

AGENS

La relazione dei trasporti nelle aree urbane metropolitane

1. - La funzione pubblica	223
2. - La mobilità	231
3. - Il traffico	236
4. - La congestione	238
5. - La circolazione	244

Il progetto AGENS

6. - I presupposti	247
7. - I contenuti	254
8. - Il trasporto come business	256
9. - La struttura e le specifiche	259
9.1. - La regolazione del traffico	259
9.2. - Il Road Pricing	263
9.3. - La sosta	266
9.4. - Il Park Pricing	267
9.5. - La utilizzazione degli introiti	268
9.6. - La detrazione sul mod. 740	271
9.7. - Le nuove regole	272
10. - Le procedure di analisi, di definizione e di presentazione del progetto	278

1 - LA FUNZIONE PUBBLICA

Prima di affrontare i complessi scenari nell'ambito dei quali si colloca la ricerca di un insieme di azioni per la regolazione del traffico nelle aree urbane e metropolitane, pare opportuno ricordare, per brevi cenni, le fonti e gli strumenti di esercizio della funzione pubblica per il trasporto locale.

La fonte normativa fondamentale appare essere il Codice della Strada, come espressione più organica degli interventi nella circolazione e nella sosta dei veicoli.

Ma il quadro normativo è reso più complesso da una legislazione che, in via diretta o indiretta, influisce e condiziona l'assetto del sistema di trasporto nelle aree urbane e metropolitane.

Le funzioni delineate dal quadro normativo sono esercitate sia dalla Amministrazione Centrale (Ministero dei Lavori Pubblici, Ministero dei Trasporti e Ministero delle Aree Urbane) con competenze talvolta ridondanti e, tal'altre, contraddittorie.

Nè meno rilevante appare la incidenza della legislazione regionale sugli assetti dei sistemi urbani sia sotto il profilo della politica di uso del territorio che in via più diretta, per la competenza primaria sancita dalla Costituzione.

Vi sono altresì competenze delle Province e dei Comuni soprattutto sotto il profilo regolamentare e dell'azione amministrativa per governare il traffico e l'uso del sistema viario.

Ma agli aspetti di quadro normativo abbiamo dedicato ampio spazio in un separato documento sia pure di contenuto più generale.

Sono problemi molto noti e non solo agli addetti ai lavori, che hanno sempre portato a desiderare un processo di:

1) - Accorpamento in un unico ministero delle funzioni direttamente collegate al sistema dei trasporti

2) - Il riordinamento del quadro normativo attraverso una legge di delega al Governo che consenta la formazione di un Testo unico attraverso il quale, tenuto conto della molteplicità delle fonti legislative ed amministrative, sia possibile:

2.1) - Rendere coerente il quadro normativo nazionale rispetto alla normativa comunitaria

2.2) - Riordinare l'assetto normativo nazionale sia attraverso la eliminazione delle ridondanze che la coerenza delle "norme collaterali"

2.3) - Realizzare una estesa delegificazione che sostituisca all'atto legislativo l'atto amministrativo per sottrarsi alla rigidità intrinseca della legge e rendere meglio gestibile il processo produttivo

2.4) - Assicurare la necessaria liberalizzazione nelle materie più strettamente gestionali che non tollerano vincoli normativi peraltro non necessari se non attengono ai diritti del cittadino

2.5) - Definire una legge quadro che fissi la cornice entro la quale deve muoversi la legislazione regionale.

3) - Uno stretto coordinamento e governo unitario del sistema dando poteri più estesi e pregnanti al già costituito CIPET ed irrobustire, anche in termini di snellezza operativa, il ruolo fondamentale del suo Segretariato. Sotto questo profilo resta essenziale rendere veramente integrale ed attuativa la enunciata istituzione del Fondo Unico.

In questa sede riteniamo invece molto utile soffermarci sull'esercizio della funzione pubblica in termini di indirizzi e di criteri rivolti alle Amministrazioni comunali per una organica regolazione del traffico.

Le analisi che ci accingiamo a sviluppare sono volte a verificare la coerenza ma, soprattutto, per registrarne lo stato di attuazione.

Ci soffermeremo su due strumenti essenziali che si identificano nelle iniziative del Ministero dei Lavori Pubblici e del Ministero delle Aree Urbane.

Il Ministero dei Lavori Pubblici, infatti, ebbe ad assumere una iniziativa organica correlata al Testo Unico della disciplina stradale approvato con DPR 15/6/1959 n. 393, ed emanò la Circolare 8 agosto 1986 n. 2575.

Si parte dalla consueta premessa che, per pervenire ad una radicale razionalizzazione e ristrutturazione dei sistemi di trasporto urbano, occorrono interventi realizzabili solo nel lungo termine sempre che sia possibile reperire le enormi risorse finanziarie occorrenti e si afferma la urgenza di predisporre nel breve-medio termine, un insieme di azioni che consentano di aggredire i problemi di congestione attraverso la fluidificazione dei traffici.

Si tratta, in sostanza, di realizzare l'uso ottimale delle risorse disponibili (cioè soprattutto del suolo pubblico destinato al sistema viario) anche attraverso il ricorso a tecnologie avanzate, perchè un bene pubblico trovi una equa utilizzazione, contenendo gli enormi costi collettivi ed individuali derivanti dalla congestione, assicurando la possibilità di accesso ma eliminando privilegi e protezioni.

Trova così definizione la esigenza di pervenire alla redazione, attuazione e gestione dei PIANI URBANI DEL TRAFFICO (PUT) da parte delle Amministrazioni comunali.

Per la formazione di detti Piani, il Ministero dei Lavori Pubblici detta un complesso articolato di disposizioni tecniche delle quali suggerisce la osservanza. In definitiva si tratta della messa a punto di veri e propri piani di circolazione per la redazione dei quali manca nel nostro Paese una cultura consolidata soprattutto per difetto di esperienze.

Comunque le disposizioni tecniche indicano con chiarezza gli strumenti fondamentali da utilizzare nella definizione del PUT.

Ma prima ancora della individuazione degli strumenti vengono accortamente fissati i criteri generali per la redazione dei Piani. Il primo è di carattere squisitamente organizzativo e deve determinare una analisi delle componenti di traffico e cioè:

- movimento di autoveicoli senza fermate di linea
- movimento di autoveicoli con fermate di linea
- sosta di autoveicoli
- movimento e sosta dei pedoni.

Tale criterio di analisi organizzativa appare pregiudiziale alla conoscenza dei problemi di circolazione da affrontare con il Piano.

Da tale conoscenza scaturisce che la progettazione deve in primo luogo definire gli interventi necessari per separare i movimenti dalle soste veicolari al fine di facilitare la mobilità. Per questa indicazione progettuale sarà possibile individuare la rete di movimento il che consente, nel suo ambito, di procedere alla classifica funzionale di ciascuna strada del territorio comunale in rapporto alla velocità di esercizio che è possibile prevedere.

Le analisi delle congestioni hanno peraltro portato ad individuare, come causa non secondaria, l'insufficienza di capacità delle intersezioni, il che suggerisce che il PUT deve rendere congruenti la capacità delle intersezioni con i flussi di traffico previsti.

In questo contesto di criteri progettuali deve altresì trovare posto la indicazione delle azioni e degli interventi per soddisfare le esigenze di sosta veicolare.

Da tali indicazioni generali potevano scaturire implicazioni progettuali di maggiore dettaglio soprattutto tenendo conto che la redazione del PUT avrebbe dovuto nascere per la specificazione degli interventi possibili nel breve periodo e con le risorse disponibili senza teorizzare su obiettivi che conservano contenuto ideologico ma scarso rendimento pratico.

Di fatto l'iniziativa del Ministero dei Lavori Pubblici, proprio per la genericità delle indicazioni progettuali, non ha avuto un seguito accettabile poichè la quasi totalità dei Comuni non ha neanche avviato la redazione di Piani Urbani di Traffico preferendo continuare sulla strada dei provvedimenti tampone suggeriti dalle emergenze occasionali.

Più recentemente si è registrata una iniziativa che parte dal Ministro per i Problemi delle Aree Urbane il quale ha potuto fare ricorso ad una Circolare (n: 1196 del 28/5/1991) nel quadro delle azioni governative previste dal Piano Nazionale per il risparmio di energia (PEN).

Siamo, ancora una volta, in presenza di "indirizzi" ai Comuni che rischiano di restare mere aspirazioni se è vero, come abbiamo prima rilevato, che anche i pochi PUT redatti dai Comuni non hanno avuto attuazione per la mancanza di risorse finanziarie.

Questa Circolare dedica la sua premessa ad una esigenza di legittimazione della iniziativa del Ministro secondo le previsioni del PEN ed indica pertanto una serie di dati che confermano come la fluidificazione del traffico urbano, oltre ad altri vantaggi, consente un notevole risparmio di energia.

Ancora una volta si suggerisce il ricorso alla formazione di Piani urgenti per la fluidificazione del traffico veicolare sulle principali strade urbane e non si individuano una definizione ed una sigla perchè si preferisce considerarli come componenti dei Piani Urbani

di Traffico che, come abbiamo già constatato, attendono da sette anni di vedere la luce e di trovare attuazione.

La Circolare in questione ha però il merito di introdurre alcune indicazioni che, secondo il modello disegnato, dovrebbero finalmente sottrarci alla pura e semplice esigenza di potenziamento quali-quantitativo del servizio di trasporto pubblico come strumento fondamentale per affrontare fatti di congestione. Vale dunque la pena di ricordarne brevemente le linee essenziali.

Si afferma ovviamente che condizioni fondamentali per la fluidificazione dei traffici sono l'eliminazione dei fattori di congestione veicolare ed il maggior uso dei mezzi di trasporto in forma collettiva. Si elimina cioè il puro e semplice rinvio al trasporto pubblico collettivo e si estende l'indirizzo per incentivare l'uso dei mezzi individuali da parte di più persone (car-pool per le autovetture private e taxi-collettivi).

Per quanto riguarda i mezzi pubblici, si prende sostanzialmente atto che si pongono enormi problemi di risanamento gestionale ma anche di ricerca di fonti alternative di finanziamento per le Aziende che ne hanno l'esercizio.

In questa logica si tenta di affrontare, sia pure a livello di indirizzo dell'Autorità Amministrativa, il problema della tariffazione dell'uso del suolo pubblico che viene utilizzato per le soste nelle sedi stradali.

Si ribadisce con forza che si tratta di una tariffa e non di una tassa proprio per assicurare la specifica destinazione alla realizzazione di parcheggi anche nel contesto del Piano parcheggi varato con la Legge 122/89.

Ma su questo dualismo tra i sostenitori della tariffazione e quelli della tassazione torneremo più avanti in modo più analitico.

La circolare sottende altresì che la gestione dei parcheggi di interscambio tra mezzi privati e pubblici sia affidata alle Aziende che esercitano il trasporto pubblico locale proprio per specificare una fonte alternativa di finanziamento alle stesse.

