



**PIANO URBANO
DELLA
MOBILITÀ
SOSTENIBILE**

**LA STRATEGIA EUROPEA
PER LA MOBILITÀ URBANA SOSTENIBILE**

INDICE

1.	La necessità di una strategia comune europea.....	3
2.	Il Libro bianco del 2001 e il suo riesame intermedio.....	4
	2.1. Mobilità sostenibile nel mercato interno - Collegare gli europei.....	6
	2.2. Mobilità sostenibile per il cittadino - Trasporto affidabile, sicuro e protetto.....	6
	2.3. Ottimizzare le infrastrutture.....	7
	2.4. La mobilità intelligente.....	7
3.	La questione cruciale dell'ambiente urbano.....	8
	3.1 Verso una strategia tematica sull'ambiente urbano	8
	3.2 La strategia tematica europea per l'ambiente urbano.....	15
4.	L'impegno europeo per la sicurezza stradale	16
5.	La sfida della mobilità urbana.....	19
6.	I progetti europei sulla mobilità urbana	22
	Bibliografia.....	23

1. La necessità di una strategia comune europea

La mobilità sostenibile è una delle tematiche sulle quali l'Unione europea è, da tempo, impegnata nella messa a punto di una strategia comune che chiama in causa i vari Paesi membri, i loro governi nazionali, regionali e locali. La strategia comune europea è ormai diventata il principale terreno per il trasferimento delle migliori pratiche, il luogo di scambio e di incontro più importante per trasferire quell'innovazione e quel "saper fare", che sono indispensabili per affrontare le sfide della sostenibilità, le quali richiedono una crescente capacità di governare sistemi complessi.

La politica della mobilità è una delle più complesse tra quelle che competono agli enti locali e l'obiettivo della sua sostenibilità pone una delle sfide più ardue. Una mobilità viepiù sostenibile richiede un impegno convinto ed innovativo della rete delle città e delle aree metropolitane europee nell'adottare politiche di sistema, in un quadro coerente e coeso, che solo un comune impegno a livello europeo può fornire.

I trasporti costituiscono uno dei fattori determinanti per lo sviluppo economico locale e globale. Nell'Unione europea, il settore dei trasporti ha un giro d'affari annuo di circa 1.000 miliardi di euro, pari ad oltre il 10% del prodotto interno lordo, e dà lavoro a più di dieci milioni di persone. Dal 1970 al 2000, il trasporto passeggeri – in termini di passeggeri-km – è cresciuto del 126%, quello delle merci – in termini di tonnellate-km – è cresciuto del 120%. Fra il 1995 e il 2004, la crescita annua media di trasporto di merci è stata del 2,8%, quella dei passeggeri è stata di 1,9%. Si prevede che, nei prossimi decenni, la mobilità di persone e merci sia destinata ad un ulteriore aumento.

Questa continua crescita non è però priva di conseguenze negative, che si manifestano in termini di impatti ambientali, economici e sociali. Soprattutto gli impatti ambientali stanno assumendo una rilevanza sempre maggiore, per i danni che provocano alla salute umana, agli ecosistemi e al paesaggio. Si tratta di impatti che agiscono non solo a livello locale, ma anche a livello globale: nell'Unione europea, il settore dei trasporti è responsabile del 35% dei consumi energetici e del 21% delle emissioni di gas serra; queste emissioni sono aumentate di circa il 23% dal 1990 e rischiano di compromettere il conseguimento degli obiettivi di Kyoto. Il costo ambientale dei trasporti è attualmente stimato all'1,1% del PIL dell'Unione europea.

Proprio perché gli impatti della mobilità producono effetti globali, le strategie per rendere sostenibile il sistema dei trasporti devono trovare una efficace guida a livello sovranazionale e una corretta soluzione a livello locale.

Questa interdipendenza tra globale e locale si fa tanto più forte in quanto la problematica della mobilità si addensa in larga misura nei nodi urbani: le città sono i luoghi dove le interazioni spaziali si intensificano e, al contempo, sono i nodi della rete globale. Il tema della mobilità sostenibile fa emergere in primo piano il tema del governo delle città e del sentiero virtuoso che esse intendono percorrere per divenire sistemi localmente e globalmente più sostenibili.

L'Unione europea, ormai da anni, sta elaborando una **strategia comune** per una mobilità sostenibile. Si tratta di una strategia ancora *in fieri*, ma comunque già sufficientemente delineata nei suoi assi portanti.

2. Il Libro bianco del 2001 e il suo riesame intermedio

Gli obiettivi della politica comunitaria nel settore dei trasporti sono stati elaborati prima con il Libro bianco¹ del 1992, *Lo sviluppo futuro della politica comune dei trasporti*, poi con il Libro bianco del 2001, intitolato *La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte*, (comunicazione n. 370/2001) e infine con il documento di riesame intermedio dell'ottobre 2006, *Mantenere l'Europa in movimento - Una mobilità sostenibile per il nostro continente*.

Gli obiettivi della politica comunitaria nel settore dei trasporti puntano alla realizzazione di sistemi di trasporto efficaci ed efficienti in grado di:

- offrire un livello elevato di accessibilità ai cittadini e alle imprese in tutta l'Unione;
- proteggere l'ambiente, garantire la sicurezza dell'approvvigionamento energetico, promuovere norme in materia di lavoro per il settore e tutelare i passeggeri e i cittadini;
- favorire l'innovazione a sostegno dei primi due obiettivi di mobilità e protezione rendendo più efficiente e sostenibile un settore in crescita come quello dei trasporti;
- stabilire connessioni internazionali, nell'ambito di politiche tese al conseguimento della mobilità sostenibile e dell'innovazione.

Nonostante gli obiettivi restino invariati nel corso del tempo, il contesto generale della politica comunitaria dei trasporti è profondamente cambiato negli ultimi 15 anni.

Il **Libro bianco del 2001** segue di quasi dieci anni il primo, pubblicato nel 1992, il quale era incentrato sull'obiettivo dell'apertura del mercato del settore, apertura che oggi, con la sola parziale eccezione del settore ferroviario, può ormai dirsi realizzata: «Oggigiorno, nessun autocarro è più obbligato, dopo aver compiuto un trasporto internazionale, a compiere il viaggio di ritorno a vuoto; esso può perfino caricare e trasportare merci in uno Stato diverso dal suo Paese di immatricolazione. Il "cabotaggio stradale" è ormai una realtà. Anche il traffico aereo è oggi definitivamente aperto alla concorrenza, pur mantenendo livelli di sicurezza fra i più elevati al mondo»².

L'orientamento del Libro bianco del 2001 prende le mosse da una riflessione di carattere generale: dati gli impatti economici, ambientali e sociali della mobilità appena evidenziati, a fronte di una domanda di trasporto in costante crescita, la risposta della Comunità non può limitarsi alla costruzione di nuove infrastrutture e all'apertura dei mercati. È fondamentale perseguire l'opzione di un graduale superamento della relazione di proporzionalità diretta fra crescita economica (aumento del PIL) e crescita della mobilità di passeggeri e merci, relazione fino ad oggi ritenuta fisiologica e necessaria. L'approccio adottato dal Libro bianco del 2001 mira a perseguire il

¹ Le politiche dell'Unione europea sono espresse, a livello normativo, attraverso i regolamenti, le direttive, le decisioni, le raccomandazioni ed i pareri; a livello strategico, attraverso alcuni documenti di orientamento, quali i Libri verdi ed i Libri bianchi, e per mezzo dei Programmi quadro di ricerca e sviluppo. I Libri verdi della Commissione europea sono documenti attraverso cui si vuole stimolare la riflessione e lanciare la consultazione a livello europeo su temi particolari (ad esempio, politica sociale, moneta unica, telecomunicazioni, ecc.). I Libri bianchi della Commissione europea sono invece documenti che contengono proposte per tradurre in azioni comunitarie gli orientamenti individuati nei Libri verdi.

². Commissione europea (2001), *Libro bianco - La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, Lussemburgo, p. 11.

“disaccoppiamento” della crescita dei trasporti da quella economica, senza limitare la mobilità di persone e merci, attraverso l’integrazione tra le diverse politiche: la politica economica, la politica urbanistica e di gestione del territorio, la politica sociale e dell’istruzione, la politica dei trasporti urbani, la politica fiscale e di bilancio, la politica di concorrenza, la politica della ricerca.

La strategia del Libro bianco del 2001 si basa su un articolato pacchetto di linee di azione (circa 60 misure specifiche), che derivano dall’individuazione delle sfide chiave da affrontare in tema di mobilità. Le misure identificate dal Libro bianco sono attuate in gran parte a livello comunitario; tuttavia, ove possibile, nel rispetto del principio di sussidiarietà, le politiche spettano ai livelli inferiori: nazionale, regionale e locale.

