

UNA CURA SOSTENIBILE PER UNA MOBILITA' INTEGRATA

L'obiettivo

Riqualificare la mobilità dell'area metropolitana di Roma in un disegno di sistema basato sulla intermodalità, valorizzando l'utilizzo del trasporto pubblico, integrato con quello privato, sia nel traffico passeggeri sia in quello delle merci.

Il quadro di riferimento

Funzionalità, efficienza, integrazione, servizi, manutenzione, intermodalità, educazione e bellezza: sono queste le componenti essenziali che servono per un approccio sistemico e integrato, indispensabile per consentire alle persone e alle merci di muoversi nelle foreste urbane che ormai hanno invaso i territori italiani e europei, con una qualche certezza di qualità e quantità di tempi e costi, oltre che di confort e benessere.

Finora si è troppo spesso affrontato il tema della mobilità utilizzando approcci settoriali e specialistici, tralasciando però il nodo centrale dell'unicità e integrazione tra assetto urbano e assetto dei trasporti. Slegare la costruzione degli spazi urbani con le scelte di assetto della mobilità ha generato una espansione disordinata delle città, peggiorando la qualità della vita metropolitana e determinando fenomeni di emarginazione sociale.

Particolarmente nelle aree congestionate delle grandi città come Roma, il modello di consumo dei trasporti, per le persone e per le merci, si è progressivamente orientato verso comportamenti che hanno spostato dall'asse delle preferenze dal trasporto collettivo al trasporto individuale, riducendo per questa via il livello di sostenibilità ambientale, ma anche economica e sociale.

Intanto, negli anni più recenti, a provare a modificare questo processo, si stanno sviluppando determinati meccanismi di revisione della quantità e qualità della spesa pubblica e privata, che tenderà inevitabilmente al cambiamento di comportamenti e delle preferenze individuali, verso modelli di maggiore sostenibilità integrata, a patto che siano messe in campo politiche pubbliche coerenti.

Nei passati decenni vi sono stati tentativi per avviare un approccio diverso al tema della mobilità e della gestione del territorio. A tal proposito vale la pena ricordare che all'inizio degli anni Novanta le Ferrovie dello Stato vararono un programma per la valorizzazione delle aree urbane (conosciuto come "cura del ferro"), con l'obiettivo di rivisitare la presenza e la funzione della ferrovia nelle aree metropolitane e locali in un'ottica integrata che prendeva in considerazione l'alta velocità (con la conseguente liberazione di tracce sulle linee vecchie), il trasporto locale, il trasporto delle merci (da delocalizzare in aree e centri intermodali più periferici) e la valorizzazione delle stazioni e delle aree ferroviarie dismettibili.

A venti anni di distanza da quelle idee, possiamo constatare che la cura non ha dato molti frutti, o perlomeno, rispetto a quello che si sarebbe potuto ottenere, a mala pena forse si è riusciti a determinare una piccola inversione di tendenza localizzata in alcuni punti del sistema, che però non ha costruito un modello diverso di sviluppo.

La riorganizzazione dei servizi ferroviari, dei punti di interscambio modale e della distribuzione delle merci nelle città in un quadro di pianificazione integrata del trasporto pubblico, costituisce oggi ancora di più una delle sfide prioritarie per il miglioramento della struttura di offerta del nostro Paese, soprattutto nelle grandi aree metropolitane come Roma.

Questo asse di intervento è reso ancor più necessario dalla modificazione profonda del disegno urbano delle aree metropolitane, che si sono disperse su un territorio vasto, mediante una urbanizzazione forzata di aree periferiche che non è stata accompagnata da un coerente adeguamento delle reti di servizio collettivo, a cominciare dai trasporti.

A differenza degli altri principali Paesi europei, in Italia si è determinata una frattura tra riorganizzazione territoriale degli insediamenti abitati da un lato, sempre più dispersi in un perimetro metropolitano che si è continuamente esteso, e organizzazione dei servizi di mobilità collettiva dall'altro, che hanno mantenuto un presidio forte nelle aree centrali delle città, senza riuscire a presentare alternative efficaci rispetto alla organizzazione della mobilità dei cittadini.

