
VERSO UN NUOVO MODELLO DI MOBILITA' LOCALE SOSTENIBILE

Nell'ambito delle attività del Piano di Rafforzamento Amministrativo del Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili è stata redatta la presente nota di sintesi, relativa al Documento del MIMS pubblicato lo scorso maggio riguardante lo stato e gli orientamenti verso una mobilità locale sostenibile.

Introduzione

L'insieme degli elementi che costituiscono il sistema di mobilità di una città, con le sue reti, vettori, nodi di interscambio, viene assimilato all'apparato circolatorio dell'essere umano, sia per la morfologia che per la funzionalità. Analogamente, dalla sua efficienza, fluidità e capillarità dipende il benessere, e lo sviluppo sostenibile, della città che serve. Il documento descrive appunto la situazione della mobilità locale in Italia, con particolare riferimento al trasporto pubblico e collettivo (TPL).

Rispetto alla relazione della Commissione di studio sul trasporto pubblico locale presieduta dal prof. Bernardo Mattarella, da cui il documento del MIMS prende le mosse, sono stati incorporati nuovi elementi che, da un lato provengono dai gruppi di lavoro che all'interno del ministero si occupano di mobilità sostenibile e dall'altro derivano dal mutato contesto economico.

Gli obiettivi di una mobilità locale sostenibile

Secondo una definizione condivisa, che include e integra nello stesso concetto le dimensioni economica, sociale e ambientale, lo sviluppo sostenibile è un processo di cambiamento tale per cui lo sfruttamento delle risorse, la direzione degli investimenti, l'orientamento dello sviluppo tecnologico e i cambiamenti istituzionali siano resi coerenti con i bisogni futuri oltre che con gli attuali.

Un sistema di mobilità è sostenibile dal punto di vista economico se è efficiente e se rappresenta un fattore propulsivo per la crescita dei territori (**sostenibilità economica**).

Un sistema di mobilità è sostenibile dal punto di vista sociale se garantisce l'accesso alle opportunità territoriali che rispondono ai bisogni degli individui e propone politiche dei trasporti adeguate a rispondere ai bisogni di interazione, partecipazione e inclusione sociale delle persone (**sostenibilità sociale**).

Un sistema di mobilità è sostenibile dal punto di vista ambientale se riduce al minimo gli effetti negativi sull'ambiente dell'attività umana legata agli spostamenti (**sostenibilità ambientale**).

In una tabella possono essere sintetizzati gli obiettivi, e gli indicatori, per ciascuna delle tre dimensioni della sostenibilità considerate, su cui valutare gli investimenti pubblici e l'evoluzione del sistema di mobilità:

Tabella 1. Obiettivi strategici e indicatori del sistema di mobilità pubblica

Obiettivi strategici:	Indicatori:
E1: Miglioramento mobilità locale	Tempi di spostamento e indici di congestione
E2: Efficientamento servizio pubblico	Rapporto tra ricavi (o passeggeri) e costo pubblico
S1: Miglioramento accessibilità	Indici di accessibilità ai mezzi pubblici
S2: Miglioramento qualità del servizio	Indici di soddisfazione e indicatori oggettivi
A1: Cambiamento modale	Quota mobilità sostenibile e tassi di motorizzazione
A2: Riduzione delle emissioni	Indicatori di qualità dell'aria e di emissioni di CO ₂

Nella direzione della sostenibilità economica, la mobilità locale deve diventare più efficiente, con riduzione del 10% dei tempi di spostamento e del 50% degli indici di congestione urbana, e con un significativo incremento del rapporto tra ricavi e costi nella gestione del servizio.

