o autorizzazioni per lo svolgimento dei servizi di trasporto che rispondano ad un disegno programmatico politicamente definito. Sulla base delle suddette concessioni o autorizzazioni, si potrebbe poi ipotizzare la stipula di contratti di programma o di servizio o di convenzioni, tra l'amministrazione competente e l'impresa esercente i servizi. Ad un secondo livello, vi sarebbe poi la creazione di una eventuale autorità per il trasporto locale o analoga istituzione, competente, in particolare, a definire i parametri per la fissazione dei prezzi e delle tariffe e a verificare la qualità dei servizi, con la possibilità di adottare sanzioni di tipo sostanzialmente pecuniario e di proporre, all'ente concedente, la sospensione o la revoca della concessione o dell'autorizzazione in caso di grave inadempimento. Ad un ulteriore livello, vi sarebbe, infine, la scelta da adottare per ciò che riguarda le modalità di erogazione dei servizi, ferma restando l'opportunità di favorire, nella più ampia misura possibile, la competizione e la concorrenzialità di base fra i vari soggetti erogatori.

Come si vede, quindi, partendo dall'esperienza rappresentata dai contratti di programma e di servizio con le Ferrovie dello Stato e tenendo conto del lavoro svolto per ciò che attiene alla disciplina dei servizi di pubblica utilità, si può valutare un assetto normativo ed organizzativo del sistema della mobilità locale, che consentirebbe di individuare con chiarezza le rispettive funzioni e responsabilità dei regolatori e dei regolati, di affermare la distinzione del momento politico da quello imprenditoriale, di offrire ampie garanzie all'utenza, di evidenziare gli oneri conseguenti dalle finalità sociali del servizio pubblico, di assicurare, infine, la massima trasparenza nell'attività delle imprese che svolgono i servizi e nei rapporti finanziari tra le stesse e l'ente territoriale.

FELICE CECCHI, *Presidente Federtrasporti*

Ringrazio per la benevola definizione attribuita alla Federtrasporti come soggetto fondamentale per la risoluzione di questi problemi. È da tre anni che sono alla guida di questa federazione. Sono al termine del mio mandato. Che la Federtrasporti fosse ritenuta un soggetto fondamentale per la risoluzione di questi problemi non me ne ero mai accorto prima come presidente di azienda, non me ne sono accorto in questi anni come presidente della federazione. Noi abbiamo tentato in tanti modi di porci all'attenzione dei regolatori per vedere se era possibile far loro capire alcune cose che stamani negli interventi del Prof. Cacciari e del Prof. De Rita sono state esternate come se fossero patrimonio comune di coloro i quali stanno al di qua del tavolo. Parlando di noi come aziende siamo stati delineati come coloro che non hanno ancora capito che è il momento di cambiare tono e registro. Il problema della chiarezza di funzioni e di responsabilità tra soggetti che operano nel trasporto ed in particolare nel trasporto pubblico locale, è in verità un problema fondamentale. È cosa che andiamo dicendo da anni. Il problema del trasporto pubblico locale, specie all'interno degli agglomerati urbani, lo si risolve non tanto con quello che le aziende stanno facendo attrezzandosi con le innovazioni tecnologiche, con le riforme strutturali, con il controllo di gestione, con il rispetto delle leggi che prevedono il raggiungimento del bilancio entro certi limiti; ma è problema che si risolve in uno di quei tre elementi che citava il Prof. De Rita. Vale a dire, cominciando a concepire le città quando si fanno i piani regolatori, non soltanto mettendosi di fronte ad una carta, vedere dove c'è un po' di verde e lì piazzarci

delle lottizzazioni o delle costruzioni, ma cominciare a vedere in che modo costruire un sistema di trasporti e di viabilità tale che possa consentire che in qualcuna di queste zone verdi ci si facciano o non ci si facciano delle case.

Il cambio di cultura di cui parlava il Prof. De Rita è un problema che la Federtrasporti si è posta da anni e che va da anni cercando di predicare invano, perché non è ancora riuscita a far capire che, quando si costruiscono i Piani Regolatori nelle città, il primo soggetto che deve essere interpellato affinché dia il suo parere sulla fattibilità o meno di un progetto di ristrutturazione urbanistica, è il soggetto che si occupa della mobilità, di quella pubblica in primis e poi anche di quella privata. Debbono essere, cioè, chiamate le aziende che esercitano i servizi di trasporto, siano quelle pubbliche che private. Dal momento che come Federtrasporti certe cose le abbiamo dette da anni, eravamo considerati un soggetto importante, ma fino ad oggi nessuno ci ha dato retta.

Ho sentito dire stamani alcune cose importanti in materia di contrattazione nazionale. È stato detto che d'ora in poi queste cose se le vogliono vedere i legittimi titolari della cassa, cioè gli amministratori degli enti pubblici, che sono i Sindaci. Cacciari non dimenticherà che quando egli ha fatto insieme agli altri Sindaci democratici una Convention l'anno scorso, fu proprio lui che andò alla tribuna - era il momento in cui stavamo concludendo la trattativa e dove noi rappresentanti delle aziende e quindi gestori delle casse dei Comuni andavamo a chiedere aiuto ai Sindaci dicendo: Sindaci, non ci abbandonate in questo momento in cui stiamo per concludere un contratto collettivo di lavoro con il Sindacato, perché noi dobbiamo resistere, non possiamo dare quello che ci viene chiesto se non ci viene in contropartita dato qualcosa che serva a migliorare il conto economico delle nostre aziende. Il Sindaco Cacciari in quell'occasione è stato l'unico che ha detto alcune cose a proposito del Contratto Collettivo di Lavoro. Il sindaco di Venezia nell'intervento disse che il giorno prima era stato a Marghera dove aveva visitato un'azienda il cui personale guadagnava due milioni e quattrocentomila lire al mese. Molti dei dipendenti se ne stavano andando a casa perché non c'era lavoro. Cacciari aggiunse che egli non se la sentiva di avallare un contratto dove si richiedeva un aumento di retribuzione di una categoria di lavoratori che rispetto ad altre categorie guadagna di più.

Non siamo più stati capaci di riuscire ad ottenere il coinvolgimento di un solo Sindaco disposto ad occuparsi di come stava andando questa vertenza, sia per quanto costa in termini di aumento di retribuzione, sia per quanto è in grado di rendere.

Non ci dobbiamo dimenticare di quello che abbiamo ottenuto con questo contratto, pur senza l'assistenza dei Sindaci delle grandi città. È un contratto che, se sarà gestito dalle aziende con la copertura degli amministratori locali, porterà grossi risultati. È chiaro che quando andremo a chiedere il rispetto di un istituto fondamentale che siamo riusciti a mettere in questo contratto e cioè l'intenzione dichiarata dei sindacati e delle aziende di operare per la equiparazione per giungere gradualmente alla equiparazione delle ore pagate, la reazione del sindacato sarà di resistenza. Ogni qualvolta che tra azienda e sindacato scoppia lo sciopero arrivano il Prefetto e l'Assessore che non vogliono lo sciopero perché quando c'è lo sciopero si blocca la città, l'amministrazione non ci fa bella figura.

Fino ad oggi le aziende, da parte dei cosiddetti regolatori, sono state considerate come strumenti attraverso i quali fare delle assunzioni di comodo, delle promozioni di favore, sistemare persone che hanno cessato altre attività e che in qualche maniera vanno messe a posto con quei criteri di managerialità di capacità, di efficienza.

È vero che fra i progetti di legge sulla riforma del trasporto pubblico, oltre a quelle dei parlamentari ve ne è uno che è di Federtrasporti ANAC e FENIT, cioè delle aziende pubbliche e delle aziende private che insieme, con la collaborazione del progetto anche delle organizzazioni sindacali, hanno fatto questo tentativo da parte dei regolati di trasformare le loro aziende da carrozzoni quali erano prima, in aziende che si pongono sul mercato e che hanno accettato la sfida del contratto di programma, del contratto di servizio.

Se si vuole che il sistema funzioni non potete pensare che un bus possa svolgere un servizio con efficacia, efficienza ed economicità se lo mettete in una carreggiata con delle macchine che vanno a cinque chilometri all'ora. Non può essere un servizio efficace se non si verificano quelle condizioni per rendere le strade protette, le corsie protette, i semafori intelligenti.

Se le aziende non saranno in condizione di usare questi mezzi allora ve la potrete prendere con le aziende. Ma i suggerimenti vengono in tanti casi dalle aziende e non sono recepiti dai regolatori. Sono stato felice di accogliere l'invito del CNEL sulla sollecitazione dell'Ing. Miani di mettere in piedi questo tavolo dove si tratta e si discute di questi problemi di cui finalmente si ragiona ad un livello neutro. Proprio perché è un livello neutro, temo che diventi un livello scolastico, di approfondimento culturale per gli addetti ai lavori e non diventi operativo.

Non siamo mai riusciti a scambiare quattro parole con il Ministro dei Trasporti. Abbiamo tentato anche la mediazione del Presidente della Repubblica, ma invano. Il Presidente Perticaro è uno dei pochi che si occupano di queste cose. Stiamo ancora discutendo della riforma del trasporto pubblico locale su di un testo di legge del Governo che fu presentato dall'allora Ministro Tesini. Quel progetto è scomparso, quelli nuovi non sono arrivati. Lo dobbiamo al Presidente della Federtrasporti se stiamo discutendo di queste cose. Speriamo che, avendo definito recentemente l'altro provvedimento, "misure urgenti per il trasporto pubblico", che ha avuto il contributo di sette ministri si arrivi ad avere un progetto di riforma.

Su questo progetto di riforma, che dovrebbe essere quello che fra qualche anno manderà avanti il sistema, di tutte le cose che stamani ha detto il Prof. De Rita, è indispensabile trasformare in atti concreti di Governo di questo sistema della mobilità. Non c'è nulla di ciò. Per esempio non è previsto, quando si fanno i piani regolatori, che vi sia il parere obbligatorio delle strutture che si occupano di mobilità, la necessità che i piani di bacino vengano fatti entro un determinato giorno e non più rinviati. Che non ci sia la pena della decadenza degli organi attuativi di un disegno di regolazione del sistema. È un passo avanti che si facciano tante regole su come si devono muovere le aziende. Se però non si fanno le regole a monte per creare l'habitat in cui queste aziende andranno a muoversi, si lascia il tempo che si trova. Non c'è scritto che i trasferimenti che lo Stato continuerà a fare sul fondo nazionale dei trasporti debbano quantomeno essere vincolati tutti gli anni con l'aumento del tasso di inflazione, a differenza di quanto è sin'ora avvenuto. Quest'anno, dopo aver fatto i piani di risanamento, ci siamo trovati il 5% in meno dei trasferimenti del Fondo Nazionale dei Trasporti, l'au-

mento del gasolio ed in più il blocco delle tariffe per non incrementare l'aumento inflattivo. Questo sistema schizofrenico di gestione della cosa pubblica è un sistema che denuncia la schizofrenia dei regolatori, non dei regolati. La Regione Puglia si è permessa nel fondo nazionale dei trasferimenti di utilizzarseli per passarli alla Sanità. C'è voluto il ricorso al TAR ed una mezza sollevazione per riportarli a casa. Questo è un settore in cui la regolamentazione deve essere affidata saldamente alle mani pubbliche. Non può essere affidata alle mani private. Se anche nelle Regioni non si obbliga il vincolo di dazione, sarà molto più facile che le aziende che falliscono siano sostituite da aziende a tariffe più basse.

La deregulation nel sistema, e quindi l'affiaccamento e la perdita di efficacia e di efficienza, saranno un fatto incontrovertibile. Non ci si venga a dire che il cambio di cultura che ci deve essere nel settore, deve essere come quello di Roma. Roma sta facendo un'operazione brillantissima. Costituisce una società nuova alla quale trasferisce il personale residuo, che gestirà i mezzi che sono del Comune, che gli vengono pagati assumendosi la società nuova il TFR dei dipendenti che si prende ed il Comune resta liquidatore di quelle due aziende ATAC e COTRAL che hanno settemila miliardi di debiti. Vende il suo patrimonio e risolve il problema. Non so se il Sindaco Cacciari o il Sindaco Castellani sarebbero altrettanto disposti ad accettare una soluzione di cultura nuova di questo tipo. Si screma, si porta la nuova azienda a parità ed il Comune si assume il debito del vecchio e paga. Questa cultura nuova non credo che sia molto diffusa e molto condivisibile. C'è chi l'accetta perché risolve dei problemi e c'è chi non la può accettare.

È chiaro che bisogna costruire una chiarezza di funzioni e di responsabilità, ma prima di tutto bisogna che coloro che si occupano di questo problema dal punto di vista dei regolatori, si immedesimino e riescano a capire che cosa sia un'azienda di trasporto ed in particolare di trasporto urbano: come essa funziona, quali sono i problemi che ha, quali sono le difficoltà che incontra. Comincino i regolatori a fare un calcolo su quanto sono disposti a destinare delle risorse complessive dell'Ente Pubblico affinché questo sistema funzioni. Se ritengono che il funzionamento di questo sistema abbia effetti sulla qualità della vita, non solo per la mobilità, ma per l'ambiente, per l'inquinamento. Quan-

do queste cose saranno fatte proprie in maniera tecnica, trasferite in provvedimenti di legge che vanno attuati in successivi provvedimenti amministrativi, allora sarà il momento di andare a mettere mano nel modo di gestione delle aziende. Queste ultime avevano dimostrato che i piani di risanamento che sono partiti dal 1990, nel 1996 arriveranno a compimento.

L'impegno dei regolati c'è e lo abbiamo dimostrato con i fatti: la intermodalità, i servizi, le segnalazioni. Ci sono aziende che non l'hanno fatto, altre che l'hanno fatto, altre in cui tali misure sono allo studio. Se non ci sono a monte tutti gli strumenti amministrativi di regolamentazione del traffico, della città, non ci arriveremo mai.

Speriamo che con questo tavolo si riesca a far cambiare la cultura, innanzitutto in quelli che devono dettare le norme per operare. Speriamo che l'accelerazione che questo convegno potrà dare a questi lavori sia tale da riuscire ad arrivare ad avere delle proposte operative prima che sia concluso l'iter della riforma. Se la riforma si concludesse sulla base dei presupposti che vengono fuori dal disegno strategico che emerge dai disegni di legge in discussione che stanno non un gradino ma quattro scale sotto il livello a cui il Prof. De Rita ha posto il problema, temo allora che forse qualcosa di pur buono potrà essere fatto, ma di riforma vera ne parleremo fra quindici o venti anni, il tempo, cioè, che è trascorso dalla Legge n. 151 ad oggi.

SANTE PERTICARO, *Presidente Commissione Trasporti della Camera dei Deputati*

Ringraziamo l'Avv. Cecchi. Con la consueta passione, toccando cose pratiche del vivere quotidiano, ha dimostrato sostanzialmente quale sia la distanza dal punto di partenza in cui siamo al punto di arrivo auspicabile.

È chiaro che uno dei motivi che hanno determinato per il trasporto pubblico locale la grave situazione di difficoltà è il concetto (che nel nostro paese è particolarmente forte ed invero nelle esperienze concrete) del concessionario, che contemporaneamente è proprietario dell'ente che fa gestione: cioè la classica figura del controllore-controlato.

Direi che la separazione tra questi aspetti diventa la vera frontiera verso la quale cercheremo di andare in questo nostro paese. Ecco perché, Avv. Cecchi, probabilmente quella che il Parlamento sta cercando di fare non è una riverniciatura della legge n. 151: una legge in cui dentro vi era tutto ed il contrario di tutto. Noi tentiamo una riforma che abbia un carattere sostanziale. Una legge quadro, di principi, che attribuisca, sulla base di paletti ben piantati, responsabilità alle Regioni per decidere le proprie politiche e realizzarle, compresa la facoltà di andare su questo terreno nuovo e contemporaneamente di istituire o non istituire eventuali autorità di regolamentazione che diventerebbero fondamentali in questo caso. La prospettiva legislativa diventa fondamentale per la ri-

forma. Noi non vogliamo fare una riverniciatura della 151. Cercheremo di andare sui grandi principi e conseguentemente aprire il confronto su questi aspetti per modernizzare il paese.

Gradirei sapere dal Prof. Ponti quale sia la sua opinione rispetto a questo tentativo di riforma e di cambiamento del sistema della mobilità.

MARCO PONTI, *Consigliere del Ministro dei Trasporti*

Avevo preparato una relazione articolata, ma mi sembra più interessante entrare in merito ad alcune questioni. Incomincerei da alcune cose dette dall'Avv. Cecchi, benché non mi tocchi fare la difesa di ufficio del Ministero, essendo il mio ruolo tecnico. Vorrei fare un'osservazione sul Ministero "che non c'è". Più che un Ministero che non c'è, questo è un Ministro che non paga. Non dimentichiamo che uno dei motivi per cui il settore dei trasporti è così è perché c'è stato un forte meccanismo di voto di scambio, come Lei ha giustamente ricordato. Pressioni di vario tipo, localistiche, sindacali, di interessi costituiti e un mondo politico che pagava senza fine con effetti di calmierazione sulle tensioni sociali.

Questo Ministro, non dovendo rispondere a collegi elettorali di sorta, è meno pronò a questo meccanismo. Non dimentichiamo che l'origine vera del fenomeno ha anche un altro nome: monopolio, cioè un sostanziale squilibrio negoziale tra le parti. Se la parte con cui negozio è unica, ovviamente, i rapporti di forza sono squilibrati. Anche il soggetto politico di migliore buona volontà in qualche modo si ritrova a giocare con questo meccanismo di voto di scambio. Il vero cambiamento è la rottura del monopolio. La questione vera è la molteplicità dei soggetti.

Il Ministero non sarà assente da questo dibattito. Sta preparando un proprio articolato di legge che non si discosta in linea di principio da

quanto è stato presentato qui dall'onorevole Perticaro. Molte cose sono assolutamente condivise. Mi sembra interessante intervenire su aspetti di diversità.

Volevo dire all'Avv. Cecchi che per quanto riguarda il caso della Puglia,(cioè lo spostamento di risorse ad altri settori) il quadro futuro non sarà troppo distante da questo. Se una molteplicità di soggetti, in un rapporto negoziale corretto, offriranno servizi ad un soggetto pubblico che li acquista con i soldi dei cittadini, dovrà essere auspicabile che non vi sia nessuna rigidità preconcepita ai trasferimenti a quel settore. Se quel settore è inefficiente o i bisogni mutano nel tempo è del tutto possibile che in questo negoziato le risorse si muovano con qualche libertà tra settori diversi e tra livelli diversi. Fa parte di un diverso negoziato tra compratore ed una molteplicità di venditori in un contesto che è sostanzialmente di mercato.

L'accento iniziale dell'intervento dell'On. Perticaro è riferito all'insufficiente livello di servizi di trasporto locale. Temo che il quadro sia più amaro di così. Se guardiamo i dati statistici degli ultimi dieci anni c'è stato, soprattutto a livello extra-urbano, un regolare aumento dell'offerta ed una regolare diminuzione della domanda. Se andiamo a guardare caso per caso vi sono un'infinità di contesti locali dove i mezzi viaggiano rigorosamente vuoti. In Lombardia gli autobus extra-urbani viaggiano con pochissimi utenti a bordo. Questo è un problema di prima grandezza, ma non certo riconducibile ad un problema di insufficiente livello di servizi. È un problema di politica complessiva in cui entrano le responsabilità degli Enti Locali. Dobbiamo guardare all'efficienza complessiva del sistema anche da questo punto di vista. C'è uno spreco di risorse clamoroso in questo senso.

