

Paper

5/2008

**Centri storici accessibili nelle
città di domani.**

Francesco Ciro Scotto

Comitato Scientifico:

Pierciro Galeone, Amministratore Delegato Cittalia – Fondazione Anci
ricerche

Alessandro Gargani, Direttore Operativo Associazione Nazionale Comuni
Italiani

Silvia Scozzese, Direttore Scientifico Istituto per la Finanza e l'Economia
Locale

Francesco Ciro Scotti, Avvocato, è
referente del Direttore Generale
della Fondazione Filippo Caracciolo,
Centro Studi ACI, per il settore Studi
e Ricerche. È membro del Comitato
scientifico per l'organizzazione del
Salone Internazionale della
Sicurezza stradale, è autore di
numerose pubblicazioni in materia di
trasporti. Ha collaborato alla
realizzazione delle indagini di
supporto delle ultime cinque
Conferenze del Traffico e della
Circolazione.

Centri storici accessibili nelle città di domani.

Francesco Ciro Scottò
Novembre 2008



Il presente Paper, è stato redatto nell'ambito del progetto **“La diffusione delle innovazioni nel sistema delle amministrazioni locali”** realizzato dall'ANCI su incarico del Dipartimento della Funzione Pubblica.

Indice

ABSTRACT	5
INTRODUZIONE	7
1. La vita e la mobilità nei centri storici	9
1.1 Aspetti generali del problema	9
1.2 L'identità cittadina nella memoria dei centri storici	10
1.3 L'evoluzione della mobilità nei centri storici	11
1.4 I nuovi centri storici e le loro esigenze	15
2. I costi sociali della mobilità	17
2.1 Analisi degli effetti prodotti dal traffico veicolare	17
3. Il quadro regolatorio	20
3.1 La normativa europea	20
3.2 La legislazione nazionale	21
3.3 Dal punto di vista delle misure	23
4. Verso un contenimento della domanda	29
Riferimenti bibliografici	34

Abstract

Centri storici accessibili nelle città di domani.

Parole chiave: trasporto pubblico – mobilità – centro storico – zona a traffico limitato – congestione – esclusione sociale

La maggior parte dei nostri centri urbani sono stati concepiti e costruiti in un momento in cui i veicoli a motore non esistevano. La mobilità è stata di gran lunga diversa da quella che sperimentiamo oggi. Le persone che andavano dalle loro case ai luoghi di lavoro percorrevano nella maggior parte dei casi solo brevi distanze a piedi.

Oggi la mobilità è uno dei più complessi problemi che dobbiamo affrontare. La grande maggioranza delle persone percorre lunghe distanze per raggiungere il proprio posto di lavoro. In particolare, nelle società con un elevato sviluppo industriale, gli uffici si trovano nelle immediate vicinanze dei centri storici. Di conseguenza, le persone sono obbligate a recarsi ogni giorno verso il centro della città, e il viaggio è effettuato in automobile, con altri veicoli a motore, o con i mezzi pubblici (autobus, metropolitana).

I principali problemi derivano dalla vasta diffusione dell'uso di auto private. In realtà i nostri centri storici, non sono stati concepiti per ospitare le automobili. Oggi ci troviamo di fronte ad un problema che sembra non avere soluzione.

È tempo di agire perché la vita nel centro della città è profondamente impoverita dal gran numero di veicoli a motore che la attraversano o vi parcheggiano. In particolare, la qualità dell'aria si sta deteriorando rapidamente e molte altre sono le difficoltà derivanti da questa congestione di automobili, autobus e persone.

Si intende procedere lungo tre linee d'azione.

- 1) Avviare iniziative volte a scoraggiare l'uso delle autovetture private (Congestion Charge, nessuna zona a traffico).
- 2) Incentivare i mezzi alternativi di trasporto pubblico, che dovrebbero essere maggiormente accessibili ad un prezzo più basso possibile.
- 3) Incoraggiare un cambiamento sul modo in cui percepiamo i nostri diritti sull'uso dell'auto privata. È tempo di diventare più consapevoli sui diversi vincoli che abbiamo, una volta che usiamo le auto private nei centri urbani.

Towns and cities accessible in the cities of tomorrow.

*Key words: public transport – mobility – old town – restricted traffic zone
– congestion – social exclusion*

Most of our city centres were conceived and built at a time when motor vehicles did not exist. Mobility was far different from what we experience today. People were going from their homes to their work places travelling only very short distances by foot most of the time.

Today mobility is one of the most complex issues we are facing. The great majority of people travels long distances to go to their work places. In particular in societies with a high development of the service industries, offices are located in or immediately around the old city centres. People are obliged to travel every day to the centre of the cities, and the trip is made by car, other motor vehicles, or public transport (buses, subway).

The main problems arise from the wide spread use of private cars. In fact our old cities, especially the city centre were not conceived to accommodate cars. Today we are confronted with a problem which seems to have no solution. We got to this situation gradually and were negligent in reacting earlier, when the problem was not so serious.

It's time now to act because life in the city centre is deeply impoverished by the large number of motor vehicles which pass through or park in the area. In particular the air quality is worsening quickly and many other difficulties are arising from this congestion of cars, buses, people.

We could proceed along three courses of action.

- 1) Initiatives (Congestion Charge, no traffic zone) to discourage the use of private cars should be launched.
- 2) Alternative means of public transportation should be ready and accessible to the most people at the lowest possible price
- 3) A change in the way we perceive our rights to use our car should also be encouraged. It is time we become more conscious of the various constraints we have, once we use private cars in city centres.

Introduzione

Il tema della mobilità nei centri storici tocca inevitabilmente aspetti di rilevante complessità in cui si innestano delle esigenze di spostamento in continua evoluzione su un tessuto urbano la cui forma, in molti casi, è rimasta invariata nel corso dei secoli¹.

Esigenze e contesti che si intersecano con un'ampia serie di problematiche, per lo più, legate ai contemporanei mezzi di trasporto alimentati attraverso un ricorso predominante all'utilizzo di combustibili fossili.

I nostri veicoli e, in generale, i mezzi di cui ci serviamo per muoverci utilizzano, infatti, per il 98% energia proveniente dai derivati del petrolio, con conseguenti effetti in termini di emissioni di CO₂, polveri sottili, esaurimento di risorse fossili.

Tali aspetti, che in parte riflettono problemi più ampi, legati alle moderne problematiche afferenti il settore della mobilità, trovano poi nelle città e, in particolare, nei centri storici ulteriori profili di criticità.

I nuclei storici delle città contemporanee sono, oggi, nella maggior parte dei casi, il baricentro e il punto di incontro delle storiche vie cittadine divenute negli anni le arterie di un sistema di trasporto trasformatosi per servire un contesto urbano che, nel tempo, si sviluppava e cresceva a raggiera proprio intorno al suo nucleo storico.

L'effetto inevitabile di un contesto urbano così piccolo e immodificabile, ma al tempo stesso così ambito, ci porta ai notori fenomeni di congestione che affliggono le aree centrali delle nostre città.

Da qui la complessità di un problema che ha investito l'azione legislativa a diversi livelli. La mobilità nei centri storici o meglio la tutela del diritto alla circolazione è, infatti, oggetto dell'attenzione del legislatore costituzionale, nonché di quello comunitario, oltre che ovviamente di quello nazionale².

¹ Il mio ringraziamento e la dedica di questo documento va al Direttore Centrale della Direzione Studi e Ricerche ACI, la Dr. ssa Elisabetta Schietroma, che dimostra con il suo costante impegno il volto di un'amministrazione pubblica illuminata.

² Nel 2004 fui componente di un gruppo di ricerca al quale fu affidato il compito di realizzare una corposa indagine sui centri storici. Quel lavoro fu coordinato dall'Architetto Barbara Barroccu, professionista di grande esperienza, professionalità e umanità. Il documento riprende pertanto sue numerose e lungimiranti intuizioni.

Su tale fitta cornice regolatoria si innesta poi l'azione degli amministratori locali chiamati in concreto a trovare la soluzione di un problema sul quale in definitiva un loro intervento ha un peso più che rilevante.

Agli Amministratori è affidato il compito di traghettare le nostre città, per come le conosciamo, verso una nuova cultura della mobilità, in cui sistemi di trasporto collettivo riescano a sostituire progressivamente una mobilità fortemente incentrata sull'uso dell'automobile.

La strada che gli si profila appare tanto obbligata, quanto, al tempo stesso, difficile da percorrere per le evidenti resistenze che si riscontrano nell'opinione pubblica.

Sarà, tuttavia, una nuova necessaria cultura della mobilità che potrà migliorare in concreto gli attuali sistemi di trasporto e di riflesso la vita delle città, dei suoi abitanti e dei suoi centri storici.

1. La vita e la mobilità nei centri storici

1.1 Aspetti generali del problema

I centri storici delle città rappresentano oggi, per storia e funzione, il baricentro della vita cittadina.

Sono luoghi nei quali si concentrano le attività commerciali di maggior prestigio, le iniziative culturali e ricreative, in sintesi, gran parte dell'attività sociale della città. Per la funzione sociale che svolgono possono considerarsi il polo di attrazione e il motore di sviluppo dell'intero contesto urbano.

La loro valorizzazione assume fondamentale importanza per la rivitalizzazione dell'intero ambiente cittadino e le politiche per la scoperta ed il rilancio dei nuclei storici delle città si trasformano in politiche indirizzate indistintamente a tutti i suoi abitanti.

