



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 25.9.2007
COM(2007) 551 definitivo

LIBRO VERDE

Verso una nuova cultura della mobilità urbana

(presentata dalla Commissione)

{SEC(2007) 1209}

INDICE

1.	Introduzione	3
2.	Affrontare la sfida	6
2.1.	Per un traffico scorrevole nelle città	6
2.2.	Per una città più pulita.....	8
2.3.	Per un trasporto urbano più intelligente	12
2.4.	Per un trasporto urbano accessibile.....	13
2.5.	Per un trasporto urbano sicuro	17
3.	Per una nuova cultura della mobilità urbana.....	19
3.1.	Migliorare le conoscenze... ..	19
3.2.	... e la raccolta di dati	20
4.	Risorse finanziarie.....	20
5.	Consultazioni.....	23

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

Public consultation in preparation for the Green Paper on urban mobility

LIBRO VERDE

Verso una nuova cultura della mobilità urbana

1. INTRODUZIONE

Oltre il 60% della popolazione dell'Unione europea vive in ambiente urbano¹. Poco meno dell'85% del prodotto interno lordo dell'UE proviene dalle città. Queste rappresentano il motore dell'economia europea: alimentano il dinamismo economico attraendo investimenti e occupazione.

La città costituisce ormai l'habitat della stragrande maggioranza della popolazione europea, che ha diritto di godere della migliore qualità di vita possibile. In quest'ottica si impone attualmente una riflessione comune sulla problematica della mobilità urbana.

Le città europee sono diverse l'una dall'altra, ma si trovano tutte di fronte alle stesse sfide e sono alla ricerca di soluzioni condivise.

In tutta Europa, l'aumento del traffico nei centri cittadini provoca un fenomeno di congestione cronica, dai molteplici effetti nefasti (perdita di tempo, inquinamento). Ogni anno l'economia europea perde circa 100 miliardi di euro, ossia l'1% del PIL dell'UE, a causa di questo fenomeno.

L'inquinamento atmosferico e acustico si intensifica di anno in anno. Il traffico urbano genera il 40% delle emissioni di CO₂ e il 70% delle altre emissioni inquinanti prodotte dagli autoveicoli.

Ogni anno aumenta anche il numero di incidenti stradali in città: oggi un incidente mortale su tre si verifica in zona urbana e ne sono vittime per lo più gli utenti della strada più vulnerabili: pedoni e ciclisti.

Questi problemi emergono a livello locale, ma il loro impatto si ripercuote su scala continentale, con conseguenze quali i cambiamenti climatici e il riscaldamento globale, l'aggravarsi dei problemi sanitari, le strozzature nella catena logistica, ecc.

Gli enti locali da soli non possono far fronte a tutti questi problemi: occorre cooperazione e coordinamento a livello europeo. Dobbiamo intraprendere tutti insieme e a tutti i livelli – locale, regionale, nazionale ed europeo – una riflessione su quella che è diventata una questione di importanza vitale, cioè la mobilità urbana. L'Unione europea ha il dovere di svolgere un ruolo trainante per catalizzare le energie su questa importante problematica.

L'Europa deve mettere il proprio potenziale di analisi, di proposta e di mobilitazione al servizio delle politiche concepite e attuate sul piano locale.

¹ Considerando le città di più di 10 000 abitanti (fonte: Eurostat).

Nel 2006, in occasione della presentazione del riesame intermedio del Libro bianco sui trasporti², la Commissione europea ha annunciato l'intenzione di presentare un Libro verde sul trasporto urbano.

In questi ultimi mesi, la Commissione ha avviato una vasta consultazione pubblica. Due conferenze e quattro seminari hanno offerto un'occasione di incontro ai soggetti interessati all'argomento. È stata lanciata una consultazione via Internet. La Commissione ha ricevuto numerosi contributi³. Anche il Comitato economico e sociale europeo si è pronunciato in proposito⁴.

Da questo iter consultivo sono scaturite le piste di riflessione esposte nel presente Libro verde. Si è confermata, in particolare, una forte attesa da parte degli interessati per la formulazione di una vera e propria politica europea in materia di mobilità urbana. Con il Libro verde, la Commissione intende suscitare un ampio dibattito pubblico su come potrebbe configurarsi tale politica.

Ripensare la mobilità urbana significa ottimizzare l'uso di tutte le modalità di trasporto e organizzare la "comodalità" tra i diversi modi di trasporto collettivo⁵ (treno, tram, metropolitana, autobus, taxi) e individuale (automobile, motocicletta, bicicletta, a piedi). Significa anche realizzare gli obiettivi comuni di prosperità economica, rispetto del diritto alla mobilità mediante un' oculata gestione della domanda di trasporto, qualità di vita e tutela dell'ambiente. Significa, infine, conciliare gli interessi del trasporto di merci e del trasporto di persone, qualunque sia il modo di trasporto utilizzato.

Una strategia europea per una mobilità urbana all'altezza delle aspettative dei cittadini.

La mobilità urbana è considerata un importante fattore propulsivo della crescita e dell'occupazione, oltre che un elemento determinante per lo sviluppo sostenibile nell'UE. La Commissione ha pertanto deciso di presentare un Libro verde sulla mobilità urbana, nell'intento di esplorare le possibilità di conferire valore aggiunto a iniziative già in atto a livello locale. In passato diverse politiche comunitarie si sono già occupate del trasporto urbano. Sono state prese alcune iniziative legislative, anche se in modo abbastanza frammentario.

Le consultazioni organizzate dalla Commissione in vista dell'elaborazione del Libro verde hanno fornito utili informazioni, in base alle quali è stata definita una serie di opzioni politiche, corredate da 25 quesiti per la loro concretizzazione. Sulla scorta del presente Libro verde, la Commissione dà il via a una seconda consultazione, che si svolgerà fino al 15 marzo 2008, con l'obiettivo di presentare, nell'autunno 2008, un piano d'azione recante proposte e iniziative concrete per una mobilità urbana più sostenibile. Il piano d'azione indicherà, per ciascuna azione proposta, i tempi di realizzazione e la ripartizione di competenze tra i vari attori.

² COM(2006) 314.

³ Documento di lavoro dei servizi della Commissione: Public consultation in preparation for the Green Paper on urban mobility.

⁴ CESE 615/2007.

⁵ Il trasporto collettivo ha un'accezione più ampia del trasporto pubblico, in quanto comprende, per esempio, anche i taxi e i servizi di trasporto a richiesta.

Il ruolo della Commissione è infatti quello di organizzare il dibattito con tutti gli interessati, per poi proporre una strategia globale logicamente compatibile con il principio di sussidiarietà. La nuova consultazione si rivolgerà, tra l'altro, agli abitanti delle città medio-grandi, agli utenti del trasporto urbano (pubblico o privato), ai dirigenti e al personale delle aziende di trasporto collettivo, agli operatori economici locali, tra cui le PMI, all'industria dei mezzi di trasporto urbano, all'industria automobilistica, alle autorità nazionali, regionali e locali, nonché a rappresentanti e associazioni dei rispettivi settori interessati.

Tale strategia si baserà non solo sui risultati delle due consultazioni, ma anche sull'esperienza già maturata dalla Commissione in materia di trasporto urbano dal 1995, con il Libro verde e la comunicazione "Sviluppare la rete dei cittadini"⁶. Verranno anche messi a frutto i numerosi insegnamenti ricavati dai progetti di ricerca e sviluppo.

L'idea guida che ricorre più spesso è quella secondo cui una politica di mobilità urbana che aspiri ad essere efficace deve adottare un approccio il più possibile integrato, incorporando le soluzioni più adatte ad ogni singolo problema: innovazione tecnologica, sviluppo del trasporto pulito, sicuro e intelligente, incentivi economici o adattamenti della normativa.

Questa strategia globale terrà conto di tutte le iniziative pertinenti intraprese nell'ambito delle politiche comunitarie, con il costante impegno a contribuire concretamente all'attuazione della strategia di Lisbona.

L'Unione europea deve svolgere un ruolo trainante per motivare al cambiamento, senza imporre dall'alto soluzioni che potrebbero risultare inadatte alle differenti situazioni locali.

