

**Roma, 28 febbraio 2008-02-24**

## **QUALI PROSPETTIVE PER LA MOBILITA' URBANA**

### **I principali temi del Libro verde europeo e delle normative nazionali**

#### **Affrontare una sfida cruciale per lo sviluppo e per la qualità della vita**

La città e le politiche per la mobilità urbana hanno recuperato negli ultimi anni una posizione centrale sia nel dibattito scientifico, sia nell'agenda politica italiana ed europea. Il Libro verde "verso una nuova cultura della mobilità urbana", pubblicato dalla Commissione Europea nello scorso mese di settembre, si apre con alcuni dati eloquenti sull'impatto dei contesti urbani nell'organizzazione di vita della popolazione europea: oltre il 60% dei cittadini dell'UE vive in ambiente urbano (città con oltre 10.000 abitanti) e poco meno dell'85% del prodotto interno lordo comunitario proviene dalle città. Le città sono quindi il motore dell'economia europea: attraggono investimenti, producono ricchezza, sviluppano tecnologie e innovazione, assicurano la creazione di posti di lavoro, compresi quelli più qualificati. Allo stesso tempo, tuttavia, l'addensamento delle attività economiche nelle aree urbane, insieme al consolidarsi di stili di mobilità dei cittadini sempre più frammentati, ha prodotto negli ultimi anni una crescita generalizzata della domanda di trasporto delle persone e delle merci, soddisfatta in larga parte da mezzi privati di locomozione. L'aumento esponenziale del traffico nei centri cittadini è l'inevitabile deriva di questa dinamica, con effetti dirompenti sulla vivibilità degli ambienti urbani in termini di congestione (perdita di tempo, stress) e di inquinamento ambientale. Sempre secondo i dati riportati dal Libro verde ogni anno l'economia europea perde circa 100 miliardi di euro, ovvero l'1% del Pil, a causa della congestione nelle città. Inoltre, il traffico urbano genera il 40% delle emissioni di CO2 e il 70% delle altre emissioni inquinanti prodotte dagli autoveicoli; e determina circa un terzo di tutti gli incidenti mortali, a danno soprattutto di pedoni e ciclisti. In Italia i termini della questione non sono molto diversi, anzi alcune criticità caratteristiche della relazione tra domanda di mobilità e contesto urbano tendono ad accentuarsi. Da un lato, infatti, i centri storici delle nostre città, piccole e grandi, ospitano un patrimonio storico e monumentale che non ha eguali nel mondo, e proprio per questo sono più fragili e vulnerabili; dall'altro lato il trasporto urbano è monopolizzato dall'automobile in misura ben superiore alla media europea, come confermano i dati sulle quote modali (oltre l'80% degli spostamenti motorizzati effettuati in auto) e sui tassi di motorizzazione (quasi 600 autovetture ogni 1000 abitanti; è il valore più alto in Europa dopo il Lussemburgo).

La questione della mobilità urbana dunque influenza pervasivamente sia la competitività economica, sia la qualità della vita di una larga parte della popolazione italiana ed europea. Per questa ragione essa va affrontata ad una dimensione di scala vasta, nazionale ed europea, e non può essere lasciata ai soli sforzi delle Amministrazioni locali o dei soggetti privati interessati. Non a caso, da qualche anno a questa parte la programmazione europea e, in parte, anche quella nazionale hanno alzato decisamente il livello di attenzione sui temi dello sviluppo sostenibile delle città. La pubblicazione del Libro verde sui trasporti urbani da parte della Commissione è solo l'ultimo tassello di un percorso di rifocalizzazione strategica sulle questioni urbane che si è avviato in Europa negli anni ottanta con le iniziali esperienze (di successo) dei Progetti Pilota Urbani ed è poi proseguito, da un lato con le iniziative finalizzate URBAN e CIVITAS, e dall'altro attraverso l'esplicitazione degli obiettivi della sostenibilità e dell'innovazione, accompagnati da un approccio

integrato e partecipato alla programmazione, nella nuova politica economica europea definita nei Consigli Europei di Lisbona (2000) e Göteborg (2001), nonché nella nuova politica di coesione 2007-2013. Completano questo quadro l'importante comunicazione della Commissione relativa alla Strategia Tematica sull'Ambiente Urbano (STAU), emanata all'inizio del 2006, e la revisione del Libro bianco sui trasporti (metà 2006) nella quale è stata suggerita la preparazione di un Libro verde sul trasporto urbano, documento effettivamente pubblicato, come si è detto, a settembre 2007 dopo un'ampia consultazione tra operatori, Amministrazioni e *stakeholder* del sistema. Il prossimo passaggio sarà costituito dalla traduzione degli indirizzi contenuti nel Libro verde in azioni concrete a favore del trasporto urbano (*action plan*). A tal fine la Commissione attende, entro il prossimo 15 marzo, osservazioni e proposte a partire - ma non in via esclusiva - dalle indicazioni contenute nel Libro verde.

Dunque, l'Europa guarda con sempre più attenzione ai temi della mobilità urbana, integrando così l'impostazione tradizionale alle politiche dei trasporti fortemente orientata sulle reti e sulle dimensioni globali. Il Libro verde considera la mobilità urbana "un importante fattore propulsivo della crescita e dell'occupazione, oltre che un elemento determinante per lo sviluppo sostenibile dell'UE" e chiama le istituzioni e tutta la società ad affrontare cinque sfide, che articolano e sostanziano il tema: per un traffico scorrevole nelle città, per città più pulite, per un trasporto urbano più intelligente, per un trasporto urbano accessibile e per un trasporto urbano sicuro. Il nostro Paese non può che misurarsi seriamente con queste sfide, e negli ultimi tempi sta iniziando a farlo. Segnali positivi provengono sia dal livello governativo che dai livelli amministrativi. Ad esempio, la recente legge Finanziaria 2008 ha parzialmente innovato il sistema di finanziamento del trasporto pubblico locale, cuore del sistema della mobilità delle persone nei contesti urbani. Allo stesso tempo, esperienze e progetti innovativi per un'organizzazione più sostenibile del trasporto urbano si stanno sperimentando o consolidando in numerose città e anche in aree territoriali più vaste. Bisogna legittimare la validità di questi sforzi e dare visibilità ai molteplici segnali di inversione di tendenza, rispetto ad un'epoca ancora recente che non riconosceva alcuna priorità strategica alla dimensione urbana nelle politiche dei trasporti. Tuttavia, quello che è stato fatto è ancora insufficiente per avviare nelle nostre città un decisivo processo di riequilibrio modale dal trasporto individuale al trasporto collettivo e alla mobilità non motorizzata; e quindi per ridurre drasticamente la congestione da traffico, tutelare l'ambiente e i centri storici, migliorare la qualità della vita, accrescere i livelli di accessibilità delle aree urbane e, in ultima analisi, sfruttare al meglio l'enorme potenziale di sviluppo economico (qualificato) di cui esse dispongono.

