

24. I SERVIZI FERROVIARI REGIONALI IN AMBITI PERIURBANI: POLITICHE INTEGRATE TRASPORTI-USI DEL SUOLO

1. *La questione*

Le misure di potenziamento del servizio ferroviario regionale debbono essere ripensate come politiche integrate trasporti-uso del suolo, non solo per incidere in modo più efficace sulla scelta modale in favore di mezzi di trasporto più sostenibili, ma anche per migliorare l'accessibilità ai servizi e alle attività quotidiane, in particolare in territori peri-urbani in cui il diritto alla mobilità di alcuni risulta più limitato.

Il tema non è nuovo nel dibattito disciplinare e numerose sono state le sperimentazioni condotte, anche con successo, in diversi contesti internazionali. Tra queste, le politiche finalizzate a realizzare *Transit Oriented Development* (TOD), il *Public Transport Accessibility Level* (PTAL) di Londra e le più recenti misure in favore dell'accessibilità di prossimità. Acquista tuttavia un nuovo spessore in riferimento sia agli esiti di alcune politiche di potenziamento dell'offerta di servizi ferroviari regionali e suburbani avviate in Lombardia, Veneto, Lazio, sia alla riforma dei criteri dei trasferimenti finanziari dallo Stato alle regioni destinati ai servizi di trasporto pubblico regionale e locale, che si sarebbe dovuta applicare a partire dal 2020¹.

Nell'ottica di segnare uno scarto rispetto agli esiti incerti di esperienze di potenziamento dei servizi ferroviari suburbani, tentate in alcuni contesti regionali, diventa dirimente misurarsi con almeno tre questioni, tra loro fortemente interrelate.

La prima richiama la necessità di superare logiche distributive nell'allocazione dei sussidi pubblici al trasporto pubblico locale, in favore di azioni selettive di potenziamento di alcuni ecosistemi di mobilità, in base a chiare priorità.

Questo implica, nel caso specifico dei servizi ferroviari regionali, definire le priorità in base non solo alle caratteristiche dell'offerta, riorganizzando in modo selettivo i servizi di trasporto su ferro e quelli di adduzione alle stazioni, ma anche ai diversi profili di utenti e alle potenzialità di ogni stazione, in funzione di criteri prestazionali e di contesto.

La seconda questione porta a sostenere l'utilità di avviare interventi di *policy packaging* [Givoni 2014], finalizzati a creare valore aggiunto rispetto al finanziamento pubblico erogato, così da costruire localmente attorno a questi investimenti occasioni di sviluppo locale e amplificarne l'efficacia. Questo implica, nel caso del potenziamento del servizio ferroviario regionale, utilizzare gli investimenti di potenziamento del servizio stesso come occasione per sostenere azioni selettive di densificazione e (ri)attivazione di spazi e risorse che sfruttino l'accessibilità pubblica offerta, facilitino forme di mobilità attiva e in favore del trasporto pubblico locale (TPL), concorrendo a contenere le esternalità negative legate a un modello insediativo diffuso, che consuma suolo ed è fortemente dipendente dall'uso dell'auto.

La terza questione impone di spostare l'attenzione dalle dotazioni di trasporto all'accessibilità che è la condizione chiave per garantire il funzionamento di un sistema territoriale e per perseguire obiettivi di equità e inclusività. L'accessibilità può rappresentare lo strumento per indirizzare azioni selettive che affrontino i problemi più urgenti di accesso alle opportunità di base di una comunità [Martens 2017]. In questo modo, l'equità è garantita non tanto da un'isotropa distribuzione di accessibilità al trasporto pubblico, ma piuttosto dalla possibilità di individuare alcune precise e contestualizzate priorità di intervento pubblico. Nel caso del potenziamento del servizio ferroviario regionale, questo implica dare centralità al ruolo dei nodi di trasporto, valutando la qualità dell'accessibilità offerta come condizione centrale per perseguire politiche selettive, in grado di garantire l'accesso ai servizi essenziali, indirizzare programmi di localizzazione di funzioni che migliorino i mix funzionali attorno ai nodi di accessibilità pubblica e, al contempo, contengano processi di consumo di suolo.

Confrontarsi con le tre questioni sollevate, consentirebbe di utilizzare l'investimento pubblico di potenziamento del servizio ferroviario suburbano e regionale per mettere in valore l'accessibilità pubblica e per sostenere forme di mobilità e politiche insediative a basso impatto ambientale, anche in ambiti peri-urbani, fortemente dipendenti dall'uso dell'auto.

In questi contesti, la sfida è duplice: da un lato, il potenziamento dell'offerta deve confrontarsi con una domanda di trasporto dispersa, fortemente dipendente dall'uso del mezzo privato e con una distribuzione più rada di stazioni, alcune delle quali decentrate rispetto ai nuclei urbani; dall'altra, la nuova offerta ferroviaria può e deve rappresentare anche una politica di indirizzo per le scelte insediative di scala comunale.

Oltre a incidere positivamente sull'offerta e sulla qualità del servizio ferroviario in ambiti nei quali la mancanza di alternative alla mobilità privata spesso limita l'accesso alle opportunità urbane per alcuni profili di popolazione, questa misura crea i presupposti per politiche integrate trasporti-uso del suolo, finalizzate alla gestione sostenibile delle trasformazioni urbanistiche, anche in ragione del ruolo di cui sono investite le regioni. Competenti in materia di pianificazione del territorio e, al contempo, destinatarie dei finanziamenti per il trasporto pubblico locale, le regioni hanno un ruolo chiave nel creare il quadro di condizioni procedurali favorevoli all'avvio di politiche integrate.

2. Tre presupposti per l'avvio di azioni concrete

Il potenziamento di servizi ferroviari regionali in ambiti periurbani, se finalizzato ad avviare politiche integrate trasporti-usi del suolo, si fonda sulla compresenza di tre presupposti fondamentali.

