



SAPIENZA
UNIVERSITÀ DI ROMA



italiadecide



SCUOLA per le
POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Alessandra Ventriglia*

Il diritto alla mobilità tra efficienza ed economicità

A.A. 2017-2018

*Facoltà di Giurisprudenza – Università di Roma “Sapienza”

Sommario

1. Considerazioni sul Corso 2018; In particolare: il diritto alla mobilità sostenibile. Un focus sulle problematiche attuali - 2. Il diritto alla mobilità fra vari interessi in gioco - 3. Gli obiettivi e le proposte

Abstract

Il mio lavoro è rivolto al problema della connessione del territorio e delle difficoltà che molto spesso il cittadino affronta nel riconoscersi in una collettività e in un territorio che non sente “all’altezza” delle proprie aspettative. L’aspetto che oggi diviene importantissimo è quello di ristabilire una connessione fra i luoghi che possa ridare vita e dinamicità all’Italia in modo da affrontare le difficoltà che sopportano gli studenti e i lavoratori fuori sede nel raggiungere le grandi città. Questo tema incrocia quello della tutela dei diritti fondamentali dell’istruzione e del lavoro, costituzionalmente garantiti, ma che, in determinate realtà, non trovano effettiva tutela. Questi diritti presentano degli intrecci con il diritto alla mobilità, sancito dalla Costituzione italiana all’articolo 16 e nella Carta dei diritti dell’Unione europea. Il diritto alla mobilità è tuttavia un diritto limitato in quanto deve misurarsi con le esigenze di “sanità e sicurezza”, nonché con altri diritti costituzionalmente garantiti, quali ad esempio la tutela dell’ambiente e il diritto alla salute. Oggi il maggior limite in cui incappa la tutela di questo diritto è rappresentato dai vincoli di bilancio e dall’importanza centrale che assume il principio di economicità. La legge italiana e la giurisprudenza giudicano questi limiti prevalenti rispetto alla libertà di circolazione, e tuttavia, ancora oggi, il sistema dei trasporti in Italia non è adeguato ad una reale salvaguardia degli stessi.

1. Considerazioni sul Corso 2018; In particolare: il trasporto ferroviario. Un focus sulle problematiche attuali

Il nostro lavoro è partito dalla definizione delle piattaforme territoriali e cioè di aree molto più ampie rispetto alla città e che, oggi, divengono oggetto di pianificazione, progettazione e innovazione. La vita e le dinamiche sociali non si esauriscono all’interno dei confini urbani ma coprono zone illimitate e ogni infrastruttura, soprattutto di mobilità, innesca una serie di conseguenze ed effetti ad ampio raggio. La necessità di tener presenti le connessioni che si innestano tra diverse macro-aree è fondamentale per comprendere il fenomeno oggetto di questa relazione: mi riferisco agli importanti flussi di studenti e lavoratori fuori sede che continuamente viaggiano al fine di costruire il proprio futuro. Le aspettative e le speranze che mobilitano tale fenomeno vedono però spesso prevalere un diverso sentimento, quello del rancore, risultato proprio del blocco della mobilità sociale. D’altra parte, compito dello Stato è quello di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l’eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e

l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese; in relazione a questi aspetti, la mobilità svolge un ruolo fondamentale. A questo proposito, l'Ing. Costa ci ha detto: *“Una città, la città moderna, è un nodo la cui funzionalità è vincolata dalle infrastrutture che si può permettere”* e, *“riconnettere l'interno per connettere l'esterno”* sembra essere, oggi, per l'Italia un fondamentale motivo di impegno. In tema di mobilità, mi sembra che lo Stato, e più in generale le amministrazioni, stentino a portare avanti questo compito

La politica infrastrutturale deve puntare sulle aree urbane al fine di migliorare l'accessibilità e la mobilità interna, andando a riempire quel gap che le grandi aree urbane italiane registrano rispetto alle principali città europee in termini di qualità dell'aria, congestione, qualità della mobilità e di fruibilità dei trasporti.

