



CONFERENZA DELLE REGIONI  
E DELLE PROVINCE AUTONOME

17/115/CR4a/C4

## **Audizione sulla mobilità sostenibile**

**Commissioni congiunte  
8<sup>a</sup> Lavori pubblici, comunicazioni e 13<sup>a</sup> Territorio, ambiente,  
beni ambientali del  
Senato della Repubblica**

*Roma, 3 agosto 2017*

## INDICE

INTRODUZIONE.....	3
RIPARTO FONDO NAZIONALE TRASPORTI .....	4
REALIZZAZIONE DELLO SCHEMA GENERALE DEI PUMS.....	6
MOBILITÀ ELETTRICA (PNIRE) .....	6
USO CARBURANTI ALTERNATIVI (DAFI).....	9
SICUREZZA FERROVIARIA.....	10
MOBILITÀ CICLISTICA E SICUREZZA STRADALE (PNSS 2016-2017) .....	10
CICLOTURISMO .....	11
FONDI PER IL RINNOVO DEL MATERIALE ROTABILE.....	12
ALTRI INTERVENTI NELL’AMBITO DELLA MOBILITÀ SOSTENIBILE .....	13
HABITAT III .....	13
Piano Strategico per la Mobilità Sostenibile .....	14
ALCUNI ALTRI ELEMENTI DI RIFLESSIONE A SUPPORTO DELLO SVILUPPO DEL PIANO NAZIONALE PER LA MOBILITA’ SOSTENIBILE .....	15
Approccio Multimodale, multiattoriale e multisetoriale .....	15
Il ruolo delle buone prassi delle Regioni e degli Enti Locali.....	16
La City Logistic .....	16

## INTRODUZIONE

In questi ultimi anni, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano ha trattato diversi temi che si inseriscono nell'ampio contesto della Mobilità Sostenibile.

Il concetto di sostenibilità nell'ambito della mobilità ha diverse declinazioni:

- sostenibilità **"ambientale"**, nel senso di una mobilità che sia rispettosa dell'ambiente;
- sostenibilità **"economica"** nel senso di una mobilità che sia programmata tenendo conto delle possibilità offerte dai bilanci delle Pubbliche Amministrazioni centrali e locali;
- sostenibilità **"sociale"**, nel senso di una mobilità che sia rispettosa della sicurezza e dei bisogni delle comunità e dei territori di cui è servente, in termini di accessibilità, efficienza ed efficacia dei servizi e di stimolazione di dinamiche trasportistiche e scelte modali volte a favorire i due precedenti criteri di sostenibilità.

Va sottolineato che il Governo centrale, in questi ultimi anni, ha dato alla Mobilità Sostenibile una nuova centralità nella propria Agenda, anche se talvolta l'ambizione e l'elevazione dei principi ispiratori non si sono tradotti in analoghe coraggiose e penetranti soluzioni attuative, in conseguenza di una lettura "minimalista" degli stessi principi ispiratori.

Anche a livello europeo si manifesta questa difficoltà di tradurre alti principi in regole ed azioni per cui, ad esempio, un principio elaborato nell'ambito delle politiche ambientali trova scarsa applicazione per le resistenze del settore delle politiche di sviluppo economico. Utilizzando due efficaci espressioni possiamo sintetizzare queste criticità come **"Impegni politici esitanti"** e **"Scarsa integrazione tra i settori politici"**.

Queste criticità "europee" sono presenti anche in Italia. In ogni caso anche in questo contesto vale il principio che **"l'ottimo è nemico del buono"**, per cui lo sforzo comune è quello di avere un approccio pragmatico volto a rendere le soluzioni attuative il più vicino ai modelli ispiratori, senza forzature. Ma per garantire che il "sogno" di massimizzare il raggiungimento dei principi guida, nel lavoro della Conferenza è sempre presente l'altro principio che **"non bisogna in ogni caso rinunciare a perseguire l'ottimo nel frattempo che otteniamo il buono"**.

I temi principali che la Conferenza ha affrontato negli ultimi due anni e mezzo nei quali il contesto della Mobilità Sostenibile ha assunto un valore sempre più pregnante sono, nell'ordine di apparizione:

1. *Revisione delle modalità di riparto del Fondo Nazionale Trasporti*
2. *Sviluppo delle Linee Guida per la elaborazione dei PUMS*
3. *Mobilità elettrica (PNIRE)*
4. *Uso carburanti alternativi (DAFI)*
5. *Sicurezza ferroviaria (DELIBERA CIPE 1/12/2016)*
6. *Mobilità ciclistica e sicurezza stradale (PIANO NAZIONALE SICUREZZA STRADALE 2016-2017)*
7. *Cicloturismo (LEGGI DI STABILITA' 2016 E 2017)*
8. *Rinnovo Materiale Rotabile (LEGGI DI STABILITÀ 2016 e 2017)*
9. *Mobilità sostenibile nella visione globale (HABITAT III e PIANO STRATEGICO DELLA MOBILITÀ SOSTENIBILE)*

## RIPARTO FONDO NAZIONALE TRASPORTI

Il Fondo Nazionale Trasporti è un tema che ha grandi connessioni con l'ampio ambito della Mobilità Sostenibile, in quanto, come noto, con lo stesso, viene sostenuto il TPL delle Regioni a Statuto Ordinario e perché in questi anni i principi della sostenibilità sono entrati in modo forte nella revisione dei principi che governano il riparto del Fondo stesso tra le Amministrazioni regionali.

Il Trasporto Pubblico Locale in Italia vale, oggi, circa **10 Mld di Euro**. Di questi:

- circa **5 Mld€** provengono dal Fondo Nazionale Trasporti per le Regioni a Statuto Ordinario;
- circa **1,4 Mld€** vengono da risorse Regionali e, limitatamente, degli Enti Locali, sempre per le S.O.;
- circa **1.1 Mld€** vengono dalle Regioni a Statuto Speciale e Province autonome;
- circa **2.5 Mld€** dai ricavi da traffico.

Come si può notare l'entità del Fondo è significativamente sottodimensionata rispetto al fabbisogno e ciò costringe le Regioni a individuare, faticosamente, nuove risorse per garantire i Servizi programmati. A ciò si aggiunga che in questi ultimi due anni il valore del Fondo si è ridotto fino a poco più di 4.7 Mld€.

