



COMMISSIONE DELLE COMUNITA' EUROPEE

Bruxelles, 29.11.1995
COM(95)601 def.

LA RETE DEI CITTADINI

Realizzare le potenzialità del trasporto pubblico di viaggiatori in Europa

Libro verde della Commissione europea

Bruxelles, 1995

RELAZIONE

PARTE A TENDENZE ED ESIGENZE DEL TRASPORTO DI VIAGGIATORI

- I. Evoluzione recente e problematiche attuali del trasporto di viaggiatori in Europa.
- II. Verso una "**Rete dei cittadini**" integrata

PARTE B INIZIATIVE POSITIVE NEL CAMPO DELLA PIANIFICAZIONE DEL TRASPORTO DI VIAGGIATORI - SVILUPPARE LA "RETE DEI CITTADINI".

PARTE C IL RUOLO DELL'UNIONE EUROPEA

- I. Diffusione del know-how e definizione degli obiettivi
- II. Adeguamento delle priorità di R&S alle esigenze degli utenti
- III. Come rendere efficaci gli strumenti comunitari
- IV. Aggiornamento del quadro normativo
- V. Miglioramento dei livelli qualitativi

Conclusioni

ALLEGATO A **PRINCIPALI OPZIONI CONTEMPLATE DAL QUADRO
NORMATIVO PER LA PIANIFICAZIONE E LA GESTIONE
DEI SERVIZI DI TRASPORTO PUBBLICO DI VIAGGIATORI**

ALLEGATO B **MANUALE DEGLI STRUMENTI COMUNITARI RILEVANTI
PER IL TRASPORTO DI VIAGGIATORI**

ALLEGATO C **PERCENTUALI DI RECUPERO DEI COSTI DEI SISTEMI DI
TRASPORTO PUBBLICO**

RELAZIONE

L'esistenza di efficienti sistemi di trasporto di viaggiatori è fondamentale per l'economia dei paesi europei e per la qualità della vita dei loro cittadini. Tali sistemi devono però essere progettati in modo da tener conto delle esigenze dei cittadini e devono essere sufficientemente flessibili per adattarsi a sempre nuovi bisogni, ivi compresa la maggiore domanda di mobilità. Fino ad oggi questo aumento della domanda è stato in larga misura coperto con il maggiore ricorso all'auto privata, mezzo con cui oggi viene effettuato il 75% degli spostamenti. L'auto ha portato molti vantaggi, in particolare consentendo alle persone di viaggiare con la massima flessibilità e libertà, ma ha determinato un aumento del traffico, dell'inquinamento e degli incidenti, a danno sia degli automobilisti che di coloro che non usano l'automobile.

Gli sviluppi tecnologici, tra cui la possibilità di introdurre nuovi meccanismi di tariffazione, offriranno nuove soluzioni per affrontare il problema del traffico e soddisfare la crescente domanda di trasporti da parte di coloro che devono raggiungere i luoghi di lavoro, svago o vacanza e fruire di servizi. Tuttavia, al fine di evitare un ulteriore deterioramento della qualità della vita e dell'ambiente, è necessario attribuire la massima priorità alla riorganizzazione dei sistemi di trasporto pubblico di viaggiatori come parte di un approccio integrato al problema del trasporto. Ciò è fondamentale per tutti ed in particolare per quel 40% di famiglie che, in base alle stime, non dispone di un'auto privata.

Il presente Libro verde suggerisce alcuni modi per rendere più competitivo e fruibile il trasporto pubblico di viaggiatori. Intendiamo ridurre la dipendenza dall'auto e offrire maggiori possibilità di scelta a coloro che non guidano, il che significa che il trasporto pubblico di viaggiatori deve diventare più flessibile e adattarsi alle esigenze degli utenti. In particolare, i sistemi di trasporto pubblico e i mezzi pubblici devono essere progettati in modo da poter essere utilizzati senza problemi da quegli 80 milioni di cittadini europei che, in modo permanente o limitatamente ad alcuni momenti della loro vita, si trovano ad avere impedimenti motori.

Naturalmente, le decisioni adottate a livello comunitario, nazionale e locale in materia di trasporti devono tenere conto prioritariamente delle esigenze degli utenti. L'obiettivo è realizzare reti di trasporto pubblico di viaggiatori ben integrate, grazie alle quali i viaggiatori possano passare facilmente dal treno all'autobus o al tram, dall'auto o dalla bicicletta a mezzi pubblici che colleghino le reti di trasporto a lunga distanza con le reti locali e permettano di utilizzare l'auto soltanto per i viaggi che richiedono grande flessibilità e libertà di movimento. Inoltre, il trasporto pubblico deve essere un servizio aperto a tutti i cittadini, con veicoli e infrastrutture facilmente accessibili e ampiamente disponibili sul territorio a prezzi abbordabili. Nasce così la **Rete dei cittadini**.

E' la prima volta che la Commissione europea elabora un documento sulla politica in materia di trasporto pubblico di viaggiatori. Questo non vuole essere un "progetto di massima": le decisioni vanno infatti adottate al livello più vicino agli utenti. La Commissione è consapevole del fatto che, per la natura stessa del trasporto di viaggiatori, i provvedimenti necessari per la costruzione della Rete dei cittadini, debbano essere adottati prevalentemente a livello locale, regionale e nazionale. L'Unione europea ha invece il compito di informare i cittadini, promuovere iniziative in questo settore e favorirne l'attuazione. Inoltre, poiché molte delle attuali politiche dell'Unione europea influenzano la realtà dei trasporti pubblici, i nostri interventi in tali settori possono essere razionalizzati e meglio mirati.

Informazione e promozione relative alle iniziative positive

All'interno dell'Unione europea esistono molti esempi di iniziative positive, e talvolta eccellenti, intraprese nel campo del trasporto di viaggiatori: spesso però l'opinione pubblica non ne è a conoscenza. La Commissione intende migliorare gli attuali meccanismi di promozione delle iniziative positive che si possono intraprendere, compresa la diffusione delle basi di dati esistenti. Il presente Libro verde suggerisce i criteri per realizzare sistemi di trasporto pubblico di viaggiatori moderni e facilmente utilizzabili e intende fissare gli obiettivi prioritari da perseguire nel sostenere l'attività degli operatori del trasporto pubblico.

La Commissione intende inoltre introdurre un premio per le città europee piccole e grandi che dispongano di sistemi di trasporto in grado di fornire un servizio di alta qualità. Ciò consentirebbe ai cittadini di valutare se l'organizzazione dei trasporti nella loro città è all'altezza degli standard europei e, in caso contrario, di sollecitare miglioramenti.

Il Libro verde è un documento di carattere consultivo e la Commissione desidera citare esempi tratti dal massimo numero di paesi possibile. Come parte del processo consultivo, la Commissione organizzerà, nel 1996, il "Foro della Rete dei cittadini", per offrire alle parti interessate, compresi naturalmente gli utenti, l'opportunità di esaminare e valutare la validità delle misure proposte.

Utilizzare le politiche comunitarie per la promozione del trasporto di viaggiatori

La Commissione intende riorientare il proprio lavoro di **ricerca e sviluppo** sui trasporti, al fine di dare maggiore risalto alle iniziative volte a migliorare il trasporto pubblico e a promuovere un servizio "da porta a porta". A tale scopo sarà necessario valutare in che modo ciascun progetto sia in grado di favorire un approccio integrato ed intermodale al problema dei trasporti.

La ricerca si basa spesso su iniziative realizzate a livello locale e su scala ridotta. La Commissione studierà come promuovere idee innovative in materia di trasporto di viaggiatori per mezzo di un quadro più solido di sostegno e di scambio di informazioni.

Il trattato sull'Unione europea ha istituito le **Reti transeuropee (TEN)** nel campo dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell'energia, per consentire ai "cittadini dell'Unione di beneficiare pienamente dei vantaggi derivanti dall'instaurazione di uno spazio senza frontiere interne" e per "favorire l'interconnessione e l'interoperabilità delle reti nazionali" tenendo conto al contempo della "necessità di collegare alle regioni centrali della Comunità le regioni insulari, prive di sbocchi al mare e periferiche".

Le linee guida per lo sviluppo delle Reti transeuropee rappresentano una nuova dimensione della pianificazione e costituiscono la base per sviluppare una rete di trasporti europea all'interno dell'Unione e nelle zone limitrofe, una rete compatibile con gli obiettivi di tutela ambientale, dotata di una dimensione sociale e adattabile a specifiche esigenze di trasporto.

Naturalmente le Reti transeuropee riguardano essenzialmente i collegamenti su lunga distanza, ma questi devono necessariamente integrarsi con i sistemi di trasporto locali. La Commissione sosterrà quelle Reti transeuropee che siano collegate con sistemi locali e promuovano il trasporto pubblico. L'attuazione del piano d'azione della Commissione per l'istituzione della **Società globale dell'informazione** favorirà un ulteriore sviluppo dei servizi destinati agli utenti dei sistemi di trasporto, come le tecniche di gestione del traffico e di informazione dei viaggiatori, in modo da favorire una reale integrazione tra i trasporti pubblici di viaggiatori e quelli privati.

Le politiche comunitarie per lo **sviluppo regionale** forniscono già un importante contributo in materia di trasporti pubblici. Nel perseguire gli obiettivi di sviluppo e occupazione, le politiche regionali e strutturali devono prevedere la partecipazione finanziaria dell'Unione ai progetti che affrontino il problema dei trasporti con un approccio integrato ed intermodale, nel rispetto dell'attuale quadro normativo e dei requisiti stabiliti per beneficiare degli strumenti di coesione.

Gli Stati membri possono scegliere tra diversi modi di **organizzare il mercato** dei trasporti: possono optare, ad esempio, per sistemi tradizionali, di proprietà di un ente pubblico che ne assicura la pianificazione e la gestione, oppure possono orientarsi verso sistemi basati sulla libera concorrenza e non soggetti ad alcun controllo. La Commissione ritiene però che il sistema della concessione dei servizi, mediante appalto pubblico, ma all'interno di un quadro operativo definito, sia più idoneo a creare un ambiente atto a incoraggiare gli operatori a migliorare gli standard qualitativi ed a salvaguardare al contempo l'integrazione dei sistemi, particolarmente importante per il trasporto urbano e regionale. La Commissione ritiene che le gare d'appalto in questo settore debbano essere indette a livello europeo ed essere improntate alla massima trasparenza e studierà quindi come promuovere il sistema della concessione.

Conclusioni

La Commissione europea intende garantire che ogni decisione in materia di trasporti tenga conto in via prioritaria delle esigenze dei cittadini. A tal fine stimolerà il dibattito sulla promozione del trasporto pubblico di viaggiatori nell'Unione europea. Le parti interessate, gli Stati membri, il Consiglio, il Parlamento europeo, il Comitato economico e sociale e il Comitato delle regioni sono invitati a presentare le loro osservazioni sul presente documento entro il 31 luglio 1996.

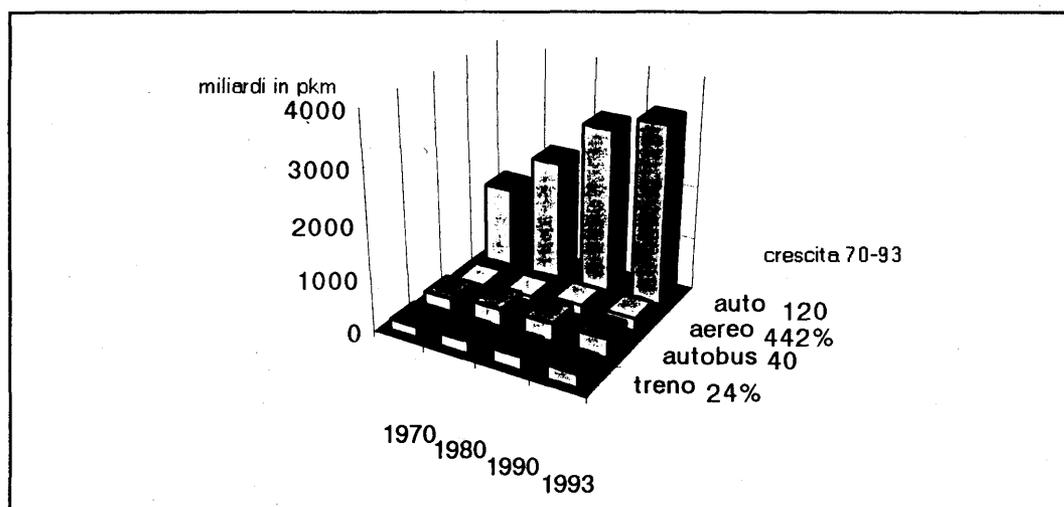
PARTE A. TENDENZE ED ESIGENZE DEL TRASPORTO DI VIAGGIATORI

CAPITOLO I: EVOLUZIONE RECENTE E PROBLEMATICHE ATTUALI DEL TRASPORTO DI VIAGGIATORI IN EUROPA

Evoluzione recente

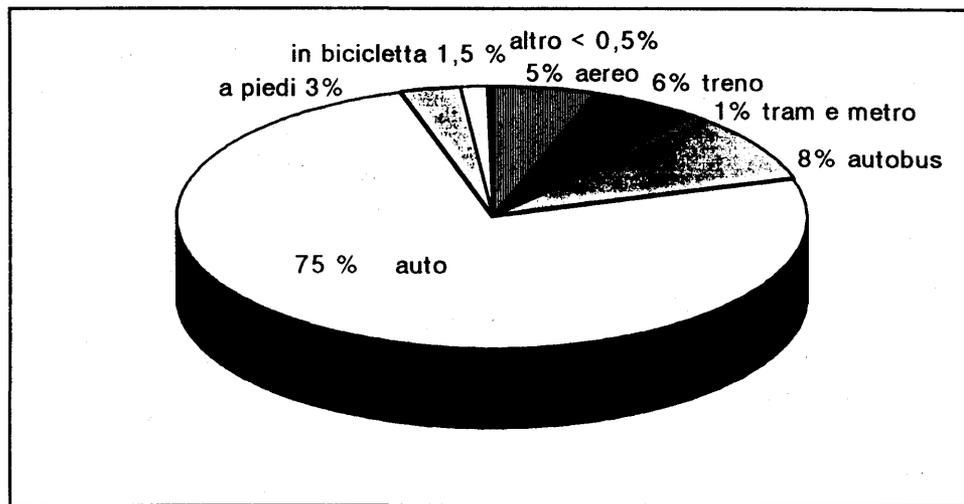
1. Il trasporto di viaggiatori è un'industria in crescita: tra il 1970 ed il 1993, il trasporto di viaggiatori nei 15 paesi dell'Unione europea è cresciuto ad un tasso annuo del 3,2%, mentre il tasso di crescita medio del PIL (in termini reali) è stato del 2,4%. La distanza media percorsa ogni giorno da ogni cittadino europeo in questo periodo è aumentata da 16,5 km a 31,5 km. Questo incremento della domanda di trasporti è stato in gran parte coperto con un maggior ricorso alle auto private, nella misura del 75% dei chilometri percorsi. Tra il 1975 ed il 1995, il numero delle auto private è passato da 232 ogni 1000 persone a 435.

Grafico 1: CRESCITA DEL TRASPORTO DI VIAGGIATORI PER MODO DI TRASPORTO



Fonte: Commissione europea (sulla base di statistiche nazionali e della CEMT)

Grafico 2: RIPARTIZIONE DEI MODI DI TRASPORTO IN BASE AI KM PERCORSI (UE 15, 1993)



Fonte: Commissione europea (sulla base di statistiche nazionali e della CEMT)

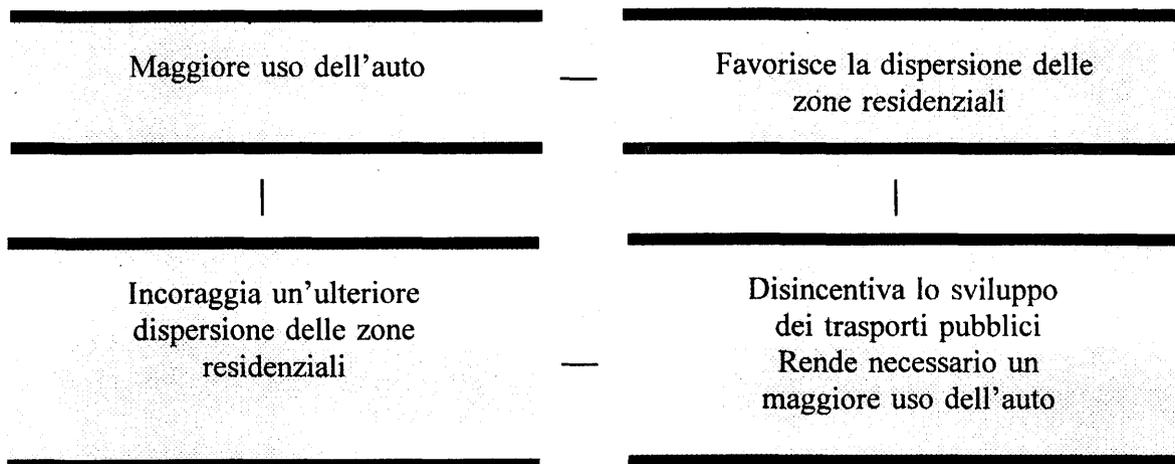
2. Nell'Unione europea, il trasporto di viaggiatori rappresenta in media il 7% del prodotto interno lordo¹. Circa 8,5 milioni di persone lavorano nel settore dei trasporti o della produzione di macchinari per i trasporti. Più in generale, tutte le imprese si avvalgono dei sistemi di trasporto per consentire ai propri clienti, dipendenti e fornitori di muoversi.
3. Ugualmente importante è l'aspetto sociale della mobilità: i trasporti pubblici sono fondamentali per coloro che non dispongono di auto private, ma che devono raggiungere il posto di lavoro e servizi di utilità sociale come scuole o negozi, svolgere attività di svago nel tempo libero, raggiungere le località di vacanza e mantenere contatti sociali e familiari. In Europa esistono circa 100 milioni di persone anziane. Le persone con problemi di mobilità sono circa 80 milioni, di cui 50 milioni circa sono disabili. I trasporti pubblici sono fondamentali per le persone anziane e per quelle con problemi motori. Le stime indicano che circa il 50% degli anziani non dispone di un'auto privata.

