

Un documento sulla riforma della viabilità elaborato unitariamente dalle forze politiche presenti nella Federazione Nazionale delle Aziende Municipalizzate

Sviluppare i trasporti pubblici per salvare le città dalla congestione

I fattori della crisi

1) Il rapido e intenso processo di industrializzazione, avviatosi nel nostro Paese fin dal principio della guerra e delimitatosi poi in tutta la sua vastità nel corso degli ultimi quindici anni, ha creato anche in Italia, ma già negli altri Paesi, che la hanno preceduta, le condizioni favorevoli per un massiccio sviluppo dell'urbano. I grandi centri urbani, dove il fenomeno industriale si è per primo manifestato, si sono allungati, ingranditi, e a seguito di questi processi, l'immigrazione di forze di lavoro provenienti dalla campagna, dalle zone depresse del Paese e in particolare del Mezzogiorno. Ciò ha dato luogo ad un'intensa concentrazione urbanistica.

Si è così assistito alla creazione di grandi aree metropolitane, nelle quali si è formata una fitta rete di abitazioni. Ma questa tendenza non si è limitata ai grandi centri urbani. Via via che il Paese andava industrialmente sviluppandosi, estendendosi anche ai centri minori, come ad esempio Pescara, Forlì, ecc.

2) È da notare che in questo processo è mancato, in generale, l'intervento equi-

libratore ed organizzatore dei pubblici poteri, sia locali che nazionali, per cui l'urbanizzazione è avvenuta in modo casuale, prevalentemente sotto la spinta degli interessi privati e speculativi. Comunemente, la conseguenza diretta di questi fenomeni sono state quelle di provocare una domanda di trasporto in continuo e rapido accrescimento sia per l'aumento del numero degli spostamenti, sia per l'allungamento dei percorsi medi, dovuto all'espansione delle aree cittadine.

Fra i motivi della domanda di trasporto è emerso, con particolare importanza, il pendolare, relativo agli spostamenti necessari per ragioni di lavoro e di studio; risulta, infatti, che esso copre nelle aree urbane oltre il 70 per cento della domanda giornaliera di trasporti.

3) Il fenomeno è mancato, anche in tale campo, una risposta adeguata da parte delle autorità pubbliche, le quali, anziché orientare gli investimenti nei settori delle infrastrutture di trasporto (autobus, SS, servizi urbani ed extraurbani) hanno consentito massicci investimenti nelle infrastrutture urbane, indirizzando la domanda del trasporto verso la

motorizzazione individuale. Si è così realizzata una doppia distorsione, l'una nel campo della industria favorendo una espansione sproporzionata del settore automobilistico, l'altra nel campo dei trasporti, consentendo la rete stradale delle zone urbane a degradare il servizio pubblico di trasporto ad un ruolo complementare.

4) A queste cause di disfunzione, che dipendono dal processo generale di sviluppo, debbono aggiungersi quelle che riguardano in particolare la struttura del settore dei trasporti e l'ordinamento istituzionale delle autorità preposte al settore stesso. Infatti, le scelte politiche dirette a favorire l'incremento del trasporto a lunga distanza, specialmente nel campo del trasporto individuale, hanno fatto sì che venissero quasi totalmente trascurate le esigenze di mobilità nell'ambito delle aree urbane, dimenticando perfino il razionale collegamento di queste aree con le infrastrutture a lunga distanza.

5) Già da tempo la Federazione, in molteplici studi e convegni, ha segnalato all'opinione pubblica e alle autorità politiche queste gravi disfunzioni mettendo, fra l'altro, in evidenza le conseguenze negative di natura economica e cioè il notevole e progressivo aumento dei costi del trasporto, che si riflette anche sui servizi collettivi e provoca i loro ingenti disavanzi.

Una riforma dei trasporti si impone oggi con urgenza nel nostro Paese. Infatti, gli squilibri creati in questo settore hanno assunto ormai dimensioni e forme così gravi, che li dilatare ulteriormente la soluzione del problema comprometterebbe per molti anni a venire ogni possibilità di recupero. Ma i motivi di urgenza non sono soltanto quelli di merito ora indicati. Vi sono anche questioni di tipo tecnico, che a loro volta sollecitano decisioni immediate.