Non aiutano, ai fini della sostenibilità economico-finanziaria del settore, norme improvvisate che sono inserite senza pensare al critico impatto che assumono sulla regolazione. Citiamo, ad esempio, l'Art. 39 della legge di conversione 21 giugno 2017, n. 96 che recita:

*“Articolo 39. (Trasferimenti regionali a province e città metropolitane per funzioni conferite).*

*1. Ai fini del coordinamento della finanza pubblica, per il quadriennio 2017-2020, una quota del 20 per cento del fondo di cui all'articolo 16-bis, comma 1, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, è riconosciuta a condizione che la regione entro il 30 giugno di ciascun anno abbia certificato, in conformità alla legge regionale di attuazione dell'Accordo sancito tra Stato e regioni in sede di Conferenza unificata dell'11 settembre 2014, l'avvenuta erogazione a ciascuna provincia e città metropolitana del rispettivo territorio delle risorse per l'esercizio delle funzioni ad esse conferite. La predetta certificazione è formalizzata tramite Intesa in Conferenza unificata da raggiungere entro il 10 luglio di ciascun anno.*

*2. In caso di mancata Intesa, il riconoscimento in favore della regione interessata del 20 per cento del fondo per il trasporto pubblico locale di cui al comma 1 è deliberato dal Consiglio dei Ministri su proposta del Dipartimento per gli Affari regionali.”*

e che le Regioni hanno con forza chiesto di eliminare in fase di riconversione del DL 50/2017 e sta determinando enormi criticità applicative, oltretutto interpretative e che al momento porterà le Regioni a Statuto Ordinario a non poter accertare, per il 2017, del Fondo Nazionale Trasporti la considerevole somma di circa 1 miliardo di euro.

In ogni caso le cifre che abbiamo elencato per indicare il valore del TPL in Italia ci dicono che il trasporto pubblico locale è un servizio pubblico relativamente costoso e con un impatto sulle finanze pubbliche significativo (visti i ricavi che sono solo al 25% del valore complessivo del TPL) e di difficile sostenibilità privata, se non per quei servizi che sono assegnati/assegnabili al libero mercato.

L'elevato costo del TPL ha varie ragioni ma, fra queste l'inefficienza e la mancata o bassa riorganizzazione delle aziende e dei servizi incidono per non più dell'8-10%; il che significa che il TPL

costa “a prescindere” e, in particolare, costa in termini di: spese di personale, spese di manutenzione ordinaria e straordinaria, spese per carburanti, spese per il materiale rotabile e per l’innovazione tecnologica, spese per infrastrutture di servizio, spese per il contrasto all’evasione e all’elusione tariffaria.

Essendo la maggior parte delle risorse finanziarie per il TPL destinate alle Regioni a Statuto Ordinario provenienti da trasferimenti dello Stato, **i criteri di ripartizione di tali risorse tra queste Regioni** è diventato, dal lontano 2010, un tema molto dibattuto, a fronte della crisi delle finanze che ha investito il mondo a partire dal 2009.

In questi sette lunghi anni il lavoro delle Regioni è stato quello di individuare, tutte insieme, con un confronto che ha sempre cercato di essere collaborativo e condiviso, i migliori criteri possibili. Oggi il lavoro delle Regioni volto a garantire un riparto delle risorse che tenga conto di indicatori il più possibile oggettivi è stato molto impegnativo e la Conferenza delle Regioni e Province autonome ha condiviso all’unanimità le nuove regole di riparto del Fondo (attualmente inserite nell’art. 27 del Legge di conversione 21 giugno 2017, n. 96, del D.L. n. 50/2017). Questo articolo individua alcuni indicatori che possano misurare l’evoluzione e l’efficientamento dei servizi di trasporto pubblico locale in modo oggettivo e che introducono specifiche penalità in caso di miglioramenti insufficienti o peggioramenti. Ovviamente è stato inserito uno specifico *atout* che serve a limitare il massimo taglio possibile e non mettere in crisi il sistema dei trasporti nelle singole Regioni (osserviamo che le nuove regole di riparto e di penalità utilizzano indicatori molto critici se applicati in modo totale e assoluto).

Le maggiori linee di intervento che hanno guidato in questi anni le Regioni nelle azioni di efficientamento e razionalizzazione dei Servizi di TPL sono stati:

- *adeguare le tariffe;*
- *favorire la mobilità su ferro;*
- *favorire un meccanismo di adduzione della gomma verso il ferro;*
- *introdurre i servizi “a chiamata” per le aree a domanda debole;*
- *intervenire sulle infrastrutture (materiale rotabile e linee di trasporto) per migliorarne le performance;*
- *intervenire sull’organizzazione delle aziende di trasporto per ridurre l’inefficienza e i costi d’esercizio e di gestione eccessivi;*
- *favorire, quando possibile, la mobilità dolce.*

Queste regole sono state attuate, più o meno tutte e più o meno approfonditamente, da ogni Regione a Statuto Ordinario e molto è stato fatto in questa direzione da Regioni e Province autonome.

A ciò si è affiancata una modifica dei criteri di riparto delle risorse dello Stato che da domani si baseranno su:

- Costi Standard del Trasporto;
- Livelli di servizio adeguati (ai fabbisogni);
- Rapporto tra i ricavi da traffico e la somma tra costi e ricavi, al netto dei costi per l’infrastruttura.

Ovviamente non può non essere evidenziato che i tagli effettuati in questi anni dallo Stato alle risorse del Fondo Nazionale Trasporti sono stati estremamente significativi, rendendo sempre più difficile la tenuta del sistema “trasporto pubblico” in particolare in un’ottica di mobilità sostenibile.

## REALIZZAZIONE DELLO SCHEMA GENERALE DEI PUMS

Le Regioni hanno lavorato a lungo con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e con gli Enti Locali per lo sviluppo delle Linee Guida per la redazione dei Piani Urbani per la Mobilità Sostenibile, che saranno approvati probabilmente entro la fine del luglio 2017.