L’Unione europea prevede che, dopo i benefici che il trasporto stradale e quello aereo hanno già tratto dal mercato interno, lo stesso avvenga anche per il trasporto ferroviario e per la navigazione: la maggiore efficienza favorita dalle politiche comunitarie dovrebbe rafforzare la competitività del trasporto ferroviario e della navigazione, soprattutto sulle lunghe distanze.

Dal 2001 sono state adottate importanti proposte legislative che sono in corso di attuazione, come ad esempio: l’apertura del trasporto ferroviario di merci alla concorrenza, il miglioramento delle condizioni sociali nell’autotrasporto, la definizione dei 30 progetti prioritari TEN, l’istituzione del Cielo unico europeo, il rafforzamento dei diritti dei passeggeri aerei, la nuova direttiva sulla tassazione delle strade. La maggior parte delle misure descritte nel Libro bianco del 2001 sono state proposte o adottate.

Tuttavia, l’esperienza maturata dal 2001 suggerisce che le sole misure previste dalla Commissione nel 2001 non saranno sufficienti a conseguire gli obiettivi fondamentali della politica comunitaria e, in particolare, a limitare gli impatti negativi: la mobilità deve essere dissociata dalle conseguenze negative da essa prodotte, attraverso l’impiego di una gamma di strumenti politici. È dunque necessario un ventaglio ampio di strumenti più flessibili per la politica dei trasporti.

Le soluzioni possono comprendere i regolamenti europei e la loro applicazione uniforme, strumenti economici, strumenti non vincolanti e l’integrazione tecnologica; ma anche un approccio differenziato su base geografica, ricorrendo a una legislazione su misura o a forme di cooperazione rafforzata.

Il documento *Mantenere l’Europa in movimento - Una mobilità sostenibile per il nostro continente*, **riesame intermedio del Libro bianco** 2001, pone l’accento sulla necessità di un approccio globale e olistico nei confronti della politica dei trasporti. Le future politiche continueranno a basarsi sui Libri bianchi del 1992 e del 2001, ma in molti settori l’intervento europeo non sarà sufficiente. Saranno necessarie azioni complementari e ben coordinate a livello di governo nazionale, regionale e locale, nonché intraprese su iniziativa dei cittadini e della stessa industria.

In particolare, il documento evidenzia una serie di temi prioritari, su cui l’Unione europea e gli enti locali devono intensificare gli sforzi nei prossimi anni. Si tratta della mobilità sostenibile nel mercato interno all’UE, della mobilità sostenibile delle persone in ambito urbano, dell’ottimizzazione delle infrastrutture e dei sistemi di trasporto intelligenti.

2.1. Mobilità sostenibile nel mercato interno - Collegare gli europei

Il mercato interno dell'UE è il principale strumento per promuovere un settore dei trasporti dinamico, capace di incentivare la crescita e l'occupazione. Il processo di liberalizzazione del mercato interno stimola l'innovazione e gli investimenti necessari per fornire servizi migliori a un prezzo inferiore. In questa prospettiva è necessario applicare norme comuni e integrarle, modificarle o semplificarle per tutti i modi di trasporto. Il quadro normativo del mercato interno deve favorire la crescente integrazione fra i modi di trasporto al fine di conseguire una ottimizzazione di sistema. A questo scopo sono previste le seguenti azioni:

- **trasporto terrestre:** esaminare le esperienze maturate nel mercato del trasporto stradale e proporre, ove necessario, miglioramenti delle norme; attuare la normativa in materia di trasporto ferroviario con l'aiuto di forti organismi di regolamentazione negli Stati membri; accelerare gli sforzi tesi a eliminare gli ostacoli tecnici e operativi per le attività ferroviarie internazionali; promuovere una rete ferroviaria per il trasporto merci nel contesto più ampio di una politica per la logistica del trasporto merci;
- **trasporto aereo:** continuare a monitorare gli aiuti di Stato e gli aspetti della ristrutturazione e dell'integrazione connessi alla concorrenza; riesaminare il funzionamento del mercato interno e proporre le opportune modifiche; completare il quadro normativo per il Cielo unico e modernizzare la gestione del traffico aereo; sviluppare misure politiche per ridurre le emissioni prodotte dal trasporto aereo;
- **trasporto per via navigabile:** elaborare una strategia globale per uno "spazio marittimo comune europeo"; sviluppare una politica portuale europea globale; ridurre le emissioni inquinanti prodotte dal trasporto per via navigabile; continuare a favorire il trasporto marittimo a corto raggio e le autostrade del mare; attuare il piano d'azione NAIADES per il trasporto fluviale.

2.2. Mobilità sostenibile per il cittadino - Trasporto affidabile, sicuro e protetto

Per quanto riguarda l'occupazione e le condizioni di lavoro, l'UE propone di esaminare le norme in materia di condizioni di lavoro nell'autotrasporto, per adottare le eventuali opportune modifiche e incoraggiare il dialogo transfrontaliero fra le parti sociali.

Per quanto concerne i diritti dei passeggeri, si cercherà di valutare come promuovere una migliore qualità del servizio e garantire diritti fondamentali ai passeggeri in tutti i modi di trasporto, soprattutto per le persone a mobilità ridotta.

L'Unione prevede che si adotti un approccio integrato per la sicurezza stradale che riguardi: la progettazione dei veicoli e le tecnologie utilizzate, le infrastrutture e il comportamento dei conducenti, compresa l'eventuale necessaria regolamentazione; il riesame e il completamento delle norme di sicurezza per tutti gli altri modi di trasporto; il potenziamento del funzionamento delle agenzie europee di sicurezza e la graduale estensione dei compiti connessi alla sicurezza.

La continua minaccia terroristica fa comprendere come i trasporti siano non solo un bersaglio ma anche uno strumento del terrorismo: occorre esaminare il funzionamento e i costi delle attuali

misure di protezione nel trasporto aereo e marittimo, proporre le opportune modifiche sulla base dell'esperienza per evitare di falsare la concorrenza; riflettere sulla necessità di estendere le norme di protezione al trasporto terrestre e intermodale.

L'iniziativa in materia di trasporti urbani (l'80% degli europei vive in un'area urbana) spetta direttamente alle città più che all'UE; l'Unione ha pubblicato un Libro verde sul trasporto urbano per determinare il valore aggiunto potenziale di un intervento europeo rispetto ad un'azione locale. La politica dei trasporti è strettamente connessa a quella dell'energia, in quanto entrambe condividono obiettivi comuni: in questo campo, bisogna promuovere l'efficienza energetica a livello comunitario, sulla base del piano d'azione avviato, incoraggiare azioni comunitarie, fra cui gli accordi volontari; sostenere la ricerca, l'introduzione sul mercato delle nuove tecnologie; lanciare campagne di sensibilizzazione degli utenti sui veicoli più intelligenti ed ecologici.

2.3. Ottimizzare le infrastrutture

Nel campo delle infrastrutture, si presentano due sfide: ridurre la congestione e migliorare l'accessibilità. Le azioni da mettere in campo consistono nell'incoraggiare e coordinare, ove necessario, gli investimenti in infrastrutture intelligenti nuove o ristrutturate per eliminare le strozzature e preparare l'introduzione dei sistemi cooperativi, permettere soluzioni co-modali di trasporto e collegare le regioni periferiche e ultraperiferiche al resto del territorio; bisogna inoltre assicurare un approccio equilibrato alla gestione del territorio.

In tal senso, è opportuno massimizzare gli investimenti nelle infrastrutture transeuropee mobilitando tutte le fonti di finanziamento disponibili, compresi il bilancio TEN, i fondi strutturali e di coesione e il ricorso a prestiti sui mercati dei capitali.

Nell'UE si ricorre sempre più spesso all'applicazione di un pedaggio per l'uso delle infrastrutture: si suggerisce di avviare un ampio processo di riflessione e consultazione sui sistemi di tassazione intelligente delle infrastrutture, proponendo una metodologia comunitaria per la tassazione delle infrastrutture.

2.4. La mobilità intelligente

La soluzione dei problemi di accessibilità non può essere affidata solo alla costruzione di nuove infrastrutture. Per migliorare la mobilità e, allo stesso tempo, diminuire l'impatto ambientale per unità di carico trasportata, occorre anche migliorare il fattore di carico, promuovere il trasbordo a favore del trasporto ferroviario e marittimo per le lunghe distanze, ottimizzare gli itinerari e la tempistica. I settori più interessati sono la logistica dei trasporti (si propone di sviluppare una strategia globale per la logistica del trasporto merci in Europa, seguita da un'ampia consultazione e finalizzata all'elaborazione di un piano di azione) e i sistemi di trasporto intelligenti (attraverso i programmi per la mobilità intelligente nel trasporto stradale, aereo, ferroviario, per via navigabile, GALILEO).

La logistica del trasporto merci e l'infomobilità sono due settori destinati ad avere uno sviluppo crescente nella strategia europea sulla mobilità.

