

SENATO DELLA REPUBBLICA

— X LEGISLATURA —

8^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Lavori pubblici, comunicazioni)

INDAGINE CONOSCITIVA
SULLA SITUAZIONE, SULLE PROSPETTIVE E SULLE
POLITICHE DA ADOTTARE NEL SETTORE DELL'AUTO-
TRASPORTO MERCI IN ORDINE ALLA SCADENZA DEL
1992 (MERCATO INTERNO DELLA CEE)

12° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 27 APRILE 1988

Presidenza del Presidente BERNARDI

INDICE**Audizione del capo della Segreteria tecnica del Piano generale dei trasporti**

PRESIDENTE	Pag. 3, 9, 14 e <i>passim</i>	INCALZA	Pag. 4, 9, 12 e <i>passim</i>
BISSO (PCI)	13		
GIUSTINELLI (PCI)	21, 22		
MARIOTTI (Fed. Eur. Ecol.)	16		
PATRIARCA (DC)	13, 15		
PICANO (DC)	11, 12		
ULIANICH (Sm. Ind.)	18, 21		
VISCA (PSI)	17		

Audizione dei rappresentanti della Confcommercio e della Confagricoltura

PRESIDENTE	Pag. 24, 29, 30 e <i>passim</i>	BASSANELLI	Pag. 27, 29, 30 e <i>passim</i>
BISSO (PCI)	31	LUPPI	24
		MUSCINELLI	25, 31

Audizione dei rappresentanti dell'Ispettorato generale della circolazione e del traffico

PRESIDENTE	Pag. 32, 34, 35 e <i>passim</i>	BATINI	Pag. 32, 34, 35 e <i>passim</i>
BISSO (PCI)	38, 39	CIALDINI	36, 37, 39
VISCONTI (PCI)	37		

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, per la Segreteria tecnica del Piano generale dei trasporti l'ingegnere Ercole Incalza, capo della Segreteria; per la Confcommercio il dottor Giovanni Luppi e il dottor Roberto Muscinelli; per la Confagricoltura l'avvocato Ernesto Bassanelli e il dottor Fabio Tracagni; per l'Ispettorato generale della circolazione e del traffico l'ingegner Giuseppe Batini e l'ingegner Cialdini.

I lavori hanno inizio alle ore 9,50.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulla situazione, sulle prospettive e sulle politiche da adottare nel settore dell'autotrasporto merci in ordine alla scadenza del 1992 (mercato interno della CEE).

Sono in programma oggi le audizioni dei rappresentanti della Segreteria tecnica del Piano generale dei trasporti, della Confcommercio, della Confagricoltura e dell'Ispettorato generale della circolazione e del traffico.

Se non si fanno osservazioni, verrà ascoltato innanzitutto l'ingegner Ercole Incalza.

Viene quindi introdotto l'ingegner Ercole Incalza.

Audizione dell'ingegner Ercole Incalza, capo della Segreteria tecnica del Piano generale dei trasporti

PRESIDENTE. Rivolgo all'ingegner Incalza un vivo ringraziamento per avere aderito alla richiesta di informazioni da noi avanzata. Lei è stato un impareggiabile dirigente della Segreteria tecnica accumulando una notevolissima cultura in questa materia e riuscendo a dirigere una *équipe* di esperti a livello universitario notevolmente elevata per preparazione specifica nei vari settori del trasporto.

Per quanto concerne la materia oggetto della nostra indagine, lei sa che stiamo compiendo queste audizioni per presentarci al 1992 in una situazione la più competitiva possibile in un settore estremamente frazionato e difficile. Non le ricordo tutti i temi perchè li conosce molto bene. Abbiamo già ascoltato le varie componenti del mondo del trasporto ed ora stiamo esaurendo la parte che potremmo definire della «utenza», che è la più interessata a questi miglioramenti. Abbiamo avuto giudizi in parte diversi - non dico contrastanti - circa l'entità del fenomeno della frammentazione e dello squilibrio soprattutto fra domanda ed offerta. Tuttavia c'è unanime consenso nel richiedere innanzitutto una maggiore precisazione dei contorni di questo fenomeno, perchè mancano elementi statistici precisi sui quali fondare una politica certa.

La stessa Motorizzazione civile ancora non riesce a risolvere i suoi problemi di personale, nonostante che la legge finanziaria del 1986 desse la possibilità di assunzioni notevoli. C'è, in verità, un panorama piuttosto difficile.

A lei, più che domande specifiche sulla materia, chiederei un giudizio complessivo e, possibilmente, dei suggerimenti al legislatore sulla base delle sue esperienze e della sua cultura in materia per affrontare, poi, in sede legislativa, la definitiva riforma della legge n. 298 del 1974, che è rimasta sospesa perchè modificata in alcune parti, soprattutto in materia di sistema tariffario.

Inoltre, vorremmo che ci desse dei chiarimenti su alcuni punti importanti, e cioè sull'associazionismo, sul sistema tariffario, sullo squilibrio tra domanda e offerta e sui provvedimenti che possono essere assunti per il rinnovo del parco-macchine. Si tratta di capitoli di un libro che noi stiamo scrivendo.

Le do pertanto la parola per una esposizione introduttiva sull'argomento dell'indagine.

INCALZA. La ringrazio, signor Presidente, e ringrazio anche la Commissione tutta perchè mi consente di collaborare concretamente rispondendo ad una serie di interrogativi specifici. Infatti - lo dicevo nella lettera inoltrata al ministro Mannino - le domande formulate dalla Commissione sia al coordinamento del Ministero, sia all'Ente ferrovie dello Stato, sia alla Segreteria tecnica del Piano generale dei trasporti costituiscono quanto meno il primo osservatorio concreto su un mondo che senza dubbio è poco conosciuto nei termini strutturali, però le cui analisi e le cui interpretazioni, sia a livello nazionale che internazionale, allo stato sono abbondanti. Quindi la sommatoria di documenti pervenuti alla Commissione, se letti in una certa logica e con una certa coerenza, costituiscono realmente il primo osservatorio di un sistema che in questa sede volevo affrontare su due distinti livelli: uno comunitario, l'altro nazionale.

Non affrontiamo il problema internazionale perchè già questo comporterebbe aspetti di natura essenzialmente bilaterale, ma entriamo in quello comunitario come prima fase, non perchè il 1992 possa essere un riferimento temporale preoccupante, ma proprio perchè quella data rappresenta senza dubbio una scadenza che metterà a nudo le atipicità del nostro Paese nei confronti della Comunità.

Finora non avevamo mai invocato queste atipicità; da parte dei vari Ministri dei trasporti, in sede comunitaria e non comunitaria, sono state denunciate delle atipicità che il nostro Paese vive e che non vogliamo invocare per ritardare il processo di unificazione comunitaria, ma che dobbiamo denunciare per salvaguardare almeno il nostro sistema economico invocando direttamente o indirettamente il Trattato di Roma.

La prima atipicità è di natura strutturale: noi abbiamo una rete di oltre 20.000 chilometri di ferrovie di cui ben oltre 16.000 chilometri appartengono alle Ferrovie dello Stato e più di 3.400 chilometri in concessione; una rete che dovrebbe essere funzionale entro un quinquennio; una rete su cui, tra piano integrativo, piano pluriennale ed interventi per le ferrovie concesse, sono canalizzati oltre 90.000 miliardi

entro sette anni, ma si tratta di una rete su cui non insiste che l'11 per cento di movimentazione delle merci.

È questo uno dei primi segnali che ci rende atipici rispetto ad altre reti in cui, bene o male, si muove oltre il 25 per cento. C'è un dato positivo, ma che compare soltanto dallo scorso anno, che riguarda un leggero cambiamento di questo *trend* in perdita; altre nazioni, invece, come la Francia e la Germania, hanno visto contestualmente una riduzione del trasporto merci su ferro.

Altre due atipicità sono oggettive; una di queste atipicità riguarda l'assetto geografico. Noi abbiamo, a differenza degli altri paesi, un sistema alpino che ci impone, in ogni collegamento nord-sud, l'attraversamento di valichi e quindi una penalizzazione reale per oltre 60 milioni di tonnellate di merci. Non possiamo assolutamente essere omogenei a paesi della Comunità che non hanno questo vincolo nei collegamenti nord-sud o, quanto meno, lo hanno a livello bilaterale.

La terza atipicità è, invece, di carattere politico. Infatti, è stato sollevato - nell'ultimo biennio - il problema dell'attraversamento dei paesi terzi: oltre il 55 per cento delle merci trasportate passa attraverso l'Austria e la Svizzera, due paesi che in modo dirigitico hanno già deciso di trasferire su ferro una forte quota di domanda di trasporto; indirettamente si tratta di due paesi che vincolano sostanzialmente le nostre relazioni con le aree settentrionali della Comunità, con quelle aree che sono le sedi del vero mercato della movimentazione.

La quarta ed ultima atipicità (strutturale come la prima, cioè legata all'offerta) è legata all'offerta di trasporto su gomma. Noi abbiamo un «non sistema» di trasporto su gomma in quanto il numero di padroncini, di imprese e, soprattutto, la quantità di carichi a vuoto (oltre il 32 per cento) sono indicatori che, bene o male, denunciano una patologia in molti casi irreversibile della nostra offerta di trasporto.

Cosa ha fatto il piano rispetto alla dimensione comunitaria? Siamo stati gli unici a proporre, mentre si redigeva il piano generale dei trasporti, a livello comunitario, la redazione di un *master plan* comunitario. Tale decisione era stata presa anche a livello comunitario, però poi per un paio di anni l'intera Comunità si è allontanata dall'ipotesi di un nuovo *master plan* comunitario, cioè da una iniziativa che tentasse di vedere i problemi dei vari paesi in un'ottica di piano, soprattutto alcuni problemi come quello del trasporto merci o delle infrastrutture dell'intero sistema comunitario, non in termini di singolo Stato, ma di politica comune. Ebbene, finalmente, nella riunione informale che si è tenuta lunedì ad Hof, la Germania, attuale presidente della Commissione, ha presentato in termini strutturali e funzionali il nostro programma di *master plan*, e speriamo che Clinton Davis, responsabile della Commissione trasporti della Comunità che su questo fronte si è impegnato a lungo, trasformi questa ipotesi di indirizzo in iniziative concrete.

Contestualmente, a livello comunitario, il piano generale dei trasporti ha cercato anche di affrontare il problema dei valichi e dei rapporti con i paesi terzi in una logica di concretezza. Dobbiamo ricordare i progetti relativi allo Spluga ed al Brennero: di quest'ultimo la fattibilità è ad un punto avanzato tanto da dover, in una delle prossime riunioni, scegliere tra Campo di Trens e Fortezza per la

localizzazione dell'uscita del tunnel, anche perchè tale realizzazione è ormai urgente. Ma sempre sul tema legato ai rapporti con l'Europa, è opportuno ricordare che quando sulla fase di redazione del piano si ipotizzava un aumento del prodotto interno lordo del 3 per cento, da parte di molti economisti tale dato lo si riteneva irraggiungibile, ebbene, questo non solo si è verificato, ma vi è stato anche un aumento dei trasporti che ha superato tale percentuale. Avremo quindi, nell'arco di un decennio, senza dubbio un aumento superiore al 50 per cento del trasporto merci, ma soprattutto - quel che ci preoccupa - avremo lungo la fascia di confine, entro un quinquennio, una movimentazione superiore ai 72 milioni di tonnellate di merci; il che comporterebbe per alcuni mesi una situazione di stallo, soprattutto per quanto riguarda le relazioni con l'Austria (vedi il Brennero) e con la Svizzera ed occorrerà decidere quanto prima la politica dei valichi in termini non solo progettuali - come finora fatto dal piano - ma anche in termini di copertura degli investimenti.

Contemporaneamente, sempre all'interno del piano, si è cercato di definire una politica per l'organizzazione delle aree di confine. Se i commissari ricordano, lo schema di piano approvato in questa sede, prevedeva due paragrafi dedicati ai rapporti con il Ministero delle finanze relativi al tema delle dogane, tali paragrafi non furono approvati dal Consiglio dei ministri, per cui oggi non fanno parte del piano generale dei trasporti. È comunque un fatto positivo che finalmente il Ministro delle finanze abbia rivisto questa decisione e speriamo che quanto prima attivi adeguati provvedimenti.

Per quanto riguarda invece il trasporto interno, vorrei sottolineare che ho allegato alla relazione una sintesi del lavoro fatto dalla New York University relativo al modello *input-output*. Oggi consegno integralmente questo lavoro che riesce realmente a dare un'immagine concreta delle relazioni e interrelazioni tra movimentazione delle merci, processi occupazionali e processi produttivi, soprattutto per quanto riguarda le aree del paese interessato dalla movimentazione merci. Vi è poi il dato allarmante che ho già evidenziato in varie occasioni. Le aree del Paese in cui si concentra oltre il 65 per cento della movimentazione merci sono quattro; l'area piemontese, lombarda, veneta ed emiliano-romagnola. In realtà, in queste quattro macro-regioni è presente anche il cuore dell'economia del Paese, e stranamente queste quattro regioni sono quelle che, attraverso un'intesa, sono riuscite a presentare un piano poliennale idroviario padano-veneto. Ci troviamo cioè quasi di fronte ad un interlocutore territoriale che, gestendo realmente una quota rilevante dell'economia del Paese e della mobilità, diventa automaticamente interlocutore fondamentale per la politica del trasporto. Questo - ripeto - ci preoccupa moltissimo, non per un discorso di mancato equilibrio nell'economia dei trasporti (d'altra parte, l'economia dei trasporti per problemi legati direttamente alla produttività giustamente si va a collocare in quelle aree), ma perchè, non attivando nell'immediato una sana politica interportuale e gestionale del trasporto, rischiamo di offrire questo bellissimo mercato ad operatori stranieri, e soprattutto diventiamo colonia non solo del sistema comunitario, ma di qualsiasi *holding* internazionale che ha interesse a gestire questa mobilità.