Il rapporto mercato-soggetti pubblici mi sembra rilevante. Non c'è nessun nesso tra gli obiettivi sociali del trasporto e la forma di mercato in cui vengono erogati. È perfettamente pensabile erogare trasporti gratuiti a tutti in grandissima quantità in un contesto pienamente competitivo in cui i soggetti competono nell'erogarli. Gratuiti significa il 100% di sussidio. È un mito tutto italiano che vi sia un nesso tecnico tra il livello di sussidio dell'erogazione di un servizio e la forma di mercato con cui il sussidio viene erogato. Credo che si possa trovare un punto di

convergenza con l'On. Perticaro, anche se mi sembra che si fosse posto troppo l'accento sul fatto che "mercato" significa competizione nel mercato, cioè privatizzazione completa ed innalzamento delle tariffe. Non è questo il solo mercato possibile. Io posso avere un mercato di soggetti che competono tra di loro e trasporti gratuiti, perché una comunità locale decide che il trasporto sia gratuito. Questo mito della coincidenza necessaria tra le forme di mercato ed il contenuto sociale dei servizi che si vogliono erogare non è più difendibile.

Il terzo punto è quello dei contratti di servizio e dei contratti di programma. Si riallaccia molto bene a quello che ho detto prima. Va benissimo la responsabilizzazione dei tavoli e la responsabilizzazione dei soggetti attraverso contratti di servizio, ma bisogna ricordare i rapporti di forza reali che ci sono tra i soggetti. I rapporti di forza reali tra il Ministro e le Ferrovie dello Stato sono gravemente sbilanciati per ragioni di monopolio. Il soggetto erogante ha comportamenti monopolistici, ha una forza negoziale incomparabile rispetto al soggetto regolatore. Se si vuole costruire un soggetto in cui i contratti di programma e di servizio siano veri contratti i rapporti di forza devono essere corretti. Se l'erogatore è uno solo ed il soggetto regolatore non ha dietro di sé un meccanismo di interessi costituiti che lo sostengono, in realtà anche questo strumento si svuota. Possiamo scrivere bellissimi contratti di servizio e di programma, ma lo strumento rimane lettera morta. Per esempio si veda la Direttiva CEE 440. Il motivo di separare la infrastruttura dall'esercizio non è tanto di tipo tecnico o di immettere una vera concorrenza sui treni, ma è di cambiare i rapporti di forza tra i soggetti, di avere una molteplicità di soggetti che vendono ad un soggetto che compra. Questo è il nocciolo vero della riforma.

Un quarto punto riguarda il modello Vaciago. Io ritengo che l'Ing. Vaciago sia un tecnico bravissimo, ma la sua visione del problema non è condivisibile, perché è esattamente il contrario rispetto alla direzione in cui bisogna andare. Rafforza l'agente rispetto al controllore. È un modello in cui la S.P.A. diventa di fatto il centro vero di potere rispetto a chi paga. Questo è quello che bisogna assolutamente evitare perché solo la corretta responsabilizzazione dei soggetti garantisce nel lungo periodo l'efficienza del settore. Chi paga deve decidere e controllare. Quelli sono soldi dei cittadini pagati con le tasse che devono trovare

piena espressione politica per il loro impiego. Se vengono trasferiti con automatismi ad una S.p.A. si svuota il contenuto politico della spesa. La spesa non è più legittimata, deve essere tutto privatizzato. Nella misura in cui vi sono soldi di tasse lì ci deve essere un rappresentante politico che decide e che ha la forza reale per decidere, non sulla carta. Il modello Vaciago, entro tre anni, deresponsabilizza completamente l'amministrazione pubblica che paga. Dopo un po' tutta l'informazione, il potere reale, passa all'agenzia, non al regolatore. Il regolatore firma, guarderà le carte colorate che verranno presentate tutti gli anni, approverà, pagherà i trasferimenti e tutto tornerà sostanzialmente come prima. Un rapporto gravemente squilibrato tra regolatore e regolato. Qual'è la soluzione visto che Vaciago è così bravo? Ci vogliono venti Vaciago e non uno. Gli Enti Locali devono essere in grado di costruirsi capacità tecnica reperita sul mercato in modo da avere la capacità all'interno per le decisioni pubbliche, che devono restare pubbliche nella misura in cui esse riguardano denaro dei contribuenti. Ritengo che le cose che fa Vaciago siano molto interessanti, ma non l'assetto in cui lo schema viene concepito, che è un assetto delegante, totalmente delegante. L'agenzia fa tutto ed il decisore politico osserva, loda e paga, ma dopo perde ogni capacità di controllo reale.

Bisogna restituire capacità tecnica a chi impiega i soldi dei cittadini pagati con le tasse. Non c'è via di uscita tecnologica. Da questo punto di vista io sono un rigoroso garantista rispetto ai denari pubblici.

Anche il Parlamento in questi giorni manifesta delle cose un po' terrificanti. È il tema della spesa procapite per gli investimenti ferroviari. C'è un passaggio della Legge Finanziaria del 1995 che è interpretabile come se gli investimenti ferroviari dovessero essere distribuiti in base alla densità di popolazione delle Regioni. C'è una parte della sfera parlamentare che ritiene che questa vada interpretata alla lettera e che quindi le Regioni debbano avere i soldi proporzionalmente alla loro superficie e popolazione per gli investimenti ferroviari. Questa è una follia! La battaglia si prospetta difficile. Fino ad ora non ci sono spazi di grande compromesso. Questa è una nota un po' malinconica sull'abitudine a considerare il denaro pubblico come una risorsa a cui accedere con scarsissima responsabilizzazione. Spero che sia una tempesta passeggera, ma siccome passerà per le commissioni, questo è un grido di allarme che lancia all'On. Peticaro.

SANTE PERTICARO, *Presidente Commissione Trasporti della Camera dei Deputati*

Questa problematica che è stata posta dal Prof. Ponti credo che sostanzialmente si riassume così: la socialità giustificava fino a ieri la logica monopolistica. Oggi la socialità si paga come un qualsiasi tipo di servizio. L'importanza del contratto di servizio è tutta da questo punto di vista. Il contratto di servizio pone certamente il problema della forza dei soggetti che vanno a trattare. È un grosso problema che noi ci stiamo ponendo in Parlamento. Nel momento in cui volessimo attribuire alla responsabilità delle Regioni i servizi ferroviari svolti in gestione governativa, in prospettiva (a scadenza) le ferrovie concesse, oltre che il trasporto locale delle Ferrovie dello Stato, si porrebbe il problema di un Sindaco (ad esempio di una città come Venezia) che non riesce nemmeno a contattare telefonicamente l'Amministratore Delegato delle Ferrovie dello Stato per decidere il futuro della mobilità nella propria Regione. Questo è quindi un grosso problema: va risolto normativamente o va risolto con dotazione finanziaria? Si pensa addirittura che il contratto di servizio delle Ferrovie dello Stato debba essere drasticamente ridotto alla sussistenza per poi attribuire alle Regioni i soldi per fare la contrattualistica. Questa impostazione le Ferrovie dello Stato non l'accettano. Il problema per FS è quello di avere tanti Vaciaghi, il problema per le istituzioni è di avere tanti Assessori Provinciali, Comunali o Regionali motivati e competenti per poter svolgere una funzione politica. Il problema è quello di prendere quanto di buono c'è di questo modello: l'integrazione tra ferro e gomma. È un'altra tematica su cui vorrei sentire l'Assessore Rumiz.

Secondo me, a proposito della Finanziaria, andrebbe introdotto un altro criterio proporzionalistico per non creare un'ingiustizia in questo nostro paese. Chi ha avuto i denari pubblici e ha deciso di fare strade e/o tangenziali, non è giusto che oggi si lamenti perché non ha le ferrovie. Ci sono Regioni che non hanno avuto denari pubblici, quindi non hanno potuto fare né strade, né tangenziali.

La proporzionalità andrebbe realizzata sulle destinazioni degli investimenti pubblici che sono stati fatti più sulle strade che sulle ferrovie. Il ruolo degli Enti Locali è importantissimo da questo punto di vista.

MARA RUMIZ, *Assessore ai Trasporti del Comune di Venezia*

Perticaro ha posto quesiti su questioni nodali che mi consentono anche di raccogliere quel guanto di sfida lanciato da Cecchi nel suo intervento molto polemico.

Indubbiamente Cecchi ha ragione quando afferma che l'Amministrazione Pubblica non ha saputo fare il suo mestiere. Sono assolutamente convinta che le Amministrazioni Locali (e parto da qui, per non sottrarmi alle mie responsabilità) non abbiano svolto il loro ruolo programmatore e di controllo. È però altrettanto vero che le aziende si sono adagate benissimo su questo sistema.

Le Aziende, proprio per l'assenza dei soggetti regolatori, hanno impostato la loro attività centrando benissimo l'attenzione sull'utente o cliente; sono state pienamente partecipi del sistema, che ha caratterizzato un intero periodo, connotato dal consociativismo e dall'invasione partitica, consegnando alle città un'offerta di servizi rigida e dequalificata. Hanno ragione coloro che prima parlavano di mezzi che girano vuoti. Possibile che da parte delle Aziende non si sia in grado di costruire un servizio articolato, adattandosi anche alle mutazioni che avvengono sul territorio?

Io come Amministrazione ho il dovere di rappresentare la necessità di garantire la mobilità anche ad aree marginali o in ore di bassa frequentazione: non sta a me dire con quali mezzi e con quali soluzioni tecniche operare. Perché dobbiamo mettere mezzi che costano moltissimo, quando è possibile modulare l'offerta, avviando collegamenti non

tradizionali con vettori diversi? È compito dell'Azienda rispondere alla mia richiesta con le forme anche economicamente più idonee.

Partirei proprio dai quesiti posti da Perticaro: risorse, interventi finanziari, interventi normativi.

Se le risorse continuano ad essere assegnate attraverso un trasferimento dallo Stato alle Regioni e dalle Regioni direttamente alle Aziende si espropria l'Ente Locale del suo ruolo di soggetto regolatore. Non potendo disporre della leva finanziaria, sono costretta ad accettare quanto l'Azienda mi offre, non posso decidere altrimenti.

Non vorrei che il discorso sulle Ferrovie si presentasse allo stesso modo: trasferimento alla Regione e poi dalla Regione direttamente alle Ferrovie.

C'è invece la necessità che le risorse facciano capo ai soggetti programmatori: soltanto così è possibile procedere inserendo elementi di valutazione oggettiva, consentendo di scegliere tra più gestori, sulla base della qualità del servizio e del suo costo.

Il secondo problema riguarda la modalità con cui si determina il contributo. Oggi ci si basa sul chilometraggio, non favorendo così alcuna iniziativa di intermodalità, di integrazione di servizi tra vettori diversi.

Se finalmente a Venezia riuscissimo a realizzare i servizi navetta ferroviari tra la terraferma e Venezia, con indubbi risultati di snellimento del traffico sul ponte della Libertà e benefici ambientali, immediatamente avremmo una riduzione drastica dei contributi statali, visto che è proprio sul ponte che si raggiunge quella velocità commerciale che porta a un più consistente finanziamento.

È necessario quindi che le risorse vengano messe nelle mani dei soggetti regolatori ed è necessario individuare altri meccanismi, altri parametri e regole per la definizione della misura del contributo.

Non è possibile uscire dalla situazione di traffico caotico che abbiamo in tutte le città senza una programmazione unitaria che intervenga sull'insieme dei servizi di trasporto. È facile parlare di intermodalità, di integrazione tariffaria tra Aziende e Ferrovie, di punti di interscambio. Giungere alla sottoscrizione di intese, di protocolli è difficilissimo.

Vorrei soffermarmi un po' di più sul tavolo dei regolatori. È indubbiamente vero che finora le Amministrazioni Locali non hanno saputo svolgere il loro compito.

Questo ha determinato quella confusione dei ruoli, quella commistione, quella non definizione delle responsabilità che ha prodotto la situazione di disastro economico e dequalificazione dei servizi tipica di buona parte delle Aziende fino ad un paio di anni fa.

Quando circa un anno e mezzo fa ho assunto il mandato, ho trovato una situazione drammatica.

L'unico rapporto esistente tra Amministrazione Comunale e Azienda era riferito al bilancio, nel senso che il Comune ripianava i deficit. Non c'era (e in buona parte non c'è ancora) alcuna struttura comunale preposta alla definizione degli standards qualitativi di servizio, alla verifica del bisogno di servizio.

Succedeva però che nella stanza del Sindaco si firmassero gli accordi integrativi con le Organizzazioni Sindacali! Questo dimostra l'assoluta confusione dei ruoli.

Per risolvere questo problema è necessario innanzitutto riportare il comune alle funzioni proprie. Credo che nessuno possa avere dubbi su questo. Il ruolo prioritario di un comune è quello di programmare, di definire gli obiettivi, non quello di gestire. Invece, fino ad oggi, i Comuni hanno speso il 90% delle loro energie a gestire direttamente i servizi o a intervenire impropriamente nelle scelte gestionali delle aziende. La necessità di decentrare la gestione, di individuare altri soggetti per l'erogazione di beni e servizi, potenziando il ruolo di programmazione e di controllo (sapendo che poi si dovrà separare anche la funzione di programmazione da quella di controllo) non deriva soltanto dalla farraginosità del sistema procedurale comunale che si presta pochissimo alle esigenze di elasticità, celerità, efficienza indispensabili per fornire un buon servizio. Deriva soprattutto da una considerazione: se lo stesso soggetto che definisce l'obiettivo e che controlla il risultato, è coinvolto direttamente nella gestione non potrà certamente essere obiettivo della valutazione.

Questa necessità di operare una separazione netta comporta degli interventi sia negli assetti normativi che in quelli istituzionali.

Per quanto riguarda il sistema dei trasporti, l'ambito comunale è sottodimensionato. È necessario fare riferimento ad un bacino più vasto. La realizzazione della città metropolitana rappresenterebbe la soluzione ideale per tutti i problemi del traffico e dei trasporti.

Indispensabile è, ovviamente, un continuo e proficuo rapporto con la Regione.

C'è poi un problema derivante dalla frammentazione interna agli stessi Comuni: le competenze relative ai trasporti, al traffico, all'ambiente fanno capo a Uffici separati. È vero che oggi siamo in presenza di giunte che, in virtù della nuova legge regionale, operano collegialmente, ma a questa innovazione non ha corrisposto una riorganizzazione della macchina amministrativa.

Lo stesso sindaco Cacciari ha l'impossibilità di costruire piani dei trasporti separati dai piani urbani del traffico, dai piani urbanistici. Su questo è necessario assicurare un coordinamento costante tra le Amministrazioni e Aziende.

L'assegnazione di ruoli chiari e definiti non presuppone soltanto l'espressione di una volontà, ma significa soprattutto operare attraverso processi di riorganizzazione che consentano innanzitutto agli Enti Locali di svolgere il proprio ruolo.

Oggi, anche grazie al CNEL, si profila e si può avviare un percorso che ci consentirà di monitorare costantemente la situazione, verificando se gli impegni che reciprocamente assumiamo verranno poi rispettati.

SANTE PERTICARO, *Presidente Commissione Trasporti della Camera dei Deputati*

Non c'è dubbio che la Legge n. 151, in larga misura obsoleta, abbia in qualche modo determinato la situazione attuale, sia per quanto riguarda le difficoltà gestionali, che per quanto riguarda alcune inefficienze proprie del sistema. Tipico è quello dei rimborsi dati in base ai chilometri percorsi con tutti i problemi di sovrapposizione e di duplicazione di linee che ci sono state. Tutto ciò ha creato una conseguenza. Nel settore dei trasporti sostanzialmente le aziende private non hanno potuto ingrossarsi fino ad essere i secondi gestori potenziali di un sistema. Vorrei chiedere al Dott. Laudi, Vice Presidente dell'ANAC, cioè di quella associazione che raggruppa tutte queste aziende: vi sentite pronti a competere? Come vorreste fossero stabilite le nuove regole per poter svolgere questo ruolo.

SANDRO LAUDI, *Vice Presidente dell'ANAC*

Ci stiamo preparando per essere pronti e vogliamo essere pronti. A me è stato dato un compito relativo a delineare il nostro parere circa la questione tra regolatori e regolati.

Concordiamo pienamente sul fatto che uno dei punti non risolti ancora oggi è rappresentato dal rapporto regolatore-regolato per costruire una chiarezza di funzioni e di responsabilità, in particolare per realizzare la netta separazione dei loro poteri e delle loro funzioni.

Questo aspetto, mentre emerge chiaramente dalle relazioni alle varie proposte di legge parlamentari, però, non ci pare che sia a pieno realizzato dall'articolato. Non vorremmo che questo finisse per restare una mera enunciazione di principio. In quasi tutte le proposte comunque è contenuto l'obiettivo di conseguire la netta separazione dei ruoli e di compiti tra gli enti di governo e le aziende di gestione in due poli nettamente distinti: da un lato l'ente di governo, ovvero il regolatore che svolge le funzioni di coordinamento, indirizzo, programmazione e controllo, dall'altro i regolati e cioè le imprese di trasporto chiamate a gestire i servizi secondo principi di economicità, efficienza, garantendo livelli qualitativi a dir poco accettabili. È necessario innanzitutto procedere alla individuazione dei vari soggetti regolatori e poi alla loro razionalizzazione per evitare sovrapposizioni. Deve essere chiarito a chi compete il ruolo già svolto dal soppresso CIPET. La soluzione può essere cercata nell'ambito della riforma del Ministero dei Trasporti ed anche la istituzione di un'apposita direzione generale con il compito di so-

vraintendere al coordinamento dei vari modi di trasporto, di predisporre il piano generale di trasporti e di fornire ai regolatori ed ai regolati gli indirizzi e le direttive di principio.

È inoltre opportuno chiarire la relazione tra il regolatore individuato nella istituzione politica Stato-Regione-Enti Locali ed i soggetti regolati! Il contratto di servizio rappresenta lo strumento per rendere trasparente il rapporto tra regolatore e regolato mediante la regolamentazione inconfutabile della qualità dei servizi resi. La qualità è il corrispettivo nel quale deve essere compresa la giusta remunerazione del capitale investito. Tutto ciò quando l'ente concedente, accertato il fabbisogno di mobilità sulla base dei Piani Regionali dei Trasporti, tenuto conto delle risorse disponibili, abbia affidato i servizi a chi è in grado di produrli a costi più economici.

L'altro aspetto fondamentale della riforma del trasporto pubblico locale riguarda la necessità di comprendere, nella definizione di trasporto pubblico locale, tutti i modi di trasporto, affinché la politica dei trasporti possa essere impostata, anziché per singoli segmenti, in un'ottica di sistema integrato. A mio avviso tutti i modi di trasporto possono convivere attraverso modi di integrazione e di complementarietà intelligenti, evitando che un modo di trasporto abbia il sopravvento sull'altro. D'altra parte è accettato che l'integrazione vettoriale è un'esigenza dell'utente per usufruire di servizi più efficienti e quindi più comodi. L'intermodalità dei diversi modi di trasporto non si è realizzata fino ad oggi in maniera compiuta per una serie di ostacoli che si sono sovrapposti. Innanzitutto un ostacolo istituzionale. Manca un coordinamento tra i soggetti responsabili al fine di un governo unitario del settore che consenta un esercizio ordinato del settore dei singoli servizi. Tale governo unitario non si è organizzato, non solo per la presenza dei diversi soggetti e delle loro competenze in campo, ma soprattutto per l'autonomia e la libertà che i diversi soggetti hanno avuto nel loro operare. Nella migliore delle ipotesi essi hanno ottimizzato i servizi e la propria modalità a danno dell'integrazione complessiva. Non bisogna confondere l'esigenza di un governo unitario con la gestione unitaria del trasporto pubblico locale, oppure la gestione unitaria della mobilità locale da accorpate in un unico soggetto le competenze e le funzioni proprie dei diversi enti e soggetti. Si tratta delle società uniche regionali, la cui rea-

lizzazione non solo non porterebbe alla separazione dei compiti tra regolatore e regolato, ma il risultato sarebbe che addirittura controllore e controllato coinciderebbero.