Su quali terreni concreti si giocano le cinque sfide proposte dal Libro verde? In questo documento se ne propongono sette, che di seguito vengono brevemente descritti, accomunati dall'obiettivo di fondo di promuovere quel cambio modale a cui si accennava poco sopra. Si tratta dei seguenti temi:

1. il rinnovamento e lo sviluppo del trasporto collettivo
2. la promozione della mobilità lenta e delle alternative all'uso dell'auto di proprietà
3. il governo degli accessi e gli strumenti dissuasivi della mobilità privata
4. le nuove forme di logistica urbana
5. le innovazioni tecnologiche-organizzative e le applicazioni dell'infomobilità
6. il coordinamento e la pianificazione degli interventi
7. il sistema di finanziamenti nazionale ed europeo

Ulteriori ambiti di lavoro, con caratteri di trasversalità e ai quali è pertanto opportuno accennare in questa introduzione, riguardano i temi della sussidiarietà e rafforzamento dei poteri locali, della cultura della mobilità urbana, della informazione e conoscenza.

Nell'ottica della sussidiarietà, da sempre uno dei cardini delle politiche europee in (quasi) tutti i settori, deve essere favorita nel nostro Paese l'assegnazione ai livelli istituzionali locali, o anche

regionali quando necessario e opportuno, di un adeguato potere di intervento in tema di mobilità urbana. In questo senso qualche proposta anche a carattere legislativo è stata già abbozzata in tempi relativamente recenti dalle Associazioni. Appare opportuna una discussione aperta e ampia, che individui almeno i punti essenziali tra i molti suggeriti. Si tratta di assegnare poteri che vanno dalla regolazione degli accessi e dei transiti, alla loro tariffazione - eventualmente non solo per quanto riguarda la viabilità di proprietà di ciascun ente -, alla regolazione e tariffazione della sosta, alla possibilità di adottare, anche in via sperimentale, i sistemi, i mezzi, gli strumenti e i metodi innovativi suggeriti dalle ricerche nazionali ed europee, alla possibilità di incidere sulla direzione di tali ricerche, affinché possa offrire soluzioni ai problemi più urgenti e sentiti. Allo stesso tempo, spingere il processo di decentramento e rafforzare i poteri locali non deve tradursi nella falsa illusione che le Amministrazioni locali siano in grado da sole di sostenere il peso dei molteplici problemi del settore, problemi assurti, come già sottolineato, ad un rango di attenzione nazionale ed europeo. Esercitare una buona sussidiarietà significa certo riconoscere poteri, competenze e autonomie nella definizione e nell'applicazione delle politiche locali. Ma significa anche sollevare le Amministrazioni locali dallo schiacciamento burocratico di normative a volte soffocanti e oggettivamente ingestibili. Specialmente nel nostro Paese le Amministrazioni locali sono gravate da pesanti obblighi in materia di tutela dell'ambiente e della salute dei cittadini e non possono essere lasciate sole ad affrontare i problemi creati dagli effetti indesiderati connessi alla mobilità delle persone e delle merci.

Un secondo tema trasversale di grande rilevanza riguarda la cultura della mobilità urbana, a cui anche il Libro verde fa riferimento in modo diffuso ma che non sempre è in evidenza nelle agende delle Amministrazioni locali e dei diversi attori del sistema. Infatti, le iniziative intraprese spesso sembrano essere poco concrete ed efficaci, e comunque i risultati più visibili si osservano solo nel medio e lungo periodo. Tuttavia, tali limiti strutturali di azione non devono far dimenticare un punto di tutta evidenza: se si riesce a far maturare la coscienza dei cittadini verso i temi della mobilità sostenibile, modificando anche le pratiche di comportamento, gran parte dei problemi di congestione e di inquinamento dei contesti urbani si avvierebbe a soluzione. E' perciò indispensabile insistere su questo aspetto, assumendo totalmente l'importanza che ad esso assegna il Libro verde e andando anche oltre. L'educazione alla mobilità sostenibile e più in generale il senso civico dei cittadini si è sviluppato in modo disomogeneo all'interno della Comunità. E' necessario prendere atto di questa disomogeneità e lavorare con strumenti efficaci per superarla, a partire certo dalle iniziative di partenariato, di scambio di buone pratiche, di promozioni di reti comuni, richiamate nel Libro Verde, ma rafforzando allo stesso tempo nei singoli Paesi - sotto l'egida dell'UE e con un vero respiro di tipo europeo - le azioni di sensibilizzazione, di formazione, di creazione di linguaggi comuni. Si deve inoltre lavorare per la formulazione di uno statuto europeo dei diritti e dei doveri della mobilità, pensando non solo agli utenti del trasporto collettivo, ma a tutti coloro che si muovono nell'ambiente urbano, anche con mezzi di trasporto privati. E' infatti proprio chi utilizza un mezzo motorizzato di trasporto privato (auto, moto, trasporto merci) che tende a "prevaricare" i soggetti deboli della mobilità, attraverso l'infrazione sistematica delle regole del codice stradale, spesso non sanzionate, la guida pericolosa (per sé e soprattutto per gli altri cittadini), l'occupazione indebita del suolo pubblico e l'intralcio al traffico. Tutti comportamenti da reprimere con maggiore decisione e soprattutto da "far salire di livello" nella scala della comune riprovazione sociale. In questo senso una potente iniezione di una nuova cultura della mobilità, orientata alla sostenibilità ambientale e alla tutela dei soggetti deboli (pedoni e ciclisti in primo luogo), configurerebbe un diverso, più equilibrato e vivibile, contesto organizzativo per le nostre comunità cittadine.