Quanto siamo lontani dai processi organizzativi degli altri paesi? Questa è una domanda che dobbiamo, anche in modo autocritico, porci. Soltanto pochi mesi fa avete sentito di questa iniziativa di tre interporti (Padova, Verona e Bologna) per l'utilizzazione di un sistema chiamato «Tramite» che in realtà non è altro che un borsino merci, cioè un programma capace di offrire in tempo reale informazioni sulla domanda di trasporto e sulla capacità di rispondere in tempi brevissimi ed in termini economici alle esigenze di mercato. Questo borsino merci è la rivoluzione copernicana del trasporto, non solo a livello internazionale. È già presente - ripeto - in Germania da tempo, ma nel nostro Paese esso amplificherà ulteriormente e privilegerà soltanto chi in modo organizzato riuscirà ad accedere a questo tipo di mercato. Il fatto che questo sistema e questo accordo si sia verificato tra queste città pone ancora una volta in evidenza la rilevanza territoriale e la capacità organizzativa. Ciò potrebbe mettere in crisi il sistema se non riusciremo ad attivare subito quanto è già previsto, anche se con risorse finanziarie limitate, dalla legge finanziaria di quest'anno in merito agli interporti. Se non si riesce ad attuare subito quella rete organica di interporti prevista dal piano (non di 98 interporti come inizialmente si prevedeva in Italia, ma solo di cinque di primo livello e quattordici di secondo livello), rischieremo di amplificare questo squilibrio e di creare soltanto macro-convenienze in aree privilegiate.

L'ultima considerazione, che poi riguarda sempre il trasporto interno, è quella legata all'organizzazione del trasporto e quindi all'attuale dramma rappresentato da due distinti fattori. Innanzitutto, per l'assenza di un'attività imprenditoriale organizzata del trasporto, il mondo degli autotrasportatori non solo è frantumato, con un numero quindi relevantissimo di unità, ma è molto lontano da una logica di impresa. Il secondo fattore è quello legato alla definizione della figura giuridica dell'autotrasportatore. Su questo argomento ricordo l'iniziativa dello stesso presidente Bernardi in merito alla modifica della legge n. 298 del 1974, nell'ambito della quale il piano generale dei trasporti indicava l'esigenza di dare una definizione della figura giuridica dell'autotrasportatore perchè solo in quel modo potremmo risolvere e definire lo stato di crisi. Infatti qualsiasi esodo, qualsiasi forma di prepensionamento o qualsiasi forma di snellimento dell'attuale carico numerico non può essere risolta se non definendo inizialmente in quale comparto o in quale area si va a collocare l'autotrasportatore.

Volevo concludere ricordando che fra le iniziative fondamentali che il piano generale dei trasporti prospetta vi è quella legata all'accesso alla professione, che per merito del Parlamento è stato regolamentato dalla legge n. 132 del 1987 (sempre su indicazione del piano generale dei trasporti). Ciò in quanto non solo riteniamo questo un obbligo nei confronti della Comunità europea, ma soprattutto perchè è impensabile che un'attività esercitata con un mezzo che ha un valore di oltre 200 milioni, un'attività che impone necessariamente la conoscenza di almeno due lingue, un'attività che coinvolge - come dicevo prima - problemi di informatizzazione e di conoscenza reale delle logiche di mercato, un'attività che implica tematiche quali l'insilaggio, lo stoccaggio, la movimentazione articolata e anche la robotizzazione, è

impensabile che una professione quale quella che ho sintetizzato trovi come unica condizione di accesso la capacità dell'utente di guidare il mezzo. Tutto questo a mio avviso, porta ad un processo di riqualificazione del comparto.

Infatti l'associazionismo - questo va ribadito - è la sommatoria di intelligenze omogenee: purtroppo le intelligenze omogenee apicali già si sono associate ed hanno costituito le imprese di trasporto; quelle mediocri o basse, invece, sono ancora frantumate per cui noi rischieremo di creare un associazionismo di intelligenze omogenee a basso livello. Quindi l'associazionismo, invocato da più parti, anche dalle rappresentanze sindacali dell'autotrasporto, non è, a mio avviso, la panacea del problema; il punto fondamentale è l'accesso alla professione in termini professionali veri, con un corso serio (che addirittura si ipotizzava della lunghezza di un anno), per diventare non tanto concorrenziali in ambito comunitario - perchè questo sarà difficile - ma quanto meno competitivi, anche perchè in molti casi le penalizzazioni a cui il nostro autotrasportatore è sottoposto all'estero non sono dovute alla non conoscenza delle normative comunitarie, ma alla non conoscenza di lingue ed essenzialmente anche alla non abilità logistica. Faccio un esempio: nell'arco di un triennio sarà possibile avere a bordo il terminalino con il borsino merci, cioè un singolo autotrasportatore potrà rispondere in soli cinque minuti ad una domanda che viene da uno dei centri di offerta. In quella sede l'autotrasportatore deve essere abile a rispondere conoscendo bene la sua organizzazione gestionale, conoscendo bene la sua capacità di raggiungere determinati mercati e quindi deve avere una conoscenza commerciale che non può assolutamente essere legata soltanto all'abitudine alla guida.

Proprio in questa Commissione, in passato, si è tentata una revisione organica della citata legge n. 298 del 1974 ma si è potuto portare a termine solo la legge n. 132 a causa della anticipata conclusione della legislatura. Tuttavia è necessaria una normazione-quadro (come la definisce il piano generale dei trasporti) che riporti in una logica di legge le risorse necessarie per l'interportualità; che chiarisca finalmente il problema del trazionismo puro quale è quello tipicamente comunitario; che consenta l'accesso alla professione con quella sistematicità che la legge n. 132 invoca.

Devo dare atto alla Direzione generale della motorizzazione civile che si sta facendo l'impossibile perchè questo problema possa essere affrontato con la massima urgenza e affinché il tema dell'interportualità sia sistematizzato in termini territoriali, in termini di risorse finanziarie ma soprattutto in termini di coerenza fra sede della produttività e delle attività produttive e sedi della movimentazione (porti e centri merci ferroviari).

Vi è, infine, la necessità di chiarire i ruoli modali sia delle ferrovie, sia della strada, sia del sistema cabotiero marittimo e terrestre: questa legge in realtà più che una modifica della legge n. 298 del 1974 dovrebbe essere realmente la legge del trasporto merci.

Vorrei osservare che è interessante leggere, ma ancora di più utilizzare, il documento di Leontief, per scoprire quali sono, per alcune relazioni, i fattori più significativi. Io ritengo che ad un senatore di una Commissione interessi più conoscere qual è la relazione attuale fra

Parma e Bologna o tra Roma e Civitavecchia che non avere invece un quadro generico dell'*input-output* in termini di merci e produzione.

PRESIDENTE. Ringrazio l'ingegnere Incalza che, con poche pennellate, ci ha fatto comprendere l'urgenza e le notevoli dimensioni del problema.

I senatori che intendono porre quesiti all'ingegner Incalza hanno facoltà di parlare.

Comincerò io stesso chiedendo all'ingegner Incalza quale incidenza, a suo avviso, in un futuro realisticamente prevedibile possono avere il trasporto aereo e il cabotaggio, quali provvedimenti è necessario prendere - anche se orientativamente si conoscono - e se questi provvedimenti sono in grado di porre rimedio allo squilibrio esistente nel settore.

Desidererei, inoltre, che ci facesse pervenire una copia in lingua italiana, francese o inglese, delle leggi del Belgio, dell'Olanda, della Francia e della Germania cui ha accennato nel corso della sua esposizione.

Desidererei, infine, sapere se la situazione italiana come riportata dal piano generale dei trasporti ed in attesa che nasca il CIPET è molto cambiata oppure se sostanzialmente è ancora possibile applicare il piano così come è stato ideato.

INCALZA. Per quanto riguarda il trasporto cabotiero, debbo ricordare anzitutto che, nel momento in cui fu presentato il piano, furono avanzate alcune osservazioni in ordine alla sottostima dei problemi concernenti il trasporto idroviario e cabotiero. Per recuperare la sottovalutazione, la Segreteria tecnica tentò di identificare il sistema idroviario padano-veneto precisando che era l'unico, all'interno del nostro paese, in grado di aggregare domanda di trasporto. E a tale proposito si precisò che adeguatamente infrastrutturato, il sistema idroviario padano-veneto avrebbe potuto trasportare circa 18 milioni di tonnellate di merci.

Per quanto riguarda in particolare il sistema cabotiero, debbo ricordare ancora una volta che esso è legato alle questioni doganali. L'Italia non ha delle caratteristiche idonee a fornire una risposta alla domanda cabotiera organizzata.

Debbo positivamente sottolineare che queste osservazioni, già precedentemente fatte al Parlamento, hanno determinato l'inserimento di una quota in tabella C) della legge finanziaria per interventi volti a rilanciare il sistema cabotiero. Certamente la previsione di trasportare circa 18 milioni di tonnellate di merci tramite il sistema idroviario nella Pianura padana non è quantitativamente rilevante, ma comunque indica un cambiamento di tendenza rispetto alla situazione attuale. Inoltre, questo quantitativo va interpretato nel suo significato strategico come penetrazione dall'insieme della portualità marittima fino all'interno del cuore industriale del Paese. Voglio dire che tale cifra va posta in rapporto con il volume del traffico che un adeguato sviluppo del cabotaggio può far passare dal tutto-strada ad una integrazione terra-mare: si tratta di un volume di non facile calcolo, ma che sicuramente, soprattutto se guardiamo come è necessario in prospetti-

va, può arrivare anche ad un ordine di grandezza di molte decine di milioni di tonnellate. Si può anche fare una previsione: in assenza di interventi legislativi, nel 2000 solo il 5 per cento dei trasporti si svolgerà su modalità diverse da quella stradale. La monomodalità nei trasporti è un incubo reale per il nostro Paese.

Per quanto concerne il sistema idroviario, perciò, l'impegno preso dal Parlamento dovrebbe al più presto trasformarsi in un intervento operativo. È importante la previsione contenuta nella legge finanziaria poichè mai prima d'ora erano state stanziolate delle risorse a favore degli interventi cabotieri; il cabotaggio non era mai stato considerato una risorsa economica. Finalmente questa legge finanziaria stanziava circa 70 miliardi per un triennio; si tratta di una piccola risorsa, ma quanto meno è il segnale di un intervento legislativo nel settore.

Dobbiamo tenere presente la scadenza del 1992. Dopo quella data, in assenza di iniziative di armatori italiani, il cabotaggio marittimo potrà essere svolto da imprenditori stranieri che, per esperienze acquisite nei rispettivi paesi, sono in grado di gestire il sistema. La Commissione deve recepire questo allarme: non possiamo lasciare tutto in mano agli operatori stranieri. Comunque questa Commissione ha già dimostrato di prestare attenzione al problema presentando degli emendamenti alla tabella C) della legge finanziaria.

Per quanto riguarda il trasporto aereo, debbo dire che l'esistenza di prodotti ad alto valore aggiunto ed il *cargo system* producono una crescita dei trasporti nel settore. Anzi, devo dire che, per quanto riguarda l'aumento dei traffici, il trasporto aereo sta crescendo in modo abnorme, ciò anche perchè sta scomparendo la cosiddetta «soglia di paura»: i passeggeri che non hanno più paura di usare l'aereo. Inoltre si sta esaminando la possibilità di centri di franchigia per il trasporto aereo. Possiamo prevedere una crescita superiore al 10 per cento annuo del trasporto aereo. Il trasporto merci per via aerea ugualmente crescerà fino a superare l'1 per cento circa del trasporto totale. Si tratta di un dato valido poichè ogni tonnellata di merci che si sottrae al trasporto su strada è un contributo alla funzionalità del sistema.

Debbo inoltre ricordare che il trasporto incide in una misura superiore al 23 per cento sul totale del consumo energetico nazionale. Non bisogna sottovalutare questo dato poichè, considerata l'impossibilità di risolvere il problema con centrali a carbone o nucleari, è necessario impostare la politica energetica nazionale sull'ottimizzazione dell'uso delle energie disponibili e sui relativi controlli.

La monomodalità di trasporto incide perciò in maniera spaventosa sul consumo energetico. Inoltre essa è negativa perchè produce inquinamento acustico, atmosferico e danno alle infrastrutture viarie. Troppo spesso l'impatto strutturale è stato sottovalutato, ma il pericolo di danni alle infrastrutture viarie è in costante aumento. L'autostrada Firenze-Bologna, progettata per il transito di circa 7.000 veicoli al giorno, viene usata da una quantità di veicoli 10 volte superiore.

Lo stesso accade sull'autostrada Roma-Napoli. Queste autostrade sono vicine al collasso. Tali dati sono stati ufficialmente notificati in diverse conferenze nazionali dei trasporti e sono stati comunicati formalmente ai Ministeri competenti: tutti devono essere coscienti di una situazione allarmante.

Devo infine fare alcune considerazioni legate alla sicurezza stradale. Le ultime rilevazioni comunicano che vi sono stati 9.000 morti per incidenti stradali. È un dato che fa paura e che non può essere risolto in termini di limitazioni di velocità: l'unica soluzione è una traslazione modale dei trasporti. La stampa ha parlato di 4.000 morti su strada, ma questo dato è assolutamente falso ed in malafede: la stampa computa solo le morti avvenute all'esterno delle aree urbane e non considera la morte sopravvenuta dopo l'ottavo giorno dalla data dell'incidente. Si tratta di un falso ideologico: la morte per incidente stradale non può essere sottoposta ad un limite temporale.

È perciò indispensabile - come dicevo - operare una traslazione. Il piano generale dei trasporti è stato integrato recentemente da approfondimenti sul tema della distribuzione delle merci nei centri urbani. Devo però precisare subito che i piani regionali dei trasporti hanno dato poco spazio al problema.

Voglio ricordare che alcune nazioni (dopo il dramma di Francoforte, in cui un TIR causò un incendio che fece 12 vittime) hanno adottato delle soluzioni drastiche per quanto concerne la distribuzione dei carburanti nelle aree urbane. In Germania, ad esempio, si sta tentando di intubare la benzina che deve accedere alle aree urbane. Anche il comune di Roma sta tentando di adottare un'iniziativa analoga limitando l'accesso dei mezzi pesanti nella frangia del raccordo anulare, senza fargli raggiungere l'area urbana. In tale delibera si fa riferimento solo ai prodotti pericolosi.

Questo tema ha rilevanza anche per la Comunità europea. La stessa Germania ha proposto di traslare le merci pericolose su ferrovia e non su strada. È quindi in atto una forma di dirigismo che preoccupa molto i nostri trasportatori per gli effetti concreti che da esso possono derivare quanto meno per i prodotti pericolosi. Il tema della distribuzione dei prodotti energetici in rete urbana e più in generale quello della distribuzione minuta, pur non essendo stato sottovalutato dal piano, impone la realizzazione di progetti mirati. A questo proposito voglio ricordare solo un dato: nella città di Roma, nel 1986, il congestionamento ha prodotto un danno di oltre 1600 miliardi.

