

Avvocati, trasporti e fermate d'autobus*

Provo a spiegare perché un'associazione specialistica di avvocati a carattere regionale si senta coinvolta nelle tematiche di un convegno sul trasporto pubblico, e sulle relative infrastrutture, in una dimensione europea.

A dire il vero, spesso gli avvocati sono percepiti come coloro che cercano di bloccarle, di non farle realizzare, le infrastrutture e le opere. Ma così non è. Svolgiamo un ruolo importante per garantire l'assetto del sistema.

Dunque: i trasporti, il diritto alla mobilità, sono fondamentali sotto ogni profilo, dalle comunità locali all'Europa. E' stato ad esempio giustamente rilevato come l'alta velocità abbia inciso sulla situazione italiana molto di più di tante riforme giuridiche.

Questa è la sostanza. Ma è estremamente importante anche l'inquadramento giuridico.

Le categorie tradizionali restano certo rilevanti: così la concessione del servizio pubblico (con la distinzione tra titolarità pubblica del servizio e modalità di gestione); così - in tema di realizzazione delle infrastrutture - la localizzazione, l'approvazione del progetto, le espropriazioni, l'affidamento dei lavori, l'esecuzione, la gestione.

Ma le tematiche giuridiche si sono ampliate nel corso degli anni. Pensiamo alle società, in particolare quelle in house e quelle miste.

Le prime, le società in house, a guardarle con le categorie tradizionali risultano in qualche misura delle società finte, cioè partecipate dell'ente pubblico non per le finalità connaturali a una società commerciale ma per finalità proprie dell'ente pubblico socio; finalità istituzionali e talvolta anche "elettorali", che rischiano di vanificare il modello societario.

Società dunque che si prestano a confusioni, quali appunto la sovrapposizione di finalità diverse. E soprattutto che scontano un problema di fondo: non è facile essere contemporaneamente controllori e controllati.

E problematiche altrettanto nuove si pongono in tema di società miste, nelle quali il rapporto tra pubblico e privato diviene interno al modello societario.

Ma molti altri profili giuridici di grande interesse caratterizzano la materia: per dire, il coinvolgimento attivo delle collettività locali nelle scelte, il conflitto tra interessi locali e nazionali o tra interessi locali contrapposti, l'affiancamento alle tradizionali forme di democrazia rappresentativa di altre forme di partecipazione. Mi riferisco ad es. ai referendum, tutti giuridicamente diversi uno dall'altro, e che possono riguardare realizzazione e tracciato dell'infrastruttura, ma anche i modi della gestione del servizio.

E nella gestione dei servizi di trasporto i modi devono essere valutati con attenzione: a parte gli affidamenti in house e quelli a doppio oggetto, nel caso dell'esternalizzazione vi è la problematica della concreta predisposizione delle gare, con l'esatta individuazione delle prestazioni richieste (che è cosa complicatissima se ha ad oggetto la dettagliata definizione dei servizi nel corso degli anni).

C'è poi molta confusione nell'uso di termini come liberalizzazione, privatizzazione, fallimento del mercato.

Ed è spesso imbarazzante la quantità di proroghe degli affidamenti in house, in rapporto a valori come quelli della concorrenza e dell'efficienza.

Siamo nel Veneto, e le peculiarità regionali hanno la loro importanza: le autonomie regionali differenziate sono previste dell'articolo 116 della Costituzione, e vi è una forte spinta regionale veneta per un'intesa volta a consentire un'ampia autonomia differenziata, anche sulle reti di trasporto.

Ciò che pone tutto uno spettro di problemi: in sintesi, in che modo tenere insieme l'anelito autonomistico e la necessità di una prospettiva unitaria nella gestione e nella realizzazione delle infrastrutture?

Gli avvocati, gli amministrativisti in particolare, in tutto ciò c'entrano: ogni strada, ogni infrastruttura, ogni autobus che passa, è un concentrato di scelte e di poteri amministrativi, che devono poter essere misurati anche in termini di legittimità amministrativa.

Infine: in una giornata organizzata dall'Università di Padova, vorrei concludere con un riferimento al professor Francesco Gullo.

Non una citazione, ma un ricordo. Non sempre le sue domande agli studenti sotto esame erano prevedibili. Ricordo che guardò fuori dalla finestra e mi chiese: scusi lei vede, dall'altra parte della strada, c'è la fermata dell'autobus. Ha mai preso l'autobus lì? Ha mai guardato per terra? C'è una mattonella con scritto sopra: proprietà privata. Come fa a esserci una proprietà privata se la gente lì prende l'autobus?

Non erano domande da fare, non c'era sul Sandulli e non capivo cosa volesse da me. Ma dietro a una fermata di autobus si apre un mondo.

Per questo siamo lieti di dare il nostro contributo all'inquadramento di tematiche che richiedono una competenza giuridica specialistica e che riguardano l'Europa, ma anche ciascuno di noi nel corso di ogni giornata.

Stefano Bigolaro

* Intervento di saluto per l'Associazione veneta degli avvocati amministrativisti al Convegno internazionale *"Per un'Europa più unita nel settore dei trasporti. Assetti istituzionali, economici e normativi"*, svoltosi a Padova, presso il Centro Universitario Padovano, il 29 marzo 2019