Il valore aggiunto europeo potrà manifestarsi in varie forme: scambio di buone pratiche a tutti i livelli – locale, regionale e nazionale –; definizione di criteri comuni o armonizzazione delle norme vigenti; sostegno finanziario a chi ne abbia più bisogno; promozione della ricerca applicata al miglioramento della mobilità, della sicurezza e della tutela ambientale; semplificazione legislativa e talvolta abrogazione di normative desuete o introduzione di nuove discipline.

La strategia elaborata a livello europeo potrà attecchire solo grazie ad un'azione portata avanti a livello locale: saranno allora gli enti locali ad entrare in gioco, per attuare nel concreto una politica di mobilità urbana adatta al loro contesto.

Inventare una nuova cultura della mobilità urbana.

La sfida posta dallo sviluppo sostenibile nelle zone urbane è immensa: si tratta di conciliare, da un lato, lo sviluppo economico delle città e l'accessibilità del loro territorio e, dall'altro, la qualità di vita e la tutela ambientale.

Di fronte a queste problematiche dalle molteplici implicazioni, occorre uno sforzo comune per incentivare la ricerca di soluzioni innovative e ambiziose in materia di trasporto urbano, che permettano di rendere le nostre città più agibili, più accessibili, più sicure e meno inquinate.

Insieme, dobbiamo trovare i mezzi per conseguire una migliore mobilità urbana e periurbana, una mobilità sostenibile, una mobilità al servizio di tutti i cittadini europei, ma che consenta anche agli operatori economici di sentirsi a loro agio in città.

⁶ COM(95) 601, COM(1998) 431.

2. AFFRONTARE LA SFIDA

La mobilità urbana deve agevolare lo sviluppo economico delle città, la qualità di vita degli abitanti e la tutela dell'ambiente cittadino. In questa prospettiva, le città europee devono affrontare cinque sfide, da vincere nell'ambito di un approccio integrato.

2.1. Per un traffico scorrevole nelle città

La problematica:

La congestione del traffico cittadino è uno dei problemi maggiormente evidenziati durante le consultazioni. Ha un impatto negativo sul piano economico, sociale, sanitario, ambientale e del degrado edilizio. Il fenomeno si concentra prevalentemente nelle circonvallazioni urbane e pregiudica la capacità della rete transeuropea dei trasporti (TEN-T). Un traffico scorrevole permetterebbe alle persone e alle merci di arrivare in orario e limiterebbe tutti questi effetti negativi. Alle amministrazioni locali si pone la difficile sfida di attenuare l'impatto negativo della congestione e, nel contempo, preservare la vitalità economica delle aree urbane. Deve essere premiato lo sforzo delle città pioniere nella lotta alla congestione.

Le opzioni:

L'esperienza dei soggetti interessati dimostra che non esiste un'unica soluzione al problema della congestione. Si dovrebbero comunque rendere più attraenti e sicure le alternative all'uso dell'automobile privata, come spostarsi a piedi, in bicicletta, con i mezzi pubblici o in motocicletta e motorino. Si dovrebbe permettere ai cittadini di ottimizzare i loro spostamenti grazie a combinazioni efficienti di vari modi di trasporto. Le autorità dovrebbero promuovere la comodità e ridistribuire lo spazio reso disponibile grazie alle misure di riduzione della congestione. È stato dimostrato che la congestione può essere attenuata anche con sistemi "intelligenti" e flessibili di regolazione del traffico stradale.

Promuovere gli spostamenti a piedi e in bicicletta...

Per rendere più attraenti e sicuri gli spostamenti a piedi e in bicicletta, le autorità locali e regionali dovrebbero adoperarsi per una piena integrazione di queste modalità di trasporto nelle politiche di mobilità urbana, sia in sede di elaborazione che di monitoraggio. Si richiede maggiore attenzione per lo sviluppo di adeguate infrastrutture. Si può ricorrere a forme innovative di coinvolgimento delle famiglie, dei bambini e dei giovani nell'elaborazione delle politiche. Lo spostarsi a piedi e in bicicletta può essere incoraggiato mediante iniziative a livello di città o di quartiere, nei luoghi di lavoro e nelle scuole, come ad esempio giochi sulla circolazione stradale, indagini sulla sicurezza stradale o sussidi didattici. I soggetti interessati hanno proposto che i comuni urbani e metropolitani prendano in considerazione la possibilità di nominare un funzionario appositamente addetto al traffico pedonale e ciclistico.

...Ottimizzare l'uso dell'automobile privata

È possibile promuovere uno stile di vita meno dipendente dall'auto mediante nuove soluzioni come la condivisione dell'automobile ("car-sharing"). Un utilizzo più sostenibile dell'automobile privata può essere incentivato attraverso il suo uso in comune ("carpooling"), grazie al quale ogni auto trasporterebbe più persone e quindi le strade sarebbero meno intasate. Un'altra soluzione può essere la "mobilità virtuale": telelavoro, teleacquisti, ecc.

Come osservato nel corso delle consultazioni, per ridurre il numero di automobili nei centri cittadini occorre anche una politica oculata in materia di parcheggi. La moltiplicazione delle aree di parcheggio, soprattutto se gratuite, incoraggia a lungo andare l'uso dell'automobile in città. I parcheggi a pagamento possono servire come regolatore economico. Le tariffe dei parcheggi possono essere differenziate in funzione dello spazio pubblico disponibile e fungere da incentivo (per esempio parcheggi gratuiti in periferia e con tariffe elevate in centro).

Con agevoli parcheggi di scambio si può incentivare l'alternanza di trasporto privato e collettivo. In questo modo, grazie all'integrazione dei modi di trasporto e a un collegamento ininterrotto con sistemi di trasporto pubblico efficienti e ben organizzati, è stato possibile – come a Monaco di Baviera – liberare dal traffico il centro città.

In alcuni casi si rendono necessarie nuove infrastrutture, ma prima di tutto si dovrebbero esplorare le possibilità di sfruttare meglio l'infrastruttura esistente. I sistemi di pedaggio urbano, come quelli introdotti a Londra e Stoccolma, hanno un impatto positivo sulla densità del traffico. I sistemi di trasporto intelligenti (STI) consentono una pianificazione ottimale dei percorsi, una migliore regolazione del traffico e una più agevole gestione della domanda. L'utilizzo flessibile e differenziato dell'infrastruttura, come a Barcellona (corsie flessibili per gli autobus, aree di carico e di parcheggio flessibili), può attenuare la pressione sullo spazio stradale.

Il concetto di gestione della mobilità completa le tradizionali misure incentrate sull'infrastruttura, influenzando a monte il comportamento dei viaggiatori e spostando il punto focale su scelte di trasporto più sostenibili. L'elaborazione di uno specifico piano di mobilità locale potrebbe essere prescritta, ad esempio, tra le formalità richieste ai promotori immobiliari per ottenere una licenza urbanistica. I soggetti interessati hanno suggerito anche l'idea di una “valutazione d'impatto sulla mobilità” per i grandi progetti d'infrastruttura.

...Senza dimenticare il trasporto di merci

La logistica delle merci ha una dimensione urbana⁷. Secondo i soggetti interessati, qualunque politica di mobilità urbana deve comprendere entrambe le componenti del trasporto: persone e merci. La distribuzione in zona urbana richiede interfacce ben congegnate fra il trasporto a lunga percorrenza e il trasporto a breve distanza per raggiungere la destinazione finale. Per la distribuzione locale si possono utilizzare veicoli più piccoli, più pratici e più puliti. Occorre attenuare, con opportune misure tecniche e urbanistiche, l'impatto negativo del transito dei mezzi di trasporto merci a lungo raggio attraverso le città.

L'economia dei servizi crea nuove esigenze di spazio sulle strade. È dimostrato che il 40% dei veicoli diversi dall'automobile per uso privato è costituito da automezzi di servizio (veicoli per traslochi, servizi di manutenzione, piccole consegne, ecc.). I servizi di corriere spesso utilizzano motocicli e ciclomotori. La distribuzione commerciale in zona urbana e in zone ad accesso regolamentato è possibile, ma richiede un'oculata pianificazione dei percorsi onde evitare corse a vuoto o giri e soste inutili. Tutti gli attori devono essere coinvolti nella ricerca di soluzioni adeguate.

