I. R. E. S.
Istituto Ricerche Economico - Sociali
TORINO

PROBLEMI E STRUMENTI DELLA POLITICA DEI TRASPORTI A LIVELLO REGIONALE

Relazione presentata il 10 Aprile 1969
alla riunione dei Consiglieri Provinciali
del Piemonte

I. R. E. S.
Istituto Ricerche Economico - Sociali
TORINO

PROBLEMI E STRUMENTI DELLA POLITICA DEI TRASPORTI A LIVELLO REGIONALE

Relazione presentata il 10 Aprile 1969 alla riunione dei Consiglieri Provinciali del Piemonte

PROBLEMI E STRUMENTI DELLA POLITICA DEI TRASPORTI A LIVELLO REGIONALE

INDICE

0. PREMESSA

L'individuazione di interventi nel settore dei servizi pubblici di trasporto interni alla regione deve necessariamente porsi nella prospettive dell'istituzione dell'Ente Regione. Questa prospettiva viene considerata come prossima e di tale portata che, ove gli interventi fossero determinati in assenza dell'Ente stesso, questi sarebbero messi in crisi quando fossero costituite le Regioni a statuto ordinario, poichè l'art. 117 della Costituzione riconosce all' Ente Regione compiti fondamentali in questo campo.

Sembra pertanto necessario, prima di individuare gli interventi opportuni e possibili nell'attuale situazione e sulla base della vigente legislazione, partire dalla configurazione degli ordinamenti e degli interventi che in presenza dell' Ente Regione risulterebbero possibili ed auspicabili in questo campo.

In questo quadro occorre:

1) individuare le caratteristiche che dovrà avere la legge cornice regionale concernente i trasporti;
2) considerare i due momenti in cui si articolano fondamentalmente gli interventi nel campo dei trasporti pubblici, ossia concessione, coordinamenti, erogazione di sussidi da una parte e, dall'altra, gestione di tutti o di parte dei servizi stessi;
3) determinare gli interventi in assenza ed in attesa dell'Ente Regione.

1. QUADRO DI RIFERIMENTO GENERALE RELATIVO AL PROBLEMA DEI TRASPORTI

E' noto come lo sviluppo di un sistema socio-economico territorialmente determinato si manifesti lungo le linee di una crescente specializzazione delle parti che costituiscono il sistema e di una crescente interrelazione fra le stesse. Di conseguenza, il territorio su cui insiste un sistema in sviluppo tende a differenziarsi internamente accogliendo, per zone diverse, diverse funzioni: funzioni abitative, a loro volta differenziate a seconda degli strati sociali; funzioni commerciali e d'affari internamente differenziate; funzioni industriali, differenziate tendenzialmente o/e per ampiezza di imprese o/e per specializzazione produttiva o/e per complementarietà produttiva.

Fra gli elementi del sistema in corrispondenza con il crescere della differenziazione e con il crescere delle interrelazioni si intensificano le comunicazioni nelle due forme delle comunicazioni che comportano trasferimento (comunicazioni fisiche) e comunicazioni che non comportano trasferimento; un'area in sviluppo appare quindi come un sistema di comunicazioni in sviluppo e l'espansione di questo si presenta come effetto e condizione insieme dello sviluppo stesso.

All'interno del sistema a livelli di sviluppo diversi, a livelli tecnologici diversi, a seconda della struttura territoriale del sistema, oltrechè delle scelte operate, si danno degli insiemi diversi di mezzi e di reti di trasporto.

La prima distinzione è quella tra mezzi individuali e mezzi collettivi: lo sviluppo della motorizzazione individuale, se da una parte ha consentito una dispersione sul territorio di attività e di re-

sidenze aprendo la città ad un territorio più vasto, dall'altra ha contribuito a congestionare le città tradizionali, nuclei centrali del sistema territoriale in sviluppo, in quanto il loro ingombro rispetto alle persone trasportate è notevolmente superiore ai mezzi di trasporto collettivi.

Le città centrali quindi sono ricorse ad altri mezzi pubblici non di superficie, sotterranei e sopraelevati, hanno razionalizzato la struttura e la disciplina del traffico, hanno creato le autostrade interne, ma in generale gli interventi si rivelano continuamente al di sotto della domanda di traffico.

In particolare, oltre al problema della congestione dei nuclei centrali dei sistemi urbani, si sono delineati due altri ordini di problemi: i problemi della pendolarità di lavoro anche di lunga distanza e i problemi della crisi economica dei mezzi pubblici.

Il primo problema è connesso con quanto si è detto relativamente alla specializzazione territoriale che ha, come uno degli effetti, la separazione fra casa e lavoro: in rapporto con la dimensione del polo e della sua velocità di crescita aumenta la dimensione del flusso pendolare e del bacino in cui si produce. Il fenomeno della pendolarità si presenta secondo due modalità: la modalità della pendolarità permanente e la modalità della pendolarità temporanea. La prima modalità è quella che si determina quando l'onerosità dei viaggi di lavoro non è grave, la seconda è quella in cui l'onerosità, soprattutto in termini di tempo di viaggio, è grave per cui gli individui in un secondo momento tendono a trasferire la residenza o all'interno del polo o nelle sue vicinanze.

Il problema della pendolarità ha portato ad elaborare la nozione di bacino di pendolarità in cui si pone il problema delle

reti di trasporto collettivo, particolarmente extraurbano, a servizio del bacino, con il connesso problema dei rapporti tra servizi collettivi extraurbani e servizi collettivi urbani.

I principali fattori della crisi dei trasporti collettivi possono essere così sintetizzati :

1) allungamento dei tempi di percorrenza a causa della congestione;
2) riduzione tendenziale degli utenti rispetto alla lunghezza delle linee in aree di bassa concentrazione insediativa e in cui si riduce l'uso promiscuo del mezzo per lavoro e per altro;
3) intensificazione delle punte di traffico che obbligano ad una maggior disponibilità di mezzi ed aumentano in questo modo i costi individuali.