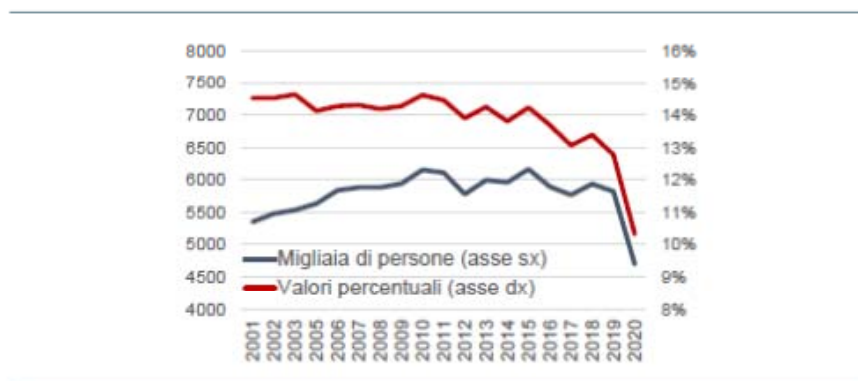
Per la sostenibilità sociale la mobilità locale pubblica deve divenire più accessibile – con la riduzione del 5% del numero di persone che dichiara di avere difficoltà di collegamento coi mezzi pubblici - e di migliore qualità – con la sostituzione totale dei mezzi inferiori a Euro5 e una maggiore diffusione delle nuove tecnologie (bigliettazione elettronica, infomobilità), maggiore frequenza e puntualità delle corse, comodità delle fermate e delle vetture, maggiore intermodalità.

In termini di sostenibilità ambientale, deve aumentare la quota di spostamenti che avviene attraverso mezzi pubblici e collettivi e con mobilità attiva (a piedi e in bicicletta), con riflessi positivi su qualità dell'aria e utilizzo dello spazio urbano.

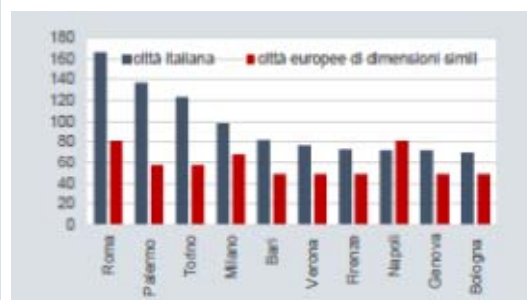
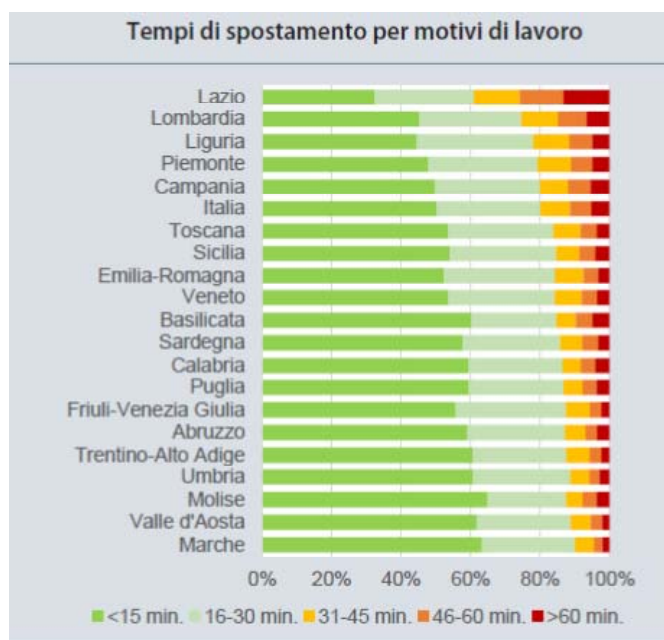
Lo stato dell'arte in Italia

Con caratteri pressoché costanti da un ventennio, pur con notevoli differenze geografiche soprattutto in funzione della dimensione delle aree urbane, la quota di persone che utilizza il TPL nel nostro Paese è bassa nel confronto internazionale. Secondo l'indagine "Eurobarometro" condotta dalla Commissione europea nel '19 su un campione di circa 80 città dell'UE, in Italia solo il 18% indicava la mobilità collettiva come prima opzione per gli spostamenti, la quota più bassa tra i principali paesi europei.

Figura 1. Utenti abituali di autobus, filobus e tram



Peraltro, riguardo ai dati sintetizzati nel grafico (di ISTAT), la quota delle persone con almeno 14 anni che nel 2019 hanno utilizzato l'autobus, il filobus e il tram almeno qualche volta alla settimana era più elevata nel nord-Ovest e al Centro e più bassa nel Mezzogiorno, con chiara indicazione di una diversa qualità e quantità dell'offerta, e anche di una diversa configurazione urbana. Tra le persone attive sul mercato del lavoro meno di 1/10 si sposta con i mezzi pubblici, pur essendo quella degli occupati una mobilità più facilmente prevedibile. Ciò indica molto probabilmente una cattiva pianificazione dell'offerta e una scarsa attrattività di mezzi pubblici.



