

L'integrazione degli interventi nel settore dei trasporti e la trasferibilità delle politiche

Fabio CARLUCCI ^{1*}, Andrea CIRÀ ²

¹Di.S.E.S. Università degli Studi di Salerno, Via ponte don Melillo, 84084 Fisciano (SA)

²SEFISAST Università degli Studi di Messina, Via dei Verdi 75, 98122 Messina

Sommario

Dopo aver ricostruito brevemente il percorso evolutivo della politica dei trasporti nei Paesi industrializzati, gli autori sottolineano che l'organizzazione della mobilità, in particolare nel nostro Paese, appare caratterizzata da evidenti inefficienze derivanti da uno scarso livello di integrazione "interna", cioè intermodale, ed "esterna", intesa quale interconnessione con gli altri comparti della vita economica e sociale. Tale considerazione è stata avvalorata dai risultati ottenuti analizzando un campione di città italiane, da cui si evince che il coordinamento della mobilità non rientra certamente tra le priorità delle amministrazioni locali. L'analisi prosegue evidenziando le potenzialità inesprese della trasferibilità delle politiche, quale strumento di progettazione di *policies* idonee a garantire un miglioramento nell'organizzazione del mercato dei trasporti.

Abstract

After having briefly reconstructed the evolution of the policy transportation in industrialized countries, the authors stress that the organization of mobility, particularly in Italy, is characterized by evident inefficiencies resulting from a low level of integration, both "internal", i.e. intermodal, and "external", meaning the interconnections with other sectors of economic and social life. This consideration has been corroborated by the results obtained by analyzing a sample of Italian cities which show that the coordination of mobility is certainly not among the priorities of local governments. The following analysis highlights the untapped potential of policy transfer as a tool for designing appropriate policies to ensure an improvement in the organization of the transport market.

Parole chiave: Trasporti, regolazione, policy transfer



* Autore a cui spedire la corrispondenza: Fabio Carlucci (fcarlucci@unisa.it)

1. Una premessa sull'evoluzione della politica dei trasporti

Analizzando gli obiettivi della politica dei trasporti del mondo industrializzato, emerge che l'evoluzione della mobilità si caratterizza per il susseguirsi di diversi periodi, in ognuno dei quali prevale uno specifico obiettivo.

Dopo una prima fase, immediatamente successiva alla rivoluzione industriale, nella quale prevaleva l'obiettivo dell'efficienza, dalla seconda metà del ventesimo secolo l'ottica si è progressivamente allargata per ricomprendere anche altre caratteristiche della mobilità, quali la sicurezza e, successivamente, nel corso degli anni 60, l'equità e la sostenibilità ambientale. In un clima di rapida innovazione tecnologica la competitività e lo sviluppo dei sistemi economici accrescono ulteriormente la gamma degli obiettivi della politica dei trasporti più recente (Stough, Rietveld, 1997). Il moltiplicarsi degli obiettivi ha ampliato in notevole misura il numero dei soggetti coinvolti nel sistema della mobilità, con conseguenze che si sono tradotte in uno scarso livello di integrazione delle politiche adottate, in quanto tali trasformazioni non sono state sorrette da un'adeguata evoluzione dell'assetto istituzionale del settore (Haynes *et al.*, 2005),

Tuttavia, in diverse realtà, si sono succedute riforme finalizzate alla riorganizzazione dell'impianto istituzionale del complesso comparto dei trasporti, allo scopo di realizzare un ambiente idoneo al recupero del livello di integrazione delle politiche della mobilità (Lee, Rivasplata, 2001).

Ad esempio negli Stati Uniti, con l'ISTEA (Intermodal Surface Transportation Efficiency Act) del 1991, sono state create le MPOs (Metropolitan Planning Organizations), organismi dotati di responsabilità e autorità nel settore della pianificazione e gestione dei trasporti nelle aree metropolitane. L'esperienza statunitense appare degna di nota per le implicazioni che ha sortito in termini di interazione e collaborazione tra le autorità statali e locali. La riforma del 1991 ha incentivato, in modo inatteso, la collaborazione fattiva tra i dipartimenti statali (DOTs) e le autorità locali (MPOs), con risultati positivi in termini di risoluzione di una vasta serie di problematiche concernenti il sistema dei trasporti urbani e suburbani e di integrazione della politica dei trasporti attuata alle diverse scale. Tale risultato è stato conseguito sfruttando, da un lato, le competenze che i pianificatori regionali hanno in tema di specificità locali e, dall'altro, i vantaggi che una pianificazione accentrata garantisce in termini di economie di scala, di internalizzazione delle esternalità, di legittimazione politica e di uniformità amministrativa (Taylor, Scheitzer, 2005).

Nel 2004, con il Traffic Management Act, e nel 2008, con il Local Transport Bill, nel Regno Unito sono stati ampliati, in notevole misura, i poteri e le responsabilità delle 150 Local Traffic Authorities (LTA) già operative sul territorio. Il miglioramento dell'efficienza della rete stradale fu uno dei principali obiettivi delle riforme. Nel corso degli anni 90 la politica governativa britannica in tema di infrastrutture di trasporto subì una netta inversione di tendenza; in quegli anni, infatti, l'orientamento politico prevalente fu quello di prediligere la regolazione della domanda di trasporto stradale rispetto alla realizzazione di nuove opere. L'affidamento della gestione delle strade di ogni giurisdizione alle singole LTA, cioè alle istituzioni potenzialmente più competenti grazie alla loro articolazione territoriale, fu la strategia seguita per conseguire un recupero di efficienza nell'ambito del trasporto su gomma. Tuttavia nei primi anni della riforma, solo pochi dei poteri affidati alle LTA sono stati effettivamente esercitati.