In primo luogo è da rilevare che il governo ha già in corso la predisposizione del nuovo piano quinquennale 1971-1975. In tale piano, i trasporti nel nostro Paese sono in modo drammatico collegati con le previsioni di questo piano, dal quale dipenderà la possibilità di iniziare il risanamento del sistema stesso, ovvero il proseguimento dell'attuale caos per altri cinque anni, con prospettive, in questo caso, di arrivare al collasso completo di parte del sistema. Inoltre, il Parlamento ed il governo si accingono a varare

una legge per l'edilizia popolare, legge che, nella sua fase di attuazione, avrà certamente implicazioni di non lieve portata per i trasporti metropolitani, incidendo sugli orientamenti urbanistici e, quindi, sulle correnti di traffico. D'altronde, non è concepibile una politica popolare degli insediamenti che non sia correlata ad una chiara visione delle funzioni e dello sviluppo del trasporto, che ne rappresenta un indispensabile supporto.

Infine, la recente istituzione dell'Ente Regione a statuto normale offre oggi l'occasione per procedere, attraverso il decentramento delle funzioni legislative ed amministrative del trasporto, ad una riforma dei trasporti pubblici locali, concepiti quali strumenti di sviluppo economico, di promozione sociale e di un assetto del territorio razionale ed equilibrato. È, infatti, in tale sede che lo Stato, nel realizzare legislativamente i principi contenuti in proposito nella Costituzione, può opportunamente porre le premesse per risolvere radicalmente la crisi in atto dei trasporti pubblici.

Alcune indicazioni sulla pianificazione territoriale dei trasporti

Stabilire le grandi linee del piano di investimenti per i trasporti, riteniamo necessario fornire alcune indicazioni circa i concreti provvedimenti di organizzazione territoriale, ai fini di stabilire la loro dimensione ed il loro collocamento specifico.

Ferrovie dello Stato

Gli attuali servizi ferroviari non hanno ancora raggiunto l'efficienza e l'equilibrio che conviene ad un paese armonicamente sviluppato. È vero che sarebbe errato sviluppare in modo indiscriminato i servizi ferroviari, senza tener conto delle direttrici di traffico, ma sembra ovvio che non si debba procedere a rafforzare e migliorare servizi già relativamente efficienti, se prima non si è provveduto a consolidare le linee fondamentali della struttura ferroviaria, che ancora oggi sono al di sotto di un livello normale di prestazioni.

7) Non ci pare dubbio che i maggiori programmi per i trasporti debbano essere imposti in modo da correggere gli errori passati ed avviare a soluzione gli squilibri che il sistema ha accumulato. Rimangono nell'ambito delle previsioni del programma quinquennale, si dovrebbe puntare, entro questo periodo di tempo, al conseguimento di questi obiettivi:

a) il progressivo decongestionamento della circolazione delle aree urbane, mediante la valorizzazione ed il potenziamento dei servizi di trasporto collettivo;

b) una migliore strutturazione della rete viaria nelle affollate periferie urbane allo scopo di permettere una

Dati di esercizio relativi a 65 aziende municipalizzate di trasporto

	1965	1969	Incremento o decremento % (1969 - 1965)
Lunghezza di esercizio/km	12.574	20.950	+ 66,01
Vetture/km (migliaia)	450.505	526.718	+ 16,91
Viaggiatori trasport. (milioni)	3.191	3.033	- 5,00
Numero dipendenti	63.607	67.033	+ 5,31
Produttività	7,08	7,85	+ 10,87
	Vett./km		
	dipendenti		

tere pendolare, è data, oggi, dalla costruzione di una rete di linee metropolitane per permettere trasporti rapidi di massa.

Tali infrastrutture, infatti, consentono di trasportare da 60 mila passeggeri/ora e, pertanto, giustificano la loro costruzione anche se costosa dove si riscontra necessità di trasportare un volume così elevato di passeggeri.

b) La costruzione di linee metropolitane, tuttavia, non può essere vista come un problema a se stante, se non si vogliono ripetere, nel campo urbano gli errori compiuti con la rete autostradale. Occorre, quindi, accompagnarla con un complesso di infrastrutture di superficie, che consentano di inserire i tronchi metropolitani in una rete di trasporti - collettivi ed individuali - più capillare.

a coprire i disavanzi andati ed equilibrato del territorio.

Per raggiungere questo obiettivo occorre, però, che il trasferimento dei poteri dallo Stato alle Regioni avvenga in modo da consentire a queste ultime un effettivo potere di riorganizzazione ed un controllo su tutti i trasporti di interesse regionale, se necessario, pertanto, che il Parlamento ed il governo attuino al più presto la normativa necessaria per trasferire alle Regioni le materie stabilite dall'art. 117 della Costituzione.

