

PER UNA MOBILITA' (E URBANISTICA) ROMANA SOSTENIBILE

(Riflessioni)

Premessa

Carissimo Lorenzo, nel ringraziarti per avermi inviato al Seminario dello scorso 5 gennaio per il documento presentato e discusso nell'occasione, mi permetto di fornire un modesto contributo al dibattito sul tema posto all'attenzione.

Quanto dirò, è frutto dell'esperienza maturata sul campo, non da tecnico della mobilità né da urbanista (pur avendo operato all'interno delle FS e della programmazione ministeriale di Settore per molti anni), ma come dirigente nazionale di una giovane Associazione Consumatori (Assoconfam aps) che, insieme ad altre, tenta di relazionarsi con Aziende ed Istituzioni, Comunali e Regionali, per far osservare le norme di legge sul miglioramento della qualità dei servizi erogati ai cittadini, pur se le problematiche sensibili al riguardo sono molto più ampie ed estese ben oltre il Comparto dei trasporti.

Ritengo importante leggere il documento, da questo angolo visuale, cercando di individuare **“ciò che non si deve fare per una mobilità (e urbanistica) romana sostenibile”** e, successivamente, provare a indicare alcune prospettive di intervento - che abbiano gli stessi presupposti di implementazione declinati nel documento - per minimizzare le criticità della mobilità romana, adeguandone l'assetto alle reali esigenze della collettività e ponendo spunti di riflessione personale (sintetici, non esaustivi ed ovviamente discutibili), spero comprensibili e, quanto meno, di buon senso.

Non ho ancora letto il libro di Walter Tocci (l'ho acquistato come regalo epifanico) che, sono certo, sarà illuminante con le sue ben più alte e preziose considerazioni di merito.

Cosa non fare

Concordo nel ritenere arduo e rischioso “Affrontare il tema della mobilità a Roma e per Roma” così come parlare di urbanistica (Punto 1 del documento), per le visioni (ove ci siano) e le reciproche interconnessioni che la materia necessariamente implica, e agli interessi che sollecita. Proprio per questo, non condivido il limite che il documento si pone, **non volendo fissare o quanto meno proporre: “obiettivi strategici”**.

Comprendo le ragioni della scelta ma credo che, proprio le analisi evidenziate nel documento dimostrino quanto siano imprescindibili tali obiettivi e la loro specifica fissazione. La Politica e le Istituzioni hanno il compito di decidere; ma la collettività, destinataria degli effetti che ne scaturiscono ha il diritto-dovere di contribuire, con proposte e confronti a tutto campo, prima e dopo che ciò avvenga, sia per manifestare le proprie esigenze (di mobilità, nella fattispecie) sia la congruità delle opzioni adottate, non foss'altro perché ne sono i finanziatori (con le tasse), i sostenitori (con il pagamento in caso di utilizzo dei servizi) e coloro che ne subiscono le disfunzioni delle rispettive gestioni.

Analoga perplessità rilevo constatando come fra gli interlocutori in materia di mobilità (e non solo), non siano esplicitamente menzionate le Associazioni Consumatori, mentre vi compaiono le “associazioni di pendolari e cittadini qualunque” (Punto 14) che formalmente ne avrebbero minor titolo delle prime. Giova precisare, infatti, che ai sensi della legge 24.12.2007, n°244 (art. 2, comma 461) le Associazioni Consumatori hanno sottoscritto, il 13 aprile 2015, un Protocollo d'Intesa con Roma Capitale che prevede, fra l'altro, la costituzione di un Tavolo di Confronto Permanente fra le parti, con la partecipazione dell'Acos (Agenzia per il controllo della qualità dei servizi di Roma Capitale) che attiene anche alle problematiche in questione. Analogo Protocollo è tuttora vigente (da maggio 2015) fra le stesse Associazioni e l'Assessorato Mobilità della Regione Lazio con analoghe funzioni, peraltro suffragato anche dalla legge regionale 6/2016 che disciplina la tutela degli utenti consumatori nel Lazio. L'exkursus normativo (parziale) appena accennato, non tende a rivendicare alcunché; pone l'accento sulla polverizzazione delle presenze e delle competenze che si esercitano, sulle dinamiche che

presiedono (e complicano) la fluida predisposizione di progetti, piani e realizzazioni nel contesto di riferimento. E' necessario fare chiarezza e razionale "manutenzione" in questo coacervo relazionale.