Uno dei problemi emersi durante il corso, e che ha diretta incidenza sul tema in esame, riguarda i divari territoriali. Il Dott. Barca ha parlato della faglia città-campagna, soprattutto al Sud. In questo senso sembra assolutamente fondamentale instaurare una connessione maggiore tra piccoli centri e le grandi città. Attraverso il dialogo con tre modelli di città abbiamo compreso che i problemi ci sono ma possono essere risolti. Genova e Firenze ci sono state presentate come un modello estremamente positivo di quanto sia necessario operare all'interno della città guardano, però, al di là dei confini attraverso gli strumenti dell'innovazione, della tecnologia, dell'intermodalità e con una particolare attenzione alla sostenibilità ambientale. Nelle Regioni meridionali è necessario destare gli animi delle amministrazioni ma anche degli stessi cittadini che molto spesso rimangono in una situazione di mero rassegnamento alla realtà presente. In relazione a questa tematica, sono significative le parole dell'Assessore del Comune di Catania, Michele Giorgianni, il quale, presentandoci il quadro generale della Regione siciliana, ci ha detto che, negli ultimi anni, sono stati proprio i fenomeni negativi ad aver svegliato la parte migliore della Regione.

Infine, un ulteriore problema riguarda l'influenza che il colore politico di una amministrazione ha nel campo della progettazione e delle pianificazione infrastrutturali. Non c'è dubbio che le scelte di avviare o meno un progetto e delle modalità per realizzarlo siano (anche) di carattere politico e dipendano dagli obiettivi di cui un certo partito si fa portavoce. Tuttavia, è necessario assicurare stabilità a progetti di lungo termine al fine di evitare uno spreco di risorse. Bisognerebbe che il sentimento che

muove le decisioni politiche sia quello di dimostrare di poter fare qualcosa che prima non si è riusciti a fare. Una sana concorrenza e ambizione potrebbero, in questo senso, essere di aiuto.

2. Il diritto alla mobilità fra vari interessi in gioco

Da questo quadro generale è emersa la necessità di incentivare un sistema di mobilità che sia il più possibile compatibile con l'ambiente, in modo da avere città vivibili e sostenibili e, da questo punto di vista, la c.d. "cura del ferro" sembra essere un obiettivo primario per lo Stato. Tuttavia, in molti casi, soprattutto nel Sud Italia, le scelte in tema di mobilità sembrano essere assai divergenti da questo obiettivo.

Il Rapporto annuale di Legambiente ci presenta un'Italia a due velocità. Ai grandi successi dell'Alta Velocità maturati in questi anni, l'ampia offerta di treni tra Salerno, Roma, Firenze, Bologna, Milano, Torino, si affianca una situazione del trasporto regionale che rimane difficile, anche per via della riduzione dei treni Intercity e dei collegamenti a lunga percorrenza (-15,5 dal 2010 al 2016) con un calo del 40% dei passeggeri e la diminuzione dei collegamenti regionali (-6,5% dal 2010 al 2016). In alcuni casi c'è il peggioramento del servizio con disagi e disservizi come accade sulla Roma-Lido di Ostia, linea suburbana gestita da Atac, dove si è registrata una riduzione del 45% dei passeggeri passati da quasi 100.000 tra studenti e lavoratori negli scorsi anni a 55.000. In questi anni c'è da segnalare inoltre la chiusura di 1.323,2 chilometri di linee ferroviarie. Ad esempio in Molise non esiste più un collegamento ferroviario con il mare: sono scomparsi i treni che dal 1882 collegavano Campobasso con l'Adriatico e con Termoli.

Eppure, dove si investe nella cura del ferro il numero dei pendolari cresce e aumenta la voglia di spostarsi in treno, come è accaduto in Lombardia, dove nonostante le difficoltà su alcune linee, si è raggiunta quota 735.000 passeggeri ogni giorno sui treni o in Friuli Venezia Giulia dove si è passati da 13mila a 21.500 i viaggiatori. Tornano a crescere i pendolari anche in Abruzzo (+5,3) e la situazione è positiva anche in Emilia Romagna che tocca quota 205.000. Preoccupa, invece, la situazione complessiva del Meridione. Al sud circolano meno treni: ad esempio le corse dei treni regionali in tutta la Sicilia sono 429 contro le 2.396 della Lombardia. Le ragioni di questa situazione sono nei tagli avvenuti nelle risorse per il trasporto ferroviario ma anche nel gap

infrastrutturale delle città italiane nelle dotazioni di linee metropolitane, tram, ferrovie suburbane rispetto agli altri Paesi europei. Differenze e disuguaglianze nel Paese sono da individuare in alcuni errori compiuti in questi anni nelle politiche dei trasporti e nel modo diverso con cui le diverse Regioni hanno gestito il servizio dopo il trasferimento delle competenze nel 2001. Inoltre i convogli sono vecchi - con una età media nettamente più alta 19,2 anni rispetto ai 13,3 del Nord e a quella nazionale di 16,8 - e sono più lenti.