In particolare, per quanto attiene il trasporto dei passeggeri non sono state messe in campo quelle azioni correttive che potevano attenuare le distorsioni determinate dalla disseminazione

territoriale delle aree vaste dei territori metropolitani, ed in particolare non sono state ripensate le reti delle ferrovie regionali, per utilizzarle come tessuto connettivo per ricucire gli strappi determinati dalla dispersione degli insediamenti abitati nelle aree metropolitane.

E' stata ignorata l'unica leva che poteva condensare il pulviscolo edilizio, almeno in parte, ovvero la ristrutturazione delle vecchie ferrovie regionali, come hanno fatto i francesi con la RER ed i tedeschi con la S-Bahn. Accanto a questo asse di azione, non sono stati:

- né considerati adeguatamente tutti gli interventi che consentissero e facilitassero al massimo l'interscambio del mezzo di trasporto, spesso non investendo adeguatamente in parcheggi per auto, ovvero non pianificando integralmente orari e copertura dei territori con i mezzi pubblici (bus o treni);
- né è stata programmata adeguatamente la distribuzione delle merci nell'ultimo miglio, causando impatti ambientali e economici considerevoli.

Dall'esperienza di tante città e Regioni italiane, ma anche da quanto nel frattempo accaduto in altri Paesi europei e non, emergono alcune considerazioni propositive che potrebbero contribuire a migliorare gli approcci progettuali e gestionali della mobilità, intesa come ottimizzazione della possibilità delle persone e delle merci di spostarsi nel territorio in modo sostenibile ovvero rispettando l'ambiente, salvaguardando i conti economici e i benefici diretti e infine appunto consentendo a tutti di muoversi e a far muovere i prodotti di proprio interesse, secondo bisogni e desideri.

Esiste poi il problema di rendere partecipi delle scelte organizzative e operative le persone interessate, così come le imprese, per le quali vanno creati e gestiti momenti di confronto, peraltro sanciti anche per legge nella stesura dei Contratti di Servizio e delle Carte dei Servizi che può rappresentare un primo momento reale di partecipazione.

La "cura del ferro" da sola non basta più. I presupposti per avviare nuovi processi di intervento ci sono, stanti i quasi immutabili bisogni rimasti senza risposta. Occorrono però terapie integrate, per ottenere risultati migliori in termini di benefici di mobilità per la cittadinanza, scrollandosi di dosso, per iniziare, quegli eccessi di indecisionismo e di incapacità che hanno paralizzato le istituzioni. Occorre però sgomberare il campo da un presupposto che viene spesso invocato, ma la cui veridicità andrebbe meglio verificata: la mancanza di risorse economiche e finanziarie.

E' proprio vero che i risultati attesi dalla "cura del ferro" non sono stati raggiunti per la mancanza di finanziamenti? Va verificato se corrisponde al vero che il circolo virtuoso che doveva essere innescato dalla valorizzazione delle aree ferroviarie dismesse non si è attivato per la mancanza di un volano finanziario necessario a colmare l'inevitabile gap temporale fra l'investimento immobiliare ed il suo ritorno.

Probabilmente le cause del mancato decollo sono da ricercarsi altrove. Sarebbe anche interessante esaminare la cronistoria degli investimenti che invece sono andati a buon fine, seppure lentamente, individuando quali sono stati gli ostacoli che hanno portato a tempi decisionali estremamente lunghi.

Possiamo dare per acquisito che i tempi di realizzazione dei grandi interventi infrastrutturali sono molti più lunghi dei ritmi della politica e delle decisioni amministrative, perché se è vero che la politica decide con lentezza, è purtroppo ancora più vero che troppo veloce è l'avvicendamento di orientamenti politici diversi, molti dei quali cercano consensi più con annunci che non realizzazioni. Quando poi, ed è ancor peggio, non si formano coalizioni di interessi organizzati che, nella apparente contrapposizione politica, realizzano una sostanziale continuità ad esclusiva tutela degli interessi dominanti, che sono di natura privata e non collettiva.