Come si legge nell’incipit a tali linee guida:

*“Il PUMS è uno strumento di pianificazione strategica che, in un orizzonte temporale di medio-lungo periodo (10 anni), sviluppa una visione di sistema della mobilità urbana (preferibilmente riferita all’area della Città Metropolitana, laddove definita), proponendo il raggiungimento di obiettivi di sostenibilità ambientale, sociale ed economica attraverso la definizione di azioni orientate a migliorare l’efficacia e l’efficienza del sistema della mobilità e la sua integrazione con l’assetto e gli sviluppi urbanistici e territoriali.*

*Il nuovo approccio alla pianificazione strategica della mobilità urbana assume come base di riferimento il documento ‘Guidelines. Developing and Implementing a Sustainable Urban Mobility Plan’ (Linee Guida ELTIS), approvato nel 2014 dalla Direzione Generale per la Mobilità e i Trasporti della Commissione Europea ed è in linea con quanto espresso dall’Allegato ‘Connettere l’Italia: fabbisogni e progetti di infrastrutture’ al Documento di economia e finanza 2017.”*

Nelle Linee Guida sono anche delineati i diversi passi procedurali necessari alla redazione ed approvazione del PUMS:

- “
- a) Definizione del gruppo interdisciplinare di lavoro
  - b) Predisposizione del quadro conoscitivo
  - c) Avvio del percorso partecipato
  - d) Definizione degli obiettivi
  - e) Costruzione partecipata dello scenario di Piano
  - f) Valutazione Ambientale Strategica (VAS)
  - g) Adozione del Piano e successiva approvazione
  - h) Monitoraggio
- ”

Le Regioni hanno dato alla redazione di tali Linee Guida un importante apporto tecnico all’interno di un Tavolo di Lavoro che ha operato per oltre due anni a conferma dell’importanza che tale strumento programmatico assume nel complesso ambito della mobilità locale.

## MOBILITÀ ELETTRICA (PNIRE)

Lo sviluppo della mobilità elettrica è dettato da una serie diversa di esigenze:

- miglioramento qualità dell’aria in particolare in alcune zone urbane;
- miglioramento dell’efficienza energetica;

- crescita della stabilità, della gestione e dell'efficienza della rete<sup>1</sup>
- la possibilità di sviluppo di una nuova filiera economico-industriale anche con la crescita dei Green-Jobs.

Alcuni elementi importanti per favorire lo sviluppo della mobilità elettrica sono:

- regole comuni a livello nazionale;
- vincoli, obblighi e possibilità per i diversi attori coinvolti;
- regolazione delle tariffe per la mobilità elettrica;
- standard tecnologici condivisi, aperti e accessibili.

Dal 2013-2014 le Regioni hanno lavorato allo sviluppo del Piano Nazionale per le Infrastrutture per la Ricarica Elettrica e alla suddivisione delle risorse pubbliche destinate al loro sviluppo.

Il Piano si è ispirato, nel 2013, ai seguenti documenti europei

- *Strategia "Europa 2020"*;
- *Strategia "Trasporti 2050"*;
- *Direttiva 2009/33/CE del 23 aprile 2009 relativa alla promozione di veicoli puliti e a basso consumo energetico nel trasporto stradale*;
- *Regolamento (CE) n. 443/2009 che definisce i livelli di prestazione in materia di emissioni delle autovetture*;
- *"Una strategia europea per i veicoli puliti ed efficienti sul piano energetico" del 28 aprile 2010*;
- *Il Libro bianco "Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti - Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile" del 28 marzo 2011*;
- La comunicazione della Commissione *"CARS 2020: piano d'azione per un'industria automobilistica competitiva e sostenibile in Europa"*.

La **Legge del 7 agosto 2012, n. 134** - ha dedicato un Capo specifico (Capo IV bis) alla predisposizione di disposizioni volte a favorire lo sviluppo della mobilità mediante veicoli a basse emissioni complessive.

Nel Piano del 2013 si individuano due Fasi

- **Fase 1** (*Definizione e Sviluppo*);
- **Fase 2** (*Consolidamento*).

In termini temporali la prima fase si è svolta nel **periodo 2013-2016**, anche se siamo parzialmente in ritardo, la seconda fase si sviluppa nel **periodo 2017-2020** e vuole essere di consolidamento degli standard e di diffusione su larga scala dei veicoli elettrici.

In termini di Obiettivi generali le due fasi hanno programmato i seguenti:

#### **Fase 1**

- Introduzione di una dimensione minima di veicoli elettrici
- Introduzione di una infrastrutturazione di base di punti di ricarica pubblici e privati
- Concertazione e definizione di standard tecnologici
- Definizione, sviluppo e implementazione di policy che favoriscano lo sviluppo della mobilità elettrica;
- Incentivo allo sviluppo tecnologico.

---

<sup>1</sup> Su questo punto in un documento presentato dall'ENEL S.p.A. si spiega "La diffusione del veicolo elettrico rappresenta un elemento fondamentale anche per la stabilità del sistema elettrico che, in questi ultimi anni, si sta trasformando in maniera sempre più radicale da un sistema di tipo centralizzato ad uno di tipo distribuito; in tal senso le auto elettriche possono rappresentare una sorta di "batterie mobili" in grado di immagazzinare e rilasciare elettricità a seconda delle esigenze della rete (attraverso ad es. il *Vehicle to Grid*)."

## Fase 2

- Emanazione di norme comuni e condivise tra Stati Membri
- Diffusione su larga scala di veicoli ad alimentazione elettrica (puri e ibridi Plug In)
- Completamento e consolidamento della rete di infrastrutture di ricarica pubblica (e privata)
- Incentivo allo sviluppo tecnologico

Il Piano prevede i seguenti passi intermedi:

- OBIETTIVO 2016 - 90.000 punti di ricarica accessibili al pubblico
- OBIETTIVO 2018 - 110.000 punti di ricarica accessibili al pubblico
- OBIETTIVO 2020 - 130.000 punti di ricarica accessibili al pubblico

Il Piano vuole favorire, a livelli e intensità diversi, lo sviluppo di infrastrutture di ricarica secondo i seguenti filoni (o aggregazioni di essi):

- 1. Mobilità sostenibile in ambito urbano/metropolitano**
- 2. Flotte pubbliche e private**
- 3. Impianti di distribuzione del carburante**
- 4. Mezzi a due ruote (motocicli)**
- 5. Aree residenziali**

Il comma 8 dell'art. 17-septies del decreto legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito nella legge 7 agosto 2012, n. 134 metteva a disposizione, ai fini del finanziamento del Piano nazionale, un apposito fondo, con una dotazione pari a 20 milioni di euro per l'anno 2013 e a 15 milioni di euro per ciascuno degli anni 2014 e 2015.