Un ultimo terreno di lavoro a cui appare opportuno qui accennare è quello delle fonti di informazione e di conoscenza. In questo senso sia il Libro verde sia la più recente legge Finanziaria nazionale prevedono la costituzione di un Osservatorio rispettivamente europeo e nazionale. Nel

valutare positivamente tale proposito, è interesse degli Enti territoriali proporre un suggerimento ed esplicitare un'esigenza. Il suggerimento è che gli Osservatori che si andranno a costituire si configurino preferibilmente come sistemi a rete, che siano in grado di valorizzare tutte le esperienze disponibili ai vari livelli, a partire dagli stessi livelli locali e regionali, e interessando per quanto possibile sia i soggetti pubblici sia quelli privati. L'esigenza è che comunque le informazioni raccolte non costituiscano patrimonio solo di Amministrazioni centrali o di soggetti specialistici, ma sia garantita una piena loro accessibilità alle amministrazioni locali e regionali. Quanto detto implica che fin dall'inizio gli Osservatori siano progettati secondo metodi, strumenti e linguaggi che mirino a ottenere tali risultati.

## **Le strategie per il governo della mobilità urbana**

### ***1) Il rinnovamento e lo sviluppo del trasporto collettivo***

Per ottenere decisivi cambiamenti negli stili di mobilità dei cittadini è di fondamentale importanza il rafforzamento dei sistemi di trasporto collettivo, per i quali si richiede in pratica il rovesciamento della situazione presente: da modalità scelta per un numero minoritario e talvolta perfino esiguo di spostamenti, a modalità preferita dalla maggioranza dei cittadini per le loro esigenze di mobilità, almeno nei contesti urbani. Un rafforzamento capace di generare cambiamenti di tal genere passa in primo luogo attraverso il rinnovo dei servizi sul piano quantitativo, qualitativo e organizzativo. In particolare, la razionalizzazione e soprattutto l'ampliamento dell'offerta di servizi sono indispensabili per ottimizzare l'impiego delle infrastrutture e superare l'attuale squilibrio verso il trasporto individuale. Allo stesso tempo è necessario avviare un intenso programma di realizzazione di nuovi sistemi, adeguati sul piano delle infrastrutture e dei materiali rotabili. Un ribaltamento delle scelte modali richiede lo sviluppo di reti integrate, che costituiscano la nervatura della mobilità cittadina. Non servono a questo fine scelte rigide e preconcepite a favore di particolari sistemi, ma il riconoscimento alle amministrazioni locali del potere di scelta e della capacità finanziaria necessari ad articolare e graduare le realizzazioni in coerenza con le caratteristiche dei flussi di servire, in una logica di ottimizzazione del rapporto fra i costi da sostenere e i benefici attesi, laddove fra i costi occorre annoverare anzitutto quelli relativi agli investimenti iniziali, pur senza dimenticare di tenere in conto anche le eventuali differenze in termini di tempi di realizzazione e di successivi costi di gestione. In tal senso la scelta a favore di reti di bus che percorrano canali di traffico a loro riservati, piuttosto che a favore di reti tranviarie o di metropolitane più o meno leggere o pesanti, se dovrà certamente fare i conti con le disponibilità finanziarie, non dovrà di queste risultare totalmente schiava e ancor meno dovrà ubbidire a scelte centralizzate o ad arbitrarie rigidità normative. Contemporaneamente un ragionevole progresso nella standardizzazione e nell'interoperabilità dei sistemi, portato avanti a livello europeo ancor più che nazionale, potrà mettere in grado le autorità locali di ridurre i livelli di rischio rispetto alla funzionalità e alla durabilità delle realizzazioni.

### ***2) La promozione della mobilità lenta e delle alternative all'uso dell'auto di proprietà***

Circa un terzo degli spostamenti in città si effettua a piedi (soprattutto) o in bicicletta. La mobilità non motorizzata, o "lenta", costituisce quindi una fetta molto significativa del mercato della mobilità urbana, alla quale tuttavia non corrisponde un peso altrettanto significativo in termini di politiche dedicate. Eppure essa rappresenta un'alternativa molto concreta alle criticità del trasporto nei centri urbani, in particolare nel segmento dei viaggi di prossimità o di corto raggio. Si può stimare che nelle città italiane circa il 15% degli spostamenti inferiori a 1 km e oltre il 40% di quelli tra 1 e 2 km sono coperti utilizzando l'automobile o la moto. Lo spazio potenziale di crescita per la mobilità lenta è quindi di tutta evidenza; a condizione ovviamente che si assicurino condizioni adeguate di contesto, quali la sicurezza personale e da incidenti, la bassa soglia di inquinamento dei

percorsi e possibilmente la piacevolezza dell'ambiente nel quale ci si muove. Non si tratta cioè solo di incrementare il numero di km di piste ciclabili o estendere le isole pedonali. Si tratta piuttosto di aggredire alla base il conflitto squilibrato tra chi si muove, con poche tutele, a piedi o in bicicletta e chi si muove in auto o in moto, spesso senza rispettare le regole di convivenza tra sistemi diversi di spostamento. E quindi si tratta anche di concepire sia gli spazi della città sia l'insieme delle politiche per la mobilità urbana in un'ottica di integrazione tra mezzi motorizzati e mezzi non motorizzati. Sotto questo profilo, sono fondamentali azioni di accompagnamento alla promozione della mobilità lenta, che incidono direttamente sui comportamenti degli automobilisti, come la mitigazione della velocità veicolare e il rafforzamento dei controlli e delle sanzioni per le infrazioni alla guida. Ovviamente, si devono in parallelo promuovere le misure classiche di sostegno al pedone e al ciclista, su un ventaglio ampio di tipologie: le misure di tipo infrastrutturale, quali le sedi protette, le isole pedonali, i parcheggi di scambio per il *park&ride*, le opere viarie e stradali che facilitano gli spostamenti a piedi o in bicicletta (sottopassi, sensi unici, attraversamenti e vie pedonali); i servizi dedicati, come il *byke sharing*; l'organizzazione degli spazi urbani con le limitazioni alla circolazione delle auto, come i percorsi pedonali casa-scuola per i ragazzi, oltre che le zone a traffico limitato e le zone a moderazione di velocità (30 km/h); le iniziative di sensibilizzazione, come le domeniche ecologiche o la promozione del trekking urbano; le misure di tipo finanziario, come gli incentivi all'acquisto delle biciclette elettriche. Ancora, immaginare una città a misura della mobilità lenta significa pianificare l'organizzazione dei servizi di base con l'obiettivo di ridurre la domanda di mobilità o di accorciare le distanze degli spostamenti; quindi migliorare la distribuzione degli uffici e dei servizi sul territorio in una logica di decentramento e attivare misure di semplificazione degli adempimenti amministrativi (sportelli telematici, autocertificazione). Per ciò che riguarda in particolare la bicicletta, è noto che in generale l'intensità d'uso nelle nostre città è molto più bassa rispetto a quanto accade nelle aree urbane di tutto il Centro e il Nord Europa. Solo per fare due esempi: in Olanda l'obiettivo al 2010 è di portare la quota di spostamenti in bicicletta, non solo urbani, al 30% del totale (in Italia siamo a circa il 3% che sale al 5/6%, per la sola mobilità urbana); in Danimarca l'estensione delle piste ciclabili è pari alla metà della rete viaria. Tuttavia, in alcune medie città, in particolare nel Nord Est (Ferrara, Parma, Cesena, Bolzano, Padova e altre ancora), la cultura del pedale è molto diffusa, supportata da un'attenzione costante delle Amministrazioni, sulla linea di quanto sopra indicato, che ha nel tempo favorito pratiche di comportamento non lontane dalle performance delle migliori città europee. Le buone pratiche oggi presenti in Europa, ma anche in Italia, devono rappresentare un incentivo a sviluppare e radicare uno stile di mobilità ambientalmente più sostenibile, che può rappresentare per le città una alternativa non residuale – visti i numeri già oggi espressi – all'uso dell'automobile.