3. La questione cruciale dell'ambiente urbano

La strategia europea in materia di mobilità sostenibile attribuisce grande rilievo al tema della politica della mobilità urbana, intesa come componente di una più complessiva strategia di gestione sostenibile delle città. L'Unione, infatti, ha intrapreso l'elaborazione di una specifica strategia sull'ambiente urbano, che ha portato la Commissione europea ad emanare, nel gennaio 2006, una comunicazione dal titolo "Strategia tematica sull'ambiente urbano" (Comunicazione 718/2005).

Il tema della costituzione di una strategia europea delle città sostenibili è stato introdotto per la prima volta nel 1990, con il *Libro verde sull'ambiente urbano* (comunicazione n. 218 del 1990). Successivamente, due comunicazioni, una del 1997 (*La problematica urbana: orientamenti per un dibattito europeo*) e l'altra del 1998 (*Quadro d'azione per uno sviluppo urbano sostenibile nell'Unione europea*), hanno definito le caratteristiche e gli obiettivi a lungo termine della strategia. Il sesto Programma comunitario di azione in materia di ambiente, intitolato *Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta* e istituito con la decisione 2002/1600/CE, ha previsto la preparazione di sette strategie tematiche, fra cui quella relativa all'ambiente urbano.

L'obiettivo di tale strategia è, in sintesi, quello di migliorare la qualità e le prestazioni ambientali delle aree urbane, in modo da assicurare agli abitanti delle città europee un ambiente di vita salubre, in un complessivo quadro di sostenibilità economica e sociale.

L'intento della strategia comune europea non è di prescrivere in modo vincolante le soluzioni da adottare, dal momento che ciascuna città ha le proprie peculiarità, quanto piuttosto di definire un quadro di riferimento condiviso per migliorare la gestione dell'ambiente urbano e favorire l'adozione generalizzata delle migliori pratiche.

Poiché gran parte dei problemi critici della mobilità urbana è comune a tutte le città europee, è evidente la possibilità che ogni città concorra alla costruzione di una strategia comune attraverso l'elaborazione di soluzioni a forte carattere innovativo – quali sono appunto le migliori pratiche – che, attraverso il network cooperante delle città, occorre cercare di diffondere, nel modo più ampio e rapido, nelle altre realtà urbane.

3.1. Verso una strategia tematica sull'ambiente urbano

Un importante contributo, che la Commissione europea ha fornito per l'elaborazione della strategia sull'ambiente urbano, è costituito dalla comunicazione n. 60 del 2004: "Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni **Verso una strategia tematica sull'ambiente urbano**". Questa comunicazione ha presentato il quadro di riferimento per l'elaborazione delle linee d'azione, che sono state formalizzate l'11 gennaio 2006 con una nuova comunicazione.

Il documento *Verso una strategia tematica sull'ambiente urbano* contiene ciò che è emerso dalla consultazione delle città e delle altre parti interessate, nonché i risultati degli studi dei gruppi di lavoro e del gruppo di esperti dell'Unione europea sull'ambiente urbano. La strategia viene articolata secondo quattro temi orizzontali prioritari:

- edilizia sostenibile;
- gestione urbana sostenibile;
- progettazione urbana sostenibile;
- trasporto urbano sostenibile.

Tralasciando, in questa sede, il tema dell'edilizia, con riferimento alla **gestione urbana**, l'Unione europea proponeva nella comunicazione del 2004 che le amministrazioni comunali organizzassero una struttura intersettoriale, con il compito di elaborare e attuare un piano di gestione ambientale. Il piano, che avrebbe dovuto essere oggetto di una proposta normativa da parte dell'Unione europea, riguardava le funzioni fondamentali di una città, quali il consumo di energia, le emissioni di gas ad effetto serra, il consumo e il trattamento delle risorse idriche, i rifiuti, il rumore, la qualità dell'aria, la natura e la biodiversità, la progettazione, i rischi naturali e i rischi antropici, l'edilizia sostenibile, le implicazioni sanitarie e, naturalmente, il settore dei trasporti e della mobilità.

La **progettazione urbana** riguarda il modo in cui il territorio viene utilizzato in un'area urbana. A livello di progettazione urbana, la questione più urgente da affrontare è quella della dispersione insediativa o proliferazione urbana. Le periferie delle città si stanno espandendo verso le zone esterne con un andamento superiore al tasso di crescita della popolazione (a fronte di un'espansione del 20% negli ultimi 20 anni, la popolazione nello stesso periodo è aumentata solo del 6%): le aree agronaturali sono state sostituite da edifici commerciali, industriali e residenziali a bassa densità. La proliferazione urbana aumenta la necessità di compiere spostamenti e accresce la dipendenza dal trasporto motorizzato privato, poiché il sistema del trasporto collettivo non è in grado di soddisfare le esigenze di insediamenti dispersi sul territorio. A sua volta, il trasporto motorizzato privato è connesso a fenomeni di congestione, consumi più elevati di energia e aumento delle emissioni inquinanti. Tutti questi problemi sono più acuti laddove c'è una bassa densità abitativa e le attività quotidiane si svolgono in luoghi diversi: vi è una maggiore mobilità se un'area urbana dispone di vari "centri", ognuno specializzato in un determinato settore (ad esempio negozi, uffici, attività ricreative) o in concorrenza con gli altri.

Una delle sfide che la progettazione urbana si trova ad affrontare è l'esigenza di rispondere a questi nuovi modelli, risolvendone gli aspetti negativi, come l'eccessiva dipendenza dai mezzi di trasporto privati e il fenomeno della dispersione urbana. L'Unione europea evidenzia che «i centri cittadini devono diventare luoghi piacevoli in cui vivere; in caso contrario, e nonostante le ragioni di ordine ambientale che depongono a favore di città ad alta densità, gli abitanti continueranno a trasferirsi nelle periferie o nella campagna circostante» (comunicazione n. 60 del 2004, p. 29).

Elementi cruciali per l'assetto del territorio sono la corretta ubicazione delle infrastrutture di trasporto, la realizzazione di insediamenti ad alta densità in relazione ai nodi di interscambio modale del trasporto pubblico e la presenza di spazi verdi interni alle città.

La **politica dei trasporti** costituisce, secondo gli esperti europei, uno dei principali pilastri della strategia comune europea in tema di sostenibilità urbana. I numerosi e gravi impatti sull'ambiente, sulla salute umana e sull'economia, provocati dall'attuale sistema dei trasporti, sono noti non solo agli studiosi, ma agli stessi cittadini dell'Unione, i quali percepiscono il traffico come uno dei

principali fattori che incidono negativamente sulla qualità della vita nelle aree urbane. Appare evidente la necessità di ripensare la mobilità urbana per ovviare a questi effetti negativi, garantendo, nel contempo, il mantenimento del potenziale di crescita economica: a tal fine, occorre delineare un quadro di riferimento a livello europeo per promuovere il trasporto urbano sostenibile. Accanto alle misure specifiche che, in base al principio di sussidiarietà, devono essere attuate a livello degli enti locali per conseguire questi obiettivi, l'Unione europea ha individuato tre settori di intervento diretto nel campo dei trasporti urbani:

- il sostegno alla diversificazione dell'approvvigionamento energetico;
- la promozione delle buone pratiche;
- il finanziamento di programmi di ricerca.

Per quanto riguarda l'approvvigionamento energetico, l'Unione è impegnata con provvedimenti normativi e programmi di ricerca (quali Auto Oil I e II) nella promozione di tre nuovi tipi di carburante, che possono conquistare notevoli quote di mercato, soprattutto in ambito urbano: si tratta dei biocarburanti nel breve periodo e, considerando un orizzonte temporale più ampio, del gas naturale e dell'idrogeno .

Le buone pratiche sono diffuse nel territorio comunitario attraverso iniziative di vario tipo, quali ad esempio CIVITAS (e CIVITAS II, la seconda fase del programma), una piattaforma lanciata nel 2002 per le città europee che scelgono di introdurre nelle loro politiche progetti innovativi per i trasporti urbani puliti; il programma eSafety, relativo alla sicurezza stradale; il sito Internet ELTIS (<http://www.eltis.org>), un servizio informativo sul trasporto locale europeo; i progetti dei Programmi quadro di ricerca; iniziative di sensibilizzazione e diffusione delle informazioni (la Giornata europea senza auto, la Settimana europea della mobilità, ecc.).

Dal momento però che ai miglioramenti derivanti dalle iniziative attualmente in corso fa riscontro l'aumento del traffico e della congestione nelle aree urbane, appare evidente la necessità di adottare apposite misure per far fronte ai crescenti volumi di traffico, in aggiunta alle misure già in vigore.