Dal quadro descritto emerge :

a) che la disciplina a livello nazionale del problema dei trasporti collettivi deve limitarsi a pochi punti essenziali particolarmente concernenti gli aspetti tecnico-funzionali riguardanti la sicurezza, lasciando le determinazioni più puntuali ad organi periferici in grado di meglio inserirsi nella realtà dei sistemi locali in forte trasformazione;
b) la necessità della formazione di piani dei trasporti formulati a livello regionale, a livello di bacino di pendolarità, a livello di comuni, in connessione con i piani generali, particolarmente con i piani urbanistici;
c) la necessità di costituire fondi per finanziare investimenti e sovvenzionare il trasporto collettivo, il quale presenta la situazione di crisi brevemente descritta.

La giustificazione di tali fondi, oltrechè dalla situazione descritta, si pone anche quando si consideri che le reti di trasporto devono essere valutate anche per la funzione pubblica di contribuire a strutturare un sistema territoriale.

2. LEGGE CORNICE REGIONALE

Com'è noto, il funzionamento delle Regioni è previsto che avvenga all'interno di quadri di riferimento legislativi che sono determinati, in conformità con il dettaglio costituzionale, dallo Stato. Per quanto concerne il dettato costituzionale che attribuisce alle Regioni la competenza in materia di trasporti e di navigazione lacuale, sostanzialmente la legge cornice dovrebbe contemplare che le attuali competenze dello Stato nella stessa materia passino all'Ente Regione, lasciando allo Stato la competenza per i servizi di lunga distanza.

Tali competenze riguardano essenzialmente la concessione e la disciplina dell'esercizio. La competenza che la legislazione vigente riconosce ai Comuni potrà essere opportunamente modificata.

La legge dovrebbe considerare anche le forme secondo cui gli enti locali possono esercitare direttamente linee di trasporto, isolatamente o in consorzio, e contemplare inoltre la possibilità di un Ente regionale per il coordinamento ed eventualmente anche per la gestione di linee di interesse regionale.

La legge inoltre potrebbe precisare che le reti di trasporto e le loro modalità di servizio siano determinati in rapporto ai piani urbanistici ai vari livelli, considerando i trasporti anche per la loro funzione di strutturare il territorio.

Le caratteristiche fondamentali che si ritiene opportuno siano riportate dalla legge cornice sono due:

1) che vengano attribuiti alla Regione i compiti dello Stato in questa materia;
2) che sia contemplata una gamma relativamente ampia di possibilità di interventi delle Regioni in tutti i campi del settore, lasciando poi alle singole Regioni la determinazione degli interventi stessi.

3. IL REGIME DELLE CONCESSIONI

L'esercizio dell'attività di pubblico trasporto è soggetto al regime delle concessioni.

Oggi le concessioni sono accordate dallo Stato, direttamente dal Ministero dei trasporti o attraverso gli Ispettorati compartimentali della motorizzazione civile e dei trasporti in concessione, oppure dai Comuni.

Le concessioni di tramvie sono di esclusiva competenza dello Stato.

Le concessioni per i servizi filoviari o automobilistici sono, di regola, assentite dal Sindaco, previa conforme deliberazione del Consiglio comunale, quando si tratta di linee che si svolgono interamente nell'ambito del territorio del comune.

Se si tratta di linee filoviarie od automobilistiche svolgentesi nel territorio di più comuni, o che colleghino un comune con il proprio scalo ferroviario o con un aeroporto vicino, la competenza della concessione è dello Stato.

Per le concessioni di autolinee interessanti il territorio di una sola provincia, l'Ispettorato compartimentale deve sentire il parere della Giunta provinciale.

Per le concessioni di autolinee che interferiscono comunque con i servizi pubblici di trasporti ed impianti fissi, gestiti o concessi dallo Stato, deve intervenire il preventivo assenso del Ministero dei trasporti.

Per i servizi sovvenzionati dallo Stato, le concessioni sono di competenza esclusiva del Ministero dei trasporti.

Le concessioni vengono accordate su domanda, opportunamente documentata, da parte delle imprese, previa valutazione dei pubblici interessi, esame delle interferenze con altri servizi

di trasporto, valutazione dei titoli di priorità e preferenziali delle aziende, comparazione con eventuali altre domande, tenendo in considerazione eventuali accordi tra imprese interessate. Prima della determinazione dell'autorità concedente vengono indette riunioni in cui sono rappresentati, in sede compartimentale, le Ferrovie dello Stato, le Camere di Commercio, gli Enti provinciali per il turismo, l'ANAS, le Associazioni di categoria e, ove si tratti di autolinee extraurbane, le Amministrazioni provinciali, oltre alle imprese esercenti linee nel territorio interessato dalla richiesta, per la salvaguardia dei diritti di precedenza concessionale.

L'effettivo funzionamento della concessione risulta essenzialmente diverso da quello che, con la veste formale descritta, si vorrebbe realizzare, perchè manca un piano organico e la concessione di nuove linee o la loro modificazione avviene per aggiustamenti delle reti esistenti, senza che si determini una revisione della struttura generale della rete che evidentemente si rende periodicamente necessaria per sistemi territoriali, come il Piemonte, sottoposti ad intensi dinamismi.

A questa situazione non ovvia l'azione del Comitato regionale coordinamento trasporti istituito con decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 19.7.1946 n.39, ratificato con legge 5.1.1953 n.33, in quanto detto comitato si configura come luogo di incontro fra enti ministeriali interessati ai trasporti, con compiti che potrebbero richiamare l'esigenza di un piano per i trasporti, piano che, tuttavia, non è esplicitamente indicato e comunque non viene elaborato. Inoltre l'istituzione risulta mancante dei rappresentanti di altri Enti interessati, quali per esempio, gli enti locali.