A questo proposito vorrei richiamare un ulteriore e fondamentale problema che ci è stato lucidamente esposto da Angelo Mautone, Direttore Generale per i sistemi di trasporto, in occasione dell'incontro con la città di Catania, che è quello della scarsa capacità di spesa che connota essenzialmente le Regioni del Sud Italia.

Infine, l'efficienza del trasporto pubblico è condizionata anche dal principio dell'equilibrio di finanza pubblica. Tuttavia ritengo che sia assolutamente necessario un cambio di prospettiva e porre i diritti fondamentali previsti dalla Costituzione come controlimite rispetto alle esigenze del bilancio pubblico. E se questo obiettivo sembra essere, almeno per ora, una utopia, occorre, per lo meno, sostituire il motto dello "spendere meno" in quello dello "spendere meglio".

Occorre un nuovo approccio da parte dei pubblici poteri in grado di determinare un impiego di finanziamenti e interventi in maniera mirata in modo da garantire un servizio efficiente e misurato in base all'effettiva domanda da parte degli utenti. Trattasi, infatti, di "servizi di interesse economico generale" (SIEG) che, secondo la nozione comunitaria, sono attività economiche i cui risultati contribuiscono all'interesse pubblico generale, che non sarebbero svolte dal mercato senza un intervento statale (o sarebbero svolte a condizioni differenti in termini di qualità, sicurezza, accessibilità economica, continuità, parità di trattamento o accesso universale). Al fornitore incombe un obbligo di servizio pubblico (OSP) sulla base di un incarico e di un criterio di interesse generale che assicura che il servizio sia fornito a condizioni che gli consentano di assolvere i propri compiti. In particolar modo è necessario che i servizi minimi, in base a quanto stabilito dalla normativa di riferimento (d. lgs. 442 del 1997) siano qualitativamente e quantitativamente sufficienti a soddisfare la domanda di mobilità dei cittadini. Essi devono essere definiti dalle Regioni tenendo conto: a) dell'integrazione tra le reti di trasporto; b) del pendolarismo scolastico e lavorativo; c) della

fruibilità dei servizi da parte degli utenti per l'accesso ai vari servizi amministrativi, socio-sanitari e culturali; d) delle esigenze di riduzione della congestione e dell'inquinamento. Se quindi, alla luce della rilevanza del principio di economicità, in determinate aree non è possibile garantire un numero elevato di corse e di fermate, è comunque necessario che la Regione sia in grado di effettuare una opportuna perimetrazione del bacino di mobilità, rilevando l'entità delle effettive esigenze della popolazione mediante indagini e/o simulazioni (i.e. matrici origine/destinazione) riferite alla "domanda potenziale", anche nei suoi aspetti socio-economici, comportamentali e demografici, e opportunamente integrata da eventuali indicatori di "domanda effettiva" (i.e. rilievi di frequentazione dei servizi esistenti, dati di traffico). L'appropriata individuazione di ciascun bacino di mobilità da parte del soggetto competente è assolutamente necessaria per la successiva scelta delle diverse modalità/tipologie di sistemi di trasporto da pianificare e implementare in un determinato ambito. Devono essere individuati specifici criteri di carattere "territoriale", "temporale" e "soggettivi/socioeconomici", da utilizzare per identificare all'interno del bacino specifiche aree condizionate da significative situazioni di mobilità di ridotta/rarefatta entità, che richiedono una qualche forma di intervento pubblico compensativa. Deve esservi una procedura rigorosa di individuazione dei bisogni di mobilità deboli e delle forme più efficaci per la loro soddisfazione. In relazione alla "domanda" di mobilità rilevata in un determinato bacino, bisognerebbe definire i criteri fondamentali di orientamento dei soggetti competenti in materia di scelta dei servizi di trasporto da implementare in uno specifico ambito, in funzione delle possibili configurazioni modali e tipologie, per raggiungere gli obiettivi di efficienza, efficacia ed economicità del processo, con particolare riferimento ad adeguati livelli di integrazione dei servizi e di integrazione/differenziazione delle tariffe. Occorrerebbe, poi, definire le modalità di individuazione degli OSP e di calcolo dei costi dei servizi sulla base delle quali sono stabilite le opzioni di relativa copertura finanziaria, individuando in particolare soluzioni atte a minimizzare l'utilizzo di risorse pubbliche compatibili con altri obiettivi di politica pubblica. Infine, in virtù del fatto che gli OSP possono essere coperti oltre che dalle compensazioni anche dalle tariffe, occorre definire i criteri di tipo generale finalizzati a supportare i soggetti competenti nel processo di determinazione del sistema

