

X.

SEDUTA DI MERCOLEDI' 20 MAGGIO 1970

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **GUERRINI GIORGIO**

**PAGINA BIANCA**

### La seduta comincia alle 11,40.

**PRESIDENTE.** Dichiaro aperta la seduta. È nostro ospite oggi l'ingegner Mascione, presidente dell'Azienda Tranviaria Milanese, che conclude la serie dei circa trenta ospiti, esperti, presidenti di enti, sindacalisti, che ci hanno riferito intorno ai problemi oggetto della nostra indagine. Ringrazio l'ingegner Mascione di essere intervenuto e gli do senz'altro la parola.

**MASCIONE, Presidente dell'ATM di Milano.** Mi limiterò in questa introduzione ad inquadrare i problemi che ritengo più importanti e sui quali vorrei attirare l'attenzione della Commissione.

Poiché lo scopo della presente indagine è quello di raccogliere elementi di conoscenza idonei alla definizione di una nuova politica dei trasporti, desidero subito dire che a me sembra preminente la questione degli istituti e degli organismi che debbono presiedere all'organizzazione dei trasporti.

Il problema naturalmente riguarda sia gli istituti dello Stato che quelli degli enti locali.

Tuttavia poiché l'indagine si rivolge particolarmente sulla situazione delle aree metropolitane, io prenderò in considerazione solo gli istituti che riguardano l'organizzazione dei trasporti locali.

A mio avviso le ragioni del determinarsi della crisi e del suo acutizzarsi, al di là delle distorsioni verificatesi nello sviluppo urbano, che ne sono la causa prima e più forte, sono da ricercarsi nella assoluta mancanza di integrazione o anche di semplice coordinamento tra i numerosi enti che si occupano di trasporti; quindi nell'impossibilità o nell'incapacità di ricondurre il problema dei trasporti in una determinata area ad una visione e ad una direzione unitaria.

Ecco perché il problema delle istituzioni diventa fondamentale.

Infatti l'attuale realtà delle aree metropolitane è caratterizzata da una proliferazione di enti i quali, ignorandosi e spesso contrastandosi l'un l'altro, possono prendere decisioni e spendere rilevanti risorse nella costruzione e nella gestione di infrastrutture per il trasporto.

Se osserviamo separatamente l'attività di questi enti troviamo che essi operano in pratica come dei compartimenti stagni, perché le loro decisioni non vengono influenzate, se non in misura marginale ed episodica, da un'analisi che tenga conto dell'intera organizzazione dei trasporti.

Quasi sempre, infatti, le decisioni in materia di investimenti e di gestione traggono origine da un esame limitato al solo settore nel quale il singolo ente ha giurisdizione.

Tale situazione crea una serie di distorsioni, di sperequazioni e di costi economici e sociali, che potrebbero essere evitati con una diversa organizzazione, che risponda a criteri di unificazione.

In sostanza si tratterebbe di istituire delle forme, sia pure embrionali, di governo metropolitano, le quali possano provvedere in modo unitario alla pianificazione e alla gestione dei trasporti.

Attraverso questa strada si potrebbe poi arrivare anche ad un governo unitario del territorio, superando l'attuale anacronistica situazione, nella quale ciascun comune provvede separatamente a tutta la pianificazione urbanistica.

Occorrerebbe cioè prendere atto che la dimensione naturale di una equilibrata pianificazione territoriale e di una efficiente organizzazione dei trasporti scavalca di gran lunga i confini territoriali anche delle maggiori città, per concludere che a nessuno degli enti esistenti può essere di conseguenza lasciata la possibilità di governare separatamente la propria fetta di trasporto e la propria fetta di territorio.

La soluzione istituzionale più logica che ne deriva è un nuovo organismo di dimensione metropolitana il quale in pratica si configura come un'associazione degli enti territoriali compresi nell'area che si vuole organizzare.

Lo stesso discorso vale per la gestione, la quale dovrebbe fare capo ad un organismo apposito, il quale estenda il proprio raggio di azione a tutto il territorio metropolitano.

Questo organismo sarebbe lo strumento esecutivo del governo metropolitano, e quindi sarebbe da esso strettamente dipendente.