Questo comitato, nelle regioni a statuto speciale, è stato integrato con membri designati dalla Regione ed è richiesto il suo

parere per la concessione di nuove linee da parte della Regione stessa.

Il Comitato regionale coordinamento trasporti, così integrato, potrebbe svolgere le seguenti funzioni :

1) formulare il piano regionale dei trasporti;
2) esprimersi sulla sua attuazione e in particolare sulle concessioni di tutti i servizi e quindi sulle concessioni sia di competenza della Regione che di competenza dello Stato;
3) fornire il proprio parere sulle tariffe e sulle sovvenzioni delle linee.

In una struttura di pianificazione, a cui avvia il processo di pianificazione nazionale articolato a livello delle regioni, il compito che verrebbe a spettare a questo comitato, nell'ambito della pianificazione regionale, sarebbe fondamentalmente quello di provvedere ad un piano settoriale incardinato nel piano generale per la regione.

In particolare, poi, il piano dei trasporti dovrà essere coordinato con i piani urbanistici a più livelli.

Una seconda alternativa a livello regionale è quella di configurare un ente dei trasporti, costituito dalla Regione e con la partecipazione dei principali enti locali, avente i seguenti compiti :

1) formulare il piano settoriale dei trasporti nel quadro del piano regionale e dei piani per aree ecologiche;
2) fornire i pareri sulle concessioni di linee demandate alla Regione e sulle tariffe;
3) amministrare le sovvenzioni di esercizio per le linee di trasporto.

Quest'ultima funzione è opportuno che sia demandata ad un ente che abbia i compiti delineati più sopra, in quanto, allora, le sov

venzioni potranno essere erogate non in base ai risultati di bilancio delle imprese ma seguendo criteri che tengano anche conto delle funzioni delle linee e delle condizioni in cui il servizio si svolge.

Mentre il comitato regionale presenta, rispetto all'ente regionale, il vantaggio di coordinare, per la presenza dei rappresentanti degli organi ministeriali competenti, anche l'azione dello Stato nel campo dei trasporti, l'ente dei trasporti avrebbe un carattere di più efficiente funzionamento poichè presenterebbe una struttura permanente con una configurazione più precisa e stabile.

4. LA GESTIONE DEI SERVIZI

4.1. Indirizzi generali

La gestione dei servizi di trasporto collettivo è opportuno che sia configurata nella forma sia pubblica che privata. L'opportunità di mantenere la forma privata è suggerita da due motivi principali :

1) l'onere finanziario eccessivo che occorrerebbe affrontare nel caso si dovesse addivenire ad un passaggio alla gestione pubblica di tutte le linee e quindi di tutti i mezzi di trasporto collettivo;
2) esistono delle linee e dei servizi marginali che possono essere gestiti efficacemente solo con una conduzione di tipo artigianale, conduzione che scomparirebbe nel caso della gestione pubblica di questi servizi.

Il problema della coesistenza delle due forme di gestione sembra complicato dal fatto che tendono a diventare pubbliche le aziende private per le quali diventa grave il deficit di esercizio. Si assiste in generale ad un deterioramento della situazione aziendale sia sotto il profilo economico che sotto il profilo tecnico e quindi, quando l'azienda sotto tutti e due i profili è in condizione di non potersi più reggere, avviene che, per le esigenze di mantenere un servizio di trasporto collettivo, gli enti pubblici devono accollarsi l'onere del servizio.

Questo stato di cose sembra suggerire :

a) che si configuri anche un piano di subentro, in modo che questo avvenga in condizioni migliori di quelle in cui si determina per la crisi delle aziende private;

b) che si disponga che le sovvenzioni siano determinate sulla base di criteri tecnico-economici senza riguardo al fatto che le gestioni siano pubbliche o private, nella direzione di trasformazione del servizio in modo da renderlo efficiente e il più possibile economico ed in base alla funzione del servizio; ad esempio, diverso è il rilievo pubblico di un servizio che abbia funzione turistica o funzione di trasporto di pendolari.

Nell'ambito del piano si dovrà tener conto dell'evoluzione che i servizi subiranno o dell'efficienza del sistema che si verrà a determinare, oltre che della disponibilità finanziaria degli enti pubblici, e potrà essere manovrato l'istituto della concessione in modo da ottenere gradi sempre più elevati di efficienza.

4.2. Indirizzi con riferimento all'area metropolitana

La situazione è particolarmente complessa nelle grandi aree metropolitane come nel caso di Torino. Tale complessità è dovuta all'aumento di dimensione dell'aggregato urbano e alla modificazione della struttura del territorio. I fenomeni di maggiore rilievo che hanno messo in crisi la struttura dei servizi possono essere così sintetizzati :

1) lo sviluppo urbano ha interessato via via fasce sempre più ampie di territorio, incominciando dalle direttrici principali di fuoriuscita, per allargarsi a formare un primo anello intorno al nucleo centrale, mentre protendimenti si determinano lungo le direttrici e si delinea un nuovo anello e così via;

2) la struttura dell'aggregato così cresciuto e che così cresce subisce le seguenti principali trasformazioni :

a) il centro perde popolazione notturna e si caratterizza come centro d'affari e centro commerciale per negozi specializzati e rari;

b) si formano nelle periferie delle aree di forte addensamento demografico;

c) le industrie si portano all'esterno della città;

d) nuclei sempre più importanti di abitazioni si portano all'esterno in rapporto con i nuovi insediamenti industriali.