Questa normativa consiste essenzialmente:

a) nel decreto legislativo, previsto dall'art. 17 della legge 16 maggio 1970, n. 281, che concerna il trasferimento delle funzioni attribuite alle Regioni dal citato articolo 117 della Costituzione ed il personale in eccedenza dipendenti dallo Stato;

b) nella legge cornice, che stabilisce espressamente i principi fondamentali, in base ai quali si deve svolgere l'attività legislativa delle Regioni, nelle stesse materie contemplate dall'art. 117 della Costituzione.

2) Per quanto concerne il personale in eccedenza, il ministero per l'attuazione delle Regioni ne ha predisposto uno schema che è stato inviato alle Regioni per le eventuali osservazioni. Per conto nostro, dobbiamo rilevare che tale schema non soddisfa pienamente le esigenze delle Regioni, in quanto non prevede un controllo su tutti i trasporti regionali e non consente di intervenire in favore degli enti locali per sopprimere alle necessità delle aziende.

Tutto ciò considerato è da prevedere che, almeno a medio e prossimo futuro, i trasporti pubblici, malgrado ogni processo di razionalizzazione, continueranno a rappresentare una situazione deficitaria. Il programma dovrà quindi considerare nella parte relativa ai trasporti pubblici, i necessari stanziamenti per coprire questi disavanzi attraverso forme di interventi finanziari diretti in favore degli enti locali per sopprimere alle necessità delle aziende.

Trasporti urbani e suburbani

Per questo settore, che comprende tutte le aree urbanizzate che ormai presentano fenomeni di congestione, occorre realizzare una serie di provvedimenti, di cui i principali sono i seguenti:

a) potenziamento e ammodernamento del materiale e degli impianti in dotazione alle aziende esercenti servizi di trasporto collettivo;

b) creazione di percorsi preferenziali protetti;

c) riorganizzazione delle linee ed eliminazione della sovrapposizione di linee sullo stesso percorso;

d) creazione di stazioni per le autolinee extraurbane che penetrano nelle città, dislocandole opportunamente;

e) istituzione di comunità tariffarie, che facilitino l'utilizzo di tutte le linee in aree omogenee da parte dell'utente;

f) preferenza assoluta al servizio collettivo nelle aree urbane di particolare congestione (centri storici), con eventuale creazione di isole pedonali e predisposizione di parcheggi adeguati per gli autoveicoli nelle zone periferiche esterne.

Gli strumenti di attuazione della pianificazione

L'organizzazione attuale degli enti preposti ad attuare la pianificazione dei trasporti, sia a livello nazionale che locale, presenta molteplici inconvenienti, che si riassumono in questi punti:

1) mancanza di competenza e in una mancanza di coordinamento della loro attività; 2) carenze nell'attuazione di quanto stabilito dal citato articolo 117 della Costituzione, in quanto non prevede un controllo su tutti i trasporti regionali e non consente di intervenire in favore degli enti locali per sopprimere alle necessità delle aziende.

Occorre, pertanto, tenere presente che la Regione ha attribuito le funzioni di pianificazione urbanistica e di viabilità, cosicché sarebbe logica conseguenza che tutto quanto attiene a questa attività sia di competenza regionale, che sono strettamente connessi con la pianificazione urbanistica e la viabilità, e che, in base a quanto stabilito dall'art. 117 della Costituzione, il controllo su tutti i trasporti regionali e non consenta di intervenire in favore degli enti locali per sopprimere alle necessità delle aziende.

I consumi pubblici nel programma dei trasporti

La scelta del trasporto pubblico come elemento fondamentale del sistema richiede che il programma preveda un sostanziale supporto alle necessità economico-finanziarie di esercizio delle aziende che lo gestiscono.

Abbiamo già accennato al progressivo aumento dei disavanzi di esercizio di queste

Organizzazione a livello nazionale

Senza pretendere di approfondire i dettagli di questa sede, basti accennare alla necessità di assicurare, almeno nella fase decisionale, l'unità di azione di tutti i rami dell'amministrazione statale che si occupano dei trasporti, sia essi a strada, sia rotale, sull'acqua o nell'aria.

Tutti avvertono, infatti, le gravi carenze che si determinano attualmente nel sistema dei trasporti per il fatto che le competenze in materia sono distribuite fra il ministero dei Lavori Pubblici, quello dei Trasporti, della Marina Mercantile, dell'Interno, e che le loro decisioni sono indipendenti e talvolta contrastanti.

Si reputa, quindi, necessaria una unificazione delle iniziative o almeno delle decisioni delle varie amministrazioni interessate, in modo da evitare i conflitti di competenza e di azione che si verificano attualmente. Le iniziative che esorbitano dalle direttive generali di piano.