Tra gli indirizzi merita menzione quello che afferma l'accentuarsi della linea repressiva nei confronti dei veicoli privati in sosta non consentita suggerendo peraltro di codificare la destinazione dei proventi contravvenzionali ad interventi per la fluidificazione dei traffici.

Infine si dà atto che la inadeguatezza delle infrastrutture per il traffico è soprattutto frutto della disordinata politica urbanistica e si suggerisce che, all'atto di redigere strumenti urbanistici comunali, siano affrontati appositi elaborati che prospettino, in coerenza con le nuove previsioni insediative e le trasformazioni ritenute ammissibili per le zone costruite, soluzioni adeguate alla conseguente evoluzione dei problemi della mobilità.

Per concludere questo veloce sguardo all'esercizio della funzione pubblica che ha incidenza sulla circolazione dei veicoli, va fatto riferimento alle molteplici competenze del Ministero dell'Ambiente, di quello dei Trasporti e di quello della Sanità oltre, ovviamente, alle molte prescrizioni che scaturiscono dalle normative CEE inserite o recepite nel nostro ordinamento.

Competenze che le sedi ministeriali esercitano in via amministrativa attraverso la diramazione di Decreti Interministeriali o di Decreti del Ministro dell'Ambiente, concertati nel vasto campo di tutela della salute pubblica rispetto agli aspetti di inquinamento acustico ed atmosferico.

Un complesso di prescrizioni riguardano la costruzione ed omologazione di autoveicoli al fine di contenere le emissioni di rumori o gassose.

Un altro gruppo di norme, sempre più severe, hanno valore di prescrizione per i Comuni e comportano vincoli notevoli alla circolazione nelle aree urbane sino a pervenire al blocco totale.

Al verificarsi del superamento dei valori fissati per la emissione di gas inquinanti i Comuni devono intervenire adottando misure di limitazione del traffico veicolare, scegliendo in un pacchetto di opzioni possibili e che devono avere durata sino al rientro nei valori ammessi secondo le indicazioni delle centraline di rilevamento.

Altre norme invece conservano valore di pura e semplice indicazione per i Comuni perchè adottino provvedimenti di facilitazione nella circolazione che i mezzi di trasporto collettivo sia per gli autoveicoli privati (car-pooling) che per i taxi collettivi.

2 - LA MOBILITA'

Il nascere delle comunità organizzate, la continua evoluzione delle attività produttive, il desiderio di conoscere gli altri luoghi cominciando da quello circostante, hanno spinto l'uomo a muoversi, a spostarsi da un punto ad altri.

Se si riscontra una costante nella evoluzione della società civile è certamente quella della geometrica tendenza al moltiplicarsi degli spostamenti e del conseguente accellerarsi dei processi di mobilità.

Questi fenomeni si sono sempre determinati non in via autonoma ma per l'instaurarsi dei vari processi di sviluppo delle comunità organizzate.

La industrializzazione prima e gli estesi e conseguenti processi di irrefrenabile urbanizzazione hanno comportato inevitabilmente la necessità di spostarsi da un punto all'altro, sempre più distante, in una realtà degli insediamenti mai prevedibile e sempre disordinata.

Venivano così a formarsi, e così restavano per lunghissimo tempo, tre componenti fondamentali della mobilità delle persone e cioè gli spostamenti casa-lavoro, quelli casa-scuola e, sempre più intensamente, quelli ai fini di svago.

In termini più specifici i fenomeni di mobilità si sviluppavano nell'ambito delle aree urbanizzate e la necessità degli spostamenti veniva condizionata dal disordinato espandersi degli insediamenti e della assoluta inadeguatezza della politica urbanistica.

Per lungo tempo i fatti di mobilità erano facilmente intuibili dalla localizzazione dei centri produttivi e dalla dislocazione delle aree residenziali.

Si era cioè in presenza di spostamenti che, per la massima parte, avevano carattere e natura sistematica il che rendeva agevole stimarne l'origine e la destinazione.

Ma pur in presenza di quella apparente semplificazione del fenomeno della mobilità nella Società industriale, non trovavano posto iniziative organiche idonee a rilevare dati certi ed attendibili sulla entità e sulla struttura degli spostamenti.

Si procedeva quindi per approssimazione per fare discendere una stima dei flussi che sarebbero scaturiti dalla domanda di mobilità. Anche se su questi aspetti torneremo più avanti affrontando i problemi del traffico, ci sembrava il caso di rilevarlo sia da ora.

Ma l'assetto delle aree residenziali andava frattanto subendo sostanziali innovazioni perchè l'accentuarsi del livello di scarsa vivibilità delle aree urbane, induceva a modificare radicalmente le propensioni insediative.

Dopo la frenetica corsa alla urbanizzazione selvaggia verso il Centro, subentrava una fase di insediamenti a corolla attorno ai centri urbani per poi espandersi ulteriormente in un territorio sempre più vasto.

Tutto ciò comportava variazioni non indifferenti nella mobilità nelle aree urbane perchè venivano coinvolte zone sempre più estese di territorio che, in molti casi, assumevano le caratteristiche di area metropolitana.

In parallelo a questi fenomeni altri non meno rilevanti incalzavano nella evoluzione delle attività produttive per cui si avviava al declino la classica società industriale.

In primo luogo cambiava la struttura produttiva delle attività industriali che espellevano verso l'indotto una serie di operazioni prima interne. Tutto ciò mutava radicalmente l'insediamento delle attività produttive che venivano disperse in unità diverse.

Si moltiplicavano così le esigenze di mobilità mentre cambiava la stessa struttura degli spostamenti con conseguenti variazioni dei flussi.

Inoltre avanzava, in modo frenetico, il processo di terziarizzazione della società economica e, conseguentemente della economia urbana.

Gli effetti che questi processi, tuttora in forte espansione, hanno avuto sulla mobilità sono stati, e saranno ancora di più in avvenire, rilevantissimi poichè moltiplicano gli spostamenti cambiandone la natura.

Avevamo avuto modo di rilevare che gli spostamenti nella Società industriale avevano caratteristiche consolidate perchè riguardavano soprattutto casa-lavoro e casa-scuola.

Una mobilità, questa, che aveva e conserva caratteristiche di notevole sistematicità sia sotto il profilo dei flussi da origine a destinazione che sotto il profilo dei periodi della giornata coinvolti e coincidenti con le ore di inizio e fine del lavoro (o delle lezioni).

La terziarizzazione della economia urbana fa venire meno la prevalenza della sistematicità e determina una mobilità ad elevata erraticità.

Infatti gli operatori della società terziaria hanno destinazioni diversificate e non cadenzate nelle ore della giornata o nei giorni della settimana. Si è quindi creata nella mobilità una componente di lavoro-lavoro che ha sempre maggiore incidenza sulla mobilità complessiva e già sopravanza quella sistematica.

Inoltre nell'esaminare la mobilità nella Società industriale avevamo registrato la componente degli spostamenti di svago.

Questi si sono notevolmente moltiplicati ma sono nati moltissimi altri spostamenti che sono frutto della evoluzione della Società civile. Essi derivano dalla circostanza che le attività culturali, educative, ricreative, sportive, hanno registrato una tendenza sempre meno statica coinvolgendo nelle nuove dinamiche operative un accentuarsi non trascurabile delle esigenze di spostamento.

Le nuove realtà delle civiltà urbane appaiono così radicalmente trasformate e si manifestano bisogni sempre più pressanti che hanno la caratteristica di presentare un elevato tasso di differenziazione sotto il profilo qualitativo.

La domanda che ne scaturisce è verso una offerta di servizi sempre più differenziati e sofisticati e che costituiscono ormai un trend irrinunciabile per la Società civile.

La domanda di mobilità assume, in questo scenario, caratteristiche peculiari di irrinunciabilità anche perchè molte delle attività economiche che hanno dato vita alla maggior parte delle nuove professioni partono dal presupposto che sia disponibile un sistema che assicuri la massima e più flessibile capacità di spostamento.

Le risposte attese devono avere ovviamente spiccate caratteristiche di equità almeno nel senso di consentire eguali opportunità per le sempre crescenti esigenze di mobilità.

Tutto ciò deve significare che occorre garantire il massimo livello di accessibilità a tutti i luoghi del tessuto territoriale ed in particolare di quello urbano e metropolitano.

Nei secoli i mezzi per assicurare la mobilità si sono evoluti ed hanno ovviamente richiesto l'adeguamento della sede nella quale è possibile svolgere il loro movimento in relazione alle caratteristiche tecniche.

Si è così pervenuti alla realizzazione di una vera e propria rete viaria che deve consentire il movimento e lo spostamento sia ai pedoni che ai mezzi meccanici.

La mobilità sistematica domanda soprattutto puntualità e regolarità mentre quella erratica ha una più spiccata sensibilità per la rapidità degli spostamenti.

Puntualità, regolarità e rapidità hanno un comune nemico nella congestione che è frutto della non adeguata capacità del sistema delle infrastrutture ad assicurare la fluidità dei mezzi in movimento. Ma su questi problemi torneremo più diffusamente tra breve.

La mobilità è dunque uno dei fenomeni più complessi che caratterizza la società urbana e che determina effetti rilevanti nei processi di degrado sia fisico che ambientale.

Si pone dunque la esigenza di poter governare tale fenomeno ma per far questo occorre conoscerlo adeguatamente nelle sue caratteristiche salienti, nelle sue componenti e nella sua struttura.

In realtà mancano, nel nostro Paese, dati attendibili sulla domanda di mobilità soprattutto nell'ambito delle aree urbane e metropolitane perchè non si procede, salvo qualche lodevole eccezione, ad una rilevazione sistematica degli spostamenti onde avere un quadro di dati omogenei e coerenti capaci di alimentare il necessario flusso di informazioni per chi deve poter governare.

Flussi che, come meglio vedremo affrontando i problemi della circolazione, devono avere spesso la caratteristica di essere disponibili in tempo reale.

3 - IL TRAFFICO

Abbiamo prima indicato le ragioni dello sviluppo della mobilità e le caratteristiche peculiari della sua struttura e della conseguente domanda di servizi di trasporto.

Tale domanda di servizio può essere soddisfatta in via diretta ed in conto proprio attraverso l'acquisto di autoveicoli individuali o può rivolgersi alla offerta di servizi collettivi.

Il soddisfacimento della domanda di mobilità determina il movimento dei mezzi di trasporto individuale e collettivi e crea quindi il traffico.

La evoluzione degli ultimi decenni ha mutato radicalmente sia la struttura del traffico che la mappa dei suoi flussi. In primo luogo sono notevolmente aumentati i flussi di scambio e cioè dall'hinterland verso la città e da questa verso le zone esterne ad essa.

Flussi che sono andati a sommarsi a quelli interni al tessuto urbano e che sono, per loro conto, in costante evoluzione. Vedremo in appresso come tale peculiarità della mappa del traffico suggerisce interventi differenziati per governare i fenomeni ma per il momento limitiamoci a prendere atto di questa realtà, che diverrà sempre più onerosa, se si pensa che la terziarizzazione della economia urbana restituisce alla città il suo primato proprio perchè in essa si localizzano i servizi.