Le ore /anno pro capite perse nel traffico urbano

La quantità e la qualità dell'offerta di mobilità

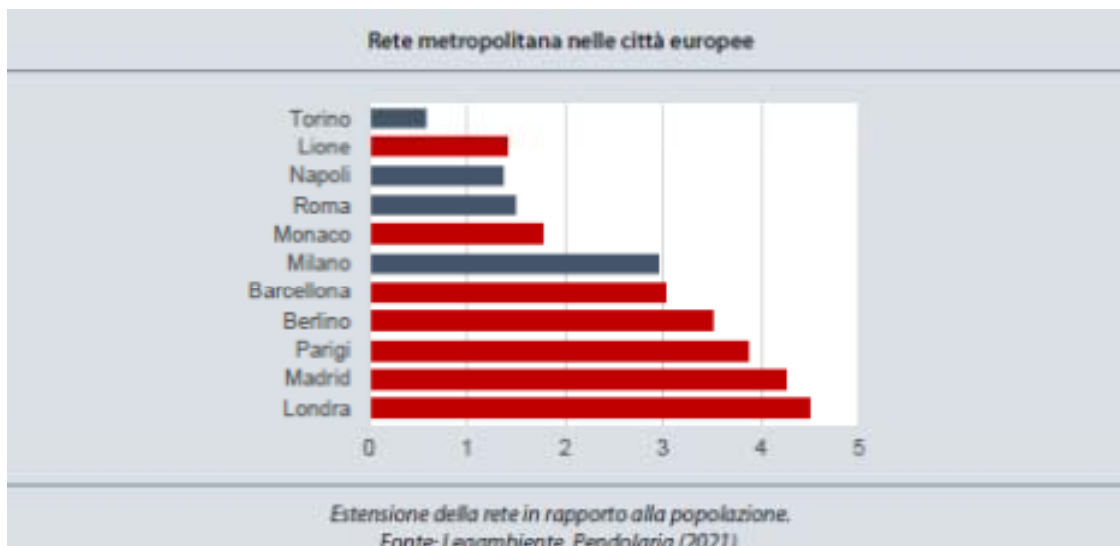
Il sistema di mobilità pubblica continua a rappresentare una quota contenuta del riparto modale nazionale. Rispetto alle principali città europee, le nostre hanno rete di tram e metro meno estese, gli autobus più vecchi e inquinanti, una più modesta digitalizzazione. Anche i livelli di qualità percepita dall'utenza sono bassi nel confronto internazionale. Il numero di posti complessivi per Km² per abitante (che misura la densità dell'offerta in rapporto alla popolazione) è significativamente più alto nelle aree metropolitane e più basso nei comuni capoluogo di provincia del Sud.

Tabella 2. Indicatori di offerta di TPL (2019)

	Totale	per area geografica:			
		Nord	Centro	Mezzogiorno	Metropoli
Posti/km per abitante	4.624	6.199	5.004	1.946	6.721
Posti/km per milione passeggeri	24,1	23,6	22,8	32,3	22,9
Quota posti/km su gomma	57,1	53,0	54,4	83,2	45,5

Oltretutto, l'offerta di posti kilometro si è ridotta nell'ultimo decennio.

Il trasporto pubblico avviene soprattutto su gomma e anche le aree metropolitane caratterizzate da un maggiore sviluppo del sistema di trasporto rapido di massa hanno un'estensione delle linee metropolitane inferiore a quelle delle principali città europee.



La quantità e la qualità degli autobus

Tra il 2010 e il 2019 il numero degli autobus in servizio si è ridotto del 4,6% e il numero dei posti del 9,6%. Il parco veicoli, come detto, si caratterizza poi per un progressivo invecchiamento.