Naturalmente per arrivare ad un nuovo tipo di organizzazione come quello sopra pro-

spettato occorre che siano definite alcune questioni preliminari, senza di che nessun passo concreto potrà essere fatto verso una effettiva riforma delle istituzioni.

La prima questione riguarda i poteri di intervento della regione.

Occorre cioè che la regione abbia anzitutto il potere di intervenire in modo vincolante nella pianificazione dei trasporti all'interno della regione medesima, qualunque sia il soggetto che la promuove.

Ciò significa che anche l'attività in materia di trasporto di enti extraregionali, e in primo luogo quella delle Ferrovie dello Stato, deve essere assoggettata agli indirizzi fissati dalla regione, i quali debbono avere un peso determinante nella scelta degli investimenti per lo sviluppo della rete regionale delle Ferrovie dello Stato.

Lo stesso discorso vale per i piani autostradali e per quelli della rete delle strade statali.

In secondo luogo la regione deve avere oltre che poteri amministrativi (ad esempio il potere di concessione), anche poteri legislativi sufficienti per istituire in materia di trasporti forme di governo metropolitano e autorità o enti di gestione unitari.

Una seconda questione riguarda la riforma dell'istituto della concessione.

Tale riforma deve fondarsi sul presupposto che il potere di concessione deve essere affidato agli stessi organismi locali che sovrintendono alla pianificazione e alla gestione dei trasporti.

Una terza questione è quella, cui ho già accennato sopra, dei rapporti e dei condizionamenti reciproci tra regione ed enti di trasporto extraregionali, quali le Ferrovie dello Stato, le società concessionarie di autostrade, l'ANAS.

**PRESIDENTE.** Ringrazio l'ingegner Mascione per l'introduzione agli argomenti della nostra indagine. I colleghi che desiderano porre delle domande ne hanno facoltà.

**DAMICO.** Vorrei fare una domanda specifica. Facendo riferimento a Milano, noi abbiamo oggi un settore costituito dalla metropolitana, abbiamo contemporaneamente un settore delle ferrovie (in parte anche metropolitane), un'azienda municipalizzata di trasporti di superficie, ed infine alcune concessionarie per trasporti intercomunali. Ora, in concreto, per seguire il discorso prioritario fatto sugli istituti, come tutto questo può diventare uno strumento unitario a livello della gestione e come si può collegare con l'organi-

sino elettivo di cui viene rivendicata l'autonomia di decisione (consigli comunali, consigli provinciali, regioni e comuni interessati)? Come possiamo ipotizzare un organismo del genere?

**MASCIONE, Presidente dell'ATM di Milano.** Anzitutto vorrei precisare che l'azienda municipalizzata di Milano gestisce non solo le linee di superficie, ma anche la rete metropolitana.

Non esiste cioè a Milano una gestione separata per le sole linee metropolitane. La Società metropolitana infatti ha solo il compito di costruire le gallerie, mentre la gestione delle linee metropolitane è affidata all'ATAM.

Vorrei ora rispondere in modo esauriente alla domanda posta dall'onorevole Damico perché essa mi pare che tocchi il punto fondamentale dell'intero problema, e perciò mi sembra necessario che su di esso ci si intrattenga a fondo.

Io prospetterò una soluzione che ha come riferimento l'area metropolitana milanese, ma che ha nel contempo il carattere di una soluzione applicabile, con opportuni correttivi, su scala più generale.

Poiché ogni possibile soluzione deve essere ricercata nel quadro di una organizzazione che abbia come centro propulsore e coordinatore la regione, è necessario preliminarmente dire alcune cose che riguardano la pianificazione dei trasporti, perché è da questa che poi prendono vita via via gli istituti che debbono darvi attuazione.

Vi sono due livelli di pianificazione, quello regionale e quello metropolitano.

Alla regione compete il complesso delle decisioni attraverso le quali si fissano gli obiettivi dello sviluppo economico regionale. Ad essa, quindi, compete la formazione del piano territoriale e del piano generale dei trasporti su scala regionale (macroprevisioni). È in questa sede che la regione esercita il suo condizionamento sui piani settoriali delle autorità a struttura sovregionale (Ferrovie dello Stato, IRI, ANAS, ecc.) per ricondurli ad una logica unitaria coerente con gli obiettivi del piano economico regionale. Si tratta cioè di stabilire tra la regione e gli enti predetti delle vere e proprie forme di contrattazione programmatica, come ho accennato nella introduzione.