Queste risorse nel corso degli anni 2013 e 2014 sono state solo parzialmente utilizzate, per cui nel 2015 si è provveduto a un riparto di risorse totali, tra quelle previste dal Fondo e quelle non utilizzate precedenti, di circa 28 M€.

Risulta evidente che da un punto di vista più generale è importante che si individui il mercato di riferimento sia in termini di fabbisogno dell'utenza (domanda di mobilità elettrica) sia in termini di offerta (strategia di sviluppo della mobilità elettrica).

Ai fini della programmazione degli interventi emerge la necessità di importanti elementi conoscitivo, sia dal punto di vista territoriale che di andamento negli ultimi anni:

- offerta del mercato in termini di centraline installate e potenza;
- consistenza del parco circolante.

Altri elementi che appaiono sicuramente di interesse conoscitivo sono: analisi per tipologia di veicolo elettrico, di impatto sulle famiglie, sui livelli di reddito, del valore nel tempo.

La principale criticità dell'attuazione di questo piano è la difficoltà dei diversi attori, pubblici (comuni e province) e privati (distributori di carburante su autostrade e altre strade, le grandi aree private ad accesso pubblico, quali cinema, supermercati, ecc.) di dotarsi di infrastrutture di ricarica elettrica, per di più dovendo garantire un finanziamento tra il 30% e il 70%.

In particolare, la criticità è rappresentata dalla procedura di cui al comma 5, dell'art. 17-septies del decreto legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito nella legge 7 agosto 2012, n. 134 che si presenta estremamente articolata e, di fatto, rallenta l'attuazione degli interventi programmati dalle Regioni e dagli Enti Locali per l'utilizzo delle risorse stanziare nel Fondo.

Altro elemento di complessità per l'utilizzo di queste risorse è rappresentato dagli aspetti operativi della procedura di attribuzione ed erogazione del finanziamento statale sotto forma di contributo all'acquisto delle infrastrutture di ricarica. Infatti, il Piano Strategico Nazionale prevede che l'intensità del cofinanziamento (fino al 35% o fino al 50%) sia in funzione della potenza di ricarica installata (rispettivamente, fino a 22 kw e fino a 50 kw), distinguendo in area metropolitana e area non metropolitana, secondo ambiti territoriali predefiniti: ricariche su suolo pubblico, ricariche su suolo privato aperto al pubblico, ricariche presso i distributori di carburante e ricariche su suolo privato. Il cofinanziamento è assegnato attraverso procedure trasparenti e non discriminatorie, a soggetti pubblici e privati che acquistano le infrastrutture per la ricarica dei veicoli alimentati ad energia elettrica secondo le tipologie definite nel Piano Nazionale. La presenza di beneficiari pubblici e privati nella medesima procedura comporta la duplicazione delle procedure nella gestione dei capitoli di bilancio delle Regioni e l'attivazione del procedimento di gestione di contributi alle imprese. Queste attività amministrative presuppongono una competenza specifica e, quindi, la necessità di avvalersi di professionalità non sempre rinvenibili nelle amministrazioni locali, per l'assistenza tecnica nella fase attuativa, di monitoraggio e rendicontazione degli interventi.

Alla luce di ciò, appare **indispensabile una modifica normativa tesa alla semplificazione** delle procedure contenute nel comma 5, dell'art. 17 *septies* del decreto legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito nella legge 7 agosto 2012, n. 134 per l'approvazione dei Programmi regionali e delle procedure per la gestione della fase attuativa dell'intervento.

Infine vale la pena di sottolineare che solo lo scorso 10 luglio il CIPE ha approvato l'Accordo di Programma con le Regioni e le Province autonome per la rete infrastrutturale nazionale per la ricarica dei veicoli elettrici<sup>2</sup>.

## USO CARBURANTI ALTERNATIVI (DAFI)

Nell'ottobre dello scorso anno il Governo ha presentato uno "**Schema di Decreto Legislativo di attuazione della Direttiva 2014/94/Ue, del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2014, sulla realizzazione di un'Infrastrutture per i Combustibili Alternativi**". Finalità di tale Decreto era quella di "ridurre la dipendenza dal petrolio e attenuare l'impatto ambientale nel settore" individuando i "requisiti minimi per la costruzione di infrastrutture per i combustibili alternativi, inclusi i punti di ricarica per i veicoli elettrici e i punti di rifornimento di gas naturale liquefatto e compresso, idrogeno e gas di petrolio liquefatto, da attuarsi mediante il Quadro Strategico Nazionale" per lo sviluppo del mercato dei combustibili alternativi nel settore dei trasporti e la realizzazione delle relative infrastrutture, nonché "le specifiche tecniche comuni per i punti di ricarica e di rifornimento, e requisiti concernenti le informazioni agli utenti".

Questo dispositivo ha visto un lavoro ampio della Conferenza.

Il lavoro è stato veramente complesso per l'ovvio motivo che un dispositivo del genere interviene in modo nevralgico in un settore, quello delle energie per il trasporto, in cui sussistono significativi interessi e che per molti versi negli ultimi anni ha vissuto momenti di forte crisi.

Ciò che è emerso da questo confronto è una generalizzata resistenza dei territori e dei vari stakeholders di modificare posizioni di mercato già raggiunte e di intervenire con proprie risorse nel favorire innovazione e trasformazione.

---

<sup>2</sup> Vedere: <http://www.mit.gov.it/comunicazione/news/veicoli-elettrici/approvato-al-cipe-laccordo-tra-mit-e-regioni>.

Una delle maggiori difficoltà che si è affrontata e solo in parte risolta era quella di introdurre l'obbligo per i gestori di aree di servizio, in particolare quelle collocate sulla rete autostradale e sulla rete delle grandi arterie estradali, di installare punti per il rifornimento di almeno un carburante alternativo, inclusa l'energia elettrica.

È importante però sottolineare che in questi ultimi mesi si registra una particolare attenzione dei grandi operatori sul tema e questo può far ben sperare che un percorso condiviso possa essere percorso nel futuro.