Inoltre, da un'indagine condotta (Canning *et al.*, 2010) sulla realtà Britannica nel periodo successivo all'entrata in vigore del Traffic Management Act è emersa, da parte di alcuni dirigenti delle LTA, la percezione che con un sistema decentrato si possono generare perdite di efficienza. Tale problematica, a giudizio degli intervistati, riguarda principalmente le aree più deboli, per le quali le politiche di sviluppo adottate comportano una crescita del traffico, laddove il principale obiettivo delle autorità locali, secondo quanto stabilito dal TMA, dovrebbe consistere nella regolazione/diminuzione della domanda di trasporto stradale.

Tuttavia, nel Regno Unito, sin dalle elezioni del 2001, la politica dei trasporti appare sempre meno integrata, anche da un punto di vista organizzativo. Ne è prova evidente la trasformazione del Department of the Environment, Transport and the Regions (DETR) in Department for Transport, Local Government and the Regions (DTLR) in un primo momento e, successivamente, in Department for Transport (Grayling, 2004).

In Germania, il dibattito circa l'opportunità di una politica dei trasporti maggiormente orientata all'integrazione ebbe inizio negli anni 50. In opposizione all'emergente neoliberismo economico, Predöhl (1956) suggerì una politica di regolazione del sistema dei trasporti tesa al raggiungimento di un equilibrio stabile tra le diverse componenti. In tempi recenti Schöller-Schwedes (2010) ha rimarcato che l'eccesso di concorrenza e la scarsa cooperazione nel mercato dei trasporti conducono ad evidenti perdite di efficienza sociale. Ed è forse in questo Paese che, negli ambienti politici e scientifici, appare maggiormente diffusa la convinzione dell'importanza di un sistema della mobilità sufficientemente integrato.

In Italia è possibile suddividere il percorso evolutivo delle relazioni che intercorrono tra politica e trasporti in tre "fasi storiche" (Musso, 2006).

Dopo una prima fase delle grandi innovazioni e della rivoluzione industriale, segue un periodo in cui il soggetto pubblico sembra assumere un ruolo rilevante nella correzione dei fallimenti del mercato e nella promozione delle infrastrutture e dei servizi del trasporto pubblico. La terza fase è quella dei fallimenti del "non mercato" che conducono alle politiche di liberalizzazioni e privatizzazioni.

Anche se trattasi di una considerazione molto azzardata in un momento storico denso di incertezze sul futuro dell'assetto economico dei diversi sistemi, è auspicabile, per il prossimo futuro, una quarta fase della politica dei trasporti che, nel rispetto del principio della ciclicità, tende ad avvitarci sulle prime due fasi individuate da Musso (2006). In altri termini la politica dei trasporti dovrebbe polarizzarsi su due obiettivi basilari: l'utilizzo sempre più massiccio dell'innovazione a servizio della mobilità (obiettivo che ha caratterizzato la prima fase) e l'integrazione "interna" (intermodale) ed "esterna" (socio-economica), conseguibile mediante un intervento pubblico più "deciso" (caratteristica della seconda fase). Infatti, a differenza di quanto può verificarsi per altre attività economiche, l'affidamento al mercato non costituisce una strategia sufficiente in termini di efficacia e di efficienza delle attività di trasporto. Il decentramento decisionale genera necessariamente un deficit di coordinamento, con conseguenze negative in termini di integrazione sia interna che esterna, così come sopra definita. Pertanto sarebbe auspicabile l'adozione di nuovi modelli di policy, individuabili anche mediante processi di apprendimento da esperienze già maturate in altri contesti storici e geografici.

L'inefficienza dell'economia di mercato con lo Stato che si limita ad interventi regolatori, è una percezione già emersa, timidamente nella maggior parte dei casi, in occasione delle Riunioni Scientifiche della Società Italiana degli Economisti dei

Trasporti e della Logistica (SIET). In particolare è stato sottolineato che il settore dei trasporti non può fare a meno della pianificazione: nelle relazioni tra il *land use*, le infrastrutture e il paesaggio il “ruolo pubblico più diretto deve rimanere predominante” (Ponti, 2006). A ciò si aggiunga che, per definizione, vi sono motivazioni rilevanti che giustificano la necessità dell’intervento pubblico (Gardina, 2007). Inoltre l’eccesso di concorrenza nei singoli rami che compongono il complesso sistema della mobilità può condurre a un “rafforzamento delle posizioni oligopolistiche” (Mazzarino, 2007).

L’apertura dei mercati e gli interventi di carattere infrastrutturale costituiscono, oramai, capitoli della politica dei trasporti che non assumono più un ruolo di primo piano per le moderne economie avanzate, come già sottolineato da oltre un decennio dalla Commissione Europea (European Commission, 2001). Ciononostante, al momento, tranne qualche eccezione, non è possibile rilevare nell’ambito dei Paesi dell’Unione Europea l’adozione di politiche innovative finalizzate al recupero di efficienza nel settore della mobilità.

