

CRITERI DI INTERVENTO PER “L’ITALIA IN MOVIMENTO” PROPOSTE PER INNOVARE LE POLITICHE DELLA MOBILITA’ NEL DPEF 2008-2010 E NELL’ALLEGATO INFRASTRUTTURE

*Per il gruppo di lavoro “Movitalia”
a cura di:*

*Andrea Filpa
professore di Urbanistica – Università degli Studi di Camerino*

*Stefano Lenzi
responsabile Ufficio legislativo WWF Italia*

1

PER UN FUTURO MIGLIORE DEL PASSATO

Stante l’entità delle forze e degli interessi in gioco, dotare l’Italia di credibili, efficaci e coordinate politiche per la mobilità rappresenta oggettivamente un compito particolarmente oneroso; un compito che tuttavia ha come poste l’incremento della qualità di vita di milioni di cittadini che quotidianamente affrontano gli spostamenti casa-lavoro e casa- studio, l’efficienza del sistema produttivo, la attenuazione dell’inquinamento (con particolare attenzione al contenimento delle emissioni dei gas climalteranti, in coerenza con gli impegni assunti dall’Italia per l’attuazione del Protocollo di Kyoto), la gestione degli ecosistemi e del paesaggio.

Un compito che dunque non può essere affrontato con singole politiche settoriali, bensì con una *azione fortemente coordinata* di tutti i soggetti istituzionali coinvolti, volta ad assicurare il governo dell’intero *ciclo dal piano al progetto*, dalla programmazione consapevole alla qualità degli interventi di trasformazione del territorio.

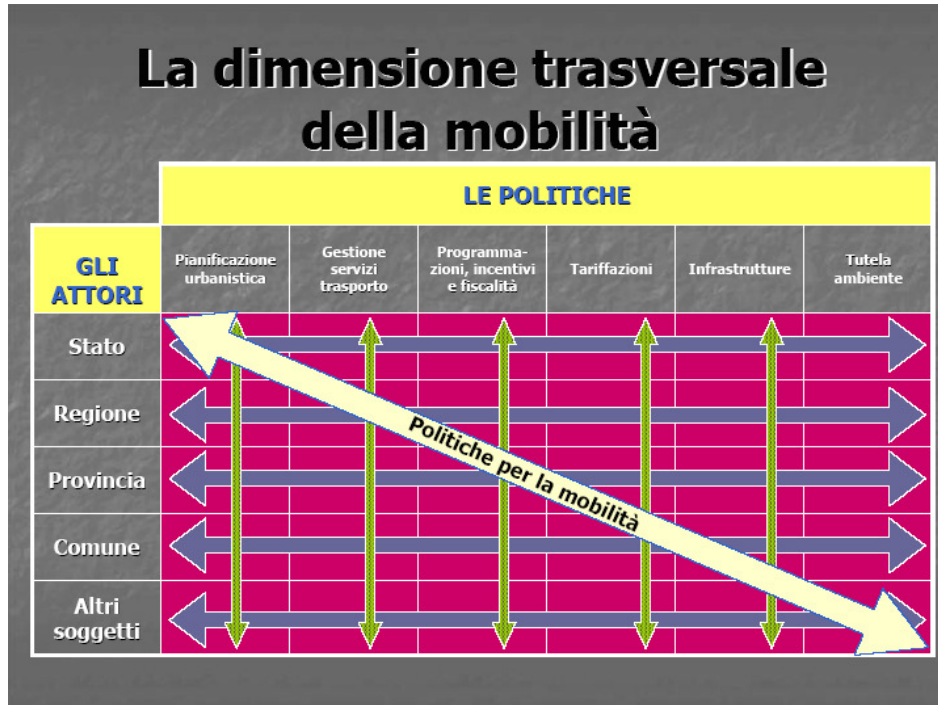
Le ricerche che sono confluite ne “La cattiva strada” e quelle avviate con l’esperienza del gruppo di lavoro “Movitalia” ci consentono di proporre alcune linee di lavoro che riteniamo essenziali per avviare le politiche della mobilità verso una direzione precisa e condivisa.