Un accenno infine deve essere fatto anche alla promozione delle misure che incentivano l'uso dell'automobile non di proprietà. Si pensa in particolare al *car pooling* (*van pooling* per il trasporto merci) che ottimizza l'uso dei veicoli attraverso l'incremento del coefficiente di occupazione dei mezzi; e al *car/van sharing* che sostituisce la proprietà dell'auto con un sistema di noleggio del veicolo da parte di una comunità di utenti. Entrambe queste misure faticano ad affermarsi nelle nostre città, anche se nel caso del *car pooling* l'introduzione della figura del *mobility manager* in molte grandi aziende e pubbliche amministrazioni sta favorendo l'uso in comune dell'auto per gli spostamenti casa-lavoro, mentre nel caso del *car sharing* il numero di città che hanno avviato la sperimentazione e il numero di utenti è cresciuto rapidamente in pochi anni, pur restando attestato su livelli modesti (poche migliaia di abbonati, contro gli oltre 50.000 della Svizzera o della Germania). Si tratta di iniziative senz'altro da incoraggiare e seguire con attenzione, non solo per la capacità di sottrarre spostamenti all'auto privata - ancora molto bassa in verità -, quanto per i possibili effetti di sradicamento di una diffusa cultura del "possesso" dell'automobile che prescinde da valutazioni congruenti di convenienza economica.

### **3) Il governo degli accessi e gli strumenti dissuasivi della mobilità privata**

L'elevato tasso di motorizzazione delle nostre città e l'utilizzazione intensiva dell'automobile per gli spostamenti anche di corto raggio producono una pressione enorme su contesti urbani già di per sé fragili e con problemi strutturali di accessibilità. L'impatto ambientale, economico e sociale di un modello di mobilità centrato sull'uso delle "quattro ruote" è sotto gli occhi di tutti, in particolare nelle città e nei loro centri storici. Per questa ragione il problema di "governare gli accessi" nei centri cittadini è diventato negli ultimi anni prioritario nell'agenda di molte Amministrazioni comunali e misure di limitazione alla circolazione dei mezzi privati, quali le "zone a traffico limitato" (ZTL) e la regolamentazione della sosta, sono state adottate in Italia in quasi tutti i contesti urbani, anche di piccola e media dimensione. Su questo terreno, numerose sono le esperienze e le sperimentazioni di notevole interesse che si stanno conducendo, e che si auspica possano essere consolidate nei prossimi anni. Alcune città ad esempio hanno introdotto regole di limitazione massima dell'accesso ai centri storici o limitazioni della circolazione dei mezzi più inquinanti su vaste aree territoriali, anche di livello intercomunale. E' da registrare positivamente l'estensione dei sistemi di controllo elettronico degli accessi nei centri cittadini, che sta producendo risultati positivi nella riduzione degli ingressi e si presta a potenziali estese applicazioni su diversi fronti (controllo delle "targhe alterne", verifiche sugli accessi di moto e motorini, supporto a sistemi flessibili di pagamento di ticket di ingresso). Inoltre, si stanno sperimentando nuove forme di limitazione degli accessi, come le ZTL Ambientali e quelle Notturme, o di mitigazione del traffico, come le zone a moderazione di velocità e a traffico pedonale preferenziale (ZTPP). Infine, in alcune città si stanno progettando e sperimentando modelli diversi di gestione degli accessi. E' il caso del sistema di *road pricing* attivato a Milano dall'inizio del 2008 (ticket antismog denominato "Ecopass") che applica il principio di far pagare l'ingresso al Centro ai veicoli che inquinano maggiormente ("chi inquina paga"). O del sistema dei "Crediti/Diritti di mobilità", in progettazione a Genova e a Torino, che riconosce al cittadino un diritto limitato ad entrare in città in auto, differenziato in base al profilo ecologico del veicolo e ad altri fattori (orario di entrata, disponibilità di servizi di Tpl ecc.), oltre il quale l'ingresso è vietato o si deve pagare. Tutte queste sperimentazioni vanno incoraggiate, assicurando un livello adeguato di partecipazione delle comunità cittadine ai processi decisionali, promuovendo una diffusa e chiara informazione e monitorando attentamente i risultati delle iniziative. Nonostante alcuni profili innovativi, nel complesso il sistema degli strumenti dissuasivi della mobilità privata nelle nostre città resta ampiamente da sviluppare e migliorare. L'estensione delle superfici comunali soggette a limitazioni nella circolazione è ancora modesta, anche a causa di oggettivi problemi posti dall'architettura urbanistica di molti centri. Soprattutto nelle città del Sud l'applicazione di queste misure è meno diffusa e i controlli meno efficaci (sistemi elettronici di vigilanza ancora da introdurre). La platea dei veicoli/soggetti autorizzati ad entrare nelle ZTL o a sostare negli stalli a pagamento è spesso troppo ampia e depotenzia significativamente l'impatto di queste misure sulla riduzione della congestione e dello smog. Nel caso della sosta regolamentata, gli esempi di diversificazione tariffaria, sulla base del livello di tutela da assicurare alle diverse zone della città, sono molto sporadici, a differenza di quanto accade in molte aree urbane europee. Più in generale, un quadro normativo di riferimento molto frammentato e una diversità di applicazioni (estensione territoriale dei divieti, orari di validità, mezzi coinvolti ecc.) da un comune all'altro e spesso anche dentro la stessa area urbana rendono difficile una piena comprensione della disciplina in vigore, per le ZTL come per la sosta tariffata. Infine, si avverte una certa debolezza sia degli indirizzi, sia della filiera operativa di gestione di questi strumenti. Ad esempio, in molte città l'assenza o il non aggiornamento degli strumenti di pianificazione delle politiche di mobilità (PUM o PGTU) rende incerto il percorso di rafforzamento di misure a così forte impatto sulla vita quotidiana, come la limitazione alla circolazione dei mezzi privati, il pagamento della sosta o il ticket di ingresso in centro città. Proprio in ragione di una persistente debolezza nell'impianto regolativo di riferimento, sono utili provvedimenti che mettano a disposizione delle autorità locali