A differenza di quanto si è verificato per la trasmissione di dati, voce e informazioni, i trasporti hanno fatto registrare una fortissima intensificazione dell’offerta di servizi, ma un insufficiente livello di integrazione “interna” ed “esterna”. Nel comparto delle telecomunicazioni, infatti, si è assistito, in un arco di tempo relativamente breve, a sorprendenti innovazioni tecniche ed organizzative tese all’integrazione delle reti, ma soprattutto alla massimizzazione della funzione “sociale” delle comunicazioni. Si pensi, a titolo di esempio, alla telemedicina, all’informatizzazione della pubblica amministrazione, fino alla recentissima esperienza italiana di successo di politica “via internet”. Anche se la maggiore flessibilità tecnica ed economica del segmento delle comunicazioni ha favorito tale comparto in termini di efficienza organizzativa, nell’ambito del settore dei trasporti appare estremamente debole la volontà di sfruttare le potenzialità insite nel maggior coordinamento tra i diversi centri decisionali interni ed esterni.

In un momento, come quello attuale, di esasperata esterofilia da parte degli economisti italiani, va ricordato che Gaetano Serino, già nel 1961, intuì la fondamentale importanza della visione unitaria dei trasporti. Tuttavia, ancora oggi, mentre dal punto di vista scientifico l’accademia nazionale ed internazionale contribuisce con successo allo studio della mobilità in molti aspetti di dettaglio, sono rare le trattazioni sistematiche di questo comparto.

Quest’ottica prevalentemente settoriale con la quale il mondo scientifico affronta l’analisi economica del settore della mobilità è una caratteristica riscontrabile anche nell’impostazione della politica dei trasporti. Nonostante la considerevole mole di documenti tesi a sottolineare l’importanza del coordinamento all’interno del settore dei trasporti e tra il comparto della mobilità e gli altri segmenti della vita economica, il livello di integrazione appare ancora poco soddisfacente (European Commission, 2006). In particolare nel nostro Paese, di frequente, gli interventi di politica dei trasporti risultano slegati gli uni con gli altri e completamente avulsi dal principio dell’integrazione “interna” ed “esterna”.

Di seguito si vuole evidenziare, in primo luogo, l’importanza dell’integrazione nel settore del trasporto locale (paragrafo 2). Si sottolinea (paragrafo 3), inoltre, che anche l’organizzazione del sistema di trasporto urbano passeggeri, in particolare nel nostro Paese, non sfugge alle inefficienze derivanti da un insufficiente livello di integrazione. Analizzando un campione di città italiane si evince, infatti, che il coordinamento della mobilità non rientra certamente tra le priorità delle amministrazioni locali. Come

indicato nelle pagine che seguono, una strategia per l'attenuazione di tali inefficienze potrebbe consistere nell'adozione di politiche già attuate in altri Paesi. Ma, come è ovvio, il trasferimento presuppone una serie di analisi volte a valutare la trasferibilità degli interventi stessi.

2. “Vignette” di politiche di successo

Una dimostrazione di quanto una politica integrata possa garantire un miglior uso delle risorse impiegate per la mobilità delle merci e dei passeggeri e, al tempo stesso, massimizzare gli effetti esterni positivi del settore dei trasporti per gli altri comparti della vita economica, proviene dall'analisi delle *best practices*, ossia dei casi isolati in cui è possibile riscontrare un buon livello di coordinamento “interno” ed “esterno” del settore dei trasporti.

Di seguito, si riportano alcune storie di successo da cui si evince la superiorità di strategie politiche finalizzate all'integrazione, rispetto ad interventi settoriali, mirati all'efficienza dei singoli segmenti delle attività di trasporto. Sono state esaminate due esperienze estere e una nazionale: la città di Singapore, il secondo agglomerato urbano al mondo in termini di densità di popolazione, quella di Malmö in Svezia, una città non densamente popolata, la Regione Emilia Romagna.

2.1 Il modello Singapore

Singapore si colloca ai vertici della classifica delle storie di successo per quanto riguarda i risultati conseguiti dalla politica attuata nel campo dei trasporti. L'innovazione tecnologica e lo sfruttamento delle sinergie derivanti dall'integrazione “interna” costituiscono i pilastri su cui si basa la strategia adottata per la programmazione e la gestione della mobilità.

L'offerta di trasporto si articola in reti strettamente interconnesse sia dal punto di vista fisico che organizzativo. Il trasporto pubblico che movimentava oltre il 60% del traffico giornaliero, può contare su una flotta di autobus e di taxi, nonché su due sistemi su ferro, il Mass Rapid Transit (MRT) e il Light Rapid Transit (LRT). I sistemi su ferro e le linee su gomma non fruiscono di alcuna sovvenzione pubblica (Santos *et al.*, 2010).

L'efficienza del sistema non si fonda solo sul massiccio utilizzo della componente pubblica, in quanto anche la motorizzazione privata ha fatto registrare discreti tassi di sviluppo. La crescente intensità di utilizzo della motorizzazione privata si desume confrontando, per il periodo 2002-2010, l'andamento del numero delle autovetture con la percorrenza media annua: a fronte di un incremento del 35% delle automobili in circolazione, il chilometraggio medio per ciascuna di esse, nello stesso periodo, si è ridotto appena del 6% (LTA, 2004, 2011). In Italia la motorizzazione privata, tra il 2002 ed il 2010, a fronte di un incremento pari al 9% del numero di mezzi in circolazione (ACI, 2010), ha fatto registrare una riduzione simile (-8,8%), in termini percentuali, per quanto riguarda la percorrenza media per autovettura. In altri termini l'intensità di utilizzo delle autovetture nel nostro Paese si è mantenuta pressoché costante. Inoltre, a Singapore nel 2010, la percorrenza media annua per autovettura è risultata pari a 19.100 km (LTA, 2011), di gran lunga superiore all'Italia, Paese a forte vocazione automobilistica in cui, nello stesso anno, la percorrenza media è stata pari a 12.572 km per autovettura (UP, 2011).