Quando si analizzano i problemi del traffico urbano l'imputato prescelto è sempre l'automobile perchè si assume che sia eccessiva la quota di servizi assicurati in conto proprio.

Subito dopo però l'analisi si fa più accurata e si individuano tutte le cause concorrenti che determinano i fatti di congestione.

Vorremo quindi sviluppare una serie di riflessioni sulla composizione dei flussi di traffico nelle aree urbane e metropolitane.

La offerta di servizi di trasporto collettivi vede un ruolo importante dei sistemi a sede fissa ed in particolare del trasporto ferroviario. La competitività di tale sistema sarebbe elevatissima se non pesassero sulla sua produzione e qualità i vizi di origine. Il trasporto ferroviario, si assumeva nei decenni trascorsi, ha una vocazione per il trasporto a distanza medio-lunga per cui tutti gli assetti infrastrutturali ed i tracciati di linea venivano concepiti e realizzati per raggiungere la città penetrando in essa ma non per servire la città.

Solo recentemente si è acquisita la certezza della eccezionale rilevanza che il trasporto ferroviario può assumere a servizio della città cambiando la struttura dei nodi, da specializzare, e utilizzando la nuova realtà del costituirsi delle aree metropolitane.

Il passante di Milano e l'anello ferroviario di Roma sono testimonianza non soltanto di una nuova cultura ma del determinante interesse degli esercenti il trasporto ferroviario di assicurarsi quote sempre più estese di domanda e di alimentare così sempre di più i flussi di traffico da e per la città ma soprattutto a servizio della stessa per gli spostamenti interni.

Insignificante, salvo qualche rara eccezione, è il formarsi di flussi che si servono di metropolitane perchè non esiste nelle città italiane una rete delle stesse mentre sarebbe auspicabile che tale apporto divenisse rilevante.

Un apporto determinante nel servire i flussi di traffico viene assicurato dai servizi pubblici su gomma, pur con un livello qualitativo insoddisfacente e con gestioni aziendali fallimentari che hanno determinato oneri non più sopportabili della mano pubblica.

Ma la composizione del traffico continua a testimoniare una netta prevalenza degli autoveicoli individuali per cui la pressione sul tessuto urbano è sempre più insostenibile.

Si crea dunque una situazione contraddittoria per la quale, in mancanza di valide alternative, l'automobile resta la componente primaria del traffico di scambio e del traffico interno delle città contribuendo in modo rilevante a determinare la congestione.

4 - LA CONGESTIONE

Vorremmo partire da un paradosso e cioè che la congestione appare essere il deterrente più efficace per scoraggiare l'uso dei mezzi individuali poichè scattano valutazioni economiche sul valore del tempo degli spostamenti che suggeriscono il ricorso ad offerte alternative anche se non allettanti.

Ma è troppo facile assumere che la congestione del traffico è frutto solamente della sempre crescente pressione della domanda di movimento degli autoveicoli individuali e collettivi.

Intanto è intuitivo che in presenza di consistenti volumi di domanda l'offerta del sistema viario appare del tutto insufficiente. Ci induciamo allora a considerare la congestione come conseguenza di un processo produttivo fortemente squilibrato e ci soffermiamo dunque su uno dei fattori di produzione e cioè le infrastrutture costituenti il sistema viario urbano.

Anche in questo caso si tratta di valutare la capacità potenziale della infrastruttura e procedere quindi all'analisi delle ragioni che non ne consentono la totale utilizzazione determinando la congestione.

Ci sottraiamo alla ricorrente tentazione di quanti, assumendo che non è possibile aumentare la utilizzazione della rete viaria disponibile, affermano che l'unico rimedio appare essere quello di aumentare la capacità attraverso la costruzione di sopraelevate o di altre opere di potenziamento, per soffermarci invece sulle cause di mancata utilizzazione della capacità potenziale.

In primo luogo ricorderemo che un limite alla utilizzazione della capacità scaturisce dalla frequenza delle intersezioni e dalla insufficiente capacità delle medesime. In

sostanza le intersezioni rappresentano i punti nevralgici delle reti stradali urbane anche se sgombrate da sosta veicolare.

Un secondo limite alla utilizzazione della capacità della rete stradale urbana scaturisce dalla sosta veicolare, sia di quella legale che di quella abusiva.

Quello che è certo è che la congestione del traffico provoca effetti devastanti in molte direzioni. Intanto la congestione ha un costo economico e sociale notevole per tutta la comunità urbana sotto il profilo del notevole rallentamento che determina in tutte le attività produttive.

Essa influisce notevolmente nel degrado del patrimonio immobiliare e costituisce causa non secondaria di inquinamento acustico ed atmosferico il che finisce per determinare provvedimenti di divieto che hanno lo scopo di eliminare, peraltro per periodi limitati, la congestione.

Diventa allora inevitabile la esigenza di governare il traffico e conseguentemente la domanda di mobilità.

Obiettivo principale rimane quello di realizzare la utilizzazione del massimo della capacità potenziale della rete stradale urbana per consentire un più elevato soddisfacimento della domanda anche attraverso la sua regolazione.

La risorsa viaria è dunque insufficiente e deve essere quindi governata attraverso il ricorso a tre fondamentali strumenti di controllo: quelli fisici, quelli normativi o regolamentari e quelli finanziari.

Deve essere però chiaro che questi elementi non sono alternativi ma che la loro combinazione ed il grado di incidenza possono essere variabili secondo le singole realtà da governare.

Si tratta cioè di definire nelle singole realtà un sistema complesso di interventi che avranno successo a condizione che:

- a) - Il sistema sia sufficientemente flessibile per poter determinare restrizioni di traffico permanenti o in orari specificati al fine di assicurare l'uso efficiente della rete stradale
- b) - Il sistema deve essere ragionevolmente equo nei confronti di tutti gli utilizzatori della strada e, pertanto, generalmente accettato
- c) - Il sistema deve essere ragionevolmente sottratto alle possibilità di frodi ed evasioni e quindi idoneo ad essere mantenuto ad un accettabile livello
- d) - Il sistema deve essere amministrativamente ed operativamente il più semplice possibile sia per gli utilizzatori che per gli operatori ed in modo da minimizzare i costi amministrativi.

Per meglio comprendere la inevitabilità della combinazione in sistema delle misure fisiche, regolamentari e finanziarie di cui abbiamo parlato, diremo che anche la chiusura fisica delle isole pedonali comporta la misura regolamentare del divieto di accesso ai veicoli.

Pertanto val la pena di sottolineare che nel prendere decisioni per la regolazione della domanda non va dimenticato che condizione di vivibilità delle aree urbane resta la esigenza di accessibilità ai luoghi senza la quale si instaura un processo lento ed irreversibile di degrado.

Fra i provvedimenti possibili per evitare che i flussi di traffico veicolari provenienti dall'esterno si sommino a quelli interni alla città, va indicato come essenziale quello della creazione di una rete di parcheggi di interscambio tra autovetture e mezzi

pubblici lungo la cintura periferica della città. Tali parcheggi vanno gestiti ad un livello tariffario capace di incoraggiare il ricorso al mezzo pubblico.

Abbiamo già detto della esigenza di potenziare l'apporto del trasporto ferroviario per allentare la morsa congestionante del traffico veicolare e vorremmo aggiungere che questo obiettivo è meglio perseguibile con la comunità tariffaria con gli altri mezzi pubblici di trasporto.

Poichè nel sistema di misure rimane condizione primaria il potenziamento e l'adeguamento del trasporto pubblico locale, va detto che nel quadro di una migliore utilizzazione della rete viaria e per realizzare accettabili tempi di percorrenza, vanno notevolmente estese le corse riservate al traffico protetto.

Abbiamo già rilevato come la sosta degli autoveicoli riduce notevolmente la utilizzazione della capacità della rete viaria e quindi è causa primaria della congestione, per cui occorre ipotizzare interventi per liberare le strade di scorrimento dalla sosta ed utilizzare le strade locali come strade-parcheggio realizzando inoltre parcheggi a raso o multipiano per sosta sostitutiva di quella stradale che, peraltro, non potrà mai essere eliminata.

Vi è poi una serie di misure di carattere regolamentare che possono contribuire ad allentare la pressione dei fatti di congestione.

Vorremmo ora prendere in considerazione un complesso di misure pur esse rivolte a contenere la congestione del traffico e che riguardano l'uso di un bene pubblico sempre più scarso e cioè la rete viaria.

Intendiamo riferirci agli estesi esperimenti in corso nel resto del mondo e noti come "ROAD PRICING" e "PARK PRICING". Si tratta cioè di un complesso di misure finanziarie che sollevano molte questioni sia di equità che di carattere normativo ma su di esse torneremo più diffusamente nel presentare il progetto AGENS.

Per il momento ci limitiamo ad indicare che esse trovano legittimamente posto in un pacchetto di misure fisiche, regolamentari e finanziarie che abbiano la capacità di limitare la pressione del traffico e quindi di contenere i fatti di congestione dei quali ci andiamo occupando nel presente capitolo.

Il pagamento dell'uso della infrastruttura (perchè questa è la logica del Road Pricing) risponde ad una esigenza elementare del sistema economico per cui è gratuito solo l'uso dei beni disponibili in misura illimitata.

Quanto più una risorsa diventa scarsa o rara, si rende necessario ricorrere al pagamento per il suo consumo o per il suo uso come è nel caso della rete viaria urbana.

Tale rete viene realizzata e mantenuta dalla comunità organizzata e cioè dal cittadino contribuente senza che alcun onere venga fatto gravare sui beneficiari della disponibilità di un sistema di trasporto.

Tutti inoltre sono sottratti ad oneri diretti per i servizi connessi all'uso della rete viaria come quelli di Polizia urbana.

E' evidente che una situazione del genere non ha alcuna legittimazione e crea un sistema squilibrato tra cittadino-contribuente e cittadino-utente o comunque beneficiario del sistema. Una situazione, peraltro, che appare come una non accettabile deformazione del processo di formazione dei costi sia del trasporto individuale che di quello collettivo.

In questo quadro si giustifica ampiamente il pagamento per l'uso della infrastruttura da parte dei veicoli in movimento (Road Pricing).

Ma nelle aree urbane non si pone soltanto il problema della circolazione la cui intensità determina congestione, ma non meno rilevante è la limitazione alla capacità del sistema viario che deriva dalla occupazione di suolo pubblico da parte delle macchine in sosta a titolo del tutto gratuito e con grave pregiudizio dei restanti componenti della comunità.

Si è sin qui ritenuto di operare in questo comparto solamente con azioni repressive che peraltro hanno il carattere di casualità e sono pertanto scarsamente efficaci.

Anche per la sosta valgono le argomentazioni che abbiamo già formulato e che legittimano pienamente il pagamento dell'occupazione del suolo pubblico (Park Pricing). Valgono a maggior ragione poichè la sosta sottrae alla capacità del sistema viario una parte notevolissima riducendone quindi la possibilità di utilizzazione.