Per effetto di queste trasformazioni la struttura del traffico tende a modificarsi subendo una sequenza di fasi che può essere così schematizzata :

1^ fase : forti flussi pendolari diretti prevalentemente verso il nucleo centrale perchè il nucleo è ancora sede della maggior parte dei posti di lavoro;

2^ fase : il flusso pendolare, siccome una quota importante di imprese si colloca all'esterno del nucleo centrale, è diretto anche dal nucleo centrale all'esterno; si tratta cioè di flussi incrociati;

3^ fase : il rafforzamento dei nuclei abitati esterni e degli insediamenti industriali esterni determina la necessità non solo di comunicazioni di tipo radiale, lungo le principali vie di comunicazione con la città centrale, ma anche di tipo circolare fra i nuclei che formano gli anelli intorno alla città.

A queste trasformazioni della struttura degli insediamenti e quindi del traffico, l'adeguamento delle strutture di traspor-

to collettivo e le forme di gestione hanno accusato delle disfunzioni che rivelano la necessità di una trasformazione di carattere strutturale.

Intanto, l'impossibilità pratica di coordinamento nell'attuale regime concessionale e la separazione delle competenze per le concessioni relative ai servizi più diffusi, per i nuclei interni, di spettanza dei Comuni, e delle linee di origine e destinazione extraurbane, di spettanza dello Stato, fa sì che queste ultime penetrino nel tessuto della città con linee parallele a quelle urbane senza poter svolgere un servizio urbano, congestionando il traffico senza assolvere una funzione urbana.

I diritti acquisiti dai concessionati e la struttura delle linee esistenti rendono difficile una trasformazione della rete in funzione delle nuove esigenze di traffico sopra delineate.

I livelli di traffico, gli addensamenti e l'ampiezza del territorio interessato dalla conurbazione torinese richiedono che siano impostate reti di servizio metropolitano. Queste devono essere collocate nel quadro delle trasformazioni territoriali che si sono sopra delineate, tenendo conto che Torino si avvia ormai alla 3^ fase, quella che richiede dei collegamenti fra i nuclei di addensamento collocati nell'anello esterno. Da ciò deriva che le linee metropolitane devono arrestarsi al di fuori del nucleo centrale, portandosi almeno fino ai nuclei del primo anello ai quali si dovrebbero attestare linee ferroviarie o automobilistiche per il rapido collegamento sia con i centri più esterni, sia con gli altri nuclei collocati lungo l'anello, sia ancora per la penetrazione e il rapido attraversamento della città centrale.

In rapporto con questo disegno deve essere posto il problema della gestione che viene a configurarsi in rapporto a tre elementi:

1) linee interne alla città che si muovono in superficie;
2) linee veloci in sotterranea o in superficie che si muovono nell'area metropolitana;
3) linee di superficie per il collegamento fra i centri dell'area metropolitana e con le testate delle linee veloci di servizio nel nucleo centrale dell'area.

Non c'è dubbio che è difficile pensare ad una gestione privata per i primi due elementi, mentre la gestione del terzo elemento potrà essere in parte pubblica e in parte privata, nel quadro di un generale coordinamento.

Allora il problema più delicato è quello dei rapporti fra linee di superficie interne alla città e linee sotterranee veloci, in quanto le linee di superficie vengono ad assumere due funzioni:

a) di penetrazione capillare e adduzione alle linee sotterranee;
b) di collegamento di breve distanza di punti in superficie.

Tutte e due le funzioni, ma principalmente la prima, è fondamentalmente condizionata dalle linee metropolitane, a tal punto che sembra opportuna una gestione unitaria anche se con diverse specializzazioni di servizio fra le due funzioni. Il problema però si pone quando si consideri che le linee veloci si inoltrano in territori esterni a quello della città centrale, il che richiederebbe la partecipazione degli enti locali interessati.

Orientamenti recenti, contenuti nel disegno di legge n. 300

presentato dal Governo al Senato della Repubblica, sembrano suggerire per le città con oltre 800.000 abitanti la costruzione di linee metropolitane. Mentre in detto disegno di legge si indica esplicitamente che le concessioni per la costruzione e l'esercizio di linee di ferrovia metropolitana dovrà essere affidata di preferenza agli enti pubblici, loro consorzi e società da essi costituiti o nei quali essi abbiano la maggioranza azionaria, è noto che è stata costituita una società dell'IRI denominata ITALSTAT, avente tra i suoi scopi quello di progettare, costruire e gestire linee metropolitane.

L'affidarsi ad una società non basata sugli enti locali incontrerebbe almeno le seguenti difficoltà :

1) si supererebbe la volontà degli enti locali in due campi principali di loro competenza quali sono i campi dei trasporti di carattere locale ed il campo della struttura del territorio che è influenzato fondamentalmente dalla struttura dei trasporti;
2) resterebbero agli enti locali le linee di superficie la cui onerosità potrebbe essere ulteriormente aggravata dal fatto che le linee metropolitane interferirebbero nella ripartizione del volume dei traffici;
3) si determinerebbe il problema, già più sopra accennato, della difficoltà di coordinamento dei mezzi di superficie e di quelli in sotterranea.

4.3. Le forme di gestione pubblica da configurare

Dalle considerazioni avanzate emerge l'opportunità che sia costituito un ente per la gestione dei trasporti collettivi

interni e metropolitani a carattere consortile fra gli enti locali, con esercizi eventualmente separati per le diverse specializzazioni, quanto meno per le linee veloci metropolitane di superficie o sopraelevate.

Analogo carattere pubblico e consortile potrebbero avere aziende per la gestione delle linee interessanti singoli bacini di traffico in tutta la regione.

La forma consortile è quella che garantisce la più diretta rappresentanza delle popolazioni servite.

Infatti l'Assemblea consortile dovrebbe essere costituita dai rappresentanti degli enti locali, designati dai rispettivi consigli, proporzionalmente all'interesse che i diversi enti hanno nell'azienda.

All'assemblea dovrebbero essere riservati gli atti fondamentali, quali i mutamenti nella consistenza patrimoniale e le approvazioni dei bilanci preventivi e dei conti consuntivi (predisposti dalla Commissione amministratrice di cui si dirà tra poco); la stessa assemblea dovrebbe esercitare tutte le attribuzioni che la legge domanda al Consiglio comunale per i servizi assunti da un solo comune mediante azienda speciale.