La politica adottata nel segmento del trasporto privato prevede una serie di misure tese a uno sviluppo “controllato” del tasso di motorizzazione (Han, 2010). Trattasi dell'utilizzo congiunto di un sistema di tariffazione sull'uso delle infrastrutture stradali (Electronic road pricing - ERP) e di un meccanismo di aste pubbliche per l'assegnazione di permessi per l'acquisto delle autovetture (Vehicle quota system - VQS). La contabilizzazione dell'impiego della capacità stradale, dal 1998, prevede l'utilizzo di soluzioni tecnologiche che consentono di calibrare i prezzi in base agli orari e agli itinerari ed ottenere, allo stesso tempo, un aumento della velocità del traffico veicolare rispetto al sistema adottato precedentemente (Area Licensing Scheme-ALS). È allo studio un sistema ERP di seconda generazione che prevede l'impiego del GPS al fine di rendere più efficiente e flessibile il controllo della congestione stradale (LTA, 2008).

I servizi del trasporto pubblico sono soggetti ad una regolamentazione che impone rigidi standard qualitativi, un livello dei prezzi contenuto ed un elevato grado di integrazione fisica e tariffaria tra i singoli anelli (Santos *et al.*, 2010). Inoltre si è proceduto a un'attenta diversificazione dell'offerta per soddisfare le esigenze provenienti dai diversi segmenti di mercato.

L'utilizzo della telematica per informare gli automobilisti sulla disponibilità di spazi presso i parcheggi di interscambio è una delle strategie adottate per l'integrazione tra motorizzazione privata e trasporto pubblico.

Infine sono state sfruttate le potenzialità che, in termini di efficienza, possono provenire da un'integrazione esterna del settore della mobilità. In primo luogo si è scelto di pianificare in modo congiunto il territorio ed i trasporti; inoltre sono stati attivati rapporti sinergici con organizzazioni “esterne”. Ad esempio, il coinvolgimento delle associazioni di persone fisicamente svantaggiate nella pianificazione del trasporto locale ha consentito l'eliminazione delle barriere che impediscono l'utilizzo dei servizi ai disabili.

L'assenza di sovvenzioni pubbliche, gli ottimi standard qualitativi e i prezzi relativamente contenuti del trasporto locale sono indicatori sufficienti per valutare la bontà di una politica che si basa sul pieno coordinamento degli interventi settoriali. Inoltre, a differenza di quanto è possibile rilevare analizzando altre realtà, il notevole tasso di crescita dei viaggi automobilistici, pari al 23% nel periodo 1997 - 2004, ha inciso in misura marginale sulla quota di mercato del trasporto pubblico di Singapore che, nelle ore di punta, si è ridotta solo di quattro punti percentuali, passando dal 67% al 63% (Han, 2010).

2.2 Il caso di Malmö

La città svedese di Malmö, pur non rientrando tra i casi di successo più frequentemente celebrati in letteratura, costituisce un valido esempio di come, mediante una politica dei trasporti finalizzata all'integrazione, si possa riequilibrare il sistema del trasporto locale, nonostante la radicata abitudine all'utilizzo dell'autovettura privata, tendenza che è prevalsa fino alla metà degli anni 80.

L'intermodalità è la strategia utilizzata dai *policy makers* per combattere l'utilizzo smodato delle autovetture. Il soddisfacente livello di sincronizzazione “interna” del settore della mobilità è stato conseguito mediante l'impiego intensivo della tecnologia dell'informazione. Il sistema dei trasporti fa perno anche su un massiccio utilizzo del trasporto ciclabile che può contare su 420 km di piste dotate, in prossimità degli incroci

semaforizzati, di sensori radar per garantire ai ciclisti la precedenza (Malmö Stad, 2009). Via web è possibile confrontare i tempi di viaggio necessari per percorrere i diversi itinerari con la bicicletta, con l'automobile e con l'autobus.

Attraverso un costante monitoraggio del traffico si procede frequentemente all'individuazione delle strategie idonee a mantenere in equilibrio le quote di mercato soddisfatte dal trasporto collettivo e dalla motorizzazione privata.

Tale politica ha consentito, tra il 2003 ed il 2008, una riduzione di 11 punti percentuali dei viaggi automobilistici, un incremento del 6% degli spostamenti a piedi, del 3% degli spostamenti in bicicletta e del 2% dei viaggi "su ferro" (Malmö Stad, 2009).

2.3 La mobilità elettrica in Emilia Romagna

La Francia, alla fine degli anni 90, ha avviato un programma di incentivazione dell'uso di auto elettriche, allo scopo di ridurre i pressanti problemi di inquinamento urbano da traffico automobilistico, impegnandosi, in una prima fase, nella sostituzione dei mezzi utilizzati dalle pubbliche amministrazioni. Oggi la Francia, oltre ad avere un elevato numero di punti pubblici per l'appresamento di energia elettrica per la ricarica delle automobili, implementa sistematicamente una serie di progetti nel settore dell'auto elettrica a noleggio, laddove la casa automobilistica francese Renault si colloca tra i leader mondiali nel segmento delle vetture equipaggiate con motori elettrici.