Diversi ed articolati possono essere i sistemi di organizzazione del Park Pricing sia per la sosta nella sede stradale che per quella in aree estranee alla sede stradale e con una funzione sostitutiva.

Ma su questi problemi torneremo ampiamente nella formulazione del progetto AGENS.

In questa parte ci premeva indicare le misure fisiche, regolamentari e finanziarie alle quali è sempre più inevitabile fare ricorso per contrastare la congestione delle aree urbane e metropolitane.

5 - LA CIRCOLAZIONE

Le analisi che abbiamo sin qui sviluppato ci hanno consentito di conoscere, sia pure a livello macro, la struttura e la composizione della domanda di mobilità.

Domanda che è generatrice di volumi di traffico sempre più consistenti e che hanno finito per determinare nelle città fenomeni di congestione sempre più estesi.

Ma il traffico è un fenomeno di movimento dei veicoli i quali hanno esigenza di spostarsi nella rete viaria dando vita alla circolazione.

La intensità del traffico può però determinare problemi meno rilevanti se la circolazione è spedita, senza intralci o strozzature, ed è organizzata in modo da utilizzare al massimo la capacità del sistema viario.

Diventa dunque fondamentale affrontare in modo organico i problemi della circolazione il che ha dato vita nel tempo ad un complesso di interventi regolamentari o anche infrastrutturali con l'obiettivo dichiarato di perseguire la fluidificazione della circolazione allentando quindi i fatti di congestione che abbiamo esaminato nel capitolo precedente.

Ma tali interventi sono stati dettati normalmente dallo stato di necessità ed hanno sempre ricercato strumenti di controllo che difficilmente consentono immediate azioni.

Si tratta invece di prendere coscienza della necessità che occorre assicurare una condizione di migliore vivibilità intervenendo in tempo reale nella dinamica evolutiva della circolazione al fine di assicurare, attraverso la fluidità, anche una più adeguata utilizzazione della potenzialità produttiva sia delle infrastrutture che dei mezzi di trasporto.

Occorre allora rinunciare ad uno schema di semplice controllo della circolazione e definire un sistema che ne renda possibile la **REGOLAZIONE** in tempo reale.

Si tratta, in primo luogo, di realizzare un quadro di controllo che sia finalizzato alla estesa utilizzazione delle risorse, ma che abbia la capacità di regolare il traffico orientandolo in tempo reale su percorsi alternativi eliminando così le sacche di disutilizzazione.

La realizzazione di un siffatto modello, attraverso l'esteso ricorso a tecnologie informatiche, consentirà un consistente contenimento del costo per unità di traffico ma manifesterà ulteriori vantaggi di tipo generalizzato ed estesi anche ai veicoli privati, se i progetti avranno caratteristiche polifunzionali ed integrate per riportare ad unità le funzioni diversificate che presiedono alla formazione dei prodotti di servizio di trasporto.

Negli ultimi anni si è lavorato intensamente ed anche con innovazione rilevante, operando però per segmenti di funzioni, senza riuscire a realizzare ritorni molto consistenti in termini di fluidificazione dei traffici.

Ciò è accaduto perchè sono state utilizzate solo in parte le potenzialità delle tecnologie introdotte.

Sia nel trasporto su gomma che su quello a guida vincolata, è invece possibile realizzare progetti complessi ed integrati che abbiano caratteristiche multifunzionali attraverso la disponibilità di risorse strumentali di "automazione".

L'automazione presenta, ovviamente, una grande varietà di applicazioni che possono essere dirette ad introdurre potenza operativa e/o potenza informativa.

Le prime sono destinate a sostituire il lavoro umano mediante dispositivi più veloci, più resistenti, più precisi e più controllabili.

Le seconde sono volte a sostituire l'azione di controllo sensoriale, a supportare la funzione decisionale umana attraverso le tecnologie di rilevamento, di trasmissione e di elaborazione dei dati per la loro trasformazione in informazioni.

E' questo il dominio della **RÉGOLAZIONE** della circolazione, che deve consentire di individuare in tempo reale i punti di crisi e determinare, anche in via automatica, i provvedimenti di fluidificazione necessari per sbloccare la situazione di congestione rilevata.

La **REGOLAZIONE** è quindi uno strumento fondamentale di gestione del traffico perchè attraverso l'ottimizzazione nell'uso integrato delle risorse infrastrutturali disponibili, consente di migliorare i coefficienti di utilizzazione dei mezzi collettivi e degli autoveicoli individuali.

PROGETTO AGENS

6 - I PRESUPPOSTI

Il progetto che ci aggingiamo a presentare, come tutti i progetti, parte da una serie di specifiche o di presupposti che sono tutti facilmente desumibili dalle analisi che abbiamo sviluppato nella prima parte del presente documento.

Presupposti che gioverà richiamare in modo organico per meglio definire lo scenario nel quale il progetto si colloca come strumento fondamentale della politica del breve periodo.

6.1 - In primo luogo abbiamo rilevato che l'eccezionale aumento della domanda di mobilità e le radicali innovazioni strutturali in essa intervenuti hanno determinato un enorme aumento del traffico di autoveicoli soprattutto di quelli individuali.

Per converso l'offerta infrastrutturale del sistema viario urbano è rimasta immutata dal punto di vista della capacità ma è notevolmente diminuita per effetto della sosta degli autoveicoli nella sede stradale.

Tutto ciò ha determinato una intollerabile situazione di congestione per ostacolare la quale occorrono interventi di medio-lungo periodo per rendere utilizzabile la capacità del sistema viario e per potenziarlo.

Ma si pongono anche rilevanti problemi di controllo e contenimento della domanda.

6.2 - I trasporti collettivi assicurati nella città, manifestano enormi carenze sia quantitative che qualitative per cui appare non realizzabile, nella situazione attuale, il trasferimento di traffico dai mezzi individuali ai mezzi collettivi.

Peraltro la situazione gestionale delle aziende preposte al trasporto pubblico locale appare largamente inefficiente, con costi per unità di traffico prodotta e venduta eccessivi e con proventi da sistemi tariffari assistenziali del tutto insignificanti.

Tutto ciò ha comportato effetti devastanti sulla finanza pubblica costretta ad intervenire sia dal livello centrale, che da quello regionale e comunale.

Per converso restano inoperanti i piani di risanamento delle aziende sia per la indisponibilità di consolidare il pregresso, sia per il contenimento dei livelli tariffari perchè la politica economica del Governo, mentre li mantiene nel "paniere", non consente lievitazioni per evitare effetti inflattivi.

L'intervento della finanza pubblica non solo non tollera progressioni ma è in fase dichiaratamente regressiva anche per la ricerca di un più corretto equilibrio degli oneri del sistema tra cittadino-contribuente e cittadino-beneficiario.

Peraltro tutti i possibili provvedimenti di limitazione del traffico veicolare individuale, possono essere avviati ed implementati solo in presenza di un sistema di trasporto pubblico locale adeguato sia in termini quantitativi che qualitativi.

Si impone quindi la esigenza di ricercare fonti alternative di finanziamento al trasporto pubblico, soprattutto attraverso maggiori oneri dei beneficiari del sistema di trasporto nel suo insieme e quindi non soltanto degli utenti di esso.

6.3 - Il sistema viario è un bene che, proprio in relazione all'aumento eccezionale della domanda, è divenuto sempre più scarso e quindi, in base alla logica di mercato, deve avere un prezzo.

Infatti il modo più comune di allocazione delle risorse disponibili in misura insufficiente, in tutte le società, comprese quelle primitive, è il meccanismo del pagamento.

La moneta fu inventata dalla Società allo scopo preciso di realizzare la distribuzione delle risorse.

Per questa ragione, in tutti i progetti di governo e gestione del traffico urbano, si guarda sempre di più al meccanismo del prezzo in considerazione della scarsità dello spazio stradale disponibile.

Va detto con chiarezza che, in un sistema del genere, soltanto i soggetti che vogliono ed abbiano la capacità di pagare il costo pieno per la utilizzazione di aree stradali congestionate potranno farlo. In questo sistema teorico, il numero dei viaggi può essere reso coerente allo spazio disponibile manovrando sul prezzo.

Va subito rilevato però che la selezione praticata con l'applicazione di un prezzo, determina una non indifferente ondata di critiche al sistema poichè si sostiene che esso favorisce i più ricchi.

In realtà è facile obiettare che, destinando gli introiti al potenziamento del servizio pubblico, i ricchi pagano per assicurare maggiore benessere e possibilità di spostamento confortevole ai poveri.

Peraltro dovrebbe essere ormai superata la concezione che la politica sociale imponga di offrire gratuitamente servizi costosissimi come l'uso del suolo pubblico.

Si pongono molti ulteriori problemi nella definizione dei prezzi d'uso delle infrastrutture sia per la sosta (Park Pricing) che per la circolazione (Road Pricing) ma questi li affronteremo ulteriormente nel prosieguo.

6.4 - Un presupposto irrinunciabile per la vivibilità delle aree urbane e metropolitane è l'accessibilità ai luoghi.

In mancanza di accessibilità si instaura, inevitabilmente, un processo irreversibile di abbandono e quindi di degrado.

Proprio perchè la città è fondamentalmente produttrice di servizi, questi devono essere resi disponibili e ciò è possibile soltanto assicurando la mobilità.

Provvedimenti di eccessiva limitazione della accessibilità o, peggio ancora, di blocco totale della circolazione non sono quindi ammissibili.

6.5 - Liberare le città dalla morsa della congestione è un problema complesso che richiede una pianificazione di interventi notevoli sia nelle infrastrutture che nella cultura d'uso dei mezzi attraverso uno sviluppo sempre più esteso di linee metropolitane, di metropolitane leggere, del trasporto ferroviario e del trasporto su gomma.

Ciò comporta realizzazioni di lungo periodo e massicci finanziamenti.

Le limitazioni indispensabili al traffico individuale rendono necessaria la realizzazione di una rete di parcheggi di scambio con i trasporti collettivi in corrispondenza della cintura della città, la liberazione delle strade urbane di scorrimento dalla sosta che, peraltro, va assicurata nelle strade locali e nella costruzione di parcheggi sostitutivi a raso o multipiano.

Anche la realizzazione di tali opere richiede massicci investimenti.

La Legge 122/1989 per i parcheggi non ha ancora determinato effetti nella circolazione ed occorre individuare fonti di finanziamento diverse dalla finanza pubblica.

La Legge 211/1990 per i trasporti rapidi di massa non ha ancora alcuna dotazione finanziaria.

6.6 - In tutte le città dei Paesi più sviluppati, laddove più forte di sente la morsa della congestione, si vanno consolidando estese sperimentazioni per la congestione del traffico attraverso il controllo della domanda.

Ovunque si sono avviati meccanismi di selezione, soprattutto di natura economica, per contenere e fare regredire il numero degli autoveicoli in circolazione e per scoraggiare la sosta nelle zone centrali.