Occorrerebbe perciò capire come si possa mettere in atto processi decisionali più veloci, più stabili nel tempo, più centrati sulla tutela dell'interesse generale. Sarebbe anche utile riflettere sulla idoneità degli strumenti istituzionali che nel recente passato avrebbero dovuto assicurare la celere composizione delle divergenze che fioriscono tra i diversi enti competenti, senza nulla togliere, naturalmente, alla esigenza di una partecipazione democratica a scelte tanto importanti. Perché le Conferenze dei Servizi, nate proprio per essere strumenti di una partecipazione consapevole e responsabile, non hanno funzionato a dovere? Come potrebbe essere rivitalizzato e gestito in modo costruttivo ed efficiente questo strumento?

E ancora, sarebbe necessario progettare gli interventi più complessi non solo frazionandoli in fasi, ma anche preparando con cura i meccanismi che garantiscano la coerenza temporale e funzionale di ciascuna fase con tutte le condizioni "a latere": sviluppo dei generatori di domanda

di trasporto (insediamenti residenziali, commerciali, produttivi), preparazione dei soggetti responsabili della gestione dei servizi, fabbisogni finanziari, adeguamento di tutti gli iter approvativi, invece considerati nei crono programmi alla stregua dei tempi di costruzione.

Insomma, l'integrazione dei vari mezzi di trasporto è indispensabile, l'integrazione tariffaria è data per scontata ed è ormai entrata nella cassetta degli attrezzi esistenti, ma senza l'integrazione istituzionale qualunque intervento sul territorio è destinato ad arenarsi.

Le azioni

Questo ragionamento, per tradursi in linee di azione, comporta otto aree di intervento innovativo (dalla progettazione alla gestione) dei sistemi di mobilità e di intermodalità:

- Un approccio *sistemico, integrato e condiviso*, con l'unico obiettivo di facilitare e semplificare il movimento delle persone e delle merci tra un mezzo e l'altro di trasporto e movimento, sia dal punto di vista infrastrutturale sia gestionale nell'ottica di un bilancio di sostenibilità integrata (ambientale, economica e sociale) del comparto e non solo dei singoli soggetti pubblici e privati partecipanti. La conseguenza è quella di integrare i movimenti e la gestione dei servizi, ottimizzando i tempi e il benessere del trasbordo tra i vari mezzi (a piedi, auto, bus, treno, metro, aereo, traghetto, nave), così come del comfort durante il viaggio, e non gestendoli settorialmente tra pubblico e privato e tra modalità distinte.
- Un assetto di *pianificazione integrata dei servizi di trasporto collettivo*, frutto della capacità di articolare un ragionamento unitario tra le ferrovie laziali, trasporto bus extraurbano, trasporto di superficie urbana e servizi metro. E' questo il cuore industriale di una reale riforma del trasporto pubblico locale. Molto raramente si è avuta la capacità di costruire un disegno coerente di offerta integrata, pur se ne è parlato in ogni sede. La scarsità delle risorse finanziarie pubbliche per i corrispettivi da obblighi di servizio pubblico impone un obbligo di scelta, se non si vuole che si applichino, anche al trasporto pubblico locale, logiche di taglio lineare che servono solo a logorare ulteriormente una struttura di offerta già oggi largamente disallineata rispetto alle caratteristiche della domanda.
- Una *razionalizzazione ed una specializzazione funzionale tra bus extraurbani e ferrovie laziali*, avendo attenzione a due elementi che vanno tenuti nel conto:
 - da un lato l'efficacia maggiore delle ferrovie laziali nelle tratte di media distanza per la penetrazione dentro Roma, per la maggiore capacità di carico e per la migliore velocità commerciale;
 - dall'altro la vocazione dei servizi di superficie per l'adduzione dalle aree periferiche alle stazioni ferroviarie, alimentando la spina dorsale dei collegamenti ferroviari e svolgendo una funzione di raccolta dai centri minori, che non può essere invece svolta dall'offerta ferroviaria.
- Una forte politica *tariffaria e infrastrutturale* tendente a facilitare al massimo l'uso del trasporto pubblico condizionato da adeguati interventi per facilitare la sosta e l'interscambio modale.
- Una politica mirante a ottimizzare il *trasporto merci interregionale e nazionale* a favore della ferrovia, avendo presente che, in un mondo ormai globalizzato, la dimensione internazionale deve trovare un punto di connessione con i mercati locali di produzione e consumo. Evitare la dispersione dei capannoni logistici, favorendo l'uso delle aree specializzate ed esistenti (scali intermodali e piattaforme logistiche), induce comportamenti coerenti con la intermodalità, migliorando l'uso del territorio.
- Una politica e norme atte a integrare la *distribuzione delle merci a Roma* con orari e flussi conseguenti della mobilità privata e pubblica, per diminuire sensibilmente il notevole impatto ambientale e economico causato.
- Un approccio *urbano e sostenibile*. Recenti studi hanno dimostrato come:
 - il costo di un metro cubo di uffici e commercio possa arrivare a diminuire intorno al 20% se realizzato in prossimità (1 km) di stazioni di ferrovia e metropolitana urbana grazie alla minore incidenza di inquinamento e di incidentalità dovuta alla diminuzione di traffico su gomma causata dagli utenti e addetti attratti dagli spazi¹;
 - un'adeguata riqualificazione delle stazioni urbane, sia dal punto di vista trasportistico, sia urbano genera notevoli ricadute economiche e sociali dirette e