Al secondo livello di pianificazione (quello dell'area metropolitana) il piano deve contenere tutte le indicazioni operative necessarie all'organizzazione di un sistema integrato di trasporti, affinché l'autorità di gestione (alla quale sono demandati i compiti esecutivi) pos-

sa predisporre i programmi di attuazione del piano e quelli di gestione entro un quadro di decisioni politico-amministrative del tutto chiaro.

Questo è in sostanza il piano previsto dalla legge 1042 sulle metropolitane.

È precisamente a questo livello che si attua l'organizzazione unitaria della gestione del sistema di trasporto. Ed è a questo livello che conseguentemente la funzione di pianificazione (tipica funzione di governo) e quella di gestione (tipica funzione operativa), le quali territorialmente hanno la medesima giurisdizione, vengono separate, essendo la prima riservata ad un organismo rappresentativo (e quindi elettivo) e la seconda ad una autorità che sia emanazione del suddetto organismo.

A questo punto vorrei chiarire che l'ente di gestione, così come si profila attraverso questa scala di funzioni, che ho sommariamente inquadrato, è cosa diversa dall'ente regionale dei trasporti cui faceva riferimento la proposta di legge Vigorelli. Ed è diversa sia come dimensione territoriale, sia come attribuzione di poteri. Difatti l'ente regionale dei trasporti era inteso come un ente di gestione, ma anche di pianificazione.

Era un ente, cioè, che in una certa misura avrebbe dovuto assommare in sé compiti operativi e compiti politici. Quindi una promiscuità di funzioni che invece a mio parere deve essere evitata.

In secondo luogo la dimensione territoriale di un ente così concepito avrebbe dovuto coprire l'intera regione, mentre io affermo che la dimensione più adatta per istituire forme di gestione unitaria dei trasporti è un'area più ristretta e più omogenea, vale a dire l'area metropolitana.

Riprendendo il discorso vorrei far rilevare che i due nuovi istituti sopra indicati, e cioè l'organismo elettivo e l'autorità di gestione, sono la cerniera di tutto il nuovo ordinamento, ed è proprio qui che l'intervento della regione si profila con caratteri di spiccata innovazione, perché tali nuovi istituti si prospettano come una vera e propria rottura degli attuali assetti istituzionali locali.

Naturalmente deve in via preliminare essere risolto il problema della definizione degli ambiti territoriali delle aree entro cui si deve dar vita ai nuovi istituti. E questa definizione, che compete ovviamente alla regione e solo ad essa, è il frutto di un'attenta analisi, per individuare nel territorio le situazioni di omogeneità socio-economica, le attitudini alla reciproca integrazione dei fattori locali

della produzione e dei servizi, e così via. Ricerca insomma di tutti gli elementi che consentono di formare un'area suscettibile di essere amministrata con vere e proprie forme di governo metropolitano, non solo nel campo dei trasporti, anche se le necessità di unificazione che si presentano in modo pressante in questo settore ne fanno generalmente il punto di partenza per l'avvio di tali forme di governo (vedi il caso di Stoccolma dove la Federazione metropolitana dei trasporti sta per diventare un vero e proprio governo metropolitano).

Autorità di governo e di gestione: poteri e struttura.

Abbiamo visto che i due istituti necessari per organizzare e gestire in modo unitario i trasporti locali sono: 1) l'autorità politica cui compete l'elaborazione e il governo del piano dei trasporti; 2) l'autorità di gestione cui sono demandati i compiti di attuazione del piano e di gestione del sistema.

Vorrei brevemente accennare ad una possibile struttura dei due organismi e ai poteri principali che ad essi potrebbero essere riservati.

#### *Autorità di governo.*

Non è altro che un consiglio rappresentativo di tutti gli enti territoriali (comuni) compresi nell'area, il quale esprime, al pari del consiglio comunale, una giunta esecutiva.

Il consiglio potrebbe, in una prima fase, in attesa del conferimento alla regione dei poteri legislativi, essere eletto, con elezioni di secondo grado, dai consigli comunali, con criteri di rappresentanza politica che rispecchino la proporzione complessiva delle forze politiche presenti nei consigli comunali medesimi.