Sono, inoltre, importanti punti di aggregazione urbana, nuclei ricchi di tradizioni, mutate nel tempo ed ancora oggi in continua evoluzione. Sono, infine, luoghi, in cui il tempo e le aggressioni umane hanno solo parzialmente scalfito una forma rimasta pressoché immutata nei secoli.

Tuttavia, le profonde trasformazioni che si sono prodotte nel corso degli anni determinando modifiche nell'uso del territorio e nella funzione, nei centri storici non hanno intaccato, se non superficialmente, la forma degli edifici urbani, nonché la struttura delle infrastrutture di trasporto che conservano i segni di una tradizione secolare.

Si impone, pertanto, con forza la contrapposizione fra un assetto urbano rimasto immutato nel tempo e delle esigenze che sono cambiate molte volte trasformandosi di giorno in giorno e di riflesso nasce l'esigenza di preservare un ambiente urbano che conserva nella sua dimensione fisica la propria memoria storica.

In termini di politiche per la mobilità tutto questo significa adattare le potenzialità dei nuovi mezzi di trasporto con infrastrutture stradali sulla quali non si può e non si deve intervenire se non in maniera "invisibile".

1.2 L'identità cittadina nella memoria dei centri storici

Oltre il 30% delle odierne conurbazioni urbane si sviluppa su insediamenti romani, mentre un'altra quota consistente è il frutto della dispersione urbanistica prodottasi nell'alto medioevo, periodo in cui molte cittadine sono sorte intorno a castelli e monasteri disseminati sul territorio, arroccandosi per proteggersi dagli attacchi dei Paesi vicini³.

Quella parte della città che oggi definiamo centro storico ha rappresentato in molti casi e per molto tempo l'intera aggregazione urbana.

In un contesto in cui gli spostamenti avvenivano quasi tutti a piedi, la città è rimasta, a lungo, concentrata in spazi limitati in cui le residenze coincidevano sostanzialmente con i luoghi di lavoro e i soli spostamenti (esclusi quelli da e verso le campagne), avvenivano per raggiungere i luoghi di ritrovo della vita cittadina.

La città di piccole dimensioni, contenuta esclusivamente all'interno dei moderni nuclei storici, incomincia ad ingrandirsi soltanto nel XVIII secolo con lo sviluppo tecnologico e l'invenzione della macchina a vapore che è alla base di una nuova economia che allontana molti contadini dalle campagne per portarli nelle fabbriche, trasformando così la società agricola in società capitalista.

L'impoverimento delle campagne e il contestuale arrivo di consistenti masse di persone nelle città porta ad uno sviluppo di queste ultime che crescono lungo linee radiali, comunque condizionate dalla conformazione del territorio.

Si producono così sulla città due principali effetti:

- 1) i quartieri si dividono fra zone nelle quali risiedono le famiglie borghesi e zone in cui sono allocati gli operai costretti spesso a vivere in abitazioni sprovviste dei minimi servizi come l'acqua o il sistema fognario,
- 2) i luoghi di residenza cessano di coincidere con i luoghi di lavoro.

“Nasce così una nuova industria che produce e vende lo spostamento di uomini e merci” (C.Marx). Agli inizi del 1900, le moderne esigenze di spostamento portano dapprima alla nascita delle prime rudimentali forme di trasporto collettivo, alle quali fa da subito eco la diffusione di un nuovo e rivoluzionario mezzo di trasporto: l'automobile.

³ AA.VV. *Mutamento sociale e centri storici*, in *Urbanistica Informazioni*, 177/2001, Roma; BRENNI, *La città*, Milano 2004; SICA, *La Storia dell'Urbanistica, l'800*, Milano; VILLANTI G., *La città antica: una città dentro la città*, in *Urbanistica Informazioni* 177/2001; VICARI HADDOCK, *La città contemporanea*, Bologna 2004.

Il nuovo bolide della velocità riscuote da subito un gran successo, tuttavia, la sua rapida diffusione è resa possibile dall'invenzione fordista della catena di montaggio e da un'economia in rapida crescita (sono gli anni delle politiche di espansione della domanda secondo il modello di Keynes).

Le nuove forme di trasporto consentono di coprire sempre maggiori distanze; nasce allora il fenomeno del pendolarismo e le città continuano ad allargarsi sempre seguendo le loro linee radiali.

Nel rinnovato contesto urbano, le parti centrali della città assumono, in sintesi, il particolare pregio di raccogliere la memoria di trasformazioni succedutesi nel corso dei secoli e divengono così mete ambite dalle categorie più abbienti, che scelgono di trasferirsi in tali zone, nonostante la tendenziale assenza di aree verdi, oppure la congenita carenza di infrastrutture di trasporto moderno che penalizzano i nuclei storici delle città rispetto ai nuovi quartieri.

1.3 L'evoluzione della mobilità nei centri storici

Le molteplici trasformazioni che nel corso dei secoli hanno segnato l'evoluzione dei centri storici, hanno avuto, di volta in volta, cause ed ambiti differenti. Talvolta sono state legate a fenomeni prodotti dall'evoluzione tecnologica e industriale, in altri casi sono state la conseguenza di trasformazioni nelle classi sociali⁴.

Sotto un profilo strettamente legato alla politica della mobilità, il cambiamento di maggior rilievo prodottosi nel corso degli anni riguarda, come noto, i veicoli utilizzati e di riflesso la velocità media e la lunghezza degli spostamenti (sono invece rimasti spesso invariati i tempi di percorrenza⁵).

Sotto questo aspetto le più importanti trasformazioni hanno riguardato dapprima le iniziali forme di trasporto collettivo (inizi del 1900), subito dopo la nascita e la diffusione su larga scala dell'automobile (seconda metà del XX secolo).

4 Più di ogni altra quella prodotta dalla nascita della classe borghese che ha scelto di differenziarsi e prendere le distanze da quella operaia.

5 Si tratta di un aspetto di grande interesse. È stato dimostrato infatti come, pur cambiando le modalità di trasporto i tempi di percorrenza siano rimasti pressoché invariati. Un cives romano impiegava per recarsi nelle campagne lo stesso tempo che impiega oggi un pendolare di una moderna metropoli, sia nel caso in cui esso utilizzi il trasporto pubblico che in quello in cui faccia ricorso al mezzo privato.

Per i centri storici, progettati o soltanto costruiti con finalità di traffico per lo più pedonale, questo ha prodotto insopprimibili esigenze di accessibilità, aspetti con i quali ci si deve oggi confrontare in un percorso irto di implicazioni.

I dati, seppur scarsi, mostrano scenari in cui la domanda di mobilità verso i centri storici cresce continuamente, mentre, ovviamente, rimane invariata l'offerta di infrastrutture stradali, che anzi paradossalmente va restringendosi per la doverosa introduzione di isole pedonali interdette alla circolazione dei veicoli.

La conseguenza di tale scenario ci porta ai notori fenomeni di congestione che affliggono le nostre metropoli urbane.

Cambiano poi nel tempo la natura e le modalità di trasporto, in un contesto in cui il tradizionale modello di spostamenti (casa-lavoro, casa-scuola), perde consistenza rispetto a forme di mobilità più occasionali. Si tratta di una forma di spostamento che si va rapidamente diffondendo negli ultimi anni, la cui principale peculiarità è legata all'imprevedibilità delle scelte degli utenti⁶. Tale particolarità rende più arduo il compito di quanti sono chiamati a pianificare la mobilità urbana⁷.

Per altro verso si estende la città che segue, a ritmo incalzante, l'evoluzione di una mobilità su gomma che oggi permette spostamenti personalizzati e di riflesso consente agli utenti di coprire distanze notevoli fra le residenze ed i luoghi di lavoro. Sotto questo aspetto i centri storici in molti casi divengono anche il centro geometrico delle nuove realtà urbane che crescono e si sviluppano proprio intorno al loro nucleo storico.

Si impongono allora nuove sfide legate al governo di un territorio che si sviluppa spesso senza pianificazione intorno alla parte antica della città, al suo centro storico chiamato ad affrontare ogni giorno nuove emergenze. Le sollecitazioni arrivano da più fronti, ma ogni effetto ha una causa comune: la congestione che è al tempo stesso effetto congenito del moderno concetto di mobilità e causa di altri fenomeni come l'inquinamento acustico, le emissioni

⁶ I sociologi dei trasporti sono oggi soliti distinguere quattro categorie di utenti di trasporto riportate secondo l'ordine in cui sono via via apparsi: gli abitanti, i pendolari, i consumatori, gli uomini di affare e i migranti. Per consumatori si intende quella categoria di persone che si sposta per ragioni di piacere, in funzione di un reddito che gli consente di godere di servizi ubicati in zone diverse da quelle di residenza. Ci sono poi i "business men", con esigenze di spostamento del tutto peculiari. Negli ultimi anni ha preso, inoltre, sempre più peso la mobilità dei migranti, tendenzialmente concentrati nelle zone periferiche della città. Tale ultima categoria di utenti tende a preferire, per ragioni economiche, il trasporto collettivo.

⁷ BONFIGLIOLI, *I piani dei tempi urbani in un quadro europeo*, In urbanistica informazioni 156/1997; CUTINI, *Normativa urbanistica e gestione del territorio*, Roma 1997.

di polveri sottili, l'improduttività economica, il deturpamento del patrimonio storico e artistico.