⁷ Questa dimensione verrà sviluppata anche nel “Piano d'azione sulla logistica”, attualmente in preparazione.

La distribuzione di merci nel perimetro urbano dovrebbe essere maggiormente integrata nella politica locale e nell'assetto istituzionale. Mentre il trasporto pubblico di passeggeri è generalmente sottoposto alla supervisione del competente organo amministrativo, il trasporto di merci è lasciato interamente alla responsabilità del settore privato. Le autorità locali dovrebbero considerare l'insieme della logistica urbana – merci e passeggeri – come un unico sistema logistico.

1. Sarebbe opportuno introdurre una sorta di “marchio” per attestare lo sforzo delle città pioniere nella lotta alla congestione e nell'impegno per migliorare le condizioni di vita?
2. Quali provvedimenti si potrebbero prendere per incoraggiare gli abitanti delle città a spostarsi a piedi e in bicicletta come alternativa all'automobile?
3. Cosa si può fare per promuovere un cambio modale verso modi di trasporto sostenibili in città?

Quale potrebbe essere il ruolo potenziale dell'UE?

2.2. Per una città più pulita

La problematica:

I problemi ambientali predominanti nelle città sono riconducibili all'uso prevalente di carburanti derivati dal petrolio, responsabili delle emissioni di CO₂ e di inquinanti atmosferici nonché del rumore.

Il trasporto è uno dei settori più difficili da regolamentare in termini di emissioni di CO₂. Nonostante i progressi della tecnologia automobilistica, la crescita del traffico e lo stile di guida “a singhiozzo” tipico della circolazione urbana fanno delle città una delle principali fonti di emissioni di CO₂, in continua espansione. Le emissioni di CO₂ sono uno dei fattori determinanti dei cambiamenti climatici, che stanno alterando in maniera preoccupante l'ecosistema del nostro pianeta, per cui è diventato urgente adottare misure di contenimento dell'impatto. Il Consiglio europeo ha fissato come obiettivo una riduzione del 20% delle emissioni di gas serra entro il 2020⁸. Per raggiungere tale obiettivo è necessario il contributo congiunto di tutte le fonti.

Grazie a un impegno concordato su base volontaria tra la Commissione europea e l'industria automobilistica, le emissioni di CO₂ prodotte dalle nuove autovetture vendute nell'UE sono diminuite del 12,4% tra il 1995 e il 2004. In una comunicazione del febbraio 2007⁹, la Commissione ha presentato una nuova strategia globale intesa a consentire all'UE di raggiungere l'obiettivo di 120 g entro il 2012. Un nuovo strumento legislativo dovrebbe permettere di portare le emissioni di CO₂ a 130 g/km mediante miglioramenti della tecnologia dei motori e di ottenere un'ulteriore riduzione di 10 g/km grazie ad altre migliorie tecnologiche e a un uso accresciuto dei biocarburanti. Anche le emissioni di inquinanti atmosferici prodotte dagli autoveicoli sono state sensibilmente ridotte grazie al graduale

⁸ Rispetto al livello del 1990; conclusioni del Consiglio europeo, 8-9 marzo 2007.

⁹ COM(2007) 19.

rafforzamento delle norme EURO per le emissioni. Per effetto del regolamento UE che fissa limiti via via inferiori per i nuovi veicoli, negli ultimi 15 anni, cioè da quando è stata adottata la prima norma EURO, si è potuta ottenere una riduzione complessiva del 30-40% delle emissioni di ossido di azoto e particelle originate dal trasporto su strada, nonostante volumi di traffico crescenti.

Tuttavia, nonostante questi miglioramenti, le condizioni ambientali restano insoddisfacenti: le autorità locali stentano a rispettare i parametri prescritti per la qualità dell'aria, come il tenore di particelle e ossidi di azoto nell'aria ambiente, dagli effetti nocivi per la salute pubblica.

La riduzione del rumore è stata favorita da una direttiva europea sulla mappatura acustica. In base alle informazioni raccolte nel quadro della direttiva sul rumore¹⁰, le autorità locali sono ora in grado di predisporre piani di contenimento del rumore e di attuare misure concrete. I piani di contenimento del rumore sono messi a punto grazie ad uno scambio di informazioni a livello UE. Secondo i soggetti interessati, il rumore può essere attenuato alla fonte rendendo più rigorose le norme UE per le emissioni acustiche dei trasporti su gomma e su rotaia e dei pneumatici. Anche i sistemi di trasporto sotterranei possono contribuire ad attenuare il rumore in città.

L'UE deve continuare a promuovere e sovvenzionare l'ampliamento, il riattamento e la riqualificazione di sistemi puliti di trasporto pubblico urbano, come filobus, tram, metropolitana e ferrovia suburbana, nonché altri progetti di trasporto urbano sostenibile.

Le opzioni:

Nuove tecnologie...

Man mano che l'industria si va conformando ai limiti europei per le emissioni, la tecnologia convenzionale dei motori a combustione tende a diventare più pulita. I convertitori catalitici e i filtri per le particelle contribuiranno a ridurre sensibilmente le emissioni inquinanti nei prossimi anni. Molte attività di ricerca e sviluppo tecnologico cofinanziate dall'UE si sono orientate verso le tecnologie pulite e a basso consumo energetico per gli autoveicoli, nonché verso i carburanti alternativi come i biocarburanti, l'idrogeno e le pile a combustibile¹¹.

Le prestazioni ambientali dell'attuale parco veicoli potrebbero essere ulteriormente migliorate mediante l'introduzione di norme minime armonizzate per il funzionamento dei veicoli. Un graduale irrigidimento di tali norme con l'andare del tempo potrebbe innescare un processo continuo di messa in conformità o di progressiva scomparsa dei vecchi autoveicoli altamente inquinanti. Un simile approccio potrebbe incentivare l'uso di veicoli puliti e a basso consumo energetico nel trasporto urbano e, a lungo termine, evitare la distribuzione a macchia di leopardo di zone a bassa emissione.

¹⁰ Direttiva 2002/49/CE.

¹¹ Cfr., per esempio, COM(2007) 541 – Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni – Verso una mobilità più sicura, più pulita e più efficiente a livello europeo: prima relazione sull'iniziativa "automobile intelligente", del 17.9.2007.

Una più ampia diffusione delle nuove tecnologie sul mercato andrebbe promossa sia con strumenti economici, come incentivi all'acquisto e alla messa in funzione di veicoli puliti e a basso consumo energetico da parte degli enti pubblici, sia con altri mezzi, quali restrizioni imposte ai veicoli altamente inquinanti e accesso privilegiato alle zone sensibili per quelli a bassa emissione, sempre che tali misure non siano distorsive del mercato interno.

Esistono possibilità di scambio di buone pratiche in materia di trasporto urbano pulito anche oltre i confini dell'Europa, mettendo a frutto la conoscenza e l'esperienza acquisite nell'ambito di iniziative comunitarie come CIVITAS¹², in cui certi progetti consentono a paesi terzi di mettere a frutto l'esperienza maturata nelle città dell'Unione europea in materia di approcci integrati alla mobilità urbana. Dal punto di vista della disponibilità a lungo termine di risorse energetiche e in termini di prezzo, l'Europa ha un interesse strategico a promuovere la crescita a bassa intensità energetica in altre parti del mondo. Il dialogo internazionale in questo settore può anche favorire le opportunità di esportazione per l'industria europea.

...Con il sostegno di appalti ecologici

Come già proposto dalla Commissione¹³ e suggerito dai soggetti interessati nel corso delle consultazioni, l'immissione sul mercato di veicoli puliti e a basso consumo energetico può essere favorita da appalti pubblici "ecologici".