La principale misura che, nella comunicazione del 2004, gli esperti europei hanno suggerito di introdurre consisteva nell'adozione di una direttiva che rendesse obbligatoria, per le agglomerazioni urbane con popolazione superiore a 100.000 abitanti, la formazione di un **piano di trasporto urbano sostenibile**. In proposito, la comunicazione n. 60 del 2004 si esprimeva in questo modo: «nelle intenzioni, il piano per il trasporto urbano sostenibile dovrebbe interessare l'intera area urbana e cercare di ridurre l'impatto negativo dei trasporti, facendo fronte ai crescenti livelli di traffico e di congestione, e dovrebbe essere collegato con le strategie ed i piani regionali e nazionali. Il piano dovrebbe riguardare tutti i modi di trasporto e cercare di modificare l'equilibrio a favore di modi di trasporto più efficienti, come il trasporto pubblico, la bicicletta e gli spostamenti a piedi. Uno degli obiettivi fondamentali è la creazione di un sistema di trasporti più efficiente dal punto di vista ambientale e posto a servizio di tutti i cittadini, che hanno un ruolo fondamentale da svolgere nelle loro decisioni quotidiane, come la scelta del modo di trasporto. Un elemento essenziale del piano sarebbe il collegamento con l'assetto del territorio» (p. 19).

In seguito alla pubblicazione della comunicazione del 2004, l'Unione europea ha costituito gruppi di lavoro composti da esperti nelle diverse aree tematiche: nel rapporto finale sulla pianificazione della mobilità, il gruppo di esperti ha analizzato la normativa e i sistemi di pianificazione di alcuni Stati europei, al fine di verificare in che modo i nuovi piani si potessero armonizzare con la situazione esistente, pur conservando l'aspetto innovativo previsto nella strategia tematica sull'ambiente urbano. Gli esperti hanno stilato un elenco delle caratteristiche degli eventuali piani di trasporto urbano sostenibile (SUTP - Sustainable Urban Transport Plan), riportante queste osservazioni:

- l'istituzione dei SUTP dovrebbe contribuire a creare uguali condizioni di partenza per le città europee di medie-grandi dimensioni, in modo che la competitività tra le città non avvenga a discapito delle condizioni ambientali;
- gli obiettivi ambientali, economici e sociali dovrebbero essere tutti rappresentati all'interno dei piani;
- i SUTP dovrebbero inserirsi all'interno delle normative vigenti nei vari Stati, innovandole e sfruttando gli esempi di buone pratiche presenti;
- i SUTP dovrebbero prendere in considerazione i costi e i benefici complessivi dei trasporti, internalizzando le esternalità troppo spesso trascurate nella pianificazione e nelle politiche attuali;
- l'approccio dei nuovi piani dovrebbe essere di tipo integrato, in senso sia orizzontale (integrazione tra il settore dei trasporti e quelli della pianificazione territoriale, degli usi dei suoli, dell'ambiente, della sicurezza, dello sviluppo economico, ecc.), sia verticale (integrazione delle politiche di livello europeo, nazionale, regionale e locale), sia spaziale (integrazione fra le politiche di enti territoriali adiacenti);
- è necessario che i piani si pongano traguardi concreti, realisticamente raggiungibili e valutabili tramite opportuni indicatori, evitando di esprimere gli obiettivi in termini generici e non verificabili;
- i SUTP dovrebbero avere un approccio improntato alla flessibilità, in modo che, nella fase di implementazione delle misure, sia possibile attuare le necessarie modifiche e correzioni.

Nella descrizione del SUTP, gli esperti europei hanno poi distinto la procedura da seguire nella formazione del piano e nella gestione dei rapporti con i vari attori (SUT-Planning) dallo strumento vero e proprio del piano (SUT-Plan), indicando, per ogni argomento, ciò che dovrebbe essere reso obbligatorio a livello europeo e ciò che può essere considerato volontario o opzionale. L'intero sistema è schematizzato nella figura 1.

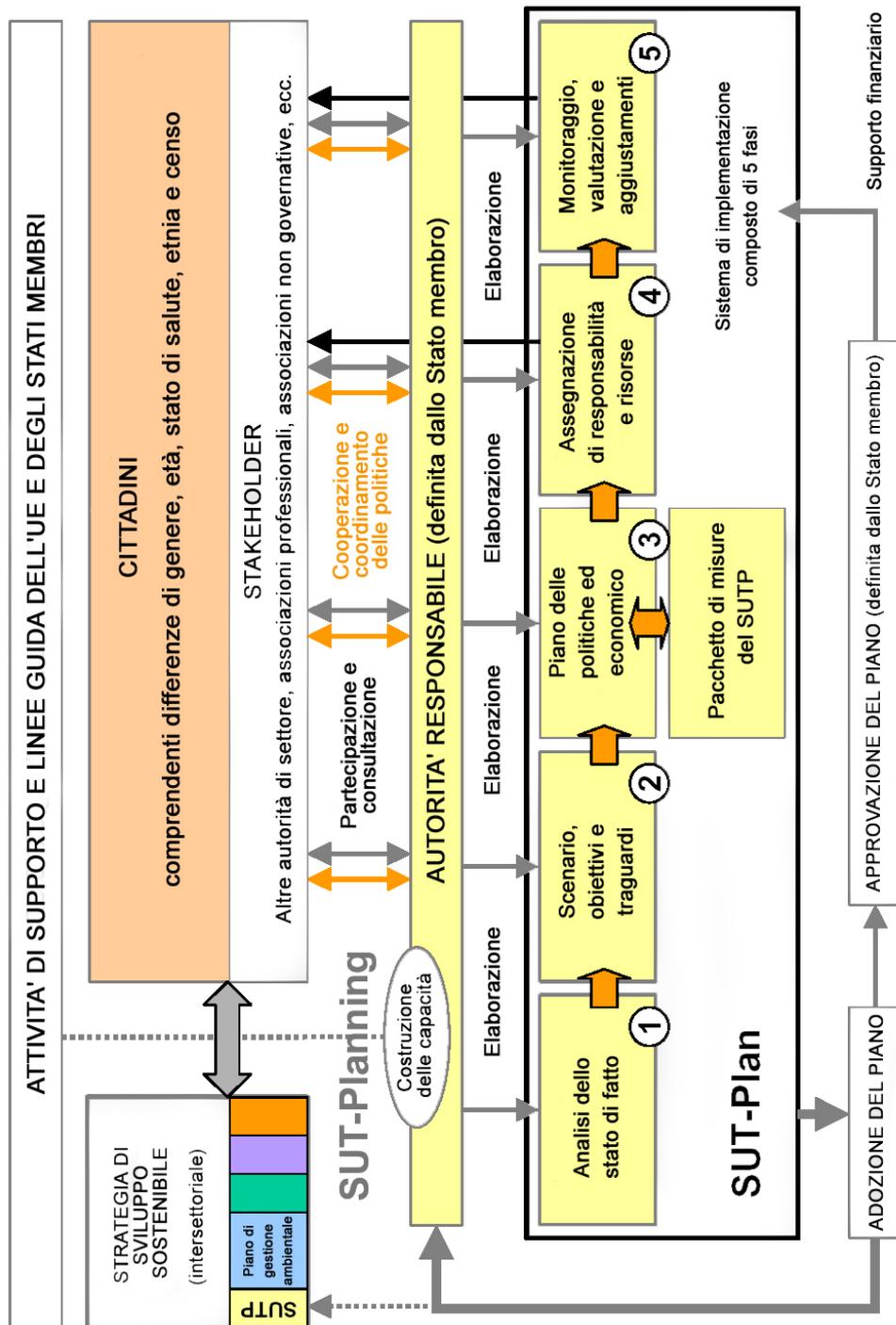


Figura 1 - Schematizzazione del sistema composto dal SUT-Planning e dal SUT-Plan

Secondo il gruppo degli esperti, all'inizio del processo di formazione del SUTP occorre definire, in primo luogo, l'ambito territoriale e l'autorità responsabile della gestione.

Per quanto concerne l'ambito territoriale, il piano deve occuparsi di una "agglomerazione urbana", intesa come una porzione di territorio che abbia, di norma, una popolazione complessiva superiore

ai 100.000 abitanti e una densità tale da poter essere considerata come un'area urbanizzata. È comunque previsto che i singoli Stati membri possano far riferimento ad entità urbane di dimensioni inferiori. Questa definizione dell'ambito territoriale è importante, perché supera il concetto di città come entità amministrativa o come continuum costruito, per riferirsi a quello di sistema urbano, cioè di area di polarizzazione delle interazioni spaziali. Tale concetto può essere ricondotto a quello di bacino di traffico, che è del tutto analogo a quello di area di pendolarità permanente per motivi di lavoro e di servizio.

Il secondo requisito, ritenuto indispensabile nella fase del SUT-Planning, consiste nella partecipazione pubblica e nella cooperazione degli attori nel processo di formazione e gestione del piano. Gli esperti affermano che la partecipazione dei cittadini, l'informazione pubblica e la consultazione dei soggetti portatori di interessi (stakeholder) devono essere realizzate fin dalle fasi iniziali della formazione del SUTP, per garantire al processo la massima trasparenza.