Quando accusiamo l'Ente ferrovie dello Stato di presentare un *deficit* rilevante dimentichiamo qual è il *deficit* che annualmente lo Stato paga per ripianare il disavanzo del trasporto pubblico. Basta consultare la legge finanziaria per il 1988 per constatare che sono previsti 4.600 miliardi di lire per ripianare il debito relativo al trasporto pubblico in realtà di appena cinque, sei grandi città. La inefficienza dei servizi e l'elevato costo è causato anche dalla mancata organizzazione della distribuzione delle merci.

I processi di distribuzione delle merci nelle aree urbane sono regolati in modo folle. L'accesso di TIR in reti urbane minori, la logica perversa di una distribuzione effettuata in fasce orarie contemporanee a quelle dell'accesso al lavoro e altri fattori ancora dimostrano l'assenza di un sistema integrato di trasporto nelle aree urbane.

PICANO. In vista della scadenza del 1992 la Comunità europea già avrà impartito delle direttive di armonizzazione legislativa. Vorrei sapere se il Ministero sta predisponendo dei disegni di legge da portare

all'attenzione del Parlamento. Qualora così non fosse, si rischierebbe di arrivare troppo tardi.

La seconda domanda riguarda il piano generale dei trasporti che, come è noto, rinvia ai piani regionali. Vorrei sapere se sono previsti o meno degli interventi sostitutivi. Altrimenti il piano nazionale potrebbe delineare una strategia rispetto alla quale le Regioni saranno poi inadempienti. Vorrei sapere se è già stato previsto o se è possibile prevedere una surroga da parte dello Stato nel caso di inadempienza grave delle Regioni.

INCALZA. Per quanto riguarda la prima domanda, la legge sulla patente comunitaria, ad esempio, non è stata altro che un adeguamento automatico alla direttiva comunitaria. L'attuale normativa comunitaria legata ai pesi e alle dimensioni dei veicoli, e soprattutto ad alcuni aspetti sociali concernenti l'autotrasportatore, necessariamente va rivisitata ed il Ministero dei trasporti, attraverso il suo ufficio legislativo, dovrà predisporre e sottoporre all'attenzione del Parlamento un disegno di legge al riguardo.

Mi sembra più interessante il secondo quesito del senatore Picano riguardante l'ipotesi di uno strumento di salvaguardia che già in passato fu invocato da questa Commissione la quale, quando il piano generale dei trasporti fu sottoposto al suo esame, fece presente che, nelle more dell'attuazione dei progetti integrati, dei progetti plurimodali, dei sistemi portuali, di quelli interportuali e in assenza di strumenti per la realizzazione dei piani regionali dei trasporti, lo Stato avrebbe fatto bene a bloccare ogni scelta sul territorio non coerente con le finalità del piano generale. Ed a tale proposito, per avere maggiore tranquillità sulla validità dello strumento costituito dal piano, lo si sottopose al Consiglio di Stato per sapere se esso poteva configurarsi come atto amministrativo e quindi essere oggetto di vincolo per organi locali o intermedi. Il Consiglio di Stato si è espresso in tal senso. Quello che è mancato in questo biennio è stato il CIPET. Il Comitato dei ministri di cui all'articolo 34 della legge n. 41 del 1986 ha prodotto già due delibere per quanto riguarda i progetti di corridoi e i progetti integrati, delibere non operative in assenza del CIPET. Quando il CIPET sarà operante, esso sarà la sede in cui queste formule di salvaguardia temporale diventeranno concrete. In quella sede il Ministero dei lavori pubblici dovrà necessariamente sottoporre nuove scelte e l'organo regionale dovrà sottoporre all'attenzione del CIPET qualsiasi iniziativa. Il piano idroviario padano-veneto, ad esempio, fu approvato nella sede del Comitato; lo stesso piano degli aeroporti viene sottoposto al Comitato, che è una sede che può benissimo vincolare ed evitare che organi locali inficino una volontà dello strumento di piano. In assenza del CIPET, purtroppo, non vi è una norma di salvaguardia capace di evitare un allontanamento dalle scelte di piano.

PICANO. Ponevo il problema anche in positivo: non solo come vincolo, ma anche come attività sostitutiva.

INCALZA. Infatti le due delibere sui progetti di corridoi e sui progetti integrati, dopo sei mesi, in assenza di intervento delle autorità

locali, delegano automaticamente alla Segreteria tecnica, al cui interno sono rappresentati i vari Ministeri e le Regioni, la redazione dei progetti.

BISSO. Colgo l'occasione della sua presenza per porre una domanda inerente ancora una volta al cabotaggio. Durante una discussione in questa Commissione con i rappresentanti sindacali delle categorie dei trasportatori su gomma chiesi loro cosa pensavano e cosa ritenevano fosse giusto fare per addivenire ad un diverso rapporto tra le varie modalità. Mi fu risposto che non vi è alcuna possibilità di intervenire per una diversa redistribuzione tra le varie modalità di trasporto perchè a decidere è il meccanismo di mercato.

Non ci sarà mai un modo di trasporto che possa essere adottato se non vi sono garanzie, convenienze ed utilità rispetto ad un altro modo di trasporto. Quindi il mercato è il grande regolatore di tutto l'universo.

Questa risposta contiene una verità e, se mi è permesso aggiungerlo, per l'intima natura dialettica delle cose, contiene anche il suo contrario. Non vado avanti, ma dico che il suo contrario è sostanzialmente questo: l'anomalia del sistema trasportistico italiano non nasce dal mercato, ma da una certa politica; quindi solo un intervento politico potrebbe riequilibrare questo sistema lasciando per arbitro assoluto il meccanismo di mercato.

Dalla lettura di molto materiale inerente al trasporto cabotiero la cosa che più mi ha colpito è che vi sono alcuni temi che ricorrono sempre. Uno di questi riguarda i grandi benefici che deriverebbero dal trasporto cabotiero. Tuttavia il trasporto cabotiero non decolla. E questo perchè, pur essendo la tratta marittima economica, il costo del servizio portuale la rende economicamente non valida. Ecco, uno dei problemi è questo: i sovraccosti portuali rendono non competitivo questo tipo di trasporto. Ma è veramente così?

PATRIARCA. C'è una normativa *ad hoc* per il trasporto cabotiero.

BISSO. Abbiamo, quindi, i sovraccosti portuali. Ora chiedo: è proprio questa la situazione?

Un altro elemento che adesso viene fuori riguarda la flotta cabotiera, che è tremendamente inadeguata. Questo non lo dico soltanto io, perchè la pensano allo stesso modo anche al Ministero della marina mercantile (basta leggere alcuni recenti documenti).

Devo ricordare che ci fu perfino una proposta di legge - poi ritirata - che pensava di risolvere i problemi in un modo che avrebbe aggravato la situazione anzichè risolverla.

Ora, per far decollare il sistema cabotiero sono essenzialmente questi i problemi da rimuovere visto che quello della dogana dovrebbe essere risolto, o invece ve ne sono altri, quali, ad esempio, quelli relativi ad una capacità imprenditoriale che le aziende armatoriali dovrebbero avere e che invece non hanno, ma non solo in questo settore, bensì anche in altri campi?

Allora vorrei sapere da lei, proprio per il ruolo che svolge: quali sono i punti, oltre a questi, sui quali fare leva per far sì che questa forma di trasporto possa decollare con beneficio di tutti?

INCALZA. Vorrei dire che il cabotaggio marittimo collega aree territoriali del Paese non in termini portuali, ma soltanto in termini territoriali, per cui se da Agrigento devo andare a Firenze a consegnare una certa merce, devo portare prima il prodotto a Palermo, poi a Livorno e da qui a Firenze.

Ora, senza considerare il dato che fa notizia (146 porti), prendiamo quanto meno i 70 porti che hanno una valenza reale, ma che costituiscono barriere urbane al rapporto con il territorio. Non hanno alcun collegamento (e porto l'esempio di soli quattro impianti): Livorno è strozzata nei collegamenti tra area portuale e territorio; Palermo non ha collegamenti, nè ferroviari, nè stradali; la stessa Savona, che è un esempio di area attrezzata, è ancora lontana da un collegamento reale sia ferroviario che stradale; anche Genova e tutta la fascia ligure vive ancora la forte sudditanza di una rete di attraversamento e non di penetrazione. Allora, come possiamo pensare a sviluppare il trasporto cabotiero? Non potremo fare mai un certo tipo di cabotaggio se non si risolvono prima questi problemi, che sono di carattere infrastrutturale e quindi progettuale, ma anche e direi soprattutto sono problemi di carattere organizzativo: va tenuto infatti presente che non siamo di fronte ad una carenza assoluta di domanda, ma ad una domanda potenziale notevole che non diventa reale, perchè mancano determinate condizioni che attengono alla sfera istituzionale, alla sfera amministrativa ed a quella gestionale.

L'unica volta in cui in sede politica si è preso atto del porto-territorio è stato alla Conferenza del mare del 1981. Fino a quella data mai nessuno aveva parlato di porto-territorio, cioè di porto integrato con il territorio.

Inoltre, le realtà che il piano ha voluto creare, interrelando i porti con gli interporti, sono proprio i tanto criticati e tanto difficili da realizzare «sistemi portuali»; essi costituiscono l'espressione più avanzata della esigenza di superare l'estrema polverizzazione dei nostri scali, fonte non già di fisiologica competitività ma di crescenti diseconomie, in un assetto strutturale e operativo nel quale attraverso opportune forme di complementarietà, di specializzazione, di integrazione, le capacità funzionali dei vari porti si potenziano a vicenda e insieme concorrono allo sviluppo del comune ambito di gravitazione geoeconomica.

Infatti, che senso ha avere nella fascia orientale della Sicilia, nell'arco di soli 250 chilometri, cinque porti con le stesse caratteristiche? Naturalmente è un esempio che si può ripetere per ogni nostro arco costiero.

Ora in assenza dei sistemi, giustamente ci si spaventa di questa concorrenzialità artificiosa e di questa assenza di collegamento con l'entroterra.

PRESIDENTE. Le pongo una domanda che si collega alla precedente: a che punto sono arrivati i piani regionali?

INCALZA. L'unica Regione che ancora non si è attivata, nonostante che il ministro Mannino le avesse mandato una direttiva formale, è la Sicilia, perchè tutte le altre Regioni hanno iniziato a redigere i rispettivi

piani. In particolare le Regioni Campania, Calabria e Basilicata, hanno affidato alla Segreteria tecnica la redazione del rispettivo piano. Per la Regione Campania siamo riusciti a sviluppare un primo schema. Per quanto riguarda la Basilicata stiamo cominciando a muoverci. L'unica Regione, ripeto, a non disporre ancora di un piano è quindi solo la Sicilia.

Altre Regioni, invece, stanno rivisitando i propri piani, e cioè il Piemonte e la Lombardia; la Regione Veneto ha già predisposto un proprio piano; il Friuli-Venezia Giulia lo ha già redatto e si tratta di un piano coerente con il piano generale dei trasporti; la Regione Toscana lo ha già ultimato. Tutti questi piani saranno trasmessi al CIPET e, in sua assenza, al Comitato dei ministri di cui all'articolo 34 della legge n. 41 del 1986 per la necessaria ratifica.

Per quanto riguarda invece la Regione Lazio, bisogna dire che esistono le risorse finanziarie e che vi sono dei documenti utilissimi e degli studi importanti fatti da almeno cinque anni; ricordiamo che solo per la provincia di Roma il CNR ha già fatto un modello di lettura e interpretazione dei dati, legandolo alle informazioni ottenute dal censimento ISTAT.

PATRIARCA. Per quanto riguarda il piano della Campania, c'è tutto il problema del collegamento con le isole.

INCALZA. Sarà questo un discorso interessantissimo. La Regione Campania sta cercando di rendere l'impianto marittimo, e quindi tutta l'area, base di movimentazione perchè ha scoperto - e non ci voleva molto - che la distanza Sorrento-Napoli si riesce a coprire per via mare in un tempo inferiore a quello necessario per via stradale.

PATRIARCA. Quando non c'è intasamento! Questo però è anche un problema di vettori.

INCALZA. Ed anche di gestione! Volevo dire un'altra cosa che non c'entra con il trasporto merci: è importante in questa legge finanziaria, e potrebbe essere indirettamente importante per il trasporto merci, la volontà dello Stato di creare delle società di gestione delle ferrovie locali, secondarie e concesse, perchè è assurdo che in un'area come quella di Napoli, ad esempio, vi siano sei ferrovie gestite da sei diversi interlocutori e inoltre dei rami secondari delle Ferrovie dello Stato non interrelati con queste sei reti. Si tratta, quindi, di una rete di impianto ferroviario che supera i 600 chilometri e che forse da sola ci farebbe diventare simili ai paesi europei in termini di reti metropolitane. Alcune di queste reti potrebbero svolgere un ruolo importante nel trasporto merci integrato con tutto il resto.

PATRIARCA. Ma anche le reti concesse potrebbero farlo.

INCALZA. Certamente, perchè anche alcune linee concesse sono importanti. In Puglia, la situazione è ancora più grave in questo senso. Abbiamo le Ferrovie sud-est, le Ferrovie calabro-lucane, la Ferrovia Bari-nord e la Ferrovia garganica: quattro reti concesse che potrebbero benissimo essere gestite unitariamente.

Letta attentamente la legge finanziaria, all'articolo 13, comma 18, sembra positiva perchè blocca la chiusura dei rami secchi. Però, se entro un anno non si attivano queste società di gestione comune, non solo si chiuderanno i rami secchi, ma realmente si perderà l'occasione di evitare sprechi e soprattutto di realizzare la tariffa unica di trasporto, superando una situazione attualmente inconcepibile. In varie zone, pur disponendo di varie reti concesse a livello metropolitano, non si riesce a disegnare qualcosa di simile a ciò che si è realizzato a Monaco. Tanto è vero che l'iniziativa parlamentare della Commissione trasporti per le reti metropolitane (relatore l'onorevole Ridi) sta cercando proprio di creare un modello simile a quello di Monaco.