Allo stesso tempo si sviluppa nell'opinione pubblica una nuova coscienza ambientale ed una rinnovata sensibilità verso forme di mobilità dal minor impatto ambientale. L'Unione europea si dimostra sensibile al tema e, attraverso successive Direttive, spinge gli Stati ad adottare disposizioni nazionali mirate a regolamentare i livelli di emissioni nocive "tollerabili".

I decisori sono allora costretti all'adozione di misure finalizzate a contrastare l'insorgere di nuove emergenze in una cornice regolatoria sempre più fitta e vincolante, che rende oggi i Sindaci responsabili in prima persona per le violazioni di norme preordinate a tutelare l'ambiente circostante e di riflesso la salute umana⁸.

Nascono e si diffondono i provvedimenti di regolamentazione della circolazione. Le città si riempiono di zone a traffico limitato, isole pedonali, aree a sosta tariffata, sulla base di decisioni improvvisate, non sufficientemente ponderate, raramente calate in un contesto più ampio di interventi a largo spettro, con risultati spesso contraddittori.

I provvedimenti di limitazione della circolazione rappresentano misure, la cui adozione dovrebbe seguire un progetto organico di riforma della pianificazione urbana dei trasporti, tuttavia l'emergenza si rivela la principale ragione di ogni scelta.

Resta, infine, controversa la reale utilità di tali provvedimenti; l'installazione di centraline, finalizzate al monitoraggio delle particelle di particolato (PM10), forniscono dati di estremo rilievo che devono essere tenuti in debito conto⁹.

Alcuni studi del CNR hanno, inoltre, dimostrato come le particelle di molecolato tossico inferiori a 10 µg (PM10) resistano in atmosfera per un tempo inversamente proporzionale alla loro grandezza, a volte per settimane. Tale negativa peculiarità rende evidente l'inutilità di alcune misure tampone (domeniche a piedi, targhe alterne).

Per altro verso si è dovuto constatare come l'istituzione di zone a traffico limitato (tendenzialmente permanenti) non sufficientemente armonizzate con il territorio urbano circostante, abbia prodotto il solo effetto di trasferire la congestione dalle zone controllate a quelle situate intorno alla corona preclusa alla circolazione dei veicoli.

⁸ AMOROSINO, *Le limitazioni alla circolazione; profili critici*, in Rivista giuridica della Circolazione e dei trasporti 2003; CABIANCA, *Le ordinanze in materia di circolazione stradale tra Sindaco e dirigente*, in La rivista giuridica della Circolazione e dei trasporti, Roma, 1999.

⁹ FONDAZIONE FILIPPO CARACCILO, *La strada per Kyoto*, Roma, 2004.

Le contromisure suggerite dai decisori pubblici per la soluzione di problemi legati al traffico veicolare passano il più delle volte per provvedimenti di potenziamento del trasporto pubblico collettivo, considerato la panacea di tutti i mali che affliggono il moderno settore dei trasporti cittadini.

Tuttavia, negli ultimi anni la domanda di trasporto pubblico tende, seppur lentamente, a calare in ragione di un'offerta che non riesce a soddisfare a pieno le esigenze dell'utenza. In tale contesto l'allargamento delle città influisce negativamente nella misura in cui rende palesi le difficoltà che insorgono nel momento in cui forme di trasporto collettivo devono servire insediamenti urbani sempre più dispersivi, così come sono quelli delle periferie¹⁰.

Quello offerto dal trasporto pubblico è un servizio che segue spesso un approccio settoriale per risolvere un problema, la cui soluzione non può che essere globale.

Il trasporto pubblico non può più considerarsi soltanto alternativo a quello individuale, ma deve essergli anche complementare soprattutto con riferimento agli spostamenti che interessano aree diverse della città come i centri storici e le periferie.

In queste ultime, ad esempio, l'automobile rappresenta il solo strumento per garantire livelli di mobilità accettabili, mentre nei centri storici, l'automobile oggi è più insostenibile che insostituibile.

L'uso incontrollato dell'automobile produce costi elevatissimi sia per il singolo utente (soprattutto se confrontato con quello collettivo) che per l'intera collettività, in quest'ultimo caso, ovviamente in termini di esternalità negative.

Sotto questo aspetto, mi è utile soffermarmi su una sintetica riflessione di fondo legata all'incidenza dei costi di trasporto nelle scelte dei singoli.

Con riferimento al trasporto pubblico non si può negare come le sue tariffe siano fortemente incentivanti per l'utenza, mentre i costi dell'automobile siano altissimi, seppur fortemente sottovalutati¹¹ dagli utenti¹².

10 FONDAZIONE FILIPPO CARACCILO, *Il trasporto pubblico locale. Tra servizio sociale e opportunità di business*, Roma 2004.

11 I costi legati alla proprietà e all'uso dell'automobile sono fortemente sottostimati. Con riferimento ai costi individuali si può ritenere che l'esatta percezione della spesa che le singole famiglie sostengono per l'automobile sia mal percepita. Quante famiglie sono oggi a conoscenza del fatto che i costi sostenuti per il trasporto quotidiano rappresentano la terza voce di spesa, dopo quella relativa all'abitazione e alle spese alimentari? Con riferimento all'incidenza che la mobilità individuale assume in termini di costi esterni, la totale inconsapevolezza degli utenti appare ancora più evidente, specialmente con riguardo alle zone più congestionate, fra le quali, certamente, deve essere ricompreso il centro storico.

Eppure nonostante il mezzo privato sia fortemente tassato e quello collettivo fortemente sussidiato, molti utenti scelgono o sono costretti a ricorrere all'automobile. Tale considerazione ci impone di riflettere sull'incidenza che alcune variabili hanno sulle scelte dei cittadini¹³.

Le attese, i ritardi, la mancanza di posti a sedere, l'incertezza sui tempi di percorrenza sono aspetti che portano molti a preferire l'automobile anche in presenza di significative differenze di prezzo. Non si può pensare che politiche di rilancio del trasporto pubblico possano ignorare i problemi legati ad una domanda carente che oltretutto, seppur lentamente, tende a diminuire.

La strada da percorrere per spostare quote consistenti di utenti dal trasporto privato a quello collettivo passa necessariamente per misure finalizzate ad eliminare quelle inefficienze che inducono molti utenti a scelte di trasporto individuale.

1.4 I nuovi centri storici e le loro esigenze

Da ultimo le complesse problematiche che investono la regolamentazione della circolazione nei centri storici, non possono ignorare i cambiamenti che hanno investito tali zone della città, un tempo residenza delle famiglie originarie dei vari "rioni", oggi, sempre più spesso, mete di lusso per cittadini facoltosi.

I centri storici sono stati negli ultimi anni oggetto di successive bolle speculative che hanno aumentato considerevolmente i valori degli immobili. Di riflesso, il normale avvicendamento di proprietà padri-figli che aveva caratterizzato per molto tempo queste zone, si è spezzato; i figli hanno patrimonializzato le loro eredità vendendo a nuovi "ricchissimi" acquirenti. I centri storici si sono "aristocratizzati"¹⁴.

La nuova compagine sociale ha immediatamente fatto sentire la sua influenza sulle abitudini dei quartieri centrali le cui strade tendono, oggi, a riempirsi nelle ore del tardo pomeriggio o la sera determinando nuove esigenze di spostamenti, il cui peso va tenuto in debita considerazione nel bilanciamento delle scelte per la mobilità.

12 Su tale aspetto incide anche la tassazione che penalizza sotto varie forme la proprietà e l'uso dell'automobile (si pensi alla sola tassazione determinata dalle accise sul carburante), mentre sostiene forme di trasporto collettivo attraverso i finanziamenti che le aziende di tpl ricevono annualmente dalle amministrazioni comunali per ripianare i passivi del bilancio.

13 SCOTTO, *Gli interventi in materia di mobilità a tutela dell'ambiente*, Rivista internazionale di diritto tributario, n. 4, Roma 2005.

14 NOMISMA, Osservatorio sul mercato immobiliare, rapporto quadrimestrale, 2002 e seg.

Nel contempo non può tralasciarsi di considerare la metamorfosi che ha segnato un cambiamento nelle modalità di conservazione del patrimonio artistico, concentrato per lo più proprio nei centri storici.

L'approccio, che ha contraddistinto il dopoguerra, ispirato a logiche vincolistiche, ha lasciato il posto a politiche di valorizzazione del territorio. In questa nuova impostazione, il patrimonio monumentale non viene più conservato in un "museo" per essere protetto dalle aggressioni del tempo e dell'uomo, ma, seppur in un'ottica di tutela, è valorizzato ed esposto perché tutti possano apprezzarlo. Si diffonde e si radica l'idea secondo cui le aree intorno ai monumenti di maggior pregio devono essere precluse al traffico veicolare.

Cambia inoltre, almeno a livello di intenti, l'approccio nel modello di governo. Le amministrazioni locali incominciano a dialogare fra loro. Le istanze dei cittadini vengono ascoltate e considerate, l'assunzione delle decisioni non si esaurisce in una trasmissione degli ordini dall'alto al basso, ma ogni scelta è effettuata secondo un modello di confronto e di concertazione delle decisioni (almeno in teoria). In sintesi si passa dal vecchio sistema di governo del territorio al nuovo, per certi versi "democratico", concetto di governance.

Da ultimo le politiche per la mobilità dei centri storici iniziano a prendere in considerazione aspetti legati alla valorizzazione degli insediamenti commerciali che insistono su una determinata area. Le misure di regolamentazione della circolazione sono infatti inevitabilmente destinate a mutare sensibilmente l'accessibilità e per certi versi il pregio dei diversi esercizi¹⁵.