Una possibilità sarebbe quella di stabilire come criterio di aggiudicazione degli appalti, oltre al prezzo dei veicoli, l'internalizzazione dei costi esterni connessi al consumo di carburante, alle emissioni di CO₂ e alle emissioni inquinanti per tutto l'arco della vita utile dei veicoli oggetto di appalto. L'inserimento dei costi di lungo periodo nella procedura di appalto contribuirebbe a sensibilizzare sui costi di esercizio, conferendo un vantaggio competitivo ai veicoli più puliti e più efficienti dal punto di vista energetico e, nel contempo, abbassando il costo complessivo. Il settore pubblico darebbe così un esempio di "economia sostenibile" che potrebbe essere seguito da altri operatori di mercato. Inoltre, gli appalti pubblici potrebbero accordare la preferenza alle nuove norme Euro. Più presto entreranno in funzione i veicoli puliti, migliore diventerà la qualità dell'aria nelle città. La Commissione intende presentare una proposta riveduta in tal senso entro fine 2007.

¹² Sito internet di CIVITAS: www.civitas-initiative.eu

¹³ Proposta di direttiva relativa alla promozione di veicoli puliti nel trasporto stradale. COM(2005) 634.

...E di appalti ecologici congiunti

Alcune amministrazioni pubbliche hanno migliorato le prestazioni ambientali del loro parco automezzi pubblici e taxi organizzando commesse di veicoli puliti e offrendo incentivi economici ad operatori privati. Al miglioramento ambientale hanno contribuito altresì, in diverse città, i finanziamenti pubblici a favore di nuove infrastrutture per la distribuzione di carburanti alternativi. L'acquisto congiunto di veicoli puliti e a basso consumo energetico da parte delle pubbliche amministrazioni può accelerare lo sviluppo del mercato delle nuove tecnologie e garantirne la prosperità economica. La Commissione sta già incentivando l'organizzazione di gare di appalto "ecologiche" in comune tra più amministrazioni pubbliche dell'UE tramite progetti pilota¹⁴. Alla luce dei risultati di questi progetti, la Commissione potrebbe prospettare un'applicazione più ampia di tali misure.

...E un nuovo modo di guidare

Si dovrebbe incoraggiare la "guida ecologica", cioè uno stile di guida meno dispendioso di energia, in particolare tramite le autoscuole e nel quadro della formazione dei guidatori professionisti. Fornendo adeguato supporto elettronico ai guidatori, si potrebbe migliorare il comportamento al volante. Un notevole contributo in tal senso potrebbe venire anche da una migliore infrastruttura, da sistemi perfezionati di regolazione del traffico e da automobili più "intelligenti".

Occorre limitare il traffico?

In alcuni casi sono state imposte limitazioni locali del traffico e pedaggi urbani. Queste azioni individuali sono lodevoli per i risultati positivi già ottenuti. Tuttavia, secondo alcuni attori, vi è il rischio di creare un mosaico di zone urbane con nuove linee di demarcazione in Europa. Alcune amministrazioni, ad esempio, limitano l'accesso al centro città in base alle norme Euro, mentre altre ricorrono a criteri diversi.

Molti, tra i soggetti interessati, auspicano orientamenti e norme armonizzate a livello UE per le "zone urbane pulite" (isole pedonali, accesso limitato, limiti di velocità, pedaggio urbano, ecc.), in modo da favorire la diffusione di tali misure senza erigere incongrue barriere alla mobilità delle persone e delle merci. Inoltre, l'armonizzazione e l'interoperabilità di tecnologie simili consentiranno di ridurre i costi. L'idea di un'anagrafe europea di tutti i veicoli, con validità transfrontaliera in tutte le città dell'UE, suggerita da alcuni attori, merita di essere approfondita.

¹⁴ Programma STEER: http://europa.eu.int/comm/energy/intelligent/index_en.html

4. In che modo si potrebbe incrementare ulteriormente l'uso di tecnologie pulite e a basso consumo energetico nel trasporto urbano?
5. Come si possono promuovere gli appalti ecologici congiunti?
6. Si dovrebbero stabilire criteri e orientamenti in merito alle “zone urbane pulite” e alle misure restrittive in esse vigenti? Qual è il modo migliore per garantire che non ostacolino la libertà di circolazione? Sarebbe auspicabile l'applicazione transfrontaliera delle norme locali che regolamentano le “zone urbane pulite”?
7. Come si può promuovere la “guida ecologica”?

Quale potrebbe essere il ruolo potenziale dell'UE?

2.3. Per un trasporto urbano più intelligente

La problematica:

Le città europee sono subissate da un flusso crescente di merci e passeggeri. Tuttavia, la mancanza di spazio e i vincoli ambientali non permettono di espandere illimitatamente l'infrastruttura necessaria per far fronte a questa crescita. Di fronte a tale situazione, i soggetti interessati hanno rilevato che i sistemi di trasporto intelligenti (STI) non sono ancora abbastanza sfruttati ai fini di una gestione efficiente della mobilità urbana, oppure sono utilizzati senza la dovuta attenzione all'esigenza di interoperabilità.

Le opzioni:

L'elaborazione dei dati sul traffico e sui percorsi può fornire informazioni, assistenza e controllo dinamico del trasporto a passeggeri, conducenti, operatori del parco veicoli ed esercenti delle reti. Alcune applicazioni sono già in uso per il trasporto stradale, ferroviario e fluviale. Nei prossimi anni, queste applicazioni saranno potenziate dal sistema satellitare Galileo, che consentirà una localizzazione più precisa.

Tariffazione intelligente...

Ci si rende sempre più conto che una tariffazione intelligente può essere un metodo efficace di gestione della domanda. L'uso degli STI nel trasporto collettivo permette una migliore gestione delle operazioni e nuovi servizi (gestione del parco veicoli, sistemi di informazione agli utenti, biglietteria automatica, ecc.). Per consentire lo scambio di dati tra tutte queste applicazioni, è necessario mettere a punto protocolli per lo scambio di dati. I soggetti interessati hanno sottolineato, da un lato, che le norme devono essere interoperabili e prestarsi all'innovazione e, dall'altro, che i sistemi di pagamento intelligenti dovrebbero utilizzare “smart cards” o carte elettroniche intelligenti, interoperabili tra diversi modi di trasporto, tra funzioni diverse (pagamenti per il trasporto vero e proprio, per altri servizi, per i parcheggi, nonché sistemi di fidelizzazione dei clienti), tra varie zone e, a più lungo termine, da un paese all'altro. Il sistema dovrebbe prevedere anche la possibilità di differenziare le tariffe secondo le ore o le categorie di utenti (per esempio ore di punta/ore vuote).

...Migliore informazione per una migliore mobilità

Uno dei fattori critici di successo della mobilità nelle reti urbane è la possibilità, per l'utente, di compiere una scelta informata quanto alla modalità e all'orario di trasporto. Ciò dipende dalla disponibilità di informazioni adeguate, interattive e di facile consultazione sui percorsi multimodali, che permettano di pianificare e organizzare un itinerario.

Secondo i soggetti interessati, gli STI consentono una gestione dinamica dell'infrastruttura esistente. Con un uso più efficace dello spazio stradale è possibile guadagnare un 20-30% o più di capacità supplementare. Il risultato è particolarmente importante, dal momento che il margine di espansione dello spazio stradale in città è generalmente molto limitato. La gestione attiva delle infrastrutture di trasporto urbano può avere anche ricadute positive sulla sicurezza e sull'ambiente. Una particolare nicchia per gli STI potrebbe essere la gestione di collegamenti ininterrotti tra reti nell'interfaccia urbana-interurbana.

Anche la logistica urbana delle merci può essere razionalizzata con l'ausilio degli STI, in particolare con una migliore tempistica delle operazioni, fattori di carico superiori e un uso più efficiente dei veicoli. A questo scopo occorrono sistemi integrati che comprendano la pianificazione intelligente degli itinerari, l'assistenza al guidatore, veicoli intelligenti e interazione con le infrastrutture.

Gli attori pubblici e privati dovrebbero impegnarsi risolutamente a favorire l'entrata in funzione di tali applicazioni e servizi sin dalle prime fasi. A questo processo dovrebbero partecipare fornitori di tecnologia, esercenti di trasporti e di infrastrutture, prestatori di servizi con valore aggiunto, costruttori di mappe digitali, agenzie esecutive e utenti dell'infrastruttura.

È stato proposto che la Commissione promuova un'ampia diffusione di buone pratiche nel settore degli STI. Più precisamente, viene auspicata una disciplina per l'utilizzo degli STI nelle città e metropoli dell'UE, con particolare riguardo all'interoperabilità e allo scambio di dati e informazioni.