2

SEI REQUISITI PER L’ITALIA IN MOVIMENTO

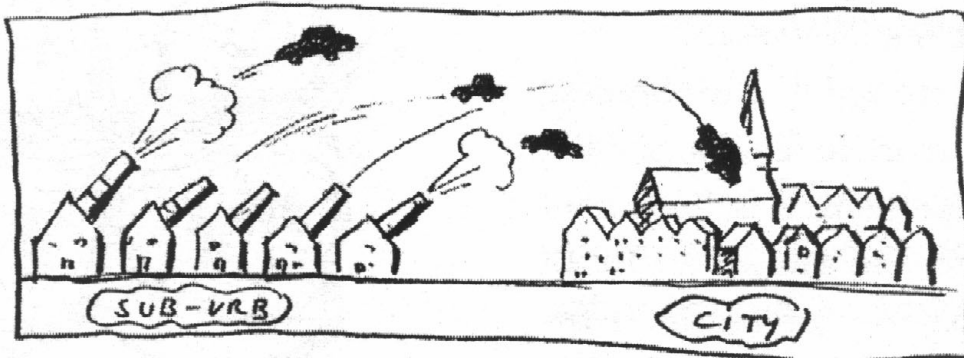
- Adottare una concezione di *politiche della mobilità* comprensiva sia degli aspetti infrastrutturali che gestionali, utilizzando in modo mirato gli strumenti della programmazione della incentivazione, della informazione, della cooperazione, della sperimentazione, della innovazione.
- Fondare le politiche della mobilità su strumenti di pianificazione integrati, che tengano conto delle attuali configurazioni insediative e ambientali del nostro

territorio, sia a livello istituzionale (Stato, Regioni, Province, Aree metropolitane, Comuni operano ciascuno al proprio livello, ma con obiettivi e strumenti coordinati) sia con le altre politiche di settore (ogni *attore* della programmazione della mobilità ne assicura la coerenza con il complesso dei suoi strumenti di bilancio e di governo del territorio).



- Intervenire sui problemi effettivi della mobilità, utilizzando sia gli esiti di studi, ricerche e monitoraggi già disponibili, sia nuove indagini mirate, tenendo presente che prima di essere un fattore di competizione economica la mobilità è una componente essenziale della qualità della vita di tutti i cittadini.

NOT THE CAR BUT THE SUBURBAN HOME IS THE DEADLY WEAPON



DAILY SUBURBAN MORTARFIRE AGAINST URBAN CENTERS

(da Leon Krier, *Architecture, Choice or fate*)

- Perseguire concretamente la sostenibilità sociale ambientale ed economica, considerando la finitezza delle risorse territoriali, ambientali paesaggistiche e

storico-culturali come determinante per le scelte nel settore dei trasporti e in campo infrastrutturale. E adottando una prospettiva di lungo periodo che consenta di costruire “Scenari di mobilità” condivisi, che rendano sempre più inaccettabili: l’attuale squilibrio tra sostegno alla mobilità privata e scarsa attenzione alla mobilità pubblica; l’attuale predominio della gomma sul ferro e sulle altre modalità a minor impatto, a parità di prestazioni.



- Abbandonare la logica delle *grandi opere* e perseguire quella della *ottimizzazione delle reti esistenti e del loro uso* (con i necessari adeguamenti e potenziamenti); logica che nelle esperienze del recente passato è stata spesso tralasciata a favore di nuove infrastrutture, più costose, più impattanti, più incerte sotto il profilo realizzativo.
- Selezionare le nuove opere, sulla base di studi di fattibilità economico-finanziaria che dimostrino la loro utilità sociale e, laddove necessaria, la loro redditività, utilizzando informazioni attendibili e complete che presentino un calcolo costi/benefici degli aspetti trasportistici, ambientali, sociali ed economici, facendo ampio ricorso a scenari, a valutazioni comparative di progetti alternativi e ad un dibattito tecnico pubblico nel rispetto dei processi partecipativi.

