

OSSERVAZIONI E PROPOSTE

SU

**“I DECRETI DELEGATI
IN MATERIA DI TRASPORTO PUBBLICO LOCALE”**

(Assemblea, 14 marzo 1996)

Negli ultimi anni il CNEL si è ripetutamente occupato dei problemi del trasporto pubblico.

Dopo il Convegno di Venezia (21 luglio 1995 - "Come creare un contesto competitivo per il sistema della Mobilità locale"), è stata decisa la costituzione presso il CNEL di un "Osservatorio sulla mobilità" a cui è stato affidato il compito di seguire le principali esperienze che sul territorio si stanno realizzando in tema di nuove regolazioni del trasporto locale, promuovendo iniziative rivolte a supportare le decisioni che si vanno assumendo a livello della responsabilità pubblica locale e nazionale.

Per meglio corrispondere alla crescente attenzione ed interesse che i problemi della mobilità pongono (ne fa testo il recente Libro Verde della Commissione della Comunità Europea dal significativo titolo "La rete dei cittadini - realizzare le potenzialità del trasporto pubblico di viaggiatori in Europa") da parte della IV, V e VI Commissione del CNEL è stato promosso un Gruppo di lavoro che si occupa delle problematiche attinenti al settore dei trasporti.

Il tema di maggior rilievo che il Gruppo si è trovato ad affrontare è rappresentato dal contenuto della legge 549 del 25.12.95, collegata alla Legge Finanziaria 96 e che, di fatto, rappresenta l'avvio nel nostro Paese della riforma del trasporto pubblico locale.

Il processo riformistico, previsto dalla legge, si attua con Decreti delegati, per cui il provvedimento fissa criteri direttivi e principi, e che il governo dovrà emanare entro 5 mesi dalla data di approvazione della legge.

Da parte del Gruppo di lavoro sui trasporti del CNEL, valutata la rilevanza del provvedimento, si è ritenuto opportuno avviare un intenso lavoro con l'obiettivo di elaborare, in maniera tempestiva e con il coinvolgimento di tutti i soggetti interessati, un contributo di considerazioni e proposte.

Dopo una serie di audizioni, confronti e valutazioni si è promosso, su iniziativa dell'Osservatorio sulla mobilità del CNEL, un Forum tenutosi il 6 marzo u.s. sul "Trasporto pubblico locale: problemi e prospettive".

Dal Forum è emersa un'ampia convergenza sulle principali problematiche poste dall'attuazione del provvedimento: ciò consente ora al CNEL di poter formulare alcuni indirizzi propositivi da trasmettere all'attenzione del Governo e del Parlamento.

Il processo riformistico avviato dalla Legge 549 del 25.12.95, e che vedrà la sua attuazione con i previsti decreti delegati e gli atti che ne conseguiranno, opera una scelta precisa a favore del sistema delle autonomie locali ed attraverso di esso, in un nuovo e diverso rapporto cooperativo con i poteri centrali dello Stato, si propone il miglioramento delle qualità dei servizi di trasporto in modo che esso risulti compatibile alle disponibilità della finanza pubblica. In ciò è la ragione del suo inserimento nella legge collegata alla finanziaria 96, riguardante alcune misure di razionalizzazione della finanza pubblica: ciò peraltro segna anche il limite di un provvedimento che è destinato ad incidere in uno dei settori più rilevanti della vita sociale.

Gli obiettivi che, in maniera più o meno esplicita, vengono delineati sono molteplici e si collocano tutti all'interno di una strategia che deve essere valutata sull'interesse dell'utenza, cioè dei cittadini a cui (opportuno il riferimento della legge alle direttive comunitarie europee) deve essere garantito nel modo migliore e più conveniente il diritto alla mobilità.

I caratteri innovativi di una tale strategia riformistica sono anzitutto nella scelta che distingue i diversi ruoli fra soggetti regolatori del processo e soggetti regolati, e che individua nella regione il livello istituzionale a cui dovrà fare riferimento la responsabilità di "programmazione ed amministrazione in materia di servizi di trasporto pubblico di interesse locale e regionale con qualsiasi mezzo di trasporto esercitati".

Per quanto attiene i compiti delegati alle regioni, oltre il completamento del trasferimento dallo Stato delle funzioni in materie autofiloviari e tranviari, vi è la delega di funzioni in materia di trasporti ferroviari locali, fatto questo di assoluta novità. Inoltre, per il riferimento che la legge fa a "qualsiasi mezzo di trasporto esercitato" appare ovvio che siano da ricomprendersi fra questi i trasporti marittimi, lagunari, aerei ed elicotteristici purché di interesse regionale.