In tale contesto di politiche per il commercio, le scelte di trasporto assunte dai vari operatori, se non opportunamente corrette e indirizzate, possono rivelarsi dannosissime in termini di esternalità negative (si pensi agli effetti negativi generati dalla logica distributiva "just in time"¹⁶).

Sin dalle premesse emerge con chiarezza la complessità di un quadro in cui si intrecciano problematiche molteplici e in cui si fondono istanze di tipo storico e culturale ad altre di prevalente impulso pragmatico. Sullo sfondo di tali problemi si impone la riflessione sugli effetti esterni prodotti dalle scelte individuali, c.d. esternalità, questione alla quale conviene ora accennare.

15 European Federation of Town Centres, Commercio e coesione sociale e innovazione, Bologna, ottobre 1998; Tradelab per Indicod, Programmazione commerciale e centro urbano: analisi del quadro normativo italiano, Milano 2003; BALDOCK, *Town centre management*, London, 1989.

16 Si tratta di un meccanismo che consente agli operatori della rete distributiva di minimizzare le scorte e di riflesso gli evita l'onere di anticipare capitali o il rischio di incorre in un deterioramento della merce. Tuttavia, si tratta di un meccanismo destinato a moltiplicare il numero degli spostamenti, aspetto quest'ultimo assolutamente censurabile perché nocivo in termini di congestione, inquinamento acustico e ambientale, intrusione visiva, sicurezza stradale et similia.

2. I costi sociali della mobilità

2.1 Analisi degli effetti prodotti dal traffico veicolare

Secondo le note teorie dell'economia del benessere, ogni fenomeno dell'agire umano produce una serie di conseguenze i cui effetti possono ricadere sia sul loro autore (c.d. effetti interni), sia sull'intera collettività (c.d. esternalità)¹⁷.

La circolazione veicolare è destinata, per sua natura, a produrre prevalentemente *esternalità negative*, soprattutto nei moderni contesti urbani dove il traffico risulta maggiormente congestionato.

Si tratta di una situazione particolarmente critica, i cui effetti possono tuttavia essere considerevolmente ridotti e in alcuni casi anche eliminati. Il principale di questi è quello della congestione, fenomeno che, come emerso, è al tempo stesso effetto del moderno stile di trasporto, ma anche causa di altri negativi effetti.

Si tratta di danni di estrema rilevanza, ma al tempo stesso difficili da stimare. Determinare il costo esatto del danno prodotto dalle esternalità negative risulta un'operazione molto complessa, la cui difficoltà deriva dalla peculiare necessità di dover valutare beni che non hanno di per sé valore economico.

Secondo la Commissione Europea¹⁸ ogni anno l'economia europea, a causa della congestione, perde circa 100 miliardi di euro.

Si tratta di un fenomeno che tende a svilupparsi prevalentemente nelle realtà urbane, e in particolare nei centri storici dove il traffico tende a incanalarsi. È nelle zone centrali delle città che la congestione si concentra provocando il rilascio in atmosfera di emissioni CO₂, nonché di particelle inquinanti¹⁹.

Nei nuclei centrali delle città, dove sono di solito ubicati i centri storici, sono rilevati infine molti degli incidenti nei quali rimangono coinvolti conducenti delle due ruote.

¹⁷ Il secondo tipo di effetti, le c.d. esternalità, possono arrecare benefici alla popolazione (in tal caso si parla di esternalità positive) o danno (in tal caso si parla di esternalità negative).

¹⁸ Libro Verde, *Verso una nuova cultura della mobilità urbana*.

¹⁹ ECOSISTEMA URBANO DI LEGAMBIENTE, *Rapporto sulla qualità dei comuni capoluogo*, indagine svolta da Legambiente in collaborazione con l'Istituto di ricerche ambiente Italian, 2003 e seg. fino a 2008; ACI, *Verso una mobilità pulita. Emissioni inquinanti da veicoli a motore: dalle misure di concentrazione, alla stima di impatto in area urbana*, AC Firenze, Associazione delle città per la mobilità sostenibile, 2002.

Ai problemi afferenti la sicurezza si affiancano poi quelli determinati dall'inquinamento, principale conseguenza di una mobilità fondata quasi esclusivamente sul consumo di combustibili fossili. Oggi oltre il 98% del parco circolante è rifornito con carburanti derivati da idrocarburi²⁰.

Grazie ad una serie di accordi intercorsi fra la Commissione Europea e le principali case costruttrici di veicoli sono stati fatti molti passi in avanti in ragione dei quali le emissioni di CO2 negli ultimi 15 anni sono diminuite di oltre il 15%, anche in controtendenza rispetto ad un aumento costante del parco circolante. Effetti ugualmente positivi hanno avuto i progressi realizzati nell'efficienza dei veicoli in ordine alla riduzione delle emissioni di particelle inquinanti. Si pensi all'ossido di azoto ridottosi negli ultimi 15 anni di oltre il 40%.

Nonostante i progressi ottenuti, tuttavia, il quadro delle emissioni sia di CO2 che di polveri sottili resta particolarmente critico. Si tratta, ovviamente, di fenomeni che investono, non solo i centri storici, ma tutta la città e per certi versi anche le aree extraurbane.

Tuttavia, la particolare conformazione dei centri storici rende queste aree maggiormente esposte agli effetti delle emissioni inquinanti, in ragione di due principali fattori: da un lato, la minore presenza di verde, dall'altro la tendenziale assenza di vento, che rende tali zone meno soggette al ricambio dell'aria. Città come Napoli, ad esempio, maggiormente esposte ai venti non scontano il rischio di superare le soglie prestabilite dalla legislazione europea.

I centri storici sono, inoltre, particolarmente vulnerabili per la presenza di monumenti dall'alto valore artistico, che ovviamente devono essere preservati dall'aggressione di particelle che ne deteriorano l'aspetto estetico.

Al tempo stesso, queste aree storiche scontano, al pari di tutte le altre, i fenomeni di intrusione visiva, acustica, nonché i problemi legati al patologico stillicidio che si consuma quotidianamente sulle strade²¹.

Nell'Unione Europea i danni determinati da perdita di efficienza, insicurezza stradale e insostenibilità ambientale, producono costi sociali il cui onere si aggira intorno ai 7 punti percentuali di PIL ogni anno²². Per l'Italia le stime sono ancora più preoccupanti. Nel nostro Paese, infatti, l'incidenza dei costi

20 Con riferimento alle emissioni di CO2 si deve osservare come le peculiarità del trasporto urbano, contraddistinto da molte "frenate" e altrettante "ripartenze" (c.d. mobilità a singhiozzo), incidano negativamente su tali emissioni.

21 Secondo il Libro Verde della Commissione Europea, nonostante la velocità ridotta che contraddistingue le aree urbane, un incidente mortale su tre si verifica all'interno dei contesti cittadini.

22 Secondo una stima contenuta nelle linee guida del Piano generale della Mobilità (PGM).

sociali della mobilità si aggira, sempre secondo il Piano, intorno ai 10,3 punti percentuali di PIL (il 63% di tali costi sarebbe determinato dal trasporto passeggeri, mentre il 34% da quello merci).

COSTI ESTERNI DELLA MOBILITÀ

<i>TIPOLOGIA DI TRAFFICO</i>	<i>COSTI INCIDENTALITÀ STRADALE</i>	<i>COSTI INQUINAMENTO AMBIENTALE</i>	<i>COSTI PERDITA DI EFFICIENZA</i>	<i>INCIDENZA SUL PIL</i>
Passeggeri	28 ME	38 ME	9 ME	6,7%
Merci	2 ME	36 ME	6 ME	3,6%
TOTALE	30 ME	74 ME	15 ME	10,3%

Elaborazioni proprie su dati Ministero dei Trasporti (PGM)

Surriscaldamento globale, inquinamento dell'aria, intrusione visiva e acustica, (in)sicurezza stradale, consumo di risorse energetiche sono gli effetti del moderno concetto di mobilità urbana che nelle moderne città e in particolare nei loro nuclei storici mostrano il loro lato più "nocivo".

Si tratta di effetti dannosi per la qualità della vita, ma soprattutto per la salute umana, che vanno tutelati, oltre che dal buon senso anche da specifiche disposizioni normative²³, che sono alla base di quella cornice regolatoria dalla quale discendono i provvedimenti di regolamentazione della circolazione adottati nei centri storici cittadini.

²³ Art. 32 della Costituzione.

3. Il quadro regolatorio

3.1 La normativa europea

La sfida lanciata ai comuni nel loro difficile compito di regolamentazione della circolazione, tanto nei centri storici quanto nelle periferie, parte “dall’alto” e precisamente dal Libro Verde della Commissione Europea, il quale, in risposta alla lunga serie di problemi che scaturiscono dalla circolazione veicolare, apre un tavolo di confronto sul tema.

In particolare la Commissione, nel nuovo documento di consultazione “*Libro Verde: verso una nuova cultura della mobilità urbana*” individua una serie di azioni comuni alle diverse città d’Europa. A ben vedere si tratta di contesti urbani profondamente diversi, nei quali, tuttavia, secondo la Commissione sono rinvenibili i medesimi problemi che dovranno essere affrontati con soluzioni analoghe.

Con particolare riferimento ai centri storici, ritorna dominante l’idea di favorire una nuova cultura della mobilità quale passaggio indispensabile per fronteggiare forme di congestione altrimenti ingestibili. Sono favoriti l’uso della bicicletta o forme di trasporto che consentano di alternare spostamenti a piedi con tratte effettuate su mezzi del trasporto pubblico locale.