¹ *I trasporti negli anni '90 - L'Europa che cambia, Commissione europea, 1993.*

4. Inoltre, l'accesso ai servizi che garantiscono la mobilità è determinante per chi abita in zone rurali o periferiche e deve raggiungere i centri dove si svolge la vita economica, sociale e culturale. Per di più, se l'Europa vuole realizzare l'obiettivo della coesione regionale, è fondamentale che ogni regione sia collegata con i principali mercati dell'Unione europea. Ciò è particolarmente importante per lo sviluppo di una rete regionale formata da città di piccole e medie dimensioni in grado di assicurare i servizi pubblici essenziali, come l'istruzione e la formazione professionale².

Il fabbisogno di mobilità

5. L'importanza del rapporto esistente tra gli attuali squilibri del sistema di trasporto di viaggiatori e l'ubicazione delle zone residenziali e di quelle dove si concentra l'attività lavorativa è riconosciuta in maniera quasi unanime. L'industrializzazione e soprattutto la crescente disponibilità di mezzi di trasporto individuali (auto private) hanno portato ad un allontanamento di queste due zone, determinando così uno sviluppo disordinato delle città e rendendo necessari maggiori spostamenti. Al contempo, poiché le zone residenziali sono disperse sul territorio, è estremamente difficile per i mezzi pubblici porsi come alternativa valida e reale all'uso dell'auto privata. I cambiamenti nella composizione dei nuclei familiari (famiglie più piccole) hanno accentuato tali tendenze. La domanda di trasporti genera un'ulteriore domanda di trasporti, l'accesso alla mobilità crea una nuova domanda di mobilità, che può essere soddisfatta realmente soltanto con il ricorso all'auto privata. La città, nata storicamente per riunire in unico centro le attività e limitare quindi gli spostamenti, si è trasformata a un punto tale che oggi è la stessa ubicazione dei servizi per il tempo libero, delle case, dei negozi e dei posti di lavoro al suo interno a generare un crescente fabbisogno di mobilità.



² Cfr. "Europa 2000+, cooperazione per lo sviluppo del territorio europeo" pubblicato dalla Commissione europea.

La domanda di mobilità continuerà a crescere, benché alcune innovazioni tecnologiche e nuovi modelli di lavoro (ad es. il telelavoro) potrebbero ridurre in alcuni settori il fabbisogno di mobilità.

Il traffico e le conseguenze per l'ambiente del trasporto su strada

6. In Europa, il numero dei proprietari di auto è in continuo aumento: ciò riflette una maggiore ricchezza e determina una maggiore libertà. Tuttavia, la crescente domanda di mobilità e la maggiore diffusione delle auto private, insieme all'impossibilità di potenziare le infrastrutture stradali, hanno determinato un enorme incremento del traffico, soprattutto nelle aree urbane e negli snodi stradali più critici. Secondo stime OCSE, la velocità dei veicoli è diminuita del 10% negli ultimi 20 anni nelle principali città dei paesi OCSE³. Dal 1971, la velocità dei trasporti nella zona centrale di Londra (*inner London*) è scesa a meno di 18 km/h. Le stime indicano che in alcune città europee la velocità media del traffico nelle ore di punta è inferiore a quella dei tempi in cui i veicoli erano trainati da cavalli.
7. Varie ricerche hanno tentato di calcolare il costo del traffico: un recente studio OCSE è giunto alla conclusione che tale costo ammonta a circa il 2% del PIL⁴, il che significa che il costo del traffico nell'Unione Europea è approssimativamente di 120 miliardi di ECU, cioè quattro volte più di quanto non si spenda per il trasporto pubblico di viaggiatori nell'Unione europea.
8. Particolarmente importante è il costo del traffico in termini di danni ambientali. E' stato calcolato che i trasporti producono il 62% delle emissioni di ossido di carbonio (CO), il 50% degli ossidi d'azoto (NO_x), il 33% degli idrocarburi ed il 17% dell'anidride carbonica (CO₂)⁵. Ciò ha alimentato la preoccupazione per l'inquinamento atmosferico sia a livello locale che mondiale. E' stato calcolato inoltre che il 20% dei cittadini europei è sottoposto a livelli inaccettabili di rumore dovuto al traffico stradale.
9. In molti casi, la soluzione ideale per ridurre l'inquinamento ed il traffico non consiste nell'aumentare la capacità della rete stradale. Il costo delle strade (e dei parcheggi) nelle zone densamente abitate è in continua crescita. Alcuni studi rilevano che il miglioramento ed il potenziamento delle infrastrutture stradali determinano complessivamente un aumento degli spostamenti, in quanto gli automobilisti tendono a utilizzare le nuove strade più scorrevoli. L'impatto ambientale provocato sia dall'aumento degli spostamenti che dalla costruzione delle infrastrutture stradali spesso è superiore ai vantaggi derivanti da una maggiore scorrevolezza del traffico.

Una via d'uscita: i trasporti pubblici

10. Un'alternativa consiste nel potenziare i servizi di trasporto pubblico⁶: il traffico è il risultato di modelli di circolazione che possono essere migliorati grazie ad un maggiore ricorso al

³ Cfr. "Spostamenti nelle zone urbane e sviluppo sostenibile", OCSE- CEMT, Parigi 1995.

⁴ *idem*.

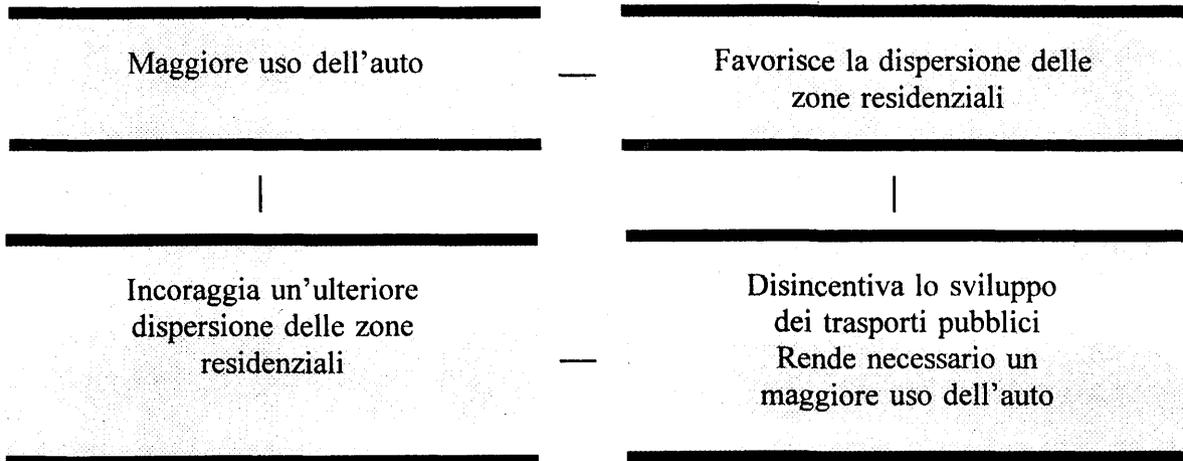
⁵ Fonte: CORINAIR, 1990.

⁶ Nel presente documento "servizi di trasporto pubblico" significa i servizi di trasporto collettivi offerti al pubblico, indipendentemente dallo stato giuridico o dal titolo di proprietà dell'operatore.

4. Inoltre, l'accesso ai servizi che garantiscono la mobilità è determinante per chi abita in zone rurali o periferiche e deve raggiungere i centri dove si svolge la vita economica, sociale e culturale. Per di più, se l'Europa vuole realizzare l'obiettivo della coesione regionale, è fondamentale che ogni regione sia collegata con i principali mercati dell'Unione europea. Ciò è particolarmente importante per lo sviluppo di una rete regionale formata da città di piccole e medie dimensioni in grado di assicurare i servizi pubblici essenziali, come l'istruzione e la formazione professionale².

Il fabbisogno di mobilità

5. L'importanza del rapporto esistente tra gli attuali squilibri del sistema di trasporto di viaggiatori e l'ubicazione delle zone residenziali e di quelle dove si concentra l'attività lavorativa è riconosciuta in maniera quasi unanime. L'industrializzazione e soprattutto la crescente disponibilità di mezzi di trasporto individuali (auto private) hanno portato ad un allontanamento di queste due zone, determinando così uno sviluppo disordinato delle città e rendendo necessari maggiori spostamenti. Al contempo, poiché le zone residenziali sono disperse sul territorio, è estremamente difficile per i mezzi pubblici porsi come alternativa valida e reale all'uso dell'auto privata. I cambiamenti nella composizione dei nuclei familiari (famiglie più piccole) hanno accentuato tali tendenze. La domanda di trasporti genera un'ulteriore domanda di trasporti, l'accesso alla mobilità crea una nuova domanda di mobilità, che può essere soddisfatta realmente soltanto con il ricorso all'auto privata. La città, nata storicamente per riunire in unico centro le attività e limitare quindi gli spostamenti, si è trasformata a un punto tale che oggi è la stessa ubicazione dei servizi per il tempo libero, delle case, dei negozi e dei posti di lavoro al suo interno a generare un crescente fabbisogno di mobilità.



² Cfr. "Europa 2000+, cooperazione per lo sviluppo del territorio europeo" pubblicato dalla Commissione europea.

La domanda di mobilità continuerà a crescere, benché alcune innovazioni tecnologiche e nuovi modelli di lavoro (ad es. il telelavoro) potrebbero ridurre in alcuni settori il fabbisogno di mobilità.

Il traffico e le conseguenze per l'ambiente del trasporto su strada

6. In Europa, il numero dei proprietari di auto è in continuo aumento: ciò riflette una maggiore ricchezza e determina una maggiore libertà. Tuttavia, la crescente domanda di mobilità e la maggiore diffusione delle auto private, insieme all'impossibilità di potenziare le infrastrutture stradali, hanno determinato un enorme incremento del traffico, soprattutto nelle aree urbane e negli snodi stradali più critici. Secondo stime OCSE, la velocità dei veicoli è diminuita del 10% negli ultimi 20 anni nelle principali città dei paesi OCSE³. Dal 1971, la velocità dei trasporti nella zona centrale di Londra (*inner London*) è scesa a meno di 18 km/h. Le stime indicano che in alcune città europee la velocità media del traffico nelle ore di punta è inferiore a quella dei tempi in cui i veicoli erano trainati da cavalli.
7. Varie ricerche hanno tentato di calcolare il costo del traffico: un recente studio OCSE è giunto alla conclusione che tale costo ammonta a circa il 2% del PIL⁴, il che significa che il costo del traffico nell'Unione Europea è approssimativamente di 120 miliardi di ECU, cioè quattro volte più di quanto non si spenda per il trasporto pubblico di viaggiatori nell'Unione europea.
8. Particolarmente importante è il costo del traffico in termini di danni ambientali. E' stato calcolato che i trasporti producono il 62% delle emissioni di ossido di carbonio (CO), il 50% degli ossidi d'azoto (NO_x), il 33% degli idrocarburi ed il 17% dell'anidride carbonica (CO₂)⁵. Ciò ha alimentato la preoccupazione per l'inquinamento atmosferico sia a livello locale che mondiale. E' stato calcolato inoltre che il 20% dei cittadini europei è sottoposto a livelli inaccettabili di rumore dovuto al traffico stradale.
9. In molti casi, la soluzione ideale per ridurre l'inquinamento ed il traffico non consiste nell'aumentare la capacità della rete stradale. Il costo delle strade (e dei parcheggi) nelle zone densamente abitate è in continua crescita. Alcuni studi rilevano che il miglioramento ed il potenziamento delle infrastrutture stradali determinano complessivamente un aumento degli spostamenti, in quanto gli automobilisti tendono a utilizzare le nuove strade più scorrevoli. L'impatto ambientale provocato sia dall'aumento degli spostamenti che dalla costruzione delle infrastrutture stradali spesso è superiore ai vantaggi derivanti da una maggiore scorrevolezza del traffico.

Una via d'uscita: i trasporti pubblici

10. Un'alternativa consiste nel potenziare i servizi di trasporto pubblico⁶: il traffico è il risultato di modelli di circolazione che possono essere migliorati grazie ad un maggiore ricorso al

³ Cfr. "Spostamenti nelle zone urbane e sviluppo sostenibile", OCSE- CEMT, Parigi 1995.

⁴ *idem.*

⁵ Fonte: CORINAIR, 1990.

⁶ Nel presente documento "servizi di trasporto pubblico" significa i servizi di trasporto collettivi offerti al pubblico, indipendentemente dallo stato giuridico o dal titolo di proprietà dell'operatore.

trasporto collettivo, in quanto questo è determinato da una domanda collettiva nel tempo e nello spazio. In tali situazioni, i trasporti pubblici consentono un uso più razionale delle risorse: anche con un tasso di occupazione del 50%, gli autobus e i servizi ferroviari regionali hanno un consumo energetico per passeggero/km cinque volte inferiore a quello delle auto private. Inoltre, i progressi tecnologici hanno reso possibile un miglioramento delle prestazioni dei trasporti pubblici in termini di affidabilità, accessibilità, comfort, sicurezza e flessibilità.

11. I trasporti pubblici sono anche più compatibili con gli obiettivi di tutela ambientale. I dati sull'inquinamento atmosferico evidenziano come le emissioni dei principali inquinanti urbani per passeggero/km siano dalle quattro alle otto volte inferiori nel caso dei trasporti pubblici e che questi consumano cinque volte meno energia per passeggero rispetto alle auto, oltre a produrre meno rumore ed inquinamento. In termini di uso del suolo pubblico, i trasporti pubblici offrono ancora una volta interessanti vantaggi: ad es., viaggiando sull'autobus, un passeggero occupa il 5% dello spazio che occuperebbe viaggiando in auto. Alcuni studi indicano che i trasporti pubblici sono anche più sicuri per gli utenti, soprattutto nel caso dei trasporti per ferrovia.
12. Tuttavia, i trasporti pubblici si trovano ad affrontare problemi enormi: dispersione sul territorio delle zone residenziali; attrezzature obsolete; carenze di personale e criminalità dilagante nelle strade, che mette a rischio la sicurezza personale dei viaggiatori. Tutto ciò scoraggia i potenziali utenti del servizio pubblico. La maggior parte dei sistemi di trasporto pubblico di superficie in Europa funziona in ampia misura grazie alle sovvenzioni statali⁷ e, di conseguenza, non è in grado di produrre le risorse finanziarie necessarie per modernizzare i sistemi senza ricorrere a finanziamenti esterni. I vincoli posti ai bilanci pubblici rendono ancora più difficile il reperimento di fondi per migliorare i sistemi di trasporto pubblico.

⁷ Cfr. Allegato C per la tabella sulle percentuali di recupero dei costi dei sistemi di trasporto pubblico urbano.

CAPITOLO II: VERSO UNA "RETE DEI CITTADINI" INTEGRATA

13. L'evoluzione degli ultimi decenni ha evidenziato gli obiettivi prioritari della politica del trasporto di viaggiatori in Europa: rispondere alla crescente domanda di mobilità con la massima efficienza, in modo da raggiungere gli obiettivi di carattere economico, sociale ed ambientale. A tal fine vanno adottate iniziative volte a rendere più efficienti i modi di trasporto attuali, introducendo meccanismi di tariffazione più adeguati, favorendo l'integrazione tra i vari modi e sfruttando al massimo i relativi vantaggi comparati. Buona parte di questi interventi è, e continuerà ad essere, realizzata a livello nazionale o regionale e locale. Sono state individuate alcune caratteristiche comuni che forniscono già utili indicazioni alle autorità competenti sulle diverse alternative possibili per migliorare i sistemi attuali di trasporto pubblico di viaggiatori.
14. L'accesso ai sistemi di trasporto di viaggiatori è di importanza fondamentale: migliorare l'accessibilità significa intervenire in diversi settori, tra cui la progettazione del materiale rotabile e delle stazioni (intermodali), i collegamenti tra le zone residenziali e le zone centrali dove sono concentrate le attività che generano i flussi di mobilità (posti di lavoro, negozi e attività per il tempo libero), i servizi per le zone rurali e periferiche e quelli per le persone con problemi di mobilità. Per la "Rete dei cittadini", rispondere ai bisogni delle persone che non posseggono auto private significa anche offrire reali opportunità di effettuare spostamenti "da porta a porta" senza ricorrere all'auto privata.
15. Oltre ad essere facilmente accessibili, i sistemi di trasporto di viaggiatori nell'Unione europea devono essere sicuri (sia in termini di sicurezza personale che di incidenti), affidabili e economici. Inoltre, la maggiore competitività del trasporto pubblico dipende anche dal raggiungimento di determinati standard qualitativi in termini di frequenza, pulizia e comfort, oltre alla presenza di personale altamente qualificato e motivato.

Standard qualitativi della "Rete dei cittadini"	
- Accessibilità del sistema	- esigenze degli utenti con problemi di mobilità - progettazione fisica del materiale rotabile - progettazione delle stazioni, comprese quelle per trasporti intermodali - collegamenti tra trasporti pubblici e i centri che generano i flussi di mobilità - collegamenti con le zone rurali e periferiche
- Economicità	- livello delle tariffe - servizi socialmente utili (tariffe delle concessioni)
- Sicurezza	- norme di sicurezza - qualità dell'illuminazione - personale qualificato - numero di addetti in servizio/sistema di sorveglianza
- Praticità	- tempi di percorrenza - affidabilità - frequenza - pulizia - comfort - informazione - titoli di trasporto integrati - flessibilità
- Impatto ambientale	- emissioni - rumore - infrastrutture

16. Soltanto i sistemi di trasporto pubblico di viaggiatori che soddisfano questi standard qualitativi possono costituire un'alternativa valida e essere complementari all'auto privata. Tuttavia, se il sistema di trasporto nel suo insieme non ha raggiunto un buon livello di integrazione, i miglioramenti qualitativi che interessano un solo modo di trasporto o un'unica realtà territoriale hanno un impatto limitato. I principali settori in cui va attuata l'integrazione dei sistemi sono i seguenti:

Integrazione tra trasporti pubblici e individuali

17. E' essenziale una valida integrazione dei modi di trasporto individuali (inclusi gli spostamenti a piedi o in bicicletta) ed i trasporti pubblici. In particolare, la costruzione di infrastrutture di interconnessione tra i diversi modi (ad esempio terminal multimodali, parcheggi "park and ride") e lo sviluppo di un sistema di gestione del traffico e di informazioni agli utenti (grazie all'uso della telematica applicata al settore dei trasporti) che consenta di scegliere tra le diverse alternative disponibili prima di mettersi in viaggio e durante il viaggio stesso.