Il livello di digitalizzazione

Il livello di digitalizzazione nel TPL mostra lacune significative, essendo poco diffuso l'utilizzo delle nuove tecnologie per il controllo (localizzazione e monitoraggio) della flotta, la disponibilità di informazioni a bordo e a terra, la videosorveglianza, i sistemi di conteggio dei passeggeri e del numero di saliti/discesi per ogni fermata, la bigliettazione elettronica, i sistemi di pagamento elettronici integrati con altri servizi di mobilità.

Gli strumenti per una mobilità locale sostenibile

Lo **stimolo alla domanda di mobilità sostenibile** si può ottenere, oltre che con maggiore quantità e qualità dell'offerta, con interventi come:

- incentivi, monetari e non, per favorire l'utilizzo del TPL e/o altre forme di mobilità sostenibile;
- disincentivi, monetari e non, per favorire un minore ricorso alla mobilità privata;
- programmazione urbana e dei trasporti integrata;

Un aumento, e una razionalizzazione, degli **investimenti per la mobilità sostenibile** sono previsti nel PNRR e nel PC (piano complementare), destinati a trasporto rapido di massa, parco veicoli e ciclovie.

Regolamentazione e governance della mobilità pubblica. Sarebbe opportuna una semplificazione e razionalizzazione. Nell'attuale assetto di competenze, lo Stato provvede al finanziamento del TPL, alle Regioni spettano la pianificazione e la programmazione dei servizi. Al di sotto di esse si potrebbe avere un unico ente di governo per ogni bacino di mobilità individuato. Tali bacini andrebbero identificati sulla base dei flussi di mobilità o attraverso il supporto dei metodi proposti dal modello della TOD analysis e potrebbero coincidere coi sistemi locali del lavoro, o con la provincia e/o con altre aggregazioni territoriali indicate dalle Regioni. L'affidamento della gestione del servizio dovrebbe favorire un'offerta non troppo circoscritta territorialmente (e quindi disallineata ai flussi di mobilità) e che sia peraltro integrata. L'accentramento delle funzioni, la diminuzione dei livelli di governo e l'aggregazione di risorse umane e competenze di più comuni permetterebbero di avere una dimensione geografica più appropriata per l'analisi e la gestione della mobilità e di conseguire economie di scala per lo sfruttamento delle competenze.

Tabella 8. La ripartizione delle competenze nel trasporto pubblico

Stato	Regioni	Enti locali	Ente di governo ambito/bacino	ART
Accordi, convenzioni e trattati internazionali relativi a servizi transfrontalieri per il trasporto di persone e merci	Funzioni relative al servizio di trasporto pubblico di interesse regionale	Funzioni locali in materia di trasporto pubblico locale che non richiedono l'unitario esercizio a livello regionale	Partecipazione a funzioni di programmazione	Definizione degli obiettivi di efficacia ed efficienza che il gestore deve rispettare, oltre agli obiettivi di equilibrio finanziario
Funzioni in materia di sicurezza	Definizione piano regionale trasporti		Stazione appaltante e gestione della procedura di affidamento dei servizi	
Adozione di linee guida e principi quadro per la riduzione dell'inquinamento	Individuazione servizi minimi e relative tariffe		Controparte contrattuale dell'impresa che gestisce il servizio	Definizione regole cui devono uniformarsi gli enti di governo degli ambiti/bacini nelle procedure di gara.
Definizione dei costi standard	Assegnazione risorse finanziarie da destinare all'esercizio e agli investimenti			
Criteri di definizione dei livelli adeguati di servizio	Istituzione e nomina degli enti di governo degli ambiti/bacini			

Il miglioramento della quantità e qualità del trasporto pubblico locale dipende in misura cruciale dall'**efficientamento dei gestori del servizio**, da ottenersi con i seguenti interventi:

- definizione di bacini di utenza e di affidamento del servizio più ampi
- maggiore ricorso alle gare per l'affidamento del servizio
- maggiore utilizzo di meccanismi premiali nella selezione delle imprese
- previsione di meccanismi incentivanti
- efficientamento del processo di esercizio
- contrasto all'evasione tariffaria
- estensione del perimetro del trasporto pubblico
- revisione della disciplina degli scioperi
- previsione di strumenti straordinari per il commissariamento e l'esercizio di poteri sostitutivi
- introduzione di clausole sociali per la salvaguardia dei posti di lavoro
- sviluppo di nuove modalità di incontro tra domanda e offerta (Maas)