Se diamo un'occhiata in Europa, rileviamo che numerose città hanno introdotto il pagamento di un pedaggio per l'accesso al Centro. Ricordiamo Bergen nel 1985 e Oslo nel 1990. Va sottolineato che i provvedimenti adottati in quelle due città non solo determinarono un contenimento degli autoveicoli in circolazione, ma assicurarono un cospicuo flusso finanziario che viene utilizzato per realizzazioni di opere di miglioramento del sistema viario urbano.

Ma per vedere attuato un sistema di pedaggio su larga scala, bisogna fare riferimento alla realizzazione di Singapore attraverso l'ALS (AREA LICENSING SCHEME). Si tratta di un sistema molto articolato che utilizza le 27 entrate aperte attorno alla città per un controllo sistematico dell'accesso di tutti i veicoli. Ma il pedaggio per la circolazione fa parte di un pacchetto integrato che comprende anche la gestione dei parcheggi. Le misure tariffarie, sia per la circolazione che per la sosta, sono molto articolate in relazione alle categorie di utilizzatori ed alla centralità delle zone di parcheggio. Il sistema di tariffe appare anche finalizzato ad incentivare il car-pooling sino al punto di prevedere la esenzione per le auto con tre persone ed una tariffa ridotta per i taxi.

Queste severe misure di contenimento della domanda hanno trovato consenso perchè i proventi hanno avuto la destinazione per un netto miglioramento del sistema di trasporto pubblico urbano.

E' chiaro che la definizione del sistema di esazione è molto importante sia per ragioni di equità sia perchè il prezzo corrisponde realmente all'uso dell'infrastruttura. Questa esigenza indurrebbe a prevedere un organizzazione delle aree da proteggere con cordoni e molti punti di esazione.

La riscossione può anche realizzarsi con biglietti prepagati o con biglietti mensili, semestrali o annuali sempre prepagati.

Ma la soluzione ottimale appare essere quella del controllo elettronico e della tariffa informatizzata. Ma su questo ultimo aspetto torneremo più avanti.

6.7 - Anche nel nostro Paese sia per il progressivo aggravarsi dei fenomeni di congestione, sia per la esigenza di finanziamenti per il trasporto pubblico locale, ormai prossimo al collasso, va facendosi strada la convinzione che sia inevitabile pervenire alla tariffazione dell'uso del sistema viario sia che esso sia utilizzato per la circolazione che per la sosta.

Sotto il profilo culturale si va altresì acquisendo la convinzione che la politica assistenziale non protegge i destinatari ma serve soltanto ad assicurare preziosi servizi gratuiti alla generalità utilizzando risorse sempre più scarse come il suolo pubblico.

Vien fatto di domandarsi se non abbiano una volta di più ragione gli assertori della tesi che la politica sociale si attua soltanto attraverso la leva fiscale che, se viene equamente utilizzata, può assicurare una reale redistribuzione della ricchezza.

Si va però delineando un dualismo concettuale sullo strumento da utilizzare per la riscossione tra i sostenitori del ricorso alla tassazione per beneficiare dei servizi e gli assertori del ricorso alla tariffazione.

E' comune peraltro la preoccupazione che i proventi non vengano utilizzati per fini diversi ma siano invece destinati al miglioramento del sistema di trasporto urbano per assicurare condizioni di più equa vivibilità della città.

Il problema non è semplice e non basta rilevare che lo strumento di fiscalità generale è l'imposta mentre la tassa dovrebbe, per definizione, avere destinazione specifica.

Ma, in questo campo, le esperienze nel nostro Paese non sono del tutto incoraggianti.

Non deve peraltro ignorarsi che un sistema di tariffe determina inevitabilmente costi amministrativi e di gestione ben più onerosi rispetto alla esazione della tassa ed alla sua finalizzazione.

6.8 - La legislazione introdotta nel nostro Paese per la costruzione delle nuove case con la imposizione dell'obbligo di avere per ogni fabbricato un adeguato numero di posti macchina, anche in garage, ha già manifestato tutti i suoi limiti.

Non è stata espressa la specificazione che il garage va inteso come "pertinenza" dell'abitazione e ciò ha consentito la alienazione, la locazione dello stesso e/o la destinazione ad uso diverso.

Nella attuale situazione legislativa nulla era possibile fare per impedirlo e si è finito per svuotare di contenuto la norma dettata.

7 - I CONTENUTI

Abbiamo già rilevato come gli interventi necessari per utilizzare le risorse che consentano di assecondare la domanda di mobilità richiedono tempi lunghi perchè coinvolgono la realizzazione di opere infrastrutturali di mole notevole.

Abbiamo già parlato delle esigenze di ristrutturazione e potenziamento delle linee e dei nodi ferroviari, della realizzazione di metropolitane e di metropolitane leggere, dell'adeguamento delle intersezioni e del potenziamento del sistema viario urbano e del miglioramento del parco veicoli per il trasporto pubblico locale.

Ma abbiamo anche constatato che si riducono sempre più le fonti di finanziamento per i massicci investimenti occorrenti tanto che è ormai prioritaria la esigenza di individuare fonti alternative e soprattutto nel risparmio privato.

Intendiamo quindi dedicare la nostra stesura progettuale soltanto agli interventi di breve e medio periodo e quindi a quelli che consentono l'ottimizzazione delle risorse già esistenti soprattutto attraverso un sostanziale miglioramento dei coefficienti di utilizzazione.

Si tratta soprattutto, se non soltanto, di mettere a punto un progetto integrato di interventi "SOFT" capaci peraltro di determinare un consistente flusso di risorse finanziarie da destinare ai programmi di più lungo periodo.

Obiettivo fondamentale resta la fluidificazione del traffico che, come abbiamo visto, determina oggi costi individuali e collettivi, in via diretta ed indiretta, non più sostenibili.

Ciò significa che la circolazione dei mezzi per assecondare la domanda di mobilità che scaturisce dalla esigenza di soddisfare bisogni economici, culturali e di intrattenimento, deve essere gestita come sistema integrato tecnologico-organizzativo nel quadro di una politica ad elevato contenuto socio-economico.

Si tratta di ricondurre lo svolgersi delle attività di trasporto al concetto di servizio che può essere soddisfatto soltanto attraverso l'esercizio di attività imprenditoriali.

L'organizzazione e la gestione della mobilità non può quindi restare del tutto affidata all'azione repressiva della funzione amministrativa ma deve realizzarsi, nella logica del processo produttivo, attraverso la messa sul mercato di un insieme organizzato di servizi realizzati e gestiti imprenditorialmente da soggetti (pubblici e privati) che ne sono investiti mediante atto di concessione.

In una parola la gestione della mobilità non può più essere strumento di trasferimento di reddito (parcheggi abusivi, tariffe ridotte, privilegi clientelari, sfruttamento di aree, incremento ingiustificato della rendita fondiaria, inquinamento, ecc.) ma deve realizzarsi attraverso il pagamento, a carico del consumatore, per la copertura dei costi a prezzi del mercato.

Ma un progetto, per essere affidabile e credibile, deve essere redatto con la specificazione dei tempi certi della sua realizzazione attraverso l'impiego di tutti gli strumenti di carattere economico (fiscale e/o tariffario) urbanistico, regolamentare, ingegneristico ma soprattutto con un esteso ricorso alla informatizzazione sia delle procedure che, in tempo reale, del processo produttivo per la regolazione della circolazione.

E' chiaro peraltro che l'insieme di strumenti che di seguito vengono individuati, sia pure in un modello integrato ed organico, vanno poi adeguati, secondo una progettazione esecutiva specifica, alle peculiari realtà delle singole città, definendo anche la gradualità di realizzazione.

Soltanto in quella sede dovrà essere definita, dalle autorità concedenti, la certezza del termine di realizzazione.

Va infine annotato che il progetto che andiamo definendo va inteso come uno sforzo di individuazione delle specifiche che potranno essere utilizzate nella stesura dei singoli progetti esecutivi.

8 - IL TRASPORTO COME BUSINESS

E' certamente questo il passaggio più delicato del presente documento perchè dobbiamo, sia pure in punta di piedi, entrare in uno scenario culturale consolidato per il quale il trasporto è un puro e semplice trasferimento di beni e persone da governare in via autoritaria soprattutto attraverso l'esercizio della funzione pubblica.

Un radicamento concettuale che appare però in netto contrasto con il ruolo delle attività di trasporto che, essendo strumentali rispetto alle restanti attività economiche, richiedono invece una gestione flessibile secondo tutte le regole del mercato.

Il trasporto delle persone non può essere considerato oltre una funzione puramente sociale tanto è vero che si è registrato un costante e progressivo rifiuto di tale imposizione ed il ricorso sempre più esteso ai veicoli individuali proprio da parte delle categorie di utilizzatori che si vogliono ritenere socialmente protette.

Ma si continua a mantenere sul mercato una serie di vincoli volti non soltanto ad assicurare l'esercizio della funzione pubblica ma ad affidare a soggetti pubblici la produzione e la vendita dei servizi al di fuori e contro la logica del mercato rendendo del tutto problematico l'avviarsi della privata iniziativa.

Occorre invece accettare, anche nella logica della sempre più estesa terziarizzazione della economia urbana, la concezione del trasporto come un'area di business potenzialmente estesa abbandonando i pregiudizi culturali esistenti.

Porsi in questa logica significa avviare un processo di semplificazione dell'assetto del mercato capace di creare gli spazi e le condizioni per l'iniziativa privata ed il coinvolgimento del capitale di rischio.

In definitiva le attività di trasporto sono naturalmente area di business ma non esistono, in generale, le condizioni minime per fare di tale attività, in ogni settore, un

segmento di interesse, per la esistenza di un complesso di vincoli e limitazioni che non ne consentono la redditività.

Laddove si verificano queste condizioni desiderate dal mercato è immediata la individuazione del "core business" e l'inserimento dei privati operatori.

Basti guardare oggi all'autotrasporto merci su strada dove, malgrado le distorsioni strutturali, vi è la presenza globale di operatori privati.

E giova altresì ricordare che nel campo della navigazione marittima, che è completamente libera da vincoli, esistono tali condizioni che hanno consentito l'inserimento di privati operatori per il collegamento del Continente sia con la Sicilia che con la Sardegna.

Ma c'è anche un esteso bisogno di privatizzazione delle attività esistenti e non tanto sotto il profilo dell'assetto proprietario, quanto nella sottoposizione piena delle attività alle regole del sistema privato e quindi del mercato.

Ma anche sotto il profilo dell'assetto proprietario delle aziende, vanno compiuti passi decisivi nella direzione delle "public companies" analizzando attentamente le opzioni disponibili tra il ricorso alle "golden share" o alla scelta preventiva del "nocciolo duro" degli azionisti di riferimento.

Ma l'area di business non coinvolge certo soltanto il processo diretto di produzione e vendita dei servizi di trasporto ma l'insieme di attività che oggi si svolgono, o che dovranno nascere, secondo la nuova concezione che andiamo sostenendo.