Integrazione del trasporto pubblico di viaggiatori

18. Per sfruttare appieno le potenzialità dei trasporti pubblici è fondamentale un miglior coordinamento dei sottosistemi, quali l'autobus, il tram, la metropolitana ed il treno. Tale coordinamento riguarda sia il miglioramento dei veicoli e delle infrastrutture (terminal, uso delle rotaie da parte di veicoli diversi) che dell'organizzazione (ad es., titoli di viaggio multimodali, sistemi di tariffazione e sistemi informativi).
19. Per beneficiare pienamente dei miglioramenti introdotti in ciascun modo di trasporto, è necessario attuare una pianificazione integrata per tutti i modi di trasporto in modo che, ad esempio, un passeggero possa acquistare un biglietto che copra un intero viaggio, anche se è necessario un trasferimento, ad esempio, dall'autobus al tram. La pianificazione dei trasporti deve includere anche l'uso delle tecniche intermodali (terminal che agevolino il trasferimento da un modo all'altro, biglietti multimodali), la messa a punto e l'introduzione di sistemi che assegnino la priorità di transito ai mezzi pubblici, come apposite corsie preferenziali per gli autobus, misure che promuovano il ricorso al mezzo pubblico (le cosiddette "*pull measures*") e, laddove necessario, misure atte a scoraggiare l'uso dell'auto privata ("*push measures*").
20. In generale, queste ultime possono essere distinte in due gruppi: da un lato gli strumenti di ordine finanziario adottati nei confronti di tutti gli automobilisti (ad es. aumento delle imposte sui carburanti) o nei punti critici dei sistemi (ad es. pedaggio per accedere al centro storico, aumenti delle tariffe dei parcheggi) e dall'altro i vincoli tecnici e normativi (divieto d'accesso in alcune zone, eliminazione dei parcheggi). Nel presente documento vengono prese in considerazione prevalentemente le misure volte a promuovere l'uso dei trasporti pubblici al fine di migliorarne le prestazioni. Se adottate isolatamente, però, tali misure non sono in grado di modificare gli attuali modelli di comportamento in materia di trasporti. Per ampliare le reali possibilità di scelta e migliorare l'accesso alla mobilità è necessario attuare una giusta combinazione di misure *push* e *pull* e, benché la combinazione ideale vari a seconda delle situazioni, questa dovrebbe presentare alcuni requisiti basilari:

CRITERI PER DETERMINARE LA COMBINAZIONE IDEALE DI MISURE "PULL" E "PUSH"

- livello di traffico (tempi di percorrenza)
- impatto dei miglioramenti qualitativi introdotti nei sistemi di trasporto pubblici
- impatto delle misure che assegnano la priorità di transito ai trasporti pubblici
- flessibilità nell'affrontare le fluttuazioni della circolazione
- raggiungimento della massa critica necessaria per fornire un servizio di trasporto pubblico efficiente
- esigenze di imprenditori e commercianti
- peculiarità della pianificazione territoriale ed urbana a livello locale.

21. L'introduzione di misure che promuovano l'uso del mezzo pubblico è strettamente legata al problema di stabilire in maniera più razionale ed equa il costo dei vari trasporti (ad es. internalizzazione dei costi esterni). Infatti, se venisse chiesto agli utenti di sostenere una quota maggiore del costo reale del viaggio (comprensivo del costo dell'inquinamento, degli

incidenti e delle infrastrutture), li si dissuaderebbe dall'utilizzare l'auto privata soprattutto nelle zone urbane dove il traffico è congestionato. Tale questione è di vitale importanza per decongestionare il traffico delle nostre città e ridurre l'inquinamento ed il numero di incidenti. Alcuni Stati membri hanno intrapreso interessanti iniziative in proposito. La Commissione presenterà un Libro verde sulle diverse alternative per l'internalizzazione dei costi esterni, "Verso una determinazione dei costi più equa e razionale", per far progredire il dibattito in materia. Ciò è fondamentale per fornire ai responsabili della politica del settore dei trasporti gli strumenti necessari per garantire un migliore equilibrio tra i sistemi di trasporto.

Integrazione con altri settori

22. La pianificazione del trasporto di viaggiatori è tanto più efficace se realizzata in coordinamento con altri settori. In particolare, è importante introdurre un sistema adeguato per porre a carico dell'utente i costi dei servizi e coordinare le politiche in materia di pianificazione territoriale e di tecnologie della comunicazione e dell'informazione.
23. La politica nel settore dei trasporti pubblici deve tener conto della relazione tra il costo dei trasporti, il costo ed il fabbisogno di infrastrutture, e le decisioni in materia di pianificazione; deve tener conto altresì dei costi e dei benefici sociali in senso lato legati ai trasporti. E' necessario valutare più approfonditamente i vantaggi complessivi che il miglioramento del trasporto pubblico produrrebbe sulla società. Uno studio britannico ha stimato che, laddove possibile, un maggiore ricorso al trasporto pubblico da parte delle persone con impedimenti motori permetterebbe un risparmio di 200-900 milioni di ECU in termini di servizi sociali ed assistenza sanitaria.⁸
24. L'attuazione di norme di pianificazione territoriale volte a facilitare l'accesso al posto di lavoro o ad altri servizi offre l'opportunità di migliorare i sistemi di trasporto di viaggiatori e ridurre il fabbisogno di mobilità. Lo sviluppo di nuove zone residenziali concentrate in prossimità di stazioni poste lungo assi serviti dai trasporti pubblici, zone centrali ben servite dai trasporti pubblici che riuniscano tutte quelle attività che generano i flussi di mobilità, precise linee guida per fare sì che i nuovi insediamenti siano serviti dai mezzi pubblici, sono tutte soluzioni che offrono ampie possibilità per promuovere l'uso del trasporto pubblico senza intervenire direttamente sulla scelta tra un modo di trasporto e l'altro. L'evoluzione verso la società dell'informazione influenzerà in modo particolare il fabbisogno di mobilità e la struttura della domanda di mobilità.

Che cos'è la sussidiarietà nel quadro della "Rete dei cittadini"?

25. La Commissione riconosce che l'adozione di soluzioni integrate per risolvere i problemi del trasporto di viaggiatori è spesso di competenza delle autorità nazionali e, più in particolare, di quelle locali (municipali) e regionali. Esistono tuttavia settori in cui un'azione a livello comunitario può contribuire al miglioramento dei sistemi di trasporto pubblico di viaggiatori. Ad esempio, la realizzazione di reti transeuropee efficienti è in parte subordinata all'esistenza di buoni collegamenti e punti di accoglienza nelle città europee

⁸ *Cross Sector Benefits of Accessible Public Transport (Vantaggi derivanti in diversi settori dalla disponibilità di trasporti pubblici accessibili), Fowkes, Oxley and Heiser, Cranfield, 1994.*

grandi e piccole, che sono spesso però le più congestionate. Il traffico congestionato, con tutte le conseguenze che esso comporta, riduce la qualità della vita, limita le potenzialità per la creazione di nuovi posti di lavoro e per una maggiore competitività. L'attività di pianificazione e l'attuazione di politiche nel settore dei trasporti a qualsiasi livello trarrebbero enormi vantaggi dalla diffusione delle informazioni e del know-how relativo alle iniziative positive intraprese ed allo stato dell'arte della tecnologia in Europa.

26. A livello comunitario, strumenti politici quali i programmi di ricerca e sviluppo, le politiche regionali, i programmi di armonizzazione tecnica ed i progetti di reti transeuropee possono contribuire a potenziare i sistemi di trasporto pubblico di viaggiatori in Europa, come già dimostrato in alcune regioni. Se si considera il contributo che il trasporto pubblico di viaggiatori può fornire per l'attuazione delle politiche economiche, sociali ed ambientali, sarà più facile stabilire come utilizzare i diversi strumenti comunitari disponibili. La definizione di una politica comunitaria coerente in materia di sistemi di trasporto pubblico di viaggiatori consentirà di fornire linee guida chiare in merito all'uso dei diversi strumenti comunitari.
27. Infine, un quadro normativo a livello comunitario in materia di trasporti e misure collegate, come ad esempio le norme sull'accesso ai mercati, ai servizi pubblici ed agli aiuti statali, è di fondamentale importanza per garantire l'efficacia delle politiche dei trasporti adottate a livello sia nazionale che locale/regionale e delle decisioni delle imprese di trasporto e degli investitori. La normativa esistente va rivista, in modo da individuare le soluzioni più adeguate per migliorare la qualità e la competitività dei sistemi di trasporto pubblico in Europa.
28. L'esistenza di un quadro comunitario che integri tutte queste misure farà sì che le migliaia di decisioni adottate da soggetti sia privati che pubblici per sviluppare il trasporto pubblico di viaggiatori producano complessivamente i risultati auspicati e consentirà non soltanto di ottenere i requisiti previsti dal Trattato in materia di sussidiarietà, ma anche di favorirne l'attuazione a livello nazionale.

PARTE B INIZIATIVE POSITIVE NEL CAMPO DELLA PIANIFICAZIONE DEL TRASPORTO DI VIAGGIATORI - SVILUPPARE LA "RETE DEI CITTADINI".

29. Il trasporto di viaggiatori in senso lato comprende diversi mezzi o "modi" di trasporto. La "Rete dei cittadini" si basa sul principio secondo cui l'integrazione dei diversi modi deve offrire, per quanto possibile, al potenziale viaggiatore la possibilità di scegliere tra varie alternative. Nel precedente capitolo sono stati indicati gli standard qualitativi che deve offrire un sistema di trasporto pubblico di viaggiatori. In questo capitolo verranno esaminati più nei dettagli i diversi modi di trasporto, sottolineando le interazioni tra il trasporto pubblico di viaggiatori e le altre forme di trasporto e le azioni volte a favorirne l'integrazione per promuovere l'uso del mezzo pubblico. Verranno poi esaminati gli altri requisiti qualitativi, citando esempi di iniziative positive tratti da paesi dell'Unione e extra-comunitari per illustrare quanto è già stato realizzato nel settore. Le iniziative che verranno descritte sono state intraprese a livello nazionale o regionale, e in alcuni casi hanno beneficiato del sostegno comunitario.

Gli spostamenti a piedi

30. L'uso dei trasporti pubblici (e anche di altri modi di trasporto) implica sempre brevi spostamenti a piedi, all'inizio o alla fine del viaggio, nei trasferimenti tra un modo e l'altro o tra un veicolo e l'altro. La pianificazione dovrebbe cercare di limitare gli spostamenti a piedi necessari nell'ambito di ciascun "viaggio" e al tempo stesso a rendere quanto più accoglienti e sicuri gli ambienti in cui vengono effettuati tali spostamenti. In genere, per i tragitti più brevi, fino a 3 km, andare a piedi rappresenta un'alternativa possibile. Tuttavia, la cattiva gestione del traffico, gli ingorghi e l'inquinamento dissuadono dal camminare nelle zone urbane, mentre nelle zone rurali, in mancanza di appositi sentieri, è pericoloso camminare lungo strade molto frequentate e con traffico veloce. Anche la paura di essere aggrediti o derubati ha il suo peso. In proposito, può essere utile separare in maniera più netta le zone pedonali da quelle riservate al traffico, creare zone pedonali nelle città grandi e piccole, o migliorare l'illuminazione nelle strade e progettare i quartieri residenziali in modo da evitare zone isolate.

La bicicletta

31. Particolarmente importanti sono le misure volte ad integrare l'uso della bicicletta nel sistema dei trasporti pubblici, in quanto aumenterebbero notevolmente le distanze percorribili da ciascun ciclista. Anche la bicicletta costituisce un'alternativa all'auto per i tragitti più brevi (fino ad 8 km). La bicicletta è un mezzo compatto e relativamente veloce, con una media di 15-25 km all'ora in città⁹ e sarebbe estremamente utile da un punto di vista ambientale sostituire l'auto con la bicicletta per gli spostamenti in città. La Federazione europea ciclisti (FEC) ha elaborato un piano per promuovere l'uso della bicicletta nelle aree urbane, in particolare attraverso la realizzazione di apposite infrastrutture per ciclisti e destinando loro parte della superficie stradale. In Olanda, esistono centri per biciclette gestiti dalle ferrovie presso 80 stazioni ferroviarie. Tali centri forniscono servizi come parcheggi custoditi,

⁹ "Cyklisthastigheder", Jensen, Copenhagen, 1988.

noleggio, riparazione e vendita di biciclette¹⁰.



I veicoli a motore a due ruote

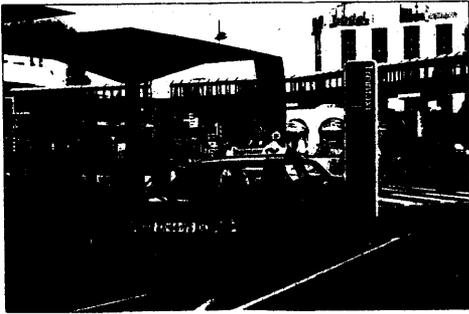
32. Il termine "veicoli a motore a due ruote" comprende i motocicli, i ciclomotori e le motociclette. Le vendite di questi veicoli sono aumentate in tutta l'Unione e si tende a non considerarli più un mezzo economico per sostituire l'auto o per il tempo libero, ma sempre di più un mezzo per andare quotidianamente a lavorare. Il principale vantaggio offerto da questi veicoli nelle aree urbane è il ridotto consumo di carburante e l'uso più razionale dello spazio. Uno studio condotto nel 1992 dal Gruppo per lo studio delle emissioni dei veicoli a motore della Commissione ha calcolato che i veicoli a motore a due ruote consentono di ridurre dal 16% al 46% il tempo necessario per gli spostamenti in ambito urbano rispetto alle auto, limitando il consumo di carburante dal 55 fino all'81%¹¹. Organizzazioni come la Federazione europea dei motociclisti (FEM) e la Federazione internazionale dei motociclisti (FIM) hanno sollecitato l'adozione di una serie di misure politiche per promuovere l'integrazione dei veicoli a motore a due ruote nella catena dei trasporti urbani: parcheggi custoditi, strutture "park and ride", zone riservate e possibilità di utilizzare le corsie preferenziali degli autobus.

¹⁰ Fonte: *Biciclette e treni: un progetto di ricerca condotto dalla Federazione europea ciclisti e finanziata dalla Commissione europea.*

¹¹ Citato in un documento sulla politica della Federazione europea dei motociclisti relativo alle misure per promuovere i veicoli a motore a due ruote, Bruxelles, luglio 1995.

Il taxi

33. In alcuni Stati membri i taxi vengono considerati parte integrante dei sistemi di trasporto pubblico. In ogni caso, costituiscono un modo di trasporto importante per chi è sprovvisto di auto propria, per gli anziani o per coloro che sono affetti da handicap motori¹² e, in alcune circostanze, rappresentano la forma di trasporto pubblico che offre il miglior rapporto costo/efficacia. Benché i taxi svolgano un ruolo importante nella catena dei trasporti, tendono ad essere sottoutilizzati¹³. Ciò è probabilmente dovuto al livello delle tariffe (anche se un taxi utilizzato da più persone può essere più economico del trasporto pubblico), alla qualità e alla scarsa disponibilità di taxi speciali, come quelli con accesso facilitato esistenti in Svezia ed in Spagna o i "Black Cabs" britannici, che costituiscono esempi relativamente rari.



Sono state adottate misure per integrare meglio i taxi nella catena dei trasporti. Una soluzione innovativa è stata introdotta in Olanda: il biglietto treno-taxi che, con il pagamento di un supplemento fisso di 5 fiorini, consente al viaggiatore di utilizzare il taxi per l'ultimo tratto del percorso.

a. Un "Treintaxi" olandese in attesa fuori dalla stazione

L'auto privata

34. Le misure atte a promuovere l'uso più razionale dei veicoli privati si concentrano essenzialmente in due campi: il miglioramento dei flussi di circolazione in generale e l'aumento del tasso di occupazione dei veicoli attraverso il *car pooling* e *car sharing*. Le prime mirano ad aiutare gli automobilisti privati ad affrontare il traffico e si concentrano sullo sviluppo di nuove tecnologie telematiche applicate ai trasporti nel quadro di un "Ambiente integrato per il trasporto su strada (IRTE)" più vasto. Le misure che mirano ad aumentare il tasso di occupazione dei veicoli prevedono un trattamento privilegiato per i veicoli che trasportano tre o più persone. Negli Stati Uniti, ed a livello sperimentale a Madrid, è stata introdotta una corsia preferenziale per i veicoli con più viaggiatori. L'adozione di tali misure richiede sia un diffuso senso del rispetto delle regole che la capacità di farle rispettare. In alcuni Stati membri sono stati avviati programmi per l'uso delle auto private per integrare il servizio dei mezzi pubblici, soprattutto per le persone anziane, mentre altri programmi cercano di promuovere il "*car pooling*", ossia l'uso di un'auto da parte di più persone aventi la stessa destinazione.

¹²

Migliorare la competitività del trasporto pubblico, Commissione europea, DG XVII, aprile 1995.

¹³

Taxi, il modo trascurato nella pianificazione dei trasporti pubblici, Beuret, PTRC, 1994.

GESTIONE ELETTRONICA INTEGRATA DEL TRAFFICO (Monaco)

Dal 1991, la città di Monaco ed i comuni limitrofi hanno gradualmente introdotto un sistema di gestione attiva del traffico, basata principalmente sull'uso di apparecchiature elettroniche. Tale sistema prevede:

- l'installazione di schermi presso le stazioni o i punti di connessione per informare i viaggiatori sul modo migliore per giungere a destinazione;
- la comunicazione delle alternative offerte dai trasporti pubblici durante le informazioni sul traffico per gli automobilisti;
- l'aggiornamento dinamico delle informazioni per i viaggiatori individuali a seconda dei flussi di traffico;
- la costruzione di infrastrutture per parcheggi "*Park and Ride*" di grande capacità.

Questo sistema è accompagnato da alcune misure volte a limitare al massimo l'uso delle auto nel centro storico ("Zona Blu"). L'introduzione di nuovi tipi di biglietti particolarmente interessanti (biglietti per lavoratori) in parte cofinanziati dalle imprese (Siemens e BMW) ha favorito un maggiore ricorso ai mezzi pubblici. Sono stati avviati scambi di informazioni con altre città (Amsterdam, Lione, Londra e Dublino) con il sostegno dell'Unione europea.