MARIOTTI. Nel complesso, si è verificata una redistribuzione di certi traffici. Faccio riferimento ai problemi portuali: un'automatica redistribuzione è avvenuta per l'emergere di alcuni scali che hanno assunto un'importanza maggiore rispetto al passato. Resta tuttavia un dato che l'ingegner Incalza ha fornito e che appare molto interessante, quello cioè secondo cui il 65 per cento della movimentazione merci si concentra nell'area settentrionale del paese. Non a caso, poi, sorge il «tramite»: i tre grossi interporti di Padova, Bologna e Verona si accordano, avviano tecnologie nuove e tendono ad aggregare ancor più l'utenza in quell'area. La mia non è una domanda, ma quasi un'affermazione che credo trovi riscontro positivo nelle affermazioni dell'ingegner Incalza. Non si ritiene, allora, di dover intervenire intanto per razionalizzare la rete dei trasporti sul territorio nazionale e nel contempo per fornire quegli strumenti di innovazione (mi riferisco alle nuove tecnologie) che consentano quanto meno di non far perdere parte del traffico, cioè di non tendere ad un'ulteriore concentrazione in quelle aree in cui ci si stava organizzando ed in cui i traffici saranno razionalizzati e diventeranno più appetibili per l'operatore? Quale tipo di intervento proporreste al Parlamento?

INCALZA. Credo che il ministro Santuz, nel momento in cui firmerà il decreto che nel rispetto del comma 3 dell'articolo 13 attiverà 25 miliardi per il 1988, 25 miliardi per il 1989 e 25 miliardi per il 1990 per gli interporti, sicuramente privilegerà gli interporti di secondo livello. Infatti, escluso l'interporto di La Chiarella di Milano, gli altri interporti di primo livello sono strutturalmente efficienti o quanto meno vicini alla struttura funzionale: Orbassano, a livello di impianto, ha un'ottima rete ferroviaria; Bologna è a un buon livello così come il Quadrante Europa di Verona; Padova è un interporto favoloso ed è supportato essenzialmente da privati. A Napoli-Marcianise abbiamo l'unico interporto di primo livello in cui vi è un investimento per l'impianto ferroviario rilevante e per il quale, attraverso il piano regionale dei trasporti, occorrerà chiarire se si tratta solo di un impianto ferroviario; se così fosse, non si tratterebbe di un interporto.

Sugli interporti di secondo livello finalmente non vi è più quella genericità di cui più volte il piano è stato accusato. In questi due anni di silenzio abbiamo predisposto un documento sui corridoi plurimodali, un altro documento appunto, sui progetti integrati ed infine un documento sui sistemi portuali. In modo particolare, per i progetti

integrati e per i corridoi plurimodali tali documenti sono stati realizzati Regione per Regione. È una documentazione disponibile che trasmetteremo, anche se la semplice trasmissione come fatto cartaceo è - a mio avviso - inutile. Ogni Regione ha comunque un *dossier* in cui compaiono tutte le scelte di piano in termini concreti. Questo serve a dimostrare che lo schema di piano ha come supporto un materiale consistente.

Il decreto di cui parlavo deve, quindi, porre molta attenzione agli interporti di secondo livello perchè sono quelli che possono creare la rete reale e che tenteranno di riequilibrare tutto il territorio, e non solo il Mezzogiorno. In realtà, il dato del movimento esistente nella zona settentrionale fino a Bologna, considerando che il Mezzogiorno d'Italia è da Bologna in giù, cambia la geografia economica del Paese in termini di trasporto. Voglio ricordare subito le localizzazioni del Mezzogiorno: Guastice, Jesi, Orte, l'area frusinate e del basso Lazio, l'area della Puglia in cui vi sono due interporti, un interporto in Calabria, due in Sicilia (Termini Imerese e Bicocca), uno nell'area sarda. A questi nove interporti situati nel Mezzogiorno si aggiungono gli altri cinque ubicati nell'area settentrionale. Vi è un tentativo, quindi, attraverso l'interportualità di secondo livello, di attrezzare anche le aree meridionali di sedi interportuali. L'interportualità, se nel momento in cui diventerà operativa non avrà una rete efficiente a livello nazionale, rischierà davvero di creare aree forti ed aree meno forti. Quando all'inizio dicevo che mi ha preoccupato l'intesa relativa al sistema idroviario padano-veneto, intendevo dire che ci potremmo trovare di fronte ad una organizzazione economica forte e capace di gestire la movimentazione in termini convenienti in una certa area territoriale, che potrebbe anche ridursi in termini di estensione ad una ancora più ristretta regione veneta, o di una parte dell'Emilia Romagna, della Lombardia o del Piemonte. Cioè addirittura potremmo ancora di più esasperare queste forme di squilibrio economico.

VISCA. Per quanto riguarda gli interporti, che nell'area settentrionale hanno delineato chiaramente una loro impronta, anche in una prospettiva futura, volevo sinteticamente porre questa domanda: il miglioramento del traffico attraverso le Alpi in corrispondenza con gli altri paesi, per i quali nel Duemila si dovrà sviluppare questa prospettiva, a che punto è? Il Ministero ha già provveduto agli incontri specifici con i paesi della Comunità europea per migliorare la situazione dei passi e soprattutto delle strade ferrate, che, a quanto mi risulta, in certi punti passano solo con una linea per cui c'è necessità assoluta del raddoppio?

INCALZA. Vorrei osservare due cose. La prima è che siamo arrivati un po' tardi nell'affrontare il rapporto con i paesi terzi e quindi più in generale tutto il problema dei valichi; lo stiamo affrontando sistematicamente soltanto dal 1985. Il primo documento di coinvolgimento anche di paesi terzi, come la Jugoslavia, nelle operazioni di rilettura dei valichi è solo di due anni fa. C'era stato prima, un interessamento dell'Azienda delle Ferrovie dello Stato e di altre Nazioni, ma non c'era mai stato un coinvolgimento sistematico dello Stato su questa tematica.

D'altra parte, l'esigenza di due nuovi valichi quali il Brennero e lo Spluga o il Gottardo non costituisce soltanto una richiesta progettuale e utopistica: o essi si realizzano o non avremo nessuna possibilità di rispondere alla domanda in crescita. Le relazioni Nord-Sud ci porteranno ad utilizzare altri percorsi che non solo sono più lunghi, come l'ipotesi slava o quella francese, ma addirittura ci potranno creare altri problemi.

Il problema fondamentale è che l'attenzione riposta su questi argomenti è molto recente. Io mi occupo del nuovo valico del Brennero e soltanto da un anno e mezzo abbiamo incontri sistematici e speriamo che entro il mese di giugno si possa disporre del piano di fattibilità del *tunnel*. Naturalmente ogni progresso presenta i suoi costi ed i suoi rischi. Un rischio che può nascere dall'ampliamento degli scambi attraverso i valichi è dato dalla possibilità che il nostro sistema economico e trasportistico, anziché potenziarsi, almeno in una prima fase, finisca con il risentire negativamente della maggiore forza del sistema nord-europeo. Penso, ad esempio, a quella che può essere la concorrenza dei porti del Nord-Europa anche ai più attrezzati dei nostri. È evidente che noi dobbiamo comunque andare avanti nella direzione intrapresa, ma da un lato dobbiamo far valere nell'ambito comunitario il significato in termini di rischio del nostro sforzo, dall'altro dobbiamo impegnarci sempre più nel superare le nostre condizioni strutturali di debolezza.

ULIANICH. Signor Presidente, vorrei porre delle domande in forma di considerazioni. Mi ha colpito quanto è stato affermato circa il tipo di cultura che presiede a questa complessa problematica. Lei ha detto prima che appena nel 1981 si è pensato a considerare il porto integrato nel territorio; questo significa che noi pensiamo *post factum* e non *ante factum* e per un paese come il nostro è una osservazione di estrema gravità. Ma conferme di questo modo di pensare *post factum* vengono da tutta una serie di altre riflessioni. Lei ha detto prima che sulla Roma-Napoli e sulla Firenze-Bologna abbiamo ormai un carico al collasso: autostrade pensate per un carico di 7.000 automezzi al giorno raggiungono 10 volte questa cifra. Ma cosa facciamo quando ci troviamo di fronte ad una situazione di collasso? Tentiamo di aprire altre corsie, andiamo cioè ad esaudire le richieste senza riflettere su quanto queste stesse richieste possano comportare di negativo sul piano generale.

Lei ha detto prima che il 30 per cento dell'energia si consuma in questa maniera. Ma allora ci impediamo di riflettere criticamente sull'esistente e di tentare di battere nuove strade. Qui non si tratta semplicemente di aprire delle corsie. Dobbiamo avere chiaro il significato di quanto può rappresentare l'apertura di nuove corsie, cosa che favorisce l'accrescimento del traffico, ma arreca anche sul piano ecologico ulteriore turbamento dell'ecosistema. Ci troviamo di fronte a un grave scoordinamento: ciascuno pensa al proprio settore senza una visione globale della salute, del bene e della realtà ecologica. Questo mi preoccupa estremamente. Possiamo noi assistere semplicemente alle spinte delle esigenze senza un intervento radicale e critico? Lo Stato dovrebbe intervenire nel modo di istradare il traffico, anche imponendo che una parte sia dirottato su ferrovia piuttosto che su strada. Attraverso un coordinamento razionale potremmo sperimentare una serie di

tentativi di risposta. Ma anche qui dobbiamo innanzi tutto affinarci sul piano culturale per poter poi dare risposte sul piano concreto.

Vorrei porre altri due quesiti. Chi è il responsabile dell'informazione per quanto concerne gli incidenti sulle strade? I morti in incidenti stradali sono anche quelli deceduti sulle strade urbane ed allora come mai non si denuncia questo all'opinione pubblica?

Un'altra domanda che ha il suo interesse è come mai non esiste in questo paese, laddove un ordine del genere esiste in altri paesi, un orario per lo scarico delle merci? In città come Roma, Napoli, Milano, a qualsiasi ora ci sono camions magari con rimorchio che scaricano merci. A Parigi non è così, in Germania non è così, perchè noi siamo così arretrati? È così difficile instaurare un minimo di ordine anche per quello che riguarda lo scarico delle merci?

INCALZA. Sulla prima considerazione che lei ha fatto dovrò dilungarmi un po'. C'è una teoria che porta ad andare inerti fino al disastro, cioè la cosiddetta soglia limite alla quale si arriva ed automaticamente, attraverso più o meno drastiche soluzioni di continuità, si hanno fenomeni di risoluzione. Faccio un esempio: nell'area newyorkese siamo vicini alle due ore e dieci di uso del mezzo per l'accesso al lavoro. Quindi in realtà un cittadino dell'area newyorkese passa tre o quattro ore in automobile ed il mondo della produzione, per farlo rimanere in automobile, ha creato un modello - l'abbiamo visto nell'ultima esposizione di Torino - capace di mantenerlo in coda o in area semaforica in condizioni di autonomia lavorativa. Cioè potrà battere a macchina, leggere e svolgere altre attività ed il modello consente l'attesa in coda resa anch'essa produttiva ai fini del sistema. Questo modello già esiste. Questo significa che il mondo industriale rincorre questa soglia per allungarla perchè sa benissimo che altrimenti l'utente abbandona l'automobile.

Che cosa ricaviamo da questa analisi? Che o si continua a concentrare gli sforzi nell'affinamento di un'offerta intesa a sempre meglio seguire passivamente la domanda (a sua volta anche essa opportunamente indirizzata verso bisogni sempre meno reali), o si volta pagina puntando decisamente a governare il rapporto domanda-offerta creando opportune convenienze e indirizzi per la domanda stessa, cioè impostando quella che si chiama la predeterminazione modale. Prendiamo il caso di Lione. Lione era un'area metropolitana con gli stessi problemi di altre aree metropolitane e sulla base di un apposito modello ha scelto di privilegiare il trasporto pubblico sia su gomma sia su guida vincolata utilizzando al massimo metropolitane leggere e servizi su gomma funzionali.

Richiamo quanto dicevo prima a proposito dell'autostrada Firenze-Bologna. Sia presso la Presidenza del Consiglio, sia presso il Ministero dell'ambiente abbiamo precisato che la rete dei collegamenti Nord-Sud non può risolversi con un semplice allargamento delle strutture esistenti. Ad esempio, stiamo tentando di risolvere i problemi della Sardegna attrezzando il porto di Civitavecchia, ma non ci preoccupiamo di collegare questo porto con il traffico del Nord. Se però questo collegamento non sarà realizzato, non potrà esistere un corridoio sardo-continentale nei trasporti.

Per quanto riguarda l'autostrada Firenze-Bologna, bisogna verificare la questione della costruzione di un nuovo tratto autostradale. Anche per quanto riguarda le ferrovie è urgente la realizzazione di una intermodalità. Lo Stato può predeterminare le quote di traffico per ogni modalità, ma questa predeterminazione implica che ogni modalità proponga un'offerta adeguata. Non dobbiamo, infatti, dimenticare che l'elasticità della domanda e l'alto valore aggiunto della produzione determinano un aggravarsi del dirigismo, che, non è necessario specificarlo, è ben altra cosa di una corretta programmazione.

Per quanto riguarda le medie del costo del trasporto e la loro incidenza sul prezzo finale, debbo precisare che vi sono casi in cui il trasporto incide fino al 30 e anche al 40 per cento. Non ha senso perciò parlare di incidenza media del costo di trasporto sul prezzo finale.

Soltanto dopo il 1982 sono state destinate delle risorse per la rete ferroviaria italiana; fino a quella data non era stato fatto nulla in questo settore. Debbo però precisare che il volano economico degli stanziamenti operati a favore delle ferrovie in questi ultimi anni è rilevante (si parla di oltre 40.000 miliardi), ma fino ad oggi è stata effettivamente erogata una somma non rilevante. Siamo perciò ancora molto lontani da una politica di investimenti incisiva e ciò è preoccupante.

Anche per questo le ferrovie non sono in grado di fornire un'adeguata offerta di trasporto sul mercato. A questo ordine di fattori di ritardo si aggiunge il peso degli ostacoli a livello locale. L'organo locale non rende possibile l'effettiva attuazione degli investimenti. Questo vincolo non è stato superato nè dal decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, nè con altri strumenti legislativi. La causa istituzionale di tutto ciò è la legge n. 1150 del 1942 che attribuisce all'organo locale - in particolare al comune - la gestione del territorio. Per questo motivo la ferrovia Bari-Lecce-Taranto non è stata bloccata dalla Regione o dal comune di Bari, ma addirittura da una frazione o da un piccolo comune. Ciò dimostra che attivare una predeterminazione modale è estremamente difficile quando sul territorio nazionale esistono oggettive difficoltà per realizzare linee ferroviarie.

Voglio ora soffermarmi sulla questione, precedentemente richiamata, della sicurezza. A tale proposito sono sorti notevoli problemi, ma bisogna riconoscere che negli ultimi due anni sono state prese delle iniziative positive, ad esempio quelle dell'obbligo del casco per i minori di 18 anni e dell'obbligatorietà delle cinture di sicurezza.