Sempre in tema di politiche europee, con riferimento ai centri storici non possono, inoltre, essere ignorate le norme adottate dalla Commissione Europea a protezione dell’ambiente²⁴.

Si tratta di norme mirate a contrastare gli effetti derivanti dall’inquinamento atmosferico. Il tema ambientale è nell’agenda del legislatore europeo sin dal 1966, anno in cui è stata emanata la prima legge quadro che disciplina il settore. Da allora si è assistito ad una serie successiva di provvedimenti normativi che nel corso degli anni hanno introdotto, per i diversi agenti inquinanti, vincoli sempre più stringenti, in un percorso normativo in continuo aggiornamento²⁵. Si tratta di oltre 200 provvedimenti, la cui adozione ha subito

24 Secondo la Commissione Europea “La protezione dell’ambiente è essenziale per la qualità della vita delle generazioni odierne e future. La sfida è combinare la protezione dell’ambiente con un’economia in continua crescita in modo che sia sostenibile nel lungo periodo”. Dal sesto programma di protezione per l’ambiente dell’Unione Europea.

25 Si stima (Fondazione Filippo Caracciolo) che negli ultimi 20 anni, la Comunità Europea abbia adottato più di 200 atti normativi in materia ambientale. Fra questi meritano particolare menzione una prima serie di direttive approvate negli anni ‘80 e in particolare, la direttiva 80/79/CEE, la Direttiva 82/844/CEE e la Direttiva 85/2032/CEE, recepite poi dal legislatore nazionale con un unico provvedimento normativo il D.P.R. del 24 Maggio 1988, n. 203 recante “attuazione delle norme in

una parziale battuta di arresto soltanto con l'emanazione delle Direttive 9/30/CEE e 00/69/CEE recepite dal Decreto Ministeriale 2 Aprile 2002, n. 60.

Tale ultima disposizione introduce importanti obiettivi nella politica di lungo periodo, in un contesto in cui alle misure tampone, adottate per superare fasi di particolare criticità congiunturale, sono preferiti interventi strutturali destinati a produrre i loro effetti nel lungo periodo. La norma stabilisce obiettivi annuali per gli agenti inquinanti più pericolosi (SO₂, NO₂, PM₁₀, CO, Ozono₅).

Il tema degli agenti inquinanti, si incrocia inscindibilmente con quello dei centri storici nella misura in cui in tali zone, per la fitta presenza di edifici che le contraddistinguono, hanno di solito una ridotta esposizione al vento e pertanto incontrano maggiori difficoltà nello smaltimento di tali polveri.

3.2 La legislazione nazionale

A livello nazionale, il criterio di riferimento nella regolamentazione della circolazione tanto nelle città nel loro complesso, quanto nei centri storici si evince dalla lettura incrociata di diverse disposizioni costituzionali.

In realtà, la regolamentazione della circolazione è espressamente disciplinata soltanto all'art. 16 della Costituzione²⁶, tuttavia, anche in molte altre disposizioni sono rinvenibili indicazioni e linee guida alle quali la legislazione nazionale e, a cascata, i provvedimenti delle amministrazioni cittadine devono poi uniformarsi.

Tali norme rappresentano la cornice di riferimento all'interno della quale si inseriscono le misure di regolamentazione della circolazione. In particolare l'art. 16 sancisce per i cittadini il diritto di circolare liberamente all'interno del

materia di qualità dell'aria relativamente a specifici agenti inquinanti". Successivamente, in un contesto di rinnovata attenzione per le problematiche ambientali, è stata adottata la Direttiva 96/62/CEE, che in un clima di rottura rispetto al passato ha dettato dei vincoli stringenti, poi precisati dall'adozione di tre Direttive figlie, recepite dal legislatore nazionale con tre diversi provvedimenti normativi: la Legge 4 novembre 1997, n. 413; il D.lgs 21 aprile n.163; il D.lsg. 4 agosto 1999, n. 351. Tutto il percorso normativo ha trovato conclusione con l'emanazione delle Direttive 9/30/CEE e 00/69/CEE recepite dal Decreto Ministeriale 2 Aprile 2002, n. 60.

²⁶ CHIARIELLI, *Elasticità della Costituzione*, in Studi Rossi, Milano 1952, pag. 46 e seg.; DUNI, CASSONE, GARRI, *Trattato di diritto della circolazione stradale*, Roma 1961 pag. 25 e seg.; FALZONE, PALERMO, COSENTINO, *La Costituzione italiana con i lavori preparatori*, Roma, 1948, pag. 48; ABBAMONTE, *La libertà di circolazione stradale e la sua regolamentazione costituzionale*, in Rivista giuridica della circolazione e dei trasporti, 1955, pag. 899 e seg.

territorio nazionale consentendo al legislatore il diritto di imporre limitazioni per le sole ragioni di sanità e sicurezza²⁷.

Di riflesso ogni divieto di circolare nei centri storici deve essere giustificato da comprovate esigenze di regolamentazione. Provvedimenti di limitazione non supportati dalla necessità di arginare l'inquinamento atmosferico o la congestione risulterebbero viziati da profili di illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 16.

Sotto l'aspetto della tutela costituzionale, molti provvedimenti sfuggono alla censura di cui all'art. 16 anche in ragione della prescrizione di cui all'art. 32 Cost. che protegge e tutela il diritto alla salute, bene fondamentale su cui si poggiano molti provvedimenti.

Il profilo squisitamente giuridico del problema esula in parte dal tema del documento, ma il riferimento agli art. 16 e 32 Cost. indica ai decisori locali la strada da percorrere nell'adozione di alcune scelte importanti.

Le amministrazioni cittadine ritrovano nelle norme costituzionali, oltre che ovviamente nella realtà, la delicatezza e l'importanza di un problema che va affrontato con valutazioni ponderate che tengano conto dei rilevanti interessi in gioco.

Oltre alla cornice costituzionale, tutti i provvedimenti di regolamentazione della circolazione nei centri storici non possono, inoltre, ignorare le prescrizioni dettate dalla legislazione nazionale e, *in primis*, dal Codice della Strada.

La disciplina contenuta nel Codice della Strada rappresenta, infatti, una principale fonte normativa su cui si poggiano tali provvedimenti. Il complessivo assetto regolatorio, prescritto C.d.S., si evince, in particolare, dal combinato disposto di cui agli artt. 5, 6 e 7 del C.d.S.

Si tratta di norme, la cui *ratio* appare finalizzata ad un generalizzato contenimento della domanda di mobilità, o meglio, al tentativo di conversione di una mobilità incentrata sull'utilizzo dell'auto privata verso forme più sostenibili, prima fra tutte quella del trasporto collettivo.

Secondo le indicazioni del C.d.S. nei centri storici i Sindaci possono:

1. sospendere temporaneamente la circolazione di tutte o di alcune categorie di utenti per motivi inerenti la sicurezza nella circolazione o la tutela della salute umana;

²⁷ Ovviamente non bisogna confondere la differenza netta che esiste fra vietare un determinato comportamento e regolamentarlo. Si pensi al divieto di percorrere una strada in direzione contraria al senso di marcia. Le regole sono diverse dai divieti.

2. introdurre obblighi, divieti o limitazioni di carattere temporaneo, come la circolazione di particolari categorie di veicoli in alcune ore della giornata o, ad esempio, durante i giorni festivi;
3. destinare alcune strade alla circolazione di determinate categorie di utenti o di veicoli;
4. subordinare in aree determinate il parcheggio dei veicoli al pagamento di una tariffa (secondo alcuni si tratterebbe di una tassa). In tale ipotesi il potere di introdurre stalli a pagamento deve essere controbilanciato, seppur con alcune eccezioni, dalla contestuale presenza di zone in cui sia possibile parcheggiare l'auto liberamente in assenza di pedaggio;
5. subordinare l'ingresso di alcuni veicoli o di alcuni utenti al rilascio di permessi temporanei;
6. stabilire determinate misure per contingentare l'utilizzo dell'automobile privata con finalità ambientali (si pensi alla misura delle targhe alterne);
7. riservare limitati spazi per la sosta di veicoli appartenenti a particolari categorie di utenti della strada (organi di polizia stradale, vigili del fuoco, servizi di soccorso, servizi adibiti al servizio di persone con limitata o impedita capacità motoria);
8. predisporre una tabella di orari in cui è consentito lo scarico di merci, in maniera tale da alternare il traffico veicolare privato dei residenti o dei pendolari con quello professionale degli esercenti attività commerciali;
9. stabilire aree nelle quali la circolazione degli autoveicoli è vietata (isole pedonali), o altre nella quali è riservata a determinate categorie di utenti predefinite (si pensi alle zone a traffico limitato, tendenzialmente preservate dalla circolazione dei non residenti). In tale ultima ipotesi l'ingresso nelle zone controllate può essere anche subordinato al pagamento di una somma. Per le zone a traffico limitato, il Codice della Strada prevede espressamente che il controllo degli accessi possa essere effettuato anche attraverso l'utilizzo di strumenti elettronici (i cd. varchi di accesso alle zone a traffico limitato).

3.3 Dal punto di vista delle misure

L'insieme delle misure contenute nel paragrafo precedente evidenzia l'ampiezza dei poteri dei quali dispongono gli amministratori locali, che potrebbero anche legittimamente escludere, in via permanente, interi centri storici dalla circolazione dei veicoli.