Un altro aspetto problematico, ritengo sia "come immaginare la Roma del futuro" tenuto conto dell'attuale realtà della nostra Città e della sua Area Metropolitana e **in funzione degli "obiettivi strategici" che si intendono realizzare.**

Roma è un unicum inimitabile, non comparabile con alcun altro modello di città o di agglomerato urbano.

Da ciò deriva che simulazioni, paragoni, idee progettuali (se non di ridottissima scala), esperienze, mode e quant'altro connesso al disegno urbanistico e al sistema della mobilità di altre città, risulterebbero quanto meno azzardati per l'Urbe. Naturalmente tecnici, architetti, urbanisti e specialisti delle infrastrutture non saranno dello stesso avviso ma - a giudicare anche dalle molte indicazioni che si trovano nel vostro documento - è difficile trarre un indirizzo condiviso da assumere come asse portante del sistema della mobilità urbana e dell'Area Vasta di Roma.

La storia quarantennale del trasporto locale ha dimostrato la sostanziale staticità e la "confusione delle lingue" che ne hanno caratterizzato l'evoluzione. Molte delle interessanti intuizioni intraviste nella prima norma-quadro di Settore (legge 151/1981), pur se non applicabili alle Ferrovie dello Stato: principi programmatori, regole di finanziamento dei servizi (Fondo Nazionale Trasporti) e criteri di riferimento per accedervi, investimenti, sono state ampiamente disattese e le integrazioni successive hanno portato qualche novità (fra gli altri: Piano Generale dei Trasporti, Legge Tognoli, Decreto Burlando, nuova articolazione Fondo Trasporti..) senza modificarne alla radice la struttura nelle sue varie articolazioni territoriali.

Nel Lazio la situazione ha seguito lo stesso andamento, pur se con diverse connotazioni, a seconda dell'alternarsi delle forze politiche nel governo di Roma e della Regione, talvolta in aperta e sostanziale difformità di strategie e di visioni programmatiche fra loro.

Ad oggi, come avete correttamente documentato, la superfetazione di piani e la carente integrazione delle

norme sui trasporti e sulla mobilità, urbana e regionale, ostacolano o rallentano ogni tentativo di miglioramento della situazione, con la conseguenza, per i cittadini, di dover subire un aggravio del peso economico e, in generale, la disponibilità di servizi adeguati alle loro ragionevoli aspettative.

Se questo è vero, occorre essere realisti, aperti alle innovazioni nei limiti del possibile e della fattibilità, nel rispetto di norme e procedure lineari ed efficaci, delle disponibilità economiche e dei bisogni sociali, strutturali, culturali, urbanistici, ambientali, religiosi della Città Eterna, unici ed irripetibili nel mondo.

Nasce da qui la perplessità di richiamare modelli e riferimenti urbanistico-funzionali pensati o realizzati in altre città. Possono avere un senso come semplice idea o mera ipotesi di riflessione non certo come automatica trasposizione in situ. La creatività, la capacità progettuale di ingegneri, architetti, urbanisti, sociologi, economisti, tecnici, di portatori di interessi variamente diversificati, verrebbero vanificati e non produrrebbero effetti positivi se fossero lasciati liberi di esercitarsi **"a prescindere dall'esistente in funzione di come Roma dovrebbe diventare"** (torniamo agli obiettivi strategici).

E tanto più ciò deve essere evitato, quanto più si confida nella Politica, nella sua responsabilità di governo della Polis, come, in ultima istanza, l'iniziativa in esame vorrebbe collocarsi.

Gli errori del passato (da non ripetere) senza incorrere in altri, per mero "spirito modernista", inducono a riflettere su come equilibrare le rendite di posizione o i diversi poteri contrattuali che, nel sistema della mobilità romana, esercitano un'influenza significativa.

Mi riferisco, in particolare alle Ferrovie dello Stato, alle lobby dei ciclisti e di soggetti che tendono a difendere legittimamente interessi particolari e circoscritti (aree di quartiere, percorsi protetti, singoli servizi nel territorio) e che, in un caso o nell'altro, non hanno la vocazione, la volontà o la tendenziale disponibilità di far parte del sistema integrato della mobilità urbana (e non solo).

L'infinita sequenza dei provvedimenti pianificatori, spesso in contrapposizione fra loro è, in parte, l'inevitabile conseguenza della confusione che le suddette asimmetrie hanno prodotto nel tempo con gli esiti negativi che ne sono derivati, basti ricordare il ruolo svolto da Trenitalia nello specifico cui ci riferiamo.