La legge che ha reso obbligatorio l'uso del casco rappresenta un segnale concreto dell'effettiva volontà di operare e ha dato risultati notevoli: è diminuito in modo rilevante il numero di morti per fratture craniche e molti reparti ospedalieri specializzati sono stati chiusi. Bisogna però considerare anche che una lesione cranica, pur non comportando la morte, può rendere invalido un soggetto, con costi umani e sociali che non possono essere presi in considerazione.

In questo settore molta disattenzione è stata dimostrata dal mondo assicurativo. L'assicurazione tranquillizza l'utente, ma non lo rende responsabile. Il codice della strada, che certamente dovrà essere riesaminato, dovrà tenere conto anche di questo problema. Il presidente Bernardi sa bene che esiste un progetto per la sicurezza stradale, che spero sarà inserito nell'articolato del nuovo codice della

strada. In questo modo si potranno adeguatamente chiarire le diverse responsabilità e si potranno coinvolgere le assicurazioni, che su questo fronte ricevono introiti rilevanti.

Vorrei ora affrontare la questione concernente l'orario per il carico e lo scarico delle merci, teoricamente semplice, ma difficilmente attuabile, soprattutto nel nostro Paese.

In nessuna città italiana si fanno rispettare gli orari relativi alla distribuzione delle merci. Non riesco a capire per quale motivo non sia possibile cadenzare gli orari per il carico e lo scarico, anche tenuto conto della quantità.

Vi è una spiegazione per questo: mentre invochiamo l'unicità del comando a livello nazionale, ci dimentichiamo che a livello comunale non esistono riferimenti istituzionali autonomi al di fuori della responsabilità collegiale della giunta comunale. Le competenze degli assessori si esercitano nell'ambito di una gestione plurima. Mi riferisco ai lavori pubblici, ai trasporti, all'urbanistica ed a molti altri settori. Risolvendo a livello nazionale questa frantumazione, essa si amplificherà ancora di più a livello locale. Bisogna risolvere globalmente il problema. Troppo spesso i piccoli comuni, come ho già detto, sono in grado di bloccare tutto.

ULIANICH. Purtroppo non vi è razionalità nei servizi.

PRESIDENTE. Troppo spesso assistiamo ad episodi incredibili causati dalla eccessiva municipalizzazione nel nostro Paese.

GIUSTINELLI. L'ingegner Incalza ha elencato i mali derivanti dalla monomodalità. Tra di essi ha ricordato in particolare l'eccessiva frammentazione dell'offerta ed il fatto che oltre il 32 per cento dei carichi si effettua a vuoto. Il problema era stato già sottoposto ai rappresentanti della Confindustria. Mi è sembrato che la Confindustria stessa sollecitasse una ristrutturazione dell'offerta, quindi un processo di concentrazione, ma la risposta ufficiale è andata nel senso opposto.

Alla Confindustria l'eccesso di offerta va benissimo, anzi vorrebbe che ce ne fosse ancora di più. Essa avanza però due richieste: la *deregulation* e l'eliminazione del «protezionismo». Si chiede che la concorrenza si espliciti al massimo e che si dia luogo ad una sorta di darwinismo trasportistico, al fine di realizzare una selezione naturale. A me sembra una risposta semplicistica nel senso che prescinde dalle dimensioni reali, organizzative, produttivistiche e sociali del problema. Non so quanti siano i padroncini in questo momento e quanti operatori siano coinvolti in questo tipo di organizzazione, ma intuisco le dimensioni enormi del fenomeno e soprattutto i rapporti che si realizzano tra l'industria che costruisce i mezzi di trasporto, chi vende i carburanti, eccetera. Non si può affrontare il problema in questo modo.

In vista della scadenza del 1992, vorrei capire qual è l'opinione del dottor Incalza riguardo a questo problema. In parte egli ha già risposto dicendo che l'associazionismo a livello più basso non serve; da ciò deriva la conclusione che bisogna puntare ad un associazionismo più alto che sia fondato sulla presenza di servizi a livello superiore, di

infrastrutture che puntino su informatica, robotica e su tutte le possibili innovazioni tecnologiche.

Tuttavia non credo che i padroncini abbiano la forza di dar vita a questo processo di riconversione. Nel sollecitare tale tipo di impostazione non intendo assolutamente dire che lo sviluppo debba essere nel senso dell'accrescimento della monodalità. La risposta di fondo è quella che anche il senatore Ulianich sottolineava; bisogna andare ad un riequilibrio tra i diversi modi. Questo problema sociale deve essere tenuto presente e le risposte devono essere apprestate fin da questo momento.

INCALZA. Voglio sottolineare in questa sede alcuni segnali. Quest'anno non abbiamo avuto alcun blocco da parte degli autotrasportatori. Il blocco è un'azione che temiamo moltissimo perchè, dopo il quarto giorno si cominciano ad avere gravi ripercussioni sul Paese; basti pensare al problema dell'approvvigionamento negli ospedali o negli aeroporti. Si rischia il blocco reale del Paese con danni economici che si amplificano giornalmente in modo esponenziale. Allora chiediamoci perchè da quasi un anno non si è più registrato neanche un accenno all'ipotesi di blocco. Ciò è potuto avvenire grazie ad un confronto fra il mondo dell'utenza e gli autotrasportatori in materia tariffaria.

La tariffa come riferimento è rimasta perchè ancora non siamo maturi per un una liberalizzazione, ma siamo passati finalmente ad un tavolo di trattativa corretto tra Ministro, utenza ed autotrasportatori. Ciò comincia a far capire agli autotrasportatori che in realtà la possibilità di difendere la propria professionalità nasce dalla possibilità di confrontarsi con l'utenza.

L'altro problema sollevato dal senatore Giustinelli è quello dell'associazionismo. L'associazionismo a bassi livelli non crea ricchezza e soprattutto vantaggi. Dobbiamo canalizzare o attivare procedure capaci di aggregare in termini diversi gli autotrasportatori, senza prescindere dalla cultura dell'autotrasportatore e badando all'accesso alla professione e alla crescita singola della professionalità. Quando l'autostruttore non ha voluto che nell'accesso alla professione si verificassero le professionalità di quelli che oggi dispongono di autorizzazione, a mio avviso ha commesso un errore, perchè non procedere ad una riverifica del mondo degli autotrasportatori, che in alcuni casi è esuberante e in altri non qualificato, crea un danno per il sistema del trasporto delle merci. L'unico modo per giungere ad una riqualificazione del settore è proprio quello di rendere possibile al singolo cittadino l'accesso alla professione con determinate garanzie qualitative. Fin quando ciò non avverrà, non potremo parlare nè di associazionismo nè addirittura di una forma di dirigismo intelligente.

GIUSTINELLI. Che cosa prevede a livello di azioni positive?

INCALZA. Il piano indicava intanto il trazionismo puro. Abbiamo sofferto molto perchè è mal visto da alcuni trasportatori e forse anche da una parte del mondo industriale. Quest'ultimo però ha capito che il trazionismo costituisce lo strumento per l'apertura di un nuovo mercato di mezzi rotabili su gomma. Ma oltre all'accesso alla professione la

logica interportuale aiuta molto gli autotrasportatori. Se questa logica riuscisse ad entrare nella gestione di impianti interportuali, sarebbe l'unica via verso una maturazione ed una funzionalità reale dell'offerta del trasporto delle merci.

Dell'interportualità fino al 1983 se ne parlava in termini molto confusi anche a livello terminologico. Lo dico non per dare meriti al piano, ma per sottolineare che la nostra cultura sul fronte del trasporto delle merci era inesistente. Soltanto nel 1985 venne predisposto il primo orario di trasporto ferroviario e fino al 1986 non abbiamo mai avuto una disponibilità ad attivare consorzi intermodali con gli autotrasportatori.

PRESIDENTE. Ritiene realistica, ingegner Incalza, la predeterminazione delle percentuali di trasporto nelle varie modalità? Infatti l'Ente ferrovie chiede che lo Stato stabilisca quale quota di trasporto debba essere assegnata alle ferrovie, quale alle strade e quale al cabotaggio. Mi chiedo se sia realistica una predeterminazione quando ancora permane lo squilibrio tra domanda e offerta nelle varie modalità.

INCALZA. Su questo tema farò delle precisazioni: il dato fisiologico comunitario riguarda una rete ferroviaria capace di gestire una movimentazione intorno al 25-30 per cento del trasporto globale. Quindi si tratta di un dato fisiologico che alcuni Stati sono riusciti ad attuare ed a mantenere.

Si tratta, quindi, di un obiettivo che lo Stato potrebbe benissimo porsi. A questo punto sorge però un problema: il nostro obiettivo del 25 per cento comporterebbe il raddoppio integrale della quota di trasporto oggi effettuata su ferrovia. In assenza di un piano integrativo o di un piano pluriennale compiuto e reale diventa utopico il raggiungimento di tale percentuale. Allora la predeterminazione modale si fa in termini congiunti tra la definizione dell'obiettivo fisiologico comunitario (25-30 per cento) e, contestualmente, la chiarezza che lo Stato deve chiedere all'Ente ferrovie circa i piani e le priorità capaci di consentire di rispondere efficacemente ad un simile obiettivo.

È un dirigismo utopico dire che le ferrovie devono trasportare il 30 per cento delle merci e che si deve realizzare tale percentuale aumentando i pedaggi o rendendo fastidioso - quindi penalizzante - il trasporto su gomma e poi, contestualmente, non avere una rete ferroviaria capace di realizzare questa offerta.

Quindi puntiamo su questi obiettivi, ma cerchiamo anche di accelerare al massimo l'attuazione del piano integrativo e del piano pluriennale delle Ferrovie dello Stato; soprattutto facciamo in modo (questo lo ha ribadito in una direttiva all'ente il Ministro dei trasporti) di definire itinerari completi, progetti compiuti di lotti funzionali.

Pertanto, la predeterminazione modale si ottiene solo realizzando un incremento cospicuo nell'offerta.

PRESIDENTE. Ringrazio a nome della Commissione l'ingegner Incalza, rilevando con piacere che l'interesse con cui i colleghi hanno seguito il dibattito è stato anche maggiore che in altre audizioni. Questo era evidente, data la situazione strategica del nostro ospite in materia di

politica dei trasporti. Notiamo anche che l'ingegner Incalza è una specie di «archivio vivente» perchè risponde citando cifre a memoria, anche se le domande sono fatte all'impronta, denotando una notevole conoscenza della materia. Tutto questo mi fa pensare che ci serviremo della sua esperienza anche in occasione di nostri successivi lavori. Infatti pensavo ad una seduta congiunta dei direttivi delle due Commissioni lavori pubblici di Camera e Senato per organizzare un lavoro comune, adesso che la X legislatura accenna ad iniziare, per poter compiere alcune opere che riteniamo veramente urgenti.

Dichiaro quindi conclusa l'audizione.

L'ingegner Ercole Incalza viene congedato.

Vengono quindi introdotti il dottor Giovanni Luppi, il dottor Roberto Muscinelli, l'avvocato Ernesto Bassanelli ed il dottor Fabio Tracagni.

Audizione del dottor Giovanni Luppi e del dottor Roberto Muscinelli per la Confcommercio; dell'avvocato Ernesto Bassanelli e del dottor Fabio Tracagni per la Confagricoltura

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Luppi ed il dottor Muscinelli per aver accolto l'invito a partecipare ai nostri lavori.

La Commissione sta esaminando i vari aspetti patologici o fisiologici del trasporto merci attraverso l'utilizzazione delle diverse modalità (gomma, ferrovia, cabotaggio, eccetera) per poi arrivare a regolamentazioni più incisive sulla situazione. La Confcommercio rappresenta l'utenza, almeno buona parte di essa (il commercio si avvale del trasporto che è appunto essenziale per la snellezza e la fluidità del commercio stesso), per cui anche voi siete estremamente interessati a questi problemi. Vorremmo pertanto che ci faceste alcune considerazioni succinte in materia. In parte le avete già rimesse alla Commissione attraverso un documento che avete fatto pervenire. Peraltro, se dall'indagine dovesse emergere la necessità di avere altre valutazioni o ulteriori suggerimenti vi saremo grati se li farete pervenire alla Commissione in quanto si tratta di una materia sulla quale non si impara mai abbastanza. Per quanto riguarda il legislatore, maggiore è la conoscenza e migliore è la legislazione che ne può derivare.

Vorremmo avere da voi dati e critiche anche sulla situazione per capire, poi, dal piccolo commerciante interessato allo scarico merci nel tessuto urbano al grande commerciante legato appunto alla grande distribuzione e produzione industriale, cosa ci si aspetti da parte di questo settore.

Do, quindi, la parola al dottor Luppi.

LUPPI. Signor Presidente, nel ringraziare la Commissione per averci convocato e averci dato, quindi, l'opportunità di esporre le nostre istanze ed il nostro punto di vista in questa sede, porto il saluto del Presidente confederale che avrebbe dovuto essere presente, ma che non è potuto intervenire per precedenti impegni.

Abbiamo presentato un breve promemoria di carattere generale; se dovesse essere necessario, siamo poi quanto mai disponibili a fornire

approfondimenti e note dettagliate e particolareggiate. Nella nota che abbiamo distribuito, proprio in proiezione delle preoccupazioni circa la scadenza del 1992, abbiamo cercato di tracciare un quadro di riferimento generale delle problematiche del settore che è altamente interessato proprio all'utilizzazione del trasporto. È un settore rappresentativo di flussi di traffico nelle più ampie modalità, dai traffici interni al commercio per l'importazione e l'esportazione. Siamo infatti rappresentativi di questo importante settore di operatori, così come rispetto a tutta la componente del commercio interno nelle sue varie articolazioni: ingrosso, dettaglio, grande distribuzione, commercio moderno e commercio cosiddetto tradizionale, quello cioè più diffuso e parcellizzato sul territorio. Rappresentiamo anche gli interessi di coloro che vendono gli automezzi che poi restano nel campo del trasporto merci, cioè gli autoveicoli adibiti all'esportazione e quindi all'utilizzazione del trasporto.

In questa larga implicazione di interessi, il commercio praticamente si integra profondamente con l'attività di trasporto e di trasferimento delle merci. Le due attività di trasporto e distribuzione si integrano continuamente ed in ogni momento dell'operatività, nelle varie fasi ed espressioni. Quindi, la scadenza del 1992 ci preoccupa e ci impegna evidentemente a voler seguire il più grande mercato per arrivare a tale scadenza con posizioni acquisite di organizzazione e di possibilità, come regione-Italia, di operare in una più vasta area di prestazione di servizi.