Il trasporto pubblico di viaggiatori

35. All'interno dell'Unione europea ed in altri paesi sono state studiate varie soluzioni per promuovere l'uso dei mezzi pubblici e realizzarne appieno le potenzialità. Le innovazioni riguardano settori chiave come i veicoli ed il materiale rotabile, l'integrazione dei sistemi, la diffusione delle informazioni, la qualità del servizio, la maggiore praticità, la priorità attribuita al trasporto pubblico nel quadro dell'organizzazione dei trasporti e la pianificazione territoriale inserita all'interno di un approccio politico integrato. L'elenco non è completo: sono state sperimentate infatti molte altre soluzioni innovative che hanno dato buoni risultati, ma che non vengono citate in questa sede.
36. L'uso di attrezzature inadeguate è in genere una delle cause dell'insoddisfazione degli utenti. Ciò può essere dovuto al fatto che i veicoli ed il materiale rotabile non consentono un facile accesso ai mezzi o sono troppo vecchi, troppo piccoli o troppo sporchi. Infrastrutture come le pensiline o i tornelli possono essere inadatti. La scarsa accessibilità dei mezzi costituisce un problema per molti viaggiatori e non soltanto per i disabili. Anche le persone anziane, le donne incinte, i viaggiatori con carrozzine o bambini piccoli, oppure con pesanti borse della spesa possono trovarsi in difficoltà nell'utilizzare un mezzo pubblico. Comunque, in tutta Europa sono stati fatti investimenti in veicoli e materiale rotabile che hanno portato alla nascita di una nuova generazione di autobus "midi", "mini" e citybus, in grado di collegare zone in passato inaccessibili ai mezzi pubblici o le nuove zone pedonali.



*Un "autobus di linea" con pianale ribassato.
Aalborg, Danimarca*



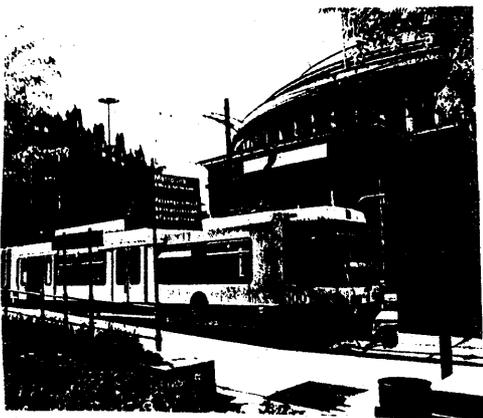
*Un autobus per città ad alta manovrabilità e con
pianale ribassato, alimentato con bio-diesel - Bruges*



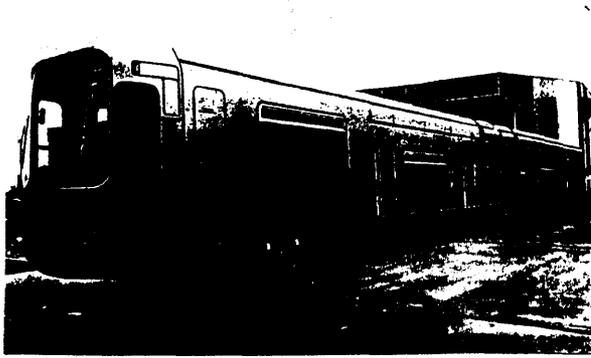
*Un tram a pianale
ribassato - Sheffield,
Regno Unito*

Un Citybus elettrico a Firenze

37. Nel settore delle cosiddette ferrovie leggere c'è stato un ritorno al tram, avviato dalla città di Grenoble. Piccole e grandi città hanno introdotto o reintrodotta tram dal design ultramoderno e facilmente accessibili agli utenti.



*Il Metrolink di Manchester trasporta
12,5 milioni di viaggiatori all'anno, di
cui il 20% sono anziani, ed ha sostituito
più di un milione di spostamenti in auto
all'anno in direzione del centro città.*



Tipico esempio di materiale rotabile moderno utilizzato in Francia: un tram a pianale ribassato a Rouen.

38. Oltre a migliorare le caratteristiche dei veicoli, sono state introdotti anche i nuovi modi di sfruttare i sistemi esistenti, come gli autobus a percorso obbligato e i tram che possono viaggiare sulle rotaie del treno.



Gli autobus a percorso obbligato sono autobus tradizionali adattati a viaggiare su percorsi obbligati, ma che su strade normali viaggiano come autobus tradizionali. Rispetto alle corsie riservate ai bus, questi percorsi hanno il vantaggio di essere larghi soltanto 2,6 metri, rispetto ai 3,5 metri delle corsie preferenziali tradizionali, e di non poter essere utilizzati da altri veicoli.

Autobus a percorso obbligato che supera un ingorgo a Leeds

Integrazione dei sistemi

39. I potenziali utenti dei trasporti pubblici sono talvolta restii ad effettuare viaggi che richiedano il trasferimento da un modo ad un altro o da un mezzo all'altro, ad esempio dal bus al tram o dal bus ad un altro bus, perché questi impongono lunghi tempi di attesa dovuti ad orari non sincronizzati, o l'acquisto di più biglietti perché i sistemi tariffari non sono integrati. Progetti realizzati in Norvegia¹⁴ o in fase di studio in Svezia¹⁵ evidenziano come i tempi d'attesa trascorsi al di fuori del veicolo vengano considerati in maniera tre volte più negativa rispetto a quelli trascorsi a bordo di un veicolo.
40. L'integrazione dei sistemi ha lo scopo di riunire in un unico ambiente operativo tutti i modi di trasporto pubblico di viaggiatori. Il principio di base è che i diversi modi di trasporto, come tram, treno suburbano, metropolitana, autobus ecc., facciano parte di una rete. I tre elementi principali di un sistema integrato sono: orari sincronizzati, titoli di viaggio validi su tutti i mezzi e terminal multimodali.

¹⁴ Norwegian Trial scheme for public transport (Progetto di sperimentazione norvegese dei trasporti pubblici), Oslo, 1993.

¹⁵ Algers e Wildert - 1987, citati in Factors influencing modal choice - Rotterdam Transport (Fattori che influenzano la scelta del modo di trasporto - Trasporti di Rotterdam) - September 1991.

Orari

41. E' fondamentale coordinare gli orari. Per quanto possibile, bisogna limitare il numero dei trasferimenti da un veicolo all'altro; tuttavia, laddove ciò non fosse possibile, va ridotto al minimo il tempo d'attesa per il veicolo successivo. Troppo spesso capita che un mezzo di trasporto parta proprio quando ne sta arrivando un altro con a bordo viaggiatori che devono prendere la coincidenza.

Una soluzione semplice ed efficace a questo problema è stata adottata a Graz, in Austria, dove un segnale annuncia ad un autobus fermo l'arrivo di un tram, in modo che l'autobus possa ritardare leggermente la partenza.

42. Naturalmente, è più semplice coordinare un sistema gestito da un unico organismo. Tuttavia, nulla impedisce a vari operatori, anche di diversi paesi, di realizzare il coordinamento.

Due società operanti dalle due parti della frontiera franco-svizzera, Annemasse e Ginevra, hanno firmato un accordo per l'armonizzazione degli arrivi e delle partenze dei servizi in coincidenza.

Biglietti

43. I sistemi di tariffazione sono spesso complessi ed i metodi di pagamento troppo restrittivi: ad esempio in alcuni casi è concesso unicamente l'uso di biglietti prepagati, non disponibili sul veicolo, o viene richiesto l'importo esatto del biglietto. Un sistema integrato ed armonizzato di titoli di viaggio consente agli utenti di viaggiare con maggiore facilità, in quanto consente loro di acquistare all'inizio del viaggio un biglietto che è valido per tutto il tragitto. L'introduzione di questi sistemi ha determinato in molti casi un maggiore uso del mezzo pubblico.



La tessera utilizzata in Olanda, la "Nationale Strippen Kaart", è disponibile con 2, 3, 15 e 45 strisce, ognuna delle quali equivale ad una zona. Il numero delle strisce utilizzate varia in funzione delle zone attraversate. La tessera è valida in tutto il paese.

La "Carte Orange", introdotta a Parigi nel 1975, è valida su tutti i modi di trasporto. L'uso dell'autobus è aumentato del 36%.

La "Travelcard", introdotta a Londra nel 1982 e valida su metropolitana, autobus e treno, ha determinato un maggiore uso dei mezzi pubblici del 16% in un periodo in cui in altre zone si registrava un calo.



Un esempio di una tessera valida nell'ambito di un'intera regione è la "Regio Umweltkarte" (Carta regionale) di Friburgo che consente ai passeggeri di viaggiare in tutta la regione su mezzi di 14 compagnie e, durante il week-end, permette ad un massimo di due adulti e quattro bambini di viaggiare con un'unica tessera.

La tessera più semplice contiene un importo fisso o un numero di strisce a scalare. Quelli più complessi sono i "biglietti intelligenti", che contengono memorie in grado di distinguere le tariffe ad esempio secondo la distanza percorsa e la fascia oraria. Oltre a consentire una precisa ripartizione delle entrate tra i vari operatori, i biglietti a tecnologia avanzata costituiscono un prezioso strumento per fornire informazioni precise sull'utilizzazione del sistema e soddisfare meglio le esigenze degli utenti. Ad esempio, l'operatore è in grado di sapere se un particolare servizio, o una parte di esso, sia utilizzato maggiormente in una determinata fascia oraria, oppure in un determinato giorno, e può quindi programmare servizi supplementari per coprire quel periodo.

A 'MIVB STIB 10 RITTEN 10 VOYAGES' card. The card is white with black text and a large '10' in the center. It features the text 'MIVB STIB' at the top, '10 RITTEN 10 VOYAGES' below it, and a large '10' in the center. Below the '10' are instructions in Dutch and French. The Dutch instructions are: 'Moet afgestempeld worden bij het begin van de rit en telkens men een bovengronds rijdend voertuig instapt of de gecontroleerde zone van een station betreedt.' and 'Voor de meerrittenkaart controleert het afstempeltoestel de geldigheid van de overstap en annuleert slechts een bijkomende rit als de geldigheidsduur verlopen is.' The French instructions are: 'A oblitérer au début du voyage et lors de chaque montée dans un véhicule de surface ou entrée en station au franchissement de la zone contrôlée.' and 'Pour les cartes à voyages l'oblitérateur vérifie la validité de la correspondance et n'annule un voyage supplémentaire que si le délai de validité est dépassé.'

CARTE DI PAGAMENTO MULTIUSO: DUBLINO

Nel quadro del progetto GAUDI (Sistemi di addebito urbano generalizzato ed innovativo) finanziato dall'Unione europea, Dublino sta sperimentando un carta multiuso utilizzabile per il pagamento di mezzi pubblici, parcheggi e telefonate. La carta addebita automaticamente le unità in funzione del servizio utilizzato.

44. Un esempio di tariffe integrate viene dalla *Rhein-Mein Verkehrsverbund*. Nata nel maggio 1995, ha riunito 115 compagnie e 150 strutture tariffarie diverse, creando un'unica zona operativa con 4,9 milioni di utenti e una superficie di 14.000 m², all'interno della quale viene utilizzato un unico sistema di biglietti ed un'unica struttura tariffaria. Quando i titoli di viaggio sono validi per i servizi forniti da operatori diversi, è difficile sapere quali servizi siano stati utilizzati per poter poi ripartire le entrate. Per facilitare tale ripartizione, un numero crescente di operatori utilizza nuovi tipi di "biglietti a tecnologia avanzata" che si avvalgono della microelettronica.

Terminal multimodali

45. La realizzazione di una Rete dei cittadini efficiente dipende fundamentalmente dall'integrazione tra i diversi modi di trasporto - trasporti pubblici, ma anche pedoni e veicoli privati (auto, veicoli a motore a due ruote e biciclette). I terminal multimodali, o punti di interscambio tra i vari mezzi di trasporto, consentono il passaggio rapido ed agevole da un modo di trasporto all'altro. La forma più semplice di terminal multimodale è il cosiddetto "Park and Ride", che consente l'interscambio tra l'auto privata e i mezzi pubblici. In teoria queste strutture dovrebbero offrire parcheggi custoditi e coperti per le biciclette, in modo che i ciclisti possano utilizzare al meglio i mezzi pubblici. Un terminal multimodale più completo, e attualmente in fase di realizzazione, è quello della "Défense" a Parigi, che permetterà l'integrazione tra autobus urbani, suburbani e regionali, la metropolitana e la RER (la metropolitana regionale veloce), i treni di periferia, le auto private, i taxi, i pullman dei turisti e, probabilmente, anche il TGV (treno ad alta velocità). In entrambi i casi il principio è lo stesso: fornire un ambiente di qualità dove l'interscambio tra i modi di trasporto possa avvenire con facilità e rapidità.

Informazioni

46. Per consentire agli utenti un uso ottimale dei sistemi e dei servizi di trasporto, è fondamentale informarli sulle alternative disponibili per viaggiare e successivamente comunicare loro dove sono arrivati, dove dovranno cambiare e che mezzo dovranno prendere. Le informazioni in tempo reale sulle partenze e sugli arrivi sono abituali negli aeroporti, ed i recenti progressi nel settore della telematica e delle telecomunicazioni (la Società dell'informazione) hanno offerto nuove possibilità per migliorare la comunicazione

con gli utenti dei servizi di trasporto urbano fornendo loro informazioni facilmente fruibili. Ad esempio, esistono sistemi che permettono di leggere su appositi pannelli posti alle fermate degli autobus e dei tram quanto tempo manca all'arrivo del mezzo, o di consigliare agli automobilisti quali sono i parcheggi disponibili nei punti di interscambio.



Cercare un posteggio a Madrid

47. Nella maggior parte degli Stati membri esistono già sistemi in grado di fornire al pubblico informazioni sui trasporti pubblici aggiornate in tempo reale: videotel, minitel, radio locali, terminal di computer di facile uso installati nei punti di interscambio. Tuttavia, informare non vuol dire necessariamente ricorrere alle ultime innovazioni tecnologiche: il semplice fatto di dare un nome a ogni fermata dell'autobus permette agli utenti che non conoscono bene la rete di orientarsi senza difficoltà. Altre informazioni possono essere fornite sull'autobus, come avviene sulla linea 100 dell'autobus di Berlino, dove un display a bordo del veicolo indica automaticamente la destinazione finale e la fermata successiva. Il Sistema di assistenza ai veicoli (OAS), come quello esistente a Barcellona, permette una comunicazione costante con i veicoli, gli utenti ed il centro di controllo. I controllori sono così in grado di sapere se ci sono ritardi imprevisti e informare sia i viaggiatori presenti sul veicolo, attraverso un sistema per comunicare con il pubblico, sia quelli in attesa alle fermate, attraverso pannelli alfanumerici.

Il servizio "da porta a porta"

48. La scelta del modo di trasporto dipenderà in buona parte dalla qualità del servizio offerto. Chi ha la possibilità di scegliere tra il trasporto pubblico e quello individuale considera il primo un'alternativa di ripiego rispetto all'auto. Il principale vantaggio dell'auto è quello di offrire un servizio "da porta a porta" (sempre che ci siano posteggi disponibili). I trasporti pubblici non raggiungono mai questa flessibilità, ma è possibile adottare misure che li rendano più comodi e quindi più competitivi. Alcuni operatori organizzano forme di interscambio tra i taxi e gli autobus della notte, o addirittura gestiscono un servizio di taxi. Nel sobborgo di Wedel, alla periferia di Amburgo, gli autobus della notte, dietro pagamento di un modesto supplemento, si fermano direttamente davanti alla casa del passeggero, anche se ciò comporta una deviazione dal percorso. Nei quartieri residenziali, spesso serviti da minibus, l'autobus segue un tragitto prestabilito, ma si ferma a richiesta. Il sistema, noto come *Hail and Ride* (Chiama e viaggia) utilizza autobus adattati per accogliere le persone con problemi di mobilità.

Dare la priorità ai trasporti pubblici

49. E' stato osservato che, finché il sistema dei trasporti resterà così squilibrato in favore dell'auto, indipendentemente dalle misure che verranno adottate per potenziare il trasporto

pubblico, sarà impossibile riuscire a decongestionare il traffico all'interno delle aree urbane al punto da consentire l'uso ottimale dei mezzi pubblici. Vediamo ora alcune misure adottate al fine di scoraggiare l'uso dell'auto e rendere così più competitivi i mezzi pubblici.

Corsie preferenziali per i trasporti pubblici

50. Le corsie preferenziali per gli autobus o quelle riservate ai tram permettono ai mezzi pubblici di evitare gli ingorghi del traffico, con importanti effetti per la promozione del trasporto pubblico.



Precedenza ai semafori

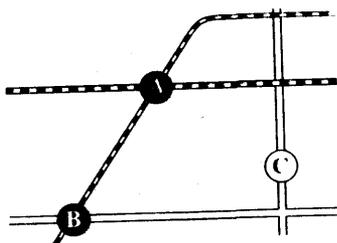
51. Se ai mezzi pubblici viene attribuita la precedenza ai semafori, i tempi di percorrenza si riducono e, cosa più importante, vengono rispettati gli orari. Il sistema più semplice è costituito da un sensore annesso nell'asfalto che si attiva al passaggio del veicolo e, ad esempio, fa scattare il verde. Un sistema più complesso utilizza i raggi infrarossi ed è noto come "Riconoscimento selettivo dei veicoli". I veicoli sono dotati di un trasmettitore che "dialoga" con i semafori. E' possibile chiedere di prolungare la durata del verde o di ridurre quella del rosso. Quando i veicoli stanno voltando, è possibile attivare un segnale che consente all'autobus di evitare il traffico in arrivo. Laddove esistono le corsie preferenziali per gli autobus è possibile ridurre ulteriormente i tempi installando altri semafori oltre gli incroci e prenotare anticipatamente lo spazio per i mezzi pubblici.

Limitare l'accesso alle auto

52. Alcune misure adottate al fine di incoraggiare l'uso prioritario dei mezzi pubblici hanno avuto l'effetto di limitare l'uso delle auto. Molte città hanno vietato l'uso dell'auto nelle zone del centro lasciando così maggiore spazio per la circolazione dei mezzi pubblici. Molte città che non hanno vietato la circolazione dell'auto hanno comunque limitato gli spazi destinati ai parcheggi nei centri storici. In teoria, tali misure dovrebbero essere collegate alla creazione di strutture "Park and Ride" nelle zone periferiche.

Pianificazione territoriale

53. La pianificazione territoriale può essere utilizzata per rendere più facilmente raggiungibili determinate strutture e zone, limitando il fabbisogno di mobilità. E' possibile concentrare imprese e altre attività in zone ben servite dai mezzi pubblici o ridurre la distanza, ad esempio, tra le zone residenziali e le scuole o i negozi. Ad esempio, a livello nazionale, l'Olanda ha attuato la politica de "l'attività giusta al posto giusto", meglio conosciuta come politica ABC, mirante a collocare in zone facilmente o potenzialmente accessibili le imprese ed i servizi i cui dipendenti e utenti potenziali utilizzano i mezzi pubblici.