In una seconda fase l'elezione potrebbe avvenire a suffragio diretto, sulla base di un'apposita legge emanata dalla regione.

Al consiglio spetterebbe l'approvazione del piano dei trasporti, la politica tariffaria, la nomina dell'autorità di gestione. Esso inoltre approverebbe i piani di gestione, i piani finanziari per l'attuazione del piano dei trasporti, e provvederebbe al ripianamento dei *deficit* di gestione. Inoltre il consiglio stabilirebbe i criteri per la partecipazione della collettività dell'area agli oneri finanziari per lo sviluppo e per la gestione del sistema dei trasporti. A questo proposito basterà ricordare che sia in Europa che in America sono state sperimentate con successo formule molto efficaci di partecipazione.

La facoltà di contrarre mutui ed obbligazioni potrebbe essere esercitata dal consiglio o da esso delegata all'ente di gestione.

Al consiglio infine spetterebbe l'approvazione degli accordi di coordinamento tariffario con le Ferrovie dello Stato e la determinazione delle compensazioni finanziarie per eventuali servizi resi dalle Ferrovie dello Stato all'autorità o da questa forniti ad altri enti.

Il concorso finanziario dello Stato per la costruzione delle nuove infrastrutture è già regolato per legge, per quanto attiene alle nuove linee metropolitane. Per altri tipi di infrastrutture, così come per gli investimenti patrimoniali dell'autorità di gestione e per la gestione medesima, potranno essere dal consiglio fatte proposte per ottenere il concorso sia dello Stato che della Regione.

#### *Ente di gestione.*

Questo istituto è quello per il quale la definizione della struttura maggiormente risentirà della situazione esistente. In altre parole il numero, la proprietà, la natura giuridica delle aziende operanti nell'area non mancheranno di influire sulla struttura del nuovo ente.

Ecco perché si può dire che, pur mantenendo fermi certi principi informatori e certe caratteristiche che saranno tipici del nuovo ente, le soluzioni pratiche che riguardano la struttura dovranno essere ricercate caso per caso.

In via preliminare le soluzioni che si presentano sono di due tipi. O raggruppare tutte le aziende esistenti in una sola, mediante fusione o assorbimento di tutte nell'azienda più importante (soluzione adottata in molti casi, tra i più significativi sono Stoccolma, Toronto e Boston), oppure lasciare alle aziende esistenti la propria individualità e provvedere ad un coordinamento organico di gestione. In tal caso l'autorità non ha compiti di gestione, ma soltanto di preparazione dei piani di gestione, e di controllo del loro andamento.

Inoltre essa fissa i sistemi tariffari e provvede alla ripartizione degli introiti tra le varie aziende (caso di Amburgo).

In Italia questa soluzione si presenta di difficile applicazione, perché la situazione attuale per quanto riguarda le funzioni assolve dalle singole aziende è talmente squilibrata da richiedere profonde modificazioni nella distribuzione e nella dislocazione dei servizi (si pensi soltanto alle autolinee interurbane). Ne derivano problemi di ridimensionamento, e quindi di compensazioni finanziarie tra le varie aziende (che sono numerosissime) di tale

portata e di tale complessità da far dubitare seriamente di poterli affrontare con possibilità di successo.

Ad Amburgo la situazione, all'atto della costituzione dell'organismo comunitario, si presentava estremamente semplice, sia perché l'azienda pubblica urbana e le ferrovie dello Stato concentravano nelle loro mani la massima parte dei servizi (rispettivamente il 67 per cento e il 25 per cento), sia perché la distribuzione delle funzioni era già abbastanza equilibrata, si da richiedere solo lievi ritocchi strutturali.

Resta quindi la prima soluzione, la quale a Milano potrebbe essere articolata nel modo seguente.

Le aziende che operano nell'area sono la ATAM, le Ferrovie nord Milano, le Ferrovie dello Stato, le autolinee private, l'azienda pubblica di Monza. Vi è poi la metropolitana milanese che però non è un'azienda di trasporto, perché si limita alla sola costruzione delle linee metropolitane.

Per le ferrovie dello Stato v'è solo un problema di coordinamento, che in sede di piano verrebbe risolto dalla regione e in sede di gestione verrebbe risolto dal consiglio, nei modi già detti.