Tale ipotesi non farebbe altro che affermare posizioni di monopolio, oppure agevolare l'abuso di posizioni dominanti sul mercato non consentendo le auspiccate forme di libero mercato capaci di realizzare maggiore economicità ed efficienza. Si tratta di interpretare in maniera corretta i principi di concorrenzialità, di competitività del mercato per evitare che questi principi non siano solo semplici slogan invocati da chi intende preservare e consolidare posizioni di privilegio non più giustificate.

Nel trasporto pubblico locale è difficile realizzare un'economia di mercato pura basata sulla libera concorrenza. Non di meno è possibile introdurre regole che rendano più competitivo il sistema attraverso la pluralità concorrenziale delle prestazioni. Per i problemi del trasporto non bisogna consolidare i monopoli, generatori spesso di diseconomie i cui costi ricadono sulla collettività, ma agevolare la concorrenza per rigenerare il sistema e svilupparlo. È necessario che tutti gli operatori siano messi sullo stesso piano giuridico ed economico, eliminando le condizioni speciali proprie di alcuni modelli di gestione che possono distorcere la concorrenza, ridurla o addirittura eliminarla.

In Regione Lombardia dal mese di marzo esiste una legge che, nel momento in cui sarà applicata per quanto attiene il servizio extra-urbano, prevede il contratto di servizio, prevede la gara di appalto, prevede la concessione novennale. Sono perfettamente d'accordo con questo sistema.

Sono disposto a partecipare alle gare, sono disposto a mettermi in discussione ogni nove anni, perché così riuscirò a scrollarmi di dosso la polvere che non sono riuscito a buttare via.

Un'ultima cosa: non girano tutti vuoti gli autobus in Lombardia. Mi occupo di un sistema di 3.600.000 Km con 130 autobus. È un sistema che viaggia intorno alle 1500 e le 1600 lire al Km di introito da traffico extra-urbano. Il problema si risolve con il contratto di servizio. Si misurino i servizi, si mettano a gara e si facciano i conti insieme, dopodiché parte il servizio e chi deve farlo deve farlo come Dio comanda.

SANTE PERTICARO, *Presidente Commissione Trasporti della Camera dei Deputati*

Il Sindacato ha una parte importante. Più ci si avvicina al mercato e più il problema del costo del lavoro e della differenza del costo del lavoro è rilevante. Pensiamo al settore di trasporti dove la differenza di costo annuale tra un lavoratore di aziende private ed un lavoratore di aziende pubbliche che gira attorno ai dieci-dodici milioni. Nel momento in cui si pongono regole di concorrenza diverse questo è un grosso problema che ci si trova di fronte. Il ruolo del Sindacato diventa importante perché è chiaro che qui ci si trova a gestire un conflitto nel settore dei trasporti di dimensioni gigantesche. Come vive il Sindacato questa fase, e quale è il contributo del Sindacato Unitario in questa direzione?

Perché parlo di Sindacato Unitario? Più il lavoratore vede compromesse determinate conquiste e più vediamo sorgere una serie di sigle che si moltiplicano e diventa difficilissimo gestire il conflitto che si genera. L'esperienza delle dodici sigle di Alitalia è un esempio particolare da questo punto di vista.

GIUSEPPE SURRENTI, *Segretario Generale Nazionale FIT-CISL*

Le domande che mi ha posto l'On. Peticaro sono particolarmente stimolanti e cercherò di rispondere rapidamente. Il costo del lavoro in una situazione di monopolio è una casa. Altra cosa è il costo del lavoro in una situazione competitiva che però non esiste in Italia. Tuttavia sono il primo ad ammettere che oggi la situazione non regge. Lo dico citando le regole prodotte dalle parti sociali. Sei mesi fa è stato stipulato un contratto nazionale collettivo dei ferrovieri. I contratti nazionali per definizione assicurano la pace sociale. Non auguro a nessuno di viaggiare in treno in questo periodo.

C'è quindi qualcosa che non funziona. Non solo il fatto che qualunque sigla anche con tre iscritti può dichiarare uno sciopero, ma probabilmente quelle regole non sono più adatte ai nuovi tempi. I tempi sono caratterizzati dalla crisi della finanza pubblica, dall'arrivo dei processi di liberalizzazione.

Il contratto dell'Alitalia è un contratto che funziona benissimo in una situazione di monopolio, per cui un assistente di volo può essere pagato più di tutti, ma quando arriva la concorrenza è un contratto che non produce più regole adeguate e pace sociale.

Ci abbiamo messo quattro anni a rinnovare il contratto del trasporto pubblico locale. Non si può dire che ci sia una grande battaglia tra la Federtrasporti soggetto innovatore ed il Sindacato che resiste. Metterci quattro anni a rinnovare un contratto è significativo di qualcosa che non funziona più sotto il profilo delle regole e della pace sociale. Siamo quindi obbligati a cambiare.

Il Sindacato Confederale sta cercando di innovare, di fare da moderatore salariale e questo avviene in assenza di un cambiamento delle regole di tutto il sistema. Il Sindacato Confederale rischia di pagare dei prezzi salatissimi per il paese.

Si parla di competizione, ma quest'ultima non viene introdotta da nessuno. Se si parla di contesto competitivo ed il monopolio galoppa, il Sindacato rischia di essere in crisi. È interesse di tutti che si cambi insieme. Lo dico perché in Italia il Sindacato è un grande produttore di regole ed è un protagonista politico. Siamo stati capaci di fare la riforma della pensione che la classe politica italiana non è stata in grado di fare. Il Sindacato ha avuto il 35% di voti contrari nella consultazione perché la classe politica non si è voluta assumere la responsabilità.

Il Sindacato ha fatto un'altra cosa. È stato molto innovatore più a livello centrale che periferico quando ha fatto l'accordo del 23 di luglio. Quest'accordo affonda il contratto nazionale. Il contratto nazionale nella nuova visione dovrebbe servire a recuperare un po' di potere di acquisto in relazione all'inflazione. È un'operazione che si può fare in modo automatico. Il centro del nuovo sistema contrattuale è la contrattazione aziendale. Quest'ultima nello schema del 23 di luglio è un'accordo che porta reddito alle persone, se c'è ricchezza da distribuire. È strettamente legata ai risultati e alla produttività. Siamo stati tutti capaci di parlare di produttività senza mai calcolarla. Non esistono parametri di misurazione della produttività. Una buona parte dei contratti dei servizi pubblici dei trasporti sono sganciati dai conti economici, dall'organizzazione del lavoro e dalla produttività.

Come ci possono essere delle regole adeguate ai tempi? Il Sindacato il coraggio di fare queste cose lo ha avuto. Sfido anche le mie controparti in assenza di regole legislative a cercare di creare e di realizzare posizioni comuni su alcune innovazioni che sono pericolose. Mi riferisco in particolare alle nuove società che le Ferrovie dello Stato di intesa con i nuovi Comuni vogliono fare. Mi riferisco alle SFR in Lombardia o alla società per azioni di cui si parla nel Lazio. In che cosa consiste l'innovazione in queste nuove società? Si scaricano i debiti sulle vecchie società, si fanno delle società che sicuramente produrranno ancora debiti non essendoci nuove regole. Per quanto riguarda il decentramen-

to, c'era il monopolio e c'è anche adesso. Dov'è l'innovazione? Sono dell'avviso che il Sindacato è in grado di produrre ancora regole anche in assenza di regole che dovrebbero essere prodotte dal Parlamento, anche se io condivido lo schema che ci ha illustrato l'On. Perticaro.

Diamoci da fare. Quando il Sindacato sarà ridotto a pezzi il paese pagherà le conseguenze. Il Sindacato è disponibile anche in un settore come questo, che è permeato da una struttura garantista che non investe solo i lavoratori, ma investe anche le aziende. La politica dei trasporti è stata mirata a proteggere l'offerta. Noi siamo disponibili a scandagliare il nuovo mercato del lavoro. Abbiamo bisogno di costruire nuove carriere che non sono più protette? Facciamolo insieme e apriamo un tavolo comune. Il Sindacato non può fare una politica di moderazione continua sul costo del lavoro, perché gli associati si dissociano. Noi senza consenso non produciamo regole e non rappresentiamo nessuno. Diminuiamo anche la fascia di salario protetto ed introduciamo il salario variabile. Il salario variabile va rapportato a dei parametri che possono anche aumentare il reddito dei lavoratori. Non è detto che da garantiti si guadagni di più, purché i parametri siano concordati e realmente rapportati ai risultati.

Siamo costretti ad andare avanti perché ce lo impongono sia fattori esterni, sia anche le nostre scelte che autonomamente abbiamo fatto. Prima che il sistema politico trovi una sua sistemazione passeranno ancora anni. Questa fase di transizione si profila come molto lunga. I soggetti sociali che hanno recitato un grande ruolo possono continuare a farlo. Cos'è che impedisce a noi di essere soggetti innovatori? Noi siamo disposti ad affrontare il problema della competitività e della concorrenza, ma siccome tutti crediamo alla concorrenza regolata, vogliamo farlo insieme? Se le associazioni dei datori di lavoro sono disponibili da subito possiamo aprire dei tavoli in cui possiamo cominciare ad affrontare i nuovi percorsi in relazione alle novità che si stanno delineando.

II PARTE

IL PROGETTO OSSERVATORIO

MARIO COLLEVECCHIO, *Direttore Generale Pianificazione Organizzazione e Controllo del Ministero dei Trasporti*

Vorrei richiamare l'attenzione sull'analisi, che in effetti ci consente di avere una serie di informazioni ai diversi livelli, di Ministero, di aziende, di Enti Locali, di Regioni, abbastanza utili per poter costruire un "Osservatorio" che si muova in senso propositivo, studiando quali siano i rimedi da suggerire e da proporre per modificare una situazione difficile che riguarda un po' tutto il sistema dei trasporti.

La Direzione Generale Programmazione, Organizzazione, e Coordinamento del Ministero dei Trasporti e della Navigazione cura, attraverso la elaborazione annuale del Conto Nazionale dei Trasporti, questo aggiornamento del quadro informativo. Circa la possibilità di fornire un contributo informativo la Direzione generale POC, quindi, aderisce volentieri a questa iniziativa molto importante del CNEL, della istituzione dell'Osservatorio. Riprendendo alcuni aspetti di sintesi di questo problema volevo rapidamente riproporre una situazione grafica di tre aspetti che dimostrano, non soltanto la crisi del trasporto pubblico locale, ma anche come cambino le abitudini degli italiani in ordine all'uso del mezzo di trasporto. Mentre il dibattito è aperto le situazioni precipitano e comunque i fenomeni che noi osserviamo si evolvono nella maniera non desiderata e quindi c'è anche del tempo da recuperare sotto quest'aspetto.

Questo primo lucido ci dà un'indicazione allo stato attuale del divario che, nell'ambito del trasporto pubblico locale, registriamo negli

ultimi sette anni in relazione ai costi sostenuti e i proventi derivanti dal traffico e altri proventi totali complessivi. Non interessano tanto le percentuali che dimostrano come il settore sia interamente sussidiato o in parte, ma come queste tendenze siano permanenti, per cui i servizi prestatati alle ferrovie concesse determinano un rapporto del 14% del costo complessivo. Per le autolinee è del 25%, un po' di più per le tramvie con il 27%. Le metropolitane, dopo un avvio in cui questo rapporto si collocava intorno al 38%, è sceso al 31%.

Questo, in estrema sintesi, dà una dimostrazione concreta di cose che già sapevamo. Sarebbe interessante avere dei dati di misurazione anche in termini di singole aziende, di singole regioni e situazioni locali. Altra sfida significativa sotto quest'aspetto è il crollo della domanda nello stesso periodo. La gente non usa più il servizio pubblico per muoversi nelle città. La domanda soddisfatta dai vari modi di trasporto nel periodo 1985-1992 ha un cedimento preoccupante. È, difatti, registrata a consuntivo sulla base di un arco di sette-otto anni e dell'indicatore del numero di passeggeri, una forte diminuzione: rispetto al 1985, con riferimento alle autolinee, questo numero diminuisce in maniera preoccupante. Come si vede questo crollo della domanda è un elemento caratterizzante del sistema perché questa tendenza continua anche alla luce degli ultimi dati nel corso della rilevazione.

Nei programmi di approfondimento dello studio di questi fenomeni la direzione generale POC ha cominciato a fare una prima analisi non ancora approfondita di che cosa avvenga nell'ambito della mobilità in generale in ordine all'uso dei mezzi da parte delle persone. Si è cercato di incrociare i dati relativi agli ultimi due censimenti del 1981 e del 1991 per vedere quali siano i mutamenti nell'ambito della cosiddetta mobilità sistematica.

Quest'indagine è appena avviata ed è entrata nel nuovo programma statistico nazionale insieme all'ISTAT perché richiede momenti di analisi più approfondita. Già dalle prime indicazioni possiamo avere una conferma di cosa stia succedendo. Per quanto riguarda la mobilità sia urbana che extra-urbana il 48% delle persone utilizzano l'automobile. Il 16% delle persone usano l'autobus, il 6% si muovono su ferrovia.

L'altro 30% usa altre modalità: bicicletta, motorino oppure a piedi. La cifra in rosso indica gli stessi dati riferiti esclusivamente alla mobilità urbana che riguarda gli spostamenti per ragioni di studio o di lavoro ovvero la mobilità sistematica. Nell'ambito delle nostre città il 42% delle persone si muove con l'autovettura privata. Il 13% usa l'autobus. Il 3% usa le ferrovie. Il 33% si muove a piedi, il 4% con le moto, il 5% in bicicletta. La cosa diventa interessante ma anche allarmante se confrontiamo questi dati con quelli del 1981. Mentre nel 1981 nella mobilità intera il 31% delle persone usava le autovetture, dieci anni dopo sono il 48% ad usare le autovetture. Per quanto riguarda l'autobus o altro mezzo su gomma questa percentuale è passata, dal 20% che usava mezzi pubblici su ferro e su gomma, al 16%. Conseguentemente questo indicatore ci dimostra come ci sia stato un cambiamento notevole nel comportamento stesso da parte delle persone di fronte al mezzo di trasporto nelle aree urbane. Occorrerà intervenire e anche presto perché se noi dovessimo con una proiezione meramente statistica estrapolare questi dati ci accorgeremmo che nel 2025 su cento persone, cento prenderanno l'automobile con buona pace del trasporto pubblico locale. Probabilmente l'approfondimento di questa analisi servirà a suggerire le misure da adottare che sono in parte delle misure di carattere generale applicabili ad ogni realtà. Molte invece dipendono dall'analisi delle situazioni che si verificano nelle aree metropolitane o comunque nelle aree urbane significative. L'osservatorio nasce con questa indicazione di campo per cominciare ad esaminare queste aree per poi vedere i fenomeni come si atteggiano in dettaglio utilizzando, sia i dati disponibili sia eventuali altri dati da reperire. Ha ragione Sarti quando dice che i dati sono molti. Occorre lavorare e sistamarli in un certo modo. Ciò che più preme è suggerire delle possibili soluzioni per un fenomeno che, attraverso le nostre rilevazioni annuali, mostra sempre di più tendenze preoccupanti.

Stiamo completando il Conto Nazionale dei Trasporti edizione 1995 insieme con il rapporto del 1995. L'appuntamento è per i primi di novembre. Insieme con il CNEL faremo la presentazione di questa edizione per la quale siete tutti invitati.

ARMANDO COCUCCIONI, *Direttore Generale Azienda Trasporti Consorziati di Bologna*

La spinta culturale verso modi e culture nuove della gestione dei servizi di trasporto e di mobilità nasce dalla constatazione della inarrestabile crescita delle perdite delle aziende di trasporto.

Le perdite delle aziende di trasporto sono sicuramente dovute a cause riconducibili a questioni di inefficienza di impresa da parte delle aziende stesse, ma rappresentano anche l'accumulo di molte inefficienze di sistema dovute per esempio alla pianificazione generale della configurazione delle nostre città, alla mancanza di continuità di investimenti dei sistemi di mobilità in grado di dare un quadro coerente, e anche a incoerenze nelle politiche complessive del territorio che hanno portato a questo stato. A queste incoerenze si è aggiunto un altro elemento che è molto più marcato nei tempi più recenti: di fronte ad un clima culturale sempre più tendente ad accentuare i valori della concorrenza siamo ancora di fronte ad un quadro legislativo che è ancora quello del 1931, nato e cresciuto in un momento in cui francamente, di liberalismo di concorrenza e di democrazia economica se ne parlava abbastanza poco. Sia nel campo del rapporto di lavoro che nel campo delle possibilità di ripianificazione e di flessibilità dei servizi siamo ancora invischiati da leggi vigenti in qualche misura resuscitate dalla Corte Costituzionale ancorché abrogate che non sono assolutamente compatibili con questo nuovo indirizzo culturale.

Una delle analisi che l'Osservatorio potrebbe effettivamente condurre è quella della revisione legislativa del settore che si rende sempre

più necessaria in Italia, non solo sotto l'aspetto istituzionale, ma anche sotto l'aspetto gestionale.

A mio giudizio l'oggetto da osservare non sono le aziende di trasporto, ma i sistemi di mobilità nel loro complesso. Esso è, da una parte, la gestione delle aziende di trasporto in quanto elemento essenziale in un sistema complessivo di mobilità, ma il sistema nel suo complesso è costituito dal trasporto pubblico e dal trasporto individuale. Non è detto che dal punto di vista dell'efficienza economica complessiva delle mobilità che consiste nella minimizzazione delle risorse consumate dal sistema rispetto al soddisfacimento dell'utenza, un trasferimento a tutto il trasporto pubblico, possa essere necessariamente il risultato ottimale. Il massimo dell'efficienza si ottiene cercando di equilibrare secondo le situazioni effettive le quote di trasporto individuale e di trasporto collettivo. Questo è un campo nel quale l'Osservatorio può essere estremamente utile.

Lo studio deve essere condotto sotto due aspetti:

- a) quello della qualità: su quali sono gli strumenti di trasporto pubblico o comunque di facilitazione degli spostamenti che possono essere introdotti per rendere la massima efficacia al sistema. Compatibilmente con i parametri di efficienza economica (che non sono relativi ai costi ma al risultato economico). Più semplicemente si può sostenere un costo unitario più alto se questo induce un beneficio od un ricavo maggiore;
- b) quello dei sistemi tariffari: la concorrenza, come è stato detto, non riguarda il livello tariffario. La tariffa bassa o alta riguarda il rapporto tra l'ente pianificatore e l'ente gestore il quale deve fissare le tariffe ipotetiche di equilibrio, dopodiché l'ente pianificatore o l'ente finanziatore (che dovrebbero coincidere) può fissare secondo il contenuto sociale che vuol dare al servizio di trasporto o secondo la quota di mobilità che vuole trasferire al trasporto pubblico.

La quota di sovvenzione e la quota tariffaria incidono direttamente sull'utilizzazione del trasporto pubblico ed è la quota posta a carico dell'utente. La sovvenzione deve essere fissata con tasse. Su questo punto è importante che, a differenza di quanto è avvenuto fino ad ora

(come un prelievo che avviene centralmente ed è poi gestito per trasferimenti verso il comitato locale) ci sia un'origine della fonte finanziaria quanto il più vicino possibile all'utilizzazione finale in modo da creare una maggiore responsabilità del regolatore-pianificatore-finanziatore che diventa anche responsabile del reperimento delle risorse per fare funzionare il sistema. Nel momento in cui c'è responsabilità del reperimento delle risorse si ritiene che il suo comportamento diventi economicamente razionale e tenda anche all'ottimizzazione del sistema stesso.