8. Occorre creare e promuovere migliori servizi d'informazione per i passeggeri?
9. Sono necessari ulteriori interventi per assicurare la standardizzazione delle interfacce e l'interoperabilità delle applicazioni STI nelle città? Quali applicazioni si considerano prioritarie per attivare simili interventi?
10. Riguardo agli STI, come si potrebbe migliorare lo scambio di informazioni e di buone pratiche tra tutti gli interessati?

Quale potrebbe essere il ruolo potenziale dell'UE?

2.4. Per un trasporto urbano accessibile

La problematica:

L'accessibilità riguarda in primo luogo le persone fisiche. Un accesso agevole alle infrastrutture di trasporto urbano deve essere consentito alle persone disabili o a mobilità ridotta, agli anziani, agli adulti con bambini piccoli e ai bambini stessi.

Accessibilità significa anche un accesso di qualità, per le persone e le imprese, al sistema di mobilità urbana nella sua duplice componente di infrastruttura e di servizio.

L'infrastruttura urbana, comprendente strade, piste ciclabili, ecc., come pure treni, autobus, spazi pubblici, parcheggi, fermate d'autobus, stazioni, ecc., dovrebbe essere di qualità ottimale. Si richiedono anche collegamenti efficienti all'interno della città e con il retroterra, tra le reti urbane e interurbane, nonché con la rete transeuropea dei trasporti (TEN-T). È particolarmente importante disporre di buoni collegamenti con gli aeroporti, le stazioni ferroviarie e i porti, nonché con le piattaforme intermodali per il trasporto di merci, in modo da interconnettere le varie modalità di trasporto.

Inoltre, gli utenti si aspettano che il trasporto pubblico risponda alle loro esigenze in fatto di qualità, efficienza e disponibilità. Per soddisfare tali esigenze, un servizio di trasporto pubblico deve essere non solo accessibile, ma anche frequente, rapido, affidabile e comodo. L'esperienza dimostra che il cambio modale dal trasporto privato a quello pubblico è spesso ostacolato dalla qualità scadente del servizio, dalla lentezza e dall'inaffidabilità del trasporto pubblico¹⁵.

Secondo i soggetti interessati, vi è scarsa attenzione alla comodità e mancano soluzioni integrate in materia di trasporto collettivo, come ferrovie suburbane, abbinamenti treno-tram o parcheggi di scambio ben situati presso i capolinea del trasporto pubblico, alla periferia degli agglomerati urbani. Dal canto suo, la logistica delle merci ha bisogno di interporti e snodi alle porte delle città.

Le opzioni:

Trasporti collettivi rispondenti alle esigenze dei cittadini...

Il riesame intermedio del Libro bianco sui trasporti ha evidenziato la necessità di tutelare i diritti fondamentali degli utenti di tutti i mezzi di trasporto, con particolare riguardo alle persone a mobilità ridotta. I soggetti interessati hanno raccomandato alla Commissione di promuovere l'idea di uno statuto europeo dei diritti e doveri degli utenti dei servizi di trasporto collettivo.

Come hanno sottolineato i soggetti interessati, quello che i cittadini si aspettano dal trasporto collettivo è che soddisfi le loro esigenze elementari in materia di mobilità e di accessibilità. In una società che cambia e che invecchia, la mobilità richiede soluzioni intelligenti. Efficienza è la parola d'ordine: il trasporto collettivo non può diventare competitivo se non raggiunge tempi di percorrenza paragonabili a quelli dell'automobile.

I cittadini si aspettano anche soluzioni più flessibili per il trasporto di merci e passeggeri. In molte località, le compagnie di taxi hanno già cominciato ad esplorare nuovi mercati. Si potrebbero utilizzare veicoli più piccoli per servizi "su misura".

¹⁵ Stando ai sondaggi sui servizi di interesse generale, il trasporto urbano è, tra i servizi di pubblica utilità, quello che meno soddisfa i consumatori dell'Unione europea. Il 13% dei cittadini dell'UE-25 incontra difficoltà di accesso ai trasporti pubblici, mentre il 4% non vi può accedere affatto.
http://ec.europa.eu/consumers/cons_int/serv_gen/cons_satisf/index_en.htm

Una particolare sfida è rappresentata dagli aspetti sociali della mobilità cittadina. Il trasporto urbano deve essere alla portata di tutti, anche delle categorie a basso reddito. Gli anziani e le persone a mobilità ridotta devono poter fruire di una mobilità accresciuta e più confortevole. La mobilità personale è presupposto di indipendenza.

...Sulla base di un idoneo quadro giuridico comunitario

Le due direttive sugli appalti pubblici¹⁶ si applicano interamente ai contratti di servizio pubblico come il trasporto in autobus e tram. Inoltre, il nuovo regolamento sui servizi pubblici di trasporto passeggeri su strada e per ferrovia¹⁷ garantirà maggiore trasparenza e aiuterà le pubbliche amministrazioni e gli operatori a migliorare la qualità e l'efficienza del servizio.

Il nuovo regolamento consente alle autorità competenti di imporre obblighi di servizio pubblico per la prestazione di servizi di interesse generale nel settore del trasporto terrestre di persone e autorizza l'imposizione di tariffe sociali. Se l'adempimento degli obblighi di servizio pubblico comporta una compensazione finanziaria e/o il conferimento di un diritto esclusivo, è richiesta la stipulazione di un contratto tra l'autorità competente e un operatore selezionato mediante gara.

Sia le direttive che il nuovo regolamento lasciano alle autorità competenti la facoltà di esercitare direttamente i servizi o di affidarli in appalto. Esse possono introdurre criteri di selezione relativi alla capacità dei candidati e criteri di aggiudicazione concernenti la qualità del servizio.

...Tramite soluzioni innovative e competenze adeguate

Una delle raccomandazioni emerse dalla consultazione è che la Commissione europea promuova soluzioni più economiche in materia di trasporto collettivo, come l'autobus espresso in alternativa al tram e alla metropolitana, più costosi. Il sistema di autobus espresso offre un servizio rapido e frequente, su corsie riservate e spesso con stazioni tipo metropolitana. Andrebbero promosse le buone pratiche innovative già sperimentate. Una particolare opzione è l'uso di taxi puliti e dotati di STI come anello della catena di trasporto collettivo per un servizio "su misura". Dalla consultazione è emersa anche l'esigenza di orientamenti sulle stazioni intermodali per il trasporto collettivo.

Una buona accessibilità implica anche collegamenti ottimali, tramite la rete di trasporto urbano, con le zone commerciali, industriali, di uffici e in genere le zone di attività economica, compresi i porti, interporti e autoporti, per consentire un accesso rapido e agevole a lavoratori, clienti, prestatori di servizi, trasportatori. Ciò è particolarmente importante in presenza di zone ad accesso limitato.

Il trasporto urbano deve disporre di personale altamente qualificato. Programmi di formazione mirati, per esempio alla "guida ecologica", come suggerito nel corso delle consultazioni, possono innalzare il livello di competenza del personale addetto al trasporto collettivo o di merci e, nel contempo, contribuire a ridurre le emissioni di CO₂ e l'inquinamento.

¹⁶ Direttiva 2004/17/CE e direttiva 2004/18/CE del 31 marzo 2004.

¹⁷ Regolamento relativo ai servizi pubblici di trasporto passeggeri su strada e per ferrovia e che abroga i regolamenti (CEE) n. 1191/69 e (CEE) n. 1107/70 del Consiglio (procedura interistituzionale 2000/0212 (COD)).

L'Europa è meta di numerosi turisti provenienti da tutto il mondo, molti dei quali visitano le città. Il turismo contribuisce allo sviluppo economico e all'occupazione. Secondo i soggetti interessati, i turisti rappresentano una categoria a sé di utenti del trasporto, con esigenze proprie in termini di dimensioni e modalità, che possono esercitare particolari pressioni sui sistemi di trasporto urbano. Di ciò si deve tenere conto nelle considerazioni sull'accessibilità al perimetro urbano e all'interno di esso.