Sulla scorta di questa esperienza, utilizzando come supporto politico i confortanti risultati conseguiti in Francia, l'amministrazione comunale e provinciale di Reggio Emilia ed alcune società ed associazioni della provincia quali l'Azienda Consorziale Trasporti di Reggio Emilia, la FCR (Farmacie Comunali Riunite), la AGAC Servizi Energetici e Ambientali e la Confcommercio, hanno dato il via ad una delle più avanzate esperienze nazionali di mobilità integrata sostenibile, pubblica e privata, degli ultimi anni. Il progetto nasce nel 2000, con un programma, sullo stampo di quello francese, teso a massimizzare l'uso del veicolo elettrico per le aziende pubbliche provinciali impegnate nello svolgimento di operazioni quotidiane di trasporto merci. La prima fase è iniziata nel 2001, quando è stata disposta la sostituzione, con veicoli elettrici, di 46 veicoli Euro 0 e 1 a motore a combustione interna della flotta commerciale delle "Farmacie riunite", utilizzati per il servizio di assistenza domiciliare ad anziani e disabili e la distribuzione urbana di farmaci. Oggi questo progetto ha raggiunto un buon livello di sviluppo, in particolare nel segmento della mobilità nei centri storici, dove sono impiegati mezzi elettrici per il trasporto dei passeggeri, per le operazioni di igiene urbana e per l'assistenza domiciliare di anziani e disabili.

3. I sistemi di trasporto locali e la politica della mobilità in Italia

Come già evidenziato precedentemente, anche a livello locale, dove teoricamente dovrebbe essere più intenso il coordinamento della mobilità, il livello di integrazione tra i diversi obiettivi della politica e tra i diversi soggetti coinvolti nel settore dei trasporti risulta attestarsi su livelli insufficienti. Una proxy dei processi di integrazione a livello comunale può essere rappresentata dalla promozione di politiche di *city logistics*, *mobility management* ed integrazione tariffaria. La tabella 1 mostra come i Comuni italiani, con popolazione superiore ai 150 mila abitanti, operano per favorire i processi di integrazione sulla base delle proxy sopra descritte.

Tab. 1 - Politiche di integrazione nelle maggiori 27 città italiane

	<i>Comune</i>	<i>Sistema di trasporto*</i>	<i>Integrazione Tariffaria**</i>	<i>Mobility management***</i>	<i>City logistics</i>
1	Roma	1-2-3	Si	Si	No
2	Milano	1-2-3	Si	Si	Si
3	Napoli	1-2	Si	Si	No
4	Torino	1-2-3	Si	No	No
5	Palermo	1-2	No	Si	No
6	Genova	1-2-3-4	Si	Si	Si
7	Bologna	1	NA	Si	Si
8	Firenze	1-3	Si	Si	No
9	Bari	1	NA	No	No
10	Catania	1	NA	Si	No
11	Venezia	3-4	No	No	Si
12	Verona	1	NA	Si	Si
13	Messina	1-3	Si	No	No
14	Padova	1-3	Si	Si	Si
15	Trieste	1	NA	Si	No
16	Brescia	1	NA	Si	Si
17	Taranto	1	NA	No	No
18	Prato	1	NA	No	No
19	Parma	1	NA	No	No
20	Reggio Calabria	1	NA	No	No
21	Modena	1-3	NA	Si	Si
22	Reggio Emilia	1	NA	No	No
23	Perugia	1-4	Si	No	No
24	Livorno	1	NA	No	No
25	Ravenna	1-4	Si	No	No
26	Cagliari	1	NA	No	No
27	Foggia	1	NA	No	No

* Sistema di trasporto: 1 - Bus, 2 - Metro, 3 - Tram, 4 - altri sistemi;
 ** "NA" indica che, essendo in esercizio un unico modo di trasporto, non è ipotizzabile l'integrazione tariffaria;
 *** "Si" indica che non vi è un sistema di mobility management completo, ma solo un responsabile di management o qualche forma di intervento a tal proposito.

Fonte: Ns. elaborazioni su dati comunali

Nel 50% dei casi esaminati sono previste politiche di integrazione interna. Alcune amministrazioni, non potendo realizzare per dimensioni e per morfologia del territorio (come Venezia e Ravenna) reti tranviarie o metropolitane, offrono valide alternative come, ad esempio, il servizio di bike-sharing nel Comune di Ravenna. In realtà, eccetto

che in una o due città del campione, non si prevede la disponibilità di zone di interscambio fra auto privata e mezzi pubblici o fra mezzi pubblici e servizi di car-sharing. Tale condizione, ovviamente, limita la potenzialità del sistema di trasporto pubblico, riducendone la competitività rispetto al trasporto privato. Il livello di integrazione tariffaria appare diffuso solo nelle città del nord. E ciò quale conseguenza del fatto che nella maggior parte dei casi, nel settentrione, i diversi sistemi di trasporto a livello urbano sono gestiti in modo accentrato. Laddove invece vi sono più unità coinvolte nella gestione di tali servizi, non è prevista l'integrazione tariffaria. In alcune città, come Palermo, il trasporto su gomma è gestito da una società municipalizzata, mentre le linee su ferro sono di competenza di Trenitalia. Le difficoltà insite nella scelta della metodologia in base alla quale dividere i proventi, fanno sì che non si raggiungano accordi di integrazione tariffaria.

A livello nazionale sono episodiche le politiche di integrazione del trasporto pubblico con quello privato che prevedono, ad esempio, un incentivo per chi sosta l'autovettura al di fuori del perimetro urbano e raggiunge il centro cittadino con i mezzi pubblici. Inoltre, sono rari gli esempi di città che promuovono attività di monitoraggio o gestione del trasporto merci e passeggeri, nonostante la normativa nazionale imponga, per i comuni con popolazione superiore ai 150.000 abitanti, un servizio di *mobility management*. Come è ovvio, laddove non vi sono obblighi di legge, ad esempio per le politiche di *city logistics*, solo pochi Comuni (otto città sulle 27 esaminate) adottano su base volontaria politiche volte al recupero dell'efficienza in tale segmento.