Altri, e non secondari, caratteri innovativi del processo riformistico sono nell'implicita ribadita validità dei sistemi integrati ed intermodali di trasporto pubblico con l'utilizzo, al fine della soluzione dei problemi della mobilità urbana ed extraurbana, della stessa rete ferroviaria delle FS.

Grande rilievo assume infatti il ruolo che le FS Spa potranno avere nel riassetto del trasporto pubblico locale in particolare sottolineato dalla legge per la realizzazione dei piani di ristrutturazione delle società di servizio ferroviario attualmente in regime commissariale governativo.

Per quanto attiene l'utilizzo dei mezzi finanziari previsti nella Legge finanziaria 96 (art. 4) per il potenziamento della rete ferroviaria nazionale e locale, è pertanto auspicabile che le FS Spa, nei limiti di quanto è stabilito dalla legge, orientino le proprie scelte in modo da privilegiare le esigenze dell'utenza del trasporto locale e regionale in un quadro di priorità per la soluzione dei problemi delle grandi aree urbane che contestualmente servano le aree rurali circostanti.

Sulla base degli orientamenti europei per quanto attiene la gestione dei servizi, questi dovranno uniformarsi alle regole del mercato e quindi le scelte aziendali corrispondere a criteri di economicità e competitività. Ciò peraltro non potrà far venire meno il carattere sociale che ha il servizio di trasporto pubblico e quindi il soddisfacimento di tali esigenze dovranno comunque essere garantite dai poteri pubblici. A differenza del passato il rapporto fra l'ente locale e la società produttrice del servizio dovrà però essere contrattato preventivamente e ciò avrà come conseguenza pratica la cancellazione di qualsiasi tipo di pagamento "a piè di lista".

Il rapporto fra i diversi soggetti istituzionali (Governo, Regioni, Province, Comuni) sarà regolato dallo strumento dell'accordo di programma (secondo quanto previsto dalla L. 142 del 1990), ed il rapporto

fra gli enti locali e società produttrici del servizio sarà definito dal contratto di servizio; l'affidamento dell'esercizio del servizio avverrà tramite concessioni regolate da contratti di servizio.

L'istituto della concessione (che dovrà garantire un periodo di adeguata durata) sarà utilizzato in un'ottica contrattualistica. Per gli interventi riguardanti più regioni (servizi infraregionali) il coordinamento avverrà tramite la Conferenza dei Presidenti delle Regioni.

Il primo decreto legislativo, attuativo della Legge 549, poiché si tratta dell'avvio di un processo riformistico, che avviene con i limiti già richiamati propri di una normativa collegata alla Legge Finanziaria, non potrà che essere di un provvedimento a maglie larghe, destinato poi, secondo quanto previsto dal comma 53 dell'articolo 2 della legge, a subire disposizioni correttive sino al 31 dicembre 1997.

Si sottolinea l'urgenza dell'approvazione del primo decreto delegato entro i termini della legge. Ciò servirà a non disperdere l'occasione per realizzare una riforma da tutti reclamata ed alla cui attuazione è decisivo l'apporto delle Regioni.

D'altra parte la diversità delle situazioni esistenti sul territorio, sia a livello del quadro normativo già prodotto dalle regioni che a livello dell'organizzazione esistente nel trasporto pubblico locale, richiede interventi differenziati di adeguamento legislativo regionale e di ristrutturazione del sistema che sarebbero resi più difficili da una normativa rigida e centralistica.

E' nella logica di una strategia impostata sui principi europei di regolazione dei servizi pubblici (processi di liberalizzazione e privatizzazione nella gestione dei servizi regolati dall'intervento pubblico secondo il principio della sussidiarietà) che vanno affrontati e risolti i principali nodi della riforma.

Il richiamo fatto dalla legge dell'abolizione dell'obbligo di servizio pubblico per le aziende o società produttrici del servizio in quanto queste rispondono alla logica del mercato (in prospettiva la concessione avverrà tramite gare di appalto), fa ricadere la responsabilità di garanzia dei livelli minimi di servizio sull'ente concedente che quindi deve farsi carico del soddisfacimento delle esigenze sociali conseguenti all'esercizio del diritto alla mobilità del cittadino.

Nel quadro della normativa istitutiva di soggetti terzi nel campo dei servizi pubblici (authorities) potrà ipotizzarsi la nascita di organi a

livello regionale (e forse anche dei grandi centri urbani) preposti a garantire la competitività del sistema, l'equità della politica tariffaria, la partecipazione dell'utenza.