Come si può costruire un Osservatorio del genere? Per quanto riguarda i dati economici e produttivi a disposizione sono forse troppi, anche se non omogenei. Si tratta di metterli a sistema, di utilizzare i dati e gli indicatori significativi per leggerli in modo giusto.

Per quanto riguarda gli indicatori di carattere qualitativo abbiamo molti passi avanti da fare. Veniamo da una cultura in cui il sistema di trasporto era inteso come elemento basilare di organizzazione della città rivolto a chi non aveva altri strumenti di mobilità senza valenze di carattere economico per cui si praticava una politica di tendenziale privilegio di un servizio di minima qualità al minimo costo. Probabilmente non è più vero. Gli indicatori di qualità vanno identificati e vanno adattati ai singoli contesti sociali. Probabilmente quello che viene percepito come elemento qualitativo positivo in un contesto territoriale non lo è in un altro contesto. Per esempio, un contesto in cui gli spostamenti sono abbastanza brevi la velocità commerciale alta non è un parametro qualitativo apprezzato, mentre è più apprezzato il discorso della frequenza. Se gli spostamenti medi diventano lunghi la velocità commerciale diventa un parametro qualitativo apprezzato.

L'Osservatorio deve comunque fornire il livello di significatività all'interno del quale questi dati possono essere apprezzati.

La maggior utilità dell'esistenza di questo Osservatorio è di carattere culturale, il suo scopo principale, a mio giudizio, è mettere in rilevanza le opinioni e le conoscenze che vanno dal campo tecnico a quello amministrativo e a quello della gestione aziendale a quello politico per mettere complessivamente a punto i criteri di ottimizzazione di un sistema di mobilità totale.

GIANNI MARCHIORI, *Presidente dell'Azienda Varesina Trasporti*

Il Presidente Sarti ci invita, per ragioni di sintesi e di produttività dei lavori, a considerare scontata l'analisi sulle problematiche attinenti la mobilità.

Non sono d'accordo sul fatto che l'analisi possa essere data per acquisita.

Se così fosse molti di noi non sarebbero qui ma sul campo ad operare.

Spero di riuscire a spiegare perché ritengo che sul piano di un'analisi della questione "mobilità" siamo molto lontani dal disporre un quadro completo e compiuto sia per quanto riguarda i problemi che fanno capo ai regolatori che per quelli che incombono sui regolati.

C'è innanzitutto una grande fascia dove sussistono situazioni che vedono soggetti nella duplice veste di regolatori e regolati.

L'ente locale subisce le scelte effettuate alla scala territoriale sovraordinata.

Partendo da questa condizione di "regolato" deve affrontare, alla scala territoriale di propria competenza, il dimensionamento dell'offerta con il mezzo di trasporto collettivo a soddisfacimento della domanda di mobilità e dettare le condizioni e le regole a chi tale offerta deve garantirla.

Al sistema dei "regolati" terminali, cioè le aziende di trasporto, continua ad essere posto come obiettivo, tra gli altri, quello del recupero di produttività.

Se l'analisi sistematica fosse veramente una fase compiuta, ci saremmo resi conto, per quest'ultimo aspetto, che il settore delle aziende di trasporto collettivo, essendo (nelle attuali condizioni esterne) ad alta intensità di personale, segue una logica ineliminabile e cioè che il costo aumenta più della produttività e saremmo da tempo passati con decisione a porre obiettivi di flessibilità ed elasticità del fattore lavoro.

Sempre in tema di analisi, fase compiuta o no, voglio sottolineare come non si sia ancora preso atto che i regolatori, alle diverse scale territoriali, non riusciranno mai a determinare un quadro di riferimento oggettivo all'interno del quale i regolati possano e debbano operare per obiettivi di economicità e qualità dell'offerta se non assumono la pianificazione come fattore critico di successo.

Il problema è: quale pianificazione.

Deve essere una pianificazione coordinata in forma interdisciplinare ed intersettoriale.

La legge 183/1989 ha introdotto per la prima volta nel nostro sistema giuridico la pianificazione fisico-naturalistica.

Questa pianificazione supera i confini amministrativi dei singoli Enti Locali in quanto la concezione di ambiente (che si collega alla terra, all'aria, all'acqua) considera le unità amministrative come campi di attuazione di politica ambientale e non come gli obiettivi della stessa.

Un'analisi compiuta avrebbe dovuto portarci ad assegnare alla mobilità la stessa valenza.

Innanzitutto in quanto prescinde dai confini amministrativi.

Come è stata attribuita la priorità alla pianificazione dell'ambiente fisico e subordinata ad essa ogni altro aspetto di indirizzo e di disciplina, da quello urbanistico a quello paesistico, così dovrebbe avvenire per la mobilità in quanto componente fondamentale della pianificazione territoriale.

Ma il primo obiettivo, preliminare di pianificazione, è la conoscenza dei fenomeni da pianificare.

Ebbene, per quanto riguarda il livello di conoscenza, siamo ancora ad una mobilità concepita ed analizzata solo come bisogno di tipo ripetitivo e pendolare.

Non c'è stata conseguenza al fatto che in questi ultimi anni la crisi della accessibilità nelle città di qualunque dimensione, ma soprattutto di quelle non metropolitane che non dispongono di infrastrutture di trasporto pesanti, è dovuta alla mobilità cosiddetta operativa.

Di questo tipo di mobilità che ormai ha raggiunto un peso preponderante non ci siamo ancora preoccupati di conoscere i bisogni e di valutarne il trend.

Oltretutto, questo tipo di mobilità privilegia non tanto la quantità nell'unità di tempo bensì la qualità di eventuali scelte modali alternative.

Il risultato è che il trasporto collettivo non solo non ha catturato quote nell'incremento della domanda di mobilità, soprattutto alla scala urbana, ma sta accusando da anni una forte contrazione dei propri utenti sia per la riduzione del pendolarismo sia per l'impossibilità, causata in buona parte da criticità esterne, di competere in termini di qualità con il concorrente principe che è il mezzo privato.

Congestione per congestione, è meglio subirla seduti al volante della propria autovettura, certamente dotata di confort di cui il mezzo collettivo non dispone. A Varese, città di circa 80.000 abitanti, solo 14.000 usano il mezzo collettivo urbano.

Ma, dato significativo, ben il 70% di questi utenti non dispone di mezzi alternativi.

Quindi siamo in presenza di clienti il cui numero è destinato a scendere ed ai quali è politicamente impopolare scaricare gli incrementi di costo del servizio.

Il Prof. De Rita richiamava ad un cambio culturale.

Ebbene come considerare il fatto che qualche Ente Locale, dopo un tentativo di strutturare i livelli politici decisionali secondo un criterio sistemico, competenze sull'assetto del territorio e sui trasporti unificate, sia tornato a deleghe specifiche e separate.

Io mi aspetto che l'Osservatorio riesca a sensibilizzare la politica sulla necessità che la pianificazione della mobilità, intesa come governo dei bisogni, degli investimenti, delle infrastrutture e degli insediamenti assuma valenza giuridica.

Sarebbe il vero ed epocale cambiamento.

ENRICO MINGARDI, *Federtrasporti e Presidente ACTV*

Ringraziando il CNEL per il suo lavoro nella costituzione dell'Osservatorio, desidero ricordare l'impegno ed il coinvolgimento operato dalla Federtrasporti, una delle parti promotrici dell'Osservatorio stesso, nei confronti delle Aziende aderenti alla Federazione stessa.

L'impegno di coinvolgimento della Federazione, che interesserà tutte le Aziende, sarà particolarmente rivolto, in questa fase sperimentale di attività dell'Osservatorio, a quelle Aziende che stanno operando per la realizzazione di talune iniziative individuate, i cui risultati saranno valutati ogni sei mesi.

Alla domanda su che cosa si vuole ora dall'Osservatorio, ritengo di rispondere affermando l'esigenza di interventi per un generale cambiamento culturale, per l'applicazione di un linguaggio comune nei confronti anche delle medie/piccole Aziende che necessitano di forme di gestione del trasporto pubblico locale decisamente diverse.

L'Azienda di Catania, per esempio, mantiene ancora il bigliettaio a bordo del bus.

Inoltre, per quelle Aziende la cui organizzazione e tecnologia raggiungono già particolari livelli, parametri dell'Osservatorio potranno riferirsi a determinate realtà straniere, ove concetti di mobilità nel loro complesso sono già operanti, e ciò per un confronto dei rispettivi progetti.

Bologna, in tal senso, rappresenta un esempio di tale situazione.

In relazione alla riforma del Trasporto Pubblico locale, ed alla notizia data dal Prof. Ponti, relativamente alla preparazione da parte del

Ministero di una ulteriore proposta, mi auguro che la stessa consideri non solo il TPL ma la mobilità nel suo insieme e che la stessa non sposti ulteriormente i termini per la definizione delle nuove regole che interesseranno tutto il comparto della mobilità.

Concludendo, la Federtrasporti, convinta dell'efficacia dello strumento quale è l'Osservatorio, rafforzerà la sua azione nei confronti delle diverse Aziende affinché lo stesso diventi sempre più operativo.

Relativamente alla realtà di Venezia, nel mese di settembre p.v. si incontreranno, ad un unico tavolo, tutti i diversi soggetti interessati al trasporto pubblico, per cercare di realizzare, sull'importante asse stradale che collega Venezia con Treviso, il Terraglio, e una integrazione intermodale e una integrazione tariffaria.

Uno dei primi progetti dell'Osservatorio sta così trovando concreta realizzazione.

PAOLO MALAGODI, *Economia ed Esercizio dei Trasporti Università di Ancona*

1. *Le ferrovie concesse*

Le questioni di riforma del trasporto pubblico locale riguardano in maniera diretta, oltre che al comparto Federtrasporti, anche una serie di aziende associate alla FENIT. Ai fini di un complessivo riordino strutturale del processo di governo e di esercizio dei servizi di mobilità, le più significative di queste possono essere considerate le aziende che esercitano ferrovie in concessione ed in gestione governativa, senza peraltro ignorare soggetti di altre modalità di trasporto pure aderenti alla FENIT, quali: navigazione lacuale, impianti a fune ed anche autoservizi.

Ma è, in particolare, sul ruolo attuale e futuro di tali aziende ferroviarie che intendiamo incentrare il nostro breve intervento, considerando innanzitutto la rilevanza di tale comparto. Allo scopo ci basta valerci, tra il materiale contenuto nelle cartelle del nostro convegno CNEL, di una di quelle pregevoli documentazioni che ci vengono presentate dalla sezione programmazione, organizzazione e coordinamento, di cui è direttore il Dr. Mario Collevocchio, del nostro Ministero dei Trasporti e della Navigazione. Pubblicati nel 1994, ma su dati consuntivi il processo di acquisizione è inevitabilmente lento, e riferito al 1990 il valore aggiunto dell'intero trasporto pubblico locale risulta pari a 6.685 miliardi di lire correnti, di cui le ferrovie concesse ed in gestione governativa

con i 1.025 miliardi rappresentano oltre il 15%. È una dimensione, quindi, tutt'altro che indifferente dal punto di vista quantitativo e, a nostro parere, strategica per un riordino globale della mobilità locale.

2. I Trasporti di massa

Uno dei temi sui quali si incentra la necessità di dare, da parte dei servizi di mobilità locali, una migliore risposta alle esigenze della domanda è quello di garantire standards ben definiti di qualità in termini di trasporto veloce di massa ed, in primis, alla modalità ferroviaria di tipo non solo metropolitano, ma anche suburbano e di livello regionale. L'analisi territoriale del contesto in cui operano le ferrovie concesse ed in gestione governativa tende chiaramente ad attribuire un simile compito a tali aziende, attribuendo a loro il ruolo di linee di forza nel riordino della mobilità locale, seguendo degli esempi che già sono chiari sia in Italia che nel più ampio contesto europeo.

Da parte di qualcuno si ritiene, come è stato pure qui riproposto, che le Ferrovie dello Stato abbiano questa capacità di offerta. Non è che non creda personalmente alle grandi qualità della F.S. s.p.a.; osservo soltanto che se questa si muovesse efficacemente, come è stato fatto nel caso di Roma, ciò apparirebbe più come intervento testimone rispetto al pensare che la FS s.p.a. abbia la capacità di risolvere i nodi gordiani della mobilità locale su più vasta parte del territorio nazionale, se non attraverso l'attuale costituzione di aziende ferroviarie particolari nelle varie aree o per specifico ambito regionale.

3. La scelta modale

Ma ciò, a voler ben guardare, esiste già nella realtà delle concesse e l'esempio di Milano, con le ferrovie Nord, dimostra che, anziché aspettare i tempi di decisione e di intervento delle FS si è intanto provveduto a livello locale ed attraverso un forte peso dell'ente regionale a rimodellare il quadro della mobilità di massa nell'area nord-ovest della

metropoli milanese. Ma per valutare appieno quale sia, ancor oggi, il ruolo delle ferrovie concesse ed in gestione governativa basta pensare alla situazione di regioni come ad esempio l'Emilia Romagna, l'Umbria, l'Abruzzo, la Puglia, la Sardegna. Ma cerchiamo di immaginare quale sarebbe la situazione della mobilità in particolari grandi aree urbane se non esistesse, nel napoletano, la Circumvesuviana o, nel catanese, la Circumetnea.

Non è questo un esporre tesi di parte, ma presentare considerazioni riguardanti i contenuti modali dei servizi di trasporto locale. A riguardo, una ulteriore annotazione va svolta circa la migliore applicazione che deve ancora essere data, nel nostro Paese, alla direttiva comunitaria n. 440/91 sulla libertà di accesso all'esercizio ferroviario da parte di più imprese. Di fatto abbiamo già, proprio nelle caratteristiche funzionali delle ferrovie concesse ed in gestione governativa, tale presenza nel nostro mercato e non si vede perché si debba andare all'ipotesi di rinunciare a dare nuovo vigore a tali realtà per poi andare, magari, a dover impiantare ex novo tipologie similari.

4. Le trasformazioni societarie

Un aspetto che va inquadrato nel processo di riforma, così come è peraltro messo in evidenza dalle varie proposte legislative, è la necessità di autonomia funzionale delle aziende ferroviarie considerate. Tale condizione sussiste in alcune mentre in altre, quelle in gestione governativa, occorre un passaggio per arrivare a forme di s.p.a. variamente partecipate dai livelli locali di governo ed anche da soggetti diversi. Prendendo, ad esempio, a specifico riferimento la personale e recente esperienza quale commissario governativo di una di tali gestioni, la Ferrara-Suzzara che si situa come tratta della direttrice Ravenna-Brennero, non escluderei che la trasformazione in s.p.a. di una simile azienda possa interessare, al di là degli enti locali e delle regioni, anche le associazioni industriali o la stessa autorità portuale di Ravenna che verrebbe così ad avere voce in capitolo in una gestione ferroviaria con un patrimonio operativo specifico costituito da attrezzature tecniche, veicoli e personale altamente specialistico.

Ma, al di là di questo o di altri che possono essere casi particolari, è indubbio che aumentare la capacità di offerta del trasporto pubblico locale attraverso un migliore utilizzo della modalità ferroviaria non si riduce a condurre tutto alle capacità di azione delle FS. Appare assai più interessante far riferimento ad un riordino delle aziende esistenti in un quadro programmatico di tipo regionale e in alcuni casi con valenza interregionale.

5. *L'azione regionale*

Per chi, come me, opera da molti anni come studioso dei trasporti ciò non significa che riscoprire il senso del dettato originario col quale fu attuata nel nostro Paese, ormai un quarto di secolo fa, la riforma regionale. Si tratta di andare a rivedere i contenuti dei vari piani regionali dei trasporti e di considerarli non come libri astratti ma come strumenti operativi, liberandoli anche di molte indicazioni che risalgono all'inizio degli anni '70 e che, ancorché non attuate, sanno ormai di reperto archeologico. Nell'impostazione originaria, e tuttora della massima attualità, il ruolo della regione nel campo dei servizi di trasporto locale è quello di stabilire i criteri di governo della mobilità e parametrare gli standards effettivamente resi dai veri gestori.

Questa capacità di governo e di controllo è però oggi assai dissimile nelle varie realtà regionali, cui i vari disegni di riforma del trasporto locale fanno invece riferimento per l'esercizio di tali potestà.

Basti pensare a quale è, per restare nell'angolatura tematica da noi trattata, la realtà da quasi vent'anni di un effettivo programma basato sul ruolo di una ferrovia concessa e sviluppato dalla Lombardia colle Nord-Milano, mentre in altre regioni non si è nemmeno riusciti a riordinare i servizi di mobilità su gomma.

6. *L'Osservatorio CNEL*

Per concludere, infine, con un parere sull'Osservatorio della mobilità locale riteniamo che la sede del CNEL possa essere idonea per un

serio confronto piuttosto che fra controllori e controllati, fra regolatori e regolati. Oltre alla necessità di un discorso di Piano Generale dei Trasporti che indichi i contorni di fondo della riforma del settore della mobilità locale, rendendo tali contenuti del PGT vincolanti anche per l'azione regionale, lo strumentario qui proposto è estremamente interessante seguendone proprio la definizione ed i contorni operativi forniti, a cura del Dr. Gustavo Imbellone, nella scheda che è stata redatta a Roma il 13 giugno 1995 ed è in tale direzione che auspico si possano concludere questi lavori.

ITALO STELLON, *Segreteria della FILT-CGIL*

Perché l'Osservatorio? Il fatto che stiamo discutendo su una cosa nuova avrebbe bisogno di essere esplicitato meglio. Dalla discussione che ho avuto modo di ascoltare questa mattina il perché si faccia una cosa di questa natura mi pare che venga stiracchiato un po' troppo dalle parti. Si tenta di vedere nell'Osservatorio uno strumento funzionale a qualcosa che ad esso direttamente interessa.

Questa mattina veniva detto nell'intervento del Sindaco di Venezia che il problema è l'utente. Osservatorio funzionale per produrre dei risultati nella direzione dell'utente, che sia in grado quindi di modificare la condizione che è resa esplicita da tutti, che è palese, rispetto alla quale però sento negli interventi delle forti diversificazioni che non tendono mai in quella direzione. Non vorrei che l'Osservatorio si riducesse ad una sorta di discussione di un club che ragiona solo al suo interno e che alla fine non ha come punto di riferimento quale risultato gli utenti sono in grado di vedere in relazione ad una certa azione che si mette in campo.

Ho apprezzato molto il documento dalla ACTV sulla Direttrice del Terraglio. Devo dire però che se gli utenti dovessero valutare i processi che si sono messi in piedi nell'azienda veneziana da qualche anno a questa parte, se dovessi valutarli dal versante degli utenti che non ascoltiamo e continuiamo a non ascoltare, sicuramente la valutazione non sarebbe identica. L'utente misura il risultato in relazione alle sue esigenze. Se io tentassi di ascoltare anche gli utenti, se io dovessi percepire

quello che l'utente dice in questi mesi, il risultato sarebbe: che grande confusione, non capisco più niente.

Siamo un paese dove l'utilizzazione della terminologia serve solo a costruire poi problemi. Nel momento in cui individuiamo l'Osservatorio rispetto alle aree metropolitane, non vorrei che riapriamo la discussione su che cosa sono le aree metropolitane. Preferirei che ragionassimo sui sistemi complessi che non sempre sono riconducibili ad aree metropolitane. Se prendessi l'area veneta-veneziana dovrei ragionare rispetto alla PaTreVe, rispetto a quella dichiarazione di intenti fatta dal Sindaco di Venezia, dal Sindaco di Padova, nel tentativo di coinvolgere l'amministrazione comunale di Treviso rispetto ad un sistema di comunicazione in un'area complessa.