La Società ha sottoscritto un Contratto di Servizio con la Regione Lazio, in virtù del quale esercisce in tutta la Regione i servizi richiesti ed alle condizioni concordate, ricevendo il previsto corrispettivo. Fra i servizi svolti dalla Società ve ne sono alcuni che interessano specificamente l'Area Metropolitana di Roma condizionando in parte la programmazione e l'integrazione con altri svolti da altri operatori dei trasporti locali (ATAC, COTRAL, ROMA Tpl), esclusi dalla procedura di definizione del suddetto Contratto di Servizio e dalle articolazioni che lo regolano anche sul piano economico.

Non avendo concorrenti reali o potenziali in grado di mettere in discussione la sua posizione dominante nel mercato e non dovendo fronteggiare particolari rivendicazioni della controparte, Trenitalia può di fatto governare il sistema con il massimo dei benefici a proprio vantaggio, poco concedendo alle legittime aspettative altrui.

Se poi, per unanime convinzione, una possibile opzione per migliorare la mobilità urbana è quella della "cura del ferro", ogni ulteriore commento è del tutto inutile; non perché questa scelta sia sbagliata ma perché, allo stato dei fatti, senza una radicale revisione dei rapporti di forza, molto difficilmente l'attuale consolidato riuscirà a superare il tunnel nel quale è sedimentato. A riprova di ciò, la redazione e i contenuti del documento di cui trattasi, manifestano inequivocabilmente "la matrice ferroviaria" degli estensori, - percepibile anche da coloro che non ne conoscessero la formazione culturale e le rispettive storie professionali - confermando l'assoluta predominanza delle Ferrovie (in termini di pianificazione e di visione di sistema) rispetto alle altre modalità di trasporto presenti nel territorio, con i condizionamenti che ne derivano sul sistema della mobilità urbana e di area vasta.

Altro fattore di rischio da superare è quello della estrema lunghezza della "catena di comando" che presiede e rallenta ogni processo decisionale rendendolo una corsa ad ostacoli senza fine.

Roma Capitale ha accumulato circa 200 mila pratiche inevase di sanatoria per abusi edilizi (che impattano anche sulla mobilità cittadina), non foss'altro perché ne rappresentano una fisionomia non corrispondente alla sua attuale dimensione. Infatti, tali inadempienze hanno notevoli ripercussioni anche sulla programmazione dei servizi di trasporto, così come su quelli effettuati da AMA per quanto attiene, per esempio, alle dotazioni dei cassonetti destinati alla raccolta dei rifiuti (stabilite sulla base di mappe non aggiornate a causa delle sanatorie non esitate) nonché, in termini di organizzazione e frequenza dei turni di lavoro senza parlare dei disagi subiti dai cittadini, quando a tutto ciò si aggiungono i disservizi funzionali di AMA che la città ha, purtroppo, imparato a conoscere.

Pongo anche l'accento sulla palese incapacità della Pubblica Amministrazione di programmare, gestire e controllare la complessità del sistema in esame: un vulnus dal quale è difficile affrancarsi.

Non è ammissibile che l'ordinario iter decisionale e il buon esito dei progetti di Roma Capitale o delle Società controllate debbano prevedere pareri, certificazioni, approvazioni in quantità industriale, da parte di soggetti della catena di comando che, all'occorrenza, non esitano a rimpallarsi le responsabilità degli atti assentiti, gli uni con gli altri.

Se a tutto ciò aggiungiamo la mancanza di un modello sistemico condiviso (in grado di sostenere le modificazioni derivanti dal succedersi delle governance politico-amministrative così come delle normative interne ed esterne al sistema medesimo) e la indeterminata "visione di Roma", nella sua specificità e della sua Area Metropolitana, i timori iniziali di "Affrontare il tema della mobilità a Roma e per Roma" trovano adeguato riscontro e la conferma della complessità di operare al meglio per trovare soluzioni adeguate al tema in discussione.

Cosa si potrebbe fare

Giunti al punto, è giusto chiederci, e quindi proporre, quale modello di città prefiguriamo per Roma:

città-giardino; città-studio; città-museo; città di città; altro; perché la risposta che daremo, disegnerà anche l'assetto del sistema della mobilità urbana.

La storia millenaria di Roma e le sue prerogative, uniche ed inimitabili, ritengo siano la declinazione funzionale de: **“La Città”**.

Banale o meno che sia, tale definizione racchiude in sé (come la realtà facilmente dimostra) ogni possibile espressione urbanistica, culturale, sociale, ambientale, religiosa, economica, tecnologica, turistica... con un'originalità e una completezza senza uguali al mondo.