Ci riferiamo alla installazione e gestione dei sistemi di regolazione della circolazione, dei sistemi di parcheggio, della organizzazione di servizi complementari come gli ausiliari del traffico affidando con la responsabilità gestionale anche quella dei risultati.

Nello stesso quadro si collocano tutte le possibilità di finanziarizzazione delle attività, di utilizzazione del patrimonio pubblico disponibile anche per fini accessori e commerciali.

Si tratta di avviare un processo nel quale si solleciti la fantasia imprenditoriale per la individuazione dei segmenti di mercato mai esplorato dando così vita anche a nuove professioni e quindi a rilevanti benefici in termini occupazionali.

L'area di business si determina quando alla politica di valutazione in termini di costi-benefici si somma quella assai più realistica di costi-ricavi con conseguente attenzione ai problemi di efficienza e di efficacia.

In effetti è l'unica valutazione che può essere fatta per definire la convenienza di allocazione di risorse finanziarie che, avendo un costo di formazione, determinano il diritto ad attendere un profitto dall'investimento

Si determinerà un ventaglio di servizi certamente ad alto valore aggiunto che, mentre confermerà il primato della città, la renderà più vivibile.

9 - LA STRUTTURA E LE SPECIFICHE

Dopo aver delineato i presupposti ed i contenuti fondamentali ed avere dimostrato come è possibile considerare il trasporto come area di business, possiamo definire più agevolmente le specifiche da osservare nella redazione dei progetti esecutivi.

Su di esse si renderà peraltro indispensabile una attenta valutazione, nel più ampio contesto della politica dei trasporti, da parte dell'organo istituzionalmente a ciò preposto dal nostro ordinamento e cioè il CIPET (Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica nei Trasporti).

Tali specifiche devono essere considerate - giova ripeterlo - come elementi di un pacchetto da combinare con intensità e peso diversi, in relazione alla peculiarità delle singole realtà urbane.

Per comodità espositiva le enunceremo in modo separato ed autonomo, poichè i problemi della loro graduazione ed incidenza si porranno ed andranno risolti in sede di progettazione esecutiva.

9.1. - La regolazione del traffico

E' generalmente acquisita la convinzione che attraverso la regolazione della circolazione sia possibile conseguire la fluidificazione del traffico nonchè l'allentamento dei fatti di congestione.

E' possibile fare ricorso alle più moderne e sofisticate tecnologie elettroniche e telematiche per la realizzazione di sistemi multifunzionali che consentano il conseguimento di numerosi risultati sia nel contenimento che nella velocizzazione della circolazione.

Trattasi di sistemi che assolvono ad un ruolo informativo nella gestione delle procedure progettate ma che possono garantire una preziosa informazione a tutti gli utilizzatori sia del trasporto pubblico che di quello individuale.

Non a caso a questi problemi sono stati dedicati notevoli sforzi di ricerca applicata. Ricorderemo il progetto EUREKA finanziato dalle principali case automobilistiche europee, nell'ambito del quale è stato realizzato il programma specifico PROMETHEUS (Programm for a European Traffic with Highest Efficiency and Unprecedented Safety).

Un programma tutto orientato per assicurare maggiore efficienza al sistema con priorità ai problemi di sicurezza e di contenimento degli incidenti stradali.

Nella stessa direzione si è mosso il progetto DRIVE (Dedicated Road Infrastructure for Vehicle Safety in Europe).

Tale programma fu varato nel 1989 ed aveva la previsione dello svolgimento nell'arco di tre anni con lo scopo definito di realizzare la fluidificazione del traffico per evidenti ragioni di efficienza e di sicurezza assicurando contestualmente risultati di contenimento dell'inquinamento acustico ed atmosferico.

Anche questo programma ha assunto nei suoi presupposti ed ha poi evidenziato la eccezionale importanza, con investimenti relativamente contenuti, di utilizzare il meglio delle tecnologie offerte dall'industria informatica e da quella delle telecomunicazioni.

I risultati del programma furono ritenuti tanto soddisfacenti da suggerire il suo rifinanziamento dando vita a DRIVE 2 al fine di rendere possibili le necessarie implementazioni dei risultati già acquisiti da DRIVE 1.

Anche in questo programma di ricerca l'obiettivo è quello di definire specifiche standard a carattere operativo, pur se nell'ambito di un quadro di riferimento, che

si propongono di non imporre divieti per la manifestazione dei bisogni da parte degli utilizzatori, ma di assicurare invece il soddisfacimento.

Si tratta di sensibilizzare gli organi preposti e le aziende operanti oltre che i privati utilizzatori alla affidabilità del sistema ed ai vantaggi complessivi che possono scaturire.

Per le cose che diremo in appresso giova ancora sottolineare che DRIVE ha individuato sette settori di ricerca che appaiono tutti di eccezionale interesse sia strategico che operativo:

- gestione della domanda di mobilità
- informazioni sul traffico e sugli itinerari
- gestione integrata del traffico urbano
- gestione integrata del traffico extraurbano
- assistenza al conducente ed ausilio alla guida
- gestione del trasporto delle merci e dei veicoli
- gestione dei trasporti pubblici.

Ma il sistema di regolazione del quale parliamo deve essere multifunzionale, utilizzando anche le esperienze già realizzate in alcune città italiane come Brescia, Milano e Torino, anche se le realizzazioni hanno riguardato solo alcuni segmenti di funzioni.

Il sistema dovrà dunque assicurare:

- gestione del servizio pubblico attraverso il collegamento dei mezzi con il sistema centrale per inviare e ricevere messaggi in video e/o in voce. Sarà così possibile la localizzazione dei veicoli, la conseguente informazione sugli orari, sui ritardi e sulle possibili sostituzioni

- gestione centralizzata del sistema semaforico anche in relazione al contingente andamento del traffico e per privilegiare quello protetto e che ha diritto di accesso alle corsie preferenziali o alle aree a traffico limitato

- gestione dei parcheggi anche attraverso la segnalazione dei posti macchina disponibili, la informatizzazione della riscossione del Park Pricing con tariffe differenziate secondo il periodo di sosta, attraverso la utilizzazione di carte intelligenti

- gestione centralizzata del Road Pricing quale che sia la tecnologia prescelta o per il pre-pagamento o il pagamento con rilevazione elettronica dei servizi consumati e conseguente emissione di fattura

- possibilità di gestire delle carte intelligenti che contengano dei microprocessori (SMART CARD) che dovrà consentire l'utilizzo ed il conseguente addebito automatico di pedaggi sia stradali che di parcheggio oltre che di utilizzo dei mezzi pubblici di trasporto.

- emanazione di informazioni, tramite pannelli variabili, a tutti i soggetti coinvolti nella circolazione, siano essi alla guida di veicoli per il trasporto collettivo che per il trasporto individuale.

9.2 - Il Road Pricing

La scarsità del suolo pubblico destinato al sistema viario urbano, rispetto alla costante dilatazione della domanda di mobilità, rendono inevitabile, oltre che corretto, il ricorso al pagamento di un prezzo per il complesso di ragioni che abbiamo già ampiamente illustrato.

Le esigenze di controllo della domanda difatti si soddisfano o con un insieme di limitazioni del traffico verso le aree congestionate che occorre proteggere o ricorrendo a misure economiche di pagamento per l'accesso che assicurano una selezione dei veicoli.

Nella prima ipotesi si determina un assetto indiscriminato di selezione al quale si pone rimedio con un insieme di deroghe e di permessi che ben difficilmente rispondono a criteri di equità mentre finiscono più spesso per diventare testimonianza di privilegio.

La politica del divieto e della limitazione della circolazione compromette quella condizione di accessibilità ai luoghi protetti che resta condizione fondamentale per evitare processi di abbandono e di degrado.

La politica del pagamento del diritto all'accesso opera invece una selezione naturale poichè induce gli utilizzatori a valutare con attenzione la incidenza del costo di accesso e di circolazione in funzione del vantaggio atteso.

Il ricorso al pagamento, inteso come tariffazione per l'uso della infrastruttura, appare una misura coerente con le esigenze di gestione economica del territorio.

Difatti se può affermarsi che i costi relativi alla costruzione di infrastrutture viarie non devono essere recuperati perchè assunti dalla comunità a carico del cittadino-contribuente, non egualmente può invocarsi una analoga condizione per i costi di rinnovo, per quelli di manutenzione e per quelli di esercizio.

Senza contare che a questi costi vanno a sommarsi quelli che inevitabilmente derivano per la comunità per i fatti di congestione.

Sembra dunque fuori discussione che questi costi devono recuperarsi a carico di tutti i beneficiari del sistema di trasporto.

Intanto sono beneficiari coloro che in quanto esercitano attività di impresa hanno interesse che ai dipendenti sia assicurato l'accesso ai luoghi di lavoro negli orari stabiliti.

Per questo interesse che viene soddisfatto, si legittima pienamente un contributo ai costi di gestione che abbiamo prima indicato.

Non diversamente hanno interesse i frontalieri serviti dai sistemi di trasporto che vogliono garantito l'accesso alle loro attività commerciali o di produzione di servizi.

Anche questa categoria di beneficiari deve essere chiamata a contribuire ai costi. Egualmente gli utilizzatori dei servizi pubblici di trasporto non possono invocare il mantenimento di livelli tariffari che non solo non considerano la utilizzazione della infrastruttura ma coprono una parte irrisoria dei costi di produzione del servizio da parte delle aziende.

Infine gli utilizzatori di autoveicoli individuali devono essere assoggettati al pagamento di un pedaggio (ROAD PRICING) per l'uso del sistema viario urbano e, possibilmente, in misura adeguata alla intensità ed alla durata della utilizzazione.

Diversi sono i sistemi di pagamento che possono essere utilizzati tenendo peraltro conto che essi non devono riguardare la generalità ma soltanto coloro che hanno scelto di avere accesso alle aree protette.

Un meccanismo potrebbe essere il versamento di una addizionale alla tassa di possesso (trimestrale, semestrale o annua) con il rilascio di apposito contrassegno da esporre sul vetro anteriore.

In questa ipotesi dovrebbe prevedersi anche una forma di pre-pagamento per i viaggi occasionali sempre con contrassegno da esporre sul vetro.

Un siffatto sistema di tassazione si potrebbe ritenere ricondotto al meccanismo tariffario ed avrebbe il vantaggio di tener conto delle caratteristiche del veicolo.

Le altre forme riguardano il pagamento posticipato con diversi meccanismi.

In tutte le forme è chiaro che le aree protette devono avere dei punti di accesso nei quali controllare i prepagati o riscuotere il pedaggio per gli accessi occasionali.

Ma il controllo può essere esercitato nei punti di accesso da barriere elettroniche invisibili che siano in grado di riconoscere i veicoli, che avendo prepagato, sono dotati di

apparecchiature rice-trasmittenti controllate alla barriera o di leggere la targa del veicolo per poi poter procedere alla emissione della fattura.