Ci preoccupano però alcuni aspetti. Attraverso il nostro documento abbiamo esposto infatti alcune perplessità. Esiste alla base una legislazione che risale al 1974, la legge n. 298. D'altra parte, siamo in presenza di una situazione di competenze in questo campo del trasporto alquanto spezzettate e frantumate. Denunciamo, inoltre, anche per delineare delle strategie di azione combinata tra servizio del trasporto ed attività commerciale, che a sua volta ha i suoi problemi di riforma e ristrutturazione, una grossa carenza di elementi conoscitivi di base proprio nel campo delle attività di trasporti. Difatti, alcune considerazioni che abbiamo svolto in questo breve promemoria si rifanno a dati che risalgono al 1983, elaborati dalla Confetra, dati che ci indicano un po' la situazione del settore trasporti nella quale abbiamo la presenza di circa un milione e mezzo di autotrasportatori e di veicoli utilizzati per il trasporto in conto proprio. Su questi dati, però, e sugli approfondimenti analitici che ne conseguono, il dottor Muscinelli potrà proseguire questo intervento.

MUSCINELLI. Conosciamo bene quale importanza il presidente Bernardi attribuisce ad una seria indagine conoscitiva (ed è un pallino anche nostro) per la definizione di provvedimenti realmente adeguati alle esigenze dell'autotrasporto merci; senza conoscere non si può far niente. Ma, purtroppo, è un settore questo nel quale siamo ancora profondamente carenti.

Fra i dati significativi ci sono quelli della Confetra che in uno studio, con riferimento al 1983, evidenzia che su un totale di 1.395.000 autocarri isolati con portata da 20 quintali in su, 1.243.000 venivano utilizzati nel trasporto in conto proprio e soli 152.000 nel trasporto in conto terzi.

Su 120.000 autotreni o autoarticolati, 37.000 lavorano in conto proprio e 83.000 in conto terzi.

Ora, nel documento che abbiamo presentato all'attenzione di questa Commissione, diciamo che se tali dati sono veritieri, è evidente che occorrerà procedere ad una riconsiderazione dei valori in campo, nel senso che è molto probabile che nel momento in cui si avvia un discorso di politica dei trasporti il principale interlocutore non è più l'organizzazione degli autotrasportatori ma diventa l'utenza in quanto tale. Questo è praticamente il senso di questo nostro intervento.

Passando da questa premessa dell'indagine conoscitiva alla problematica più specifica della disciplina del trasporto merci, con riferimento alla legge n. 298 del 1974 diciamo che questo provvedimento ha fallito tutti gli obiettivi che si era proposto sia per quanto riguarda l'accesso alla professione di autotrasportatore, sia per quanto riguarda la disciplina del trasporto merci, sia per quanto riguarda il regime tariffario obbligatorio. Per quanto concerne il Comitato centrale dell'albo, abbiamo voluto evidenziare come questo rappresenti l'unico organo consultivo della pubblica amministrazione per quanto concerne le problematiche del trasporto merci. Qualsiasi tipo di provvedimento venga progettato dalla pubblica amministrazione viene poi trasmesso al Comitato centrale dell'albo che esprime il suo parere. In realtà, è un comitato di cui non fanno parte soltanto le associazioni degli autotrasportatori ma anche rappresentanti dei dicasteri interessati e, teoricamente, anche delle Regioni, che poi non partecipano quasi mai, con la conseguenza che la voce predominante è quasi esclusivamente quella degli autotrasportatori.

Mi risulta che in passato era stato proposto che anche i rappresentanti dell'utenza potessero entrare a far parte di questo organismo; noi diciamo che non è opportuno e non è neppure funzionale. L'albo in quanto tale deve poter continuare a svolgere la sua funzione per garantire il possesso di determinati requisiti alla categoria mentre, *a latere*, dovrebbe essere previsto un altro organismo consultivo del quale dovrebbero far parte anche i rappresentanti dell'utenza.

Per quanto riguarda la disciplina del settore, noi diciamo innanzitutto, con riferimento al trasporto combinato strada-rotai, che, malgrado ormai da più di dieci anni se ne parli, non c'è ancora una norma in Italia che abbia recepito formalmente le numerose direttive della Comunità: il trasporto combinato non esiste, non ha diritto di cittadinanza nel nostro Paese. Quindi è evidente che, anche se il trasporto combinato non sarà il toccasana per riequilibrare il rapporto strada-rotai, se vogliamo dare un maggior respiro a questo tipo di trasporto dovremo disciplinarne l'attuazione normativa sulla base - lo ripeto - di una copiosa normativa comunitaria che già da diversi anni è stata emanata.

Inoltre vogliamo, come Confederazione che rappresenta - come ha detto il mio collega Luppi - i grossi complessi della grande distribuzione, i grossisti, gli importatori, eccetera, ma che rappresenta anche il dettaglio e molte piccole aziende, spezzare una lancia in favore del padroncino che è essenziale per il funzionamento di una utenza che risulta ugualmente polverizzata. Oltre tutto noi riteniamo che allorchè

in Italia si parla di impresa di trasporti lo si fa in modo anomalo in quanto le imprese di trasporto, dai dati conosciuti che sono condivisi da tutti, non superano il 7-8 per cento del totale per cui - e qui ritorniamo al discorso del rapporto tra utente e vettore - il padroncino in quanto tale è normalmente portatore di esigenze dell'utenza per la quale lavora.

Vogliamo ancora dire, con riferimento al regime tariffario obbligatorio, che questo ha fallito pienamente gli obiettivi che si era proposto soprattutto in settori dove c'è una larga frammentazione sia delle aziende, sia dei carichi, e dove, come nel settore del commercio, ci sono esigenze differenti e logiche di trasporto che molto spesso differiscono all'interno degli stessi settori di appartenenza.

È un discorso da rivedere alla luce degli accordi tariffari liberamente stipulati che hanno successo soprattutto nei settori del carico completo, dei grossi trasporti industriali, nei quali noi come Confcommercio ci troviamo molto vicini alla posizione della Confindustria. Cosa che non avviene per quanto riguarda la distribuzione sulle medie e corte distanze dove prevediamo a tempi brevi di farci promotori di una specifica proposta.

Detto questo, come Confederazione, auspichiamo che il Parlamento possa promuovere una coraggiosa revisione della citata legge n. 298 del 1974 che tenga conto di queste esigenze che molto sommariamente ci siamo permessi di esporre.

BASSANELLI. Signor Presidente, desidero innanzitutto ringraziare per la possibilità che ci è stata offerta di esprimere il nostro parere perchè consideriamo molto importante questa audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva che state svolgendo alla vigilia del 1992; scadenza assai prossima, che deve comportare inevitabilmente un riesame della disciplina del traffico del trasporto su strada che ha sempre richiesto, per così dire, una quadratura del cerchio tra le esigenze di un rigore che ponga limiti al caos e l'esigenza di una sufficiente elasticità affinché il caos non aumenti ancora di più.

Oggi il problema è in parte notevolmente diverso in quanto si tratta di adeguare le nostre strutture, le nostre possibilità, a questa scadenza del 1992 e quindi tutta la problematica deve essere rivista e riconsiderata in quanto il giorno in cui avremo un mercato unico europeo sicuramente molti problemi dovranno essere risolti. Non dico che i problemi potranno essere risolti, ma dico che dovranno esserlo. Il problema che dobbiamo affrontare in Italia è tipico del nostro territorio, della nostra orografia, della nostra conformazione geografica: nell'affrontare i problemi del territorio non dobbiamo mai dimenticare che l'Italia è una penisola lunga e stretta. Siamo l'unico paese d'Europa ad avere una percentuale così alta di trasporti su strada.

Specialmente per il settore agricolo, che spesso deve trasportare merci povere, l'incidenza del costo del trasporto è notevole. Questo fattore diviene estremamente rilevante in un sistema di mercato agricolo comune, in cui i prezzi sono uguali per tutti, ma i costi di trasporto sono differenziati e penalizzano gravemente la nostra agricoltura. Siamo perciò estremamente interessati a rivedere il settore del trasporto agricolo ed a ristrutturarlo convenientemente soprattutto

in vista del 1992. Il recente aumento delle tariffe dei trasporti, finalizzato alla ristrutturazione del settore, pur essendo di entità elevata, non ha raggiunto il suo scopo.

La ristrutturazione è estremamente importante e tutti gli istituti interessati al problema dei trasporti devono tentare di adeguare le strutture esistenti.

Ci siamo sempre battuti contro la tariffa obbligatoria, ma oggi questo problema si presenta in termini diversi. Non è sufficiente affermare che i paesi che avevano adottato la tariffa obbligatoria l'hanno successivamente abbandonata. Occorre precisare che la scomparsa di questa tariffa deve avvenire gradualmente. È necessario porre l'accento sulla gradualità, nonostante i tempi ristretti e la necessità di raggiungere risultati concreti.

Si può discutere sull'opportunità della sopravvivenza dell'AIMA; se però si decide per la sua sopravvivenza, è necessario attribuirle funzioni deontologiche e severe. Anche la Commissione centrale non può più avere una funzione politica così rilevante come quella che ha attualmente, poichè è necessario istituire un organo di più vasta rappresentatività. È interesse del Paese - non solo di una singola categoria - adottare soluzioni idonee per risolvere il problema. Qualsiasi proposta deve essere presa in considerazione poichè tutte le categorie interessate, compresa l'utenza, devono poter collaborare per la soluzione del problema del trasporto su strada. Tale problema non riguarda solo le parti direttamente interessate, ma tutto il Paese in vista della scadenza del 1992. Occorre perciò instaurare un dialogo proficuo con tutte le forze interessate.

Non siamo affatto d'accordo nel parlare di polverizzazione. Si usa questo termine negativo in riferimento alla frammentazione dell'offerta di trasporto. In realtà, però, questa cosiddetta polverizzazione corrisponde esattamente alla frammentazione della domanda.

Nel settore agricolo si avvertono estremamente i problemi stagionali e di tempestività dei trasporti poichè trattiamo merci deperibili. Adeguare l'offerta alla domanda è perciò per noi un problema fondamentale. Non è possibile assumere posizioni preconcepite contro i cosiddetti padroncini, cioè contro la frammentazione dell'offerta, perchè questo corrisponde ad un'esigenza fondamentale della domanda.

Per quanto riguarda il trasporto agricolo, è auspicabile addivenire ad accordi di settore. Possiamo fare un esempio della peculiare situazione agricola: il trasporto delle bietole avviene nel mese di agosto, cioè in un momento di blocco completo dei trasporti. Per noi è di fondamentale importanza che questo trasporto avvenga con tempestività verso gli zuccherifici, coprendo anche distanze notevoli. Solo in questo modo è possibile compensare la scarsità della produzione rispetto alla potenzialità dell'industria di trasformazione. Tali caratteristiche sono del tutto peculiari, perciò richiedono particolare considerazione.

Lo stesso discorso potrebbe essere fatto per i pomodori, prodotto quanto mai deperibile che viene a maturazione in un arco di tempo ristretto. Tenendo conto di questa realtà, non dobbiamo limitarci ad affrontare soltanto le problematiche di grande rilevanza ai fini della

sistemazione del settore, ma dobbiamo anche considerare delle realtà particolari. Ecco perchè è necessario permettere all'utenza di partecipare ad un organo consultivo della pubblica amministrazione. Questo è indispensabile per poter adeguare il settore dei trasporti alle realtà ed alle esigenze nuove che emergeranno nel futuro.

Non dobbiamo farci illusioni, soprattutto perchè l'agricoltura ha già un'esperienza di integrazione nei mercati europei che altri settori non possiedono. Vi è però una resistenza ad anticipare soluzioni integrative soprattutto nei settori che sul piano nazionale fino a questo momento sono stati ben caratterizzati. Una simile resistenza è costata moltissimo: infatti un mercato comune impone il superamento di interessi particolari che si oppongono alla sua realizzazione. Presto o tardi, quindi, non vi sarà più modo di resistere.

Tale problema è avvertito nel settore dei trasporti maggiormente rispetto al settore agricolo in quanto gli interessi degli altri paesi sono molto rilevanti in quel campo. In Italia società di trasporto olandesi già lavorano a pieno regime; ci siamo perciò resi conto di quanto un paese della CEE possa influire in un settore che ritenevamo di esclusivo dominio del nostro Paese. Il problema dell'integrazione nel mercato europeo è perciò estremamente importante, anche se esiste una tendenza a sottovalutarlo, cioè a ritenere che le resistenze saranno tali da vincere qualsiasi pressione. Bisogna smetterla con le illusioni e fare i conti con la realtà. È indispensabile adeguare la nostra struttura dei trasporti in vista della scadenza del 1992. Sotto questo profilo consideriamo di grande interesse l'occasione che ci è stata offerta e l'impegno che la Commissione ed il suo Presidente assicurano.

PRESIDENTE. Quale aliquota di merci agricole vanno all'estero attraverso le varie modalità?

BASSANELLI. Le posso dare una risposta indicativa. La percentuale di prodotti agricoli trasportati in aereo è prossima allo zero. Il sistema dell'Alitalia al riguardo è quello di caricare la merce solo se vi è disponibilità, lasciandola in aeroporto in caso contrario. Noi avremmo bisogno di un servizio aereo per i fiori, ma non possiamo permettere che rimangano nei depositi. Proprio per l'importanza che per noi ha il comparto del trasporto aereo, ci siamo permessi di suggerire un *pool* di compagnie aeree europee limitato nel tempo che consenta di avviare l'Alitalia a questa forma di trasporto. Ovviamente, vi sono state delle resistenze.

La modalità di trasporto principale resta quella su strada. Sempre in connessione alla deperibilità dei prodotti, una nostra esigenza fondamentale è quella di avere percorrenze e tempi calcolati almeno in parte in modo esatto. Una delle difficoltà che incontriamo rispetto alla concorrenza straniera è la mancanza di regolarità che si registra invece per il trasporto su strada in altri paesi; ciò consente, ad esempio, agli operatori tedeschi di far trovare alla porta delle nostre industrie le autobotti di latte grazie alla possibilità di calcolare con precisione i tempi di percorrenza. D'altro canto, una simile precisione può essere assicurata soltanto con il trasporto su strada.

Siamo esportatori soprattutto di frutta e di ortaggi, prodotti fortemente deperibili che però costituiscono il nerbo della voce attiva della nostra bilancia commerciale. Si tratta di merce che viene trasportata su strada, mai per ferrovia.

PRESIDENTE. È stato istituito un orario ferroviario anche per il trasporto delle merci; non è sufficiente?