La gestione dovrebbe essere invece di competenza di una Commissione amministratrice, nominata dall'assemblea tra persone che siano al di fuori dei propri membri e fornite di competenza tecnica e amministrativa.

La ripartizione delle partecipazioni ai consorzi potrebbe essere rapportata ad alcuni elementi quali la popolazione degli enti, la superficie del loro territorio, l'entità del traffico

e, in genere, dall'interesse dei singoli enti, oltre che dal capitale e dai mezzi conferiti e dalle capacità finanziarie degli enti locali stessi.

Diverse potrebbero essere, in concreto, le modalità di apporti finanziari o patrimoniali e di ripartizione degli eventuali disavanzi di gestione. Qui di seguito se ne indicano due :

a) gli enti locali aderenti al Consorzio potrebbero conferire capitali in misura proporzionata agli elementi sopra indicati. Le quote dei singoli enti potrebbero essere oggetto di variazione periodica, con ridimensionamento dei capitali, in relazione ai fattori che li hanno determinati all'origine o all'ultima revisione. Le perdite o, molto difficilmente, gli utili di esercizio, analogamente alle società per azioni, potrebbero essere ripartiti tra gli enti partecipanti in ragione della parte di capitale consortile posseduta , e quindi ai detti elementi cui sarebbero riferiti gli oneri per gli enti stessi.

b) In taluni casi e per un certo tempo, alcuni enti locali minori potrebbero non avere le possibilità di conferire la loro parte di capitale costitutivo, determinata secondo quanto sopra indicato e, più ancora, gli enti locali potrebbero avere capacità di apporti non ugualmente proporzionati alle quote che ad essi spetterebbero (si pensi alle limitatissime disponibilità dei Comuni dell'area metropolitana torinese rispetto ai valori patrimoniali dell'Azienda Tramvie Municipali di Torino, ai beni residui, relativi ai servizi di trasporto, della S.A.T.T.I., appartenenti intera

mente al Comune di Torino, ed al patrimonio del Consorzio Torino-Rivoli, facente capo allo stesso Comune di Torino per i diciannove/ventesimi. In tali ipotesi, assai probabili, gli eventuali disavanzi di gestione potrebbero essere ripartiti tra gli enti consorziati in relazione agli elementi prima indicati per la determinazione delle quote di capitali, ma senza riguardo ai beni conferiti . In questo caso, il capitale consortile dovrebbe essere rimunerato con il pagamento di interessi agli enti conferenti.

Per quanto riguarda la partecipazione delle Province ai consorzi di cui si è detto, si può rilevare che, mentre per i consorzi amministrativi, disciplinati dal T.U. della legge comunale e provinciale del 1934, il contributo della provincia partecipante non può essere inferiore al quarto della spesa complessiva del consorzio (art. 160 di detto T.U.), per i consorzi aventi il preciso scopo di gestire pubblici servizi, il T.U. 15 ottobre 1925 n. 2588, che disciplina i consorzi stessi, non stabilisce per le province quote minime di partecipazione.

Per le eventuali linee di collegamento tra più bacini di traffico si dovrebbe addivenire a forme di intesa permanente, specie per gli aspetti tecnici, tra i diversi consorzi di gestione.

Al detto coordinamento dovrebbe intervenire, dati i suoi compiti, lo stesso ente regionale per i trasporti.

5. INTERVENTI IN ASSENZA ED IN ATTESA DELL'ENTE REGIONE

Anche se tutta la materia può avere un ordinamento organico soltanto con la costituzione dell'Ente Regione e con l'attribuzione ad esso delle competenze previste dalla Costituzione e con una nuova regolamentazione delle concessioni e delle sovvenzioni, prima della costituzione dell'Ente Regione, potrebbe comunque essere possibile:

1) costituire un consorzio tra le Province e i principali Comuni del Piemonte che provveda al piano regionale dei trasporti e assuma gradualmente, per quanto consentito dalla legislazione vigente, le funzioni che sin d'ora si configurano per il futuro ente regionale dei trasporti;
2) costituire i detti consorzi di gestione relativi ai bacini di traffico. Queste costituzioni sono già rese possibili dalla legislazione in atto in materia di assunzione di pubblici servizi anche da parte di consorzi tra enti locali territoriali (T.U. 15/10/1925 n.2578 e regolamento 10/3/1904 n. 108, dei quali sono auspicabili modifiche allo scopo di renderli più attinenti alle attuali esigenze di funzionamento delle aziende).

L'alternativa al consorzio potrebbe essere l'allargamento degli ambiti territoriali di attività dell'azienda municipalizzata, la quale però è emanazione di un solo Comune, mentre il problema dei trasporti collettivi interessa, sia pure in misura diversa, più Comuni e le stesse Province.

A questo proposito, il 26/4/1967 il Consiglio di Stato ha espresso un orientamento secondo il quale, per l'esercizio di linee di carattere extracomunale, sono necessari accordi, tra il Comune cui

fa capo l'azienda municipalizzata e gli enti interessati a tale servizio, per la costituzione di un apposito consorzio, o quanto meno ai fini della ripartizione delle perdite di esercizio. Ciò non può non condurre al consorzio, che consente anche la partecipazione alla conduzione delle aziende.