¹ Camera di Commercio di Roma- Asset Camera. Ecopolis 2011 a cura di Retecamere.

indirette.²

Tutto ciò potrebbe pertanto determinare di premiare attraverso maggiore cubatura tutti gli immobili localizzati presso stazioni e snodi di interscambio di trasporto, e invece disincentivare la realizzazione di nuovi o il riuso funzionale di immobili localizzati in aree difficilmente servibili da trasporti su ferro.

- Una politica di *ascolto, partecipazione e progettualità diffusa*, dove le persone hanno il diritto-dovere di esprimere bisogni, proposte e valutazioni indispensabili per l'amministrazione pubblica e la politica per fare scelte, decidere e conseguentemente avere le capacità e le possibilità di indurre comportamenti in questo campo necessariamente da cambiare.

In questo contesto di riforma nel territorio nazionale vanno per esempio anche valutate le funzioni d'uso di alcune reti ferroviarie regionali, che oggi operano in assenza di un disegno di integrazione, per verificare se esistano le condizioni tecniche, operative e di mercato per trasformarle in servizi di carattere metropolitano.

L'insieme di queste azioni e di questi stimoli dovrebbe formare oggetto di approfondimenti con le istituzioni pubbliche per poter giungere a determinazioni univoche e per poter lavorare in una logica di programmazione di medio periodo, avendo fissato regole di ingaggio ed obiettivi chiari ed univoci, che non siano poi messi in discussione dal mutamento degli orientamenti politici o dalla improvvisa indisponibilità di risorse.

Insomma, quella che vent'anni fa veniva definita "*cura del ferro*" oggi andrebbe ribattezzata opportunamente "*cura sostenibile*".

La proposta nasce da alcune idee e spunti di Claudio Cipollini, Lorenzo Gallico e Pietro Spirito, contenuti anche in articoli comparsi su FERPRESS tra dicembre 2012 e gennaio 2013. Stefano Bernardi ha contribuito a completare la piattaforma di ragionamento.

Tag: sostenibilità, mobilità integrata.

Associazione Italia 2020

www.associazioneitalia2020.it

² Dallo studio di Steer Davies Gleave per conto della Network Rail, gestore dell'infrastruttura ferroviaria inglese pubblicato su FERPRESS il 10.1.2013