...Attraverso un'interconnessione equilibrata dei territori e un approccio integrato alla mobilità urbana

I principali attori e, in particolare, i rappresentanti delle città che partecipano a reti di scambio di esperienze hanno sottolineato il problema degli agglomerati urbani chiamati ad affrontare la sfida di una migliore accessibilità per l'insieme dei bacini di vita alimentati dallo sviluppo metropolitano. La tendenza alla suburbanizzazione e all'espansione urbana incontrollata porta ad un uso del suolo spazialmente sconnesso e a bassa densità di insediamento. La conseguente dispersione dei luoghi di abitazione, di lavoro e di ricreazione comporta un'accresciuta domanda di trasporto¹⁸. La densità di insediamento più bassa nelle aree periurbane ostacola l'offerta di servizi di trasporto collettivo di qualità sufficiente ad attrarre un congruo numero di utenti. Diventa più difficile organizzare l'assistenza sanitaria agli anziani se mancano soluzioni di trasporto adeguate (primo fattore di "isolamento sociale"). Per servire meglio i quartieri periferici sono auspicabili soluzioni "su misura", come il trasporto a richiesta o linee che intersecano le reti urbane a struttura per lo più radiale, cioè orientate verso il centro città.

Secondo i soggetti interessati, un buon coordinamento tra le varie autorità è primordiale nell'affrontare le sfide che si pongono alla mobilità urbana. Può inoltre giovare alla mobilità urbana l'integrazione tra diversi settori politici, quali pianificazione urbanistica, affari economici e sociali, trasporti, ecc.

Una pianificazione efficiente della mobilità urbana dovrebbe essere imperniata su piani di mobilità integranti le grandi conurbazioni metropolitane e comprendenti il trasporto sia di merci che di persone entro il perimetro cittadino e nell'area metropolitana. Gli attori hanno sottolineato la necessità di idonee strutture organizzative per facilitare l'elaborazione e l'attuazione di tali piani.

La Strategia tematica sull'ambiente urbano¹⁹ ha individuato una serie di problemi ambientali cui si potrebbe ovviare mediante l'elaborazione e implementazione di piani di trasporto urbano sostenibile (PTUS)²⁰. Nell'ambito di questa strategia, la Commissione europea si è impegnata a emanare orientamenti per l'elaborazione di detti piani. In occasione della pubblicazione del presente Libro verde e dell'ampio dibattito in corso sul trasporto urbano, sembra opportuno portare avanti la tematica dei PTUS in correlazione con il piano d'azione sulla mobilità urbana.

¹⁸ Relazione dell'Agenzia europea per l'ambiente: "La proliferazione urbana in Europa: una sfida ambientale ignorata", 2006.

¹⁹ COM(2005) 718.

²⁰ Cfr. http://ec.europa.eu/environment/urban/urban_transport.htm

11. In che modo può essere migliorata la qualità del trasporto collettivo nelle città europee?
12. Va incoraggiato l'allestimento di corsie riservate ai mezzi di trasporto collettivo?
13. Si avverte la necessità di adottare uno statuto europeo dei diritti e doveri degli utenti dei servizi di trasporto collettivo?
14. Quali misure sarebbero utili per meglio integrare il trasporto di persone e di merci nelle attività di ricerca e nella pianificazione della mobilità urbana?
15. Come si può conseguire un migliore coordinamento tra pianificazione urbanistica e trasporto urbano e interurbano? Che tipo di struttura organizzativa è ritenuto idoneo?

Quale potrebbe essere il ruolo potenziale dell'UE?

2.5. Per un trasporto urbano sicuro

La problematica:

Ogni cittadino dell'UE dovrebbe poter vivere e spostarsi in tutta sicurezza e incolumità negli agglomerati urbani. Il rischio personale dovrebbe essere minimo per chi va a piedi, in bicicletta, o per chi guida un'automobile o un camion. Ciò implica un buon assetto dell'infrastruttura, specialmente agli incroci. I cittadini prendono sempre più coscienza del loro dovere di comportarsi in maniera responsabile, per proteggere la propria vita e quella degli altri.

Nel 2005 sono morte sulle strade dell'UE 41 600 persone²¹. Si è ancora lontani dall'obiettivo comune di 25 000 vittime entro il 2010²². Circa i due terzi degli incidenti e un terzo di quelli mortali avvengono in città e ne sono vittime gli utenti della strada più vulnerabili. Il rischio di rimanere uccisi in un incidente stradale è sei volte superiore per ciclisti e pedoni che per gli automobilisti. Le vittime sono spesso donne, bambini e anziani.

Il senso di insicurezza diffusamente avvertito dissuade certe categorie di persone dal viaggiare con i mezzi pubblici. Questo problema riguarda non solo i veicoli, le stazioni e le fermate degli autobus o dei tram, ma anche il tratto di strada da percorrere a piedi per raggiungere la fermata e viceversa. Ne consegue un uso smodato dell'automobile e il fatto che molte persone rinunciano ad avere una vita attiva.

Le opzioni:

La politica europea di sicurezza stradale comprende aspetti comportamentali, infrastrutturali e relativi ai veicoli.

²¹ CARE: banca dati della Comunità sugli incidenti stradali.

²² COM(2001) 370.

Un comportamento più sicuro...

Per una migliore sicurezza stradale, gli interessati hanno proposto alla Commissione di promuovere ulteriormente le buone pratiche e di intavolare un dialogo più assiduo e strutturato con gli attori locali e regionali e con gli Stati membri, specialmente sulle nuove tecnologie e in particolare sugli STI.

Per sensibilizzare maggiormente i cittadini sul comportamento al volante, sono da incentivare prioritariamente le campagne educative e d'informazione. Si possono organizzare apposite campagne di sicurezza stradale e iniziative specifiche di formazione dei giovani; del resto, una delle prossime giornate europee della sicurezza stradale potrebbe essere dedicata alle zone urbane. I soggetti interessati hanno proposto di motivare a un comportamento sicuro anche i ciclisti, incoraggiando ad esempio l'uso del casco in tutta Europa o promuovendo la ricerca su modelli di caschi più ergonomici. È ritenuta essenziale un'applicazione rigorosa del codice della strada anche nei confronti di ciclisti e motociclisti. Viene suggerito che l'UE promuova iniziative volte a generalizzare l'impiego di dispositivi di controllo delle infrazioni nelle città, nei confronti di tutti gli utenti della strada.

...Infrastrutture più sicure

Secondo gli interessati, per dare un maggiore senso di sicurezza ai cittadini si deve intervenire sull'ambiente urbano in vari modi. Innanzitutto è importante una buona infrastruttura, con marciapiedi comodi e piste ciclabili. Una migliore visibilità, ad esempio con una buona illuminazione stradale, e la presenza visibile di agenti di pubblica sicurezza sulle strade possono far sì che i cittadini si sentano più sicuri. Anche gli STI possono recare un notevole contributo, offrendo informazioni rapide e pertinenti e consentendo una regolazione del traffico più sicura. È stato suggerito che l'UE emetta raccomandazioni per l'integrazione di criteri di sicurezza e affidabilità del trasporto nella progettazione dell'infrastruttura urbana.

Una questione a sé è rappresentata dalla sicurezza antiterrorismo nel trasporto urbano. La Commissione esaminerà prossimamente una comunicazione in materia.

Veicoli più sicuri...

La sicurezza degli autoveicoli è particolarmente importante in città, dove essi condividono la strada con pedoni, biciclette e mezzi pubblici. La tecnologia può essere al servizio della sicurezza, per esempio con dispositivi per potenziare la visione notturna, evitare gli scontri e avvertire il guidatore in caso di sonnolenza, o il servofreno. Le comunicazioni della Commissione europea sull'iniziativa "eSafety" ("Tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni per veicoli sicuri e intelligenti")²³ e sull'iniziativa "automobile intelligente" ("Sensibilizzazione all'uso delle TIC per veicoli più intelligenti, più sicuri e più puliti")²⁴ nell'ambito del programma i2010 offrono valide soluzioni applicabili al contesto urbano. Il trasporto di persone potrebbe essere effettuato anche con "veicoli da città", mentre i camion e le automobili sovradimensionati dovrebbero, secondo l'opinione degli interessati, essere soggetti a limitazioni di accesso.

²³ COM(2003) 542.

²⁴ COM(2006) 59.