All'interno di queste macro-caratteristiche vivono, in maniera parimenti originale e complessa, opportunità e distorsioni ineguagliabili che non consentono (lo abbiamo già rimarcato in precedenza) analogie, accostamenti, ipotesi di lavoro, sperimentazioni e tendenze previste o adottate altrove.

Da queste valutazioni di ordine generale - saltando molti ulteriori passaggi intermedi per ovvi motivi di sintesi - discende la necessità di ipotizzare e realizzare un modello di mobilità urbana in grado di assicurare l'adeguata soddisfazione del diritto di movimento di persone e merci (costituzionalmente garantito) nella situazione data.

All'ampia ed interessante ricognizione degli interventi e delle realizzazioni “possibili” esposta nel documento preso a riferimento, tento di fornire un ulteriore contributo personale con i limiti di cui in premessa.

Condivido il principio di riannodare la rete dei servizi e delle infrastrutture ad essi funzionali, purché facciano parte della visione definita e condivisa de “La Città”.

A mio giudizio, questa visione dovrebbe avere le seguenti caratteristiche:

- rete dei servizi di trasporto costituita da assi orizzontali e verticali (a mo' di paralleli e meridiani terrestri) che si innervano in tutto il territorio cittadino intersecandosi formando le maglie della rete nelle quali individuare i nodi di scambio ove attestare servizi di mobilità integrati;
- il territorio comunale, ripartito amministrativamente in Municipi, dovrebbe rispettare anche in chiave trasportistica la stessa dimensione spazio-funzionale (“bacini di traffico”) necessaria per conoscere, controllare le rispettive tipologie di flussi, le modalità di spostamento che vi si effettuano, e per programmarne i servizi da erogare, d'intesa con la programmazione/pianificazione della mobilità cittadina generale assicurando livelli minimi di servizi omogenei in tutti i Municipi, fatte salve le eventuali ulteriori specificità esistenti in alcuni di essi;
- di norma, gli assi portanti dovrebbero essere assicurati dai servizi su ferro (ferrovie, metropolitane, tram) mentre le interconnessioni con le altre modalità di trasporto, per lo più in sede protetta e con mezzi a ridotto o nullo impatto ambientale;
- individuazione dei parcheggi di interscambio (all'interno o nelle immediate vicinanze dei nodi) e, in tutto il territorio urbano; aree di parcheggio dedicate alle auto private in sosta, per facilitare l'utilizzo del trasporto pubblico ed aumentare la sua velocità commerciale dello stesso;
- il trasporto dolce e le relative infrastrutture (bici, monopattini, altri) da disciplinare e regolare con estrema razionalità. Sul punto credo opportuno sottolineare alcuni aspetti.
 - a) non è possibile utilizzare, in sicurezza e in percorsi protetti, le biciclette e gli altri mezzi di trasporto dolce in ogni parte della città;
 - b) molte di tali infrastrutture, realizzate su strade a intenso traffico e a carreggiate ridotte (Prenestina, Tuscolana..) sono strette, discontinue, poco visibili perché poste a ridosso di marciapiedi e macchine in sosta, scarsamente supportate da indicazioni e cartelli segnaletici risultano pericolose per gli stessi ciclisti e per la circolazione stradale nel suo complesso;
 - c) l'orografia e la tipologia delle vie cittadine nella gran parte non favoriscono l'esercizio di questi spostamenti, se non per distanze ridotte; maggiori possibilità (ed utilità) a tali fini potrebbero avere i percorsi ciclistici oltre il Raccordo Anulare in analogia a quanto esiste per la mobilità automobilistica;

- integrazione nel sistema dei servizi taxi e di quelli per le persone a ridotta mobilità:
- ridefinizione delle modalità di esercizio, della tipologia, degli orari del ritiro/consegna merci e dello smaltimento dei rifiuti, in conformità alla programmazione/pianificazione della mobilità cittadina;
- ridefinizione/previsione di servizi dedicati a percorsi ed iniziative culturali, turistiche, ambientalistiche, scolastiche, in chiave integrata e connessa alla programmazione generale.

Alcune altre considerazioni.