3

UN COMPIUTO CICLO DI PROGETTO COME PREMessa DI OGNI SINGOLA AZIONE

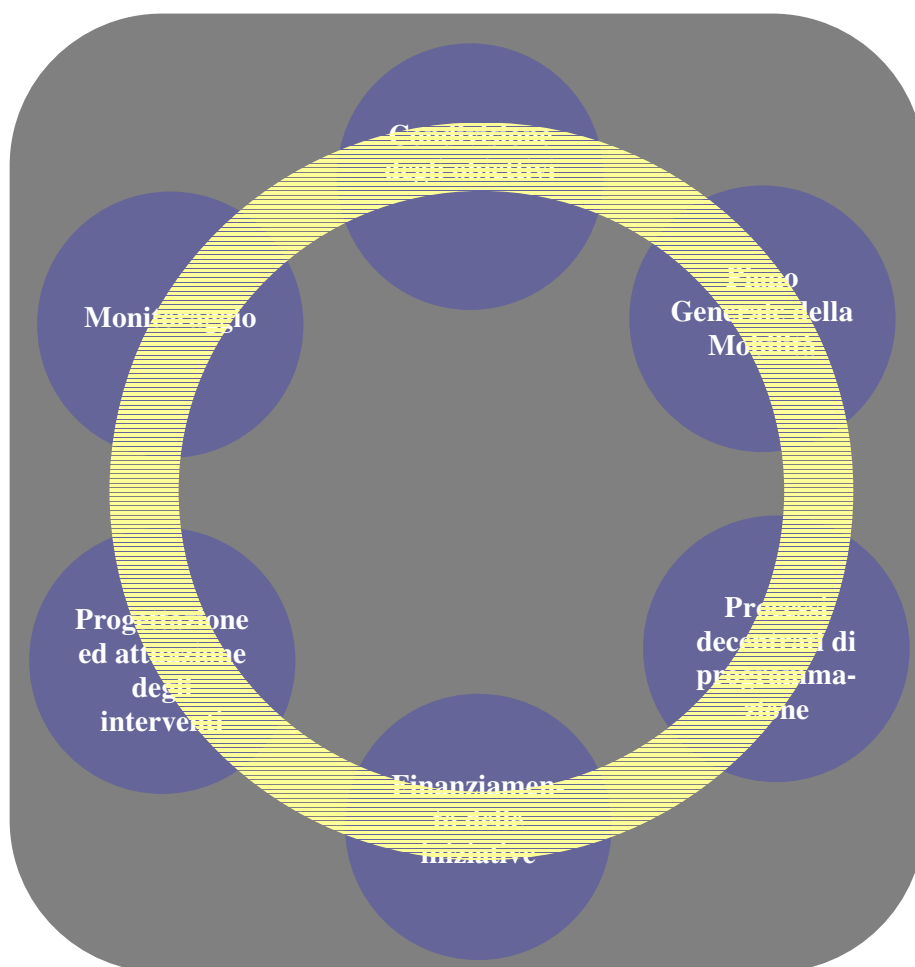
La programmazione della mobilità è stata, soprattutto negli ultimi anni, molto deludente; la sua inadeguatezza è testimoniata dalla modestia dei risultati ottenuti, dalla entità dei conflitti sociali generati e non ultimo dalla scarsa qualità progettuale delle realizzazioni.

Sono gli esiti della mancanza di un metodo, e si ritiene che la via d’uscita sia quella di considerare ogni singola azione o trasformazione come il segmento di un processo, abbandonando le logiche dell’emergenza e della retorica che producono esiti perversi: come dimostra il fallimento della “*Legge obiettivo*”.

Da qui l’ineludibile esigenza di riprendere le fila della pianificazione, scegliendo gli interventi attraverso solidi e condivisi piani della mobilità e delle infrastrutture, valutati dal punto di vista tecnico economico e attraverso la valutazione ambientale strategica (VAS). A livello progettuale occorre poi una sostanziale riforma della procedura di VIA delle *infrastrutture strategiche* (da espletare sul progetto definitivo, con il vaglio delle alternative a minor impatto in un dibattito pubblico) e delle regole neo-corporative e poco trasparenti introdotte nel mercato dei lavori pubblici nella XIV legislatura (nuova disciplina dei general contractor e dei concessionari).

Occorre in sostanza recuperare la centralità di un *ciclo dal piano al progetto* fondato, appunto, sul coordinamento, sulla processualità, sulla condivisione pubblica, sulla valutazione e sulla trasparenza.

