

Federico Tomassi

economista, lavora presso il Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica del ministero dello Sviluppo economico

LA MOBILITÀ ROMANA TRA PATOLOGIA URBANISTICA, E CURA DELL'ACCESSIBILITÀ

Il governo della mobilità a Roma richiede una grande capacità di pianificazione, regolazione e integrazione delle politiche, con un'ottica di lungo periodo rispetto al ciclo elettorale e di area vasta, in grado di indirizzare e cambiare gli spostamenti dei romani. Sono tre gli obiettivi principali da perseguire: limitare il transito e la sosta delle automobili nel centro, rilanciare tram e ferrovie per recuperare il deficit di infrastrutture, favorire la mobilità "dolce" a piedi e in bicicletta.

«A Roma il problema del traffico non esiste. (...) Ciò che rappresentiamo come problema di traffico è in realtà solo una patologia urbanistica».¹ Questa affermazione di Walter Tocci, assessore alla Mobilità nelle giunte Rutelli degli anni Novanta, potrebbe sembrare paradossale. Ma continua così: «Prima del problema del traffico a Roma c'è il problema della casa e non averlo governato da tanto tempo è la ragione principale del disagio attuale». Nei quartieri intensivi semicentrali rimane il "traffico" tradizionale, ossia la scarsità di spazio nelle città rispetto all'eccessiva domanda di mobilità, come effetto di densità abitative molto elevate. Ma nella città contemporanea, dove vive ormai la maggior parte dei romani, c'è piuttosto una cattiva disposizione degli elementi urbani nello spazio, causata dal continuo *sprawl* urbanistico nelle periferie e nei Comuni dell'hinterland, che tra il 1990 e il 2006, a popolazione quasi invariata, ha consumato circa 430 ettari all'anno, pari a un aumento da 97 a 129 mq di superficie impermeabilizzata per abitante.²

La mancanza di un'efficace pianificazione urbanistica non ha solo effetti distorsivi sulla rendita fondiaria: la dislocazione di nuovi insediamenti

1 W. Tocci, *La città del tram*, in W. Tocci, I. Insolera, D. Morandi, *Avanti c'è posto. Storie e progetti del trasporto pubblico a Roma*, Donzelli editore, Roma 2008, p. 110.

2 C. Norero, M. Munafò, *Evoluzione del consumo di suolo nell'area metropolitana romana (1949-2006)*, in ISPRA, *Qualità dell'ambiente urbano. Focus su "Il suolo, il sottosuolo e la città"*, 2008; M. Manigrasso, *Il consumo di suolo nei comuni di Roma e Fiumicino*, in D. Bianchi, E. Zanchini (a cura di), *Ambiente Italia 2011. Il consumo di suolo in Italia. Rapporto annuale di Legambiente*, Edizioni Ambiente, Milano 2011.

isolati dal tessuto urbano preesistente incide fortemente sui servizi pubblici a rete, che, a parità di popolazione, devono coprire aree sempre più vaste, con costi crescenti a carico della collettività per assicurarne la stessa efficacia e, quindi, con una minore efficienza. Viene così a determinarsi un vero e proprio “costo collettivo della città dispersa”³ che, nel caso dei trasporti, significa dispersione della domanda di mobilità sul territorio: si estende la rete stradale da costruire, vigilare e mantenere in buone condizioni, aumentano i parcheggi da costruire, si allungano le linee da percorrere con i bus, cresce il numero di stazioni ferroviarie da attivare, peggiora la complessità delle operazioni di gestione dei servizi dedicati alla mobilità sia privata che pubblica. Fin dagli anni Sessanta Italo Insolera affermava che «l'enorme passivo che grava cronicamente sulle gestioni municipali romane è conseguenza diretta e immediata della caotica e non pianificata espansione».⁴ L'attuale utilizzo degli oneri urbanistici per fare cassa e superare le restrizioni dei bilanci comunali non fa che ampliare e complicare il problema.⁵

Dalla conformazione urbanistica di Roma deriva, quindi, una persistente centralità delle automobili, peraltro condivisa anche con altre grandi città italiane, che non è stata scalfita neanche dai costi elevati della mobilità privata e dalle conseguenze sociali della crisi economica.⁶ Gli spostamenti con autoveicoli sono meno della media nazionale, ma raggiungono comunque il 55% (rispetto al 64% del dato italiano), lasciando una quota minima al trasporto pubblico locale (16% rispetto all'11%), che pure gode di economie di scala e di densità nelle aree urbane (dati Isfort-Osservatorio Audimob). In particolare, il 46% dei romani utilizza ogni giorno un autoveicolo privato, mentre solo il 16% sale ogni giorno su autobus o tram e il 9% sulla metropolitana, cui va aggiunto rispettivamente il 20% e il 17% che lo fa alcune volte a settimana. Questo squilibrio si riflette nella dimensione del parco veicolare (dati Istat): i motocicli sono in continuo aumento, superando ormai le 400.000