All'ampiezza dei poteri si contrappongono, soprattutto per le grandi città, esigenze di accessibilità che non possono ovviamente essere trascurate.

La via per una valida programmazione passa necessariamente per un ponderato utilizzo dei diversi strumenti di regolazione alle cui potenzialità e criticità conviene brevemente accennare.

1. **Zone a traffico limitato (ZTL):** fra i provvedimenti di limitazione della circolazione, le zone a traffico limitato rappresentano, probabilmente, la misura più diffusa. La loro principale funzione è quella di decongestionare i centri storici stabilendo dei limiti di accesso per determinate categorie di veicoli o di utenti. Nella definizione di tali provvedimenti, l'accesso alle zone controllate può essere autorizzato ai soli residenti, oppure il permesso di entrare può essere concesso, dietro pagamento di una tariffa, anche ad un numero indistinto di utenti. Tale ultima misura ha ovviamente il pregio di aumentare le entrate delle amministrazioni comunali, ma nello stesso tempo il difetto di risultare discriminante in termini di accessibilità per le categorie meno abbienti. Si pongono allora imprescindibili problemi etici la cui soluzione può passare per un potenziamento dei servizi resi a favore delle categorie escluse dalla circolazione veicolare nei centri storici²⁸. Nelle esperienze registrate nelle principali città italiane, le zone a traffico limitato non hanno, inoltre, interessato la circolazione dei ciclomotori. Tutto ciò ha prodotto, sovente, un significativo cambio modale per molti utenti che hanno scelto di lasciare le quattro ruote ricorrendo a ciclomotori e motocicli²⁹.

28 In realtà il Codice della Strada all'art. 7 stabilisce specifici obblighi di destinazione per i proventi derivanti dalla tariffazione delle infrastrutture di trasporto. Tuttavia, occorre considerare come la norma in esame non stabilisca alcuna sanzione e pertanto venga spesso disattesa. L'introduzione di vincoli di destinazione dovrebbe pertanto essere accompagnata anche da specifiche sanzioni da comminarsi alle amministrazioni che non rispettino i suddetti vincoli.

29 La circolazione sulle due ruote non può essere salutata con estremo favore; se da un lato, infatti, presenta notevoli vantaggi in termini di riduzione della congestione, per altro verso sconta molti difetti con riferimento agli aspetti legati all'inquinamento ambientale e alla sicurezza stradale. I veicoli a due ruote, infatti, nonostante "le misure", risultano molto più inquinanti soprattutto per alcune tipologie di sostanze tossiche. Per altro verso la circolazione su ciclomotore è foriera di molteplici rischi sotto il profilo della sicurezza stradale. Nonostante le percorrenze effettuate su motocicli e ciclomotori non superi il 2% del totale, la mortalità per incidenti in cui sono coinvolti veicoli a due ruote è superiore al 16%.

Mq di ZTL per abitante (Capoluoghi di Provincia)			Mq di ZTL per superficie (Capoluoghi di Provincia)		
Ordine progressivo	Comune	Mq di ZTL per ab.	Ordine progressivo	Comune	Mq di ZTL per sup.
1	Isernia	55,67	1	Bergamo	13,38
2	Terni	46,21	2	Firenze	3,61
3	Bergamo	45,61	3	Lecco	3,34
4	Nuoro	40,96	4	Caserta	3,29
5	Lecco	32,87	5	Napoli	2,93
6	Siena	30,69	6	Bologna	2,62
7	Vercelli	26,77	7	Palermo	2,39
8	Agrigento	25,39	8	Terni	2,38
9	Macerata	23,52	9	Aosta	2,33
10	Caserta	22,38	10	Pescara	1,96

Elaborazioni su dati Istat

2. **Isole pedonali**: rispetto ad altre misure di limitazione della circolazione l'istituzione di zone interdette alla circolazione veicolare risultano certamente più incisive. Anche in questo caso tali misure rispondono alla funzione di controllare la domanda di mobilità. Le isole pedonali, rispetto alle zone a traffico limitato hanno il vantaggio di risultare meno permeabili rispetto alle categorie autorizzate a circolarvi. Tali misure nascono principalmente con finalità di sicurezza, tutte le volte in cui si rende necessario separare in maniera netta la circolazione dei veicoli da quella dei pedoni. La creazione di zone pedonali ha anche ovviamente la funzione di ridurre l'impatto ambientale prodotto dal traffico veicolare. Al tempo stesso l'introduzione di aree pedonali ha importanti ripercussioni sull'attrattività delle zone interessate. Alcune esperienze pregresse hanno dimostrato, infatti, come in tali aree sia aumentato il prestigio degli esercizi commerciali, nonché il valore degli immobili adibiti ad uso abitativo. Tale circostanza è comprovata dal fatto che

molti esercenti di attività commerciali, dopo una iniziale timida opposizione a tali tipi di misure, si siano poi successivamente dimostrati favorevoli a tali provvedimenti. Le esperienze di maggior successo si sono realizzate nel momento in cui forme di pedonalizzazione sono state integrate da interventi di decoro urbano. Per altro verso una nota negativa, legata all'introduzione delle misure in esame, può essere determinata dal fatto che l'istituzione di tali aree genera un nuovo tipo di inquinamento acustico legato al disturbo della quiete da parte di grandi affollamenti di persone. Sotto il profilo della mobilità, le criticità sono, invece, determinate dalla maggiore difficoltà di intervento da parte dei mezzi di pronto soccorso, nonché dalle problematiche che affrontano gli esercizi commerciali per il rifornimento della merce. Tale ultimo aspetto può ovviamente essere parzialmente risolto introducendo orari per il carico e scarico delle merci.

Mq di Isole pedonali (Capoluoghi di Provincia)			Mq di Isole pedonali per abitante (Capoluoghi di Provincia)		
Ordine progressivo	Comune	Mq di IP	Ordine progressivo	Comune	Mq per ab.
1	Venezia	1.256.245	1	Venezia	4,64
2	Roma	356.259	2	Lucca	1,85
3	Torino	307.000	3	Terni	1,54
4	Milano	302.874	4	Verbania	1,41
5	Firenze	300.000	5	Cremona	1,26
6	Napoli	261.554	6	Massa	1,00
7	Terni	168.141	7	Firenze	0,82
8	Lucca	153.000	8	Chieti	0,65
9	Padova	120.000	9	Grosseto	0,65
10	Cremona	90.317	10	Padova	0,57

Elaborazioni su dati Istat

3. **Tariffazione della sosta:** il diritto di predisporre stalli di sosta tariffata è espressamente previsto dal Codice della Strada, il quale concede alle amministrazioni locali il diritto di esigere il pagamento di una tariffa per la sosta. Nella maggioranza dei casi tale facoltà è subordinata alla presenza di aree limitrofe nelle quali sia consentita la sosta gratuita. Tale limitazione, tuttavia, non opera in presenza di alcune specifiche circostanze³⁰ e, in particolare nei centri storici, nei quali possono essere predisposte strisce blu indistintamente. La principale finalità della sosta a pagamento è quella di consentire una rotazione degli stalli fra più utenti. Con tale provvedimento viene realizzata, almeno a livello di intenti, una fluidificazione del traffico e soprattutto l'eliminazione o almeno la consistente riduzione di quella particolare tipologia di traffico legata alla ricerca di parcheggio, rappresentata da quegli utenti che, pur avendo raggiunto la loro meta di destinazione continuano a circolare alla ricerca di un posto di sosta libero³¹. Così come per le zone a traffico limitato anche per le misure di regolamentazione della sosta alcune esperienze concrete hanno evidenziato profili critici che occorre tenere in debita considerazione nella programmazione degli interventi futuri. Sotto il profilo della sicurezza si è notato infatti come anche tali misure abbiano prodotto un cambio modale a favore delle due ruote (con tutte le negatività ad essa correlate in termini di sicurezza stradale e impatto ambientale), solitamente escluse dalle misure di regolamentazione della sosta. Per altro verso, in alcuni casi l'introduzione di stalli a pagamento ha indotto comportamenti opportunistici da parte di alcuni residenti. Si fa, in particolare, riferimento al caso dei "Navigli" a Milano, in cui, con l'introduzione della sosta a pagamento, molti residenti hanno utilizzato il permesso gratuito loro concesso per la propria autovettura privata e contestualmente concesso in affitto i loro box auto a cittadini provenienti da altre parti della città. Saggiamente, oggi l'amministrazione del capoluogo lombardo concede il permesso di

30 Il Codice della Strada, all'art. 7 stabilisce numerose deroghe alla prescrizione secondo cui gli stalli a pagamento possono essere introdotti soltanto nelle ipotesi in cui esistano aree limitrofe a sosta libera. In particolare è possibile introdurre stalli di sosta a pagamento senza limitazioni: nelle aree pedonali, nelle zone a traffico limitato, nelle aree di cui all'art. 2 del Decreto del Ministro dei Lavori Pubblici del 2 aprile 1968, n. 1444, pubblicato nella Gazzetta ufficiale n. 97 del 16 aprile del 1968 e in altre zone di particolare rilevanza urbanistica opportunamente individuate dalla giunta nelle quali sussistano particolari condizioni di traffico.