tariffario dei servizi correlati all'ambito, comprensivo delle possibili integrazioni tra più operatori e delle agevolazioni e/o esenzioni previste per determinate categorie di utenti. L'enfasi sulle grandi opere da realizzare, non accompagnata da un quadro unitario di programmazione e progettazione che ne valutasse l'idoneità a soddisfare i reali fabbisogni espressi, si è tradotta in un sostanziale blocco del sistema. Si è assistito a una proliferazione delle opere individuate come strategiche, il che ha reso impossibile un'efficace prioritizzazione degli interventi, con scarsi risultati in termini di chiusure dei lavori. Si impone pertanto una visione più integrata, che non miri solo a costruire opere nuove, ma valorizzi l'esistente e la sua efficienza. Inoltre, viene dato rilievo anche agli aspetti relativi alla manutenzione delle opere: non solo costruire, quindi, ma anche mantenere il costruito. Cardine di un nuovo paradigma, dunque, è che si guardi alle opere come a strumenti atti a soddisfare una domanda specifica attraverso interventi tra loro coerenti e inseriti in un quadro unitario e il più possibile condiviso.

3. Gli obiettivi e le proposte

Alla luce di quanto emerso, mi sembra necessario soffermarmi su alcuni obiettivi e possibili soluzioni di carattere generale alle criticità che ho voluto sottolineare:

A) Si potrebbero introdurre nello stesso testo costituzionale obblighi più stringenti nei confronti delle amministrazioni in tema di garanzie di efficienza ed accesso al trasporto pubblico.

B) Garantire che il piano regionale del trasporto pubblico locale (Artt. 13 e 14 L.R. 25/1998) ci sia e non rimanga solo su carta. L'obiettivo è di garantire: - la coerenza dell'azione amministrativa tra interventi di breve e quelli di medio e lungo periodo; - il coordinamento di tutti i livelli di pianificazione; - la finalizzazione delle attività agli obiettivi di integrazione modale, abbattimento dell'inquinamento, decongestionamento del traffico ed ottimizzazione della rete. Sembra fondamentale dare attuazione al "procedimento per la definizione della metodologia per l'individuazione degli ambiti di servizio pubblico e delle modalità più efficienti di finanziamento" avviato con delibera 17 giugno 2015, n. 49 ed esplicitato nel paragrafo 2.

C) Indirizzare le risorse che ci sono per rilanciare gli investimenti infrastrutturali. Nel bilancio dello Stato esistono infatti le risorse per un salto di qualità nel servizio ferroviario. Ogni anno, diversi miliardi di euro vengono destinati ai sussidi

all'autotrasporto, dalle tariffe autostradali che continuano a crescere senza controlli per la gestione di opere pubbliche; vi sarebbero, poi, da recuperare investimenti sbagliati in grandi opere e cantieri autostradali e dal bilancio delle Regioni da poter utilizzare per rilanciare il trasporto su ferro. Emerge la necessità di realizzare opere utili e abbandonare l'idea delle c.d. "grandi opere". Le reti infrastrutturali già ci sono ed è necessario migliorarle e rinnovarle, sia alla luce della scarsità del livello del servizio che caratterizza purtroppo moltissime aree territoriali, sia alla luce di rendere la mobilità compatibile con l'ambiente. Ciò comporta l'utilizzo di importanti investimenti a favore del rinnovo dei treni e dell'elettrificazione della rete.

D) Conoscere: sappiamo che in Liguria, dal prossimo anno, verrà utilizzato, da tutte le aziende di trasporto pubblico lo "smart ticket" attraverso il quale sarà possibile sapere effettivamente quali sono i tratti maggiormente percorsi e quelli poco utilizzati in modo da poter intervenire in maniera consapevole e intelligente sulle tratte. In secondo luogo sarà possibile un controllo maggiore del fenomeno dell'evasione fiscale. Ritengo che questo sia un modello di strumento che, se utilizzato da tutte le Regioni e da tutti gli enti locali, possa permettere di conoscere le effettive esigenze del territorio e dei cittadini, in modo da garantire una conoscenza diffusa e, di conseguenza, interventi utili e mirati.