Nel sistema ABC, le possibili ubicazioni sono classificate in base alla loro accessibilità:

A = facilmente raggiungibile con i mezzi pubblici, ad es.: in prossimità di un terminal. Gli spostamenti con l'auto sono limitati al 20%.

B = facilmente raggiungibile con i mezzi pubblici e con l'auto, ad es.: in prossimità delle circonvallazioni che congiungono i principali corridoi utilizzati dai trasporti pubblici. Gli spostamenti con l'auto sono limitati al 33%.

C = buoni collegamenti stradali, ad esempio lungo le autostrade. Nessun limite all'uso dell'auto.

Le imprese ed i servizi vengono classificati in base ai flussi di mobilità che determinano, tenendo conto del numero di dipendenti e di visitatori, della dipendenza dal trasporto su strada, della dipendenza dal traffico stradale. I negozi e gli uffici sono ubicati in A e B, le attività basate sui trasporti in C. Non è consentito lo sviluppo di centri commerciali periferici nelle zone C.

54. Nel Regno Unito, negli orientamenti per la pianificazione per il 1994 destinati alle autorità locali si sottolineava la necessità di "utilizzare la pianificazione territoriale per ridurre il fabbisogno di mobilità ed incoraggiare l'uso di mezzi di trasporto diversi dall'auto"¹⁶. Nello stesso tempo, non sono stati concessi più permessi per la costruzione di centri commerciali situati al di fuori delle città. A livello più locale, le città di Brema e di Edimburgo stanno pianificando lo sviluppo di zone residenziali prive di infrastrutture per le auto, mentre Portland negli Stati Uniti è spesso citata come esempio di approccio integrato per la sua politica di promozione dei trasporti pubblici, che prevede l'installazione

¹⁶

Fonte: *Greening urban transport - Land use planning (I trasporti urbani non inquinanti - Pianificazione territoriale)* T & E, October 1994.

delle imprese in prossimità dei terminal dei mezzi di trasporto pubblici e la limitazione dello spazio destinato ai posteggi.

TRASPORTI E USO DEI SUOLI - UNA PIANIFICAZIONE INTEGRATA: L'ESEMPIO DI PORTLAND

Situata nello Stato dell'Oregon, Portland si inserisce in una più vasta area conurbata che conta 1,4 milioni di abitanti. A seguito del graduale decentramento del lavoro e della popolazione nel corso degli anni '60 e '70, si è assistito ad uno sviluppo incontrollato della periferia, all'abbandono del centro cittadino e al sorgere di problematiche sociali. Allo scopo di arginare l'urbanizzazione selvaggia, salvaguardare le aree rurali ed attuare un risparmio energetico, lo Stato ha istituito una commissione dotata di poteri speciali. Il suo obiettivo era ridurre il ricorso all'auto privata, che causava problemi sempre più gravi di congestione, rumore e inquinamento. Nel centro di Portland sono stati condotti massicci interventi di edilizia abitativa allo scopo di aumentare il numero di residenti e sono state adottate iniziative per rendere la zona maggiormente fruibile ai pedoni, come ad esempio la trasformazione di una strada a scorrimento veloce che costeggiava il fiume in una passeggiata pedonale, severe restrizioni al parcheggio di veicoli e l'introduzione di mezzi pubblici gratuiti - e più precisamente una ferrovia leggera - nella zona centrale. I progetti di costruzione di nuove strade sono stati accantonati a favore dell'introduzione di nuovi servizi di trasporto pubblico. Il centro città è uscito rivitalizzato dalla politica adottata, potendo contare su 30.000 posti di lavoro in più e sull'uso dei mezzi pubblici da parte del 40% dei pendolari. A dimostrazione del proprio impegno nei confronti di tale politica, il Ministero dei trasporti dello Stato dell'Oregon ha di recente trasferito i propri uffici in una zona di Portland che non dispone di aree di parcheggio, ma è ben servita dai mezzi pubblici.

PARTE C: IL RUOLO DELL'UNIONE EUROPEA

55. La parte B ha presentato una rassegna di alcuni esempi di iniziative positive a livello nazionale, locale e regionale. Si passa ora ad esaminare i campi connessi con il trasporto pubblico in cui sarebbe opportuna o è già stata avviata un'azione comunitaria a favore di questo tipo di trasporto.

CAPITOLO I: DIFFUSIONE DEL KNOW-HOW E DEFINIZIONE DEGLI OBIETTIVI

56. Da molti degli esempi di iniziative positive emerge l'importanza di poter condividere le informazioni esistenti. Istituzioni, enti e associazioni hanno in molti casi già intrapreso la diffusione sistematica di informazioni su tematiche rilevanti per i gestori del trasporto pubblico di viaggiatori e i relativi utenti. L'iniziativa EUROCITIES costituisce un esempio di azione concertata fra città europee ed ha come obiettivo lo sfruttamento a livello transfrontaliero di informazioni sulle migliori iniziative adottate in campi diversi, quale quello dei trasporti. La rete POLIS e il Forum sulle applicazioni telematiche al trasporto urbano si sono dimostrati validi strumenti per la diffusione di informazioni. L'organizzazione "Car Free Cities", istituita nel 1994, raccoglie oltre 50 città europee che collaborano ad iniziative volte a migliorare la mobilità urbana nel rispetto dell'ambiente; la Federazione europea per i trasporti e l'ambiente raccoglie 25 organizzazioni non governative di 15 paesi, tutte specializzate nelle tematiche dei trasporti e dell'ambiente.
57. Alcuni Stati membri organizzano periodicamente scambi di informazioni con gli operatori e gli enti pubblici sul trasporto di viaggiatori. La Conferenza europea dei Ministri dei trasporti (CEMT) segue attualmente da vicino i progressi compiuti in questo campo. Tuttavia, i risultati che emergono da studi e riunioni di esperti non sempre si traducono in miglioramenti tangibili per gli utenti dei mezzi pubblici. Anche la regolarità e la completezza dello scambio di informazioni sulle possibilità di potenziare gli attuali sistemi possono essere ulteriormente migliorate.

Dare maggiore importanza ai trasporti pubblici nell'ambito delle priorità delle politiche comunitarie

58. La Commissione ritiene che occorra dare maggiore importanza al potenziamento dei trasporti pubblici all'interno delle politiche comunitarie. È sua intenzione promuovere lo scambio di informazioni e un'adeguata attività di sostegno a livello europeo. In sede di discussione, gli interessi degli utenti devono trovare¹⁷ maggior spazio. La Commissione esaminerà le modalità più appropriate per tenere nel dovuto conto i pareri degli utenti, esaminando l'opportunità di un eventuale finanziamento delle reti di informazione per gruppi di utenti con esigenze specifiche (ad es.: gli anziani). Inoltre, la Commissione è impegnata ad inserire l'aspetto della tutela dei consumatori in altri settori, compreso quello dei trasporti.
59. La struttura adottata attualmente per lo scambio e la diffusione delle informazioni potrebbe essere potenziata e integrata allo scopo di garantire una maggiore disponibilità del know-

17 *Ai fini del presente documento, per "utenti" e "viaggiatori" - termini di uso comune nel settore dei trasporti - si intendono i consumatori di cui all'articolo 129 A del Trattato.*

how esistente (comprendendo in questo termine sia le iniziative da promuovere che quelle da evitare). Tale struttura non avrebbe, dal canto suo, lo scopo di elaborare soluzioni generalizzate e coercitive, ma di favorire la conoscenza delle diverse strategie possibili. Si potrebbe inoltre esaminare l'eventuale utilità di fissare obiettivi (volontari) per tematiche quali la riduzione dell'inquinamento, la riduzione dei tempi di percorrenza, la consultazione dei viaggiatori, la maggiore accessibilità dei sistemi e l'incremento degli utenti di mezzi pubblici. Il Parlamento europeo, il Consiglio e altre istituzioni comunitarie dovrebbero svolgere un ruolo primario nel mettere a punto e promuovere simili obiettivi. Questi ultimi potrebbero costituire un ausilio per gli operatori e i responsabili della pianificazione dei trasporti al momento di raccogliere il consenso politico necessario per attuare le misure atte a perseguirli. Sarebbe anche opportuno considerare i criteri da adottare nella pianificazione territoriale allo scopo di incrementare l'accessibilità e ridurre la necessità di spostamenti. Analogamente, la fissazione di criteri per una classificazione in base al merito dei sistemi di trasporto potrebbe contribuire a promuovere l'accessibilità e ad incrementare la qualità su tutto il territorio comunitario tramite iniziative volontarie. La Commissione intende esaminare la fattibilità di una simile classificazione e l'eventualità di elaborare su questa base un regime a premi aperto a tutte le città europee i cui sistemi di trasporto raggiungano standard qualitativi elevati.

60. Un consolidamento delle basi di dati esistenti in materia di ricerca e sviluppo e dei risultati delle iniziative intraprese e delle esperienze maturate non soltanto all'interno dell'Unione europea, ma anche al di fuori, potrebbe favorire la disponibilità sistematizzata di informazioni per la pianificazione e la gestione dei sistemi di trasporto di viaggiatori. La Commissione intende pertanto collaborare con gli istituti di ricerca e i responsabili della pianificazione dei trasporti a livello regionale e nazionale allo scopo di elaborare basi di dati complete e di facile accesso per i pianificatori e gli operatori del settore.
61. Le norme vigenti in materia di condizioni di trasporto e responsabilità evidenziano come il graduale raggiungimento di un certo consenso su caratteristiche qualitative di base possa aprire la strada a progressi futuri. Una migliore qualità dei sistemi di trasporto potrebbe inoltre essere raggiunta premiando l'introduzione di iniziative innovative da parte degli operatori o dei responsabili della pianificazione in base a criteri ben precisi.
62. Le modalità pratiche per migliorare la diffusione di informazioni e il raggiungimento di un consenso sugli obiettivi da perseguire saranno esaminate in occasione del "Forum della Rete dei cittadini", che la Commissione prevede di organizzare nel 1996 nel quadro del processo di consultazione. Il Forum consentirà ai diretti interessati - compresi gli stessi utenti - e agli enti pubblici responsabili del trasporto di viaggiatori di individuare le modalità più appropriate per scambiarsi le conoscenze e comunicare le esigenze degli utenti ai responsabili delle decisioni in materia di sistemi di trasporto. I passi successivi saranno decisi in base ai risultati del Forum.

CAPITOLO II: ADEGUAMENTO DELLE PRIORITÀ DI R&S ALLE ESIGENZE DEGLI UTENTI

63. Il Quarto programma quadro comunitario nel settore della ricerca, dello sviluppo tecnologico e della dimostrazione prevede un programma specifico per i trasporti. Nel periodo 1995-1998 circa 240 Mio di ECU saranno destinati alla ricerca finalizzata al miglioramento delle reti di trasporto. Un apposito programma orizzontale di ricerca si occuperà delle strategie atte a promuovere la mobilità sostenibile. La ricerca nel campo del trasporto urbano si tradurrà in una serie di iniziative di ricerca e dimostrazione nelle seguenti direzioni: gestione dei trasporti, promozione di modi di trasporto più appropriati e sistemi di tariffazione e finanziamento.

Programmi di ricerca esistenti

64. La Commissione si è dimostrata particolarmente attiva nell'applicazione delle tecnologie dell'informazione e delle telecomunicazioni - la telematica applicata ai trasporti (finanziando in particolare i programmi DRIVE I e ATT). In oltre 50 città sono attualmente in corso progetti pilota. Il programma è concentrato su sette aree di interesse operativo in particolare, sei delle quali hanno fornito un contributo significativo alle applicazioni ed alle tecnologie necessarie per potenziare i trasporti nelle città europee del futuro.

65. Nell'ambito del Quarto programma quadro, il programma specifico "Applicazioni telematiche" prevede uno stanziamento di 205 Mio di ECU per i trasporti e continuerà a sostenere la ricerca già avviata dai programmi precedenti. La rete POLIS, che raccoglie oltre 40 città e regioni interessate all'introduzione della telematica applicata ai trasporti per risolvere i problemi ambientali e di locomozione, è stata cofinanziata dalla Commissione. Questa iniziativa congiunta intende introdurre nuove tecnologie che contribuiscano a risolvere i problemi di mobilità urbana.

66. Il programma europeo COST Trasporti prevede studi coordinati su sistemi di propulsione, combustibili alternativi, consumo energetico, domanda di trasporto interregionale, autobus a pianale ribassato, trasporto urbano di merci e complementarità fra alta velocità ferroviaria e trasporto aereo. È attualmente all'esame una nuova iniziativa che analizza i vantaggi globali di trasporti pubblici accessibili.

67. I progressi compiuti sinora nell'offerta di servizi privi di barriere architettoniche hanno dimostrato l'esigenza di rendere accessibile l'intera catena di trasporto. Dall'adozione, in alcuni paesi, di autobus a pianale ribassato è nato il progetto di ricerca COST 322, nel cui ambito sarà condotta un'analisi costi/benefici di questo tipo di autobus allo scopo di individuare le caratteristiche o le specifiche del veicolo e delle relative fermate, soprattutto in considerazione delle esigenze di persone con mobilità ridotta. Al progetto hanno partecipato Finlandia, Francia, Germania, Paesi Bassi, Spagna, Svezia, Svizzera, Regno Unito e Ungheria, che grazie a tale iniziativa hanno conquistato un posto di preminenza a livello mondiale nella costruzione e nell'uso di autobus a pianale ribassato.

68. Sulla scia del successo riportato dal progetto COST sugli autobus a pianale ribassato è stato avviato il nuovo progetto COST 335 sull'accessibilità dei sistemi ferroviari per le persone con mobilità ridotta. Il progetto intende fornire un compendio delle migliori iniziative adottate per venire incontro alle esigenze degli anziani e dei disabili in tutte le fasi dello

spostamento in treno e, eventualmente, raccomandare le modalità di progettazione più appropriate. Esso avrà ricadute positive per chiunque viaggi in treno munito di bagaglio; l'attuazione delle sue raccomandazioni dovrebbe agevolare sensibilmente l'accesso ai sistemi ferroviari. Entrambe le iniziative COST 322 e COST 335 evidenziano l'importanza di disporre di personale dotato di formazione e qualifiche adeguate.

Task Force per la ricerca

69. Nei primi mesi del 1995 sono state istituite alcune Task Force per la R&S incaricate di coordinare le attività condotte in questo campo dalla Commissione, dagli Stati membri e dalle industrie allo scopo di ottimizzare l'impatto della ricerca sulla competitività dell'industria europea e di rendere gli aiuti alla R&S maggiormente trasparenti agli occhi dei cittadini europei. Da tale iniziativa nasceranno progetti comuni di interesse industriale che rispettino al tempo stesso le priorità stabilite dalla Politica comune dei trasporti. Le Task Force che rivestono un interesse per la Rete dei cittadini sono denominate "L'auto del futuro", "Treni e sistemi ferroviari del futuro" e "Trasporto intermodale".
70. La Task Force "Trasporto intermodale" raccoglie utenti, operatori ed erogatori di servizi di trasporto, enti e fornitori di infrastrutture. Il suo obiettivo è contribuire allo sviluppo di tecnologie, sistemi, strategie e concetti innovativi che migliorino la gestione del trasporto intermodale di viaggiatori e merci. La Task Force si occuperà in particolare di stazioni, porti, aeroporti e interporti, dove le merci o i viaggiatori cambiano mezzo di locomozione e di altri aspetti del sistema intermodale, quali le tecnologie di trasferimento e gli strumenti telematici.
71. Il lavoro della Task Force sarà svolto per mezzo di un programma d'azione che individuerà tutte le esigenze, le priorità e le iniziative da intraprendere a livello europeo, dalle attività di RST, omologazione e dimostrazione, fino all'immissione sul mercato di una nuova generazione di strutture e punti di interscambio. Il programma d'azione definirà inoltre gli obiettivi - in termini di prestazioni, tutela ambientale ed efficienza - di una serie di progetti e il calendario delle iniziative, provvedendo inoltre ad organizzare dimostrazioni delle migliori tecnologie e strategie disponibili. Saranno analizzati gli ostacoli tecnologici propri di un singolo modo di trasporto e le questioni organizzative allo scopo di garantire l'interconnessione e l'interoperabilità.

Sostegno alle prime applicazioni su vasta scala

72. Le prime applicazioni dei risultati della ricerca possono scontrarsi con ostacoli di natura organizzativa, istituzionale e finanziaria. La Commissione esaminerà pertanto come meglio colmare il divario fra le attività di ricerca e sviluppo e le applicazioni pratiche sul mercato. In alcuni settori, la partecipazione comunitaria alla progettazione, alla realizzazione e ai rischi finanziari può contribuire a creare una "massa critica" per nuovi concetti, promuovendo ad esempio l'intermodalità mediante sistemi di bigliettazione comune in un contesto transfrontaliero.

Diffusione, normalizzazione e regolamentazione tecnica

73. Le attività di ricerca e le esperienze maturate con le prime applicazioni forniranno una solida base per l'uso ottimale delle nuove tecnologie e di altri metodi volti a perfezionare

il sistema di trasporto. L'opera di ricerca dovrà individuare le "iniziative positive" e gli "standard richiesti" e inoltre guidare lo sviluppo futuro del quadro normativo, ivi comprese la normalizzazione e regolamentazione tecnica. Implicazioni di natura normativa dovranno pertanto figurare quale tematica orizzontale in tutte le attività di RST. Oltre a ispirare il processo normativo a livello europeo, i risultati della ricerca dovranno essere messi a disposizione di tutti coloro che partecipano all'elaborazione delle politiche di trasporto (ivi inclusi Stati membri, organizzazioni internazionali, istituti di ricerca e industrie). I risultati dovranno inoltre essere presentati in una forma comprensibile al grande pubblico. La Commissione sta attualmente elaborando una politica generale di diffusione da poter applicare a tutte le iniziative specifiche del Quarto programma quadro di RST.

CAPITOLO III: COME RENDERE EFFICACI GLI STRUMENTI COMUNITARI

74. Sono numerosi gli strumenti previsti dalle politiche comunitarie ad avere ripercussioni sui sistemi di trasporto pubblico di viaggiatori ed è opportuno pertanto garantire che, ove possibile, essi ne incoraggino il potenziamento e l'uso.