DALLA CONFORMAZIONE URBANISTICA DI ROMA DERIVA UNA PERSISTENTE CENTRALITÀ DELLE AUTOMOBILI, CHE NON È STATA SCALFITA NEANCHE DAI COSTI ELEVATI DELLA MOBILITÀ PRIVATA E DALLE CONSEGUENZE SOCIALI DELLA CRISI ECONOMICA

3 R. Camagni, M. C. Gibelli, P. Rigamonti, *I costi collettivi della città dispersa*, Alinea, Firenze 2002.

4 I. Insolera, *Roma moderna. Da Napoleone I al XXI secolo*, Einaudi, Torino 2011, p. 206.

5 Si veda il Focus *Lo sviluppo delle città*, in “Italianieuropei”, 8/2012.

6 Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali del Comune di Roma, *Relazione annuale sullo stato dei servizi pubblici locali e sull'attività svolta 2011-12*, giugno 2012, pp. 81-83. Per approfondimenti sulle cause delle scelte modali dei romani, si rimanda ad Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali del Comune di Roma, *Indagine sulla mobilità e il trasporto pubblico a Roma*, luglio 2009.

unità, e le automobili sono 1,9 milioni, seppure il loro numero sia rimasto stabile negli ultimi anni; da ciò deriva un tasso di motorizzazione pari a 69 autovetture ogni 100 abitanti, nettamente superiore rispetto alle altre metropoli italiane (dove varia tra 47 a Genova e 60 a Torino e Palermo) ed europee. Proprio i mezzi privati sono più adeguati a colmare le distanze e i “vuoti” della città contemporanea, dove aumenta la lunghezza degli spostamenti tra origine (le abitazioni) e destinazione (i luoghi di studio, di lavoro o dove spendere il tempo libero), a fronte della scarsa frequenza e della lentezza dei bus e dell'insicurezza dei percorsi pedonali o ciclabili.

In una realtà complessa come quella descritta, il governo della mobilità urbana e metropolitana richiede una grande capacità di pianificazione, regolazione e integrazione delle politiche,⁷ con un'ottica di lungo periodo rispetto al ciclo elettorale. In primo luogo, un coordinamento verticale tra le diverse dimensioni territoriali interessate, nell'ottica di area vasta che trascende i confini di Roma Capitale. In secondo luogo, un coordinamento orizzontale tra i principali ambiti delle politiche territoriali, ossia urbanistica, ambiente, lavori pubblici e sviluppo economico. In terzo luogo, un'integrazione orizzontale “interna” tra i diversi strumenti infrastrutturali, incentivanti e dissuasivi in grado di indirizzare e regolare la mobilità sostenibile dei romani.

Sul primo punto, basti pensare che all'estero il trasporto pubblico è generalmente integrato a livello metropolitano o regionale e persino a Milano o a Torino le aziende comunali si rivolgono all'intera provincia, mentre a Roma vige la rigida ripartizione tra servizio urbano gestito da Atac e servizio extraurbano gestito da Cotral. In generale, ogni regolazione della mobilità si ferma ai confini comunali, ignorando quanto succede all'aeroporto Leonardo da Vinci (dove i taxi romani e locali hanno tariffe differenti) o nei Comuni dell'hinterland, a cominciare da Guidonia, Ciampino e Fiumicino, ormai strettamente connessi alla città e dai quali provengono ogni giorno circa 300.000 pendolari per motivi di lavoro, studio o tempo libero (dati Censis). Peraltro, le stesse politiche comunali si basano su strumenti prescrittivi non aggiornati, visto che il Piano del traffico urbano di Roma è in vigore dal 1999, e su pratiche emergenziali per le quali il sindaco si avvale dal 2006 dei poteri di commissario straordinario continuamente prorogati. Il Progetto strategico provinciale presentato da Zingaretti nel 2011⁸ rappresenta, invece, per la prima volta il tentativo di ragionare intorno a una pianificazione sovracomunale di

7 F. Tomassi, *I servizi pubblici locali*, in L. Pennacchi (a cura di), *Pubblico, privato, comune. Lezioni dalla crisi globale*, Ediesse, Roma 2010.

8 Provinciattiva, *Trasporti comuni. La rete della mobilità*, febbraio 2011.

lungo periodo, in modo da individuare il livello gestionale e le politiche più adatte per la mobilità pubblica e privata.