## SICUREZZA FERROVIARIA

La sicurezza e l'efficienza delle infrastrutture per la mobilità ferroviaria – reti e materiale rotabile – hanno costituito, sin dal 2012 un ulteriore ambito in cui favorire lo sviluppo della Mobilità Sostenibile in Italia. Più norme sono intervenute in questo ambito. Tra queste ricordiamo:

- le norme per l'obbligatorietà di predisposizione a bordo treno di Sistemi Automatici di Controllo e Frenata;
- le norme che hanno visto il passaggio della rete delle linee ferroviarie cosiddette ex-concesse e caratterizzate da interconnessioni alla Rete Nazionale di trasporto ferroviarie sotto il controllo dell'Agenzia Nazionale per la Sicurezza Ferroviaria (ANSF).

Queste ultime, rese definitivamente attuative ad agosto del 2016, hanno aperto un percorso molto complesso di intervento sulle predette linee interconnesse per la loro messa in sicurezza. Questo percorso, che le Regioni hanno valutato avere un fabbisogno economico di base di circa 500 M€, deve intervenire sui sistemi di frenata a terra, sui sistemi di controllo della marcia del treno, sulla gestione dei Passaggi a Livello e così via.

Perché questo tema si inserisce nell'ambito dell'area della Mobilità Sostenibile? Perché, come dicevamo all'inizio, uno degli aspetti di sostenibilità del trasporto è di natura sociale e attiene alla "sicurezza".

Oggi il Governo ha aggiunto, con la Delibera CIPE del 1 dicembre 2016, alle risorse per la sicurezza ferroviaria già messe in campo da molte Regioni a partire dal 2013-2014, un importo pari a 300 M€, di cui circa 250 M€ già ripartiti.

È in fase di completamento il dispositivo che co-finanzia anche gli interventi di messa in sicurezza delle Ferrovie cd. "Isolate".

## MOBILITÀ CICLISTICA E SICUREZZA STRADALE (PNSS 2016-2017)

Con Decreto del MIT del 29 dicembre 2016 sono state ripartite tra le Regioni e le Province autonome risorse per circa 12,3 M€ per il triennio 2016-2018 per la realizzazione in cofinanziamento di un programma di interventi per lo sviluppo e la messa in sicurezza di itinerari e percorsi ciclabili e pedonali. In particolare, con queste risorse, che prevedono un cofinanziamento delle Amministrazioni locali e dei privati del 50%, possono essere effettuati interventi che prevedono, tra gli altri:

- a. realizzazione di piste ciclabili, anche in funzione di disimpegno della sede stradale promiscua;
- b. realizzazione di percorsi pedonali, attraversamenti pedonali semaforizzati, attraversamenti con isole salvagente, attraversamenti pedonali mediante passerelle, sovrappassi, sottopassi;
- c. messa in sicurezza di percorsi ciclabili e pedonali;
- d. creazione di una rete di percorsi ciclopedonali protetti o con esclusione del traffico motorizzato da tutta la sede stradale;

e. realizzazione di progetti per una mobilità sicura e sostenibile per pedoni, ciclisti e altri utenti vulnerabili.

Entro la fine di giugno 2017, data spostata al 30 settembre 2017, le Regioni dovranno predisporre e presentare al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti i propri Programmi di Intervento e sottoscrivere con il MIT gli Accordi per l'attuazione.

## CICLOTURISMO

Il comma 640 dell'art. 1 della Legge di Stabilità 2016 istituisce un Fondo di 17 milioni di euro per l'anno 2016 e di 37 milioni di euro per ciascuno degli anni 2017 e 2018, per:

- la progettazione e la realizzazione di un sistema nazionale di ciclovie turistiche, con priorità per i percorsi:
  - o Verona-Firenze (Ciclovía del Sole),
  - o Venezia-Torino (Ciclovía VENTO),
  - o da Caposele (AV) a Santa Maria di Leuca (LE) attraverso la Campania, la Basilicata e la Puglia (Ciclovía dell'acquedotto pugliese)
  - o Grande raccordo anulare delle biciclette (GRAB di Roma),
- per la progettazione e la realizzazione di ciclostazioni e di interventi concernenti la sicurezza della circolazione ciclistica cittadina

Il comma 144 dell'art. 1 della Legge di Stabilità 2017 ha incrementato il predetto Fondo di 13 M€ per l'anno 2017, di 30 M€ per l'anno 2018 e di 40 M€ per ciascuno degli anni dal 2019 al 2024.

L'art. 52 del DECRETO-LEGGE 24 aprile 2017, n. 50, meglio noto come "MANOVRINA", aggiunge all'elenco delle ciclovie turistiche individuate con il comma 640 della Legge di Stabilità 2016, le seguenti ulteriori:

- Ciclovía del Garda
- Ciclovía Trieste-Lignano Sabbiadoro-Venezia
- Ciclovía Sardegna
- Ciclovía Magna-Grecia (Basilicata, Calabria, Sicilia)
- Ciclovía Tirrenica
- Ciclovía Adriatica

Alcune proposte emendative al DL 50/2017 della Commissione Infrastrutture, Mobilità e Governo del territorio, purtroppo non acquisite nella fase di riconversione del DL con legge di conversione 21 giugno 2017, n. 96, erano tese ad aggiungere al precedente elenco, le ulteriori due:

- ciclovía EuroVelo 5 (Campania, Basilicata e Puglia);
- ciclovía EuroVelo 7 (tratto Firenze-Roma).