A me vanno bene tutti e due i compiti dell'Osservatorio che sono scritti nei due documenti che sono stati presentati. Mi permetto di sottolineare che, se l'Osservatorio non parte dall'esame dei problemi legati alla situazione socio-economica del territorio, e quindi di quello che succede sul territorio, tutte le altre analisi rischiano di non produrre alcun risultato. Rischiano così di produrre una parzialità nei risultati che, in relazione alla discussione, serva ad uno o ad un altro dei soggetti: all'azienda perché recupera in termini economici, ma il prodotto può rimanere assolutamente insoddisfacente, al regolatore perché è in grado di regolare meglio il servizio ma non l'impatto del servizio in un certo territorio.

Parlo di osservazione del territorio relativamente ai fenomeni di reindustrializzazione: cosa succede in queste aree complesse rispetto ai nuovi fenomeni che si mettono in piedi nell'economia? Cosa succede in queste aree rispetto ad un fenomeno totalmente sottovalutato che è quello della distribuzione e della commercializzazione? Abbiamo presente quello che sta succedendo sul nostro territorio rispetto alla scomposizione sociale messa in moto da queste realtà? Noi vediamo cosa succede nei centri commerciali che diventano le nuove aree di aggregazione della comunità? Non possiamo mettere sotto osservazione questi due aspetti; e aggiungo l'aspetto della cultura. O noi comprendiamo come si muove e cosa si muove anche sul versante della cultura, oppure rischiamo di avere un Osservatorio cieco dell'occhio principale. Capire

che cosa succede in un territorio per poi governare la domanda: questa è la vera necessità.

Governare la domanda o ragionare solo rispetto alla domanda? A me pare anche questo uno dei dilemmi che sono presenti nella discussione. Se noi continuiamo a ragionare solo ed esclusivamente in assenza di un governo della domanda è evidente che i risultati continueranno ad essere insoddisfacenti proprio perché non c'è un tentativo di governo della domanda stessa. Come? Rispetto ad un risultato di qualità che si può offrire, ma anche con quelle azioni di carattere amministrativo che dovrebbero portare l'Osservatorio anche qui a valutare gli atti di governo, sia del governo centrale, ma anche quello delle amministrazioni locali, la legislazione regionale, gli atti dei Comuni indirizzati a questo senso di governo della domanda, perché altrimenti anche da questo versante, noi rischieremo di fare un'operazione a metà. Se continuiamo a costruire sistemi infrastrutturali che agevolano solo ed esclusivamente il sistema della mobilità personale, quella individuale, se incentiviamo anche nei centri storici l'uso di questo sistema, è evidente che così, qualsiasi ragionamento di governo della domanda va a cadere.

Attenzione rispetto all'Osservatorio. Esso ha senso se è formalmente riconosciuto da tutti i soggetti che decidono di parteciparvi. Se non fosse riconosciuto sarebbe sì una cosa utile ed importante, ma che rischia poi praticamente di non essere in grado di produrre quella materia che consente di dire che abbiamo veramente il soggetto arbitro al quale fare riferimento.

Sicuramente rispetto a questo bisogna sviluppare una politica contrattuale coerente. Non so se sia quella che indicava il Sindaco Cacciari stamattina. A me piacerebbe smetterla con osservazioni solo generiche. Non era questa la sede che potesse permettere una specificazione del problema. Mi piacerebbe capire con Cacciari quali sono gli istituti che hanno prodotto grande sofferenza nel rinnovo del contratto nazionale degli autoferrotranvieri rispetto alle singole realtà decentrate. Non entriamo nel merito. Cerchiamo la prossima volta di evitare di fare gli stessi errori. Io sostengo una contrattazione nazionale che sia in grado di delineare le grandi questioni, istituti che hanno valore di carattere ge-

nerale e poi una forte contrattazione decentrata in grado di intervenire nel merito delle situazioni locali per quelle che sono. Non può accadere, né dal punto di vista di chi gestisce le aziende, né dal punto di vista degli amministratori, che questa questione la si utilizzi a seconda delle condizioni in un modo o nell'altro, una volta chiedendo che ci sia un forte decentramento, un'altra volta che ci sia un forte accentramento. Quando c'è decentramento significa mettere le mani sulle cose, significa poi sapere che c'è una sede che deve affrontare, meglio di quanto non faccia una sede nazionale, le questioni decentrate sul territorio. Laddove si è tentato di farlo, ciò ha dato sempre dei risultati positivi. Chi ha la bontà di raccogliere le piattaforme ed i risultati contrattuali delle aziende di trasporto pubblico locale si troverebbe a raccogliere una quantità enorme di intenti di carattere generale presentate nelle cosiddette prime parti, immediatamente poi vanificati dagli stessi che le hanno sottoscritte. Questo non va bene. Decentramento significa scrivere quelle cose e poi farle concretamente.

MARCELLO TUVERI, *Direttore Generale dell'Azienda Regionale Trasporti Sardegna*

L'utilità dell'Osservatorio si rafforza con la considerazione, non solo dei fatti di carattere centrale, ma anche di quelli di carattere periferico.

Noi riteniamo che l'Osservatorio sia essenziale nei confronti dei gestori pubblici per individuare tipi e forme di rapporti che inducano le aziende pubbliche a superare la filosofia del "piè di lista" con oneri a carico dello Stato, delle Regioni, degli Enti Locali. Nei confronti dei gestori privati si dovrebbero individuare vincoli che siano capaci di superare la logica del profitto per aggiungere ad essa quello dello svolgimento del servizio con fini di carattere sociale.

La filosofia del "piè di lista" nasce con la pubblicizzazione dei trasporti, con quel movimento che, tra gli anni '60 e '70 ha stabilito che, in talune regioni, al privato dovesse essere inibito l'esercizio dell'iniziativa privata economica in materia di trasporti, in base all'art. 43 della Costituzione. Si ritenne che il servizio di trasporto e la mobilità fossero essenziali al benessere della comunità dei cittadini e, come tale, attività da esercitare, non solo in termini di potere regolatore e di concessione, ma anche di gestione e di esercizio, totalmente in regime di concentrazione sulla base del potere politico. È il principio della riserva e della privativa pubblica noto al nostro come ad altri ordinamenti.

La riorganizzazione e l'accentramento in talune aziende di potere regolatore e di potere gestionale ha favorito lo sviluppo ulteriore della

logica del “piè di lista”, specialmente nel settore extra-urbano dei servizi, settore che sino agli anni '70 era affidato prevalentemente a meccanismi di mera concessione.

Tutto questo è andato bene fino al 1981 quando la legge n. 151 (la legge Quadro sul Fondo Nazionale dei Trasporti), tra le tante cose belle che ci ha regalato, ha riproposto di nuovo tra le forme principali di gestione la concessione che ha sostituito in modo integrale l'istituto della “riserva”.

La concessione come è esercitata nel nostro Paese, non gode e forse non ha mai goduto fama di istituto caratterizzato dalla trasparenza e dalla legittimità. La cosa più curiosa è che la pratica del “piè di lista”, procedimento per chiudere i bilanci pagando debiti, che venivano contratti talvolta con allegria, ha finito per permeare di sé anche i concessionari privati. Questi ultimi hanno collegato alla logica della concessione quella del contributo di gestione come istituto obbligatorio a carico degli enti concedenti. Il contributo di gestione diventa quindi, non un fatto occasionale, un fatto supplementare, ma diventa un fatto co-essenziale alla linea politica della concessione.

Anche i privati, cioè, hanno assimilato la gestione delle loro imprese alla logica del tutto pagato a carico del potere pubblico.

Nella mia Sardegna, regione di un milione e seicentomila abitanti, in pochi anni le aziende private da trenta sono diventate sessantaquattro. Cioè si è notevolmente incrementata la frammentazione.

Il rapporto preferenziale tra le aziende pubbliche e Regione si è capovolto.

Il decisore politico ha preferito, attraverso una miriade di operatori piuttosto che non attraverso le imprese pubbliche, rispondere alla domanda anche marginale di trasporto. Il costo dell'autobus per chilometro è salito notevolmente nelle aziende pubbliche, per la diversa struttura del salario, per i diversi rapporti con le organizzazioni sindacali, per la implicita esigenza di raccogliere il consenso alle aziende pubbliche. Nel nostro settore non sussistono economie di scala, ma al contrario sono molto più frequenti diseconomie di scala. Nelle aziende a gestione privata, invece, il costo viene contenuto, consentendo margini economici di profitto.

Questa situazione è andata avanti fino ad un certo punto. Negli ultimi anni si stanno verificando processi di inversione delle tendenze, per cui siamo al punto in cui costano più i servizi resi da taluni privati che quelli forniti dalle aziende pubbliche.

In Sardegna esistono imprese che costano in proporzione più di quanto costi l'azienda che ho l'onore di dirigere e le cui dimensioni superano largamente tutti gli altri operatori messi insieme.

Vengono riconosciuti contributi di gestione che superano la misura per chilometro di quella che viene erogata da un'azienda di carattere pubblico. La "deregulation" cioè il rapporto con un libero mercato che, da talune forze, è presentato come un grave rischio per le aziende pubbliche, non è una novità. Nel nostro paese, nel settore extraurbano, che comprende il 30% del trasporto locale, la "deregulation" esiste già e non da oggi.

Forse è una "deregulation" non esplicita nel senso che è mancata l'abrogazione delle leggi di riserva dei servizi pubblici. Essa però esiste di fatto perché la concessione si va realizzando attraverso una miriade di forme e di istituzioni diverse che hanno ulteriormente frammentato e variegato le attività di trasporto.

Una dimostrazione di questo fatto è molto semplice e mi duole dirlo: a richiedere l'adeguamento delle tariffe, almeno in rapporto al costo della vita, sono talune aziende pubbliche. Le aziende private non ritengono questa una necessità. Per i loro bilanci è più importante la certezza del contributo fisso erogato dal potere pubblico che non l'adeguamento delle tariffe. Ora per noi il rapporto con il mercato non è solo connesso a questo o a quell'altro aspetto, ma alla capacità di cogliere le esigenze e le pulsioni che il mercato esprime. Ecco perché l'Osservatorio è molto importante.

Esso individua indici comuni, conduce rilevazioni rigorose. Le valutazioni comparative consentiranno alle Regioni, che anche in futuro resteranno momenti centrali della gestione del trasporto pubblico locale, di apprezzare il ruolo dei diversi soggetti e organi che sono coinvolti nella avventura del servizio pubblico.

In questa avventura sono molto più importanti le valutazioni oggettive che non l'ingombro di ulteriori autorità o di ulteriori strutture amministrative pubbliche, come quelle che vanno delineandosi.

PAOLO MALESANI, *Presidente dell'Azienda Trasporti di Padova*

L'Osservatorio, qualunque cosa osservi, è estremamente importante che nel tempo osservi anche e sempre le stesse cose, magari aggiungendone quando ce ne è bisogno, in modo da fare raffronti nel tempo. È importante che i risultati delle osservazioni siano resi pubblici in tempo breve. Non avvenga che si faccia come il Ministero dei Trasporti, che si presenta con dati vecchi di quattro anni fa.

Si parla di contesto competitivo. Se le parole devono avere un senso, immagino che competizione ci sarà quando avverranno le stipulazioni dei contratti di servizio. Se cambia il gestore e, rispetto a quello che c'era prima, vince la gara per avere il contratto di servizio per un trasporto pubblico locale, questo nuovo soggetto, questo gestore nuovo dovrà ereditare il personale ed i mezzi della vecchia gestione, il che significa che il costo del lavoro è superiore al 78% dei costi, senza considerare quello del gasolio.

Dov'è la concorrenza? Sinceramente ci stiamo prendendo in giro, se parliamo di competizione dove nella realtà non c'è.

Come presidente di un'azienda io desidero essere regolato, ma vorrei conoscere il regolatore, non i regolatori. Abbiamo sentito stamani che certamente, fra l'apparato di regolazione c'è il Ministero dei Trasporti. Come potrebbe non esserci? Certamente c'è la Regione, come sta scritto nella Costituzione. C'è la Provincia che nel Veneto agisce come autorità di bacino sui trasporti. C'è certamente il Comune proprietario, ma nel Comune proprietario c'è il Consiglio Comunale, che in ter-

mini di legge può dare gli indirizzi all'azienda. C'è il Sindaco e l'Assessore.

Questi diversi regolatori quasi mai si mettono tra loro d'accordo. Neanche Sindaco e Assessore spesso dicono le stesse cose. Signori regolatori, mettetevi in testa che prima di programmare bisogna cominciare a programmare la programmazione. Ricordatevi bene che se c'è pasticcio fra una molteplicità di regolatori che non vanno d'accordo, proprio all'interno di quel pasticcio, quello è il momento in cui i regolatori se ne infischiano dei regolatori e fanno quello che vogliono.

ANDREA BOITANI, *Consigliere del Ministro dei Trasporti*

In questo momento mi occupo della proposta di riforma del trasporto pubblico locale ed in generale dei problemi di regolamentazione. Volevo rassicurare il Sig. Mingardi che quella che il Ministero sta tentando di mettere insieme non è una proposta di legge, ma una proposta di legge nuova che cerca di innovare, non solo rispetto alla situazione esistente, ma anche rispetto alle proposte di legge che giacciono alla Camera numerose che non hanno un carattere di innovazione così profondo.

Si parla sempre di regolatori come se tutti fossero regolatori. Il Ministero dei Trasporti non è un regolatore. Il Comune non è un regolatore. La Regione non è un regolatore. Questi sono programmatori della politica dei trasporti. La regolamentazione è un'altra cosa.

In Italia la regolamentazione in senso vero è qualcuno che controlla qualità, tariffe. Ebbene, questo non c'è ed è questo che bisognerebbe cercare di mettere in piedi. Certamente ci sono tante sovrapposizioni tra i soggetti della politica dei trasporti, ma essi non sono regolatori. La regolamentazione in Italia non c'è stata fino a qualche tempo fa e questa situazione aveva una sua ragione d'essere dal momento che ci si trovava di fronte a dei monopoli pubblici. La regolamentazione quindi avveniva su indicazione o direzione della politica delle aziende.

Questo è un quadro che si deve modificare. Le aziende devono essere delle S.P.A. e devono cominciare a ragionare rispetto ad una logica di azienda e non su una logica di ente di gestione o di branca dell'am-

ministrazione pubblica. Queste aziende in futuro dovranno essere aperte alla concorrenza e passare alla mano privata.

Vorrei rispondere a chi ha detto che se si introduce la concorrenza le aziende ereditano il personale, ereditano i contratti di lavoro: no, le aziende se ne vanno con il loro personale, con i loro contratti di lavoro ed entrano nuove aziende con nuovo personale, con nuovi contratti di lavoro. Questa è la concorrenza.

ARMANDO SARTI, *Presidente Commissione Autonomie Locali e Regioni del CNEL*

Vorrei tracciare una linea di lavoro cercando di mettere a frutto, nel modo migliore, i contributi dei tanti intervenuti in merito all'Osservatorio. C'è consenso sulle proposte ed anche attorno ad alcune finalità essenziali di questo osservatorio come è stato nel lavoro preparatorio, così dovrà essere nella fase di impostazione dell'Osservatorio: qualificare ed ampliare la cosiddetta "circuitazione" dei diversi e distinti soggetti, regolatori e regolati. Come stamani ricordava il Presidente De Rita, il CNEL può in questa direzione assolvere al suo ruolo di sostegno e di intermediazione.

Si è parlato di ipotesi di progetto culturale. Il merito dei lavori che stiamo svolgendo a Venezia rispetto a quando abbiamo incominciato a parlare di un osservatorio è il grande salto culturale. Con l'Osservatorio questo patrimonio culturale va accresciuto, attraverso una molteplicità di momenti di approfondimento e di esami di temi. La svolta avviene nel tipo di approccio alla tematica e nello stesso linguaggio. Per usare un'immagine di colore: non più il regolatore che dice: "ho un figlio disennato che mi perde tutto. Non lo voglio neanche più come vicino di casa". Il figlio dice: "mi pagherai i debiti perché io sono minorenne".

In questa polemica politica noi siamo andati avanti per decenni, Roma compresa fino a due anni fa se si andava da Carraro o dai commissari a parlare delle aziende di trasporto e diceva: "ma no, quelli sono dei matti". Non è solo un problema di Roma ma di tutto il paese.

Passare dalla cultura alle realizzazioni. Questo è l'altro punto. Il progetto culturale non deve essere un progetto prospettico di grandi obiettivi, ma un progetto misurato su passi concreti. Affrontare con questo la sperimentazione. Misurarsi su problemi concreti. Uno di questi è senz'altro l'asse Venezia-Treviso, di cui si sta qui parlando e di cui il convegno offre una aggiornata documentazione.

Sperimentando come CNEL la questione dei patti territoriali, siamo diventati nelle politiche meridionali uno dei principali interlocutori. Attraverso lo sperimentare delle concertazioni, si passa alle sperimentazioni operative. Prima ipotesi di un osservatorio che dovrà essere sanzionato dall'assemblea CNEL: un tipo di presidenza che faccia convergere la espressione di quelle rappresentanze, presenti nel CNEL, delle attività sia delle autonomie locali, sia delle infrastrutture di rete. La nuova consiliatura del CNEL molto presto procederà all'insediamento delle Commissioni, ciascuna delle quali elaborerà il suo programma da discutere e sottoporre all'Assemblea.

Penso cioè, ad una testa istituzionale, per parte CNEL, dell'Osservatorio che andiamo a costituire, nella quale interagiscano nel modo sinergico filoni di attività e di competenze non settoriali.

Il nuovo CNEL ha tra le sue rappresentanze persone particolarmente competenti nella tematica dei trasporti: non a caso il convegno di oggi sarà concluso da Giancarlo Tesini. Ci sono da mettere in campo competenze già sperimentate di altri consiglieri, confermati o di nuova nomina: i consiglieri Donati, Sacchi, Testa, Patriarca.

C'è poi il livello degli assessori delle Regioni e grandi città, alcuni dei quali ci hanno confortato con il loro contributo di proposte fin dall'inizio dell'attività in questo campo. Ci sono: Federtrasporti, Federtrasporto, le associazioni autonomistiche; le rappresentanze del trasporto e dell'autotrasporto privato. Esponenti qualificati di FENIT ed ANAC hanno dato già a questo convegno un significativo contributo. Credo proprio che un osservatorio, il quale non voglia limitarsi a fare "accademia", ma, invece fare indagini sul campo, promuovere la sperimentazione innovativa, farsi portatore di proposte sulle quali si apra un'interlocuzione sociale ed istituzionale, non possa rinunciare al contributo del Sindacato.

Queste rappresentanze penso che potranno riunirsi una volta ogni due-tre mesi in sede collegiale. Avranno una segreteria, un coordinamento. Entro due anni l'Osservatorio dovrà presentare un bilancio della sua attività. Valuteremo tutti insieme la qualità dei prodotti, il contributo che l'Osservatorio sarà stato capace di dare su temi specifici e sulle linee innovative anche di carattere legislativo.