16. Quali ulteriori misure si dovrebbero prendere perché nelle città sia garantito un massimo di sicurezza per tutti gli utenti della strada e del trasporto urbano?
17. Come informare meglio operatori e cittadini delle possibilità offerte dalle tecnologie avanzate per la sicurezza delle infrastrutture e dei veicoli?
18. È opportuno promuovere l'introduzione di radar automatici adatti all'ambiente urbano?
19. La videosorveglianza è uno strumento utile per garantire la sicurezza nel trasporto urbano?

Quale potrebbe essere il ruolo potenziale dell'UE?

3. PER UNA NUOVA CULTURA DELLA MOBILITÀ URBANA

3.1. Migliorare le conoscenze...

Le consultazioni hanno evidenziato che, per favorire una nuova “cultura della mobilità urbana” in Europa, è necessario creare dei partenariati. A questa nuova cultura della mobilità urbana possono contribuire anche nuovi metodi e strumenti di pianificazione urbanistica. Un ruolo di primo piano spetta all'educazione, alla formazione e alla sensibilizzazione.

Occorre migliorare le competenze dei professionisti del settore della mobilità urbana. Secondo i soggetti interessati, l'UE potrebbe impegnarsi maggiormente in questo campo, promuovendo sistematicamente iniziative di formazione e di scambio di personale.

La mobilità urbana è già stata al centro di varie iniziative per la creazione di reti nell'ambito della politica regionale dell'UE, quali URBACT e l'iniziativa “Regioni per il cambiamento economico”²⁵. La Commissione europea intende consolidare le reti esistenti e incentivare la creazione di nuove reti in tema di mobilità urbana nell'ambito di queste iniziative.

Come è stato proposto nel corso delle consultazioni, la Commissione potrebbe divulgare e pubblicizzare maggiormente la propria attività in materia di politica della mobilità urbana. La Commissione potrebbe organizzare una campagna europea di sensibilizzazione alla mobilità urbana sostenibile, in collaborazione con gli attori già operanti in questo campo. Una simile iniziativa potrebbe articolarsi in singole campagne di informazione e sensibilizzazione mirate a particolari categorie di destinatari, intese ad influenzarne il comportamento con riguardo alla mobilità. Un'altra proposta è quella di indire un convegno annuale a livello europeo sulle “soluzioni avanzate in materia di trasporto urbano”, eventualmente sotto l'egida del Forum CIVITAS.

²⁵ Cfr. http://ec.europa.eu/regional_policy/index_fr.htm

3.2. ...e la raccolta di dati

Le consultazioni, nonché precedenti iniziative di raccolta dati, hanno rivelato l'esistenza di grosse lacune nelle statistiche sulla mobilità urbana a livello UE e la mancanza di definizioni comuni, nonostante alcune iniziative intraprese nell'ambito della politica regionale. Queste lacune devono essere colmate per poter fornire le informazioni necessarie ai responsabili politici e operativi a tutti i livelli.

Gli interessati hanno suggerito alla Commissione europea di istituire un osservatorio in questo campo, avvalendosi della propria esperienza generale in materia di raccolta, armonizzazione e utilizzazione di dati statistici a livello europeo. Un simile osservatorio potrebbe non solo fornire agli attori politici e al pubblico in generale i dati necessari, contribuendo così a migliorare la conoscenza della mobilità urbana, ma anche fungere da piattaforma di scambio per la diffusione di buone pratiche.

20. L'affiorare di una nuova cultura della mobilità urbana in Europa deve essere il frutto della collaborazione tra tutti gli attori? A sostegno di tale collaborazione, può essere utile creare un osservatorio europeo sulla mobilità urbana, basato sul modello dell'Osservatorio europeo della sicurezza stradale?

4. RISORSE FINANZIARIE

Investimenti nelle infrastrutture e nei poli di scambio, manutenzione e funzionamento delle reti, rinnovo e revisione del materiale, sensibilizzazione del pubblico, campagne di comunicazione: i fabbisogni finanziari sono molteplici e ingenti. Essi sono per lo più a carico degli enti locali.

Secondo uno studio recente²⁶, oltre il 40% delle vetture di tram e metropolitana dell'UE-15 e il 67% di quelle dei nuovi Stati membri hanno più di vent'anni e dovrebbero essere sostituite entro il 2020.

Il finanziamento di progetti di trasporto urbano richiede una panopia di strumenti di bilancio, normativi e finanziari, tra cui appositi tributi locali. Bisogna essere lungimiranti.

Strumenti di finanziamento per le città...

Tutti gli attori locali, regionali, nazionali e dell'UE devono recare il loro contributo. Anche gli utenti devono contribuire, pagando il giusto prezzo per i servizi di trasporto collettivo. Ma se sono disposti a pagare, hanno il diritto di esigere un buon servizio. I finanziamenti privati, di solito sotto forma di partenariati pubblico-privato, hanno la loro funzione da svolgere, ma all'interno di un quadro giuridico stabile. Anche i proventi dei parcheggi e le tasse a carico degli utenti della strada possono servire a finanziare il trasporto urbano. Il sistema di pedaggio urbano introdotto a Londra al fine di decongestionare il traffico offre un valido esempio per migliorare i servizi di autobus.

²⁶ Sistemi di ferrovia leggera e metropolitana in Europa, ERRAC, 2004.

I soggetti interessati hanno proposto che l'UE prenda in considerazione l'opportunità di estendere il campo di applicazione della direttiva "eurobollo" alla realtà urbana, assoggettando a pedaggio ogni tipo di veicolo e d'infrastruttura. Tale provvedimento potrebbe essere abbinato alla definizione, entro metà del 2008, di una metodologia armonizzata per il calcolo dei costi esterni del trasporto.

Secondo gli interessati, meritano un'analisi più approfondita certi meccanismi di mercato come il sistema di scambio delle quote di emissione, che conferirebbe diritti di emissione o crediti equivalenti alle pubbliche amministrazioni che investono in nuove infrastrutture più pulite. Si dovrà tuttavia evitare di distorcere il funzionamento del sistema o di sminuirne l'efficacia ambientale.

Nell'ambito della politica sugli aiuti di Stato, la Commissione si è impegnata a tenere conto dei benefici ambientali degli investimenti in mezzi di trasporto puliti e della necessità di adottare modi di trasporto meno inquinanti. Per esempio, il progetto di "disciplina per la tutela dell'ambiente"²⁷ ammette particolari deroghe in caso di aiuti per l'acquisto di nuovi veicoli, al fine di accelerare l'adozione di norme comunitarie prima che diventino obbligatorie. Inoltre, la proposta della Commissione relativa a un nuovo regolamento di esenzione per categoria²⁸ designa espressamente come attività ammissibile gli investimenti in mezzi di trasporto e relativa attrezzatura, eccetto quelli per il trasporto stradale di merci e per il trasporto aereo. Infine, la Commissione ha l'intenzione di emanare orientamenti sugli aiuti di Stato nel settore ferroviario, al fine di migliorare la trasparenza e la certezza del diritto riguardo a un'attività economica che si sta aprendo gradualmente alla concorrenza e che riveste un ruolo essenziale nel garantire la mobilità sostenibile in Europa. Una delle questioni che la Commissione dovrà affrontare è la necessità di sostituire a breve termine il materiale rotabile obsoleto, nell'interesse della sicurezza, dell'affidabilità e di una maggiore interoperabilità del trasporto ferroviario. Tale necessità è particolarmente urgente in certe parti d'Europa, sicché gli aiuti regionali sembrano un mezzo idoneo per sopperire a questo particolare fabbisogno.

...Il multiforme sostegno comunitario

Diverse fonti di finanziamento sono disponibili a livello UE, come i Fondi strutturali, il Fondo di coesione e i prestiti della Banca europea per gli investimenti. Come in passato, la politica di coesione dell'UE continuerà ad essere un'importante fonte di apporti finanziari nelle regioni beneficiarie durante il periodo 2007-2013. Nel precedente periodo 2000-2006, il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) ha finanziato progetti nel settore dei trasporti per un totale di circa 35 miliardi EUR, di cui poco più di 2 miliardi sono andati al trasporto urbano. Secondo i documenti di programmazione, il FESR e il Fondo di coesione erogheranno quasi 8 miliardi EUR a favore del trasporto urbano durante il periodo 2007-2013. Altri 9,5 miliardi sono stati stanziati per progetti integrati di rigenerazione urbana e rurale, nel cui ambito possono figurare anche investimenti connessi al trasporto.