31 Un elemento di forte debolezza della sosta regolamentata è rappresentato dalle numerose esenzioni che vengono operate a favore di molteplici soggetti. Il fatto che, ad esempio, molti residenti possano occupare a tempo indeterminato senza oneri finanziari stalli di sosta impedisce la piena realizzazione di quella rotazione che il sistema tende a realizzare.

parcheggio gratuito ai soli residenti che dichiarino di non possedere parcheggi privati³².

4. **Misure di contenimento della domanda:** con la dicitura “misure di contenimento della domanda” si fa in particolare riferimento a quei provvedimenti che hanno a fattor comune il solo scopo di disincentivare la circolazione in determinate aree della città. Fra queste vi rientrano le misure *traffic calming* e gli schemi di circolazione. Le prime hanno la funzione di imporre limiti di velocità particolarmente stringenti (ad es. “zone 30” in cui la velocità consentita è di 30 km orari). Il loro scopo è quello di comunicare al conducente che sta attraversando un’area in cui la circolazione dei veicoli è fortemente scoraggiata. Più o meno la stessa logica hanno gli schemi di circolazione. In questo caso il loro utilizzo serve ad evitare che in alcune zone possano esserci delle vie dirette di attraversamento. È una strategia che si realizza obbligando i conducenti a realizzare percorsi circolari, con l’effetto di scoraggiare la mobilità interna in determinate aree, dirottando il traffico sulle tangenziali esterne (c.d. effetto onda).

Questi sono, in estrema sintesi, gli strumenti di cui dispongono gli amministratori locali ai quali, come emerso, sono concessi importanti poteri che consentono loro di disporre di ampi margini di intervento. Si tratta di una normativa complessa che, tuttavia, lascia intendere come la domanda di mobilità può essere considerevolmente contenuta. In un contesto in cui, come è stato più volte sottolineato, le possibilità di intervenire sull’offerta di infrastrutture di trasporto sono particolarmente ridotte, l’unica soluzione che si profila per limitare forme di congestione così diffuse e dannose sembra proprio quella di intervenire sulla domanda.

In tal senso non si può disconoscere il fatto che molti segnali indichino, per il futuro dei centri storici, progressive forme di limitazione della circolazione. Si prenda ad esempio l’esperienza adottata da Ken Livingstone nella città londinese. Il tema sarà oggetto del paragrafo conclusivo, qui basti dire che la tendenza degli anni avvenire ci mostra scenari in cui i nuclei storici delle città saranno progressivamente pedonalizzati o incisivamente interdetti alla circolazione dei veicoli.

³² Il tema della sosta è al centro di fermenti discussioni che coinvolgono il mondo accademico e in generale quello della ricerca. Fra i diversi pregevoli contributi si Cfr. ROLI, *Considerazioni sintetiche sul problema della sosta*, in www.roliaassociati.it, 2004; OPERA OMNIA, *Airpark, vera radiografia italiana della sosta e dei parcheggi*, in *Traffic Technology and Parking*; BENEVOLO, *Rischio pricing*, in *Onda Verde*, La rivista ACI per la mobilità sostenibile, 2004, Roma; ALBAMONTE, *Parcheggi e sistema urbano*, PADOVA, 1990; BUCHANAN, *Traffic in Town*, Londra, 1963; IEVA, *La disciplina degli spazi per parcheggio*, Milano 1993.

Sarà possibile far questo ricorrendo ai soli strumenti previsti dal Codice della Strada, oppure anche ricorrendo al conferimento di poteri speciali così come è successo negli anni 2001-2003 quando il Sindaco di Milano è stato nominato commissario straordinario per fronteggiare l'emergenza venutasi a creare nella città di Milano in relazione ai problemi afferenti il traffico e la mobilità nel suo complesso.

4. Verso un contenimento della domanda

Come emerso, i centri storici rappresentano oggi, nuclei nei quali i moderni fenomeni di congestione, trovano ulteriori profili di criticità legati ad una forma inadeguata a soddisfare le esigenze di una mobilità fortemente condizionata dall'utilizzo dell'automobile.

Sotto questo aspetto la complessità delle scelte affidate ai decisori pubblici si concretizza nella necessità di trovare soluzioni adeguate per far fronte ad una domanda di mobilità in continua espansione, in un contesto in cui, ovviamente, la soluzione non può essere quella di adeguare le infrastrutture di trasporto che sono e devono restare immutate, conservando la loro forma storica consolidatasi nel corso dei secoli.

Nel contempo, una politica passiva, finalizzata proprio a preservare i centri storici, rischia di rendere questi ultimi sempre più congestionati, nella paradossale speranza che livelli esasperati di traffico possano indurre alcuni utenti a ricorrere a forme di trasporto alternativo³³.

Questa soluzione, non può tuttavia, che rivelarsi fallimentare. Non possono essere inaccettabili livelli di traffico a convincere gli utenti più insofferenti a "convertirsi" verso soluzioni di trasporto collettivo.

Il passaggio verso forme di mobilità più sostenibili non può essere determinato da una sorta di lotta per la sopravvivenza e in questo senso, l'inerzia dell'azione politica appare una prospettiva da scongiurare.

Resta allora in piedi la domanda sul "come agire".

La soluzione tanto immediata quanto controproducente è quella di intervenire sulle infrastrutture di trasporto. Le esperienze passate ci hanno insegnato come

³³ È opportuno precisare, tuttavia, che in assenza di interventi differenziati fra trasporto individuale e collettivo (corsie preferenziali, percorsi riservati), quello della congestione è un fenomeno che interessa non soltanto i sistemi di trasporto privato, ma anche quelli di trasporto pubblico.

L'idea di investire ingenti risorse finanziarie con l'intento di migliorare l'*offerta* di trasporto in termini di servizi e infrastrutture (tpl a parte, *ndr*), non abbia prodotto risultati degni di nota per almeno due ordini di ragioni.

Da un lato nuove infrastrutture di trasporto stimolano nuovamente la *domanda* in una sorta di circolo vizioso. Per altro verso, la doverosa presenza di vincoli storico e artistici che contraddistinguono i centri storici, non consente rivoluzioni infrastrutturali che permettano di affrontare in misura risolutiva il problema. L'unica alternativa possibile, allo stato, risulta pertanto quella di intervenire sulla *domanda*.

Se ci si trova di fronte ad un'offerta che non può essere adeguata alle moderne esigenze di mobilità, appare allora evidente come la futura mobilità dei centri storici debba passare per una serie progressiva di misure interdittive della circolazione, fondate su criteri differenziati programmati a monte in un approccio integrato fra pianificazione degli insediamenti urbani e dei sistemi di trasporto. Lo impone il buon senso giuridico e sociale, oltre ad una serie di vincoli di provenienza comunitaria che oggi dettano prescrizioni molto vincolanti in ordine alle quantità di sostanze tossiche ammesse in atmosfera (PM10).

Lo consentono le norme nazionali contenute nel Codice della Strada, che oggi lasciano ai decisori locali importanti margini di manovra che gli permettono di adottare tutta una serie di misure, provvisorie o definitive per impedire la circolazione o limitarla soltanto ad alcune categorie di utenti.

Un primo passaggio fondamentale sarà quello di riconoscere l'importanza di forme di trasporto dal minore impatto ambientale. Se il 70% degli spostamenti cittadini avviene su percorrenze inferiori ai 4 Km, spostare importanti quote di viaggiatori dall'automobile alla bicicletta oppure indurli a rinunciare al proprio veicolo utilizzando le gambe, non appare una strada così ardua da percorrere.

Ma ogni cambio modale deve essere supportato a monte da alcuni presupposti di base. Per una mobilità ciclabile servono: parcheggi per biciclette, che funzionino attraverso l'utilizzo di schede magnetiche con le quali è possibile prendere la bici in un punto della città e lasciarla in un altro; adeguate barriere di protezioni che delimitino le piste ciclabili creando una netta separazione fra queste e le strade riservate alle automobili; una segnaletica uniforme su tutto il territorio nazionale.

Per rilanciare il trasporto pubblico, anche attraverso forme di sostegno finanziario da parte delle amministrazioni pubbliche, serve renderlo attraente o in altri termini accessibile, confortevole, puntuale, continuo, sicuro, economico e veloce.

Se il termine sostenibilità include, oltre alla sostenibilità sociale e ambientale, anche economica, in termini di possibilità di raggiungere la metà di destinazione nel minor tempo possibile, bisogna allora tener conto dell'attuale insostituibilità dell'automobile.

Se un sistema di trasporto è così caro, ma al tempo stesso così utilizzato, occorre tirare le somme e confrontarsi con la realtà.

Questo significa che se non si interverrà in maniera risoluta anche sulla sostenibilità economica del trasporto collettivo sarà difficile "colmare" il gap che attualmente separa l'automobile da tutte le altre forme di trasporto.

Diversamente lo scenario che si profila (anche in relazione alle diverse politiche attualmente in atto), è quello di un trasporto pubblico, comodo, sussidiato, ma economicamente insostenibile, in ragione di ritardi, lentezze *et similia*.

Servono allora interventi decisi che scongiurino la famosa "lotta per la sopravvivenza". Tutto ciò impone di predefinire a monte i criteri di riferimento da seguire nella valutazione e scelta delle diverse misure adottabili.

Se si parla di misura di limitazione alla circolazione, si potrà ad esempio fare ricorso a parametri reddituali o a criteri legati alla residenza. Nella scelta delle categorie abilitate alla circolazione nelle aree centrali della città si potrà, infatti, fare riferimento alla residenza dei cittadini, così come, peraltro, avviene nella maggior parte delle città italiane, oppure si potrà seguire un criterio fondato su un meccanismo di tariffe.