Le reti transeuropee di trasporti e la "Rete dei cittadini"

75. Fra le priorità dell'Unione europea si colloca la realizzazione delle reti transeuropee (TEN) di trasporti "per consentire ai cittadini dell'Unione ... di beneficiare pienamente dei vantaggi derivanti dall'instaurazione di uno spazio senza frontiere interne" e per "favorire l'interconnessione e l'interoperabilità delle reti nazionali, nonché l'accesso a tali reti. Essa tiene conto in particolare della necessità di collegare alle regioni centrali della Comunità le regioni insulari, prive di sbocchi al mare e periferiche" (art. 129 B, parr. 1 e 2 del trattato sull'Unione europea). Gli orientamenti da adottare per lo sviluppo delle reti sono attualmente all'esame del Consiglio dei Ministri e del Parlamento europeo¹⁸.

L'interconnessione dei trasporti pubblici a breve e lunga distanza

76. In una prima fase, la realizzazione delle reti transeuropee si è concentrata sui progetti infrastrutturali a lunga distanza (transfrontalieri). Per massimizzare tuttavia i vantaggi derivanti ai singoli cittadini da tali reti, occorre perfezionare l'interfaccia fra i sistemi a lunga distanza e le reti regionali e urbane.
77. Uno degli obiettivi comunitari è favorire la creazione di "trasporti collettivi personalizzati", un sistema cioè che soddisfi le esigenze del singolo viaggiatore nel quadro di un sistema integrato di trasporto collettivo. Esiste la possibilità di aumentare il grado d'interconnessione fra i modi di trasporto mediante un'adeguata progettazione dei punti di interscambio (stazioni e aeroporti) e la creazione di sistemi integrati di informazione e bigliettazione lungo l'intero percorso.
78. Per garantire la riuscita della "Rete dei cittadini" occorre necessariamente tener conto delle esigenze del traffico locale nei progetti di infrastrutture delle reti transeuropee. Per quanto riguarda le reti ferroviarie, occorre procedere ad un'ulteriore integrazione fra alta velocità ferroviaria, strutture aeroportuali e trasporto urbano. La progettazione delle reti transeuropee dovrebbe tener conto dell'esigenza di promuovere il trasporto pubblico. Maggiore attenzione verrebbe di conseguenza dedicata agli interscambi fra sistemi, alle reti integrate di informazione e ad altre azioni, allo scopo di favorire il trasporto pubblico rispetto all'auto privata.
79. Garantire un'interfaccia ottimale fra traffico locale e traffico a lunga distanza sarà essenziale per una piena applicazione delle nuove disposizioni previste dal Trattato in materia di reti transeuropee. La Commissione cercherà pertanto di promuovere i progetti atti a potenziare il livello di interconnessione fra collegamenti transeuropei e sistemi di trasporto a livello

18 COM(94)106 dell'aprile 1994, attualmente in fase di seconda lettura da parte del Parlamento europeo.

nazionale, regionale e locale al momento di mettere in pratica gli orientamenti in materia di reti transeuropee. Tutti i progetti di trasporto di viaggiatori per cui viene avanzata richiesta di finanziamento nel contesto delle reti transeuropee dovranno pertanto essere valutati in quest'ottica e i risultati influiranno sull'erogazione dei finanziamenti. La Commissione terrà sotto costante osservazione la materia ed esaminerà l'eventualità di sviluppare ulteriormente tale impostazione.

La politica regionale

80. I Fondi strutturali dell'Unione europea e il Fondo di coesione forniscono ingenti aiuti alle infrastrutture e alla gestione dei trasporti nelle regioni e negli Stati membri che possono beneficiare di tali aiuti. Il Fondo di coesione destinerà in particolare oltre 8 Mrd di ECU (circa il 50% dei suoi stanziamenti complessivi) nel periodo 1993-1999 alle infrastrutture di trasporto; in tale ammontare sono compresi aiuti a numerosi progetti prioritari previsti nell'ambito delle reti transeuropee, allo sviluppo del sistema ferroviario, al potenziamento delle strutture portuali, nonché ai sistemi di gestione del traffico nei quattro paesi interessati, e più precisamente Grecia, Irlanda, Spagna e Portogallo. Il FESR, inoltre, prevede aiuti di notevole entità alle infrastrutture di trasporto (strade, ferrovie, porti e aeroporti) nel contesto dei quadri comunitari di sostegno per l'obiettivo 1 al fine di un potenziamento strutturale a livello non solo nazionale, ma anche regionale e locale, mediante i relativi programmi operativi. Oltre alle attività dei quadri comunitari di sostegno e del Fondo di coesione che cofinanziano sostanzialmente i programmi di sviluppo degli Stati membri, numerose iniziative comunitarie, quali INTERREG e URBAN, contribuiscono a risolvere i problemi di trasporto nel contesto della cooperazione transfrontaliera e ad affrontare specifici squilibri urbani.
81. In questo contesto, la Commissione, in collaborazione con gli Stati membri, contribuisce al miglioramento dei sistemi di trasporto pubblico. I finanziamenti disponibili sono destinati essenzialmente alle opere pubbliche infrastrutturali che offrono ai cittadini mezzi di trasporto più efficienti, rendendo più accessibili le regioni periferiche, e contribuiscono a risolvere i problemi - a volte gravi - di congestione del traffico e di depauperamento ambientale nelle regioni che possono beneficiare dei finanziamenti.
82. Le politiche regionali e il Fondo di coesione interagiscono con le reti transeuropee soprattutto a livello di pianificazione. Il contributo della politica di coesione al settore dei trasporti pubblici resta comunque rilevante: è attualmente all'esame lo sviluppo di sistemi di compartecipazione fra enti pubblici e privati al fine di massimizzare i vantaggi per gli utenti dei mezzi pubblici.
83. Il cammino verso una "**Rete dei cittadini**" integrata dovrebbe contribuire ad un'integrazione avanzata dei sistemi, mentre le strategie intermodali dovrebbero, da parte loro, favorire la realizzazione di nuove infrastrutture di trasporto. Fermo restando il rispetto del quadro normativo vigente e dei criteri di ammissibilità previsti dalla politica di coesione, la Comunità dovrebbe cofinanziare in prevalenza progetti che favoriscano l'intermodalità.

Gli strumenti della politica energetica

84. Un miglioramento dei sistemi di trasporto pubblico di viaggiatori contribuirà a ridimensionare il consumo energetico. Un più corretto uso dell'energia può inoltre ridurre

i costi del trasporto pubblico. Il programma THERMIE si è occupato in particolare di iniziative atte ad incrementare l'efficienza complessiva dei sistemi di trasporto collettivi, ha promosso il ricorso a fonti energetiche nuove e più pulite, la propulsione ibrida, ed ha dimostrato la loro applicazione in condizioni di mercato reali. Altri programmi comunitari hanno favorito l'uso di fonti energetiche alternative quale il gas naturale compresso come carburante per autobus.

85. Il programma SAVE intende incrementare l'efficienza energetica nell'Unione europea. Nel periodo 1991-1995, sono stati finanziati 31 progetti pilota che accrescono l'efficienza energetica del trasporto merci e viaggiatori soprattutto nelle aree urbane. Il nuovo programma SAVE II prevede iniziative per la gestione energetica nelle regioni e nelle città e contribuirà all'istituzione di apposite agenzie per l'energia. Le agenzie locali mirano, fra l'altro, a migliorare i sistemi di trasporto pubblico in modo da ridurre il consumo energetico e le emissioni di CO₂, nonché incrementare la qualità della vita nei centri urbani.

La telematica

86. Le nuove tecnologie delle telecomunicazioni e dell'informazione (nel contesto della rete transeuropea) possono contribuire sensibilmente ad un miglioramento del trasporto pubblico e individuale. I servizi di informazione e gestione del traffico sono in grado di offrire strumenti decisionali essenziali in quanto rendono disponibili informazioni di qualità elevata attinte da basi di dati di facile accesso. La ricerca ha già individuato numerose possibilità applicative. I progetti incentrati sull'omologazione e dimostrazione su vasta scala dei sistemi telematici di trasporto già esistenti continueranno nell'ambito del Quarto programma quadro. Importanti contributi finanziari si rendono ora disponibili nel contesto delle reti transeuropee dei trasporti. (Esistono già orientamenti per coordinare l'applicazione degli strumenti telematici).
87. Nel caso del trasporto pubblico di viaggiatori, la telematica consente all'operatore di tenere sotto controllo costante la situazione del traffico in termini di congestione della rete, percentuale di uso dei mezzi e tempi di attesa minimi per gli utenti. Tale controllo può anche servire a garantire condizioni di sicurezza. È in fase di messa a punto il sistema globale di navigazione via satellite (GNSS) che consentirà di stabilire la posizione di tram, autobus e treni. I sistemi appena descritti forniranno informazioni al conducente di auto private e dovrebbero risultare utili per la gestione del traffico in generale. Il conseguente calo della congestione dovrebbe servire a ridurre sensibilmente i tempi di percorrenza del trasporto pubblico.

La Società dell'informazione

88. Come già evidenziato nel programma d'azione della Commissione "L'Europa verso la società dell'informazione", l'elaborazione di un quadro normativo per tematiche quali la normalizzazione, l'interoperabilità, la tariffazione e la sicurezza dei dati è essenziale al fine di promuovere le applicazioni telematiche. I progressi compiuti in questo campo contribuiranno ad un uso efficiente della telematica nel settore dei trasporti.

CAPITOLO IV: AGGIORNAMENTO DEL QUADRO NORMATIVO

Generalità

89. Le iniziative comunitarie che si occupano in via diretta dell'accesso alla fornitura di servizi di trasporto pubblico si sono concentrate sulla liberalizzazione dei servizi a lunga distanza, quale ad esempio il trasporto aereo o per mezzo di autobus¹⁹. La liberalizzazione sta producendo risultati incoraggianti: è aumentata l'offerta di servizi aerei e di linee di autobus e sono state ampliate le reti. Il clima competitivo favorisce la scelta e l'offerta di servizi economicamente vantaggiosi per gli utenti. La Commissione presenterà proposte atte a sviluppare ulteriormente la normativa vigente, in particolare per quanto riguarda la prestazione di servizi di trasporto non regolari per mezzo di autobus e l'accesso di vettori non residenti a tali servizi. L'estensione del libero accesso a tutti i servizi pubblici di trasporto di viaggiatori avrebbe conseguenze di vasta portata sulla globale capacità di attrazione dei sistemi di trasporto. Occorre pertanto garantire l'esistenza di alternative che assicurino il perseguimento di obiettivi di più ampio respiro al momento di ampliare il quadro normativo, tenendo conto delle diverse strategie adottate a livello nazionale per affrontare questa tematica fondamentale. Meriterebbe, in particolare, un ulteriore esame la nozione di oneri di servizio pubblico: in teoria, il trasporto pubblico dovrebbe essere accessibile - in termini non soltanto architettonici, ma anche economici - e fruibile da tutti i cittadini. Benché al perseguimento di tale obiettivo si possano frapporre considerazioni di natura tecnica e finanziaria, la Commissione resta tuttavia convinta della sua importanza e della necessità di sottoporlo ad un esame appropriato, soprattutto nel contesto di un ulteriore ampliamento del quadro normativo.

I criteri di aggiornamento del quadro normativo

90. È opportuno individuare un quadro normativo che garantisca l'adempimento dei requisiti in materia di pianificazione dei trasporti, quali l'integrazione dei sistemi e l'istituzione di incentivi che favoriscano la prestazione di servizi efficienti. In primo luogo occorre definire gli obiettivi fondamentali in modo tale che siano compatibili con la lista degli standard qualitativi definita per la "Rete dei cittadini". Più precisamente, tali obiettivi saranno i seguenti:
- incoraggiare il ricorso ai mezzi pubblici,
 - favorire l'integrazione dei sistemi e l'adempimento dei requisiti di servizio pubblico;
 - definire incentivi per i prestatori di servizi e i responsabili della pianificazione allo scopo di incrementare l'accessibilità, l'efficienza, la qualità e la facilità d'uso dei sistemi di trasporto pubblico;
 - promuovere le condizioni finanziarie necessarie per rendere i servizi di trasporto pubblico più interessanti per gli investitori pubblici e privati;
 - garantire requisiti minimi in termini di qualificazione del personale, assicurando così un grado elevato di affidabilità e sicurezza;
 - tutelare la flessibilità per quanto riguarda le specifiche priorità nazionali, regionali

19 Cfr. regolamenti (CEE) nn. 2407/92, 2408/92 e 2409/92 del Consiglio, GUL 240 del 24.8.1992, regolamento (CEE) n. 684/92 del Consiglio, GUL 74 del 20.3.1992, regolamento (CEE) n. 2454/92 del Consiglio, GUL 251 del 29.8.1992.

e locali, nonché le caratteristiche proprie dei singoli ordinamenti giuridici nazionali.

La normativa comunitaria nel cui campo d'applicazione rientrano i trasporti pubblici dovrà essere adeguata affinché i sistemi di trasporto pubblico soddisfino tali criteri.

Le strutture di mercato

91. Nel settore dei servizi di viaggiatori urbani e regionali, la pianificazione, la proprietà e la gestione dei sistemi di trasporto pubblico sono spesso statali, rendendo così possibile la diretta applicazione di misure atte a perseguire gli obiettivi previsti dalla politica dei trasporti. Tale struttura, però, si associa di frequente a una mancanza di incentivi gestionali che possano venire incontro alle esigenze degli utenti, migliorare la qualità e la redditività dei servizi, e non riesce di conseguenza a soddisfare alcuni dei criteri qualitativi precedentemente evidenziati.
92. All'estremo opposto, la completa liberalizzazione dell'accesso ai servizi pubblici ha prodotto una maggiore redditività, benché sia spesso venuta meno la possibilità di attuare un'integrazione dei sistemi. Di conseguenza, la liberalizzazione dei trasporti pubblici non ha arrestato il suo declino.
93. Nel tentativo di raggiungere un maggior equilibrio fra l'esigenza di soddisfare i requisiti di servizio pubblico e la necessità di istituire incentivi per incrementare la qualità e ridurre i costi, numerosi enti pubblici sembrano aver raggiunto risultati soddisfacenti con il cosiddetto sistema della concessione mediante appalto pubblico²⁰. Questo sistema, che consente di affidare i servizi di trasporto pubblico di viaggiatori per una durata limitata mediante una gara pubblica di appalto, invece di ricorrere all'attribuzione ad personam, crea un clima competitivo senza compromettere il perseguimento degli obiettivi della politica dei trasporti e consente di attrarre capitali privati senza mettere a repentaglio i sistemi esistenti. La Commissione analizzerà la possibilità di promuovere l'applicazione di questo metodo per garantire la prestazione di servizi urbani e regionali.

La disciplina degli appalti pubblici

94. Di fronte al ricorso sempre più frequente al sistema della concessione mediante appalto pubblico, è opportuno esaminarne le ripercussioni sulla normativa comunitaria in materia di appalti pubblici. Le disposizioni attualmente vigenti disciplinano tre settori in particolare, le forniture, i lavori e i servizi²¹. Le aziende e le imprese pubbliche che gestiscono le reti offrendo al pubblico servizi di trasporto per ferrovia, sistemi automatizzati, tramvie, filobus, autobus o funicolari in base a diritti speciali o di esclusiva concessi da un ente competente di uno Stato membro rientrano nel campo d'applicazione di una specifica direttiva settoriale, la 93/38/CEE, che lascia di fatto libera scelta sulle procedure di aggiudicazione degli appalti, le quali possono dunque essere aperte, ristrette o negoziate.
95. Tuttavia, né l'attribuzione di concessioni relative a servizi di trasporto pubblico di viaggiatori, né i diritti speciali o di esclusiva in materia di gestione delle reti che offrono

20 Cfr. descrizioni degli studi di casi innovativi forniti all'allegato A.

21 Cfr. direttive 93/36/CEE (forniture), 93/37/CEE (lavori) e 92/50/CEE (servizi) del Consiglio.

al pubblico un servizio di trasporto sono contemplati dalle direttive citate al punto 94. Vi è dunque modo di:

- migliorare la qualità e la redditività dei trasporti pubblici applicando in maniera più sistematica il metodo della concessione mediante appalto pubblico;
- promuovere le operazioni gestite in compartecipazione tra enti pubblici e privati in un settore d'attività caratterizzato da un elevato fabbisogno di investimenti;
- favorire soluzioni integrate delle problematiche dei trasporti ricorrendo ad appalti pubblici.

96. Tali obiettivi sarebbero più facilmente perseguibili se il sistema della concessione mediante appalto pubblico fosse applicato su scala europea secondo procedure trasparenti. Occorre tuttavia agire in modo tale da favorire gli obiettivi fissati dalla politica dei trasporti, ivi inclusa l'esigenza di realizzare sistemi integrati. I criteri adottati per individuare l'offerta economicamente più vantaggiosa devono essere tali da salvaguardare i requisiti qualitativi. Occorre di conseguenza introdurre una specifica che favorisca l'inserimento di precisi criteri qualitativi, come le caratteristiche di accessibilità del materiale rotabile, l'integrazione delle attività, le condizioni di sicurezza e le qualifiche minime del personale. Occorre inoltre garantire la possibilità di adeguare, nel quadro di una determinata concessione, le reti esistenti alle esigenze di mercato senza l'obbligo di appaltare le opere di modifica.
97. È opportuno che le specifiche allegate al bando di gara mirino ad aumentare l'utenza, incrementando la redditività e la qualità delle attività. Dovrebbero pertanto essere gli operatori, più che le amministrazioni aggiudicatrici, a beneficiare di costi di gestione inferiori e di redditi superiori alle previsioni. L'attuazione di questa strategia è resa più agevole dall'introduzione di nuove tecnologie in materia di bigliettazione (le tessere intelligenti) che consentono una esatta ripartizione dei ricavi fra i diversi operatori.
98. Il sistema dovrebbe infine promuovere gli investimenti, da parte di privati, nei componenti fisici necessari al funzionamento dei sistemi di trasporto (ad esempio, stazioni, terminal e materiale rotabile). Un'attenzione particolare meritano le procedure da adottare qualora siano dati in appalto sistemi integrati, comprensivi di lavori, forniture e servizi, nel quadro di operazioni gestite in compartecipazione da enti pubblici e privati.