La costituzione di una “Autorità” di regolazione nel settore dei trasporti e della mobilità, la cui costituzione è auspicata dal PGTL 2001 (i cui compiti dovranno essere definiti con maggiore dettaglio in fase di realizzazione) sarà in tal senso un segnale decisivo.



Il lavoro di studio e di ricerca che il gruppo di lavoro “Movitalia”, promosso e coordinato dal WWF Italia, ha in corso, ha condotto alla individuazione preliminare – e certamente parziale – di alcuni obiettivi per la mobilità come qualità di vita.

PER MIGLIORARE LA PIANIFICAZIONE

- Rivedere il PGTL e integrarlo con il nuovo PGM (Piano Generale della mobilità annunciato dal Ministro dei Trasporti). Accompagnare entrambi con un serio processo di Valutazione Ambientale Strategica;
- Raccordare, nel processo di cui al punto precedente, la pianificazione delle Regioni (Piani territoriali e piani dei trasporti) con le opzioni strategiche nazionali per garantire sinergie, co-responsabilità nonché obiettivi funzionali ed ambientali condivisi e coerenti con le risorse disponibili;
- Svolgere un'azione di indirizzo e coordinamento per il raggiungimento di obiettivi ambientali espliciti: in termini di riduzione delle emissioni di CO₂, di rientro nei limiti per l'inquinamento dell'aria (in particolare per quanto riguarda NO₂ e di PM₁₀), di riduzione del rumore. Per essere efficace un tale compito richiede una concertazione "autorevole" tra i diversi livelli di governo (regioni, province, comuni, aree metropolitane) e con gli operatori dell'offerta di infrastrutture e di servizi e il reperimento di risorse pubbliche e private (che devono essere attivate e distribuite sulla base regole certe e forme chiare di monitoraggio dei risultati);
- Riprendere con energia il tema della sicurezza e dell'insieme di misure, non solo infrastrutturali, capaci di garantire il raggiungimento degli obiettivi comunitari fissati per il 2010;
- Evitare, nella fase di pianificazione degli interventi, che l'insediamento si linearizzi e si polverizzi eccessivamente seguendo le geometrie della mobilità, adottando per le parti urbanizzate e per le reti stradali regole, criteri qualitativi e limiti quantitativi che tengano conto del rango, della distribuzione e della funzionalità dei sistemi di risorse naturali;
- Privilegiare le logiche della ottimizzazione delle reti esistenti rispetto a quella delle nuove, grandi opere; effettuare la valutazione ponderata degli standard di efficienza delle infrastrutture rispetto alla loro funzionalità e ai valori/servizi ecosistemici del territorio interessato dagli interventi, contenendo e limitando la frammentazione ambientale;
- Applicare in sede di pianificazione e di progetto strumenti efficaci che consentano il collegamento tra le caratteristiche tecniche delle infrastrutture e la loro relazione con l'assetto ecologico del contesto, adottando strumenti quali il Profilo di occlusione ecosistemica delle infrastrutture;
- Basare la pianificazione su ricerche dettagliate dei varchi ecologici che consentono flussi biologici accertati e che rappresentano il capitale territoriale di connessione ambientale in cui impiantare azioni di ricostituzione della connettività per le specie di importanza conservazionistica primaria;
- Far dialogare i criteri e gli obiettivi quantitativi e qualitativi ambientali e naturalistici integrandoli negli altri strumenti pianificatori e programmatori di settore (influenti sugli assetti economici, sociali, paesistici e territoriali), elaborati da una stessa amministrazione e da diversi livelli amministrativi (nazionale, regionale, metropolitano, comunale);
- Garantire un *dibattito pubblico* (v. esempio francese) nel rispetto pieno del diritto di accesso alle informazioni e agli atti di interesse ambientale e delle istanze partecipative delle popolazioni e degli enti locali, sin dai momenti iniziali della definizione degli strumenti pianificatori e programmatori, e prima della loro adozione.