²⁷ Disciplina comunitaria degli aiuti di Stato per la tutela dell'ambiente (progetto preliminare): http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/reform/guidelines_environment_it.pdf

²⁸ Proposta della Commissione relativa a un nuovo regolamento di esenzione per categoria, adottata il 24 aprile 2007, SEC(2007) 513.

Nell'attuale periodo 2007-2013, gli strumenti di coesione offrono una base più ampia e più robusta per il cofinanziamento del trasporto urbano e collettivo in tutta Europa²⁹. I regolamenti del FESR e del Fondo di coesione fanno esplicito riferimento al trasporto urbano pulito e al trasporto pubblico, nonché, per la prima volta, alle strategie integrate di trasporto pulito. Le pubbliche amministrazioni, soprattutto nei nuovi Stati membri, dovrebbero avvalersi di tali opportunità per riqualificare i sistemi di trasporto urbano.

La maggior parte dei quadri strategici di riferimento nazionali presentati dagli Stati membri comprendono il trasporto urbano sostenibile tra le aree di intervento. Gli strumenti di coesione dell'UE possono cofinanziare investimenti nelle infrastrutture (per esempio ferrovie e stazioni) e nel materiale rotabile (autobus puliti, filobus, tram, metropolitane e ferrovie suburbane). Sono sovvenzionabili anche interventi come il riadattamento e la riqualificazione del materiale esistente o l'installazione di nuove componenti che fanno parte di un sistema di trasporto urbano integrato e alla portata di tutti (STI, informazione ai passeggeri, biglietteria integrata, regolazione del traffico, ecc.). Il FESR può inoltre finanziare investimenti connessi a progetti di trasporto urbano sostenibile dal punto di vista ambientale o intesi ad agevolare l'accesso di talune categorie della popolazione (anziani, disabili) ai normali servizi di trasporto pubblico. Esso finanzia in misura crescente progetti legati ai sistemi di trasporto intelligenti.

La Banca europea per gli investimenti³⁰ presta in media 2,5 miliardi EUR ogni anno per progetti di trasporto urbano. Tra questi si annoverano la costruzione, l'ampliamento o il riattamento di infrastrutture di trasporto collettivo, nonché l'acquisto di materiale rotabile, sia nelle grandi metropoli che nelle città di medie dimensioni dell'Europa. Oltre alle sue normali operazioni di prestito, la BEI si è associata alla Commissione e alla Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo per allestire nuovi strumenti finanziari e iniziative di finanziamento.

Il settimo programma quadro di ricerca e sviluppo tecnologico (7°PQ) promuove attività di ricerca, sviluppo e dimostrazione relative alla mobilità urbana, agli aspetti energetici del trasporto, al trasporto urbano pulito e alla mobilità sostenibile per tutti i cittadini.

Nella rubrica "trasporti", il 7°PQ contiene un settore di attività dedicato alla mobilità urbana sostenibile. Esso comprende attività di ricerca tecnica, dimostrazione e supporto alla politica in materia di nuovi concetti di trasporto e mobilità, sistemi innovativi di gestione della domanda, soluzioni avanzate per il trasporto pubblico e strategie innovative di trasporto urbano pulito. Altre azioni saranno incentrate sullo sviluppo e la messa in opera di concetti di trasporto e mobilità altamente innovativi, non inquinanti e intelligenti. Anche alla voce "TIC", il 7°PQ finanzia attività legate alla mobilità e ai servizi. La ricerca nel campo dell'infrastruttura stradale e dei veicoli intelligenti e puliti viene condotta indipendentemente dal contesto geografico, ma i risultati possono essere opportunamente applicati in ambito urbano.

²⁹ Cfr. http://ec.europa.eu/regional_policy/index_it.htm

³⁰ Cfr. www.eib.org.

CIVITAS è un programma di ricerca e dimostrazione della Commissione per il trasporto urbano pulito. L'iniziativa CIVITAS aiuta le amministrazioni cittadine a collaudare e promuovere pacchetti integrati di interventi politici e tecnici finalizzati alla realizzazione di sistemi di trasporto urbano più sostenibili, puliti e a basso consumo energetico. CIVITAS ha cofinanziato finora interventi in 36 città, per un totale di 100 milioni EUR. Nell'ambito del 7°PQ è già nata CIVITAS-Plus.

I soggetti interessati si sono dichiarati molto favorevoli al proseguimento dell'iniziativa CIVITAS. L'approccio CIVITAS potrebbe preparare il terreno per un programma di finanziamento mirato dell'UE a favore di attività concernenti il trasporto urbano pulito al di fuori del quadro della ricerca, come proposto dai soggetti interessati. Tale programma potrebbe concentrarsi su azioni a più ampio raggio, in particolare l'integrazione di interventi innovativi nelle città e nelle aree metropolitane. Le idee relative a tale programma verrebbero esaminate dopo l'adozione del piano d'azione sulla mobilità urbana.

Il programma "Energia intelligente – Europa", finanziato nell'ambito del Programma quadro per la competitività e l'innovazione (CIP)³¹, comprende i due sottoprogrammi ALTENER e STEER, volti a incentivare, tra l'altro, iniziative nel campo delle energie rinnovabili, dei carburanti alternativi e dei trasporti a basso consumo energetico.

21. Come si potrebbero utilizzare meglio e in modo più coerente gli strumenti finanziari esistenti – in particolare fondi strutturali e di coesione – per incentivare un trasporto urbano integrato e sostenibile?
22. Quali strumenti economici, soprattutto di mercato, potrebbero incentivare un trasporto urbano pulito e a basso consumo energetico?
23. Quali attività di ricerca mirate potrebbero contribuire ad integrare vincoli urbanistici e sviluppo del traffico cittadino?
24. Si dovrebbero incoraggiare le amministrazioni cittadine ad instaurare il pedaggio urbano? Occorre una disciplina generale e/o orientamenti specifici per il pedaggio urbano? I proventi del pedaggio urbano dovrebbero essere utilizzati per migliorare il trasporto collettivo? È opportuno internalizzare i costi esterni?
25. Quale sarebbe, a lungo termine, il valore aggiunto di un contributo finanziario mirato dell'UE a favore di un trasporto urbano pulito e a basso consumo energetico?

Quale potrebbe essere il ruolo potenziale dell'UE?

5. CONSULTAZIONI

La Commissione desidera continuare a tenere conto dell'opinione degli interessati nel prosieguo della propria attività. Il Libro verde segna l'avvio della seconda fase di

³¹ Decisione n. 1639/2006/CE del 24 ottobre 2006 (GU L 310 del 9.11.2006, pag. 15).

consultazione intensiva, che durerà fino al **15 marzo 2008**. Tutte le parti interessate sono invitate a dare il loro contributo ad una politica europea della mobilità urbana rispondendo alle 25 domande contenute in questo documento ed esprimendosi liberamente sulle tematiche sollevate dalla presente comunicazione. Salvo espressa richiesta di riservatezza, le loro opinioni potranno essere rese pubbliche.

Commenti e proposte vanno indirizzati a:

- indirizzo elettronico:

tren-urbantransport@ec.europa.eu

- indirizzo postale:

Commissione europea
Direzione generale Energia e Trasporti
Unità trasporto pulito e trasporto urbano
(DM28 02/64)
200, rue de la Loi
B - 1049 Bruxelles

Per ulteriori informazioni consultare il sito internet della Commissione europea:

http://ec.europa.eu/transport/clean/index_en.htm.

È importante che il Libro verde si traduca rapidamente in azioni concrete. La Commissione ritiene di poter elaborare un piano d'azione concreto non appena ultimato l'iter consultivo e di pubblicarlo agli inizi dell'autunno 2008. Il piano presenterà azioni da compiere a livello UE, nazionale, regionale, locale, nonché settoriale e civico. Per ogni azione verranno attentamente individuati gli idonei strumenti esecutivi.