APPENDICE

POPOLAZIONE, TRAFFICO E DATI ECONOMICI DELLE IMPRESE DI PUBBLICO TRASPORTO IN ITALIA ED IN PIEMONTE

In Italia, il fenomeno dell'accrescimento della urbanizzazione della popolazione si produce incessantemente. Se come indice del fenomeno in oggetto si assume la popolazione residente dei comuni con oltre 100.000 abitanti, si rileva che in Italia negli ultimi anni, e precisamente dall'epoca del censimento 1961 alla fine anno 1967, i comuni con oltre 100.000 abitanti sono passati da 32 a 42, la popolazione in comuni con oltre 100.000 abitanti è passata da 12,5 milioni di unità a 15,0 milioni di unità: tale aliquota di popolazione ha fatto rilevare, nel periodo considerato, un incremento dell'ordine del 20% a fronte di un incremento dell'ordine del 6% dell'aggregato nazionale di popolazione. Ove ci si limiti a considerare soltanto i comuni che, al censimento 1961, avevano oltre 100.000 abitanti, la loro popolazione è passata da 12,5 milioni a 13,9 milioni di unità, con un incremento, nel periodo considerato, dell'ordine dell' 11%, quindi apprezzabilmente più elevato di quello dell'aggregato nazionale di popolazione.

In Piemonte, dall'epoca del censimento 1961 alla fine anno 1967, la popolazione dei comuni con oltre 100.000 abitanti (in altre parole, la popolazione di Torino) è passata da 1.026 migliaia di unità a 1.132 migliaia di unità: tale aliquota di popolazione ha fatto rilevare, nel periodo considerato, un incremento dell'ordine del 10% a fronte di un incremento dell'ordine del 9% dell'aggregato regionale di popolazione (1).

Ove insieme con Torino si considerino i comuni che tendono a dare pressochè luogo ad un'unica area urbana (i 23 comuni della

---

(1)- Percentuali che non cambiano ove si consideri l'aggregato di popolazione del Piemonte e della Valle d'Aosta.

prima cintura torinese), nel periodo considerato, si ottiene un incremento da 1.255 a 1.496 migliaia di unità, e cioè dell'ordine del 19%. Come si vede, in Piemonte si ottengono tassi di crescita anche più sostenuti di quelli rilevati a livello nazionale.

Poichè la quantità di comunicazioni è funzione non solo della quantità di popolazione ma anche del grado di urbanizzazione della stessa, essa è cresciuta per effetto sia della dinamica della popolazione sia della dinamica del grado di urbanizzazione. Naturalmente, gli effetti di tale incremento si sono fatti rilevare, particolarmente, nelle aree urbane e nei loro hinterland.

Appare che la domanda di trasporto, che ne consegue, ha trovato sbocco, sostanzialmente, nei mezzi privati (e questo non solo per le aliquote derivanti dalla dinamica positiva della domanda, ma anche per effetto della ridistribuzione della preesistente domanda di trasporto. Infatti, nel periodo 1961 - 1966, il rapporto tra abitanti ed autoveicoli circolanti si è ridotto alla metà sia in Italia sia in Piemonte, ove per altro ha attinto il livello di 4,6 abitanti per autoveicolo (cfr.: tabb. 1 e 2); dal che si può dedurre che la quantità di traffico soddisfatta con mezzi privati è aumentata con tassi elevatissimi.

Quanto ai servizi pubblici extraurbani (1), si hanno dati solo fino all'anno 1964 (e si considera il quinquennio 1960-1964). Con riferimento all'aggregato nazionale, si rileva negli ultimi anni uno sviluppo della rete assai debole (dell'ordine in media dell' 1,5% all'anno), cui fa riscontro un andamento del numero dei viaggiatori trasportati avente un tetto nel 1962, attinto a partire dagli anni

(1)- Ci si limita, per opportunità di analisi, a quelli su gomma.

immediatamente precedenti con un tasso annuo medio dell'ordine del 5% e dal quale negli anni immediatamente successivi si comincia a declinare con un tasso annuo medio dell'ordine del 2,5%. Anche in conseguenza di ciò, il coefficiente di esercizio ($= \frac{\text{spese d'esercizio}}{\text{prodotti di esercizio}}$), oscillante fino al 1962 poco sopra l'unità (e comunque mai superiori all' 1,05), si attesta negli ultimi anni immediatamente successivi intorno al valore 1,15, facendo delineare una situazione sfavorevole (cfr.: tab. 3).

Con riferimento all'aggregato costituito dalle regioni del Piemonte e della Valle d'Aosta, si rileva negli ultimi anni uno sviluppo della rete più consistente di quello rilevato a livello nazionale (e precisamente dell'ordine del 4% all'anno in media), cui fa riscontro un andamento del numero dei viaggiatori trasportati avente ancora un tetto nel 1962, attinto a partire dagli anni immediatamente precedenti con un tasso annuo medio dell'ordine del 9% (apprezzabilmente superiore a quello riscontrato a livello nazionale) e dal quale negli anni immediatamente successivi si comincia a declinare con un tasso annuo medio dell'ordine di 1,5% (inferiore a quello riscontrato a livello nazionale). Il coefficiente di esercizio segue l'andamento di quello nazionale anche se, per quanto sopra rilevato, con una dinamica più debole: oscillante fino al 1962 intorno all' unità (0,99-1,01), si attesta negli anni immediatamente successivi intorno al valore 1,10, cominciando a far delineare una situazione sfavorevole (cfr.: tab. 4).

Quanto ai servizi pubblici urbani, si hanno dati solo fino all'anno 1964 (e si considera il quinquennio 1960-'64) sia per l'aggregato nazionale sia per quello regionale (1), mentre per il centro di

(1)- Considerando l'insieme dei comuni con oltre 40.000 abitanti.

Torino è dato disporre di informazioni fino all'anno 1968.

Con riferimento all'aggregato nazionale, si rileva negli ultimi anni uno sviluppo della rete dell'ordine in media del 4% all'anno, cui fa riscontro un andamento del numero dei viaggiatori trasportati avente un tetto nel 1962, attinto a partire dagli anni immediatamente precedenti con un tasso annuo medio dell'ordine dell'1% e dal quale negli anni immediatamente successivi si comincia a declinare con un tasso annuo medio dell'ordine del 5%. Anche in conseguenza di ciò, il coefficiente di esercizio già apprezzabilmente superiore all'unità (1,1 - 1,3), dopo il 1962 tende ad assumere livelli assai elevati (dell'ordine di 1,7 nel 1964) facendo denotare una situazione sfavorevole (cfr.: tab.5).