Pertanto, nel nostro Paese, probabilmente per la prevalenza degli approcci di tipo ingegneristico nell'ambito della governance del sistema dei trasporti e della mobilità, gli impegni profusi a favore dell'integrazione e del coordinamento sono tuttora trascurabili, tranne qualche rara eccezione.

Tra le esperienze sperimentate in altri Paesi appare degno di nota il progetto ALCOTRA, coordinato dal Conseil General Hautes Alpes che ha avuto inizio nel 2008 e che vede come soggetti partecipanti la Provincia di Torino, 5T¹, SITAF e ANAS. L'obiettivo principale è quello di trasmettere, attraverso l'utilizzo di un sistema informatico chiamato DATEX, le informazioni tra i sistemi francesi e italiani in modo da dare agli automobilisti che si spostano tra le due nazioni un quadro quanto più completo possibile delle condizioni della viabilità. Questo processo di trasmissione dati tra le due nazioni, totalmente simmetrico, ha consentito lo sviluppo di una rete transfrontaliera di informazione stradale nell'area contigua tra la Provincia di Torino e il Département des Hautes-Alpes, e ciò grazie all'utilizzo di strumenti di comunicazione, quali cellulari, navigatori satellitari, internet che rendono l'informazione più rapida e capillare.

Da questa idea è scaturito un progetto più specifico che riguarda esclusivamente la città di Torino. Attraverso il sito web del progetto 5T sono fornite in tempo reale informazioni sul traffico, sulla disponibilità di parcheggi, sull'arrivo dei mezzi pubblici alle fermate. Alcuni di questi servizi sono disponibili anche su dispositivi mobili (es. smartphone e telefoni cellulari). L'implementazione di questo sistema ha condotto ad un incremento dell'utilizzo dei mezzi pubblici da parte dei cittadini e ad un aumento della velocità commerciale degli autobus e dei tram, grazie alla realizzazione di un sistema di

¹ 5T Torino è un laboratorio permanente, aperto ad iniziative di ricerca a livello nazionale ed europeo per sperimentare tecnologie telematiche e servizi all'avanguardia. Tale laboratorio ha operato in modo soddisfacente mutuando progetti di altre città europee, spesso attraverso l'utilizzazione dei fondi Interreg. Il laboratorio, attualmente, realizza anche propri progetti.

semafori intelligenti che garantiscono la precedenza ai mezzi pubblici nelle intersezioni con il traffico privato.

Si può certamente affermare che il progetto descritto si colloca nell'ambito delle esperienze di trasferimento delle politiche dei trasporti, tematica approfondita nel paragrafo che segue.

4. La trasferibilità delle politiche nel campo dei trasporti

In presenza di incertezza, caratteristica ineludibile della vita reale, incertezza amplificata dal punto di vista sociale dalle turbolenze che generano e, sempre più frequentemente, genereranno livelli di instabilità micro e macroeconomica, la teoria ci indica due strade: la strategia conservatrice o l'approccio evolutivo. Gli innumerevoli fallimenti della modellistica "classica" suggeriscono un più ampio utilizzo delle "sequenze logiche" tipiche della teoria evolutiva, tradizionalmente orientata ad analizzare il comportamento ordinario dell'impresa nelle scelte di carattere tecnologico (Nelson, Winter, 1982).

Mutuando il processo logico della metodologia evolutiva nell'ambito della tematica delle scelte pubbliche, è possibile avvalorare il ruolo della trasferibilità delle politiche quale strategia che, basandosi sull'ipotesi della razionalità limitata degli agenti economici e dell'incertezza del contesto "ambientale", garantisce risultati socialmente efficienti. In altri termini, al pari degli altri attori dei sistemi economici, i *policy makers*, in assenza di informazione completa, dovrebbero progettare gli interventi impiegando al meglio le informazioni disponibili, tra cui il "successo" proprio o altrui. E ciò in quanto la massimizzazione della funzione obiettivo dei singoli e della collettività è un risultato impossibile da conseguire, a causa della complessità di calcolo e della incompletezza dell'informazione.

Il dibattito scientifico sembra prestare scarsa attenzione al concetto di *policy transfer* nel campo dei trasporti. Marsden e Stead (2011) mediante una *systematic review* della letteratura internazionale, hanno individuato solo sette lavori scientifici che affrontano tale tematica negli anni che vanno dal 2000 al 2010. A tal proposito van den Bergh *et al.* (2007) sottolineano come la letteratura che affronta la tematica della sostenibilità della attività di trasporto, si soffermi solo ed unicamente su valutazioni ex-ante delle politiche e sulle ipotetiche conseguenze di carattere socio-economico, tralasciando quasi completamente i successi e i fallimenti effettivamente registrati in tale ambito.

Nelle altre aree della vita economica, i processi di definizione delle politiche che si basano sulle esperienze già maturate in contesti diversi (storici e/o geografici) sono frequenti; l'informazione globalizzata, le "reti" che collegano le attività dei politici anche al di là dei confini nazionali, la nascita di una politica dell'Unione Europea, la crescente pressione dell'*accountability* (Evans, 2009), cioè del grado di responsabilizzazione del governo nei confronti dei cittadini², sono le principali motivazioni di un sempre più diffuso utilizzo di tali processi in determinati ambiti della politica economica.