PER LA RETE AUTOSTRADALE

- Intervenire dove si esprime al domanda più urgente e reale, raccordandosi alle scale regionali e metropolitane;
- Ridisegnare il futuro delle concessioni, passando gradualmente dalle *concessioni di direttrice* alle *concessioni di area* (non solo autostradali), responsabilizzando le Regioni e configurando le reti come *utilities* della cui funzionalità il concessionario sia chiamato periodicamente a rispondere;
- Introdurre nelle concessioni esistenti un maggior contenuto tecnologico riguardante l'esazione telematica del pedaggio e la gestione selettiva dei veicoli, lo sviluppo e l'applicazione di schemi di *road pricing* e di tecnologie di informazione e controllo complessivo del traffico;
- Rendere omogenea la regolazione delle autostrade con quella delle altre infrastrutture di trasporto (oggi solo autostrade e aeroporti sono chiamati all'autofinanziamento per via tariffaria).

PER LA RETE STRADALE

- Migliorare la normativa progettuale, attenuando la centralità degli standard prestazionali a favore del rispetto di ragionevoli costi/benefici e dell'inserimento ambientale e paesaggistico delle opere;
- Affinare e codificare gli interventi di moderazione del traffico;
- Ampliare il ventaglio delle categorie stradali, in particolare prevedendo una distinzione tra le tratte al supporto della mobilità di medio-lunga percorrenza e quelle che sono a sostegno di una mobilità di tipo metropolitano;
- Integrare la progettazione dei percorsi ciclabili con quella degli itinerari riservati ai veicoli a motore.

PER LA LOGISTICA ED IL TRASPORTO DELLE MERCI

- Riorganizzare e rilanciare il trasporto ferroviario nel settore delle merci, puntando sulla intermodalità e favorendo un maggiore coordinamento fra i diversi strumenti di politica del trasporto e della logistica, che riguardano sia il mondo dell'autotrasporto che il settore ferroviario nelle sue varie componenti: imprese pubbliche e private di erogazione dei servizi, gestori di piattaforme logistiche ed interporti e gestore della rete;
- Intervenire sulla domanda favorendo una profonda modifica *comportamentale* delle imprese manifatturiere, specie PMI, nei riguardi del "franco fabbrica" nella vendita e dal "franco destino" nell'acquisto, favorendo lo sviluppo della capacità di gestione e controllo attivo della funzione logistica e del trasporto;
- Favorire la formazione professionale della manodopera a tutti i livelli di specializzazione aziendale;
- Impostare una politica industriale nel campo dell'autotrasporto che favorisca la crescita dimensionale ed organizzativa delle imprese;
- Mettere a punto programmi mirati e progetti specifici, nell'ambito ad es del programma europeo "Marco Polo", per il sostegno dell'intermodalità che favoriscano anche la formazione di consorzi di autotrasportatori specializzati per filiere e/o per specifici mercati geografici;
- Promuovere l'innovazione tecnologica nel settore delle merci e della logistica mediante la messa a punto di progetti in materia di sicurezza, risparmio energetico, ecc.

PER LE AREE URBANE

- Potenziare il trasporto collettivo costruendo reti di trasporto metropolitano e regionale integrate, basate sulla distinzione tra *linee di forza* e *linee di distribuzione* e incentivando la formazione di Consorzi ed Agenzie interistituzionali al servizio della *città diffusa*;
- Utilizzare il più possibile le infrastrutture esistenti, in particolare attraverso la formazione, in tutte le principali aree metropolitane, di reti ferroviarie suburbane, capaci di estendere, con spesa relativamente limitata, il raggio d'azione del trasporto urbano per almeno 30-40 km dai poli centrali;
- Riorientare il trasporto individuale con misure che lo facilitino sui segmenti per i quali è maggiormente "vocato" (i flussi dispersi di breve raggio) e introdurre segnali di costo in cui esso si dimostra inefficiente o facilmente sostituibile con i sistemi collettivi (flussi concentrati di medio-lungo raggio e/o in accesso ai poli urbani);
- Rivedere l'approccio alla progettazione della rete stradale primaria, mirando meno alle velocità di punta garantite dai tracciati (poco utili per un traffico di distribuzione) e più alla capacità offerta, soprattutto nei nodi maggiormente congestionati, nonché alla facilità di accesso/uscita da parte del traffico locale;
- Riorientare il trasporto individuale tramite la tariffazione dell'uso dell'auto (transito, sosta, accesso) anche per contrastarne l'uso nei segmenti di brevissimo raggio;
- Contribuire a contenere ed eliminare il *surplus* di veicoli privati in circolazione, restituendo gli spazi pubblici alla collettività ed indagando strumenti che vincolino l'acquisto di nuovi veicoli alla reale disponibilità di posti auto privati;
- Prendere come riferimento gli "utenti deboli", *ingentilendo* il traffico urbano e sub-urbano e ri-orientando anche sulla base di questo parametro il sistema della mobilità, in modo da garantire una maggiore sicurezza stradale;
- Favorire l'adozione di progetti di "City Logistics" sia attraverso la realizzazione di piattaforme di distribuzione urbana delle merci che attraverso l'adozione di normative ad hoc sulla circolazione dei mezzi, sulle aree di sosta, sugli orari di ingresso nelle ZTL, ecc.