Il SUT-Plan, cioè il piano vero e proprio, dovrebbe essere composto di cinque parti, aventi un ordine logico e sequenziale ma con possibilità di retroazioni e di interazioni reciproche:

- l'analisi dello stato di fatto;
- la descrizione di uno scenario a lungo termine, la definizione di obiettivi e traguardi;
- la predisposizione del piano attuativo, delle politiche, delle misure e del budget;
- l'assegnazione delle responsabilità e la ripartizione delle risorse;
- l'organizzazione del monitoraggio e della valutazione del piano.

La prima questione da affrontare nell'ambito del SUT-Plan, cioè del piano come strumento, è la definizione dell'oggetto del piano in questione. Secondo gli esperti, il piano deve avere come oggetto lo spostamento, perseguito in modo sostenibile, delle merci e delle persone sul territorio considerato. Il SUTP deve essere quindi integrato e non settoriale, poiché si deve occupare di tutte le componenti di traffico, agendo sia sulla domanda, sia sull'offerta di trasporto.

Il piano dovrebbe preferibilmente chiamarsi Sustainable Urban Transport Plan (acronimo SUTP, in italiano *piano di trasporto urbano sostenibile*); tuttavia, potrebbero essere utilizzate anche diciture alternative, quali ad esempio Sustainable Urban Mobility Plan (in italiano piano di mobilità urbana sostenibile, ovvero l'attuale PUM – piano urbano della mobilità – inquadrato nella strategia della sostenibilità).

Come punto di partenza per la stesura del SUTP, è necessario svolgere un'indagine relativa allo stato di fatto, che metta in evidenza le caratteristiche della mobilità nell'area considerata e le acquisizioni (o i fallimenti) dei piani precedenti. È indispensabile che già in questa fase vengano individuati gli indicatori adatti a valutare lo stato di fatto e che vengano reperiti tutti i dati utili a svolgere le analisi e le valutazioni, che dovranno essere costantemente aggiornate in sede di monitoraggio.

In seguito all'analisi dello scenario iniziale, bisogna definire la strategia a lungo termine che il SUTP intende perseguire, stabilendo obiettivi e traguardi concreti e realistici. Il principio di fondo al quale il piano si deve ispirare consiste nella sostenibilità del sistema dei trasporti urbani, secondo

la definizione adottata dall'Unione europea nel 2001. In particolare, il piano dovrebbe fare un riferimento esplicito ad almeno cinque obiettivi specifici, così sintetizzabili:

- assicurare l'accessibilità offerta dal sistema dei trasporti a tutte le categorie di utenti (abitanti, pendolari, visitatori per motivi di turismo o di affari);
- ridurre gli impatti negativi del sistema dei trasporti, con riferimento alla salute umana e alla sicurezza dei cittadini;
- contenere l'inquinamento dell'aria, le emissioni di rumore e di gas serra, il consumo di energia;
- migliorare l'efficienza del sistema di trasporto di persone e merci, prendendo in considerazione anche i costi esterni;
- contribuire all'innalzamento della qualità dell'ambiente urbano.

Questi obiettivi devono essere perseguiti ponendo una serie di traguardi concreti, individuati dall'Unione europea e basati sugli indicatori prefissati, i quali saranno costantemente monitorati durante l'implementazione del piano. I traguardi devono essere in numero contenuto, rappresentativi degli obiettivi del piano a breve e lungo termine, tecnicamente misurabili (anche per quanto riguarda l'aspetto economico della gestione), integrati e all'occorrenza interdisciplinari.

Il SUTP deve avere una durata compresa tra cinque e dieci anni, ma è opportuno che le azioni e gli aspetti economici siano periodicamente rivisti, annualmente o ogni due anni.

Le politiche di piano possono essere suddivise in quattro categorie:

- i principi generali;
- la riduzione della necessità di spostamenti;
- la gestione dei trasporti;
- lo sviluppo di sistemi di trasporto puliti ed efficienti.

All'interno di queste categorie, le autorità responsabili del piano devono scegliere il pacchetto di misure più appropriato per il territorio considerato, perseguendo la massima integrazione possibile tra le misure. Tra le azioni suggerite dagli esperti si segnalano: il raggiungimento di una completa integrazione tra la pianificazione dei trasporti e gli altri settori della pianificazione correlati, soprattutto quelli degli usi del suolo e dello sviluppo del territorio; lo sganciamento della crescita economica dalla crescita della mobilità (politica dei principi generali); la promozione della città compatta e il rifiuto della specializzazione funzionale del territorio (politica della riduzione della necessità di spostamenti); l'incentivazione dell'intermodalità, l'uso dei sistemi di trasporto intelligenti e lo sviluppo del mobility management (politica della gestione dei trasporti); la diffusione di mezzi di trasporto innovativi, l'attenzione per la sicurezza stradale (politica dello sviluppo di sistemi di trasporto puliti ed efficienti).

Dopo aver stabilito il pacchetto delle azioni, è necessario che il piano assegni in modo chiaro l'attribuzione delle responsabilità per l'attuazione delle misure, allocando le risorse economiche necessarie per le diverse attività.

La fase dell'implementazione delle misure del piano deve essere accompagnata da una costante azione di monitoraggio e valutazione dei risultati acquisiti. Tra le attività previste dal gruppo di esperti vi sono:

- la predisposizione di report con cadenza annuale, contenenti parti tecniche e parti divulgative, alle quali deve essere data ampia diffusione tra la cittadinanza;
- la conduzione del monitoraggio in modo tale che la valutazione possa garantire trasparenza e obiettività;
- la verifica separata dei costi e dei benefici afferenti al SUT-Planning (processo di preparazione del piano) e al SUT-Plan (implementazione delle misure di piano).

Nella parte della strategia europea sull'ambiente urbano rivolta ai trasporti, quindi, si concentrano varie categorie di politiche che dovrebbero essere coperte, nel caso delle città di medie-grandi dimensioni, da un unico piano. Vi è però un'ulteriore innovazione rilevante, che riguarda l'importanza da attribuire al processo di pianificazione. La novità metodologica consisterebbe nell'introduzione di una serie di caratteristiche:

- approccio partecipativo;
- integrazione tra le misure;
- realizzazione di un ciclo di politiche e di implementazioni;
- attenzione ai risultati, da raggiungere tramite obiettivi misurabili;
- assunzione di impegni nei confronti delle problematiche ambientali.

Il messaggio di fondo che emerge dalla lettura della strategia europea sull'ambiente urbano è molto chiaro: le sfide nuove, che la sostenibilità urbana pone, richiedono un radicale ripensamento dei tradizionali strumenti di governo delle città. Non più le abituali politiche di settore, ma un approccio sistemico per problemi, dove le azioni settoriali prendono piena consapevolezza di essere parte di un disegno più complessivo, che richiede la cooperazione di una molteplicità di misure di diversa natura per realizzare un progetto di cambiamento. Non più le politiche che avviano azioni di cui non si è in grado di valutare l'efficacia e l'efficienza, ma piani e programmi monitorati e valutati periodicamente con procedure basate sul coinvolgimento partecipativo delle comunità locali.

3.2 L'attuazione della strategia

La strategia tematica europea per l'ambiente urbano è stata pubblicata l'11 gennaio 2006³. Poiché la strategia finale presenta differenze significative rispetto ai documenti precedenti, la

³. Communication 718/2005 final from the Commission to the Council and the European Parliament on Thematic Strategy on the Urban Environment.

comunicazione relativa alla strategia è stata accompagnata da un annesso, denominato *Impact Assessment*, contenente le motivazioni delle scelte della Commissione.⁴

In sintesi, la Commissione europea, dopo aver esaminato i rapporti dei gruppi di esperti, ha raccolto le opinioni di un numero significativo di *stakeholder*, comprendenti gli Stati membri e i loro enti locali. La maggior parte di essi, pur condividendo il quadro strategico, ha espresso parere negativo riguardo all'intenzione di rendere obbligatoria la redazione di un *piano di gestione ambientale* e di un *piano di trasporto urbano sostenibile* per tutte le città con più di 100.000 abitanti, osservando che le aree urbane europee sono fra loro molto diverse, così come differenti sono le normative sulla pianificazione nei vari Stati nazionali. Inoltre, è stata messa in evidenza la difficoltà di stabilire standard europei comuni su tutti gli aspetti dell'ambiente urbano.

Per questi motivi, l'Unione europea ha deciso di non promulgare una direttiva specifica sulla strategia dell'ambiente urbano e di non introdurre l'obbligatorietà per nessun tipo di piano, affidandosi invece ai **tradizionali strumenti della governance** per la gestione della strategia. In particolare, l'Unione ritiene che l'approccio integrato alla gestione dei problemi ambientali (soprattutto del settore dei trasporti) a livello locale, basato sull'effettiva consultazione di tutti gli *stakeholder*, sia la chiave per il successo della normativa relativa ai temi ambientali: essa si impegna dunque a fornire supporto alle autorità locali, affinché possano affinare queste tecniche di gestione.