una base legislativa in grado di rafforzare i loro poteri in materia di limitazione degli accessi, di imposizione del pagamento della sosta e più in generale di internalizzazione dei costi esterni generati dalla mobilità non sostenibile. Uno specifico dialogo fra le autorità locali e nazionali appare necessario al riguardo della destinazione dei pedaggi (o degli eventuali sovrapedaggi) riscossi sulle tratte autostradali che attraversano le zone maggiormente urbanizzate: l'ipotesi di istituire forme di indennizzo, i cui ricavi siano impiegati a favore del trasporto collettivo, sono già state avanzate da più parti e in qualche raro caso sono anche già praticate. Sarebbe opportuno dunque affrontare una discussione aperta ed ampia anche su questo specifico tema.

#### **4) *Le nuove forme di logistica urbana***

Sono ormai numerose le città italiane che, nel campo dell'innovazione riguardante la logistica urbana, sono passate o stanno passando dagli studi di fattibilità alla messa in opera dei sistemi. Particolare attenzione viene dedicata a diversi filoni di intervento, per lo più attuati singolarmente nelle diverse realtà e talora messi anche in opera congiuntamente. L'attenzione maggiore è dedicata ai flussi di merci in ingresso nei centri urbani, specialmente quelli connessi al rifornimento della distribuzione negli esercizi di media e piccola taglia, che, in assenza di diverse soluzioni, gravano sul contesto urbano con quantità di ingressi e uscite di mezzi di trasporto, spesso anche di tipo medio/pesante, assolutamente esorbitante rispetto alle quantità di merce da consegnare a destinazione. Alcune esperienze cercano la soluzione ricorrendo ai cosiddetti "punti di transito" (*transit point*), luoghi esterni ma relativamente prossimi ai centri urbani ove si tenta di concentrare le merci in arrivo riservando le attività cosiddette "dell'ultimo miglio" a pochi soggetti specializzati e dotati di strumentazione particolarmente adatta, sia per quanto riguarda i mezzi di trasporto sia per quanto riguarda l'organizzazione e i relativi supporti informativi. Altre esperienze cercano la soluzione rivolgendosi a una platea più vasta di operatori. A tutti costoro viene comunque richiesto di dotarsi di mezzi di trasporto aventi caratteristiche poco impattanti e di adeguarsi a norme organizzative che prevedono la preventiva individuazione, nelle forme e entro i limiti stabiliti, delle modalità precise di consegna, vale a dire degli orari e dei percorsi, nonché la prenotazione degli stalli riservati per il carico/scarico. Ancor più in questo caso assume importanza decisiva il ruolo delle tecnologie informatiche e delle telecomunicazioni, al fine di armonizzare il comportamento di un numero ampio di soggetti. In talune realtà infine si presta anche attenzione al tema di come favorire l'uscita dai centri urbani delle merci acquistate negli esercizi commerciali da parte dei singoli frequentatori della città, senza che ciò debba significare la libertà di accesso di ciascuno con la propria auto fino al singolo esercizio. Questo è certamente un versante che richiede un approccio ancor più sofisticato, in quanto un sistema dedicato a ottenere tali risultati deve essere in grado di relazionarsi non solo con un grande numero di operatori, ma addirittura con un grandissimo numero di acquirenti individuali. Le città italiane in questo campo hanno sovente seguito la traccia di esperienze europee più avanzate, potendo anche beneficiare degli appositi canali di diffusione delle buone pratiche. In taluni casi le nostre città, insieme ad altre, hanno potuto usufruire del supporto dei finanziamenti di programmi quali CIVITAS, INTERREG e altri, per procedere nell'ideazione e nell'applicazione di soluzioni innovative e originali. Mentre è accaduto anche (si veda ad esempio l'esperienza di Vicenza) che siano state individuate e realizzate soluzioni facendo affidamento sulle proprie forze. Dal punto di vista degli attori in campo si tratta complessivamente di iniziative nelle quali è normale prevedere una stretta cooperazione tra soggetti pubblici e operatori privati. In generale la necessità di risorse finanziarie da impiegare da parte delle autorità locali è meno drammatica, mentre appare maggiormente opportuno poter incentivare gli stessi operatori. L'esigenza maggiore delle autorità locali è invece quella di poter disporre con relativa tranquillità dei poteri regolatori necessari a convogliare all'interno di sistemi necessariamente complessi tanto l'attività delle imprese quanto il comportamento dei cittadini.