L'implementazione di politiche già utilizzate in altri contesti geografici può dipendere da una scelta volontaria, cioè autonoma ("trasferimento orizzontale") o provenire da

² Quando il grado di controllo sui politici da parte degli elettori (*accountability*) è molto forte, il successo conseguito in altri contesti può essere utilizzato come alibi, nel caso in cui la politica "importata" non dia i risultati sperati.

un'imposizione indiretta, ad esempio di carattere finanziario³ (“trasferimento verticale”), o diretta come nel caso della regolazione dei mercati⁴ (Marsden, 2008).

In ambito europeo, esempi reali di trasferimento di politiche dei trasporti sono rappresentati dalla liberalizzazione del mercato aereo (Bulmer, Padgett, 2005) e dalla riorganizzazione ferroviaria.

Nel primo caso, una sentenza della Corte di Giustizia Europea (sentenza *Nouvelles Frontières* del 1986⁵) ha avviato un processo di *policy transfer* “coercitivo”, in quanto gli Stati membri sono stati obbligati ad adottare, anche per il trasporto aereo, la politica della concorrenza già in vigore in altri comparti economici. Al tempo stesso, l'impulso proveniente dall'organo di giustizia è risultato decisivo per il trasferimento in Europa della deregulation del mercato avviata negli Usa, trasferimento questa volta volontario, per definizione, in quanto stabilito a livello sovranazionale (l'Unione Europea).

La ristrutturazione delle ferrovie europee costituisce un altro caso di trasferimento coercitivo di politica dei trasporti. Con la direttiva 440/91, infatti, si è imposto agli Stati dell'UE di separare la rete dal servizio, almeno sotto il profilo contabile, allo scopo di delineare un percorso evolutivo del mercato ferroviario europeo che prevede la concorrenza tra più operatori.

La deverticalizzazione delle ferrovie britanniche è un'esperienza degna di nota, non solo per il suo carattere decisamente innovativo, ma anche perché ispirata alle riforme attuate in settori diversi dai trasporti. I *policy makers* britannici, infatti, non subirono l'influenza dei modelli di ristrutturazione ferroviaria prevalenti in Europa e nel resto del mondo, ma optarono per il trasferimento, nel settore del trasporto su ferro, delle esperienze acquisite (“trasferimento laterale”) in occasione della privatizzazione di altri servizi pubblici nazionali, quali telecomunicazioni, gas, energia elettrica.

Contrariamente a quanto accaduto in Gran Bretagna, il processo di riorganizzazione delle ferrovie tedesche fu definito sulla base di un'attenta analisi delle esperienze maturate in altri Paesi, quali Svezia, Giappone, Austria, Svizzera e Olanda⁶, laddove il quadro che andava delineandosi a livello dell'Unione Europea fu utilizzato solo per rafforzare il consenso politico della riforma (Lodge, 2003).

5. Un suggerimento per i politici e per la comunità scientifica

Analizzando il processo di diffusione delle politiche adottate nel settore dei trasporti, si percepisce uno “scollamento” tra la realtà e il livello d'interesse della comunità scientifica. Inoltre è evidente che, anche se le esperienze di *policy transfer* nel campo della mobilità non sono certamente un'eccezione, nella maggior parte dei casi trattasi di tecniche di “progettazione politica” poco articolate e strutturate, che non prevedono l'impiego di metodologie di analisi che abbiano un fondamento di carattere scientifico. In altri termini, nonostante la letteratura specialistica analizzi solo marginalmente tale

³ È il caso in cui l'istituzione politica gerarchicamente superiore condiziona il trasferimento di fondi pubblici all'adozione di politiche di successo attuate in altre giurisdizioni.

⁴ Nell'ambito dell'Unione Europea, nelle materie nelle quali gli Stati conservano la sovranità, come la giustizia, il processo di trasferimento delle politiche è eminentemente di carattere volontario. In tal caso, infatti, le istituzioni dell'UE possono solo limitarsi ad incentivare l'adozione di politiche comuni per massimizzare il grado di coordinamento tra i diversi Paesi membri.

⁵ Con la sentenza *Nouvelles Frontières* della Corte di Giustizia (30 aprile 1986, cause riunite C209-213/84), è stata di fatto estesa la regola della concorrenza sancita con il trattato di Maastricht anche al settore dei trasporti aerei e marittimi.

⁶ In realtà, tali esperienze furono giudicate negativamente con la conseguenza che nessuna di esse fu utilizzata quale modello.

prassi, i processi di trasferimento di idee, di interventi e di programmi nel settore dei trasporti si sono susseguiti nel corso degli anni in una molteplicità di contesti e di sistemi economici. Tuttavia, ciò che emerge, è che trattasi di eventi isolati, non appartenenti cioè ad un percorso strutturato di sviluppo delle politiche che si fonda sulla conoscenza delle scelte già effettuate e dei risultati conseguiti.

Indipendentemente da chi trasferisce (politici, burocrati, gruppi di interesse, organizzazioni internazionali o sovranazionali), da chi acquisisce (politici impegnati sui diversi livelli di amministrazione pubblica), da cosa viene trasferito (idee politiche, programmi, interventi, ecc.) e da come (trasferimento volontario o coercitivo), ciò che risulta di fondamentale rilevanza è l'obiettivo conseguibile mediante il trasferimento stesso. Pertanto se la "convergenza" delle policies può contribuire alla risoluzione di problematiche che affliggono la collettività, è doveroso che le istituzioni politiche e il mondo accademico si impegnino, preferibilmente in modo sinergico, affinché le potenzialità della trasferibilità delle politiche, in qualunque segmento della società, non restino inesplorate. Questa affermazione risulta particolarmente rilevante nel campo della mobilità, in quanto trattasi di un settore che genera notevoli ricadute sulla totalità degli aspetti sociali, in particolare sulla qualità della vita e sulla conservazione dell'ambiente per le future generazioni.