Nel campo dell'ambiente urbano, le principali misure previste dall'Unione europea per i prossimi anni sono:

- realizzazione di guide tecniche sulle caratteristiche dei piani urbani per l'ambiente e i trasporti, basate sulle raccomandazioni fornite dal gruppo degli esperti (riportate nella comunicazione del 2004 di cui si è detto in precedenza);
- raccolta di buone pratiche, per favorire lo scambio delle esperienze e delle lezioni apprese, anche attraverso la costituzione di un portale tematico destinato agli enti locali;
- incentivo alla continuazione delle ricerche relative ai temi dell'ambiente urbano e traduzione del materiale raccolto nelle principali lingue dell'Unione, in modo da facilitarne l'utilizzo al livello locale.

4. L'impegno europeo per la sicurezza stradale

Lo stato della sicurezza stradale in Europa, nonostante i costanti miglioramenti degli ultimi anni, fa ancora registrare livelli di incidentalità molto elevati, con conseguenti costi umani e finanziari inaccettabili, sia dal punto di vista etico, sia da quello economico. In particolare, l'incidentalità stradale colpisce duramente le città: nel 2004, il 67% degli incidenti con feriti dell'UE si è verificato all'interno delle aree urbane, e un incidente mortale su tre avviene in ambiente urbano.

⁴. Commission Staff Working Document (2006) *Annex to the Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Thematic Strategy on the Urban Environment. Impact Assessment.*

L'Unione europea è attiva da molti anni nel campo della sicurezza stradale. Nel 1997, la Commissione europea ha lanciato il **Secondo programma di azione europeo** *Promuovere la sicurezza stradale nell'Unione europea: il programma 1997-2001*⁵, indicando come obiettivo per i Paesi membri una riduzione del numero delle vittime degli incidenti stradali del 40% entro il 2010. In realtà, nella seconda metà degli anni Novanta, molti Paesi hanno registrato risultati lusinghieri in materia di sicurezza stradale, come evidenziato da una prima verifica sullo stato di attuazione del programma per il miglioramento della sicurezza stradale compiuta nel 2000.⁶ Ciò ha spinto l'Unione europea a modificare il proprio traguardo nel 2001, all'interno del **Libro bianco** *La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte*. In questo documento, infatti, viene fissato per il 2010 il traguardo di una **riduzione del 50% dei morti in incidenti stradali** rispetto al 2000 e viene annunciata l'elaborazione di un Terzo programma di azione riferito al periodo 2002-2010.

Il **Terzo programma di azione europeo** per la sicurezza stradale, pubblicato nel 2003, si intitola *Dimezzare il numero di vittime della strada nell'Unione europea entro il 2010: una responsabilità condivisa*.⁷ Il titolo del programma si riferisce al fatto che le responsabilità in materia di sicurezza stradale sono ripartite fra molti livelli di governo, e l'Unione europea non può perseguire il traguardo fissato con le sole azioni di sua competenza: di conseguenza, «dimezzare il numero di vittime della strada nell'Unione europea entro il 2010» non può che essere «una responsabilità condivisa».

Per stimolare e rendere coerente l'azione di tutti i soggetti detentori di responsabilità in termini di sicurezza stradale, l'Unione europea li ha anche invitati a firmare la **Carta europea sulla sicurezza stradale**, preannunciata dal Terzo programma di azione europeo per la sicurezza stradale e presentata ufficialmente il 29 gennaio 2004. Sono attualmente aperte le sottoscrizioni alla carta, che è già stata firmata da numerosi enti pubblici e privati.

Per dare attuazione agli obiettivi del Libro bianco, il Terzo programma d'azione ha individuato sei principali settori di intervento relativi alla sicurezza, di competenza sia delle strutture tecniche dell'Unione, sia degli Stati membri e di enti privati:

- **incoraggiare gli utenti a tenere un migliore comportamento.** La prima causa degli incidenti gravi è rappresentata dall'inosservanza, da parte degli utenti, della legislazione di base in materia di sicurezza stradale (eccesso di velocità, guida in stato di ebbrezza, mancato uso della cintura di sicurezza). Si stima che un'azione mirata su questi tre fattori possa permettere di ridurre di oltre il 25% il numero di morti. Ciò si può ottenere favorendo il rispetto delle norme fondamentali della sicurezza stradale tramite l'adozione di un approccio globale che combini da un lato i controlli di polizia e, dall'altro, l'educazione e la sensibilizzazione degli utenti;
- **sfruttare il progresso tecnico per rendere i veicoli più sicuri.** L'Unione europea ha ormai competenza esclusiva sull'omologazione completa delle automobili e dei veicoli motorizzati a

⁵. Commissione europea (1997), Comunicazione n. 131, *Promuovere la sicurezza stradale nell'Unione europea: il programma 1997-2001*.

⁶. Commissione europea (2000), *Le priorità della sicurezza stradale nell'Unione europea. Relazione di avanzamento e classificazione delle azioni*.

⁷. Commissione europea (2003) Comunicazione n. 311, *Programma di azione europeo per la sicurezza stradale - Dimezzare il numero di vittime della strada nell'Unione europea entro il 2010: una responsabilità condivisa*.

due ruote. L'omologazione, essendo uno strumento molto importante per migliorare la sicurezza stradale, è destinata ad essere presto estesa ai veicoli commerciali e ai loro rimorchi, ai pullman e agli autobus. Oltre alle indicazioni relative agli urti laterali e frontali dei veicoli, si impone l'introduzione di una protezione per ridurre i rischi elevati cui sono esposti i ciclisti e i pedoni negli incidenti con i veicoli a motore. Allo stesso tempo, i rischi gravi legati all'uso di motociclette e ciclomotori e il costo sociale elevato rappresentato dalle lesioni invalidanti giustificano gli sforzi per individuare le misure da prendere nella progettazione di queste categorie di veicoli, al fine rafforzare la protezione in caso di incidente. I punti su cui l'Unione europea intende concentrare la sua azione sono: l'informazione dei consumatori (tramite EuroNCAP, il Programma europeo di valutazione dei nuovi modelli di automobili); la diffusione di dispositivi per la sicurezza passiva; l'innovazione tecnologica dei veicoli (visibilità, pneumatici, assistenza attiva alla guida); la frequenza dei controlli tecnici periodici;

- **incoraggiare il miglioramento delle infrastrutture stradali.** Con il conducente e il veicolo, l'infrastruttura costituisce il terzo elemento chiave della sicurezza stradale. Un adeguato disegno della strada può sia influenzare positivamente il comportamento del conducente, sia ridurre le conseguenze dell'errore umano. Per quanto riguarda i nuovi progetti stradali, l'Unione europea intende stabilire una metodologia comunitaria per la realizzazione di studi di impatto sulla sicurezza. Per quanto concerne la rete esistente, le principali azioni previste sono: l'elaborazione di guide tecniche in materia di sicurezza delle infrastrutture; il miglioramento della sicurezza della rete stradale transeuropea Ten-T; l'innalzamento dei requisiti della sicurezza per i tunnel; la diffusione dei servizi telematici di informazione sulla viabilità e sui viaggi e del sistema di posizionamento via satellite Galileo. Nel campo delle ICT, l'Unione europea ha inteso promuovere una più ampia cooperazione tra i settori pubblici e privati al fine della diffusione dei servizi telematici di informazione sulla viabilità e sui viaggi (TTI); questi servizi fanno parte di un sistema più generale, denominato ITS - Intelligent Transport Systems and Services, al quale appartengono una serie di iniziative da sviluppare, quali i servizi per le chiamate di emergenza, le informazioni sul traffico, il monitoraggio dell'infrastruttura stradale, una rete europea di centri di gestione del traffico, un sistema elettronico dei pedaggi;
- **incrementare la sicurezza del trasporto stradale di merci e passeggeri.** L'aumento del numero di automezzi pesanti in circolazione sulle strade europee ha indotto l'Unione europea a legiferare in materia. I principali provvedimenti riguardano queste tematiche: l'introduzione del limitatore di velocità e del tachigrafo digitale; il miglioramento della formazione iniziale e continua dei conducenti professionali; il rispetto dei tempi di guida e di riposo; la revisione delle norme relative al trasporto di merci pericolose e ai trasporti eccezionali; la redazione di guide di buone pratiche relativamente allo stivaggio degli automezzi pesanti e ai trasporti eccezionali; la sistematizzazione degli adattamenti al progresso tecnico della legislazione comunitaria sul trasporto di merci pericolose (attuati periodicamente dall'Unione); lo studio dell'impatto sulla sicurezza stradale causato dal crescente uso di piccoli veicoli commerciali e di veicoli appartenenti alle aziende private;
- **migliorare il soccorso e le cure alle vittime della strada.** L'importanza della rapidità di diagnosi e d'intervento in occasione dei traumi provocati da incidenti stradali ha indotto l'Unione europea a promuovere azioni per: studiare le migliori pratiche nel settore delle cure

mediche post-incidente; elaborare indicazioni per la realizzazione di dispositivi d'allarme in caso di incidente, abbinati ad un sistema di posizionamento, che trasmettano direttamente la richiesta di soccorso ai servizi di emergenza;