## **5) *Le innovazioni tecnologiche-organizzative e le applicazioni dell'infomobilità***

Appare quanto mai opportuno mutuare dal Libro verde europeo l'obiettivo di un "trasporto urbano intelligente". Tale obiettivo è declinabile da vari punti di vista, ma per quanto riguarda l'innovazione tecnologica almeno due sono quelli particolarmente importanti e riguardano da un lato lo sviluppo delle motorizzazioni meno inquinanti e più rispettose dei criteri di risparmio energetico e da un altro lato le nuove tecnologie dell'informazione e della telecomunicazione applicate alla mobilità. Su entrambi i fronti è importante che gli Enti territoriali siano messi in grado di contare nelle scelte che indirizzano i filoni della ricerca nazionale ed europea, mentre contemporaneamente gli stessi Enti si rendono disponibili per essere partecipi dei progetti pilota di applicazione. Le innovazioni infatti meritano di essere valutate sul campo alla prova dei fatti. Questo è vero per le nuove motorizzazioni e i nuovi sistemi di trazione, che solo nel regime di funzionamento rivelano fino in fondo i reali consumi e la reale produzione di inquinanti. Ancor più importante è la prova dell'applicazione sul campo per le tecnologie dell'informatica e delle telecomunicazioni, che, se realmente adattate alle necessità possono dare contributi molto rilevanti all'attivazione di una nuova organizzazione della mobilità. In questo ambito le prospettive sono di poter compiere significativi passi avanti in tutti i settori di applicazione: dalla difesa degli spazi dedicati alle forme di mobilità alternative all'auto individuale, al monitoraggio e controllo integrato e coordinato del traffico privato e del trasporto pubblico, alla tariffazione coordinata dei più diversi sistemi di trasporto pubblico insieme con la sosta e con altri servizi, alla possibilità di mettere in grado i responsabili di governare in tempo reale i fenomeni, all'informazione in tempo reale dei singoli cittadini per metterli in grado e assisterli nell'assunzione giorno per giorno e ora per ora delle scelte più convenienti e opportune per se stessi e per l'intero sistema urbano.

## **6) *Il coordinamento e la pianificazione degli interventi***

Governare la mobilità urbana è un esercizio di grande complessità, come tutti ormai riconoscono, e che pertanto deve essere sostenuto da una solida "attrezzatura" strategica, normativa e organizzativa. La pianificazione delle politiche per la mobilità urbana richiede infatti un triplo livello di coordinamento e integrazione:

1. il coordinamento verticale tra le diverse dimensioni territoriali interessate, in un'ottica di pianificazione da area vasta;
2. il coordinamento orizzontale "esterno" tra i diversi strumenti settoriali della programmazione territoriale (urbanistici, ambientali, per lo sviluppo economico ecc.);
3. l'integrazione orizzontale "interna" tra le diverse misure che sostanziano una politica complessiva per la mobilità urbana in uno specifico contesto.

E' necessario quindi costruire un impianto normativo che assicuri l'armonizzazione delle politiche per la mobilità urbana, da un lato con l'insieme delle politiche urbanistiche e territoriali che interessano la città, e dall'altro con i livelli territoriali superiori in un approccio integrato di area vasta. D'altra parte, la pianificazione integrata territorio-trasporti può favorire sia una riduzione delle esigenze di mobilità delle persone delle merci, ad esempio con una migliore distribuzione territoriale dei poli di attrazione/generazione della domanda (accorciamento delle distanze), sia un incremento della quota di trasporto sostenibile, organizzando meglio l'offerta delle reti e dei servizi del trasporto collettivo a servizio della domanda e organizzando lo spazio urbano per favorire la mobilità non motorizzata. Allo stesso tempo, la qualità dei singoli interventi sul trasporto urbano deriva in buona parte dall'incardinamento in una strategia compiuta di pianificazione, capace di integrare le diverse misure riconducendole ad una unica scala gerarchica di obiettivi. La rilevanza di un approccio integrato alle politiche per la mobilità urbana è peraltro ampiamente sottolineata dagli indirizzi comunitari. Nello stesso Libro verde è esplicito il richiamo ai Piani di Trasporto Urbano

Sostenibile già previsti all'interno della Strategia Tematica sull'Ambiente Urbano (STAU). Nelle indicazioni della STAU, lo strumento del piano integrato nasce dall'esigenza di costruire politiche per i trasporti urbani sostenute da una visione di lungo termine, che preveda i fondi necessari per le infrastrutture e i veicoli, elabori meccanismi di incentivazione per la promozione di un trasporto pubblico di alta qualità e la sicurezza dei ciclisti e dei pedoni, tenga conto del trasporto di persone e di merci con tutte le modalità e, infine, garantisca il coordinamento con la pianificazione territoriale ai livelli amministrativi idonei. La Commissione europea si è impegnata a emanare orientamenti per l'elaborazione di tali piani e il Libro verde giustamente ricorda questo impegno e ne sollecita l'adempimento. Sul tema peraltro l'Italia vanta una sorta di primogenitura. Infatti, già alla fine dello scorso millennio la nostra legislazione (legge 340/2000) ha introdotto il Piano Urbano della Mobilità (PUM), frutto di una maturata duplice consapevolezza: la centralità "nazionale" della questione mobilità urbana e la necessità di concepire la programmazione territoriale sulla base di schemi unitari e integrati. Il PUM è stato dunque pensato come strumento di programmazione integrata - peraltro con un'esplicita e forte focalizzazione sulla dimensione della sostenibilità - con l'obiettivo prioritario di soddisfare i bisogni di mobilità dei cittadini riducendo al contempo l'inquinamento, i consumi energetici e la congestione, e aumentando la sicurezza. Questo obiettivo va perseguito attraverso una forte riduzione dell'uso individuale dell'automobile privata, accompagnata dall'incremento del trasporto collettivo, anche con soluzioni innovative (*car pooling*, *car sharing*). Il carattere distintivo, e allora innovativo, del PUM è appunto rappresentato dall'approccio integrato: qualsiasi tipo di intervento può far parte del Piano (infrastrutture, regolazione, servizi tradizionali, nuove tecnologie ecc.) purchè finalizzato al perseguimento degli obiettivi fissati. Nel Piano Generale dei Trasporti e della Logistica del 2001 il PUM è inoltre presentato come strumento da integrare con la pianificazione urbanistica e da attuare, dove necessario, secondo una logica di area vasta che superi i confini del singolo Comune e arrivi a interessare l'intero bacino metropolitano della domanda di trasporto. Sempre nel Piano Generale dei Trasporti e della Logistica si prevedeva un piano poliennale di investimenti statali aggiuntivi per i PUM (oltre 500 mln di euro) e la necessità di un regolamento amministrativo per le valutazioni dei Piani e l'erogazione delle risorse. Solo nel 2005 il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha pubblicato le linee guida per la redazione dei PUM, e quanto alle risorse ha previsto il cofinanziamento della redazione dei Piani, complementari ai Piani Strategici delle Città, e la proposta di una "legge obiettivo" per le città. L'idea sembra essere quella di far evolvere la strumentazione della programmazione urbanistica, da un lato allargandola dal contesto urbano all'area vasta, e dall'altro integrandola con le politiche nazionali ed europee di sviluppo delle infrastrutture. Ma sembrano restare sullo sfondo i temi specifici della sostenibilità. In particolare, non viene dato esplicito risalto agli interventi per la riduzione degli impatti negativi del trasporto urbano su ambiente, salute e accessibilità (congestione). E' opportuno quindi che si recuperi la visione originaria dei PUM, favorendo un approccio alla pianificazione che mentre ribadisce la cifra-chiave dell'"integrazione" - nella varie accezioni di cui si è detto - allo stesso tempo riconosca l'assoluta imprescindibilità degli obiettivi del cambio modale e più in generale della sostenibilità ambientale nell'organizzazione delle politiche per la mobilità urbana.