BASSANELLI. No, perchè per il settore agricolo la puntualità è una condizione essenziale non soltanto perchè la merce è deperibile ma perchè, laddove riusciamo ad esportare con un certo impegno, dobbiamo essere sicuri che la merce arrivi a destinazione all'ora prevista. La fornitura di prodotto fresco segue determinati calendari e deve assicurare la massima puntualità al distributore. Questi non può restare senza prodotto; dobbiamo quindi lavorare in tempi molto ristretti e precisi.

PRESIDENTE. L'interscambio delle merci agricole, quindi deperibili, tra l'Italia e i paesi esteri avviene prevalentemente su veicoli italiani o stranieri?

BASSANELLI. Avviene interamente su veicoli esteri per quanto riguarda l'importazione. Siamo importatori di grandi quantità di cereali che arrivano su ferrovia o per mare perchè non si tratta di merci deperibili. Siamo importatori di latte che arriva per mezzo di autobotti dei paesi esportatori. Siamo importatori di carne che arriva con trasporti refrigerati dei paesi esportatori. Siamo importatori di bestiame in piedi che arriva sia per ferrovia che per trasporto su strada, a seconda delle condizioni.

PRESIDENTE. Il trasporto di prodotti che noi esportiamo avviene sulla base di una regola analoga, cioè su veicoli italiani?

BASSANELLI. Sì, ed è proprio per questo che abbiamo bisogno di assicurare la consegna all'ora stabilita. Le strozzature che non riusciamo a superare nelle nostre esportazioni di ortaggi e di frutta sono dovute proprio a problemi legati al trasporto. È indispensabile poter assicurare una garanzia sufficiente che il prodotto richiesto secondo contratti di lunga scadenza venga consegnato nei termini, anche perchè questi prodotti vengono venduti sulla base di calendari specifici che riguardano di volta in volta il primaticcio, il normale, il tardivo.

PRESIDENTE. Il fermo domenicale imposto da motivi di sicurezza nella circolazione comporta dei danni?

BASSANELLI. Comporta notevoli conseguenze che forse in alcuni casi vengono un po' enfatizzate; si tratta, comunque, di una costrizione che limita l'agricoltore nelle sue possibilità di muoversi e di vendere. Bisognerebbe assicurare, per quanto possibile, la consegna puntuale delle merci deperibili che non possono attendere, anche in considerazione dell'andamento delle condizioni stagionali.

MUSCINELLI. Per quanto riguarda la documentazione richiesta dal Presidente, mi impegno, tramite la nostra Associazione, a farla pervenire al più presto alla Commissione. Con riferimento al divieto di circolazione nei giorni festivi, vorrei sottolineare che si tratta di un grave problema per il commercio, soprattutto per quanto riguarda la grande distribuzione nel momento in cui deve rifornire i punti vendita, in modo particolare quelli delle località turistiche. Ciò anche perchè normalmente i rifornimenti di derrate deperibili avvengono congiuntamente a quelli di derrate non deperibili. Questa commistione comporta inevitabilmente grandi difficoltà di approvvigionamento in presenza di simili divieti. Ad ogni modo abbiamo instaurato un rapporto con il Ministero dei lavori pubblici, che si è dichiarato pienamente disponibile ad approfondire una nostra proposta tendente a creare la possibilità di utilizzare dei percorsi alternativi a quelli che normalmente vengono usati. È questo un problema molto complesso da affrontare sul piano generale in quanto vi sono esigenze più che altro di carattere locale. Ad ogni modo, contrariamente a quanto è avvenuto prima e malgrado le inframettanze di fantomatiche associazioni degli utenti dell'autostrada, si è instaurato con il Ministero dei lavori pubblici un rapporto di collaborazione che ritengo contribuirà molto a risolvere tali problemi.

BISSO. Vorrei solo una precisazione: lei ha parlato di adeguamenti. Vorrebbe esplicitare concretamente il suo pensiero?

BASSANELLI. Si parlava di adeguamento della tariffa obbligatoria entro questo periodo. Noi riteniamo che la soluzione migliore sia quella dello smobilizzo.

Per quello che riguardo l'albo, esso oggi ha delle funzioni precise.

BISSO. Lei ha detto che tutta una serie di materie che si importano (latte, carne, eccetera) vengono trasportate con mezzi appartenenti ai paesi da cui compriamo tali merci, mentre le esportazioni di derrate alimentari quali agrumi, verdure, ortaggi, eccetera, le effettuiamo con i nostri mezzi.

Stando così le cose le domando: c'è un tacito accordo di reciprocità tra i vari paesi, nel senso che ognuno trasporta le sue merci?

Passo ora ad una seconda domanda. Si è detto che si verificano casi in cui un mezzo che ha trasportato della merce da un paese «X» in Italia, al ritorno trasporta merci provenienti dall'Italia nel proprio paese. Si ha, quindi, un trasporto a pieno carico sia all'andata che al ritorno. È vero tutto questo?

BASSANELLI. C'è una differenziazione fondamentale fra ciò che esportiamo e ciò che importiamo. Importiamo soprattutto cereali (trasportati tramite ferrovia e via mare), latte, carne e petrolio; queste sono le principali voci che fanno salire il nostro debito con l'estero. Le nostre esportazioni, invece, riguardano gli ortaggi, la frutta e il vino, cioè settori tra loro ben distinti e che hanno poco in comune come condizione di trasporto.

Quindi, se si possono realizzare combinazioni, esse si possono verificare solo per altri tipi di prodotti. Nel nostro caso, quindi, non c'è una possibile reciprocità.

PRESIDENTE. Ringrazio a nome della Commissione il dottor Giovanni Luppi e il dottor Roberto Muscinelli per la Confcommercio, nonché l'avvocato Ernesto Bassanelli e il dottor Fabio Tracagni per la Confagricoltura, e dichiaro conclusa l'audizione.

Il dottor Giovanni Luppi, il dottor Roberto Muscinelli, l'avvocato Ernesto Bassanelli e il dottor Fabio Tracagni vengono congedati.

Vengono quindi introdotti l'ingegner Giuseppe Batini e l'ingegner Cialdini.

Audizione dell'ingegner Giuseppe Batini e dell'ingegner Cialdini per l'Ispettorato generale della circolazione e del traffico

PRESIDENTE. Rivolgo all'ingegner Batini e all'ingegner Cialdini un vivo ringraziamento per aver accettato l'invito a partecipare ai nostri lavori.

Il tema assegnatovi, in questa indagine conoscitiva che noi stiamo svolgendo sul trasporto merci in vista del 1992 e quindi sulla regolamentazione di questo complesso fenomeno, è limitato all'incidentalità, ai modi di rilievo e a tutto ciò che l'Ispettorato generale della circolazione e del traffico può dirci in materia sulla base delle statistiche che avete riportato nella vostra ampia documentazione. Ci interessa cioè tutto ciò che pensate possa essere fatto per migliorare il traffico delle merci.

Voi vi occupate soltanto del trasporto merci su gomma, ovviamente, perchè la vostra competenza è sulle strade, anche se tale questione è controversa perchè il Ministero dei trasporti vorrebbe competere con voi in merito alla competenza sulla sicurezza.

BATINI. Per quanto riguarda l'incidentalità, effettivamente sono state emanate di recente delle norme che hanno aumentato le sanzioni per le infrazioni ai limiti di velocità e per le altre infrazioni nel trasporto merci. Dal raffronto, che vi ho inviato in dettaglio, con la incidentalità negli anni precedenti all'emanazione delle norme (abbiamo i dati di un solo anno, il 1987, perchè solo a partire da questo anno le norme sono state rese operanti) si è registrato un calo della incidentalità nell'ambito del trasporto merci.

Quali sono le azioni che il Ministero dei lavori pubblici, per legge, per effetto delle norme contenute nel codice della strada, può intraprendere per ridurre questa incidentalità?

Una prima azione riguarda il calendario dei divieti nei giorni festivi. Per effetto dell'emanazione di questo calendario si limita la circolazione dei mezzi pesanti nei giorni in cui il traffico è particolarmente vivace, nutrito ed intenso. Naturalmente tale calendario viene emanato tenendo conto sia delle proposte dei vari Ministeri interessati (trasporti,

agricoltura e foreste, industria), sia di altri organismi come l'ACI e l'AISCAT - l'associazione che raccoglie le varie concessionarie delle autostrade - sia anche dei trasportatori.

Abbiamo, infatti, istituzionalizzato al Ministero dei lavori pubblici il confronto fra le varie componenti interessate all'emanazione del calendario.

Siamo stati anche oggetto di attenzione da parte del TAR che ha annullato alcune norme contenute nel calendario dei divieti festivi. Vedremo cosa si verificherà per il prossimo anno, ma per il 1988 abbiamo finalmente emanato un calendario che, al momento, non ha creato grosse difficoltà e rilievi, soprattutto da parte dei trasportatori. Tale calendario tiene conto - come dicevo - sia della sentenza del TAR, sia di esigenze che sono contrastanti fra loro. Infatti, vi sono le esigenze degli enti concessionari delle strade, dell'ACI, dell'AISCAT e della stessa ANAS che vorrebbero ottenere una maggiore limitazione e quindi aumentare i giorni di divieto. Tali esigenze devono essere articolate e viste anche in relazione alle esigenze dei trasportatori, in quanto il calendario indubbiamente penalizza il trasporto merci. Questa penalizzazione è però vista in funzione di quella che è la maggiore sicurezza dei mezzi di trasporto normale quando circolano durante i periodi di intenso traffico.

Abbiamo condotto, anche su richiesta della Commissione lavori pubblici, un raffronto tra i vari calendari vigenti nell'ambito della Comunità europea, anche in previsione - nel 1992 - di arrivare alla formulazione di un calendario comune. Da questo raffronto è emerso che l'Italia è indubbiamente la nazione più sensibile perchè in Italia il trasporto su strada assorbe circa l'80 per cento delle merci trasportate rispetto agli altri paesi europei in cui le modalità di trasporto sono equamente ripartite, con un terzo su strada, un terzo su rotaia ed un terzo per vie d'acqua. Quindi, dall'emanazione di un calendario dei divieti festivi uguale per tutti i Paesi della Comunità europea che non tenga conto delle esigenze particolari del nostro Paese indubbiamente il trasporto merci si vedrebbe fortemente penalizzato proprio per l'alta percentuale di trasporto su strada di cui parlo.

Quali sono le nostre esigenze? Esse sono causate innanzitutto da una particolare conformazione del nostro Paese, per il fatto che i confini sono tutti al Nord, per cui vi è la necessità, durante gli esodi festivi e nei periodi di ferie, per gli abitanti del Sud di percorrere tutta la penisola per andare all'estero. Allo stesso modo, le località di vacanza sono spesso al Sud e quindi vi è un enorme movimento tra Nord e Sud da parte degli stranieri. Vi è, inoltre, una forte concentrazione dei periodi di ferie in Italia, che comporta anch'essa un aumento del traffico in particolari periodi. Penso quindi che sarebbe auspicabile l'armonizzazione dei vari calendari in vista del 1992. Occorre anche considerare che il calendario italiano ha particolarità che gli altri non hanno, come ad esempio la previsione di lunghi ponti. Dall'esame del calendario esistente, si può rilevare che vi sono periodi ben precisi in cui si è dovuto prevedere un divieto di circolazione esteso a molti giorni consecutivi. Ad esempio, per quanto riguarda la prima settimana del mese di agosto, ci si è visti costretti a vietare il traffico ai mezzi pesanti dalle ore 16,00 del venerdì alle ore 24,00 della domenica. È chiaro, quindi, che il trasporto delle

merci, soprattutto di quelle deperibili, si vede penalizzato da queste particolarità del calendario italiano. Del resto, abbiamo un margine di manovra piuttosto ridotto perchè la giustizia amministrativa con le sue sentenze ci ha consigliato di non insistere sulla strada della concessione di deroghe per particolari tipi di merci trasportate. Avevamo tentato di venire incontro ai trasportatori in modo da penalizzare meno di altre le merci fresche, ma il TAR non è stato d'accordo sostenendo il concetto, del resto da condividere, secondo il quale la sicurezza deve avere la priorità rispetto a tutte le altre esigenze.

Un'altra azione che porta avanti il Ministero dei lavori pubblici è quella della regolamentazione del trasporto delle merci pericolose ai fini della sicurezza e della riduzione dell'incidentalità. Il calendario dei divieti festivi prevede anche qui limitazioni quando vi sia sentore di particolare concentrazione di traffico; quindi durante tutto il periodo festivo si prevedono limitazioni per quanto riguarda il trasporto delle merci pericolose.

Altro momento (sul quale forse l'ingegner Cialdini potrà essere più preciso) è invece rappresentato dal trasporto con carichi eccezionali. Anche per questo abbiamo una normativa che è stata oggetto di un lungo travaglio, quindi di molti incontri con le categorie interessate, in quanto non si trattava di fare un calendario annuale che va di anno in anno, ma dell'emanazione da parte del Ministero dei lavori pubblici di una serie di decreti che avrebbe avuto valore per lungo tempo. Vi è stata quindi tutta una preparazione e finalmente per il 1988 sono stati emanati i decreti; devo dire che dall'emanazione ad oggi non vi sono state grosse lamentele da parte della categoria interessata. Anzi, l'ingegner Cialdini è venuto a conoscenza del fatto che da parte dei trasportatori si sta cercando di modificare il trasporto in modo da adeguarsi alle prescrizioni dei decreti a suo tempo emanati.

I dati che abbiamo esaminato e vi abbiamo sottoposto si riferiscono ad una esperienza che è ancorà piuttosto recente, in quanto riguardano soltanto il 1984, anno sul quale possiamo compiere alcune valutazioni. Da questo esame vediamo che nel settore del trasporto delle merci, per quanto riguarda l'incidentalità in cui sia coinvolto un mezzo pesante, vi è una certa diminuzione. Sarà, naturalmente, nostro compito seguire il fenomeno anche negli anni successivi per vedere se questa tendenza favorevole effettivamente continua e se ci sarà successivamente bisogno di correttivi legislativi in modo da poter arrivare ad una minore incidentalità per quanto riguarda i mezzi pesanti.

PRESIDENTE. Ringrazio l'ingegner Batini per la sua esposizione.

I senatori che intendono porre quesiti ai rappresentanti dell'Ispettorato generale della circolazione e del traffico hanno facoltà di parlare.

Comincerò io col fare alcune domande molto brevi. La prima riguarda la segnaletica, che è sotto la vostra sorveglianza e direttiva, ed è la seguente: la segnaletica italiana è completamente consona alla segnaletica europea?