- **ottimizzare la raccolta, l'analisi e la diffusione dei dati sugli incidenti.** Occorre disporre di database completi e disaggregati per poter analizzare le cause, le circostanze e le conseguenze degli incidenti. Per le cause, l'Unione intende promuovere indagini indipendenti da quelle condotte dalle autorità giudiziarie o dalle assicurazioni, orientandole verso le cause degli incidenti piuttosto che verso le responsabilità. Uno strumento importante in questo campo è il database Care (Community database on Accidents on the Roads in Europe), sviluppato a partire dal 1993 e divenuto interamente operativo dopo il 1999. Esso raccoglie i dati relativi agli incidenti stradali avvenuti in Europa che hanno comportato morti o feriti ed è caratterizzato da una grande disaggregazione dei dati, in modo da permettere un'elevata flessibilità nell'elaborazione delle informazioni.

Con la comunicazione n. 74 del 2006, la Commissione europea ha pubblicato una revisione del Terzo programma di azione europeo per la sicurezza stradale.⁸ In questo documento, vengono analizzati i dati relativi all'incidentalità nei Paesi membri, al fine di valutare l'andamento delle misure adottate, e viene presentata una sintesi dei principali piani e azioni introdotti dai vari Stati e dall'Unione stessa.

I dati disponibili (comprensivi delle previsioni per il 2005) mostrano che vi è stata una riduzione complessiva del numero di morti rispetto al 2000, ma che tale riduzione, allo stato attuale, non consente di raggiungere il traguardo prefissato per il 2010, consistente nel dimezzamento dei valori rispetto al 2000. Se la tendenza di riduzione attuale si dovesse confermare, infatti, nel 2010 vi sarebbero 32.500 morti sulle strade europee, mentre il traguardo previsto dal Libro bianco del 2001 sarebbe di scendere a 25.000 vittime. Per questo motivo, sebbene in questi anni vi siano stati rilevanti progressi nel campo della sicurezza stradale, con particolare riferimento ai settori delle infrastrutture, del comportamento umano e delle tecnologie per i veicoli, l'Unione non esclude la possibilità di intervenire con misure aggiuntive, inserendo le proprie modifiche nell'ambito dell'imminente revisione del Libro bianco sui trasporti.

5. La sfida della mobilità urbana

La città costituisce ormai l'habitat della stragrande maggioranza della popolazione europea. Le città europee devono garantire ai propri cittadini il diritto di godere della migliore qualità di vita possibile.

In quest'ottica l'Unione europea ha avviato una riflessione comune sulla problematica della mobilità urbana, riconoscendo che, sebbene le città europee siano diverse l'una dall'altra, esse si trovano tutte di fronte alle stesse sfide e sono alla ricerca di soluzioni condivise. Questi problemi emergono a livello locale, ma il loro impatto si ripercuote su scala continentale, con conseguenze

⁸ Comunicazione 74/2006, *European Road Safety Action Programme Mid-Term Review*.

quali i cambiamenti climatici e il riscaldamento globale, l'aggravarsi dei problemi sanitari, le strozzature nella catena logistica, ecc. Gli enti locali da soli non possono far fronte a tutti questi problemi: occorre cooperazione e coordinamento a livello europeo. L'Unione europea deve quindi mettere il proprio potenziale di analisi, di proposta e di mobilitazione al servizio delle politiche concepite e attuate sul piano locale.

L'Unione europea si occupa del trasporto urbano a partire dal 1995, anno in cui ha formulato una prima strategia complessiva, esposta nel **Libro verde** *The Citizens' Network. Fulfilling the Potential of Public Passenger Transport in Europe*. Il Libro verde proponeva di mettere i bisogni dei cittadini al centro delle decisioni relative all'offerta di trasporto, promuovendo il trasporto pubblico dei passeggeri e identificando le sfide chiave da affrontare.

Con il successivo **Libro bianco** sui trasporti del 2001, l'Unione europea ha integrato il Libro verde con azioni di livello comunitario mirate a:

- promuovere la differenziazione delle fonti energetiche per ridurre gli impatti ambientali locali e globali;
- promuovere le buone pratiche in materia di trasporto urbano.

Un'altra linea d'azione adottata dall'Unione europea è consistita nel promuovere i progetti di ricerca sul trasporto in ambito urbano. Tra questi si segnalano il programma di ricerca City of Tomorrow e l'iniziativa CIVITAS, rivolta alle città che intendono sperimentare strategie innovative e integrate relative al trasporto urbano sostenibile.

Nel documento di revisione del Libro bianco uscito nel 2006 (*Mantenere l'Europa in movimento - Una mobilità sostenibile per il nostro continente*), la Commissione europea ha annunciato la pubblicazione nel corso del 2007 di un nuovo Libro verde sul trasporto urbano, a seguito di una consultazione pubblica su larga scala, con l'obiettivo di identificare il potenziale valore aggiunto che l'Unione può offrire alle azioni che vengono intraprese a livello locale. Il **nuovo Libro verde**, *Verso una nuova cultura della mobilità urbana*, è stato adottato dalla Commissione il 25 settembre 2007. Esso prende le mosse da una riflessione sul ruolo aggiunto dell'Unione europea nel campo delle politiche di trasporto urbano: si afferma che l'implementazione di soluzioni condivise a livello europeo può favorire le economie di scala e rimuovere gli ultimi ostacoli alla costituzione del mercato comune, mentre la non sostenibilità dei grandi agglomerati urbani è un serio impedimento per il raggiungimento dei target europei in materia di sviluppo sostenibile, e come tale non può essere ignorato. L'Unione europea può pertanto: promuovere lo scambio delle migliori pratiche; contribuire all'armonizzazione degli standard, ove necessario e alla loro definizione; fornire supporto economico ai progetti; promulgare nuova legislazione o modificare quella esistente.

Gli **obiettivi** del Libro verde sono:

- il ripensamento del sistema di mobilità urbana;
- l'ottimizzazione dell'uso di tutti i modi di trasporto disponibili (co-modalità);
- la conciliazione delle esigenze del trasporto merci e persone;
- il perseguimento di un approccio il più possibile integrato;
- il rifiuto di soluzioni imposte dall'alto, avulse dal contesto reale.

In questa prospettiva, le città europee devono affrontare cinque sfide:

- **per un traffico scorrevole nelle città.** La congestione del traffico cittadino è uno dei problemi maggiormente presenti nelle città europee. Non esiste un'unica soluzione al problema della congestione: in generale, si dovrebbe promuovere un uso più moderato dei veicoli privati e dei veicoli per il trasporto delle merci, rendendo al contempo più attraenti e sicure le alternative all'uso dell'automobile privata, come spostarsi a piedi, in bicicletta, con i mezzi pubblici o in motocicletta e motorino, e permettendo ai cittadini di ottimizzare i loro spostamenti grazie a combinazioni efficienti di vari modi di trasporto;
- **per una città più pulita.** I problemi ambientali predominanti nelle città sono riconducibili all'uso prevalente di carburanti derivati dal petrolio, responsabili delle emissioni di CO₂ e di inquinanti atmosferici, nonché del rumore. Il Consiglio europeo ha fissato come obiettivo una riduzione del 20% delle emissioni di gas serra entro il 2020: per raggiungere tale obiettivo, è necessario il contributo di tutte le fonti, anche del trasporto urbano. Le opzioni possibili riguardano l'introduzione di nuove tecnologie (convertitori catalitici, filtri per particelle, incentivi per l'acquisto di veicoli "puliti", ecc.), il sostegno ad appalti pubblici (e congiunti pubblico-privati) ecologici, la diffusione di uno stile di guida ecologico, la limitazione del traffico nelle situazioni più gravi;
- **per un trasporto urbano più intelligente.** La mancanza di spazio e i vincoli ambientali non permettono di espandere illimitatamente l'infrastruttura necessaria per far fronte alla crescita del flusso veicolare. I sistemi di trasporto intelligenti (ITS) possono essere più sfruttati ai fini di una gestione efficiente della mobilità urbana. Le possibilità consistono nel miglioramento dei sistemi di informazione e assistenza (informazioni ai viaggiatori sui modi di trasporto, tempi di viaggio, ecc; gestione delle flotte di veicoli di trasporto pubblico e commerciali) e nell'introduzione di smart payment systems, sistemi di tariffazione intelligente;
- **per un trasporto urbano accessibile.** Accessibilità significa garantire un accesso di qualità, per le persone e le imprese, al sistema di mobilità urbana nella sua duplice componente di infrastruttura e di servizio, con particolare attenzione alle persone disabili o a mobilità ridotta e alle classi sociali più disagiate. Queste le opzioni proposte: trasporti collettivi rispondenti alle esigenze dei cittadini (efficienza, flessibilità, accessibilità); quadro giuridico comunitario idoneo, per appalti e servizi; diffusione di soluzioni innovative; interconnessione equilibrata dei territori, contrasto alla dispersione urbana;
- **per un trasporto urbano sicuro.** Nel 2005 sono morte sulle strade dell'UE 41.600 persone: si è ancora lontani dall'obiettivo comune di 25.000 vittime entro il 2010. Circa i due terzi degli incidenti e un terzo di quelli mortali avvengono in città e colpiscono maggiormente gli utenti della strada più vulnerabili. La politica europea di sicurezza stradale comprende aspetti relativi al comportamento degli utenti (informazione, educazione, controllo), alle caratteristiche delle infrastrutture (percorsi continui pedonali e ciclabili, moderazione del traffico) e dei veicoli (nuove tecnologie, veicoli "clementi" nell'impatto con utenti deboli).