Aggiungo, infine, che sarebbe un dato negativo la dispersione di interesse e di attese positive da parte di molti soggetti che si sono venuti formando attorno al lavoro preparatorio e allo stesso convegno di oggi. Per questo propongo che nella fase degli adempimenti istituzionali da parte del CNEL (deliberazioni delle Commissioni che cureranno la costituzione dell'Osservatorio, esame e deliberazione da parte dell'Assemblea - mi auguro che questo avvenga entro l'autunno), il gruppo di lavoro costituito in via provvisoria in questi mesi, prosegua ad operare: affinando i documenti qui presentati, consolidando quel tipo di "circuizione" tra soggetti operatori, che ci ha già ora consentito di fare oggi un convegno non "ripetitivo", sia per le tematiche forti, sia nel linguaggio.

III PARTE

SPERIMENTARE UNA CULTURA PROGETTUALE
ED UN LINGUAGGIO NUOVO DELLA MOBILITÀ

MARIA ROSA VITTADINI, *Consulente del Sindaco di Venezia per la Mobilità*

Sperimentare una cultura progettuale ed un linguaggio nuovo della mobilità; questo è il difficilissimo compito di quest'ultima parte del convegno di oggi. Il tema stesso non consente di essere così puntuali, così precisi, così fermi come le relazioni che abbiamo sentito nella mattina e nel pomeriggio.

Vorrei collegare questa vaghezza di cui sento il peso con lo strumento molto più promettente, molto più ricco di possibilità che ci è stato presentato nella parte della tavola rotonda precedente.

Come possiamo utilizzare questo Osservatorio? Qualcuno ha detto: occorre trovare un linguaggio comune. Su questo sono molto d'accordo. Noi non parliamo neppure lo stesso linguaggio. I regolatori ed i regolati non parlano lo stesso linguaggio. Il loro problemi sono in larga parte ignoti reciprocamente. Parliamo molto di mobilità e qualcuno ha ricordato nella tavola rotonda precedente che sappiamo poco dell'oggetto di cui parliamo, se per oggetto di cui parliamo intendiamo la domanda di mobilità.

Che cos'è la domanda di mobilità? Come si trasforma? Quali sono le domande che vengono rivolte al sistema dei trasporti pubblici e quindi al tavolo dei regolatori e al tavolo di regolati? Credo che l'Osservatorio debba essere e voglia avere peso e ruolo. Deve essere lo strumento con cui ci chiariamo, sperimentiamo, poniamo i problemi e riconosciamo quali sono i problemi a cui dobbiamo dare risposta. Noi abbiamo spesso risposte prima di sapere i problemi a cui si devono rivolgere.

Mi interessa a questo riguardo sentire l'opinione del Presidente della Provincia di Venezia.

LUIGINO BUSATTO, *Presidente Provincia di Venezia*

In questo nostro ragionare su questa tematica importante abbiamo acquisito una forte convinzione che parte dall'assunto che il trasporto pubblico locale attraversa una crisi strutturale da anni. Questa crisi strutturale è parallela alla diminuzione dell'utenza e all'aumento del mezzo privato. Questo fatto, che provoca tutte le difficoltà di cui abbiamo parlato, evidentemente è frutto di un modello culturale, di un modo di intendere la capacità che abbiamo di avvicinare persone, di avvicinare merci.

Diceva bene il Prof. De Rita ed anche Cacciari che c'è un problema di cultura e quindi anche di educazione da cominciare a porre. Finché noi saremo educati ad un uso della nostra esigenza di spostarci con esigenze forti di praticità, di individualismo, di comodità e quindi un modello culturale riferito al "qui subito" noi sceglieremo la strada più facile, anche se dal punto di vista economico delle famiglie e di costi altissimi per la società non sarà affatto la strada migliore.

C'è quindi bisogno di un grande salto culturale che ponga in evidenza la dimensione comunitaria: quindi l'esigenza di un raccordo forte tra questo discorso dello spostarsi "dove" e "perché" con l'esigenza che devono avere i politici (ed anche gli operatori, i costruttori di comunità) di programmare sul territorio l'assetto abitativo, l'assetto infrastrutturale, l'assetto produttivo. Questo è in fondo l'aspetto con cui si sviluppa questo tema.

Quest'ultimo è sfidato da una dimensione che è quella delle nuove tecnologie. Esse cercano di fare superare la necessità di essere in tempi reali in molteplici posti attraverso strumentazioni che possono darci l'il-

lusione di essere veramente attori, ma che per certi versi, ci soffocano. Pensiamo a quello strumento, che rischiamo di avere quasi tutti, che è il telefonino. Il telefonino ci mette in condizione di essere presenti di giorno e di notte nei posti di lavoro. Esso è però uno strumento che ci fa lavorare 24 ore su 24, che non lascia più il tempo per noi, che non distingue il tempo del lavoro dal tempo libero, dal tempo che dedichiamo ad altre cose.

Pensiamo a tutta la strumentazione informatica e telematica che, attraverso la “messa in rete”, può dare l’illusione alle persone di essere presenti nei luoghi di lavoro e nelle problematiche rimanendosene comodamente seduti di fronte ad uno schermo e dietro ad un tavolino.

Queste strumentazioni hanno grandissime potenzialità che incidono e vanno ad incidere non soltanto sull’organizzazione del lavoro, ma anche sui modelli di vita, sui modelli che abbiamo di realizzare la nostra esistenza.

Sono tematiche che stanno al fondo di questa problematica essenziale. Rispetto alle condizioni di questo modo di risolvere i problemi che generano dal punto di vista delle esigenze infrastrutturali, moltissimi condizionamenti e grossi investimenti. Pensiamo a cosa voglia dire dare soluzione ad un problema drammatico come quello del traffico laddove il rapporto tra auto e strade è, come nella Provincia di Venezia, di una ogni sei metri.

L’Osservatorio deve esaminare tutte queste tematiche, dare ad esse una dimensione organizzata dal punto di vista culturale, ma soprattutto incentivare la dimensione della sperimentazione. Se un osservatorio osserva soltanto i fenomeni e non prospetta soluzioni, pur in via sperimentale, è soltanto un modo di “dire” in maniera più elegante e non di “fare”. La ricerca di un modello quindi deve stare alla base e deve essere l’obiettivo prioritario di questo osservatorio.

Sull’impegno per migliorare le infrastrutture io non perdo tempo. Non è solo lì che va cercata la soluzione.

Bisogna sperimentare meccanismi innovativi per la gestione nei rapporti e nei rapporti tra regolatori e regolati (superando l’attuale frammentazione). Non possiamo consentire che ci siano dei buchi, cioè aree che non siano servite. Non possiamo però neanche consentire che

ci siano mezzi che girano a vuoto. Occorre quindi in un rapporto forte di concertazione tra i vari soggetti, siano essi pubblici o privati, trovare un'integrazione nelle varie forme del trasporto per riorganizzare il sistema della mobilità. Integrazione che va cercata tra due modalità: quella della ferrovia e quella della strada. Un rapporto tra ferrovia ed autolinea che deve essere sempre più stretto.

Noi abbiamo vie di percorrenza che si sovrappongono: dovrebbero in qualche misura integrarsi. Laddove arriva l'autolinea dovrebbe partire la ferrovia e viceversa. Dovremmo trovare un rapporto ed un'integrazione più stretta tra autolinea ed auto privata attraverso la costruzione di parcheggi scambiatori che consentano di usare il mezzo pubblico laddove non è possibile arrivare con il mezzo privato. Se il cittadino non sa dove parcheggiare l'auto, certamente avrà modo di continuare il suo percorso non usando il mezzo pubblico.

C'è un'altra dimensione di sperimentazione che va affrontata e cioè il discorso tariffario. Se noi offrissimo un unico biglietto che serva sia per la ferrovia che per l'autolinea ageveremmo anche in questo senso il cittadino. Per contrastare la tendenza all'uso del mezzo privato occorre offrire al cittadino delle opportunità convenienti. Sarà soltanto questa la molla per far invertire la tendenza: far scoprire che, con costi molto minori, è possibile arrivare in tempi minori e più sicuri a destinazione. La sperimentazione della direttrice Treviso-Venezia è un terreno concreto su cui giocare veramente questo discorso di trasporto integrato.

Devo ringraziare il CNEL che ha fatto di questa linea un oggetto di osservazione. Avrà sicuramente dalle istituzioni un'attenzione particolare affinché questo impegno possa produrre il massimo dell'efficacia ed il massimo del risultato.

NADIO DELAI, *Responsabile delle Politiche Economiche delle Ferrovie dello Stato*

Dando per scontata l'opportunità di lavorare sull'Osservatorio, che mi pare condivisa, vorrei dare un parere sul software dell'Osservatorio.

Dai ragionamenti che sono stati fatti oggi portiamo via un punto fisso importante che è il primo punto del software e cioè il bisogno di fare integrazione da cui ci siamo mossi tutti. Anche l'Osservatorio muove dalla necessità di fare integrazione. Troppi sprechi e troppe razionalità, troppi soggetti e procedure, troppi linguaggi. Ai linguaggi abbiamo dedicato tanto spazio fin dalle prime riunioni. Bisogna andare oltre il "troppo". Era l'esigenza sottolineata da De Rita di andare oltre la densità. Persino nei progetti di legge siamo troppo densi.

Per andare oltre la densità non basta l'integrazione dei linguaggi, l'integrazione dei progetti di legge, l'integrazione delle procedure. Non basta lo sforzo di volontà, ma ci vuole quello di avvicinamento. Distillare un po' del "troppo" che abbiamo significa avere qualche criterio. Mi pare che un criterio condiviso sia quello dell'ottica del cliente. Certamente è uno dei criteri prioritari. Mediamente in passato si andava sull'ottica dell'offerta.

Condividiamo tutti la necessità di riprendere la mobilità nell'ottica del cliente. Questo per andare oltre la sola logica di ricomposizione dal punto di vista dei soggetti che forniscono servizi che pure è importante, ma certamente questo è un modo per dare all'Osservatorio una grande scelta iniziale. A me non interessa chi oggi offre il servizio prioritariamente, mi interessa chi lo usa.

Vediamo qual'è la combinazione ottimale, che è un modo per fare software ordinato anche dei modi di fare osservazione da parte dell'Osservatorio stesso.

Mi pare centrale anche per l'oggetto che la città ed i suoi bisogni in termini allargati, urbani e periurbani sia un modo per uscire dalla densità, per andare oltre rispetto al bisogno indistinto di fare meglio i trasporti. La città ha tanti bisogni incrociati. Mi pare che scegliere il trasporto locale, urbano e periurbano, con tutti gli annessi e connessi che anche nei documenti che avete presentato sono contenuti: trasporto inteso come proprio, ma anche il parcheggio, la regolazione, road-pricing, lo spostamento delle macchine, l'informazione verso il cliente. Questo pacchetto attorno alla città è un modo per fare ordine, è un modo per dire all'Osservatorio che delle cose che andrà a fare non si deve perdere nelle mille operazioni, ma ne deve scegliere una e andare avanti su quella.

Abbiamo toccato in molti interventi il bisogno di gestire una fase di transizione. Abbiamo scoperto che bisogna fare integrazione, bisogna usare l'ottica del cliente, bisogna guardare la città. Non si può pretendere entro domani di avere ogni soggetto al suo posto, i regolatori al loro posto, i regolati al loro posto. Questo sarà un punto di arrivo. La transizione durerà un po'. Abbiamo bisogno di fare esercizi di convergenza comuni tra regolatori e regolati sul piano dei linguaggi, altrimenti parliamo di cose diverse: uno regola quello che l'altro non fa.

Nel periodo di transizione occorre la necessità di essere pragmatici. Non so se le FS a forza di volere fare rischiano di strafare. Non vorrei che nella preoccupazione di non strafare non si faccia nulla. Siamo empirici. In tante situazioni locali è importante fare esperienza. Se da qualche parte le FS fossero forti, siano forti dove sono forti. Se da qualche altra parte l'azienda locale è forte cominci essa stessa ad essere soggetto che organizza. Se non esistesse un soggetto forte creiamolo consortilmente o di fatto affinché qualcosa avvenga. Nella fase di transizione, proprio per la diversità di velocità non solo tra regolatori e regolati, ma anche tra un regolato e l'altro è giusto che noi tentiamo in chiave osservatoriale di prendere quello che si muove perché dobbiamo fare un po' di esperienza.

In questo senso mi pare che sia anche giusto calcare la mano sulla transizione ben gestita. Facciamo esercizio misto tra cultura di trasporto e cultura sociale di patto sui tempi locali. Sappiamo che una delle cose più povere del trasporto locale è che difficilmente ha messo insieme gli orari dei servizi dei negozi insieme alle soluzioni trasportistiche, che è una cosa difficile, ma la cui somma ci dà la forza del trasporto locale.

Sono per fare rete mista, per fare la rete dei progetti che oggi ci sono, per fare la rete di un po' di processi, per fare la rete di un po' di soggetti. Mi rendo conto che dobbiamo superare la fase delle chiacchiere, ma anche la fase dello sperimentalismo. Cavare qualcosa dal punto di vista dell'Osservatorio significa riuscire dopo un anno a mettere giù dei principi che sono basati su sperimentazioni vere.

MARIA ROSA VITTADINI, *Consulente del Sindaco di Venezia per la Mobilità*

Questo concetto di “forte” che è stato espresso stamani e che è appena stato ripreso da Delai in termini positivi, a me sembra abbia il merito di cogliere un punto reale. Questo “forte” è in contrapposizione ad un “debole”. C’è un soggetto di offerta “forte” ed un soggetto di rappresentante della domanda “debole”. Il salto culturale quindi sta proprio nel rompere questa disparità e permettere ai rappresentanti della domanda di esprimere il loro modo di essere rappresentanti della domanda senza avere i condizionamenti del soggetto “forte”.

Anche qui c’è un problema di chiarimento sugli obiettivi di questa armonizzazione dei linguaggi e anche dell’uso dello strumento osservatorio che andiamo a mettere in piedi. Sarebbe utile che Delai specificasse meglio alcuni concetti che ha poco fa espresso.

NADIO DELAI, *Responsabile delle Politiche Economiche e Sociali delle Ferrovie dello Stato*

Ricordiamoci che nella fase di transizione abbiamo un problema di ridefinizione delle nuove soggettualità, del modo con cui i soggetti che fanno trasporto vanno a ridefinire la propria capacità di proposta, di azione e di controllo se si tratta di soggetti regolatori. In questo momento le soggettualità vecchie non ci piacciono, quelle nuove non sono tutte nate.

L'Osservatorio metta sotto monitoraggio eventuali squilibri di soggettualità, ma tra essere troppo preoccupati per gli squilibri e non fare l'iniziativa è preferibile valutare l'iniziativa. Facciamone tante di iniziative, non solo di un soggetto, ma ricordiamoci che è importante l'esempio.

Tutte le volte che riusciremo come osservatori a dare anima, comunicazione e valutazione ad una cosa fatta abbiamo raggiunto un punto. Tutte le volte che parleremo di una cosa da fare avremo raggiunto un punto negativo nella fase attuale.

ANDREA PEZZOLI, *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*

Mi ancoro ad una parola chiave presente nel titolo di questa sezione che è questa del linguaggio e della progettualità nuova nel settore della mobilità locale.

Non posso che istituzionalmente suggerire il linguaggio della concorrenza. Mi occorre l'obbligo di farlo. Se ne è abbastanza parlato oggi. Il linguaggio della concorrenza viene parlato solo a tratti. Vorrei sottolineare l'importanza di questo linguaggio e l'impulso che questo linguaggio viene dalle direttive comunitarie.

Nel settore dei trasporti il modello italiano di produzione dei servizi pubblici si ripropone in modo emblematico attraverso l'ampio ricorso a strumenti di concessione e di riserva per l'erogazione dei servizi nel trasporto ferroviario e nel trasporto pubblico locale per la gestione di infrastrutture - aeroporti, porti ed autostrade - dove la distinzione tra regolatori e regolati non è così chiara.

Questa opacità sotto il profilo concorrenziale qualche problema lo crea. Si contraddistingue per la concessione di questi ad imprese pubbliche e per la limitata partecipazione dei privati all'erogazione e la tendenza da parte dei concessionari pubblici all'assorbimento dei privati, come i casi SOGIN nel trasporto pubblico locale, ATI nel trasporto aereo, la Tirrenia per il trasporto marittimo.

Negli ultimi anni si è aperto un dibattito sul cambiamento di questo modello. Una sorta di dibattito sul cambiamento del linguaggio. Si è parlato della privatizzazione dell'Alitalia, dei cenni di cambiamento e

di apertura dei monopoli portuali e di quelli aeroportuali. Sono abbastanza significative al livello europeo le direttive n. 440 del 1991 e le direttive relative alla ripartizione della capacità e delle licenze. In questo caso non cambia la cornice generale, ma cambiano proprio i problemi di definizione.

Bisogna definire con correttezza e precisione che cosa sia un'impresa ferroviaria, che cosa sia un organismo di ripartizione delle capacità. Il quadro si caratterizza ancora per l'applicazione di modelli teorici e confusi a realtà produttive completamente differenti. Soprattutto restano inevasi i problemi centrali, quali sono i servizi pubblici. La riserva pubblica non ha più ragione di crescere a seguito della crescita quantitativa della domanda, della maggiore estensione geografica della domanda, dell'affermarsi della contendibilità intermodale.

Di contro devono ancora trovare applicazione nuove regole per la promozione di maggiori elementi di efficienza e di tutela della concorrenza pur permanendo la necessità della riserva. A riguardo va detto che tutti questi problemi sono sussunti da un articolo della legge che l'autorità cerca di far rispettare: l'art. 8 e l'interpretazione dell'art. 8 sull'ampiezza della riserva dei servizi pubblici è estremamente restrittiva. La concorrenza deve essere l'unico modo possibile per poter erogare il servizio, altrimenti bisogna trovare la via sempre più concorrenziale.

Per vedere come questo linguaggio venga parlato dagli operatori del settore intanto fa piacere vedere come questa attenzione rivolta al linguaggio della concorrenza va crescendo nelle amministrazioni locali, sia per quanto concerne il ruolo dell'autorità garante, che per la diretta applicabilità delle direttive comunitarie.

Due esempi sono significativi: la segnalazione che il Comune di Roma ha fatto di recente all'autorità garante della concorrenza relativamente agli effetti distorsivi della Legge Regionale n. 73 del 1989 relativa all'autonoleggio e alla possibilità di bandire gare per l'affidamento del servizio del trasporto scolastico. L'elemento di distorsione della concorrenza di questa legge era l'esistenza di tariffari minimi che, sotto il profilo concorrenziale era ingiustificata, soprattutto era in contrasto con la direttiva dell'Unione Europea n. 50 del 1992. L'autorità ha rite-

nuto opportuno segnalare alle autorità competenti l'esività della concorrenza di questa legge regionale e la diretta applicabilità della direttiva comunitaria. L'amministrazione locale potrà quindi bandire gare al ribasso coerenti con la direttiva comunitaria consistenti a premiare l'offerta più vantaggiosa dal punto di vista economico. Questa è una dimostrazione di sensibilità a vantaggio della concorrenza.

Una seconda dimostrazione di sensibilità sui cui esiti non posso informarvi è la segnalazione, sempre dal Comune di Roma, per la regolamentazione del servizio dei taxi. Non è stata così coraggiosa da andare a parlare di liberalizzazione. Il servizio dei taxi ha parlato di ri-regolamentazione in un'ottica un po' più aperta di quella che caratterizza oggi il settore. Su questo argomento l'autorità sta valutando.

Questo giocare di sponda con l'autorità a tutela della concorrenza mi sembra un passo avanti per degli operatori di questo settore.