Sul secondo punto, il ragionamento iniziale dovrebbe aver convinto che un'efficace gestione degli spostamenti non può prescindere da un coerente disegno urbanistico, da una migliore dislocazione delle funzioni urbane sul territorio, dal rafforzamento dei collegamenti con il territorio metropolitano. Mediante un'inversione della corrente logica urbanistica, è l'accessibilità delle persone che deve diventare la misura fondamentale per ogni progetto di trasformazione della città.⁹ Tali considerazioni non vogliono trascurare il forte deficit infrastrutturale di Roma per le reti su ferro, ma occorre riconoscere che questo ritardo è almeno in parte la conseguenza delle stesse dinamiche urbanistiche, che rendono economicamente poco convenienti le linee in sede fissa su direttrici con una domanda potenziale inferiore alle elevate soglie necessarie per ripagare i pesanti investimenti. Per arrivare al terzo punto, è evidente come il ritardo infrastrutturale non sia stato la priorità della giunta Alemanno, che (eccetto lo striminzito pro-

È EVIDENTE COME IL RITARDO INFRASTRUTTURALE NON SIA STATO LA PRIORITÀ DELLA GIUNTA ALEMANNO, CHE SI È LIMITATA A PRODURRE POMPOSI E AMBIZIOSI PIANI SENZA EFFETTI CONCRETI

lungamento del percorso del tram 8) si è limitata a produrre pomposi e ambiziosi piani senza effetti concreti.¹⁰ Sono state solo inaugurate, sebbene tra continue difficoltà, le opere avviate dal centrosinistra (tra cui la metro B1), mentre mancano ancora impegni certi sui tempi di completamento e sui finanziamenti necessari per l'intera linea C, lasciando peraltro nel dimenticatoio la linea D e fidando in un sostegno irrealistico e troppo oneroso del *project financing*. Anzi, oltre alle infrastrutture, l'azione politica delle giunte di centrosinistra guidate da Rutelli e Veltroni era orientata anche a nuove regole e nuove modalità di gestione della mobilità: l'integrazione tariffaria, le Zone a traffico limitato (ZTL) diurne e notturne, le isole pedonali nel centro, la sosta a pagamento entro l'anello ferroviario, i parcheggi di scambio anche per i pullman turistici, le linee bus express con corridoi della mobilità e strade verdi per aumentarne la velocità, nuove licenze taxi, la promozione del *car sharing*, dei *mobility manager* e della ciclabilità. Con Alemanno questo sistema di regole e incentivi è stato intaccato, tornando indietro sulla sosta a pagamento (con conseguente danno economico per il bilancio comunale), sugli orari delle ZTL, sulle linee bus express e sulle strade verdi, nonché sul controllo

9 W. Tocci, *Utopie ed eterotopie dell'accessibilità*, in R. Secchi (a cura di), *Future GRA. Il futuro del Grande Raccordo Anulare nella prospettiva della città metropolitana*, Prospettive, Roma 2010.

10 Piano strategico per la mobilità sostenibile (2010), Piano quadro della ciclabilità (2010-12), Rapporto Ferrotranviario 1.0 (2012).

dei pullman turistici, e trasformando piuttosto l'Atac in un serbatoio di posti di lavoro per amici e parenti.

Chi conquisterà il Campidoglio si troverà, quindi, di fronte alla necessità di definire un'adeguata pianificazione strategica a livello sovracomunale, che rappresenti il quadro generale di riferimento all'interno del quale definire le politiche concrete da attuare, in relazione a tre principali obiettivi.

La regolazione della mobilità privata Il Piano generale del traffico ancora vigente individua correttamente quattro fasce urbane all'interno delle quali modulare diversamente le politiche necessarie. Questo sistema di regole va rilanciato e rafforzato: se l'area centrale richiede limitazioni stringenti al traffico privato, nelle periferie il rapporto tra servizio pubblico e automobili tenderà a invertirsi, fino a prevedere la netta prevalenza di queste ultime laddove la densità sia delle residenze sia delle infrastrutture raggiunge i suoi valori più bassi. Ciò vuol dire escludere sempre più dal centro il traffico veicolare privato dei non residenti, sia in attraversamento sia in destinazione, e limitarlo fortemente dentro l'anello ferroviario con una sosta tariffata efficace e con una possibile sperimentazione della *congestion charge* sul modello milanese. Ma vuol dire anche ridurre le auto in sosta, spesso utilizzate molto poco, incentivando al massimo l'abbonamento al *car sharing* per i residenti del centro e dei quartieri limitrofi.