### **7) Le risorse finanziarie nazionali ed europee**

Il finanziamento di iniziative connesse allo sviluppo della mobilità urbana sostenibile è stato affrontato dalle leggi finanziarie degli ultimi due anni con interventi caratterizzati da diverse angolature. Una novità di particolare interesse è stata introdotta dall'ultima legge Finanziaria, quella relativa all'anno 2008 in corso. Tale novità è consistita nell'attribuzione alle Regioni di una compartecipazione all'accisa sul gasolio per autotrazione articolata in due quote. Una prima quota, determinata per un triennio nella misura fissa di complessivi euro 1,75 mld circa a livello nazionale, è destinata a recuperare le minori entrate dalle compartecipazioni sulle accise riguardanti

il gasolio e le benzine precedentemente stabilite, nonché a sostituire sia i trasferimenti per il finanziamento delle ferrovie ex concesse e gestioni governative passate nelle competenze delle regioni, sia i trasferimenti legati agli ultimi rinnovi contrattuali dei dipendenti delle aziende di trasporto pubblico. Una seconda quota, di importo variabile di anno in anno e stimato inizialmente per l'anno in corso attorno a euro 250 mln, è destinata ad adeguare le risorse complessive a disposizione del trasporto pubblico locale. Se è dunque solo la seconda quota che rappresenta in sostanza un monte risorse veramente aggiuntivo rispetto a quelle tradizionalmente disponibili per il trasporto pubblico, il provvedimento nel suo insieme aggiorna in modo molto interessante il sistema di finanziamento, in quanto gli Enti responsabili dell'erogazione dei servizi di trasporto collettivo si avvicinano più che in passato alla fonte delle risorse, con un positivo accorciamento della catena amministrativo-burocratica che caratterizza normalmente i trasferimenti di fondi dal centro alla periferia. Dal punto di vista delle nuove modalità di finanziamento, la misura può essere riconosciuta come un successo dell'azione svolta unitariamente per diversi anni dalle rappresentanze degli Enti Territoriali, in stretto rapporto con la maggior parte delle Associazioni del settore. Come è noto l'azione è culminata con diversi mesi di confronto attorno a uno specifico tavolo costituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. Questa azione ha avuto dunque successo dal punto di vista di instaurare un metodo di finanziamento dei servizi di trasporto pubblico nuovo e più consono alle esigenze: non più trasferimenti statali alle regioni, ma compartecipazione di queste alle entrate derivanti dalle accise, non solo delle benzine ma anche del gasolio per autotrazione. Il nuovo metodo ha condotto anche a un aumento delle risorse, ma sul piano quantitativo il successo è stato solo parziale. L'incremento di risorse non sarà infatti sufficiente a far fronte alle necessità già presenti di aumento dei servizi, mentre la tendenza alla continua crescita dei costi unitari di produzione degli stessi servizi è sempre una minaccia che incombe sui bilanci dei gestori e, di conseguenza, delle amministrazioni responsabili. Non ultimo problema rimasto aperto è anche quello del finanziamento stabile dei servizi ferroviari locali attualmente erogati da Trenitalia, servizi che hanno anch'essi influenza sulla mobilità urbana, sia direttamente, quando si svolgono effettivamente in ambito cittadino, sia indirettamente, quando riguardano le aree urbanizzate più vaste che alle città sono legate da forti flussi di pendolarismo originati in base alle più svariate motivazioni. Ancor meno si può guardare alle risorse fin qui descritte al fine dei sostanziosi investimenti necessari per una diffusa realizzazione di nuovi sistemi di trasporto urbano. Alle finalità di investimento le recenti leggi Finanziarie hanno comunque dedicato interventi di tipo più "classico", che si possono così riassumere: alcuni provvedimenti, che complessivamente ammontano a parecchie centinaia di milioni di euro, sono stati dedicati a finanziare specifiche opere di particolare rilevanza in un numero ristretto di città grandi e medio-grandi; un fondo triennale di circa 300 mln di euro complessivi è stato istituito presso il Ministero dell'Ambiente e specificamente dedicato alla mobilità urbana, con priorità alle città metropolitane; un fondo quadriennale di circa 650 mln di euro complessivi, è stato infine stabilito presso il Ministero dei Trasporti e dedicato in parte al finanziamento del rinnovo del materiale rotabile e in parte al finanziamento di sistemi di trasporto rapido di massa. Complessivamente dunque l'attenzione agli investimenti per la mobilità urbana non è stata assente, ma si possono individuare senz'altro due prospettive di miglioramento di tale azione. Dal punto di vista quantitativo, infatti, non si è visto quell'intervento massiccio che è richiesto dall'esigenza spesso drammatica di mutare rapidamente il quadro della mobilità presente nelle aree fortemente urbanizzate. Dal punto di vista del metodo, inoltre, andrebbero estese anche al finanziamento degli investimenti quelle caratteristiche di sistematicità e continuità temporale che hanno positivamente caratterizzato il nuovo metodo di finanziamento dei servizi. Si tratta dunque di lavorare per una prospettiva che sappia unire un metodo di finanziamento efficace, che avvicini le fonti ai diretti utilizzatori delle risorse in quanto responsabili della realizzazione delle opere e dell'amministrazione dei servizi, e la messa a disposizione di un monte risorse adeguato alle esigenze delle aree urbane, di diversa scala, che caratterizzano il territorio nazionale.