Contrariamente a quanto mi è sembrato di cogliere negli interventi dei partecipanti al Seminario dello scorso 5 gennaio, non sono ideologicamente contrario alla gestione dei servizi in questione da parte di soggetti terzi, purché questi siano disciplinati da specifici Contratti di Servizio, sottoscritti dall'Amministrazione Capitolina (nella fattispecie) e contenenti dettagliati obblighi di servizio e le corrispondenti remunerazioni, così come le sanzioni da comminare ai gestori nel caso in cui si verificassero disservizi o anomalie di esercizio a loro imputabili.

Le obiezioni sollevate a tal proposito ritengo non siano appropriate (a meno di insormontabili petizioni di principio che rispetto ma non condivido), sia in quanto in parte confliggono con il più recente orientamento della normativa comunitaria, integralmente recepito anche dall'ART (Autorità Regolazione Trasporti), sia dalla consolidata prassi italiana (Trenitalia – Regioni) che ormai adotta questa tipologia di affidamento dei servizi pubblici locali da diversi anni.

Peraltro, la gestione totalmente pubblica o gli affidamenti in house di detti servizi, come è avvenuto finora per ATAC (e per AMA nel Comparto dei rifiuti urbani), non hanno dato risultati soddisfacenti (per usare un eufemismo) e le conseguenze subite dalla collettività, in termini di qualità erogata e di costi dei servizi, non sono stati all'altezza delle aspettative (altro eufemismo).

Semmai, il vero problema di fondo, si pone nelle fasi ex ante (definizione degli obiettivi, programmazione, pianificazione), in corso d'opera (monitoraggio dell'andamento della gestione), ex post, al termine dei servizi resi e nella valutazione dei risultati conseguiti e degli eventuali scostamenti registrati rispetto agli obiettivi da raggiungere che l'Amministrazione dante causa dovrebbe essere in grado di analizzare, asseverare o sanzionare, ove necessario, ma per queste considerazioni rimando a quanto detto nella prima parte delle presenti riflessioni.

E' altresì indispensabile promuovere un'iniziativa volta a conferire a Roma prerogative speciali, indispensabili per esercitare efficacemente e pienamente le funzioni di Città Capitale d'Italia con la possibilità di operare, in maniera rapida e puntuale così come si è verificato, con esiti altamente positivi, in occasione della costruzione del nuovo Ponte di Genova, progettato da Renzo Piano dopo il crollo del Ponte Morandi.

La nuova dimensione del sistema trasporti di Roma Capitale, così sommariamente prefigurato, potrebbe assicurare maggiore trasparenza e simmetria di equilibri (integrazione modale ed efficienza), con una rinnovata apertura alle istanze europee, sempre nel rispetto delle peculiarità de "La Città", superando il clima di crisi permanente che, ormai da troppo tempo, sembra essere la percezione più diffusa nell'opinione pubblica.

Precisando, infine, che intenzionalmente non ho affrontato il problema delle risorse (umane, economiche e strumentali) e della scansione temporale che dovrebbero presiedere l'implementazione di ciò che riterremo giusto fare, reputo sia indispensabile elaborare e diffondere un progetto di informazione/formazione dei cittadini, per sensibilizzarli e renderli partecipi sia degli obiettivi che si vorrebbero perseguire, sia come sensori e protagonisti del necessario cambiamento che il sistema della mobilità romana deve realizzare.

Conclusioni

Al termine di questo percorso, non certo privo di luci ed ombre dovute alla complessità della materia trattata e delle incrostazioni che ne pregiudicano il fluido e lineare dispiegarsi, occorre fissare i confini

invalicabili entro i quali decisioni ed interventi devono essere ricondotti: il bene (l'interesse) comune e l'innalzamento del livello di qualità di vita dei cittadini; il sistema della mobilità, integrato con altri, a disposizione della collettività, che si sviluppa in un territorio da salvaguardare (la Città Eterna con la sua Area Metropolitana) per soddisfare le esigenze di movimento delle persone che vi risiedono (anche se di ridotta capacità motoria o portatrici di altre fragilità).

Un insigne esperto del Settore, il compianto Dr. Arnaldo Chisari, storico Responsabile della Direzione Generale Programmazione, Organizzazione e Coordinamento del Ministero dei Trasporti era solito ripetere, a proposito del TPL e delle sue evoluzioni, già nel corso degli anni Ottanta del secolo scorso: “le analisi sono state fatte e ne conosciamo gli esiti, è giunto il momento di operare.”

Sia questo il monito e la giusta sollecitazione per realizzare, come vorremmo “una mobilità (e urbanistica) romana sostenibile”, ed efficiente (il che non guasta!).

Grazie per l'attenzione.

Antonino Serra

Roma, 11 gennaio 2021