Fra questi il nodo finanziario è, per lo stato di grave indebitamento in cui versa il sistema del trasporto pubblico, la principale remora che ha fino ad oggi impedito un organico avvio della riforma.

La mancanza di chiarezza su questo problema, per le conseguenze che vi possono derivare, potrebbe rischiare di compromettere gli annuali livelli quantitativi e qualitativi dei servizi, penalizzando quindi l'utenza.

Necessario è distinguere il problema che riguarda il ripiano del disavanzo pregresso da quello che attiene i nuovi meccanismi previsti dalla legge per il finanziamento del settore. Anche se è questo l'aspetto più rilevante, una specie di banco di prova, dei nuovi rapporti che dovranno intercorrere fra lo Stato e le Regioni affinché si determinino le condizioni per una effettiva assunzione di autonome responsabilità di queste ultime, non va peraltro sottovalutata la connessione fra passato, presente e futuro, considerando il rilievo che il problema assume soprattutto per le aziende di trasporto di alcune grandi città dove in prevalenza è concentrato l'indebitamento ed inoltre per le ferrovie in concessione e quelle a Gestione Commissariale Governativa.

Si pone quindi un problema centrale che è quello del rapporto fra i nuovi meccanismi del finanziamento (in prospettiva determinante la fiscalità regionale sostitutiva di quella statale) con i tempi necessari per porre il sistema dei trasporti pubblici locali (capacità di assolvimento delle nuove responsabilità da parte dei regolatori e capacità di gestione da parte delle società produttrici di servizio secondo i nuovi criteri orientati al rispetto del mercato) nelle condizioni sufficienti a garantire il conseguimento degli obiettivi posti dalla riforma.

La fase transitoria per il riequilibrio finanziario del sistema (è dal 1° gennaio 1999 che si pone la data per il conseguimento dell'obiettivo del rapporto di 0.35 fra ricavi da traffico e costi operativi al netto dei costi di infrastrutture) deve essere utilizzata per mettere tutti, regolatori e regolati, nella situazione di poter corrispondere a quanto ad essi viene richiesto.

Alla domanda di fondo se allo stato delle cose, con le risorse previste nella Finanziaria 96, le regioni sono messe in condizione di poter

assolvere ai compiti che ad esse la legge collegata assegna, la risposta non può che essere negativa.

Proprio per non compromettere la validità delle scelte fondamentali previste con la Legge 549, appare opportuno, sin da ora, prefigurare per la prossima finanziaria interventi che, senza ripercorrere la strada con cui in passato lo Stato affrontava questo tipo di problema, possano assicurare una fase di ristrutturazione del settore che consenta di avere per tutte le regioni, e non solo per alcune, le condizioni necessarie per una autonoma gestione delle nuove responsabilità programmatiche ed amministrative.

Entro questo quadro assume particolare rilievo il tema del costo del lavoro attualmente supportato dalle aziende e/o società di trasporto: problema questo che va riportato all'interno di regole valide per tutti, come presupposto per l'attuazione di un sistema rispettoso delle leggi di mercato. Sotto questo profilo, proprio al fine di garantire una forte riorganizzazione del settore, è necessario, per affrontare i previsti rinnovi contrattuali, il riferimento ad una contrattazione nazionale nell'ambito delle regole previste dall'Accordo di concertazione fra Governo, Sindacati, Associazioni datoriali del luglio 1993. Gli interventi ipotizzati debbono essere specifici, transitori e finalizzati; riferiti agli accordi di programma fra Stato, Regioni e grandi comuni, secondo una corretta applicazione del principio di sussidiarietà, avendo come quadro di riferimento gli strumenti della programmazione di cui deve disporre lo Stato (Piano Generale dei trasporti) le regioni (Piani regionali dei trasporti) e le grandi città (Piani urbani per il traffico).

Il CNEL si è fatto carico non da oggi, di offrire uno spazio di confronto e di mediazione a tutti i soggetti interessati alla soluzione dei problemi riguardanti il trasporto pubblico locale. Alla luce del dibattito in corso, dove unanime si riscontra un giudizio positivo sugli obiettivi della riforma, si ritiene necessario che, superando le condizioni di esasperata conflittualità che nel passato ha caratterizzato i rapporti fra i diversi livelli istituzionali e fra questi e le aziende gestori del servizio, si apra una fase impostata su un nuovo spirito cooperativo in cui fra i diversi soggetti, regolatori, regolati e forze sociali si sia in grado di costruire un'intesa impostata su linee mirate all'obiettivo di dare all'Italia un più efficiente sistema di trasporti che sia capace di migliorare la qualità della vita del cittadino.