I requisiti di servizio pubblico

99. È opinione comune che nel settore dei trasporti le forze di mercato da sole non riescano sempre e comunque a garantire servizi di trasporto che per livello, estensione e qualità consentano di perseguire gli obiettivi essenziali delle diverse politiche economiche, sociali e regionali. Ciò si riscontra particolarmente nel campo dei servizi pubblici urbani e regionali. Gli enti pubblici pertanto devono poter intervenire per garantire che siano soddisfatti i requisiti di servizio pubblico, indipendentemente dalla titolarità della gestione.
100. I regolamenti nn. 1191/69 e 1893/91 definiscono il significato della nozione di pubblico servizio di cui all'articolo 77 del Trattato. Essi operano una distinzione fra servizi di trasporto di superficie a lunga distanza per i quali viene abolito l'obbligo di soddisfare i requisiti di servizio pubblico in quanto oneri di servizio pubblico previsti dalla legge, e i servizi di viaggiatori urbani/regionali per i quali gli enti pubblici possono continuare ad imporre tali oneri nei confronti delle imprese di trasporto pubblico se scelgono di derogare

dalla norma generale in materia di appalto. In apparenza, la possibilità di imporre oneri di servizio pubblico costituisce il modo migliore di garantire il rispetto dei requisiti di servizio pubblico prestabiliti. L'esperienza, invece, ha dimostrato che, se si tenta di regolamentare i servizi di trasporto pubblico imponendo alle imprese oneri senza una compensazione finanziaria strettamente correlata, si producono gravi effetti collaterali in quanto vengono a mancare incentivi finanziari e gestionali che favoriscano un miglioramento ed una maggiore efficienza dei servizi. La Commissione intende pertanto rivedere il campo di applicazione di tale deroga generale per garantire che persegua i propri obiettivi specifici con efficacia rinnovata.

La "Rete dei cittadini" e i servizi di trasporto di viaggiatori per ferrovia

101. I principi in materia di prestazione di servizi ferroviari formulati dalla direttiva 91/440/CEE del Consiglio sono: garanzia dell'autonomia di gestione dai governi, separazione dei servizi ferroviari dalla fornitura di infrastrutture, miglioramento della posizione finanziaria delle aziende ferroviarie e libero accesso alle infrastrutture ferroviarie. La recente comunicazione della Commissione sull'applicazione della direttiva 91/440/CEE contiene proposte per un potenziamento del sistema, ivi inclusa l'ulteriore liberalizzazione dell'accesso alla prestazione di servizi ferroviari transfrontalieri. Tuttavia, i requisiti previsti per il trasporto ferroviario interregionale e urbano (anche all'interno dei grandi agglomerati) differiscono sensibilmente e richiedono una valutazione separata che tenga conto delle esigenze di una pianificazione integrata del traffico (ad esempio, coordinamento con altri modi di trasporto) e dei requisiti di servizio pubblico.
102. Alcuni Stati membri, come Francia e Germania, hanno avviato l'elaborazione di un quadro normativo specifico per questo ramo del trasporto ferroviario. Da parte tedesca, ad esempio, è stato deciso di trasferire la competenza normativa in materia di servizi ferroviari regionali per il trasporto di viaggiatori dalle amministrazioni centrali ai governi regionali ("Regionalisierung"). Tale decisione è stata accompagnata da un'importante riorganizzazione finanziaria²².
103. Questa innovazione può costituire un modo più appropriato per riconciliare i servizi ferroviari con le esigenze locali/regionali, come ad esempio una pianificazione integrata del trasporto multimodale e una migliore comunicazione con i viaggiatori. Crea inoltre le condizioni per mettere a punto la liberalizzazione dell'accesso ai servizi di trasporto pendolare e regionale per ferrovia nel rispetto delle esigenze a livello urbano e regionale. Potrebbe in questo caso trattarsi di un'importante garanzia contro eventuali strategie indiscriminate, propense a favorire le grandi vie di comunicazione a scapito delle esigenze del trasporto regionale. La Commissione seguirà da vicino l'evoluzione di questi aspetti ed esaminerà l'opportunità di avviare azioni specifiche atte a promuovere l'accesso ai servizi regionali per ferrovia.

22 Cfr. allegato A.

CAPITOLO V: MIGLIORAMENTO DEI LIVELLI QUALITATIVI

104. Il presente documento ha già evidenziato la funzione svolta dalla Comunità nel finanziare le attività di ricerca e favorire il miglioramento dei livelli qualitativi mediante la diffusione di iniziative positive. La Comunità svolge un ruolo ben preciso anche riguardo al quadro normativo che disciplina tali caratteristiche.

Una problematica particolare: il trasporto di persone con mobilità ridotta

105. Su tutto il territorio dell'Unione europea, sono ben 80 milioni le persone affette da una qualche forma di disabilità motoria che ostacola il loro accesso ai sistemi di trasporto pubblico. L'obiettivo a lungo termine della Commissione e delle associazioni che raccolgono gli enti e gli operatori del settore dei trasporti è garantire trasporti accessibili a tutti.
106. I risultati del progetto europeo COST sull'accessibilità dei sistemi ferroviari pesanti (cfr. punto 68), uniti agli orientamenti CEMT/UIC per un migliore accesso ai treni, costituiranno il fondamento di una direttiva del Consiglio sul ravvicinamento delle normative degli Stati membri in materia di ferrovie. (Questo è quanto annunciato nel programma d'azione della Commissione sui trasporti accessibili). Sono previste altre proposte di direttive del Consiglio riguardanti le specifiche di costruzione degli autobus (cfr. sotto), che terranno conto delle conclusioni dell'azione COST 322 sugli autobus a pianale ribassato e sull'accessibilità degli aeroporti e dei collegamenti fra strutture aeroportuali e aeromobili (basata sul documento CEAC n. 30).

Le norme per le attrezzature di trasporto

107. La possibilità di migliorare la qualità, la sicurezza e l'efficienza dei trasporti pubblici è in parte disciplinata dal quadro normativo in materia di attrezzature di trasporto. Le norme concernenti l'armonizzazione tecnica delle attrezzature e le caratteristiche ambientali rivestono particolare importanza.
108. Per quanto concerne l'armonizzazione tecnica, la Commissione ha attualmente in preparazione una direttiva sulle norme di costruzione degli autobus. Nel quadro dell'attività legislativa relativa all'omologazione globale del veicolo, l'obiettivo sarà di elaborare disposizioni tecniche uniformi per gli autobus applicabili in tutto il territorio dell'Unione europea, eliminando le differenze esistenti tra le varie specifiche tecniche attualmente in vigore a livello nazionale. Aumenteranno così le economie di scala, con probabile calo dei prezzi.
109. La direttiva tratterà gli aspetti della progettazione degli autobus che influiscono in via diretta sulla sicurezza e sull'accesso e prescriverà le necessarie specifiche tecniche. Non tenterà di definire caratteristiche che è più opportuno lasciare agli operatori e terrà conto delle preferenze locali e regionali, limitandosi pertanto a stabilire i requisiti minimi, quali il numero di porte e di uscite d'emergenza, l'ampiezza dei sedili e le dimensioni dello spazio fra i sedili, la larghezza e l'altezza del corridoio, la capacità totale di passeggeri e l'accesso al mezzo (compresa l'altezza dei gradini). La direttiva avrà un impatto diretto sugli obiettivi della "**Rete dei cittadini**", in quanto contribuirà a definire i tipi di autobus da adibire al trasporto di viaggiatori.

110. Il miglioramento dell'accessibilità del trasporto pubblico grazie ad autobus dotati di entrata o pianale ribassati influisce in via diretta sulla capacità di attrazione e sulla possibilità di uso del trasporto urbano da parte di tutti i viaggiatori. Verranno sostenuti e incentivati la progettazione di pianali ribassati e l'uso di minibus per una maggiore flessibilità del trasporto pubblico.

La normativa ambientale

111. La Commissione è dell'avviso che le problematiche ambientali connesse ai trasporti debbano essere affrontate mediante una strategia integrata che racchiude numerosi elementi: in primo luogo, interventi tecnici atti a migliorare le prestazioni in termini ambientali dei singoli veicoli dovrebbero costituire parte integrante della normativa in materia di omologazione CE dei veicoli; secondariamente, occorre migliorare l'efficienza dei modi di trasporto di minore impatto ambientale, quale la ferrovia, attraverso una migliore organizzazione dei mercati; in terzo luogo è opportuno imputare agli utenti il costo reale delle loro scelte in materia di trasporti; in quarto luogo, i programmi di ricerca e sviluppo dovrebbero mirare a rafforzare le caratteristiche che tutelano l'ambiente; in quinto luogo, infine, la normativa in materia ambientale dovrebbe precisare obiettivi e caratteristiche.
112. Il traffico influisce pesantemente sulla qualità dell'aria. La politica comunitaria in materia ambientale tenta di mantenere o migliorare la qualità dell'aria fissando valori limite e obiettivi, nonché garantendo una corretta informazione dei responsabili delle politiche e dei cittadini sui livelli dell'inquinamento atmosferico. La direttiva del Consiglio sull'inquinamento dell'aria provocato dall'ozono specifica le procedure per controllare i livelli di ozono e informare il pubblico in caso di superamento di determinati valori. La Commissione ha inoltre presentato un progetto di direttiva quadro sulla qualità dell'aria come primo passo verso una revisione dell'attuale normativa in materia. Il progetto di direttiva (attualmente all'esame del Consiglio e del Parlamento europeo) introduce obiettivi a medio termine per la qualità dell'aria, fissando valori limite e soglie di allerta per 14 sostanze inquinanti. I valori limite sono inferiori a quello attualmente consentito e diverranno obbligatori nell'arco di 10-15 anni. Nelle zone in cui i livelli di inquinamento atmosferico superano quello previsto attualmente, gli Stati membri, le regioni e le città elaboreranno programmi atti a raggiungere i livelli previsti attualmente e, successivamente, i limiti fissati a lungo termine. Vista la rilevanza degli scarichi dei veicoli sulle emissioni totali di inquinanti nell'atmosfera, i programmi di lotta all'inquinamento conterranno alcune iniziative in materia di trasporti. La scelta degli strumenti sarà tuttavia lasciata agli organi responsabili.

I carburanti e i veicoli

113. Numerose direttive comunitarie specificano i livelli delle emissioni di autobus e autocarri, di automobili a benzina e diesel e di veicoli commerciali leggeri. I valori limite introdotti recentemente dalla normativa comunitaria (alcuni dei quali devono ancora entrare in vigore) contribuiranno ad un sensibile ridimensionamento delle emissioni prodotte complessivamente dai mezzi di trasporto nei prossimi 10-15 anni. La Commissione sta inoltre adottando una nuova strategia articolata per elaborare proposte di nuove norme applicabili nel 2000, tenendo conto del rapporto costo/efficacia delle diverse misure, sia quelle di natura tecnica (riduzione delle emissioni, miglioramento qualitativo dei carburanti) che quelle di altra natura (ad es., potenziamento dei trasporti pubblici, restrizioni alla circolazione), nonché

proposte di effettuare regolarmente un controllo tecnico ed una manutenzione dei veicoli. Nel 1992 la Commissione ha avviato il programma europeo "Auto-oil" in cooperazione con le industrie automobilistiche e le compagnie petrolifere, allo scopo di costituire una base tecnica per la nuova normativa che sarà fondata su questa nuova strategia.

L'inquinamento acustico

114. La normativa che disciplinava in origine le emissioni sonore dei veicoli a motore (auto, autocarri e autobus) risale al 1970 (direttiva 70/157/CEE, modificata a più riprese). Nel periodo d'applicazione della normativa i valori limite per autobus e autocarri sono stati ridotti di oltre 10dB (A), mentre i valori relativi alle auto sono calati di 8dB (A). La prova prevista da tale direttiva per l'omologazione intende limitare le emissioni sonore prodotte in una situazione tipica di traffico urbano. Di fronte alla drastica diminuzione dei valori limite, si è fatto più evidente il rumore provocato dai pneumatici, che presto potrebbe rendere impossibile un ulteriore abbassamento di tali valori.

CONCLUSIONI

115. La Commissione europea intende porre le esigenze del cittadino al centro del processo decisionale in materia di trasporti. È in questo contesto che si vuole promuovere il trasporto pubblico di viaggiatori. Il presente Libro verde sulla Rete dei cittadini definisce le principali problematiche da affrontare, evidenzia le principali azioni da intraprendere ai fini di un miglioramento qualitativo del sistema ed individua il contributo dell'Unione europea alla realizzazione delle potenzialità offerte dai trasporti pubblici.
116. Le parti interessate, gli Stati membri dell'Unione europea e dello Spazio economico europeo, i paesi candidati all'adesione all'Unione europea, il Consiglio, il Parlamento europeo, il Comitato economico e sociale e il Comitato delle regioni sono invitati a presentare le loro osservazioni sul presente documento entro il

31 LUGLIO 1996
alla
Commissione europea
Direzione generale Trasporti
"Libro verde sulla Rete dei cittadini"
Rue de la Loi, 200
B-1049 Bruxelles

**ALLEGATO A: PRINCIPALI OPZIONI CONTEMPLATE DAL QUADRO
NORMATIVO PER LA PIANIFICAZIONE E LA GESTIONE DEI
SERVIZI DI TRASPORTO PUBBLICO DI VIAGGIATORI**

Principali opzioni contemplate dalla normativa per i sistemi di trasporto pubblico di viaggiatori

Caratteristiche principali	Responsabilità di pianificazione e gestione		Responsabilità finanziarie		Proprietà
	Reti	Attività operative	Attività operative	Investimenti	
I. Integrazione delle attività operative e della pianificazione dei trasporti pubblici (oneri di servizio pubblico)	Impresa di trasporti pubblici (in collaborazione con gli enti pubblici)	Impresa di trasporti pubblici	Impresa di trasporti pubblici (più sovvenzioni a copertura delle perdite)	Enti pubblici	Pubblica
II. Separazione fra attività operative e pianificazione dei trasporti pubblici mediante "contratti" (separazione giuridica)	Organismi di pianificazione dei trasporti pubblici ("capitolato d'oneri")	Impresa di trasporti	Impresa di trasporti (più sovvenzioni ex post o ex ante)	Misti	Pubblica, parapubblica o privata
III. Separazione fra attività operative e pianificazione dei trasporti pubblici mediante "contratti di appalto"	Organismi di pianificazione dei trasporti pubblici ("capitolato d'oneri")	Una o più imprese di trasporti ²³	Imprese di trasporti (più sovvenzioni ex ante) ²⁴	Imprese di trasporti (o miste)	Privata o parapubblica
IV. Liberalizzazione completa dell'accesso ai mercati ("deregulation")	Imprese di trasporti (più possibilità di intervento per servizi socialmente necessari)	Imprese di trasporti	Imprese di trasporti (più sovvenzioni per servizi specifici)	Imprese di trasporti	Privata

23 La gara d'appalto può riguardare interi sistemi o parti di essi.

24 Solitamente l'appalto viene aggiudicato all'offerente che chiede meno sovvenzioni per assicurare i servizi richiesti.

Appalto di servizi pubblici di viaggiatori
Studi di casi innovativi

Opzione A
Appalto di interi sistemi ("concessioni")
L'esempio francese

L'organizzazione del trasporto urbano in Francia (ad esclusione dell'Île-de-France) è affidata essenzialmente a due organismi:

- l'ente responsabile dell'organizzazione dei trasporti (un comune che opera singolarmente o in associazione con altri) che stabilisce la politica dei trasporti della regione;
- il gestore, che è l'azienda responsabile della prestazione del servizio pubblico.

Il rapporto fra ente organizzatore e azienda di trasporti è disciplinato da un contratto di gestione ("concessione") che specifica portata e qualità dei servizi, oneri di servizio pubblico, remunerazione del gestore e tariffe. Gli accordi di gestione conclusi in base a una procedura d'appalto sono limitati nel tempo. Il periodo di validità varia a seconda che il materiale rotabile sia di proprietà del gestore (durata maggiore) o del comune (durata minore). Nella maggioranza dei casi è il comune ad assumersi eventuali rischi d'impresa.

A livello nazionale, tre grandi aziende (VIA, Transcet e CGEA) coprono oltre l'80% del mercato francese dei trasporti urbani. Sono previste disposizioni speciali per gli investimenti da effettuare nel periodo di validità del contratto.

Opzione B
Appalto graduale di importanti segmenti di mercato
L'esempio svedese

Ciascuna delle 24 contee della Svezia dispone di un ente preposto al trasporto di viaggiatori, responsabile dell'appalto dei servizi di trasporto pubblico. Da quando la normativa in materia è stata modificata nel 1989, tali enti sono proprietari delle concessioni in materia di trasporti. Possono scegliere di stipulare un nuovo contratto con gli operatori tradizionali (contratto senza appalto) o di lanciare una gara pubblica d'appalto in base a specifiche che fissano preventivamente percorsi, orari e tariffe dei servizi.

L'esempio svedese rappresenta una novità soprattutto in termini di gradualità della procedura di appalto e di specificità dei requisiti qualitativi, che stabiliscono l'età massima e media del parco macchine, il numero di posti a sedere, la frequenza delle operazioni di lavaggio e pulizia, ecc. Manca tuttavia di incentivi atti a incoraggiare l'uso dei mezzi pubblici, in quanto è l'ente ad assumersi il rischio d'impresa. Ha comunque prodotto notevoli risparmi in termini di costi (fino al 45%) e un incremento qualitativo del funzionamento del servizio pubblico.

Alcune città, come ad esempio Göteborg, hanno sfruttato la flessibilità della legislazione svedese per appaltare non l'intero mercato dei servizi, ma solo alcune sue parti rilevanti, e di preferenza a operatori diversi. Questa strategia crea un clima competitivo fra le diverse aziende, pur senza compromettere eccessivamente la necessità di una pianificazione integrata dei trasporti.

Opzione C

Appalto di segmenti limitati (singole linee) dei sistemi di trasporto L'esempio della London Bus Transport, l'azienda londinese per i servizi di autobus

La legge sui trasporti varata in Gran Bretagna nel 1985 liberalizzava i servizi di autobus in tutto il paese, con l'unica eccezione di Londra per la quale era previsto l'appalto dei servizi.

A Londra, nel 1985, la London Transport (LT) copriva la quasi totalità dei percorsi serviti da autobus (ad esclusione del 2%). A seguito di una stima della capacità da parte di operatori indipendenti di soddisfare la domanda di servizi, veniva dato in appalto un primo lotto di 13 linee.

Contemporaneamente, la gestione dei servizi di autobus della LT subiva un processo di riorganizzazione in cui la London Buses Ltd diventava una holding con undici affiliate che coprivano parti distinte della città. Queste acquisivano poi sempre nuove responsabilità gestionali fino a raggiungere gradatamente l'indipendenza operativa, culminata con la loro vendita. Di conseguenza, tutte le aziende che forniscono servizi di autobus a Londra sono ora di proprietà privata.

All'inizio del 1994 metà della rete di trasporto con autobus risultava ormai appaltata secondo criteri di competitività e i contratti attribuiti erano pressoché equamente distribuiti fra società un tempo affiliate della LT e operatori indipendenti. Entro la fine del 1995, dovrebbe essere completato l'appalto di tutte le linee e la LT non sarà più responsabile della gestione dei servizi di autobus.