Un'altra sottolineatura che forse va fatta è che l'applicazione della normativa a tutela della concorrenza è la sensibilità per l'efficienza dei comportamenti. Il linguaggio della concorrenza non è un linguaggio che viene declinato in maniera semplicistica da parte dell'autorità anche quando l'autorità ha preso delle decisioni rigorose in materia di trasporto pubblico locale - richiama l'autorizzazione condizionata della concentrazione tra FS e SOGIN quando ha vietato l'operazione o comunque l'ha autorizzata soltanto a condizione che cedesse una delle società oggetto della acquisizione - anche in quel caso l'autorità ha valutato a pieno i benefici dell'integrazione produttiva. L'autorità dice che sul piano dell'efficienza tecnica, l'operazione di concentrazione rappresenta un passo verso la realizzazione dell'intermodalità e dell'integrazione tra servizi al fine di convogliare il traffico su gomma verso centri di raccolta anche per alimentare il traffico ferroviario. Questo progetto ha una duplice ricaduta in termini di efficienza tecnica e una struttura reticolare quale quella servita con le modalità autobus e treno nei comparti del trasporto pubblico locale e del trasporto interregionale la dimensione dell'operatore in termini di patrimonio e di concessione rileva sia sul piano dell'economia di densità che sul piano dell'economia di scala.

Per quanto concerne l'efficienza allocativa, le citate economie di scala e di densità possono essere colte senza comportare una ricaduta

negativa sulle possibilità di scelta degli utilizzatori soltanto laddove la struttura del mercato e per certi versi le caratteristiche della regolamentazione assicurino il mantenimento e l'incremento dei livelli quantitativi e l'ampiezza della gamma dei servizi offerti.

Questa è una decisione che è possibile a normativa data nel senso che si trattava di benefici ad integrazione verticale di due mercati caratterizzati da una struttura monopolistica. Ove la normativa dovesse cambiare per quanto riguarda il mercato a valle anche questa stessa decisione poteva essere letta in maniera diversa. L'elemento di divieto scaturiva solo dalla sovrapposizione delle tratte oggetto della concentrazione.

Ultimo elemento per vedere che anche elementi di integrazione vengono valutati attentamente nel declinare il linguaggio della concorrenza da parte dell'autorità è che anche rispetto alle lamentele che sono pervenute all'autorità in tema di integrazione tariffaria sul caso metrebus l'autorità ha ritenuto opportuno di non considerarle lesive della concorrenza. In particolare si sottolineava l'aspetto legante di questo contratto limitatamente all'integrazione tariffaria. La scelta del biglietto unico non è stata considerata, anche per il rapporto costi-ricavi che caratterizza le tre società che fanno parte dell'integrazione tariffaria, lesiva della concorrenza.

Una battuta per concludere rispetto ad una sottolineatura del Sindaco quando parlava di mobilità fisica e mobilità immateriale che è del tutto condivisibile. Sotto il profilo concorrenziale il passaggio dall'una all'altra non credo che ci porrà minori problemi dato il comportamento dei soggetti sui mercati della cosiddetta immobilità immateriale.

MARIA ROSA VITTADINI, *Consulente del Sindaco per la Mobilità*

Vorrei dare la parola a Giorgio Schiffer che è il direttore dell'Azienda Servizi Municipalizzati di Brescia che ci presenta la sperimentazione. A Brescia cominciano a sperimentare un'azienda che non è più un'azienda di trasporto, ma un'azienda della mobilità. Un'azienda che secondo una linea di coerenza gestisce aspetti diversi. Non solo la produzione del servizio pubblico, ma aspetti collaterali: la semaforizzazione piuttosto che la gestione dei sistemi di parcheggio, mettendo così già in atto una tendenza che molte altre aziende in molte altre città tendono oggi a seguire con grandi problemi. In questo tentativo di integrazione si misurano gli effetti della concentrazione in un unico soggetto: l'azienda arricchita di mansioni di ruoli, ma sostanzialmente un'unica azienda piuttosto che l'altra via che è quella della pluralità della aziende, ciascuna delle quali in qualche modo, in concorrenza le une con le altre. Una idea di miglioramento e di razionalizzazione di un'azienda di tipo tradizionale piuttosto che l'apertura del mercato dei trasporti ad una pluralità di aziende più piccole, più deboli, forse meno integrate, ma più concorrenziali.

GIORGIO SCHIFFER, *Direttore Sezione Trasporti e Sezione Gestione delle Soste Azienda Servizi Municipalizzati di Brescia*

Porterò la testimonianza di una trasformazione in atto che, oltre ad essere tecnica, finanziaria ed organizzativa è anche culturale.

L'Azienda dei Servizi Municipalizzati di Brescia è un'Azienda pluriservizi: gestisce l'energia elettrica, il gas metano, l'acqua potabile, il trattamento acque, produzione e distribuzione del calore, illuminazione pubblica ed impianti semaforici, spazzamento stradale, trasporti, parcheggi e gestione termica degli edifici pubblici.

Per entrare subito nel merito della mia relazione citerò gli indirizzi che il nuovo Consiglio Comunale del Sindaco Martinazzoli ha dato all'Azienda in tema di trasporti, traffico, mobilità e sosta. Si tratta di un documento programmatico che ritengo di grande importanza perché contiene gli elementi strategici che il proprietario dell'Azienda fornisce all'Azienda.

“La soluzione dei problemi legati alla mobilità, sia per quanto attiene al trasporto privato, traffico e sosta, che per quanto riguarda il traffico pubblico, può essere conseguita solo attraverso una visione integrata delle problematiche legate ai diversi settori.

L'azienda deve concorrere alla strategia del piano del traffico comunale ad una diminuzione della congestione e della pericolosità del traffico sulle principali arterie di penetrazione del centro storico.

L'azienda deve migliorare il trasporto pubblico con l'obiettivo del contenimento del deficit, con soluzioni che di fatto la rendono più appe-

tibile mediante l'adozione di tutti gli strumenti che consentano la migliore velocità e puntualità.

Deve porsi come valenza strategica di una gestione coordinata delle soste attraverso un progetto globale che coinvolga l'intera struttura urbana. Ricercare nuove forme di coordinamento e di integrazione con i servizi dell'interland."

"In particolare il Comune affiderà all'Azienda la realizzazione degli obiettivi sotto specificati: estensione delle rete dei parcheggi ai sensi della Legge n. 122 del 1989; attivazione dei parcheggi con funzione di scambio tra mezzo pubblico e privato nella cintura esterna; limitazione ai residenti per utenze specifiche dei parcheggi previsti intorno al centro storico; costruzione di autosili meccanizzati di piccole dimensioni da cedere ai privati; controllo al centro delle aree di sosta; incentivazione delle intermodalità; parcheggio autobus; ampliamento e controllo del sistema di indirizzamento ed informazione dell'utenza."

"Nell'ambito del servizio di trasporto pubblico l'Azienda, al fine di ridurre le sempre maggiori emergenze connesse ai problemi della mobilità, deve divenire il punto di riferimento operativo della realizzazione del Metrobus - la metropolitana leggera automatica - con caratteristiche comprensoriali."

Su quest'ultimo argomento noi stiamo aspettando le decisioni della Commissione di Alta Vigilanza che il Ministro ha nominato per l'attuazione della Legge n. 211. Speriamo che ci sia la possibilità di un finanziamento che consenta di fare un grandissimo salto di qualità nel trasporto pubblico. Chi ha avuto l'opportunità di vedere una città all'estero dove funzioni la metropolitana leggera automatica può capire quello che dico.

Vi parlerò ora di come ci siamo organizzati all'interno della Sezione dei Trasporti dell'ASM per raggiungere gli obiettivi indicati negli indirizzi datici dall'Amministrazione Comunale.

Alle tradizionali funzioni di officina e movimento va aggiunta l'area Studi e Sviluppo Mobilità che predispone studi, valutazione di fattibilità, verifiche di redditività e analisi di sensitività per lo sviluppo strategico del servizio di trasporto e della mobilità urbana, nonché analisi di fattibilità dei provvedimenti viabilistici riferiti all'applicazione e

fattibilità del piano urbano del traffico. Si tratta di un ufficio che si è dotato di un sistema, di una serie di programmi di simulazione delle variazioni del traffico e assiste, ove richiesto, l'ufficio traffico del Comune in una collaborazione che mi pare interessante anche perché erano realtà fino a ieri completamente scollegate.

Come potete vedere dall'organigramma, vi è inoltre un ufficio di manutenzione dei sistemi di supervisione che sviluppa studi e sperimentazioni per lo sviluppo di nuove tecnologie telematiche finalizzate al miglioramento del servizio del trasporto pubblico.

Infine, c'è la sezione della gestione soste che gestisce e mantiene gli impianti e le attrezzature per la sosta ed il parcheggio di automezzi, sviluppa progetti e realizza nuovi impianti e attrezzature per conto della Sezione Trasporti.

Ho fatto un cenno molto breve a quella che chiamerei la "catena telematica" del trasporto urbano che, lungi dall'essere compiuta, si compone di tre anelli fondamentali, alcuni dei quali molto consolidati nella realtà. In particolare, l'impianto centralizzato di gestione degli impianti semaforici e di rilevamento dei flussi veicolari che, a partire dal 1980 si è successivamente implementato, conta 171 intersezioni. La parte di rilevamento dei flussi veicolari è costituita da 190 spire in tutta la città.

Questo ci ha consentito di mettere a punto un'analisi della mobilità e di aggiornarla continuamente. In questo momento disponiamo dei dati sulla mobilità urbana, estremamente importanti, che saranno sicuramente utili al Comune per l'elaborazione del piano del traffico. La città che è di 200.000 abitanti, ha una provincia di 1.000.000 di abitanti. È una città, per certi aspetti diversa dalla maggioranza delle città capoluogo italiane. La vicina Verona, ad esempio, è una città di 300.000 abitanti in una provincia di 400.000 abitanti.

Attraverso questa analisi di mobilità abbiamo contato in un giorno feriale di gennaio 150.000 vetture in ingresso in città, oltre al proprio traffico. Una città di 200.000 abitanti è penetrata ogni giorno da 150.000 vetture, 80.000 delle quali vanno nel centro storico.

In un giorno feriale abbiamo valutato che ci sono circa 850.000 spostamenti. È una mobilità ragguardevole che solo con provvedimenti sistemici si può cercare di governare.

Non sono dell'avviso che la mobilità debba essere limitata: la mobilità è sinonimo di civiltà, di progresso. Il primo punto della catena telematica è quindi la gestione degli impianti semaforici.

Il secondo punto - ed è attivo dal 1987 - è il sistema di controllo e gestione del servizio di trasporto pubblico con la telerilevazione.

Il nostro parco autobus è costantemente monitorato. Ogni 40 secondi siamo in grado di sapere dove si trova l'autobus, più tutta una serie di informazioni che servono al servizio. Questo consente come sottoprodotto di informare gli utenti con circa cento paline distribuite nella città. Questo è sicuramente importante dal punto di vista dell'informazione data all'utenza e dell'immagine.

In realtà la cosa più importante è che noi siamo in grado di adattare la rete e gli orari alle effettive esigenze del traffico. Noi cambiamo gli orari parecchie volte all'anno e lo facciamo senza più discussioni con le organizzazioni sindacali perché siamo in possesso di tutti i dati per quella rete. Se abbiamo informazioni relative ad una certa linea e c'è un appesantimento dei tempi di percorrenza, interveniamo immediatamente. Questo ha consentito di portare la velocità commerciale a 17,5 Km che è una velocità tra le più alte fra le città ad alto tenore di motorizzazione individuale. Tenete presente che un chilometro di velocità commerciale significa oltre due miliardi di costi in meno, oltre ad una maggiore attrattività del mezzo pubblico nei confronti del mezzo privato.

Il terzo punto della catena telematica è il sistema informativo mediante pannelli a messaggio variabile. Abbiamo cinque pannelli stradali, tre pannelli di parcheggi e venticinque paline elettroniche che sono collegate via radio al sistema centrale, ma via cavo al sistema centrale di comunicazione. Con queste venticinque paline diamo l'informazione all'utenza sul traffico, come ad esempio "fermata soppressa". Ad una certa ora della notte diamo informazioni di pubblica utilità, come ad esempio, le farmacie di turno o i docummat.

Il futuro è già cominciato e da tempo ci stiamo lavorando. Ultimamente abbiamo avuto un finanziamento di 3,5 miliardi dal Ministero dell'Ambiente e dalla Regione Lombardia per quattro progetti di tutela ambientale.

Il primo progetto è la mappa acustica basata su una riclassificazione delle zone abitative in modo da dare al piano regolare le informazioni sulle sorgenti di rumore presenti sul territorio.

Un secondo esperimento è l'acquisto di 20 vetture elettriche che verranno messe nei nostri parcheggi e consentiranno all'utente, con una tariffa poco maggiore del prezzo dell'autobus, di entrare nel centro e di fermarsi dove le altre vetture non possono fermarsi. È stato un progetto molto contestato perché qualcuno ha detto che buttiamo via i soldi, che 20 vetture elettriche non sono proprio nulla.

Gli ultimi due progetti riguardano l'incremento di altri 20 pannelli a messaggio variabile e la realizzazione di un sistema integrato per la gestione del traffico con controlli a campione, previsione del traffico complessivo, previsione dell'inquinamento e verifica dei livelli critici.

MAURIZIO TARQUINI, *Federtrasporto*

L'idea di costituire l'Osservatorio un anno e mezzo fa, almeno in termini di linguaggio, dei risultati li ha portati. Sicuramente un anno e mezzo fa distinguere regolati e regolatori aveva creato molte perplessità. Oggi nessuno ha riserve sulla distinzione fra regolati e regolatori.

La gestione del servizio del trasporto, pur rispondendo ad un discorso sociale e alla garanzia di un diritto costituzionale, non necessariamente dipende dal tipo di mercato, ma dipende da decisioni politiche che ci sono a monte. Se fino ad un anno fa c'era un po' di confusione, oggi ho alcun dubbio su questo punto. Sono un po' perplesso del troppo consenso che c'è intorno a certe idee guida. Questo troppo consenso forse sta rischiando di mantenere la situazione insabbiata. Sentendo anche altre persone che non sono qui presenti ora, in particolare altri deputati della Commissione Trasporti, sembra che tutti siamo d'accordo su quello che bisogna fare. In realtà qualche ostacolo dovrà pur esserci. Penso sia veramente un grande risultato in termini di linguaggio. Le idee di fondo ci sono.

Questo Osservatorio finora ha operato ed opererà in una situazione di carenza di nuova legislazione assai grave. L'esigenza dell'Osservatorio è nata proprio perché non c'è un supporto di una legislazione adeguata per affrontare il trasporto così come oggi si presenta. Gli operatori del trasporto quindi fanno attività di supplenza, non potendo legiferare sperimentano, agiscono. Spetta comunque al legislatore darci il quadro complessivo nel quale tutti ci dovremmo muovere. La sperimentazione può dare sicuramente idee.

Nella sperimentazione dobbiamo fare qualche sforzo per proseguire ancora sul linguaggio. Abbiamo detto che su alcune idee guida siamo d'accordo. Dovremmo ora definire le parole chiave.

Servizio Minimo: siamo tutti d'accordo quando si afferma che deve essere comunque garantito. Non esiste una definizione unica e valida su tutto il territorio di servizio minimo. È chiaro che l'affermazione con la definizione non data di "servizio minimo" rischia di essere generica quindi di creare falso consenso.

L'altra questione che ha sollevato Boitani è molto importante. Abbiamo visto in tutte le sperimentazioni che sono state fatte nel più grande esperimento di tutti che è quello delle FS nel mondo dei trasporti che qualunque cambiamento passa attraverso un coinvolgimento del sindacato. Qualunque cambiamento nella organizzazione del servizio di trasporto passa attraverso una revisione dell'organizzazione del lavoro e attraverso un'organizzazione del consenso dei lavoratori.

Boitani prima ha affermato in modo provocatorio che se si va al mercato ed un'azienda fallisce i suoi lavoratori sono tutti per strada e vengono sostituiti da un'altra azienda che porterà altri lavoratori. Questo non è pensabile in un sistema come quello dei trasporti dove abbiamo il massimo grado di tutela. Alla tutela dei pubblici dipendenti si somma la tutela che deriva da un potere contrattuale che pochi hanno rispetto ad altre categorie di lavoratori. È chiaro che anche se vista come provocazione, la questione sollevata nel dibattito non può essere bypassata, perché in un settore effettivamente privatizzato il rischio sarebbe quello.

Premesso che quello non possa essere il punto di arrivo, dobbiamo anche immaginare quale sia il rapporto con i lavoratori ogni volta che si va ad incidere su uno stravolgimento dell'organizzazione aziendale. Se si passa effettivamente ad una contendibilità per il mercato, se il trasporto collettivo regionale deve essere esercitato attraverso una forma di contendibilità a monte, a livello della gara iniziale - una gara in cui un soggetto vincerà la possibilità di gestire quel trasporto - se questo rapporto è regolato prevalentemente, non più da un atto di concessione, ma lo strumento rilevante diventa il contratto di servizio, vero è che il discorso tiene, a condizione che siano previste le sanzioni. La sanzione

per un'impresa che c'è sul mercato è che, se non rispetta gli obblighi, perde la possibilità di svolgere il servizio. Se perde la possibilità di svolgere il servizio che cosa succede ai lavoratori di quell'azienda? Che succede ai mezzi di quell'azienda?

RAFFAELE BAZZONI, *Assessore ai Trasporti Regione Veneto*

Gli argomenti affrontati stamani sono di grande rilevanza per il futuro dei trasporti. Credo che da parte nostra dovremmo dare delle indicazioni come amministrazione regionale.

Ritengo che, per quanto riguarda i regolatori e regolati, sia estremamente importante una volta per tutte fare un po' di chiarezza e distinguere tra funzioni, competenze e responsabilità. Sicuramente c'è ancora della strada da fare. Altrettanto sicuramente dovremmo impegnarci affinché tali obiettivi siano raggiunti in tempi brevi.

Riprendendo la proposta dell'Osservatorio, noi riteniamo che un tavolo istituzionale, un tavolo super partes, dove sia possibile affrontare una volta per tutte la programmazione, sia sicuramente utile e strategico, credo sia importante non soffermarci ancora nella costituzione di commissioni, comitati, consulenti, ma cominciare ad applicare concretamente; a progettare le soluzioni nei tempi medi e cominciare ad intraprendere le soluzioni, che magari per costi economici, possono essere messe in atto fin da subito.

C'è per la Regione Veneto una situazione stagnante da troppi anni. La nostra economia, pur additata al livello mondiale come un'economia straordinaria, non dispone, a differenza di altre situazioni nazionali ed internazionali, di infrastrutture, di collegamenti viari. Manca in sostanza quella intermodalità assolutamente necessaria che comporta una gravissima penalizzazione per la nostra economia.

A questo punto credo che sia opportuno cominciare ad intraprendere la strada del pragmatismo, la strada delle realizzazioni. Tutti siamo

a conoscenza di esempi ormai sconcertanti che riguardano l'area del nord-est di questa regione. Citare esempi di non integrazione, di non collegamenti come quello di Venezia, del suo aeroporto, delle sue stazioni, dell'interconnessione tra aria e ruota ed acqua che consentirebbe di avere quel sistema intermodale indispensabile, per il nostro sistema economico.

La sperimentazione di una nuova cultura progettuale, di un linguaggio nuovo della mobilità, sono sicuramente delle buonissime intenzioni. Sono convinto però che la sperimentazione dovrebbe seguire ai tanti studi, alle tante analisi che fin qui sono state fatte. Una sperimentazione che può entrare nel vivo sin d'ora.

Già con le ferrovie qualcosa si è tentato di fare ancora però con risultati modesti proprio perché manca una cultura ed una mentalità per il trasporto pubblico.

È opportuno che si crei questa nuova cultura progettuale, che si crei un linguaggio che ci permetta di comprenderci anche tra noi addetti ai lavori.