La installazione a bordo dei veicoli delle apparecchiature rice-trasmittenti consentirebbe inoltre di ricevere in tempo reale informazioni sulla situazione di congestione nei vari punti della rete e suggerimenti su itinerari alternativi.

Essa inoltre faciliterebbe la ricerca del posto nelle aree di sosta della zona sempre attraverso informazioni acquisibili in tempo reale.

Abbiamo sin qui parlato della esigenza di riservare le corsie preferenziali al traffico protetto intendendo che sia possibile ipotizzare in esso lo svolgersi del traffico più veloce e cioè dei mezzi di trasporto pubblico ed anche dei veicoli privati che, oltre alla tariffa di accesso, abbiano pagato una ulteriore addizionale sempre riconoscibile elettronicamente.

Ma lo spettro delle applicazioni può essere ben più ampio, come quello di utilizzare il sistema sia per il movimento dei veicoli che per la sosta degli stessi.

9.3 - La sosta

Abbiamo già considerato come la sosta dei veicoli sia causa fondamentale della riduzione di capacità del sistema viario e quindi di congestione del traffico.

Il nostro legislatore si pose il problema di non consentire oltre l'occupazione del suolo pubblico con veicoli in sosta, disponendo che per le nuove costruzioni, in relazione alla tipologia del fabbricato ed alla sua struttura, dovesse realizzarsi la disponibilità di posti auto all'interno e quindi fuori dalla sede stradale.

Tale norma però, pur nelle sue limitate prospettive, perchè riguarda solo i nuovi fabbricati, non ha sortito effetti apprezzabili perchè, non avendo espressamente dichiarato che i posti auto dovevano giuridicamente ritenersi "pertinenza", ha consentito la successiva ed autonoma alienazione dei medesimi o la loro locazione. In tutti i casi frequentemente con la destinazione ad usi diversi.

E' evidente che occorra porre rimedio sul piano legislativo non solo prevedendo per l'avvenire la qualificazione di "pertinenza" dei posti auto ma individuare meccanismi che impongano o incoraggino la realizzazione di posti auto interni anche per i vecchi fabbricati.

Uno strumento per contrastare la congestione è certamente quello di non consentire la sosta nelle strade di scorrimento e di limitare le aree di parcheggio nelle aree più congestionate.

9.4 - Il Park Pricing

Ma lo strumento più efficiente di controllo della domanda resta ancora una volta il pagamento di un pedaggio per l'occupazione del suolo pubblico.

Nel quadro della gradualità di una politica dei pedaggi è generalmente ritenuto che la prima forma di occupazione del suolo pubblico per la quale occorre procedere alla applicazione di un prezzo è proprio la sosta.

Pagamento che non può essere limitato alle aree occupate in zone congestionate ma va applicato indistintamente a tutto il suolo pubblico seppure in misura differenziata.

In questa logica si giustifica più che per il Road Pricing il ricorso ad una addizionale sulla tassa di possesso nella fondata presunzione che chiunque possiede una auto in qualche modo fruisce per le soste prolungate diurne e notturne di suolo pubblico.

Naturalmente dovranno ammettersi sostanziose detrazioni differenziate per coloro che dimostrino di avere disponibile in proprio un'area di sosta o di averla disponibile in parcheggi gestiti da terzi.

Ma il ricorso ad un siffatto sistema non risolverebbe il problema della sosta ma piuttosto quello dello stazionamento, soprattutto notturno, e la disponibilità del contrassegno di avvenuto pagamento non dovrebbe consentire la sosta nelle aree congestionate ove dovrebbe in via aggiuntiva procedersi ad una ulteriore tariffazione molto graduata e volta a colpire soprattutto le soste lunghe.

Ciò significa un livello contenuto per la prima ora e livelli geometricamente in crescita per le ore successive.

Va peraltro rilevato che la gestione delle aree di parcheggio deve essere concessa a privati avendo cura di definire con estremo dettaglio il rapporto concessionale,

avuto presente che occorre assicurare la progressività tariffaria di cui prima abbiamo parlato.

Un altro elemento importante, anche ai fini di una corretta imputazione dei costi di uso del suolo pubblico, risiede nel fatto che la sosta deve essere pagata indistintamente da tutti senza eccezione alcuna, residenti compresi. Saranno le aziende, gli enti o le amministrazioni che come pagano le tasse di possesso degli autoveicoli dovranno pagare l'addizionale per lo stazionamento (a meno che non dispongano di propri spazi di sosta) nonchè le tariffe per la sosta nelle aree congestionate.

Inutile aggiungere che per la riscossione dei pedaggi, sia di corcolazione che di sosta, occorrerà assicurare il massimo dei controlli per contrastare ogni possibile evasione.

9.5 - La utilizzazione degli introiti

E' questo un aspetto fondamentale per il successo della strategia di tutta la tariffazione d'uso del sistema viario.

Un primo problema che si pone è se far confluire in un unico fondo nazionale gli introiti della proposta addizionale sulla tassa di possesso a condizione però di assicurare criteri obiettivi di ripartizione con riferimento esclusivamente alle aree comunali di provenienza, pur avendo presente che la mobilità interessa anche aree comunali molto lontane da quelle di residenza.

In alternativa si può rinunciare al fondo nazionale (ove si convenga che esso rappresenta un meccanismo di eccessivi costi amministrativi) e prevedere il diretto versamento alle amministrazioni comunali dei residenti.

In questo caso però occorrerebbe predisporre meccanismi di compensazione, tenendo soprattutto conto dei flussi O/D del traffico veicoli, attraverso la individuazione di parametri standard definiti in via normativa.

Il vincolo fondamentale però per la utilizzazione degli introiti relativi al pagamento dei pedaggi per la sosta e per la circolazione è quello che essi devono essere destinati per intero al potenziamento e allo sviluppo del sistema viario e del trasporto pubblico locale che, in termini quantitativi e qualitativi, dovrebbe diventare adeguatamente sostitutivo della rinuncia al trasporto individuale.

Ma assicurare la pura e semplice affluenza dei nuovi flussi finanziari al trasporto pubblico locale non assicura affatto il conseguimento dell'obiettivo di realizzare in esso efficienza e produzione di servizi qualitativamente adeguati.

Sarebbe illusorio pensare di agire solo sul fronte delle entrate per riversare sulla loro entità anche i costi di inefficienza delle aziende.

Occorre dunque operare con forza per contenere il costo per unità di traffico attraverso una rigorosa politica di ristrutturazione delle aziende e di risanamento gestionale che si realizza attraverso:

- la eliminazione della sovradotazione dei fattori di produzione;
- la revisione dei cicli e dei circuiti di organizzazione della produzione dei servizi onde perseguire il massimo della produttività tecnica delle infrastrutture, dei mezzi, delle risorse umane e dell'energia;
- l'adeguamento strutturale dell'offerta alla domanda, realizzando il massimo della produttività economica;

- la realizzazione di un adeguato sistema di controllo di gestione, attraverso la individuazione di centri di responsabilità che non siano soltanto centri di spesa, ma contestualmente centri di prodotto, attraverso una organizzazione budgetaria che consenta il controllo dei risultati;
- la disponibilità di strumenti di monitoraggio della qualità della domanda di servizio nel quadro di una efficace azione di marketing.

Ciò sia in termini di celerità degli spostamenti che in termini di comfort.

Per quanto riguarda il sistema viario avranno priorità gli interventi per l'adeguamento delle intersezioni, per le opere di rinnovo e manutenzione, per la realizzazione di infrastrutture, come sottopassi e sovrappassi, che facilitino lo scorrimento.

Ciò significa che gli interventi di breve termine che abbiamo presentato servono ad assicurare gli interventi di medio e lungo periodo che altrimenti non sarebbe possibile realizzare.

Nella stessa logica deve trovare posto il rilancio del piano parcheggi anche per integrare il finanziamento pubblico che è del tutto insufficiente.

La struttura del piano parcheggi deve però essere rivista in funzione della realizzazione dei Piani Urbani del Traffico che potrebbero finalmente vedere la luce.

Si tratterà di individuare un più corretto equilibrio tra parcheggi di interscambio fuori della città ed in corrispondenza degli assi di penetrazione, e parcheggi interni alla città tutti finalizzati ad allentare la congestione e quindi sostitutivi rispetto alla sosta nella sede stradale.

9.6 - La detrazione sul mod. 740

La finanza pubblica ha sostenuto oneri di decine di migliaia di miliardi negli ultimi anni per finanziare le aziende di trasporto pubblico locale per le spese di parte corrente.

Tale intervento gestionale ha comunque avuto un puro e semplice carattere soccorritore con i risultati che sono sotto gli occhi di tutti in termini di inefficienza ed inadeguatezza dei servizi prodotti.

Tale sforzo finanziario non è oltre sostenibile e vi sono già consistenti segnali di regressione che si accentueranno.

Le specifiche progettuali che abbiamo delineato postulano invece la destinazione di cospicui finanziamenti alternativi alle aziende che devono però muoversi nella logica competitiva attraverso un radicale risanamento gestionale e la revisione del sistema tariffario che deve essere riportato nella logica del mercato.

In questa prospettiva l'intervento soccorritore della finanza pubblica può essere del tutto eliminato mentre si deve realizzare una concreta politica sociale che non è di carattere assistenziale, attraverso l'uso della leva fiscale.

Deve restare questo lo strumento essenziale di redistribuzione della ricchezza e di politica sociale.

Dovrà pertanto essere previsto che i lavoratori dipendenti e i lavoratori autonomi, siano ammessi a detrarre nel mod. 740 per la dichiarazione dei redditi, l'importo degli abbonamenti per l'uso dei servizi di trasporto collettivo.

Tale proposta si muove nella logica di determinare nuovi vantaggi per gli utilizzatori del mezzo pubblico per realizzare quelle condizioni di equità complessiva che animano l'intero progetto.

Ma se tale proposta non incontrasse l'atteso assenso, vi sono almeno altre due soluzioni alternative che consentono di realizzare il medesimo risultato e che trovano attuazione in altri Paesi.

La prima riguarda la possibilità di prevedere per legge che i datori di lavoro siano tenuti a rimborsare l'abbonamento per i trasporti casa-lavoro ai lavoratori dipendenti. Il rimborso può essere stabilito sull'importo totale o su una parte di esso.

La seconda soluzione prevede di inserire nella denuncia dei redditi un tagliando che viene riempito dagli uffici fiscali con la indicazione del reddito, ove questo sia al di sotto di una fascia stabilita. Tale tagliando darà diritto ad ottenere il rilascio di abbonamenti a prezzo notevolmente ridotto. Si tratterebbe di una sorta di imposizione di obbligo di servizio pubblico, che darebbe titolo alle aziende alla correlativa compensazione da parte della finanza pubblica.

9.7 - Le nuove regole

L'accettazione delle specifiche indicate ai punti precedenti comporta radicali modificazioni in tutta la disciplina della circolazione stradale sia sotto il profilo delle limitazioni che dei divieti.