E) Potenziare l'offerta lungo le direttrici nazionali e urbane più importanti, dove è più forte la domanda pendolare e nelle aree del Paese, come al Sud, dove è del tutto inadeguata e rendere appetibile e "smart" il mezzo di trasporto. È necessario, cioè, convincere l'individuo a preferire il mezzo di trasporto pubblico piuttosto che l'auto privata. Per raggiungere tale obiettivo è necessario garantire una piena conoscenza di tutte le informazioni che riguardano il mezzo di trasporto stesso: il percorso, gli orari, la distanza in tempo reale rispetto alla fermata, condizioni del traffico, eventuali interruzioni o deviazioni dal percorso.

F) Rinnovo in tempi brevi del parco rotabile per il trasporto ferroviario regionale: è bene quantificare il fabbisogno del trasporto ferroviario. I dati sul servizio ferroviario rendono evidente la vetustà del materiale rotabile, soprattutto se si considerano le tecnologie sopravvenute negli ultimi anni e l'esigenza di assicurare da un lato un adeguato confort di viaggio, dall'altro il rispetto dei principi di sicurezza e regolarità della marcia del treno. Inoltre, un'elevata età media del parco rotabile ha effetti negativi anche sui costi di manutenzione.

G) Garantire un mercato concorrenziale: così come auspica l'Agcm, ritengo che sia assolutamente necessario che il Parlamento, il Governo e le Regioni prendano in considerazione il modello c.d. "ROSCO" (previsto dal comma 866 dell'articolo 1 della legge n. 208 del 28 dicembre 2015), al fine di consentire lo svolgimento di gare dei servizi ferroviari regionali impedendo che il possesso esclusivo del materiale rotabile possa divenire una barriera che avvantaggi Trenitalia rispetto agli altri potenziali partecipanti. L'assenza di gara è stata considerata anche come uno dei principali ostacoli alla minimizzazione dei sussidi regionali riconosciuti al gestore del servizio e costituisce uno dei principali motivi del deficit di efficienza e qualità dei servizi ferroviari regionali. Tale modello consiste nella creazione di società a capitale pubblico che centralizzino la proprietà del materiale rotabile e poi lo nolegghino di volta in volta ai vincitori delle gare. Si tratta delle cosiddette "rolling stock companies" impiegate con successo nei processi di liberalizzazione del settore ferroviario in Gran Bretagna e nei paesi Scandinavi. La creazione di queste società infatti tende a ridurre in maniera sostanziale le barriere alla partecipazione alle gare e consentirebbe alle Regioni di apprezzare a pieno i benefici derivanti da un confronto concorrenziale ad armi pari tra i partecipanti.

H) incentivare il coinvolgimento di competenze e capitali privati per la realizzazione di infrastrutture da destinare al trasporto locale. In realtà non mancano, in Italia, esempi di realizzazione di metropolitane e tranvie con schemi di partenariato pubblico-privato (PPP). Si pensi, ad esempio, alle linee 4 e 5 della metropolitana di Milano o del "people mover" tra l'aeroporto G. Marconi e la stazione centrale FS di Bologna. Tuttavia, spesso, la strutturazione di operazioni di PPP per la realizzazione di infrastrutture di rete da dedicare alla mobilità collettiva resta un'opzione solo sulla carta. Questa circostanza è riconducibile in primis alle difficoltà di molte Amministrazioni di valutare correttamente i benefici e gli oneri connessi al ricorso a schemi di PPP. Il PPP in generale, e il project finance in particolare, viene troppo spesso considerato come strumento di finanziamento cui fare ricorso per dotare il proprio territorio di un'opera di pubblica utilità senza oneri a carico dell'Amministrazione, piuttosto che come modello per la realizzazione degli interventi il cui scopo è quello di mettere a sistema non solo le risorse ma, soprattutto le migliori competenze pubbliche e private. Affinché ciò sia possibile è necessario in primo luogo definire correttamente i ruoli e allocare i rischi in

capo al soggetto - pubblico o privato - che meglio è in grado di sopportarne l'onere, procedure di riequilibrio e blocco dei progetti. È indispensabile, dunque, che i contratti siano disegnati opportunamente fin dalla fase di scelta dell'impiego dello strumento. Il ricorso a modelli di PPP per la realizzazione di infrastrutture destinate alla mobilità collettiva rappresenta un'opzione strategica valida e percorribile. Affinché sia anche realizzabile è necessario che l'Ente concedente abbia piena contezza del ruolo che è chiamato a svolgere e possieda le risorse e le competenze necessarie per affiancare il privato sia nelle fasi di realizzazione, sia in quelle di gestione dell'opera.