Inoltre è opportuno rilevare che, già da qualche tempo, la letteratura scientifica, in particolare nel campo della scienza della politica, si occupa sempre più frequentemente dei processi di diffusione di strategie e di politiche innovative. Tali studi sottolineano con enfasi il ruolo della conoscenza delle scelte politiche adottate negli altri contesti e dei risultati conseguiti. Tuttavia ciò che emerge è l'assenza di analisi articolate secondo un percorso logico e concettuale finalizzato a fornire al *policy maker* uno strumento robusto che possa supportarlo nella scelta delle strategie da adottare. Inoltre è sorprendente come la maggior parte degli studi condotti a tal proposito non affronti con determinazione i fallimenti, certamente non episodici, dei processi di *policy transfer*.

Da queste considerazioni si desume che i decisori della politica dovrebbero valutare attentamente le potenzialità delle tecniche di progettazione di policies basate sull'analisi delle strategie adottate altrove e dei relativi successi e insuccessi, laddove il mondo scientifico dovrebbe approfondire tale tematica con maggior livello di dettaglio, in particolare nel settore dei trasporti, dove gli studi aventi ad oggetto le tecniche di trasferimento delle politiche costituiscono un'eccezione.

Riferimenti bibliografici

- Bulmer, S., Padgett, S. (2005) "Policy Transfer in the European Union: An Institutional Perspective", *British Journal of Political Science*, 35, 103-126.
- Canning P.E., Hellowell E.E., Hughes S.J., Gatersleben B.C.M, Fairhead C.J. (2010) "'Devolution' of transport powers to Local Government: Impacts of the 2004 Traffic Management Act in England", *Transport Policy* 17, pp. 64-71.
- European Commission (2001) *European transport policy for 2010: time to decide*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- European Commission (2006) *Keep Europe Moving. Sustainable Mobility for Our Continent*, Mid-term Review of The European Commission's 2001 Transport White Paper, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.

- Evans, M. (2009) "New directions in the study of policy transfer", *Policy Studies* 30 (3), pp. 237-241.
- Gardina, M. (2007) "L'Authority dei trasporti: limiti, posizione e compiti", in Borruso G., Forte E., Musso E. (a cura di), *Economia dei Trasporti e Logistica Economica*, Giordano Editore, Napoli.
- Grayling, T. (2004) "Whatever happened to integrated transport?", *The Political Quarterly* 1, pp. 26-33.
- Haynes, K. E., Gifford J.L., Pelletiere D. (2005) "Sustainable transportation institutions and regional evolution: Global and local perspectives", *Journal of Transport Geography* 13, pp. 207-221.
- Han, S.S. (2010) "Managing motorization in sustainable transport planning: the Singapore experience", *Journal of Transport Geography* 18, pp. 314-321.
- Lee R.W., Rivasplata C.R. (2001) "Metropolitan Transportation Planning in the 1990s: comparisons and contrasts in New Zealand, Chile and California", *Transport Policy* 8, pp. 47-61.
- Lodge, M. (2003) "Institutional choice and policy transfer: reforming British and German railway regulation", *Governance* 16 (2), 159-178.
- Marsden, G. (2008) "Good Practice in the Exploitation of Innovative Strategies" in *Sustainable Urban Transport, Review of Evidence*, Institute for Transport Studies, Leeds.
- Marsden, G., Stead, D. (2011) "Policy transfer and learning in the field of transport: A review of concepts and evidence", *Transport Policy* 18, pp. 492-500.
- Mazzarino, M. (2007) "L'Authority dei trasporti: quale modello regolativo?", in Borruso G., Forte E., Musso E. (a cura di), *Economia dei Trasporti e Logistica Economica*, Giordano Editore, Napoli.
- Malmö Stad (2009) *Improving Malmö's transport environment*, Malmö.
- Musso, E. (2006) "I Trasporti nella politica europea: obiettivi, risultati, limiti", in Polidori G., Musso E., Marcucci E. (a cura di), *I Trasporti e l'Europa*, Franco Angeli, Milano.
- Nelson, R.R., Winter, S.G. (1982) *An evolutionary theory of economic change*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Ma.
- Ponti, M. (2006) "La regolazione pubblica dei trasporti: un quadro problematico", in Polidori G., Musso E., Marcucci E. (a cura di), *I Trasporti e l'Europa*, Franco Angeli, Milano.
- Predöhl, A. (1956) *Pragmatische Verkehrspolitik. Schiene und Straße*, pp. 41-44.
- Santos, G., Behrendt, H., Teytelboym A. (2010) "Part II: Policy instruments for sustainable road transport", *Research in Transportation Economics* 28, pp. 46-91.
- Schöller-Schwedes, O. (2010) "The failure of integrated transport policy in Germany: a historical perspective", *Journal of Transport Geography* 18, pp. 85-96.
- Serino G. (1961) *Introduzione all'economia dei trasporti*, Loffredo Editore, Napoli.
- Stough R. R., Rietveld P. (1997). "Institutional issues in transport systems", *Journal of Transport Geography* 3, pp. 207-214.
- Taylor B.D., Scheitzer L. (2005) "Assessing the experience of mandated collaborative inter-jurisdictional transport planning in the United States", *Transport Policy* 12, pp. 500-511.
- van den Bergh, J., van Leeuwen, E., Oosterhuis, F., Rietveld, P., Verhoef, E. (2007) "Social learning by doing in sustainable transport innovations: Ex-post analysis of common factors behind successes and failures", *Research Policy* 36 (2), pp. 247-259.