BATINI. La recentissima legge n. 111 del 1988, meglio nota come «legge sulla patente europea» o «sulle cinture di sicurezza», all'articolo 18 - credo - prevede una modifica dell'attuale codice della strada

dall'articolo 25 all'articolo 159, demandando al Ministero dei lavori pubblici il compito di uniformare la segnaletica nazionale a quella europea. Anche in questo campo vi assicuro che stiamo operando. Ho proposto al Ministro dei lavori pubblici di istituire un comitato che definisca le proposte per la emanazione di un decreto di competenza e per rendere adeguata la segnaletica italiana a quella europea. Devo dire, però, che da un esame preliminare che abbiamo fatto da tempo risulta che non vi sono grosse discordanze fra la segnaletica italiana e quella europea. Con il decreto sarà forse anche il caso di recepire alcuni segnali che attualmente la prassi o la sperimentazione, che ogni tanto concediamo agli enti proprietari di strade, hanno introdotto ormai nell'uso comune. Si tratta di segnali sperimentali che seguiamo con una certa attenzione per vedere se in conseguenza della loro introduzione vi sia o meno una diminuzione della incidentalità.

Una volta acquisita la sicurezza che i segnali non diano luogo a momenti di incertezza che inducono in definitiva all'incidentalità (anzi devo osservare che questi segnali in via sperimentale sono adottati dopo essere stati accuratamente studiati e quindi in modo da eliminare titubanze e incertezze che possono essere indotte nell'utente della strada), forse introdurremo alcuni di questi segnali in via definitiva. Comunque ritengo che in tempi brevi anche noi ci adegueremo alla normativa europea e questo - come ho già detto - in forza della legge n. 111 del 1988 che ce ne dà mandato.

PRESIDENTE. Vorrei porre un'altra domanda, che sarebbe da rivolgere più propriamente all'ISTAT, ma voi in questo momento ne fate le veci: è stato rilevato che il triste computo dei morti per la incidentalità stradale non corrisponde alla realtà perchè vengono calcolati morti per incidenti quelli che decedono entro 7 giorni dall'incidente stesso mentre occorrerebbe un lasso di tempo più ampio. Voi state studiando dei criteri uniformi di valutazione per il calcolo della mortalità, anche in rapporto agli altri paesi europei?

BATINI. Abbiamo partecipato ad alcune riunioni in sede OCSE ed il discorso è stato affrontato. Dovremo arrivare, in tempi brevissimi - ma in questo caso la brevità non è assoluta ma relativa al fatto che si devono mettere d'accordo molte nazioni - ad una statistica, ad una banca dati europea per quanto riguarda l'incidentalità. Si sta studiando quale sia il metodo preferibile; ci sono attualmente dei programmi che sono già stati preparati da varie nazioni europee, e si sta esaminando il programma che meglio si addice ad una banca dati. In questa occasione, proprio per rendere comparabili i dati tra le varie nazioni, stiamo discutendo per aumentare il periodo che attualmente la legislazione italiana prevede in 7-8 giorni e portarlo, invece, a 20-30 giorni, come è attualmente in altri paesi della Comunità europea. Speriamo presto di potere arrivare ad aumentare il numero dei giorni in modo da rendere comparabili questi dati. Il fine, poi, sarà quello di arrivare ad una normativa europea comunitaria.

PRESIDENTE. Io sono stato relatore di un decreto-legge, che è poi stato convertito nella legge n. 132 del 1987, e in quelle giornate

infuocate di polemiche in cui i TIR risultavano sul banco degli imputati tutti i giorni, ad opera della stampa, consultai i dati di una Gazzetta Ufficiale della Comunità europea riguardanti la sinistrosità stradale per il trasporto merci. Ora ho perso questi dati e mi interesserebbe riaverli aggiornati. Si tratta di dati che si riferivano al periodo precedente all'ingresso nella Comunità europea della Spagna e del Portogallo, dai quali risultava, con mia grande meraviglia, che nella statistica della sinistrosità offerta dal trasporto merci l'Italia era all'ultimo posto con cifre di gran lunga inferiori a quelle della Gran Bretagna, della Irlanda, della Grecia in cui si registrava una maggiore incidentalità rispetto al nostro Paese. Mancavano, ripeto, i dati relativi alla Spagna e al Portogallo che non erano ancora entrati a far parte della Comunità europea.

Vi sarei grato se poteste svolgere una ricerca in materia e se ce la poteste inviare, possibilmente aggiornata.

Vorrei porre un'ultima domanda: mi sembra acclarato - in merito ho letto uno studio di esperti docenti universitari - che la manutenzione stradale è una delle cause non ultime di incidentalità - anche se poi questa si fa risalire sempre alla condotta umana - e vidi allora che nel bilancio dell'ANAS la quota per la manutenzione stradale era assolutamente irrisoria rispetto alle quote destinate agli investimenti. Del resto basta percorrere le strade statali per rendersi conto dello stato piuttosto insufficiente della manutenzione rispetto alle autostrade. Il Ministero dei lavori pubblici, che è l'organo vigilante che sovrintende all'ANAS, si ripropone di riportare le quote da destinare alla manutenzione delle strade su cifre più accettabili per una ordinaria manutenzione della vastissima rete stradale? si sta facendo qualcosa nei bilanci di questi anni? Vorrei, inoltre, sapere se avete dei dati in merito e se potete inviarceli.

BATINI. Possiamo farvi avere i dati; l'Azienda autonoma delle strade, proprio perchè autonoma, ha i suoi bilanci.

CIALDINI. L'obiettivo è quello di arrivare al 15 per cento delle spese di manutenzione rispetto a quelle di investimento; potremo essere più precisi e mandarvi i dati degli ultimi anni.

La viabilità delle strade provinciali è peggiorata in quanto prima era di competenza della Direzione generale della viabilità presso il Ministero dei lavori pubblici ed il finanziamento veniva assicurato dando ogni anno un *tot* a chilometro per la manutenzione ed il miglioramento della viabilità, ma con il passaggio delle competenze in via amministrativa alle Regioni, queste ultime non hanno più assicurato con continuità questo tipo di finanziamento. La finanziaria di quest'anno ha finalmente introdotto la possibilità per tutte le amministrazioni provinciali di ricorrere a contributi speciali, mandando poi i progetti all'approvazione del Ministero dei lavori pubblici.

Per quanto riguarda gli incidenti, è vero che una buona parte di essi avviene per colpa dell'uomo, tuttavia spesso incidono anche la conformazione del tracciato e la visibilità che permettono o meno di individuare il pericolo. È chiaro che una buona norma è quella di andare più piano, di rispettare il segnale di velocità che l'ente

proprietario, per cautelarsi, ha posto; tuttavia si tratta solo di una cautela: in effetti la corretta progettazione con i finanziamenti disponibili deve evitare la presenza di «trabocchetti». Le campagne pubblicitarie hanno uno scopo se sono affiancate da provvedimenti legislativi volti sia a migliorare le strade, sia a punire maggiormente chi non ottempera alle norme.

Vorrei aggiungere una cosa in merito agli incidenti: l'ISTAT pubblica, anche se con notevole ritardo, il numero complessivo dei morti non più con riferimento all'ottavo giorno ma anche per i giorni successivi. Tuttavia ci vogliono anni per conoscere i dati precisi perchè magari il ferito è stato portato in un altro ospedale, ha subito diversi spostamenti per cui la cartella e la scheda di rilevamento che la Polizia stradale o gli altri organi di polizia avevano compilato segue altre strade. Tuttavia per la mortalità, in base ai dati ricavati direttamente dagli ospedali, risulta, anno per anno, che la variazione grosso modo è di un 20 per cento.

Quindi, la stima di 7.000 morti tende inesorabilmente a mostrarsi poco veritiera: infatti, se si seguono attentamente le dinamiche degli incidenti, si può parlare di 10.000 morti. Si deve seguire il destino dei feriti fino in fondo; le tecniche di rianimazione sono migliorate rispetto al passato, quindi possono tenere in vita un soggetto più a lungo. Se però questo soggetto muore, non può non essere ricompreso nelle cifre stimate.

BATINI. Dobbiamo tenere conto non solo della mortalità, ma anche dell'invalità permanente. Questo è un altro aspetto estremamente rilevante.

VISCONTI. Per quanto riguarda il trasporto di merci pericolose, a suo giudizio qual è il sistema di trasporto oggettivamente più a basso rischio? Vi sono dei piani di emergenza per far fronte a disastri che possono verificarsi su strada?

CIALDINI. In effetti il Ministro dei lavori pubblici nel 1979-1980, a seguito di un grave incidente causato da un'autocisterna che si era rovesciata su un campeggio provocando un disastro, comprese che era necessario fare qualcosa. Emerse l'esigenza di agire non tanto per regolamentare il mezzo di trasporto (esiste una regolamentazione basata su norme comunitarie che stabilisce l'idoneità del mezzo al trasporto), ma per regolamentare la circolazione dei diversi mezzi. Il Ministero aveva compiuto uno studio dettagliato del problema, ma purtroppo anche in questo caso - dobbiamo dirlo apertamente - i conflitti di competenza con il Ministero dei trasporti non ci hanno consentito di rendere operative proposte che prevedevano delle norme precise. Queste norme attribuivano un grado di pericolosità ai diversi tipi e quantità di merci trasportate, prevedendo altresì dei limiti di velocità, scorte di polizia e particolari libretti di istruzione da tenere a bordo del mezzo e da consultare in caso di incidente o in caso di condizioni atmosferiche diverse dal previsto. Purtroppo queste proposte non hanno avuto attuazione.

Per quanto riguarda il limite del peso massimo autorizzato dei veicoli, debbo dire che si sono verificati ancora dei conflitti con il Ministero dei trasporti in ordine al peso ed alla dimensione dei veicoli. Non siamo contrari ad aumentare il limite del peso massimo autorizzato dei veicoli anche perchè, in linea di principio, se si riuscisse a portare più peso si diminuirebbe il numero dei viaggi e conseguentemente il traffico sulle strade. Proprio in questi giorni la Comunità europea sta tentando di integrare dettagliatamente il regolamento 85, riferito appunto al peso ed alla dimensione dei veicoli. Questo regolamento lascia spazi troppo ampi, soprattutto per quanto riguarda i veicoli a quattro assi poichè la CEE ancora non ha deciso il limite massimo di peso per essi.

In vista del 1992, la Comunità europea si preoccupa di riempire i vuoti normativi ed ha avanzato delle proposte. In base a queste proposte noi abbiamo assunto una posizione precisa: intendiamo verificare dettagliatamente le conseguenze che tali decisioni avranno. Siamo perciò in grado di affermare che il peso dei veicoli può essere aumentato, ma soltanto a determinate condizioni. Ad esempio, si possono adottare ruote gemellate al posto delle due ruote normali od usare dei tipi particolari di gomme.

D'intesa con l'ANAS e con le società autostradali abbiamo determinato il coefficiente di usura che i vari tipi di assi arrecano alla strada. In sede comunitaria, proprio in riferimento a questi dati, si è proposto di portare a 30 tonnellate o addirittura a 32 tonnellate il limite massimo di peso per i veicoli a quattro assi. Ciò è possibile soltanto a determinate condizioni. Se la Comunità non stabilirà queste condizioni, dovremo provvedere noi e saremo costretti ad affermare che non è possibile superare il limite massimo di 26 tonnellate. Infatti, se si usa un determinato tipo di gomme, se non si rispettano determinate distanze tra gli assi, l'usura causata dal trasporto di 26 tonnellate di peso sarà superiore a quella causata dal trasporto di 30 tonnellate. Le prove scientifiche dimostrano questo dato. Analogamente si è proceduto per la determinazione della lunghezza massima degli autoarticolati, dove c'è una proposta CEE di portarla a 16,5 metri. Anche in questo caso si sono esaminati i riflessi della circolazione di tali veicoli soprattutto in curva e si è arrivati alla determinazione che tale valore non è accettabile in quanto su gran parte della rete ed anche sulla rete autostradale (negli svincoli) l'ingombro degli autoarticolati da 16,5 metri è superiore alla larghezza delle corsie.

BISSO. Quanti sono i feriti a causa di incidenti stradali in un anno?

BATINI. Le stime parlano di circa 200.000 feriti ogni anno. Troppo spesso si fa riferimento soltanto ai morti e non si considera il dato estremamente allarmante dei feriti.

Già l'ingegner Cialdini ha accennato alla possibilità di avviare una campagna di propaganda per la sicurezza stradale. Debbo però fare presente che con i fondi a nostra disposizione non siamo in grado di attivare una campagna di stampa adeguata. Tenteremo di fare qualcosa, ma la nostra azione è limitata dal fatto che i fondi stanziati in bilancio

per l'Ispettorato generale della circolazione e traffico non sono aumentati rispetto alle somme previste per il 1959. Tutto è fermo al momento dell'emanazione del codice della strada. Non posso non sottolineare questo aspetto.

Auspico che nel corso della discussione delle leggi finanziarie che saranno approvate dal Parlamento sia possibile rivedere questi stanziamenti, che ormai hanno un carattere esclusivamente simbolico. Con essi - voglio ripeterlo ancora una volta - non è possibile attivare una campagna di stampa adeguata per la sicurezza stradale, che forse ci permetterebbe di incidere in modo rilevante sul comportamento dell'utente.

BISSO. Avete calcolato il costo sociale derivante dalla incidentalità?

BATINI. Il costo di questi incidenti ammonta a circa 6 miliardi l'anno in base ad una stima effettuata nel 1986. Nello stesso tempo risultano diminuiti i proventi derivanti dalle contravvenzioni. Nel 1969 questi proventi statali (cioè riscossi da un organo di polizia di Stato) ammontavano a circa 4.000 miliardi. I proventi incamerati direttamente dallo Stato erano identificabili in 40 miliardi.

CIALDINI. Con le cosiddette «supermulte» avevamo tentato di risolvere il problema. È necessario che una parte consistente dei proventi derivanti dalle contravvenzioni sia destinata all'Ispettorato generale della circolazione e del traffico.

BATINI. In questo modo potranno essere migliorate le infrastrutture.

PRESIDENTE. È necessario impegnarsi affinché questi proventi siano destinati a tutti i diversi organi che si occupano della sicurezza stradale.

Ringrazio a nome della Commissione l'ingegner Batini e l'ingegner Cialdini per i loro chiarimenti, e dichiaro conclusa l'audizione.

I lavori terminano alle ore 13,10.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il Consigliere parlamentare preposto all'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici

DOTT. ETTORE LAURENZANO