Organizzazione a livello locale

1) L'istituzione delle Regioni, in un modo normale, oltre l'attuale, è prevista dalla Costituzione, per quanto riguarda la nuova infrastruttura; nonchè coordinare tra loro i vari servizi di trasporto per quanto riguarda l'esercizio.

Una riforma essenziale

IL DOCUMENTO di cui pubblichiamo ampi stralci è il risultato di uno sforzo unitario delle forze politiche presenti nella Federazione Nazionale delle Aziende Municipalizzate, nella commissione di studio, attraverso un serrato confronto di idee e di posizioni, a definire i contenuti. È un documento ponderoso, che pone realisticamente i problemi che muovono tutto il sistema dei trasporti nazionali e locali. Abbiamo lavorato senza preconcetti e prese di posizione aprioristiche, impegnando le nostre capacità e sensibilità politiche per fare in modo che risultasse un documento che ricollegasse il problema dei trasporti nel contesto dello sviluppo economico generale, dell'assetto del territorio, delle disponibilità delle risorse, delle relative priorità nell'ambito della programmazione democratica.

Una riforma dei trasporti, che non sia un mero documento, ma che sia risolutiva, deve essere fondata alla nostra visione di comunisti della riforma generale dei trasporti, contiene una serie di valutazioni e prese di posizione che coincidono con le nostre. Una riforma dei trasporti, che non sia un mero documento, ma che sia risolutiva, deve essere fondata alla nostra visione di comunisti della riforma generale dei trasporti, contiene una serie di valutazioni e prese di posizione che coincidono con le nostre.

Una riforma dei trasporti, che non sia un mero documento, ma che sia risolutiva, deve essere fondata alla nostra visione di comunisti della riforma generale dei trasporti, contiene una serie di valutazioni e prese di posizione che coincidono con le nostre.

La politica degli investimenti

1) Una politica generale dei trasporti non può essere portata avanti al di fuori del quadro della programmazione generale economica del Paese e richiede una esatta valutazione delle risorse complessive disponibili entro un determinato arco di tempo, nonché la precisazione dei settori prioritari in ordine alla politica degli investimenti sociali e produttivi.

In una valutazione generale di questo tipo, occorre prendere in considerazione il ruolo e le esigenze dei trasporti nel contesto dello sviluppo economico e sociale del Paese e, successivamente, assegnare ad ogni tipo di trasporto la rispettiva funzione e priorità nell'ambito del sistema stesso, al fine di conseguire il massimo dell'efficienza e della produttività sociale.

2) Il primo tentativo di attuare una programmazione degli investimenti è stato realizzato nel nostro Paese con il piano quinquennale 1966-70. Dal punto di vista del settore dei trasporti, il piano, tuttavia, ha mostrato fondamentali carenze, soprattutto perché ha recepito le tendenze negative del precedente.

Le risorse totali destinate all'intero sistema dei trasporti sono state valutate in 4.000 miliardi, pari al 23% del totale destinato agli investimenti sociali. Se si tiene conto che la costruzione di infrastrutture per i trasporti costituisce, in un Paese altamente evoluto, uno dei costi più importanti del sistema, appare già una certa inadeguatezza di queste previsioni.

Nell'ambito del sistema dei trasporti, si nota poi il peso preponderante attribuito agli investimenti destinati alle infrastrutture del trasporto a lunga distanza e l'esiguità delle previsioni per quelle dei trasporti locali e, soprattutto, dei trasporti a breve distanza, che si svolgono nelle aree urbane. Per queste ultime, infatti, è stato previsto un complesso investimento di 250 miliardi, contro un fabbisogno di normale sviluppo di circa 600 miliardi, quale è stato, invece, valutato dalla nostra Organizzazione.

Anche nel campo dei trasporti a distanza, notiamo che il programma include, per favorire un grave squilibrio fra trasporto individuale su strada e trasporto collettivo su rotaia, avendo previsto la concentrazione di gran parte delle risorse disponibili nella costruzione di autostrade.

3) In sede di attuazione, i dati attualmente disponibili, seppure parziali, dimostrano che il piano, per quanto concerne i trasporti, è stato attuato in modo che, nel suo insieme, sia nei rapporti fra i vari settori. E, infatti, la spesa effettiva è stata soltanto di 3.865 miliardi, pari all'87,84% di quella prevista. Si è in tal modo aggravata la iniziale insufficienza di stanziamenti totali già rilevata.