Il rilancio del ferro Una volta estese le linee metropolitane esistenti, aperta la C e (sperabilmente) avviata la D, le altre direttrici urbane presentano domande di trasporto inferiori ma comunque rilevanti e non gestibili solo con autobus o filobus. Devono trovare soluzione in un forte potenziamento della rete dei tram, sull'esempio di quanto accade a Parigi e a Barcellona, sfruttando i grandi assi viari radiali e attraversando il centro storico senza inquinare con mezzi moderni che riducono i costi unitari di gestione, migliorano il comfort dei passeggeri, limitano l'impatto visivo o acustico e riqualificano i quartieri, come già accaduto con il tram 8. Nella periferia a cavallo del Raccordo e nell'hinterland devono poi svolgere un ruolo cruciale sia le ferrovie regionali gestite da Trenitalia, con

UNA VOLTA ESTESE LE LINEE METROPOLITANE ESISTENTI, APERTA LA C E AVVIATA LA D, LE ALTRE DIRETTRICI URBANE PRESENTANO DOMANDE DI TRASPORTO NON GESTIBILI SOLO CON AUTOBUS O FILOBUS

percorsi passanti sul modello della RER parigina, sia le linee Roma-Lido e Roma-Nord, trasformate in vere metropolitane in termini di affidabilità del servizio, ammodernamento delle stazioni e frequenza delle corse. Puntando sull'intermodalità, lavoratori e studenti possono essere convogliati verso i nodi di scambio, se adeguatamente attrezzati con parcheggi ampi e sicuri per i mezzi privati e se in grado di far salire su servizi pubblici rapidi e frequenti.

La mobilità "dolce" L'alternativa alle auto non è rappresentata solo dal trasporto pubblico: poiché la metà degli spostamenti coprono meno di 5 km, si possono invogliare i romani a muoversi di più a piedi o in bicicletta, ripensando gli spazi finora dedicati in maniera prioritaria alle automobili. Bisogna ridurre drasticamente l'insicurezza dei pedoni (in particolare anziani, disabili e genitori con bambini), laddove marciapiedi e attraversamenti stradali mancano o sono inadeguati, definendo uno standard comune in tutta la città di sistemazione degli incroci e di protezione dei percorsi (sul modello adottato nel III Municipio), per allargare gli spazi pedonali, impedire la sosta selvaggia e rimuovere bancarelle e cartelloni abusivi. A ciò va affiancata una rete diffusa di isole pedonali fuori dal centro, fino in periferia, ad esempio nei luoghi di interesse commerciale. Anche un maggiore uso delle biciclette dipende dalle condizioni di sicurezza dei ciclisti; andrebbero, in particolare, create piste ciclabili adeguatamente protette sui grandi assi viari dove si hanno le situazioni più pericolose, nonché attivato finalmente un serio servizio di *bike sharing* all'interno dell'anello ferroviario, capace di "fare tendenza" sull'esempio di tante città italiane ed europee.

È evidente come la mobilità dei romani non potrà migliorare senza la promozione di un trasporto pubblico di qualità, a cominciare dai tram e dalle ferrovie. Ma raggiungere questo obiettivo serve anche per aumentare l'insieme di spazi e servizi pubblici, e quindi la disponibilità dei beni comuni e relazionali nelle periferie più o meno recenti, intervenendo per la prima volta sulla qualità urbana di quartieri che oggi offrono povertà relazionale e disagio nella vita quotidiana. D'altronde, la mancanza di occasioni anche casuali di incontro e scambio riduce la propensione a impegnarsi in attività collettive, rende improbabile dedi-

POICHÉ LA METÀ DEGLI SPOSTAMENTI SONO LUNGI MENO DI 5 KM, SI POSSONO INVOLGIARE I ROMANI A MUOVERSI DI PIÙ A PIEDI O IN BICICLETTA, RIPENSANDO GLI SPAZI FINORA DEDICATI IN MANIERA PRIORITARIA ALLE AUTOMOBILI

care tempo ad attività sociali e politiche, limita lo stimolo a partecipare alla vita delle associazioni presenti sul territorio. Non è un caso che il centrosinistra abbia prevalso in tutte le ultime elezioni nei quartieri dove esistono spazi pubblici condivisi e sono più ravvicinate e ricche le relazioni sociali, perdendo invece nelle periferie dove le persone vivono recintate, si muovono solo coi mezzi privati e si incontrano soprattutto nei centri commerciali.¹¹ La città contemporanea è soprattutto del secondo tipo e la sua espansione lenta ma costante ha manifestato i suoi effetti fino a tradursi nella vittoria del centrodestra, scontrandosi con l'immagine scintillante del "modello romano" e richiedendo ora un'inversione di rotta che contrasti l'accentuarsi del dualismo territoriale, sociale e culturale.

11 W. Tocci, F. Tomassi, *Sinistra senza popolo. Il caso Roma*, in "Argomenti Umani", 5/2009; R. Pennisi, F. Tomassi, *Roma, anno zero*, in C. D'Elia, M. Toaldo (a cura di), *Italia 2013. Questo paese è anche nostro*, Ediesse, Roma 2012.