Le consultazioni indette dall'Unione europea hanno evidenziato che per costruire una nuova cultura della mobilità urbana è necessario migliorare le conoscenze e la raccolta dei dati, nonché reperire le risorse finanziarie per investire nelle infrastrutture e nei centri di interscambio modale, nella manutenzione delle reti, nel rinnovo e revisione del materiale, nella sensibilizzazione del pubblico, nelle campagne di comunicazione, ecc. Gli strumenti di finanziamento per le città devono essere ricercati sia nelle attività locali, sia nelle forme di sostegno comunitarie, tra cui figurano i Fondi di coesione 2007-2011, i prestiti della BEI, le attività del 7° Programma quadro di ricerca, l'iniziativa Civitas e il programma "Energia intelligente – Europa".

Il Libro verde del 2007 segna l'avvio di una seconda fase di consultazione intensiva delle parti interessate, che possono dare il proprio contributo ad una politica europea della mobilità urbana rispondendo alle 25 domande contenute nel documento. Al termine di questa consultazione, la Commissione intende presentare un piano d'azione concreto, rivolto ai diversi livelli – comunitario, nazionale, regionale, locale, nonché settoriale e civico – e accompagnato dall'individuazione degli idonei strumenti esecutivi.

6. I progetti europei sulla mobilità urbana

Sul tema della mobilità urbana l'Unione europea promuove numerose attività di ricerca.

All'interno dei **Programmi quadro di ricerca**, sviluppati dall'Unione europea a partire dalla metà degli anni Ottanta, vi sono settori specifici relativi al tema dei trasporti: il **Quarto programma** (1994-1998) ha dedicato un intero settore di ricerca alle politiche dei trasporti (*Extra*), il **Quinto programma** (1998-2002) se ne è occupato all'interno della sezione *Growth*, riguardante lo sviluppo sostenibile e competitivo, il **Sesto** (2002-2006) nell'area tematica *Sustainable Development, Global Change and Ecosystems*, il **Settimo** (2007-2013) nell'area *Cooperation*, tema Trasporti, in cui vi è in particolare un sotto-tema denominato "trasporti sostenibili di superficie".

Molte informazioni su questi progetti si possono reperire sul sito Internet **ELTIS** (www.eltis.org), il portale dell'Unione europea sul trasporto urbano. Esso consente lo scambio di informazioni ed esperienze nel settore dei trasporti urbani e della mobilità e contiene politiche e iniziative della Commissione europea, notizie sul trasporto urbano, casi studio sul trasporto urbano, materiali didattici e formativi, una piattaforma di condivisione delle esperienze.

Un'altra importante attività dell'Unione europea in materia di trasporti urbani è costituita dall'iniziativa **CIVITAS** (City-VITALity-Sustainability), un programma rivolto alle città europee e avente gli obiettivi di:

- promuovere e realizzare misure per trasporti urbani efficienti in termini energetici, puliti e sostenibili;
- applicare pacchetti integrati di provvedimenti politici e tecnologici nel campo dell'energia e dei trasporti;
- formare una massa critica e creare mercati per l'innovazione.

L'iniziativa CIVITAS I è stata avviata all'inizio del 2002 (nell'ambito del Quinto programma quadro per la ricerca); CIVITAS II all'inizio del 2005 (nell'ambito del Sesto programma quadro per la ricerca). CIVITAS I (2002-2006) ha coinvolto 19 città in 4 progetti pilota e CIVITAS II (2005-2009) 17 città in altrettanti progetti pilota, per un totale di 36 città in tutta Europa. La peculiarità di CIVITAS è di essere una iniziativa coordinata dalle città, essendo un programma "di città per le città". Le città coinvolte sono al centro delle partnership locali tra pubblico e privato. Concretamente, sono state individuate otto categorie di misure, che costituiscono gli elementi essenziali di una strategia integrata: carburanti e veicoli ecologici, restrizioni al traffico, strategie di tariffazione integrata, trasporto pubblico collettivo, moderazione nell'uso dell'auto, trasporto di merci urbane, gestione del traffico, mobilità dolce, misure di accompagnamento. Ogni città CIVITAS sceglie una serie appropriata di misure tra quelle fondamentali e le abbina in modo da formare soluzioni integrate per la realizzazione di trasporti urbani puliti, implementando una struttura di pianificazione adeguata che assicuri sostegno e coinvolgimento politico. Partecipano a CIVITAS le città italiane di Roma (CIVITAS I), Potenza, Venezia e Genova.

Bibliografia

Commissione europea (1992) Libro verde - *L'impatto dei trasporti sull'ambiente: una strategia comunitaria per uno sviluppo sostenibile dei trasporti nel pieno rispetto dell'ambiente.*

Commissione europea (1992) Libro bianco - *Lo sviluppo futuro della politica comune dei trasporti.*

Commissione europea (1995) Libro verde - *La rete dei cittadini - Realizzare le potenzialità del trasporto pubblico di viaggiatori in Europa.*

Commissione europea (1995) Libro verde - *Verso una corretta ed efficace determinazione dei prezzi nel settore dei trasporti.*

Commissione europea (1996) Libro bianco - *La gestione del traffico aereo - Unificare lo spazio aereo europeo.*

Commissione europea (1996) Libro bianco - *Strategia di rilancio delle ferrovie comunitarie.*

Commissione europea (1997) Libro verde - *Libro verde sui porti e sulle infrastrutture marittime.*

Commissione europea (1998) Libro bianco - *Pagamento commisurato all'uso dell'infrastruttura: approccio graduale a un quadro comune di fissazione degli oneri per l'infrastruttura di trasporto nell'UE.*

Commissione europea (2000) Libro verde - *Libro verde sullo scambio dei diritti di emissione di gas ad effetto serra all'interno dell'Unione europea.*

Commissione europea (2001) Comunicazione n. 31 - *Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta - Sesto programma di azione per l'ambiente.*

Commissione europea (2001) Libro bianco - *La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte.*

Commissione europea (2003) Terzo programma di azione europeo per la sicurezza stradale - *Dimezzare il numero di vittime della strada nell'Unione europea entro il 2010: una responsabilità condivisa.*

Commissione europea (2003) *Sistemi di trasporto intelligenti. L'intelligenza al servizio delle reti di trasporto.*

Commissione europea (2004) Comunicazione n. 60 - *Verso una strategia tematica sull'ambiente urbano.*

Commissione europea (2005) Comunicazione n. 459 - *Ridurre l'impatto del trasporto aereo sui cambiamenti climatici.*

Commissione europea (2006) *Mantenere l'Europa in movimento - Una mobilità sostenibile per il nostro continente.*

EEA (2006) *Transport and environment: facing a dilemma. TERM 2005: indicators tracking transport and environment in the European Union.*

European Commission (s.d.) *Reclaiming city streets for people Chaos or quality of life?*

European Commission (2002) *Trans-European Transport Network. Ten-t Priority Projects.*

European Commission (2003) *Integration of environment into transport policy. From strategies to good practice.*

European Commission (2005) Comunicazione n. 446 - *Thematic Strategy on Air Pollution.*

European Commission (2005) *Sustainable Urban Transport Plans (SUTP) and urban environment: Policies, effects, and simulations.*

European Commission (2006) *An action plan for airport capacity, efficiency and safety in Europe.*

European Commission (2006) *Eu Energy and Transport in Figures*.

European Commission (2006) *European Energy and Transport. Trends to 2030, update 2005*.

Commissione europea (2007) Libro verde - *Verso una nuova cultura della mobilità urbana*.