La LT mantiene il controllo della rete in quanto stabilisce tariffe e servizi allo scopo di amalgamare fattori commerciali e sociali, integrare e servire la rete ferroviaria e la metropolitana di Londra. Analogamente, la LT rimane responsabile delle infrastrutture, come le fermate dell'autobus e le attrezzature speciali, nonché del finanziamento di servizi specifici motivati da istanze sociali.

Finora, per i contratti di appalto dei servizi di autobus, è stato adottato il criterio del "costo lordo": l'operatore viene retribuito per aver fornito un servizio predeterminato, mentre il ricavato va alla LT. L'operatore risulta così tutelato dal rischio commerciale e si preoccupa essenzialmente dell'efficienza della gestione.

Dal 1984/85 al 1994/95 il nuovo sistema ha contribuito a ridurre i costi di rete del 27%, pur con un ampliamento della stessa del 20%. Le dimensioni dell'utenza sono rimaste sostanzialmente invariate.

Per il periodo 1995-2000, la LT intende passare a contratti a "costo netto", in cui l'operatore partecipa in via diretta alla prestazione commerciale e riceve il ricavato della vendita dei biglietti. La LT continuerà a fissare tariffe e servizi. L'operatore si assumerà il rischio o beneficerà dell'andamento della prestazione finanziaria.

Completa liberalizzazione dei servizi di autobus: l'esperienza britannica

Il sistema

Di fronte al continuo calo dell'utenza e all'aumento delle sovvenzioni, la legge sui trasporti del 1985 ha del tutto liberalizzato e privatizzato i servizi di autobus regionali e urbani in Gran Bretagna a partire dall'ottobre 1986.

Si tratta di un evento senza precedenti in Europa, in quanto consente una concorrenza diretta "on the road" e liberalizza le tariffe. Non esistono interventi di pianificazione dei servizi da parte di un organo centrale (se si eccettua l'appalto di alcuni servizi socialmente necessari). La tutela in termini di qualità si limita ai requisiti minimi di sicurezza.

Principali risultati

Il nuovo sistema è riuscito ad aumentare la redditività e a ridurre sensibilmente le sovvenzioni. Il risparmio medio in termini di costi si allinea sostanzialmente a quello raggiunto dal sistema di trasporti londinese a seguito dell'introduzione della procedura di appalto (25%-35%).

Nel corso dello stesso periodo, tuttavia, l'utenza media dei servizi di autobus è diminuita sensibilmente (- 27,4% dal 1985 al 1993/94), pur aumentando il numero di chilometri coperti da questi mezzi di trasporto (+ 24%). L'aumento si è verificato soprattutto sulle linee più utilizzate. Le tariffe sono aumentate in termini reali del 25% circa.

Di fronte alla scarsa integrazione dei sistemi di trasporto ottenibile in un regime di totale liberalizzazione, risulta più difficoltoso aumentare globalmente la capacità di attrazione dei sistemi di trasporto pubblico per mezzo di autobus. Inoltre, l'opera d'informazione destinata agli utenti diventa pressoché nulla a causa della concorrenza fra aziende di trasporto. La Confederazione del trasporto di viaggiatori chiede pertanto una modifica delle regole di concorrenza allo scopo di incrementare la capacità di pianificazione e coordinamento del sistema.

Regionalizzazione dei servizi ferroviari: l'esempio tedesco

Il 1° gennaio 1994 è entrata in vigore in Germania la legge federale che riorganizza i sistemi ferroviari. L'introduzione, il 1° gennaio 1996, del concetto di regionalizzazione ("Regionalisierung") segnerà un altro importante progresso in quanto comporterà il passaggio della competenza normativa in materia di servizi ferroviari regionali ai governi regionali ("Länder"). Questi potranno, con la promulgazione di leggi regionali, delegare a loro volta alcune responsabilità ai singoli comuni o a più comuni raggruppati in apposite associazioni ("Verkehrsverbände").

Dalla riscossione delle tasse (che saranno aumentate) sul carburante, i governi regionali e i comuni ricaveranno un gettito di notevole entità che consentirà di sovvenzionare i servizi ferroviari regionali solitamente in perdita; per il 1996 è prevista l'erogazione complessiva di 15 Mrd di DM circa. A partire dal 1997 sono previste sovvenzioni di analoga entità.

In base al principio della regionalizzazione, le autorità regionali si faranno carico, mediante leggi regionali, di definire volume e qualità di tutti i servizi di trasporto pubblico regionale e urbano, ivi inclusi i servizi ferroviari, e di appaltarli agli operatori. L'accesso delle infrastrutture ferroviarie a operatori "terzi", come stabilito dalla direttiva 91/440/CEE, che è stata nel frattempo recepita dalla normativa tedesca, consente di introdurre procedure di appalto dei servizi ferroviari regionali in condizioni di concorrenza. È tuttavia lasciata facoltà alle autorità responsabili dell'applicazione di utilizzare o meno questo strumento. Analogamente, il concetto di sovvenzione degli operatori deve ancora essere definito dalle stesse autorità (sovvenzioni *ex post* o *ex ante*).

Il principio della regionalizzazione introdotto dalla Germania stabilisce le premesse normative di un'integrazione avanzata dei sistemi. È prevedibile che in Germania troverà diffusione un sistema di bigliettazione integrato che coprirà estese aree geografiche e modi di trasporto diversi.

**ALLEGATO B: MANUALE DEGLI STRUMENTI COMUNITARI RILEVANTI PER
IL TRASPORTO DI VIAGGIATORI**

Manuale degli strumenti comunitari rilevanti per il trasporto pubblico di viaggiatori

Strumenti giuridici	Materia	Modo di trasporto	Principali caratteristiche/ obiettivi	Pubblicazione su GU
Regolamento (CEE) n.1191/69 del Consiglio modificato dal regolamento 1893/91	Servizio pubblico	Tutti i modi di trasporto di superficie	Definizione del campo d'applicazione della nozione di "oneri di servizio pubblico", obbligo da parte degli enti pubblici di garantire una compensazione per la prestazione di servizi di trasporto pubblico	L 156 del 28.06.69
Direttiva 93/36/CEE del Consiglio	Appalti pubblici	Tutti	Coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture	L 199 del 9.08.93
Direttiva 93/37/CEE del Consiglio	Appalti pubblici	Tutti	Coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori	L 199 del 9.08.93
Direttiva 92/50/CEE del Consiglio	Appalti pubblici	Tutti	Coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi	L 209 del 24.07.92
Direttiva 89/665/CEE del Consiglio	Appalti pubblici	Tutti	Applicazione delle procedure di ricorso all'aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture e lavori	L 395 del 30.12.89
Direttiva 93/38/CEE del Consiglio	Appalti pubblici	Tutti	Coordinamento delle procedure di appalto di enti che erogano acqua o energia, forniscono servizi di trasporto od operano nel settore delle telecomunicazioni	L 199 del 9.08.93
Direttiva 92/13/CEE del Consiglio	Appalti pubblici	Tutti	Applicazione delle procedure di ricorso agli appalti pubblici, ora disciplinate in buona parte dalla direttiva 93/38/CEE	L 76 del 23.03.92
Regolamento (CEE) n.2407/92 del Consiglio	Accesso alla professione, accesso al mercato	Aviazione	Requisiti per il rilascio delle licenze ai vettori	L 240 del 24.08.92
Regolamento (CEE) n.1108/70 del Consiglio	(Uso di) infrastrutture	Trasporto interno	Istituzione di una contabilità delle spese per le infrastrutture dei trasporti per ferrovia, su strada e per via navigabile	L 130 del 15.06.70

Manuale degli strumenti comunitari rilevanti per il trasporto pubblico di viaggiatori

Strumenti giuridici	Materia	Modo di trasporto	Principali caratteristiche/ obiettivi	Pubblicazione su GU
Regolamento (CEE) n. 4060/89 del Consiglio	Controlli alle frontiere	Strada, via navigabile	Eliminazione dei controlli alle frontiere degli Stati membri nel settore dei trasporti su strada e per via navigabile	L 390 del 30.12.89
Regolamento (CEE) n. 1192/69 del Consiglio	Aiuti statali	Ferrovie	Norme comuni per la normalizzazione dei conti delle aziende ferroviarie	L 156 del 28.06.69
Regolamento (CEE) n. 1107/70 del Consiglio	Aiuti statali	Trasporto interno	Norme per l'erogazione di aiuti ai trasporti per ferrovia, su strada e per via navigabile	L 130 del 15.06.70
Regolamento (CEE) n. 2830/77 del Consiglio	Aziende pubbliche	Ferrovie	Misure per rendere comparabili la contabilità e i conti annuali delle aziende ferroviarie	L 334 del 24.12.77
Regolamento (CEE) n. 2183/78 del Consiglio	Aziende pubbliche	Ferrovie	Definizione di principi uniformi per il calcolo dei costi delle aziende ferroviarie	L 258 del 21.09.78
Direttiva 82/714/CEE del Consiglio	Caratteristiche tecniche, sicurezza	Navigazione interna	Requisiti tecnici delle navi adibite alla navigazione interna	L 301 del 28.10.82
Direttiva 76/135/CEE del Consiglio	Caratteristiche tecniche, sicurezza	Navigazione interna	Riconoscimento reciproco degli attestati di navigabilità rilasciati per navi adibite alla navigazione interna	L 21 del 29.01.93
Regolamento (CEE) n. 95/93 del Consiglio	Accesso al mercato, concorrenza	Aviazione	Norme comuni per l'assegnazione di bande orarie negli aeroporti della Comunità	L 14 del 22.01.93
Regolamento (CEE) n. 2408/92 del Consiglio	Accesso al mercato	Aviazione	Libero accesso dei vettori aerei della Comunità alle rotte intracomunitarie	L 240 del 24.08.92

Manuale degli strumenti comunitari rilevanti per il trasporto pubblico di viaggiatori

Strumenti giuridici	Materia	Modo di trasporto	Principali caratteristiche/ obiettivi	Pubblicazione su GU
Direttiva 93/65/CEE del Consiglio	Specifiche tecniche, controllo del traffico aereo	Aviazione	Definizione e utilizzazione di specifiche tecniche compatibili per l'acquisto di apparecchiature e sistemi per la gestione del traffico aereo	L 187 del 29.07.93
Regolamento (CEE) n. 295/91 del Consiglio	Protezione del consumatore	Aviazione	Norme comuni relative a un sistema di compensazione per negato imbarco nei trasporti aerei di linea (sovraprenotazione)	L 36 del 8.02.91
Regolamento (CEE) n. 2409/92 del Consiglio	Condizioni dei prezzi	Aviazione	Disposizioni comuni in materia di tariffe aeree per il trasporto di viaggiatori e di merci	L 240 del 24.08.92
Direttiva 89/459/CEE del Consiglio	Sicurezza stradale	Strada	Ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative alla profondità degli intagli del battistrada dei pneumatici per alcune categorie di veicoli a motore	L 226 del 3.08.89
Direttiva 91/671/CEE del Consiglio	Sicurezza stradale	Strada	Ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative all'uso obbligatorio delle cinture di sicurezza sugli autoveicoli di peso inferiore a 3,5 tonnellate	L 373 del 31.12.91
Direttiva 88/599/CEE del Consiglio	Sicurezza stradale, sociale	Strada	Procedure di controllo uniformi concernenti l'applicazione della normativa sociale (regolamenti nn.3820 e 3821/95)	L 325 del 29.11.88
Direttiva 93/89/CEE del Consiglio	Regime fiscale	Strada	Armonizzazione fiscale	L 279 del 12.11.93
Regolamento (CEE) n. 3925/91 del Consiglio	Controlli alle frontiere	Aviazione, navigazione marittima	Eliminazione dei controlli e delle formalità applicabili ai bagagli a mano e ai bagagli registrati delle persone che effettuano voli intracomunitari nonché ai bagagli delle persone che effettuano una traversata marittima	L 374 del 31.12.91

Manuale degli strumenti comunitari rilevanti per il trasporto pubblico di viaggiatori

Strumenti giuridici	Materia	Modo di trasporto	Principali caratteristiche/ obiettivi	Pubblicazione su GU
Direttiva 91/440/CEE del Consiglio	Armonizzazione delle strutture; sviluppo delle ferrovie comunitarie; accesso al mercato	Ferrovie	- autonomia gestionale delle imprese ferroviarie - separazione fra gestione dell'attività di trasporto e delle infrastrutture e prestazione di servizi di trasporto ferroviario - risanamento della struttura finanziaria delle imprese - accesso alla rete di alcuni tipi di servizio	L 237 del 24.08.91
Direttiva 92/6/CEE del Consiglio	Sicurezza stradale	Strada	Installazione e impiego di limitatori di velocità	L 57 del 2.03.92
Direttiva 77/143/CEE del Consiglio	Sicurezza stradale	Strada	Ravvicinamento delle legislazioni relative al controllo tecnico dei veicoli a motore	L 47 del 18.02.77
Direttiva 80/1263/CEE del Consiglio	Sicurezza stradale	Strada	Patente di guida basata su un modello comunitario; ravvicinamento delle condizioni di rilascio della patente; scambio di patenti ²⁵	L 375 del 31.12.92
Direttiva 85/3/CEE del Consiglio	Sicurezza stradale e caratteristiche tecniche	Strada	Ravvicinamento della normativa in materia di pesi, dimensioni e altre caratteristiche tecniche dei veicoli a motore	L 2 del 3.01.85
Regolamento (CEE) n. 3820/85 del Consiglio	Sicurezza stradale, politica sociale	Strada	Armonizzazione della normativa in materia di ore di guida e periodi di riposo per i conducenti ed altri aspetti sociali	L 370 del 31.12.85
Regolamento (CEE) n. 3821/85 del Consiglio	Sicurezza stradale, politica sociale	Strada	Apparecchio di registrazione (tachigrafo) delle ore di guida e dei periodi di riposo	L 370 del 31.12.85
Direttiva 74/562/CEE del Consiglio	Accesso alla professione	Trasporto di viaggiatori su strada	Definizione di requisiti comuni per l'accesso alla professione di trasportatore di viaggiatori su strada	L 308 del 19.11.74

²⁵ La direttiva sarà sostituita dalla direttiva 91/439/CEE a partire dal 1.07.1996.

Manuale degli strumenti comunitari rilevanti per il trasporto pubblico di viaggiatori

Strumenti giuridici	Materia	Modo di trasporto	Principali caratteristiche/ obiettivi	Pubblicazione su GU
Direttiva 91/672/CEE del Consiglio	Accesso al mercato; accesso alla professione; riconoscimento reciproco di certificati	Navigazione interna	Riconoscimento reciproco dei certificati di conduzione di navi per la navigazione interna	L 373 del 31.12.91
Regolamento (CEE) n. 3921/91 del Consiglio	Accesso al mercato	Navigazione interna	Definizione delle condizioni per l'ammissione di vettori non residenti ai trasporti nazionali di merci o di persone per via navigabile in uno Stato membro	L 373 del 31.12.91
Regolamento (CEE) n. 684/92 del Consiglio	Accesso al mercato	Trasporto su strada di persone	Definizione di norme comuni per i trasporti internazionali di viaggiatori effettuati con autobus	L 74 del 20.03.92
Regolamento (CEE) n. 2454/92 del Consiglio	Accesso al mercato	Trasporto su strada di persone	Definizione delle condizioni per l'ammissione dei vettori non residenti ai trasporti nazionali su strada di persone in uno Stato membro	L 251 del 29.08.92
Raccomandazione della Commissione 922/82	Qualità, sviluppo delle ferrovie	Ferrovie	Definizione di un sistema di trasporto internazionale di qualità per i viaggiatori	L 381 del 31.12.82

Manuale degli strumenti comunitari rilevanti per il trasporto pubblico di viaggiatori

Strumenti giuridici	Materia	Modo di trasporto	Principali caratteristiche/ obiettivi	Pubblicazione su GU
Regolamento (CEE) n. 2081/93 del Consiglio	Impiego dei fondi strutturali	Tutti	Disposizioni sul coordinamento degli strumenti di politica regionale	L 193 del 31.07.93
Regolamento (CEE) n. 2082/93 del Consiglio	Impiego dei fondi strutturali	Tutti	Disposizioni sull'applicazione degli strumenti di politica regionale	L 193 del 31.07.93
Regolamento (CEE) n. 2083/93 del Consiglio	Impiego del Fondo europeo di sviluppo regionale	Tutti	Disposizioni sull'applicazione del FESR	L 193 del 31.07.93
Regolamento (CEE) n. 2084/93 del Consiglio	Impiego del Fondo sociale europeo	Tutti	Disposizioni sull'applicazione del FSE	L 193 del 31.07.93
Comunicazione della Commissione agli Stati membri (Urban)	Programma pilota comunitario sulle aree urbane	Tutti	Criteri di ammissibilità agli interventi di recupero delle aree urbane	C 180 del 1.07.94
Comunicazione della Commissione agli Stati membri (Interreg II)	Iniziativa comunitaria per le regioni transfrontaliere	Tutti	Criteri di ammissibilità al finanziamento di progetti	C 180 del 1.07.94
Regolamento (CE) n. 2236/95 del Consiglio	Reti transeuropee	Tutti	Norme per i contributi finanziari alle reti transeuropee	L 228 del 23.09.95

PERCENTUALI DI RECUPERO DEI COSTI DEI SISTEMI DI TRASPORTO PUBBLICO²⁶

CITTÀ	1985	1993	VARIAZIONE
Amsterdam	25%	25%	0
Atene	21%	27%	+ 6
Bruxelles	25%	33%	+ 8
Copenaghen	54%	52%	- 2
Dublino	80%	96%	+ 16
Francoforte	44%	45%	+ 1
Helsinki	44%	44%	0
Lisbona	70%	62%	- 8
Londra ²⁷	57%	79%	+ 22
Lussemburgo	24%	18%	- 6
Madrid	68%	75%	+ 7
Parigi	36%	33%	- 3
Roma	16%	10%	- 6
Stoccolma	37%	34%	- 3
Vienna	51%	40%	- 11

Fonte: Janes, Urban Transport

²⁶ Recupero dei costi di esercizio in base al solo ricavato dalla vendita dei biglietti.

²⁷ Fonte: London Regional Transport; i valori del 1993 tengono conto della svalutazione.

ISSN 0254-1505

COM(95) 601 def.

DOCUMENTI

IT

07

N. di catalogo : CB-CO-95-661-IT-C

ISBN 92-77-97195-9

Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee

L-2985 Lussemburgo

34