Con riferimento all'aggregato costituito dalla regione piemontese, si rileva negli ultimi anni uno sviluppo della rete meno consistente di quello rilevato a livello nazionale (e precisamente dell'ordine dell' 1,5% all'anno in media), cui fa riscontro un andamento del numero dei viaggiatori trasportati avente sempre un tetto nel 1962, attinto a partire dagli anni immediatamente precedenti con un tasso annuo medio dell'ordine del 2%(superiore a quello riscontrato a livello nazionale) e dal quale negli anni immediatamente successivi si comincia a declinare con un tasso annuo medio dell'ordine del 6,5% (superiore a quello riscontrato a livello nazionale). Anche in conseguenza di ciò, il coefficiente di esercizio, oscillante prima del 1962 poco sopra l'unità (1,03 - 1,06), si attesta negli anni immediatamente successivi sull' 1,30, facendo delineare una situazione sfavorevole (cfr.: tab.6).

Da ultimo, con riferimento all'aggregato costituito dal centro urbano di Torino, per il quale come detto si dispone di informa

zioni fino al 1968, si rileva dal 1960 uno sviluppo della rete con un tetto nel 1965 e comunque con un tasso annuo medio, riferito all'intero periodo, assai debole (e cioè dell'ordine dello 0,8%), cui fa riscontro un andamento del numero dei viaggiatori trasportati avente un tetto nel 1962, attinto a partire dagli anni immediatamente precedenti con un tasso annuo medio dell'ordine del 2,5% e dal quale negli anni successivi si declina con un tasso annuo medio dell'ordine del 6%. Anche in conseguenza di ciò, il coefficiente di esercizio, pari all'unità nel 1960, cresce senza sosta attingendo nell'anno 1968 il livello di 1,87, facendo per conseguenza denotare una situazione altamente sfavorevole (cfr.: tab. 7).

Tab. 1

Livello della motorizzazione per regioni e in totale alla fine anno 1961

Regioni	Popolazione residente all'epoca del censim. 1961	Autoveicoli circolanti al 31.12.1962 (*)	Abitanti per autoveicolo	Superficie del territorio	Autoveicoli per kmq di superficie
	unità	unità	numero	kmq	numero
Piemonte	3.914.250	441.434	8,9	25.399	17,4
Valle d'Aosta	100.959	10.200	9,9	3.262	3,1
Lombardia	7.406.152	708.041	10,5	23.821	29,7
Tre Venezie	5.836.827	371.241	15,7	39.841	9,3
Liguria	1.735.349	154.337	11,2	5.415	28,5
Emilia	3.666.680	332.571	11,0	22.123	15,0
Toscana	3.286.160	263.666	12,5	22.990	11,5
Umbria	794.745	46.590	17,1	8.456	5,5
Marche	1.347.489	77.805	17,3	9.692	8,0
Lazio	3.958.957	411.909	9,6	17.202	23,9
Abruzzo-Molise	1.564.318	55.888	28,0	15.229	3,7
Campania	4.760.759	200.594	23,7	13.595	14,8
Puglia	3.421.217	123.115	27,8	19.347	6,4
Basilicata	644.297	13.244	48,6	9.988	1,3
Calabria	2.045.047	56.815	36,0	15.080	3,8
Sicilia	4.721.001	207.837	22,7	25.708	8,1
Sardegna	1.419.362	51.092	27,8	24.089	2,1
ITALIA	50.623.569	3.526.379	14,4	301.245	11,7

(*)- Non disponendo del dato alla fine anno 1961, si è adoperato quello disponibile alla fine anno 1962.

Tab. 2

Livello della motorizzazione per regioni e in totale alla fine anno 1966

Regioni	Popolazione residente al 31.12.1966	Autoveicoli circolanti al 31.12.1967(*)	Abitanti per autoveicolo	Superficie del territorio	Autoveicoli per kmq di superficie
	unità	unità	numero	kmq	numero
Piemonte	4.202.025	916.024	4,6	25.399	36,1
Valle d'Aosta	105.828	20.906	5,1	3.262	6,4
Lombardia	8.029.107	1.460.871	5,5	23.821	61,3
Tre Venezie	6.060.908	865.067	7,0	39.841	21,7
Liguria	1.852.861	339.185	5,5	5.415	62,6
Emilia	3.780.176	761.114	5,0	22.123	34,4
Toscana	3.395.651	640.739	5,3	22.990	27,9
Umbria	789.481	117.204	6,7	8.456	13,9
Marche	1.357.588	202.100	6,7	9.692	20,9
Lazio	4.433.628	889.289	5,0	17.202	51,7
Abruzzo-Molise	1.569.951	153.004	10,3	15.229	10,0
Campania	5.066.322	493.465	10,3	13.595	36,3
Puglie	3.592.706	341.777	10,5	19.347	17,7
Basilicata	643.927	40.792	15,8	9.988	4,1
Calabria	2.081.484	152.115	13,7	15.080	10,1
Sicilia	4.884.359	506.821	9,6	25.708	19,7
Sardegna	1.481.459	137.248	10,8	24.089	5,7
ITALIA	53.327.461	8.037.751	6,6	301.245	26,7

(*)- Si è adoperato il dato alla fine anno 1967 e non alla fine anno 1966 per aumentare il grado di confrontabilità tra questa tabella e quella precedente.