In totale abbiamo le seguenti risorse (in milioni di Euro):

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
	17 + 37	37						
	13	30	40	40	40	40	40	40
<b>374</b>	<b>67</b>	<b>67</b>	<b>40</b>	<b>40</b>	<b>40</b>	<b>40</b>	<b>40</b>	<b>40</b>

Da un calcolo approssimativo il complesso delle ciclovie turistiche inserito nelle norme e finanziato anche con contributi dello Stato ha i seguenti numeri (nella valorizzazione si è ipotizzato un costo di 250 € a metro per la realizzazione di una ciclovie turistica):

CICLOVIA TURISTICA	KM	COSTO
Verona-Firenze (Ciclovie del Sole),	300	75.000.000 €
Venezia-Torino (Ciclovie VENTO),	676	169.000.000 €
Ciclovie dell'acquedotto pugliese	500	125.000.000 €
GRAB di Roma	80	20.000.000 €
Ciclovie del Garda	190	47.500.000 €
Ciclovie Trieste-Lignano Sabbiadoro-Venezia	170	42.500.000 €
Ciclovie Sardegna	500	125.000.000 €
Ciclovie Magna-Grecia (Basilicata, Calabria, Sicilia)	500	125.000.000 €
Ciclovie Tirrenica	600	150.000.000 €
Ciclovie Adriatica	600	150.000.000 €
Ciclovie EuroVelo 5 (Campania, Basilicata e Puglia)	400	100.000.000 €
	<b>4.516</b>	<b>1.129.000.000 €</b>

Più in generale abbiamo tra i 4.000 e i 4.500 Km e un costo tra 1,2 Mld di Euro e 2,4 Mld Euro. Con questi numeri il finanziamento dello Stato per la realizzazione dei circa 4.000 km di Ciclovie Turistiche è pari al 30%. Quindi Regioni e Province autonome, ma anche gli Enti Locali e, perché no, i privati, devono trovare il rimanente 70%.

Resta in ogni caso aperta la criticità rappresentata dalla mancanza di una legge organica sulla mobilità ciclistica. Ricordiamo la proposta di Legge "Disposizioni per lo sviluppo della mobilità in bicicletta e la realizzazione della rete nazionale di percorribilità ciclistica" che giace in parlamento dal 2014 e che potrebbe costituire un punto di riferimento fondamentale per rendere anche la mobilità ciclistica "sostenibile" in tema di benefici, sicurezza, regole di comportamento.

In ogni caso la maggior parte delle Regioni hanno elaborato proprie norme sulla mobilità ciclistica.

## FONDI PER IL RINNOVO DEL MATERIALE ROTABILE

Con le Leggi Finanziarie 2016 e 2017, il PON METRO 2014-2020, il FONDO DI SVILUPPO E COESIONE, lo Stato ha istituito numerosi Fondi volti al rinnovo dei materiali rotabili gomma e ferro e allo sviluppo della mobilità su ferro metropolitano.

Queste **risorse** per il **rinnovo del parco rotabile su gomma** hanno un valore complessivo veramente notevole (**distribuito tra il 2015 e il 2033**) pari a **4,5 Mld di Euro** che arrivano a **7 Mld con la partecipazione in cofinanziamento** di Regioni, Enti Territoriali e aziende di trasporto.

Anche le **risorse per il materiale rotabile ferroviario**, distribuite tra il 2016 e il 2022, hanno un valore complessivo importante e pari a circa 1,25 Mld di Euro, che arrivano a circa 2 Mld di Euro con il cofinanziamento.

Tutti i Fondi di ultima erogazione rivolti al rinnovo del parco rotabile per il TPL hanno stringenti criteri volti alla mobilità sostenibile. Quale esempio, mostriamo la scheda tecnica del materiale rotabile ferroviario acquistabile con il Fondo di Sviluppo e Coesione (Delibera CIPE 54/2016):

<b>Allegato n. 2</b>	
<b>TIPOLOGIA - CARATTERISTICHE – EQUIPAGGIAMENTI MINIMI</b>	
<b>Tipologia</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- servizio: regionale o regionale metropolitano;</li><li>- materiale: complessi accoppiabili, articolati o ad elementi separati; carrozze doppio piano e carrozza pilota DP; carrozze piano unico; elementi intermedi per complessi; locomotive;</li></ul>
<b>Caratteristiche</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- scartamento: normale o ridotto;</li><li>- trazione: diesel con qualunque trasmissione con motori a più recente classe di emissione; elettrica; mista; ad alimentazione alternativa sperimentata; accoppiabilità in multiplo;</li><li>- Con riferimento alla trazione diesel:<ul style="list-style-type: none"><li>o omologazione alla normativa europea “Non-Road Mobile Machinery” (NRMM);</li><li>o dotazione di sistemi di monitoraggio dei consumi di carburante, con registrazione dei dati durante il servizio e trasferimento dei dati a terra;</li><li>o dotazione di sistema di “Parking” (soste brevi) e “Smart parking” (soste lunghe);</li></ul></li><li>- capienza: quantità posti in dipendenza della tipologia del servizio; quantità di posti a sedere, accesso e postazioni per persone a mobilità ridotta/HK in quantità adeguata secondo le norme europee (STI PMR) con incarozzamento mediante rampa manuale; quantità di posti in piedi a strapuntini non abbassati;</li><li>- toilette: in quantità adeguata alla capienza e a circuito chiuso, idonea per persone a mobilità ridotta;</li><li>- porte: quantità e larghezza accesso, per fiancata, in dipendenza del servizio;</li><li>- spazi multifunzionali per bagagli e ancoraggi biciclette in vani direttamente accessibili ai passeggeri con dimensioni in dipendenza della tipologia di servizio;</li></ul>
<b>Equipaggiamenti minimi</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- dispositivo di vigilanza attiva sulla condotta con più reiterazioni;</li><li>- sottosistemi di bordo per la protezione e controllo marcia treno compatibili con i corrispondenti sottosistemi di terra, esistenti e/o previsti, della rete infrastrutturale;</li><li>- climatizzazione negli abitacoli e in cabina;</li><li>- collegamento alla rete WiFi negli abitacoli passeggeri;</li><li>- prese per ricarica per biciclette elettriche;</li><li>- sistemi per la rilevazione fisica della quantità di passeggeri in salita/discesa o trasportati;</li><li>- dispositivi per la localizzazione dei rotabili;</li><li>- sistemi di informazione e diffusione video e audio ai passeggeri a bordo anche relative al viaggio e alla localizzazione del convoglio;</li><li>- dispositivi di allarme al personale con citofonia;</li><li>- videosorveglianza interna ed esterna, visualizzazione in tempo reale delle riprese delle telecamere sui monitor di bordo.</li></ul>

## ALTRI INTERVENTI NELL’AMBITO DELLA MOBILITÀ SOSTENIBILE

Le Regioni sono impegnate da oltre un anno e mezzo in un confronto costante e un lavoro comune con il Governo, sul tema della Mobilità Sostenibile su varie linee di azione.