Per tutte le altre aziende potrebbe attuarsi uno schema di unificazione imperniato su un'unica azienda pubblica metropolitana, con la possibilità di mantenere nelle mani dei privati i servizi dei piccoli bacini di affluenza, come risultato della riorganizzazione delle attuali autolinee. In sostanza, le attuali autolinee verrebbero riorganizzate secondo le indicazioni del piano generale dei trasporti.

Per evitare il rilievo oneroso di tutte le società private si attuerebbe una ripartizione dei compiti secondo la quale l'ossatura fondamentale della rete automobilistica in tutta l'area sarebbe riservata all'autorità che la gestirebbe direttamente, mentre alle singole società oggi concessionarie sarebbero affidati compiti di raccolta in bacini chiaramente delimitati, sulla base di disciplinari che fissino, sotto il controllo dell'autorità, percorsi, tariffe, frequenze, tipo di mezzi, ecc. Naturalmente si farebbe luogo caso per caso alle compensazioni tra autorità e società privata, quando queste si rendessero necessarie.

È questa una strada semplice e poco onerosa per pubblicizzare l'intero sistema delle autolinee interurbane su una base che non escluda gli attuali concessionari.

Si stabilirebbero cioè tra autorità e privati dei veri e propri contratti di servizio, formula che permetterebbe da una parte l'utilizzazione

del patrimonio privato a cura degli stessi concessionari (il che eviterebbe all'autorità rilievi onerosi del patrimonio medesimo), e dall'altra la garanzia di un servizio perfettamente integrato sia dal punto di vista strutturale che tariffario.

Anzi il contratto di servizio tra autorità e terzi (ivi comprese le ferrovie dello Stato) si rivelerà certamente lo strumento più agevole ed economicamente più conveniente per risolvere una serie di problemi.

Risolto così il problema della riorganizzazione delle autolinee private e della loro integrazione nel sistema, gli altri problemi si presenterebbero ancor più semplici. Le ferrovie Nord Milano dovrebbero passare all'autorità, secondo procedure che sono state già individuate (trasferimento della concessione e degli impianti). La Metropolitana milanese, date le sue caratteristiche, dovrebbe entrare a far parte della divisione studi e progetti dell'autorità. È molto probabile che ciò comporti lo scioglimento dell'attuale società.

L'ipotesi fatta da taluno di affidare alla società compiti di esercizio non ha alcuna possibilità pratica di concretarsi, sia perché essa cozza contro i principi di una organizzazione unitaria dei trasporti, sia perché la Metropolitana milanese è totalmente digiuna di esperienze in questo campo, mentre il criterio da seguire dovrà essere ovviamente quello di raccogliere l'esercizio intorno all'organismo che abbia la capacità, l'esperienza e la struttura necessaria per svolgerlo efficacemente. Ecco perché l'indicazione dell'Azienda tranviaria di Milano come impresa pilota dello esercizio di tutto il sistema si presenta come la proposta più logica e naturale. Del resto tale via è stata seguita con successo in alcuni Paesi che sono più avanti di noi nell'unificazione dei trasporti locali (Stoccolma, Toronto, Boston).

Una simile soluzione permetterebbe di suddividere l'esercizio del sistema in branche omogenee, anche agli effetti del bilancio, e quindi con tecniche di esercizio differenziate e aderenti alle caratteristiche proprie delle singole parti, metodo che del resto è già applicato dall'Azienda tranviaria milanese.

In pratica l'esercizio potrebbe suddividersi in quattro settori: rete urbana di superficie di Milano, rete automobilistica interurbana, servizio ferroviario (Metropolitana milanese + Ferrovie nord Milano), contratti di servizio (controllo dei servizi svolti da terzi per conto dell'autorità).

Con simile organizzazione si possono raggiungere i più alti risultati dal punto di vista

economico, perché mentre potrebbero essere sfruttati al massimo i vantaggi economici di scala (per esempio nella manutenzione e riparazione dei veicoli), sarebbero evitati i pericoli di appesantimento insiti nelle dimensioni di una grande impresa.

Come si può in pratica dar vita a siffatto ente unico di gestione?