Si potrà anche scegliere di ricorrere ad un modello misto, sulla base dell'esperienza della *Congestion charge* di Londra. In base al regolamento predisposto dall'amministrazione di Ken Linvinstone, l'ingresso al centro della città è subordinato al pagamento di una tariffa giornaliera, la quale, tuttavia, risulta fortemente ridotta per i residenti all'interno della zona interdetta.

Indipendentemente dalla rapidità e dalla modalità con le quali verrà operata "la selezione", è innegabile il fatto che il futuro dei centri storici sarà presto o tardi contraddistinto da un numero sempre più ampio di aree pedonali, zone a traffico limitato, o di aree nelle quali la sosta è subordinata al pagamento di una somma di denaro.

Questa scelta, tuttavia, lungi dal ridurre il prestigio ne arricchirà viceversa l'attrattività, trasformandoli in meta ambita per cittadini benestanti e aumentando nel contempo il valore delle abitazioni private e il prestigio dei locali commerciali.

Come è emerso, infatti, in un tutte le aree in cui sono state create isole pedonali, è aumentato il prestigio e di riflesso il valore degli esercizi commerciali che

insistevano sulle stesse. Tutto ciò, ovviamente induce i decisori pubblici ad investire su tali zone, in termini di illuminazione, cura del verde esistente, servizi di trasporto pubblico più efficienti, in un meccanismo virtuoso in cui le zone di maggior pregio della città ricevono ancora più attenzioni³⁴ e aumentano di riflesso il loro valore.

Se si capirà l'importanza di traghettare il nostro sistema di trasporto verso forme di mobilità sostenibile, non sarà così paradossale ipotizzare che possa scattare una sorta di gara locale per la realizzazione di progetti pioneristici in materia. È questa, per altro, una delle proposte contenute nel Libro Verde della Commissione dedicato al tema della mobilità nei centri urbani.

Il documento europeo propone, infatti, di introdurre una sorta di marchio per attestare lo sforzo di città pioneristiche nella lotta alla congestione e nell'impegno per migliorare le condizioni di vita dei cittadini.

Si tratterà allora di adottare provvedimenti coraggiosi che ci pongono di fronte ad inevitabili riflessioni sociali, soprattutto con riferimento alle scelte di trasporto. In un contesto in cui il nucleo storico della città si trasforma in luogo di aggregazione cittadina, su cui investire risorse pubbliche, il tema relativo all'accessibilità di tali aree diviene cruciale per evitare che la qualità dei servizi pubblici sia differenziata sulla base di parametri reddituali, andando a premiare soltanto quei cittadini che sono nella disponibilità economica per acquistare residenze nelle zone storiche della città.

Dopo aver provveduto ad una drastica riduzione della congestione attraverso un rigoroso contenimento della domanda di trasporto, per rendere i centri storici aree di aggregazione e di svago *dell'intera città*, occorre quindi non soltanto potenziare il trasporto pubblico all'interno, ma anche andare ad introdurre efficienti sistemi di collegamento fra il centro e la periferia.

Sotto questo aspetto sarà necessario ragionare su forme di trasporto combinato (mezzo privato - mezzo collettivo). La dispersione degli insediamenti urbani periferici non consente, infatti, al trasporto pubblico di raggiungere adeguati livelli di servizio, spingendo, ovviamente, molti alla necessità di ricorrere al mezzo privato, che ovviamente non può essere utilizzato per raggiungere i centri storici delle città.

Nasce, allora, l'esigenza di realizzare forme di trasporto intermodale urbano che permettano ai cittadini di raggiungere con il mezzo privato aree di interscambio nelle quali possano servirsi del trasporto collettivo. Dovrà realizzarsi la c.d. intermodalità urbana, purtroppo oggi, scarsamente diffusa. La

³⁴ Per altro verso non può nemmeno essere completamente disconosciuto il fatto che tali aree sono in molti casi anche la residenza di cittadini che rivestono cariche influenti nell'amministrazione delle città.

sua promozione dovrà essere sostenuta attraverso l'adozione di diversi accorgimenti (si pensi al diritto di parcheggiare gratuitamente il proprio veicolo in un'area di interscambio esibendo la tessera del tpl).

Tutto ciò passa, oltre che per riforme "strutturali e infrastrutturali", anche per un imprescindibile cambio di mentalità nell'approccio alla cultura della mobilità. Le decisioni dei cittadini non riconoscono, infatti, alcun valore agli effetti che seguono alle loro scelte.

Sono spesso inconsapevoli, ad esempio, del rischio della circolazione, in termini di sicurezza stradale o al forte impatto ambientale determinato dall'utilizzo di alcuni veicoli altamente inquinanti. Se gli utenti capissero l'importanza di porre in essere comportamenti razionali, anche soltanto adottando uno stile di guida ecologico, si potrebbero compiere importanti passi in avanti.

Parte degli interventi dovranno pertanto essere indirizzati, allora, anche a creare una nuova cultura della mobilità che induca gli utenti a orientare le loro scelte di trasporto non soltanto al bene individuale, ma anche e soprattutto a quello collettivo attraverso una razionalizzazione dei comportamenti realizzata con una tariffazione spostata dalla proprietà al consumo, che consenta di internalizzare alcune esternalità generate da forme di trasporto inefficienti.

Tutto ciò renderà vivibili e accessibili i nostri centri storici. Almeno in teoria.

Riferimenti bibliografici

AA.VV., *Mutamento sociale e centri storici*, in *Urbanistica Informazioni*, 177/2001, Roma

ACI, *Verso una mobilità pulita. Emissioni inquinanti da veicoli a motore: dalle misure di concentrazione, alla stima di impatto in area urbana*, AC Firenze, Associazione delle città per la mobilità sostenibile, 2002

ABBAMONTE, *La libertà di circolazione stradale e la sua regolamentazione costituzionale*, in *Rivista giuridica della circolazione e dei trasporti*, 1955, pag. 899 e seg.

AMOROSINO, *Le limitazioni alla circolazione; profili critici*, in *Rivista giuridica della Circolazione e dei trasporto* 2003

BALDOCK, *Town centre managment*, London, 1989

BENEVOLO, *Rischio pricing*, in *Onda Verde*, La rivista ACI per la mobilità sostabile, 2004, Roma

BONFIGLIOLI, *I piani dei tempi urbani in un quadro europeo*, In *urbanistica informazioni* 156/1997

BRENNA, *La città*, Milano 2004

BUCHANAN, *Traffic in Town*, Londra, 1963

CABIANCA, *Le ordinanze in materia di circolazione stradale tra Sindaco e dirigente*, in *La rivista giuridica della Circolazione e dei trasporti*, Roma, 1999

CHIARIELLI, *Elasticità della Costituzione*, in *Studi Rossi*, Milano 1952, pag. 46 e seg.

CUTINI, *Normativa urbanistica e gestione del territorio*, Roma 1997

DUNI, CASSONE, GARRI, *Trattato di diritto della circolazione stradale*, Roma 1961 pag 25 e seg.

EUROPEAN FEDERATION OF TOWN CENTRES, *Commercio e coesione sociale e innovazione*, Bologna, ottobre 1998

ECOSISTEMA URBANO DI LEGAMBIENTE, *Rapporto sulla qualità dei comuni capoluogo*, Indagine svolta da Legambiente in collaborazione con L'Istituto di ricerche ambiente Italia, 2003 e seg. fino a 2008

FALZONE, PALERMO, COSENTINO, *La Costituzione italiana con i lavori preparatori*, Roma, 1948, pag. 48

FONDAZIONE FILIPPO CARACCILO, *La strada per Kyoto*, Roma, 2004.

FONDAZIONE FILIPPO CARACCILO, *Il trasporto pubblico locale. Tra servizio sociale e opportunità di business*, Roma 2004

IEVA, *La disciplina degli spazi per parcheggio*, Milano 1993.

LIBRO VERDE, *Verso una nuova cultura della mobilità urbana*. Commissione Europea;

NOMISMA, *Osservatorio sul mercato immobiliare*, rapporto quadrimestrale, 2002 e seg.;

OPERA OMNIA, *Airpark, vera radiografia italiana della sosta e dei parcheggi*, in *Traffic Technology and Parking*

PRATIS, *Appunti in tema di regolamentazione della circolazione e del traffico urbano*, in *Rivista giuridica della circolazione e dei trasporti*, Roma 1995, pag. 255 e seg

ROLI, *Considerazioni sintetiche sul problema della sosta*, in www.roliaassociati.it, 2004

SATTA, *Ordine e ordinanza*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*

SCOTTO, *Gli interventi in materia di mobilità a tutela dell'ambiente*, *Rivista internazionale di diritto tributario*, n. 4, Roma 2005

SICA, *La Storia dell'Urbanistica*, l'800, Milano

TAMBURRINO CIALDINI, *Commentario al Codice della strada*, Torino, 1994, I, Pag. 176

TRADELAB PER INDICOD, *Programmazione commerciale e centro urbano: analisi del quadro normativo italiano*, Milano 2003

VILLANTI G., *La città antica: una città dentro la città*, in *Urbanistica Informazioni* 177/2001

VICARI, HADDOCK; *La città contemporanea*, Bologna 2004

CITTALIA

00185 Roma
Via dei Prefetti 46
www.cittalia.it

ISBN 978-88-6306-0006-5



This document is licensed under a Creative Commons
Attribuzione-Non commerciale-Condividi allo stesso modo 2.5 Italia License