### HABITAT III

La prima è stata quella dell’elaborazione del Documento nazionale dello Stato italiano per la III Conferenza Mondiale HABITAT che si è tenuta dal 17 al 20 ottobre 2016 a Quito alla quale, come componente della Delegazione italiana e in rappresentanza della Conferenza, ha preso parte l’Assessore alla Pianificazione territoriale - urbanistica, assetto del territorio, paesaggio, politiche abitative della Regione Puglia, Anna Maria Curcuruto. La Conferenza HABITAT III, che ha seguito a distanza di venti anni quella tenuta a Istanbul nel 1996 che a sua volta seguiva di venti anni la I Conferenza Mondiale sull’Habitat tenuta a Vancouver nel 1976, ha elaborato la nuova Agenda Urbana per i prossimi venti anni, anche se è stato stabilito che la prossima Conferenza Mondiale si

tenga a distanza più ravvicinata vista la velocità con cui sul nostro pianeta i principi e le politiche per l'habitat si trasformano in maniera sempre più rapida al crescere della popolazione umana urbanizzata.

La popolazione collocata in insediamenti urbani nel **1976** era pari al **37,9%** dell'intera popolazione mondiale, nel 1996 la stessa era pari al **45,1 %** nel **1996 (incremento del 7,2%** in venti anni e nel **2016** gli insediamenti urbani cubano il **54,5%** della popolazione mondiale (con un **incremento di 9,7%** in venti anni). E se oggi consideriamo che la popolazione della terra è pari a circa 7,3 Mld di individui e che di questi circa 3,6 Mld vivono in insediamenti urbani, risulta evidente che è necessario che un'Agenda urbana mondiale sia rinnovata con maggiore frequenza.

Nella bellissima Dichiarazione finale di Quito su città e insediamenti umani sostenibili per tutti, in materia di servizi, legati ad ambiente e trasporto, si legge:

[...]

13. Prefiguriamo città ed insediamenti umani che:

*(a) assolvono alla loro funzione sociale, ivi compresa la funzione sociale ed ecologica del suolo, con la prospettiva di conseguire progressivamente la piena realizzazione del diritto ad un'abitazione adeguata, quale componente del diritto ad un adeguato standard di vita, senza discriminazioni, all'accesso universale ad approvvigionamenti idrici e impianti igienici economicamente accessibili e salubri, così come l'accesso universale a beni pubblici e servizi di qualità in aree come la sicurezza alimentare e la nutrizione, la salute, l'istruzione, **le infrastrutture, la mobilità e i trasporti, l'energia, la qualità dell'aria, e le fonti di sostentamento;***

[...]

*(f) **promuovano pianificazioni ed investimenti attenti ai temi di genere e degli anziani, per mobilità urbana e sistemi di trasporto sostenibili, sicuri ed accessibili a tutti sia per passeggeri per le merci, e capaci di collegare efficacemente persone, luoghi, beni, servizi ed opportunità economiche;***

[...]

### Piano Strategico per la Mobilità Sostenibile

Le Regioni stanno collaborando con il MIT allo sviluppo del PSMS.

Nella **Legge di Stabilità 2017** si legge (**art. 1 comma 615** prima parte):

*615. Con apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, è approvato entro il 30 giugno 2017 il Piano strategico nazionale della mobilità sostenibile. [...].*

E nel **comma 613**, ultimo periodo si legge

*613. [...] Nell'ambito del Piano strategico nazionale è previsto un programma di interventi finalizzati ad aumentare la competitività delle imprese produttrici di beni e di servizi nella filiera dei mezzi di trasporto pubblico su gomma e dei sistemi intelligenti per il trasporto, attraverso il sostegno agli investimenti produttivi finalizzati alla transizione verso forme produttive più moderne e sostenibili, con particolare riferimento alla ricerca e allo sviluppo di modalità di alimentazione alternativa, per il quale è autorizzata la spesa di 2 milioni di euro per l'anno 2017 e di 50 milioni di euro per ciascuno degli anni 2018 e 2019.*

Il redigendo PSMS ha quindi la finalità generale di rispondere a due priorità nazionale di migliorare la **qualità dei servizi** per i cittadini che utilizzano il trasporto pubblico locale e regionale e garantire **mobilità urbana sostenibile** dal punto di vista ambientale. Il **piano strategico pluriennale per la mobilità sostenibile** è finalizzato anche a recuperare il ritardo del nostro Paese nel perseguimento degli obiettivi europei di riduzione dei livelli di inquinamento dell'aria.

Attraverso il Piano si punta a:

- una complessiva riorganizzazione della mobilità, ispirata a principi di efficienza, qualità del servizio e sostenibilità attraverso un programma di interventi per il rinnovo degli autobus (l'attuale parco rotabile ha una vetustà decisamente superiore alla media europea e a elevato impatto ambientale);
- lo sviluppo di ricerca e innovazione industriale anche nella prospettiva di modalità di alimentazione alternativa con la realizzazione delle necessarie infrastrutture di supporto.

Tale percorso sarà orientato da una visione strategica di sistema-Paese, che comprenda interventi coerenti, in linea con gli indirizzi europei, nei diversi settori:

- regolazione
- produzione
- Incentivazione.

Coerentemente con il documento **Strategie per le Infrastrutture di Trasporto e la Logistica, approvato nel DEF 2016 per iniziativa del Ministro Delrio**, la riorganizzazione della mobilità sarà diretta:

- alla **promozione dell'intermodalità**;
- alla transizione verso forme di **alimentazione alternativa**;
- allo sviluppo di **sistemi di controllo e informazione**;
- allo sviluppo della **mobilità ciclo-pedonale** e della **sharing mobility**,
- alla riduzione della domanda di uso dell'auto individuale.

## ALCUNI ALTRI ELEMENTI DI RIFLESSIONE A SUPPORTO DELLO SVILUPPO DEL PIANO NAZIONALE PER LA MOBILITA' SOSTENIBILE

### Approccio Multimodale, multiattoriale e multisetoriale

La Mobilità Sostenibile, come abbiamo sottolineato all'inizio di questo documento tecnico, è un ambito di sviluppo che si muove su tre piani diversi: Ambientale, Economico, Sociale.