Come per altre regioni, che hanno intrapreso progetti e realizzazioni importanti, trovando spazio e risorse nell'ultima legge finanziaria, credo che sia giunto ormai il momento per cominciare concretamente a realizzare anche nel Veneto.

Per l'aspetto integrazione, bisognerebbe stabilire innanzitutto che tipo di assetto realizzare. Essa non deve essere intesa come un'integrazione finalizzata a capitalizzare sempre di più alcune società ma un'integrazione soprattutto tra sistemi di mobilità. Ritengo che tante altre valutazioni potrebbero essere fatte sui grossi argomenti relativi al nord-est.

Su alcuni argomenti più specifici e realizzabili soffermeremo la nostra attenzione. Se ci riusciremo, non solo nelle discussioni per il ripiano dei disavanzi delle aziende di trasporto pubblico, che possono essere uno dei momenti in cui si va a discutere sulle modalità e sulla qualità dei trasporti, ma soprattutto su quelle che sono le realizzazioni, le infrastrutture, che qui nel Veneto sono in ritardo. Per concludere sono certo che troverete, su questi temi, l'adesione completa della nuova amministrazione regionale.

MARIA ROSA VITTADINI, *Consulente del Sindaco di Venezia per la Mobilità*

Sono molto d'accordo sul fatto che il parlare dell'Osservatorio ed i discorsi che si sono fatti a Venezia con la Regione, con la Provincia ed il Comune e con l'Azienda Veneziana dei trasporti nell'ultimo anno siano molto importanti. Essi hanno già dato oggi dei risultati visibili nell'avanzamento culturale su questi problemi, ma hanno reso evidenti problemi che, fino a quando le cose stavano in equilibrio, erano forse meno evidenti. Quando l'azienda suppliva dal punto di vista della programmazione e delle decisioni a compiti che sono propri dell'Ente Locale, le cose stavano in equilibrio. In un altro modo anche l'ente locale poteva essere esonerato dal decidere.

Questo oggi non è più possibile ed il dire da parte di un Ente Locale cosa voglia è un problema non così scontato. Esso deve essere supportato da conoscenze, da strumenti ed accordi tra le varie parti dell'amministrazione comunale.

Il che non sempre è automatico, anche se sempre non è così conflittuale.

L'aspettativa che io trovo molto fondata all'interno dell'Osservatorio è che si apra anche per l'ente locale la possibilità di trarre da questo Osservatorio una serie di elementi che lo aiutino a decidere, a svolgere bene il suo compito di programmazione, che lo aiutino ad usare bene tutta una serie di strumenti di pianificazione che oggi ci sono.

Uno dei nostri interlocutori prima diceva che il piano della mobilità che viene impostato, all'interno degli Enti Locali, dovrebbe avere valore di norma come il piano regolatore, così come gli strumenti di gestione del territorio più collaudati. Oggi il Presidente della Federtrasporti diceva che il Comune quando fa un piano regolatore dovrebbe poi decidere le funzioni localizzate sul territorio e sottoporle all'azienda di trasporto per farsi dire con un parere vincolante se quella localizzazione era possibile oppure no. Credo che questa sia una maniera profondamente sbagliata di porre le cose. Non è possibile che l'Ente Locale dia la possibilità di dire alla propria azienda di trasporto un sì o un no su una decisione di organizzazione territoriale, che l'ente locale decide di fare propria.

C'è effettivamente un grosso problema: decisa quella organizzazione territoriale non si può far carico all'azienda di rispondere a quella nuova domanda di trasporto, se non le si danno i mezzi, se non le si dà la possibilità di farlo. C'è un problema di pensare la struttura territoriale insieme alla struttura dei trasporti. Questo è quello che sta facendo il Comune di Venezia che dovrà rifare il proprio piano regolatore. Il Comune sta cercando di far dialogare tra loro i vari elementi dell'amministrazione per pensare insieme la struttura dei trasporti e la struttura territoriale, in maniera che il costo in termini di servizi ed infrastrutture di una certa struttura sia immediatamente visibile. Da questa visibilità il Comune può dire che si accolla la responsabilità di quello che sta facendo ed è disposto a pagare il tipo di conseguenze che deriveranno dall'aver scelto questa struttura territoriale.

Vorrei ricordare che c'è uno strumento molto più nuovo che stiamo sperimentando che è quello del Piano Urbano del Traffico. Il Piano Urbano del Traffico è un grande salto culturale rispetto al passato, perché per la prima volta parla di traffico in termini di gestione della domanda. Parla di traffico non in termini di non poter fare nulla in quanto non ci sono infrastrutture e non si può rispondere alle situazioni di emergenza nuove che si hanno davanti. Il Piano Urbano del Traffico rileva che è questa la situazione dal punto di vista delle infrastrutture che si possono avere, come si può gestire la domanda attraverso la regolamentazione dell'uso delle strade, attraverso le tariffe, attraverso tutti i sistemi di cui parlava l'amico di Brescia. Come si può in definitiva ri-

portare all'equilibrio la domanda e l'offerta? Chi si intende garantire e chi invece si intende scoraggiare? Chi si intende incentivare e chi invece si può sacrificare in questa trasformazione della realtà che deve riportare in equilibrio le cose? Questi sono i quesiti cui si tenta di rispondere.

Si tratta di un grande salto culturale perché per la prima volta si parla di governo della domanda insieme ad un governo dell'offerta. Non è che le due cose si elidano, ma si pone fortemente un accento sul governo della domanda.

Da qui una grande richiesta all'Osservatorio: che cos'è la domanda? Chi è la domanda? Perché ci si muove? L'obiettivo mobilità non è un obiettivo. Massimizzare la mobilità è un obiettivo ridicolo. Ci si muove per raggiungere obiettivi di sviluppo economico, di qualità della vita. Quegli obiettivi dobbiamo avere in mente per dire che cosa, come organizziamo, chi privilegiamo, chi incentiviamo, chi disincentiviamo. Di ciò conosciamo solo i movimenti pendolari. Di tutto il resto non sappiamo nulla. L'Osservatorio dovrebbe produrre un grande sforzo di conoscenza della domanda di mobilità, della reazione della domanda di mobilità, delle politiche tariffarie diverse, dei modi di integrazione diversi.

Ho la massima fiducia che le aziende di trasporto siano efficienti e sappiano recuperare modalità molto spinte di efficienza, di capacità di integrazione delle cose. Mi sembra molto più facile dal lato dell'offerta proseguire in un cammino che è già iniziato.

Mi sembra che grande parte della cura del problema stia dalla parte della riorganizzazione del tavolo dei regolatori piuttosto che del tavolo dei regolati. Prima qualcuno diceva: io voglio capire chi sia il regolatore non i regolatori. Tanti regolatori creano confusione e di conseguenza i regolati fanno quello che vogliono. C'è un problema di ridefinizione dei ruoli, di assunzione di responsabilità nello svolgimento di questi ruoli e c'è un problema di riappropriarsi della capacità, delle competenze, del potenziamento della capacità decisionale interna agli enti locali. Sono loro, alla fine, i protagonisti di questo rapporto tra domanda ed offerta di trasporto.

CONCLUSIONI

GIANCARLO TESINI, *Consigliere del CNEL*

Mi riallaccio alla premessa di stamane fatta dal Presidente del CNEL De Rita il quale ha ribadito l'impegno del CNEL per l'istituzione di un osservatorio sulla mobilità richiamando le finalità di ordine generale e le motivazioni per cui si affronta un tema della cui rilevanza tutti siamo consapevoli. Sul tema della mobilità si gioca infatti largamente la qualità della vita dei prossimi anni.

La costituzione di un osservatorio significa osservare la realtà di un fenomeno, lo svolgimento di processi, ma per che cosa? Tutti hanno portato un personale contributo di esperienza rivolto anche a definire ulteriormente ragioni di validità di questa iniziativa. Credo che si possa trarre da tutto il dibattito una considerazione che è ovvia, ma che ritengo utile fare: si è parlato moltissimo da parte degli operatori del trasporto e dei problemi dell'efficienza e dei costi del servizio pubblico locale. Ma non è certo riconducibile la crisi del settore del trasporto soltanto a questi aspetti. Vi sono aspetti che stanno a monte. Vorrei ricordarne due.

C'è un aspetto che riguarda i processi in atto della trasformazione del ruolo che hanno le città e che hanno i centri urbani. Un processo di trasformazione che ha una sua dinamica non sempre facilmente prevedibile. Non c'è dubbio che sia diminuita la popolazione residente nei centri della città. È però aumentata l'attrattività dei centri urbani. Non abbiamo più il fenomeno del pendolarismo staticamente rilevabile da un punto di vista di orari, di periodi. Abbiamo un fenomeno di mobilità

all'interno delle aree urbane ed extra-urbane che è estremamente più complesso. Non solo c'è maggiore attrattività perché il centro ha qualificato alcuni servizi commerciali, ma perché vi sono uffici pubblici, iniziative per il tempo libero che creano mobilità. Abbiamo poi questo fenomeno di insediamento nelle aree periferiche, spesso oltre i confini comunali, di grandi centri commerciali, direzionali, sportivi. Vi è tutta una redistribuzione in atto, dentro e fuori i confini della città, degli investimenti residenziali, artigianali ed industriali.

Vi è poi un secondo aspetto che tocca la domanda: il comportamento dei cittadini rispetto all'uso del trasporto collettivo. A fronte di un incremento di mobilità abbiamo una diminuzione dell'uso del mezzo pubblico. Poco più del 10% del complesso della mobilità urbana avviene attraverso l'uso del mezzo pubblico. Vi è quindi un problema: la necessità che una quota maggiore di spostamenti da parte dell'utenza venga fatta attraverso l'uso del trasporto pubblico.

Vi è stato un grande incremento nell'uso del mezzo privato. Questo significa congestione ulteriore del traffico, inquinamento, occupazione di suolo pubblico che viene sottratto ad altri usi con aumento dell'incidentalità sui centri urbani. Tutto questo comporta inoltre un costo aggiuntivo che non è giusto che venga indiscriminatamente pagato da tutta la collettività.

Siamo di fronte a modificazioni strutturali e comportamentali. Il Piano Urbano del Traffico di Bologna dice che i nuovi flussi di traffico hanno portato ad una profonda modifica strutturale delle caratteristiche della domanda della mobilità. Diminuiscono le componenti sistematiche ed aumentano quelle erratiche legate all'aumento dei consumi e del tempo libero dando origine a catene di spostamenti legate a motivazioni diverse nell'arco della giornata. Si registra un allungamento dei periodi trascorsi fuori dalle abitazioni con importanti riflessi sulla scelta modale del trasporto.

Il problema che tutti ci siamo posti è come governare questi fenomeni orientando le soluzioni verso obiettivi che siano di maggiore vivibilità delle nostre città ed anche di una più equa distribuzione degli oneri che la collettività deve sopportare. Credo che queste finalità, nel momento in cui costituiamo l'Osservatorio, debbano essere tenute fonda-

mentalmente presenti, altrimenti non credo che potremmo fare qualcosa di significativo come ci è stato chiesto stamani quando si diceva della necessità di far crescere una cultura collettiva in ordine a questi problemi.

C'è stato nell'odierno confronto un ampio dibattito sulle carenze legislative del trasporto pubblico locale. La Legge n. 151 si è detto da parte di tutti è completamente superata. Altri provvedimenti che hanno riguardato il trasporto pubblico locale sono stati inadeguati o parziali: la Legge Tognoli sui parcheggi, ad esempio, non ha corrisposto alle attese del legislatore. Per eccessi di burocratizzazione od altri aspetti che si è anche cercato di correggere sono stati relativamente utilizzati i mezzi finanziari messi a disposizione.

Penso che lo strumento più innovativo sia quello che nasce dall'art. 36 del nuovo Codice della Strada con l'istituzione dei Piani Urbani del Traffico (PUT). Esso ha i limiti ovvi derivanti dalla natura del provvedimento di cui è fonte riguardanti la sicurezza della strada, i problemi del rapporto con l'ambiente, il risparmio energetico.

Per l'Osservatorio è importante, proprio dovendo muovere dal basso, quello di potere rilevare tutta una serie di dati. È chiaro che il limite maggiore del Piano Urbano del Traffico è il limite territoriale del Comune. È necessario che il riferimento territoriale per i grandi centri urbani sia allargato all'area metropolitana.

Perché non siamo riusciti a fare la riforma del Trasporto Pubblico Locale? Credo che ci sia una ragione generale: l'instabilità politica. Non si può governare un paese facendo la danza continua dei ministri.

L'ostacolo specifico, che impedì, nel periodo in cui ebbi la responsabilità del Ministero dei Trasporti, di arrivare al dibattito di un disegno di legge in Parlamento fu l'indebitamento complessivo delle aziende di trasporto. Allora, all'inizio del 1993 erano 10.000 miliardi. Stamani ho sentito parlare di 16.000 miliardi. Trattai allora un'ipotesi di soluzione del problema. Inventammo una forma di mutuo decennale per le aziende. Con il Ministro del Tesoro si era arrivati ad un impegno da parte del Governo del 50%; personalmente concordavo con il Presidente Cecchi perché si arrivasse al 75%, poi la cosa rimase lì. Adesso sento che con 16.000 miliardi si parla di un intervento da parte dello Stato del 20%, mi sembra che non siamo andati avanti.

La considerazione è che tenere lì questi problemi, farli marcire vuol dire far poi pagare alla collettività dei costi spaventosi. La legge bisogna farla. Mi stavo domandando che, siccome il CNEL ha il potere di iniziativa legislativa previsto dalla Costituzione, se noi riuscissimo a costruire un'ipotesi, non sarebbe da escludersi anche l'utilizzo di questa possibilità. Ho sentito dire però dai rappresentanti del Parlamento e del Governo che sono stati qui presenti che è in cantiere e che sta per realizzarsi questo provvedimento. Non entro nel merito, dico però che non può essere un mero aggiornamento della Legge n. 151.

Siamo tutti d'accordo su di un punto centrale dell'impostazione da darsi per una valida soluzione dei problemi: quella della distinzione tra chi ha le responsabilità di Governo dei processi e dei fenomeni e chi invece deve gestire il servizio. Questa distinzione tra regolatori e regolati, affinché si realizzi in concreto, richiede che la legge quadro crei condizioni estremamente chiare in cui si realizzi assoluta responsabilizzazione oltre che di autonomia da parte dei due soggetti.

Per quello che riguarda i regolatori c'è da fare una scelta, intanto, sul livello istituzionale, decentrato, che diventi punto nodale di riferimento della riforma. Questo livello non può che essere quello della Regione. Alla Regione devono essere dati i mezzi necessari allo svolgimento di questi compiti. Da Ministro dei Trasporti favorii la cancellazione dalla Finanziaria del Fondo Nazionale del Trasporto perché a mio avviso alle Regioni deve essere data complessivamente la quota dei trasferimenti da gestire per i diversi settori. Però io prevedevo anche altri interventi a favore delle Regioni, perché non c'era solo la quota di trasferimento dallo Stato alla Regione, c'era il trasferimento alle Regioni di tutti i servizi ferroviari in concessione e commissariati con le relative quote del finanziamento che lo Stato passa alle ferrovie concesse. C'erano tutte le quote che sono previste dai contratti di servizio del Ministero dei Trasporti con le FS per il trasporto locale. C'era l'ipotesi di un'autonomia fiscale delle Regioni, di quel federalismo fiscale che certamente è decisivo se si vuole creare un livello di vera responsabilità. Se si resta nella logica dei conflitti tra i poteri centrali che non cedono e delle Regioni che chiedono di più, credo che non si otterranno dei risultati. Ci vuole qualcosa di veramente radicale.

Debbo ricordare una decisione del Governo che ritengo negativa per il settore dei trasporti: la eliminazione del Comitato Interministeriale per la Programmazione del Trasporto (CIPET). Il CIPET fu una grande conquista del Parlamento italiano come organo di programmazione, proprio per il carattere intersettoriale che investiva le competenze di diversi ministeri. Non c'è dubbio che l'Osservatorio proposto dal CNEL potrebbe avere un qualche ruolo sostitutivo a tale organo almeno in termini di contributo conoscitivo e propositivo.

Questa esigenza della legge di riforma richiede cambiamenti radicali. Non si possono gestire delle risorse da parte dello Stato che restano tutte all'interno del quadro rigido della finanza derivata. Questo de-responsabilizza i regolatori, ma anche i regolati. Si parla di competitività, ma questo modo di gestire i soldi pubblici è certamente il peggiore per incentivare a forme di competitività e mantiene tutto il sistema all'interno di un'inaccettabile logica ancora di tipo assistenziale.

La nascita dell'Osservatorio da parte del CNEL può avere una sua anche se diversa incidenza, sia che sia già operante una legge di riforma del trasporto pubblico locale, sia che non lo sia. Se ci sarà cornice ordinamentale allora l'Osservatorio avrà un'incidenza ed una pregnanza perché potrà incidere sui processi attuativi della riforma. Se invece non ci sarà allora è evidente che ci si dovrà affidare più ad una linea di sperimentazione in cui io credo, anche se penso che la sperimentazione dovrà essere un po' guidata.

Per le aree urbane quale dovrà essere la strategia generale che farà da supporto alla proposta che sarà oggetto del lavoro dell'Osservatorio? Il miglioramento del servizio di trasporto pubblico locale potrà realizzarsi attraverso l'attuazione di sistemi integrati che utilizzino al massimo le strutture del servizio ferroviario regionale. Penso, ad esempio, a Bologna dove c'è una stazione su cui convergono otto linee ferroviarie. La stazione è di attraversamento. Sembra fatta apposta per realizzare un laboratorio della mobilità urbana.

La competitività all'interno dei sistemi è necessaria, ma io credo che la prima competitività che vada un po' vinta e raffreddata sia quella del trasporto privato. Questo è un obiettivo che va ricercato con l'adozione di misure che limitino l'uso del mezzo privato. Non sono, per

quanto attiene i centri urbani, per la politica del divieto generalizzato dell'accesso, ma per la regolamentazione dell'accesso.

Qualche forma regolamentativa di limitazione credo che sia utile, anzi, necessaria.

Un altro punto che è sottolineato nella bozza per la costituzione dell'Osservatorio è il richiamo all'utilizzo per l'attuazione dei programmi di mobilità, delle nuove tecnologie che possono aiutare la regolamentazione del traffico. Ci sono forme, come il road-pricing, che possono incidere sul costo aggiuntivo che comporta il traffico nel centro urbano in parte trasferendolo all'utente del mezzo privato. Aggiungerei il richiamo per una politica urbanistica più attenta da parte dei Comuni, soprattutto dove sono ancora possibili nuovi insediamenti residenziali, affinché questi vengano localizzati in modo da favorire un uso più efficiente del trasporto pubblico.

Sono solo alcune indicazioni che penso bastino ad evidenziare l'urgenza di nuove normative. Però stiamo attenti, perché molte volte questioni di così grande rilevanza vengono affrontate con una riserva mentale: quella di limitarsi a fornire soltanto strumenti di sanatoria per situazioni pregresse. Guai se facessimo una legge di riforma solo per sanare i debiti delle aziende del trasporto! Si deve essere capaci di costruire le condizioni di una nuova fase di autonomia e responsabilizzazione fra tutti i soggetti: regolatori e regolati.

Sono certo che il CNEL, con la proposta di costituzione di un Osservatorio sulla mobilità, intenda offrire una linea sperimentale, in una fase di transizione verso nuovi assetti regolamentari; una linea che è basata appunto su una netta separazione tra funzioni di regolamentazione e responsabilità gestionale, tra chi deve governare un processo e chi deve gestire un servizio.