PER IL TRASPORTO FERROVIARIO

- Puntare sul rafforzamento integrato di tutte le componenti della rete ferroviaria, riequilibrando le risorse dedicate alla *alta capacità* e quelle destinate al trasporto regionale, subordinando gli interventi infrastrutturali *pesanti* (ad esempio i quadruplicamenti) alla impossibilità di ottenere risultati analoghi attraverso misure tecnologiche;
- Definire uno schema di esercizio (valutato tecnicamente ed economicamente dalla Authority), che consenta di programmare gli investimenti sulla rete tenendo conto dei processi di liberalizzazione in corso e, nel contempo, perseguire l'obiettivo di un'effettiva apertura della rete ferroviaria nazionale nel campo del trasporto merci (prevedendo anche procedimenti di abilitazione del personale e/o di omologazione del materiale rotabile, nonché di individuazione di criteri per la fissazione di accesso alle singole tratte);
- Superare rapidamente gli ostacoli gestionali e amministrativi al pieno accesso della rete da parte delle nuove imprese ferroviarie, ivi compresa la riconsiderazione dei livelli di pedaggio applicati alle sue diverse porzioni e coordinare il raccordo tra strategie programmatiche nazionali o regionali con il numero crescente di imprese operanti nel servizio ferroviario;
- Per il trasporto passeggeri: 1. accelerare l'attuazione di sistemi ferroviari suburbani a servizio di tutte le grandi aree metropolitane e rafforzare i servizi regionali che innervano la fitta rete delle città medie esistente in molte regioni del Paese; 2. dedicare maggiore attenzione e risorse alle relazioni di *media* percorrenza che collegano le grandi polarità metropolitane a bacini regionali caratterizzati da densità urbane elevate; 3. puntare sul trasporto passeggeri di medio-lungo raggio, maggiormente concorrenziale rispetto al trasporto aereo (viaggi di 3-4 ore al massimo) affiancando i collegamenti più rapidi (AV) con linee Inter City (IC);
- Per il trasporto merci: 1. ridisegnare la rete *strategica* per il trasporto delle merci su ferro, selezionando un insieme relativamente ridotto di nodi logistici che raccordino rete ferroviaria, imprese, altri modi di trasporto; 2. attuare politiche di disincentivo del trasporto merci su strada intervenendo con tariffazioni progressive ai valichi alpini (come in Svizzera ed Austria) o sull'insieme delle reti stradali e autostradali (come in Germania).