L'armonizzazione di tali livelli non può che venire, in ultima analisi su un approccio programmatico multilivello e multi-ambito. In questa integrazione non vi è solo la mobilità locale e nazionale dei cittadini, ma anche delle merci. Un Piano Generale dei Trasporti, quindi, per essere completo e realmente proiettato verso la realizzazione di una mobilità realmente sostenibile, deve essere integrato – e non semplice somma di modalità di trasporto – e multi-utente – nel senso di comprendere le diverse tipologie di mobilità delle persone e le diverse modalità di mobilità delle merci.

In questo complesso scenario le Regioni, alle quali è demandata la competenza esclusiva sul trasporto pubblico locale, ma che operano in modalità condivisa, nel settore della logistica e delle infrastrutture, hanno raffinato paradigmi, modelli e tecniche per ambire a raggiungere livelli significativi di qualità, efficienza ed efficacia dei Piani Generali dei Trasporti.

## Il ruolo delle buone prassi delle Regioni e degli Enti Locali

Come abbiamo accennato in precedenza, parlando del contributo delle Regioni al Rapporto Italiano per la Conferenza Mondiale “HABITAT III”, queste hanno sviluppato numerose buone prassi che sono altrettanti esempi di soluzioni per la Mobilità Sostenibile.

Anche questo bagaglio di conoscenze può essere utile per elaborare una Piano Nazionale per la Mobilità Sostenibile.

## La City Logistic

Concludiamo con un tema che nel contesto dello sviluppo multimodale e multilivello di un Programma Generale dei Trasporti ha bisogno di specifici strumenti di indagine e di elaborazione programmatica: la mobilità delle merci in ambito urbano (**City Logistic**).<sup>3</sup>

Il tema della distribuzione urbana delle merci ha assunto, nel tempo, un’importanza crescente, dovuta ad una maggiore sensibilità agli standard di sostenibilità, che sta radicandosi sempre più nei cittadini e nei soggetti decisori che operano nell’ambito della politica e della pianificazione territoriale e dei trasporti.

La mobilità delle persone e delle merci è entrata a far parte della nostra società generando una dicotomia tra la mobilità stessa, intesa come diritto della società, e gli effetti che, nella sua attuale configurazione, essa produce sulla società in termini di inefficienze economiche ed impatti ambientali, che riguardano la sfera della salute umana, individuale e pubblica. Si tratta di conseguenze di natura sistemica, che derivano da politiche in materia di mobilità sostenibile portate avanti, negli anni, in modo non integrato rispetto ai problemi di pianificazione del territorio e di pianificazione degli insediamenti abitativi e industriali con differenti gradi di disattenzione in tutti i Paesi industrializzati e ancor di più nell’Occidente.

I servizi di mobilità per le merci e per le persone sono allo stesso tempo uno dei settori economici più rilevanti e uno dei principali fattori di deterioramento della sostenibilità e della vivibilità, soprattutto nelle aree urbane. Inquinamento atmosferico e acustico, intrusione visiva, consumo di fonti energetiche non rinnovabili, consumo di suolo, congestione, incidentalità sono tra i principali costi ambientali connessi ai trasporti.

A scala intercontinentale sono presenti diversi riferimenti sul tema dell’ambiente e, in generale, dello sviluppo sostenibile, come l’Agenda 21, il Protocollo di Kyoto e l’Accordo di Parigi. Agenda 21 (1992) individua obiettivi e strategie di riferimento per lo sviluppo sostenibile, da realizzare su scala globale, nazionale e locale. L’ultimo summit si è svolto nel 2012 a Rio de Janeiro ed il risultato principale è stato quello di predisporre un piano per delineare gli obiettivi dello sviluppo sostenibile. Il Protocollo di Kyoto, stipulato nel 1997 e ratificato dall’UE nel 2002, è un trattato con cui i Paesi sottoscrittenti si impegnano a ridurre le loro emissioni di gas ad effetto serra di almeno il 5% rispetto ai livelli del 1990 nel periodo 2008 - 2012. Sul secondo periodo di impegno del protocollo si è discusso a Durban nel 2011, quando sono stati individuati obiettivi legalmente vincolanti per la riduzione di inquinanti soltanto per alcuni Paesi, a partire dal 2013 e sino al 2017. L’Accordo di Parigi (Commissione Europea, 2015), adottato nel 2015, definisce un piano d’azione globale e giuridicamente vincolante sul clima. Prevede l’obiettivo principale secondo cui l’aumento della temperatura deve essere mantenuto *ben al di sotto dei 2°C* rispetto all’era preindustriale ed è necessario non superarlo di 1,5°C.; si stima che è necessario ridurre di un terzo la quantità di carbonio immessa in atmosfera per mantenere la temperatura sotto i 2°C.

A scala europea, una delle politiche principali promosse per la tutela dell’ambiente riguarda l’efficientamento della distribuzione urbana delle merci. La Commissione Europea ha lanciato la sua sfida ai governi degli Stati

---

<sup>3</sup> Quanto segue è tratto dal PIANO REGIONALE DEI TRASPORTI della Regione Calabria.

**Membri: raggiungere l'obiettivo ambizioso di una logistica urbana a zero emissioni di CO2 entro il 2030.** Gli interventi previsti sono finalizzati a *Conseguire nelle principali città un sistema di logistica urbana a zero emissioni di CO2* entro il 2030 come indicato dal Libro Bianco (Commissione Europea, 2011). Il perseguimento di tale obiettivo genera vantaggi sia per gli operatori, in termini di miglioramento dell'efficienza della distribuzione, sia per la collettività in termini di sostenibilità ambientale e riduzione degli incidenti.

A scala nazionale, sono recepiti gli orientamenti a scala intercontinentale ed europea ed è rilevante l'attenzione dei soggetti che si occupano di tutela ambientale. Ad esempio, Legambiente (2017) ha analizzato i dati sull'inquinamento atmosferico e acustico, individuando nel settore dei trasporti stradali una delle principali fonti di emissioni di ossidi di azoto, PM10, monossido di carbonio e benzene, soprattutto in ambito urbano. Al fine di ridurre l'inquinamento nelle città, Legambiente (2017) ha formulato dieci proposte che richiedono l'impegno di Governo, Regioni e amministrazioni locali. Tra queste, si propone di *limitare la circolazione in ambito urbano dei veicoli più inquinanti (auto e camion) sul modello della città di Parigi (Fuori i diesel dalle città).*