Accanto alle risorse nazionali, si deve guardare con attenzione e interesse alle opportunità di finanziamento che si dischiudono sul fronte europeo. Nel ricordare che il trasporto urbano richiede ingenti finanziamenti, necessari in particolare per il potenziamento e la manutenzione delle infrastrutture dedicate, nonché per il rinnovo del materiale rotabile, il Libro verde fa riferimento a quello che definisce il “multiforme sostegno comunitario” per il settore dei trasporti, in particolare con riferimento al nuovo ciclo dei fondi strutturali 2007-2013, al settimo programma quadro per la ricerca e lo sviluppo tecnologico, ai finanziamenti della BEI, a specifici programmi comunitari per il trasporto urbano pulito (CIVITAS e adesso CIVITAS-Plus). Allo stesso tempo si danno alcune indicazioni per incrementare il plafond delle risorse per la mobilità urbana, in particolare per il trasporto pubblico. Ad esempio, si accenna alla maggiore disponibilità degli utenti a pagare di più i servizi di buona qualità; perché ciò sia possibile è però anche necessario che dove le tariffe sono determinate per via amministrativa gli Enti locali mostrino più coraggio nel concedere adeguamenti motivati delle tariffe stesse. E’ anche da incoraggiare l’indicazione relativa all’estensione del campo di applicazione della direttiva Eurovignette alla realtà urbana, in modo da far pagare agli utilizzatori del mezzo individuale i costi esterni che essi producono, recuperando risorse da destinare allo sviluppo del trasporto collettivo. Ovviamente, l’indicazione verso un pieno sfruttamento di queste opportunità è largamente condivisibile, ma di per sé insufficiente a dare risposta all’ampiezza dei problemi da affrontare. Sotto il profilo quantitativo, il pacchetto di risorse più significativo è quello dei fondi strutturali 2007-2013. Ma a ben guardare, c’è il rischio concreto, come già avvenuto in passato, che al settore dei trasporti, e in particolare al trasporto urbano, affluisca una quota molto limitata di questi cofinanziamenti comunitari, peraltro in gran parte orientati solo sulle regioni più deboli dello spazio europeo, ovvero quelle elegibili in Obiettivo “Convergenza” (si tratta di circa 1/3 della popolazione dell’Europa comunitaria concentrata nei Paesi di nuova adesione, cui si aggiungono buona parte di Portogallo e Grecia, l’Italia e la Spagna meridionali e pochissime altre porzioni territoriali). Alla luce di queste considerazioni, fermo restando il giudizio positivo sulla forte sollecitazione del Libro verde ad una maggiore responsabilità condivisa dei diversi attori del trasporto urbano in tema di risorse per il settore - compreso l’auspicio che le Amministrazioni locali si orientino maggiormente verso il trasporto urbano pulito nella definizione delle priorità di spesa delle risorse comunitarie di cui dispongono a valere sui Fondi strutturali e su altri strumenti di finanziamento -, appare necessario che l’UE metta in campo fondi specifici per la mobilità urbana, quantitativamente adeguati e da assegnare preferibilmente a piani d’azione integrati che rispondano alla finalità di promuovere la mobilità urbana sostenibile. In questo senso potrebbe essere opportuno creare un legame più esplicito tra il sopra richiamato Piano di Trasporto Urbano Sostenibile, di cui ogni città dovrebbe dotarsi, e l’utilizzazione delle risorse specifiche per la mobilità urbana sostenibile (creazione di un apposito Fondo europeo). In sostanza, alle misure contenute nei PTUS può essere data priorità, utilizzando un opportuno meccanismo incentivante, per un cofinanziamento attraverso le risorse del Fondo. In questo modo si avrebbe una ragionevole garanzia che lo specifico sforzo economico dell’UE a favore della mobilità sostenibile non si disperda nei tanti rivoli di finanziamenti a misure modeste, non strutturali e non integrate, con benefici limitati per il contesto territoriale a cui vengono assegnate.

## Verso una sintesi

L'insieme delle problematiche affrontate in questo documento non esaurisce tutte le esigenze di intervento nel settore della mobilità urbana, né le potenzialità di costruzione di politiche finalizzate.

E' tuttavia fuor di dubbio che i temi su cui si è ragionato chiamano in causa, più di altri, questioni strutturali ineludibili per sostenere una prospettiva nuova della mobilità urbana, focalizzata su una strategia di cambio modale e, più in generale, di sostenibilità ambientale. Si è cercato quindi di descrivere brevemente i nodi essenziali degli ambiti indagati, con alcune prime indicazioni sulle piste di lavoro da seguire (poco più che delle "esortazioni"). In verità, l'obiettivo di fondo del documento non è quello di offrire "soluzioni ai problemi", ma al contrario di portare ad una discussione allargata di merito alcuni fondamentali filoni tematici che alimentano la più generale questione della mobilità urbana.

Il punto di partenza restano le sfide delineate dal Libro verde. Esse offrono una base solida per l'approfondimento e la riflessione sul tema del trasporto urbano e soprattutto interpellano gli attori del sistema ad uno sforzo propositivo, concreto e possibilmente condiviso. Ma si è anche cercato di andare oltre. Nel ribadire costantemente l'assoluto valore positivo "in sé" del documento europeo, frutto di un percorso di rifocalizzazione sulla questione delle mobilità urbana ormai ampiamente consolidato, è stata altresì esplicitata una serie di questioni che nel Libro verde sembrano trovare poco spazio o sembrano risentire di un'impostazione non del tutto condivisibile. Ma queste e altre valutazioni fanno parte di un contributo alla discussione alla quale l'Europa chiama tutti i soggetti interessati ad una partecipazione attiva e in tempi brevi. E' in gioco la definizione degli indirizzi operativi del piano d'azione (*action plan*) che sostanzierà la futura politica europea per il trasporto urbano. E l'auspicio è ovviamente che l'Italia possa essere protagonista in questi passaggi cruciali di formazione delle decisioni, con una proposta di sintesi condivisa e, soprattutto, fattuale.