PER I PORTI E IL CABOTAGGIO

- Identificare su scala nazionale non più di tre porti con funzioni di *transshipment*, nonché un selezionato numero di scali *a chiamata diretta* di interesse nazionale ed internazionale, sui quali concentrare risorse per finanziare gli interventi infrastrutturali, soprattutto "lato terra" ed i programmi di ampliamento e sviluppo dei collegamenti intercontinentali;
- Definire la scala di priorità negli interventi infrastrutturali in materia di fondali, banchine, raccordi stradali e ferroviari, ecc. per i porti di interesse regionale, garantendo il finanziamento statale solo là dove un programma di sviluppo coerente con gli obiettivi nazionali;
- Prevedere specifiche prospettive di sviluppo per i porti di *transshipment*, mirate a consolidare la propria posizione competitiva "lato mare" nei confronti di porti che svolgono funzioni similari;
- Sviluppare le infrastrutture ed i servizi *lato terra* dei porti a *chiamata diretta*, migliorando in particolare il lay-out dei binari nell'area portuale (lunghezza di 1200-1500 m.) e le connessioni ferroviarie con gli interporti e le piattaforme logistiche ed industriali;
- Favorire l'adozione di regole di gestione dei servizi (orari di apertura delle dogane, dei centri di controllo fitosanitario, delle manovre ferroviarie e degli altri servizi portuali) in linea con i porti dei paesi concorrenti nel Mediterraneo e nel Nord Europa;
- Sostenere gli investimenti diretti all'estero delle imprese italiane di logistica e di trasporto favorendo la realizzazione di progetti di co-gestione di infrastrutture e servizi presso i porti esteri di interesse strategico per l'Italia (ad esempio in Marocco, Tunisia, Egitto, ecc.) partecipando alle gare per le concessioni, finanziando direttamente o tramite i fondi della cooperazione allo sviluppo la realizzazione di opere infrastrutturali, ecc.;
- Incrementare la presenza italiana nello sviluppo dei servizi, prima ancora delle infrastrutture, del Corridoio V e degli altri corridoi di interesse nazionale al di fuori dei confini nazionali, per costruire reti di servizi su scala internazionale, come stanno già facendo le imprese pubbliche e private tedesche, francesi e spagnole.

PER IL TRASPORTO AEREO

- Avanzare nel processo di privatizzazione dell'Alitalia sciogliendo i nodi chiave della *italianità*, della *posizione dominante*, della *ingerenza politica*;
- Contribuire al processo di liberalizzazione dei mercati extraeuropei;
- Intervenire sulla Comunità Europea per favorire il processo di liberalizzazione degli slot, promuovendo nel contempo la liberalizzazione degli slot domestici;
- Assicurare la continuità territoriale salvaguardandone il ruolo sociale (sussidi per l'*utenza debole*) non aumentando gli oneri pubblici;
- Attenuare la rumorosità e gli effetti climalteranti del trasporto aereo, introducendo nuove soluzioni tecnologiche e individuando forme di tassazione ambientale supplementare che favoriscano l'introduzione di biocombustibili in questo settore, coordinandole con analoghe forme di tassazione sugli altri modi di trasporto sulle lunghe distanze (quali l'AV ferroviaria);
- Regolare le concessioni aeroportuali.

*Il gruppo di lavoro “Movitalia”
è promosso e coordinato dal WWF Italia
e composto, tra gli altri, da:*

Immacolata Apreda, docente di programmazione Urbanistica, Facoltà di Architettura – Università degli Studi di Napoli; **Alessandro Calabrò**, dottorando di ricerca, Dipartimento di Studi Urbani dell’Università degli studi di Roma Tre; **Giovanni Caudo**, ricercatore di Urbanistica, Facoltà di architettura – Università degli studi di Roma Tre; **Andrea Debernardi** – Polinomia srl Milano; **Franco Ferroni**, responsabile del Programma Mediterraneo del WWF Italia; **Stefano Lenzi**, responsabile dell’Ufficio legislativo del WWF Italia; **Andrea Filpa** – Docente di Urbanistica, Facoltà di Architettura - Università degli studi di Camerino e membro del comitato scientifico del WWF Italia; **Domenico Marino**, docente di Politica Economica, Facoltà di Architettura – Università degli studi di Reggio Calabria; **Sonia Occhi** – Architetto; **Marco Ponti** - Professore straordinario di Economia dei Trasporti – Politecnico di Milano; **Marco Spinedi** – ItalMondo SpA ed Osservatorio Asia; **Bernardino Romano** – docente di Pianificazione Ambientale – Università degli studi dell’Aquila; **Mariano Sartore**, docente di Urbanistica – Università degli studi di Perugia; **Erasmus Venosi**, coordinatore del comitato scientifico dei Sindaci del Nord Est; **Maria Rosa Vittadini**, docente di Pianificazione dei Trasporti, Facoltà di Pianificazione - Università degli studi di Venezia IUAV; **Alberto Ziparo** – professore del Dipartimento di Urbanistica e Pianificazione del territorio, Facoltà di Architettura – Università degli studi di Firenze.