Tab. 3

Servizi extraurbani in Italia

		1960	1961	1962	1963	1964
Sviluppo rete	km	492.086	496.950	513.561	538.781	517.981
Motrici	numero	17.480	17.912	18.967	19.580	20.584
Motrici / km	numero/000	750.024	779.061	818.170	835.925	830.430
Viaggiatori trasportati	numero/000	1.198.475	1.259.261	1.324.534	1.285.366	1.253.828
Linee	numero	10.066	10.249	10.546	10.853	10.483
Prodotti d'esercizio						
Totale	lire/000	97.763.102	103.579.418	114.152.516	118.580.640	136.117.838
Per km d'esercizio	lire	198.671	208.430	222.276	220.091	262.785
Per motrice/km	lire	130	133	140	142	164
Spese d'esercizio						
Totale	lire/000	99.813.010	105.355.051	120.050.771	128.624.109	158.575.262
Per km d'esercizio	lire	202.837	212.003	233.761	238.732	306.141
Per motrice /km	lire	133	135	147	154	191
Coefficiente d'esercizio		1,02	1,02	1,05	1,08	1,16

Tab. 4

Servizi extraurbani in Piemonte

		1960	1961	1962	1963	1964
Sviluppo rete	km	35.019,250	36.108,250	37.078,250	37.021,450	41.251,450
Motrici	numero	1.433	1.501	1.559	1.686	1.817
Motrici/km	numero/000	56.216	60.685	65.899	68.354	71.875
Viaggiatori trasportati	numero/000	111.582	124.417	132.611	131.277	128.775
Linee	numero	945	979	989	969	1.018
Prodotti d'esercizio						
Totale	lire/000	8.238.914	8.912.375	10.286.579	10.753.066	12.698.700
Per km d'esercizio	lire	235.268	246.823	277.429	290.455	307.836
Per motrice/km	lire	147	147	156	157	177
Spese d'esercizio						
Totale	lire/000	8.189.096	8.836.608	10.428.470	11.895.753	13.803.413
Per km d'esercizio	lire	233.845	244.725	281.256	321.326	334.616
Per motrice/km	lire	146	146	158	174	192
Coefficiente d'esercizio		0,99	0,99	1,01	1,11	1,09

Tab. 5

Servizi urbani in Italia

		1960	1961	1962	1963	1964
Sviluppo rete	km	9.109,075	9.777,206	10.403,371	10.639,765	11.151,346
Motrici	numero	8.373	8.681	9.221	9.664	9.684
Motrici/km	numero/000	424.068	444.876	462.093	468.530	471.083
Viaggiatori trasportati	numero/000	3.877.531	3.897.071	3.935.951	3.844.817	3.571.012
Linee	numero	1.281	1.341	1.436	1.487	1.489
Prodotti d'esercizio						
Totale	lire/000	99.662.920	101.774.486	106.181.914	110.779.492	118.396.881
Per km d'esercizio	lire	10.941.058	10.409.362	10.206.491	10.411.836	10.617.272
Per motrice/km	lire	235	229	230	236	251
Spese d'esercizio						
Totale	lire/000	110.890.872	122.944.382	137.356.943	166.674.472	199.715.966
Per km d'esercizio	lire	12.173.669	12.574.692	13.203.118	15.665.240	17.909.583
Per motrice/km	lire	261	276	297	356	424
Coefficiente d'esercizio		1,11	1,21	1,29	1,50	1,69

Tab. 6

Servizi urbani in Piemonte

		1960	1961	1962	1963	1964
Sviluppo rete	km	511,720	509,815	530,320	514,270	544,980
Motrici	numero	742	763	800	880	937
Motrici/km	numero/000	38.253	39.801	40.669	41.462	42.598
Viaggiatori trasportati	numero/000	371.449	384.817	386.436	373.948	338.534
Linee	numero	68	65	75	78	82
Prodotti d'esercizio						
Totale	lire/000	10.978.149	11.565.606	11.913.432	12.871.638	13.905.741
Per km d'esercizio	lire	21.453.430	22.685.898	22.464.610	25.028.950	25.516.057
Per motrice/km	lire	287	291	293	310	326
Spese d'esercizio						
Totale	lire/000	11.105.143	12.285.791	13.487.149	16.548.366	18.035.157
Per km d'esercizio	lire	21.701.600	24.098.528	25.432.210	32.178.362	33.093.246
Per motrice/km	lire	290	309	332	399	423
Coefficiente d'esercizio		1,03	1,06	1,13	1,29	1,30

Tab. 7

Servizi urbani della città di Torino

		1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968
Sviluppo rete	km	315,920	340,635	336,460	318,330	356,990	357,045	331,215	330,530	337,805
Motrici	n.°	672	699	731	807	864	769	771	797	813
Motrici/km	n.°/000	34.220	36.087	36.912	37.445	38.007	37.015	33.662	34.014	33.456
Viaggiatori trasportati	n.°/000	349.852	364.750	365.886	353.480	317.586	293.899	274.787	266.868	265.185
Linee	n.°	41	40	41	42	48	45	45	39	40
Prodotti d'esercizio										
Totale	lire/000	10.402.346	11.042.818	11.314.700	12.229.202	13.251.925	11.969.549	10.697.689	10.478.723	10.504.351
Per km d'esercizio	lire	32.927.152	32.418.330	33.628.664	38.416.744	37.121.277	33.495.916	32.298.323	31.702.791	31.095.901
Per motrice/km	lire	304	306	307	327	349	323	318	308	314
Spese d'esercizio										
Totale	lire/000	10.443.654	11.667.959	12.819.882	15.704.358	17.044.551	17.391.610	19.812.834	19.401.405	19.598.134
Per km d'esercizio	lire	33.057.907	34.253.554	38.102.247	49.333.577	47.745.178	48.709.853	59.818.651	58.697.863	58.016.115
Per motrice/km	lire	305	314	347	419	448	470	589	570	586
Coefficiente d'esercizio		1,00	1,06	1,13	1,28	1,29	1,45	1,85	1,85	1,87