Concentrazione urbanistica in alcune grandi città italiane

Popolazione	Anno 1931	Anno 1969	% d'incremento
Milano	961.877	1.701.612	76,91
Roma	937.177	2.731.397	191,45
Torino	590.753	1.177.039	99,24
Genova	590.736	841.841	42,51
Napoli	831.781	1.276.824	53,50
Firenze	305.447	459.058	50,29
Bologna	239.283	490.675	105,06
Venezia	250.327	367.631	46,86
Palermo	379.905	659.177	73,51

estremamente basso, sono nell'ordine: i trasporti urbani (35,20%); i trasporti ferroviari (59,58%); e le attrezzature portuali (1,12%).

4) Come conseguenza di questi risultati, il programma preveda un aumento degli stanziamenti, rispetto a quelli del primo piano nazionale, e soprattutto, che essi siano concentrati, nel potenziamento dei servizi di trasporto collettivo, sia a livello locale che nazionale, senza trascurare la viabilità ordinaria nel suo complesso, in funzione dell'impiego dei mezzi di trasporto pubblico.

Di contro, si impone la rinuncia alla realizzazione di nuovi programmi autostradali, ed ai relativi nuovi investimenti, prima di tutto per l'e-

maggiore integrazione dei diversi tipi di trasporto.

Per raggiungere questi obiettivi di tempo, è indispensabile che il programma preveda un aumento degli stanziamenti, rispetto a quelli del primo piano nazionale, e soprattutto, che essi siano concentrati, nel potenziamento dei servizi di trasporto collettivo, sia a livello locale che nazionale, senza trascurare la viabilità ordinaria nel suo complesso, in funzione dell'impiego dei mezzi di trasporto pubblico.

Di contro, si impone la rinuncia alla realizzazione di nuovi programmi autostradali, ed ai relativi nuovi investimenti, prima di tutto per l'e-

della mancanza di un'interconnessione funzionale fra il sistema delle autostrade e la viabilità ordinaria.

Per raggiungere questi obiettivi di tempo, è indispensabile che il programma preveda un aumento degli stanziamenti, rispetto a quelli del primo piano nazionale, e soprattutto, che essi siano concentrati, nel potenziamento dei servizi di trasporto collettivo, sia a livello locale che nazionale, senza trascurare la viabilità ordinaria nel suo complesso, in funzione dell'impiego dei mezzi di trasporto pubblico.

Di contro, si impone la rinuncia alla realizzazione di nuovi programmi autostradali, ed ai relativi nuovi investimenti, prima di tutto per l'e-

Piano quinquennale 1966-70 - Settore trasporti

	Programma		Attuazione		% rispetto al progr.
	(miliardi)	%	(miliardi)	%	
Autostrade e viabilità ordinaria	2.540	57,70	2.584	66,85	101,73
Trasporti urbani	250	5,68	88	2,27	35,20
Trasporti ferroviari	1.200	27,20	715	18,49	59,58
Attrezzature portuali	260	5,90	159	4,12	61,15
Trasporti aerei	100	2,27	319	8,25	319,00
Iidrovie	50	1,13	—	—	—
Totale	4.400	100,00	3.865	87,84	—

conomia nell'utilizzo delle risorse nazionali ed anche per contenere la propensione all'uso del mezzo individuale e ridurre la sua capacità di concorrenza nei confronti del servizio di trasporto pubblico.

Questa impostazione, che appare come un netto capovolgimento della politica fino ad oggi attuata in materia di trasporti, rispecchia in realtà la necessità, ormai a tutti i livelli, di creare un maggior equilibrio fra il settore dei trasporti locali e quello a distanza, nonché fra i trasporti collettivi e quelli individuali.

Aree metropolitane

Nell'ambito delle aree ad intensa urbanizzazione, in cui gli insediamenti si sono da tempo sviluppati a macchia d'olio e laddove esiste un centro principale di attrazione economica sul quale gravitano altri numerosi centri minori, a media distanza, la soluzione più opportuna per soddisfare la domanda di trasporto di massa, specialmente con riferimento a quella a carat-

teristiche di un'interconnessione funzionale fra il sistema delle autostrade e la viabilità ordinaria.

Per raggiungere questi obiettivi di tempo, è indispensabile che il programma preveda un aumento degli stanziamenti, rispetto a quelli del primo piano nazionale, e soprattutto, che essi siano concentrati, nel potenziamento dei servizi di trasporto collettivo, sia a livello locale che nazionale, senza trascurare la viabilità ordinaria nel suo complesso, in funzione dell'impiego dei mezzi di trasporto pubblico.

Di contro, si impone la rinuncia alla realizzazione di nuovi programmi autostradali, ed ai relativi nuovi investimenti, prima di tutto per l'e-

Domenico De Brasi