L'accettazione delle specifiche significa non affidare il contenimento della mobilità a sole misure amministrative di carattere repressivo ma utilizzare anche un efficace deterrente economico che cambierà i comportamenti dei cittadini indotti a fare una

valutazione tra i vantaggi da conseguire e i costi da sostenere per circolare con autoveicoli individuali.

Una prima scelta riguarderà la decisione se liberalizzare il traffico in alcune ore della giornata e della notte o se mantenere le limitazioni regolamentari ed economiche per le 24 ore. E' una scelta per la quale occorrerà fare attente valutazioni per evitare, ad esempio, l'accesso gratuito nelle prime ore del mattino con l'aggravarsi dei problemi di sosta.

Si creano d'altronde le condizioni ideali perchè gli enti locali assumano tutte le iniziative che il quadro normativo ora ampiamente loro consente.

Vi è intanto la legge 142 che ha dato maggiore compiutezza e chiarezza ai poteri dei comuni ma che ha soprattutto previsto la costituzione della Città metropolitana proprio nelle aree a più alta congestione.

Il ruolo del Governo della Città metropolitana diventa determinante ove si consideri la notevole incidenza che ha sul traffico urbano dei flussi provenienti o diretti nell'hinterland.

Nella costituzione della Città metropolitana deve essere previsto un ruolo primario del sistema di trasporto poichè i poteri previsti consentirebbero una riorganizzazione del trasporto in tutto il territorio metropolitano coinvolgendo tutti i comuni esterni alla città centrale che costituiscono l'origine del traffico di scambio.

Nè vanno ignorate le innovazioni introdotte dal nuovo Codice della Strada che offre ai comuni un ventaglio di nuovi poteri d'intervento per disciplinare la circolazione.

Tra le nuove regole dovranno trovare generale ed estesa applicazione le "comunità tariffarie" da istituire tra i vari soggetti che producono servizi di trasporto pubblico o che hanno competenze su di esso. Esse dovranno coinvolgere le Ferrovie dello Stato e le aziende che producono su rotaia o su gomma.

Sarebbe un passo importante per un sistema integrato del trasporto urbano e metropolitano, ma un passo ancora più rilevante sarebbe quello di dare estesa attuazione alla costituzione di società a capitale misto con la partecipazione di Ferrovie dello Stato, ferrovie in concessione o a gestione governativa e delle aziende di trasporto pubblico locale con possibilità di partecipazione del capitale di rischio.

E' questo uno degli aspetti più rilevanti dello schema che abbiamo definito, poichè si tratta di evitare il crearsi di "carrozzoni" all'italiana che, nella migliore delle ipotesi, si risolvono in una sommatoria di risorse e di atti produttivi senza una reale visione integrata che deve portare ad una radicale ristrutturazione dei conferimenti ed alla completa ridefinizione del processo produttivo.

Si tratterà soprattutto di fare emergere con chiarezza chi finanzia le nascenti società (con quali risorse e con quali obiettivi) e chi è chiamato a gestirle con la piena responsabilità dei risultati.

Sono tutti elementi importanti di una nuova politica poichè il successo degli interventi per contenere il traffico degli autoveicoli privati anche attraverso le misure di pagamento che abbiamo prima proposto, è strettamente connesso ad un radicale miglioramento quali-quantitativo del trasporto collettivo.

Miglioramento che diverrebbe realizzabile perchè, come abbiamo già rilevato, gli introiti delle misure di pagamento per la circolazione e la sosta sarebbero soprattutto destinati al miglioramento del sistema viario ed al potenziamento del trasporto collettivo.

Ma bisogna muoversi in modo organico e con tempestività.

Ci sono tutti i presupposti, anche finanziari, per potere finalmente procedere alla redazione dei PUT (Piani Urbani di Traffico) suggeriti 7 anni fa dal Ministero dei Lavori Pubblici per realizzare l'uso ottimale delle risorse disponibili e quindi nel breve periodo.

Ovviamente nell'ambito dei PUT vanno collocati i piani di fluidificazione del traffico suggeriti dal Ministero delle Aree Urbane con la sua circolare del maggio 1991.

Non basterà certo la redazione del Piano a determinare tutti i vantaggi attesi se non si crea una situazione giuridica nuova rispetto alle regole consuete. Il PUT dovrà definire norme regolamentari e finanziarie per realizzare il notevole miglioramento della mobilità e tali norme determineranno un complesso di obblighi che i cittadini devono rispettare.

Ma è necessario che i cittadini possano collocarsi in un tessuto giuridico che identifichi il loro diritto soggettivo di perseguire gli amministratori in caso di mancato perseguimento degli obiettivi.

Si tratterà di inserire nel PUT una serie di parametri specifici che vanno conseguiti secondo la cadenza temporale indicata. Si creerà così un presupposto di obbligo bilaterale che investe non soltanto i cittadini ma anche i pubblici amministratori.

Misure di decongestionamento del traffico che avranno l'effetto non meno rilevante di limitare notevolmente l'inquinamento acustico ed atmosferico sia per la contrazione dei veicoli in circolazione sia per la fluidificazione del traffico che determina una notevole diminuzione delle emissioni inquinanti.

Ma le nuove regole dovranno significare anche consistenti innovazioni organizzative che prevedano la realizzazione di piste ciclabili, la creazione di corsie preferenziali lungo tutto il sistema viario anche fuori dalle zone a traffico limitato per privilegiare i mezzi del trasporto pubblico e per incoraggiare il ricorso al car-pooling.

Ma le nuove regole dovrebbero riguardare anche la politica del territorio e la politica urbanistica per renderle coerenti rispetto alle esigenze che abbiamo indicato nel progetto.

Così, per esempio, i residenti, che avranno sempre diritto di accedere ai centri storici, e i proprietari di immobili dati in locazione (sempre negli stessi centri), devono rientrare tra i soggetti abilitati alla concessione di licenza edilizia per la costruzione di parcheggi sotterranei o in superficie, con facilitazioni di ordine fiscale sui materiali da utilizzare e con abbuoni sugli oneri contributivi gravanti sul costo del lavoro impiegato.

Ma la definizione e l'attuazione di un Piano con le nuove regole che abbiamo delineato, non può certo avere il carattere di immediatezza pur se richiede tempi medio-brevi. Si pone dunque il problema di definire e governare la transizione dal vecchio al nuovo attraverso la definizione di un puntuale itinerario logico o temporale.

Un itinerario lungo il quale ciascuno dei soggetti trovi da un lato la individuazione delle attività che gli fanno carico per il conseguimento di risultati chiaramente definiti e, dall'altro, le responsabilità che gli fanno carico anche secondo precise regole di trasparenza.

Giova infine sottolineare la eccezionale rilevanza della iniziativa del CIPET di predisporre un disegno di legge quadro per il trasporto pubblico locale che ipotizza grosse novità, sia sotto il profilo dell'efficienza che della economicità. Si delineano con maggiore chiarezza prerogative e responsabilità accentuando il ruolo primario delle regioni che andranno ad assommare al ruolo normativo, quello amministrativo e finanziario.

Si ipotizza anche la istituzione di Autorità nelle città metropolitane, già previste con la Legge 142/1990, attribuendo un complesso di funzioni e di poteri molto rilevante seguendo anche la previsione legislativa già operante.

I poteri di questa istituenda autorità dovrebbero essere più incisivi perchè dovrebbe assumere qualificazione più incisiva rispetto a quella del testo che assegna il ruolo di "individuare" le fonti di finanziamento del piano operativo triennale, i programmi di

esercizio ed i provvedimenti volti a disciplinare in linea tecnica, economica e tariffaria la circolazione privata e la sosta.

A noi pare riduttivo prevedere dei compiti che "possano" essere svolti in conformità alla legge regionale istitutiva mentre resta incerto l'itinerario da percorrere dopo la "individuazione" di piani e fonti di finanziamento onde rendere cogenti i provvedimenti.

Si ritiene comunque che il disegno di legge sia fortemente innovativo nei contenuti e negli strumenti per cui c'è da auspicare che lungo il percorso del disegno di legge sia data efficacia operativa ed attuativa agli strumenti medesimi.

10 - LE PROCEDURE DI ANALISI DI DEFINIZIONE E DI PRESENTAZIONE DEL PROGETTO

Il documento che presentiamo può essere qualificato, usando un linguaggio ingegneristico, un semplice studio di fattibilità sia pure secondo uno schema organico, funzionale e finalizzato a realizzare risultati notevoli nel breve periodo.

Come sempre occorre avviare verifiche, confronti ed ulteriori analisi di approfondimento sia per rendere più coerente lo schema che per esplorare gli effetti di impatto delle misure proposte, ricorrendo anche a modelli di simulazione.

Attraverso questa fase sarà possibile mettere a punto un vero e proprio progetto di massima da sottoporre alla manifestazione nazionale che AGENS ha in programma di organizzare.

Da essa scaturiranno certamente gli attesi contributi di carattere interdisciplinare mentre sarà possibile misurare il livello di consenso che il progetto ha la capacità di suscitare e di far emergere l'insieme di difficoltà di attuazione che è prevedibile andranno a manifestarsi.

Il successivo atto fondamentale che dovrà essere compiuto è certamente quello della presentazione al CIPET che è l'organo abilitato nel nostro ordinamento a governare il sistema dei trasporti.

In quella sede dovranno essere individuati gli strumenti da utilizzare per la realizzazione del progetto avendo però presente che:

- l'esperienza ha dimostrato che il ricorso ad atti amministrativi non cogenti a mero contenuto di indirizzo e suggerimento, non consentono di dare forza all'azione pignativa che i comuni dovranno sviluppare;

-
- i problemi di mobilità, pur se finiscano per evidenziarsi nelle aree urbane e metropolitane hanno certamente una valenza territoriale nazionale posto che gli autoveicoli privati si spostano da una città all'altra;
 - il problema va comunque affrontato anche nel quadro della autonomia impositiva degli Enti territoriali e soprattutto dei Comuni;
 - la eventuale opzione per un sistema di tassazione e/o di far confluire gli introiti in un fondo nazionale finalizzato con la fissazione dei criteri di ripartizione richiede, il ricorso ad una legge organica che abbia, quanto meno, il valore di legge;
 - occorre creare, nell'esercizio della funzione pubblica, i presupposti per l'instaurarsi di estesi processi di privatizzazione in tutte le attività di trasporto e di coinvolgimento del capitale di rischio;
 - è indispensabile rendere coerente la legislazione collegata a quella dei trasporti soprattutto per quanto riguarda la politica urbanistica e la qualificazione degli insediamenti edilizi;
 - occorre simulare l'insieme di nuove attività che dovranno nascere per effetto dell'accettazione del progetto e che dovranno comunque presentarsi ad elevato valore aggiunto.

La approvazione da parte del CIPET del progetto e la individuazione in quella sede degli strumenti attuativi, consentiranno altresì di dare un elevato contenuto di omogeneità, e quindi di equità, alle realizzazioni nelle singole aree.