Anche qui si prospettano due fasi. La prima, di carattere per così dire immediato, potrebbe consistere nella nomina da parte del consiglio di un *board* (scelto al di fuori del consiglio medesimo) al quale sarebbe affidato il compito di provvedere all'unificazione delle varie agenzie, secondo lo schema già indicato. Il *board* avrebbe ad un tempo anche funzioni di commissione amministratrice, anzi in mancanza della legge regionale che istituisca l'autorità di gestione, sarebbe proprio la commissione amministratrice dell'Azienda tranviaria milanese (trasformata in azienda consortile metropolitana mediante conferimento al consiglio) a svolgere le funzioni del *board*. Le modalità di nomina sarebbero quelle fissate dalla legge sulle municipalizzate, solo che la nomina sarebbe fatta dal consiglio dell'area metropolitana e non più dal Consiglio comunale di Milano.

In una seconda fase, la struttura e i poteri del *board* sarebbero fissati con legge regionale. È in questa fase che l'ente assumerebbe la vera e propria fisionomia dell'*authority*, con una sua propria sfera di compiti e poteri, sostenuti da precisi rapporti con il consiglio (si può pensare al modello inglese del consiglio della grande Londra e del *London Transport Executive* che ne è l'emanazione).

MAROCCHO. Lei sosteneva, ingegner Mascione, che i compiti decisionali dovrebbero essere affidati agli organi rappresentativi e non agli enti di gestione. Ha altresì aggiunto che determinati enti dovranno assoggettarsi agli indirizzi urbanistici. In che misura, e con quali strumenti si potrà realizzare detto obiettivo, tenendo conto degli interessi contrastanti che sono presenti in questo tipo di iniziative, sul piano operativo?

MASCIONE, *Presidente dell'ATM di Milano*. Non mi pare che esistano interessi contrastanti. Le ferrovie dello Stato, ad esempio, hanno interesse a riorganizzare la loro rete per offrire alle popolazioni locali servizi più efficienti. Sono convinto che non vi saranno contrasti, almeno sugli indirizzi generali.

Del resto già oggi si svolgono discussioni, assai aperte, tra il Comitato regionale per la

programmazione economica, il comune di Milano e le ferrovie dello Stato.

Il discorso, forse, potrà divenire più difficile con l'IRI e con gli altri enti che costruiscono autostrade. Occorrerà dire che le infrastrutture stradali non vanno costruite per obiettivi che non hanno niente a che vedere con le esigenze locali. In questo campo sorgono certo dei problemi; sarà quindi necessario un indirizzo nuovo che venga dal Parlamento e dal Governo, e che riguarda la politica economica del Paese, prima ancora della politica dei trasporti.

Con l'ANAS, che ha interesse a migliorare la rete delle strade statali, non dovrebbero sorgere grossi problemi, se non quelli derivanti da un malinteso prestigio. Ma si tratta di posizioni che ad un certo punto dovranno essere abbandonate.

ZUCCHINI. Lei ha parlato, ingegner Mascione, della necessità di modificare alla radice il sistema delle concessioni. Mi è parso di aver capito che ritiene si debbano trasferire alla regione di nuova costituzione i poteri relativi: alla regione quale organo politico o ai suoi organi tecnici?

MASCIONE, *Presidente dell'ATM di Milano*. Io sostengo che i poteri per la conces-

sione di linee di pubblico trasporto oggi affidati in forma burocratica allo Stato debbono passare interamente alla regione ed essere adoperati nell'ambito delle decisioni politiche della regione, con il preciso scopo di favorire l'organizzazione unitaria dei trasporti da parte degli enti pubblici.

Per stare nel concreto, a Milano, nell'ipotesi che si dia vita alla federazione metropolitana dei trasporti, il potere di concessione deve essere delegato al consiglio metropolitano, il quale lo userà per unificare nel nuovo ente di gestione tutte le aziende oggi esistenti. Quindi un potere di concessione che venga usato in una rigorosa logica di piano.

In questo quadro, come mi pare di aver molto esplicitamente detto, è possibile trovare un posto non secondario anche per l'attività dei privati, in forme profondamente rinnovate e con la garanzia che l'intero servizio di trasporto, da chiunque gestito, corrisponda alle esigenze della popolazione.

PRESIDENTE. Ringrazio vivamente l'ingegner Mascione per il suo interessante intervento, e ringrazio altresì tutti i colleghi che hanno partecipato alla seduta.

**La seduta termina alle 12,30.**