Il primo riguarda il miglioramento delle caratteristiche prestazionali della rete e del servizio offerto, attraverso l'adeguamento della rete e del materiale rotabile, per garantire un maggiore comfort ai viaggiatori e la possibilità

di viaggiare con bici al seguito (si veda in proposito anche la proposta 21), l'eventuale introduzione di nuove fermate e il cadenzamento dell'orario di servizio.

Se il potenziamento dell'offerta costituisce la condizione necessaria e imprescindibile, la classificazione delle stazioni è lo strumento preliminare per valutarne criticità e potenzialità dal punto di vista dei servizi disponibili (di mobilità e non) e della relazione con i territori che le ospitano. La classificazione delle stazioni rappresenta quindi il secondo presupposto, utile a valutare i profili delle diverse stazioni e suggerire misure rivolte ora a potenziare l'intermodalità, i servizi di adduzione e le attività offerte nelle stazioni, ora a densificare attorno ad alcune di queste, riorganizzando previsioni insediative disperse.

Gli approcci sperimentati forniscono diverse modalità di classificazione [Kamruzzaman *et al.* 2014; Lyu, Bertolini e Pfeffer 2016], perlopiù finalizzate a riconoscere tipologie di nodi di trasporto a cui associare altrettanto diversificate soluzioni insediative. La classificazione aiuta anche a identificare *benchmark* di successo, a sviluppare azioni replicabili estendendo quindi *best practices* per tipologie di nodi simili, a definire criteri e condizioni di sviluppo insediativo e possibili necessari adattamenti futuri, per stazioni appartenenti alle stesse tipologie [Zemp *et al.* 2011].

Tra i metodi utilizzati per classificare i nodi infrastrutturali in un'ottica capace di sostenere politiche finalizzate a integrare trasporti e usi del suolo, come nel caso del modello TOD (*Transit-Oriented Development*)², si possono ricordare il modello *Node-Place* sviluppato da Bertolini [1999] e successivamente sperimentato da altri autori in diversi contesti e l'approccio proposto dal Center for Transit-Oriented Development per definire tipologie di TOD all'interno del contesto statunitense.

In entrambi gli approcci, i criteri principali sono legati alla «doppia natura» del nodo di trasporto: punto di interconnessione di reti di trasporto che ne determinano i livelli di accessibilità (*Node*) e, al contempo, luogo appartenente a un contesto urbano/peri-urbano (*Place*).

Questa interpretazione che si traduce nella selezione di

indicatori capaci di restituirne la duplice natura, diventa quindi premessa per orientare politiche integrate trasporti-usi del suolo che assumono l'accessibilità offerta nel nodo, come condizione chiave per definire qualità e quantità dei processi insediativi da progettare attorno ad essi, come anche le misure da intraprendere per estendere l'area di influenza della stazione e risolvere problemi di «ultimo miglio».

La classificazione consente infatti di distinguere tra stazioni per le quali si rende necessario migliorare l'accessibilità rispetto al territorio, per allargare il bacino potenziale dei fruitori del treno, e stazioni con ottime performance in termini di offerta di trasporto e accessibilità e in cui le disponibilità fondiari (aree dismesse o non utilizzate, disponibili alla trasformazione in contiguità) possono sostenere processi di localizzazione di nuove funzioni.

Se nel primo caso si tratta di potenziare la qualità e l'efficienza del trasporto pubblico di adduzione alle stazioni, da cadenzare sull'offerta ferroviaria, di migliorare la rete ciclopedonale, e incentivare forme di *car pooling* e di *car sharing*, predisponendo spazi e servizi che facilitino queste forme di mobilità condivisa, nel secondo caso si tratterà di avviare processi di densificazione che dovranno essere commisurati alla capacità trasportistica del nodo, per evitare un disfunzionamento dello stesso e che, soprattutto, dovranno essere esito di politiche di perequazione di scala territoriale.

In questo caso, possibili scenari finalizzati a valorizzare la nuova offerta di accessibilità ferroviaria dovranno discendere da una revisione delle previsioni insediative nei comuni non serviti da un'adeguata accessibilità pubblica, ipotizzando quindi trasferimenti volumetrici, in base a criteri condivisi e orientati a limitare il consumo di suolo e preservare l'integrità del territorio non urbanizzato [Pucci 2019].

In entrambe le situazioni, azioni finalizzate a incrementare l'utenza del treno per gli spostamenti sia obbligati sia legati al tempo libero e a motivi personali, debbono necessariamente riguardare un miglioramento della qualità dei servizi, degli spazi e dei percorsi interni-esterni delle stazioni, anche attraverso l'inserimento di nuove attività, da individuare in base al profilo della stazione.

Nell'ottica di ripensare le stazioni del servizio suburbano come «stazioni del quotidiano», come luoghi di frequentazione abituale e, a volte, anche per tempi prolungati, i servizi dovranno essere pensati per gli utenti della rete ferroviaria, ma anche in relazione ad attività legate al tempo libero e alla fruizione di spazi e di servizi presenti intorno alle stazioni, in particolare per quelle linee che attraversano parchi di interesse regionale e ambiti ricchi di presistenze storico-artistiche.

In territori periurbani, ripensare le stazioni come «stazioni del quotidiano», cioè come spazi *in-between* tra luogo di residenza e luogo di lavoro, implica offrire, in alcune di esse, servizi diversamente modulati per spazi di *co-working* e di *microcoworking* (in Cerema, *Ateliers partenariaux sur les services dans et autour des gares TER*, 2016). L'obiettivo in questo caso è rispondere a nuove domande di servizi e spazi per gli utenti che usano il viaggio come momento «attivo» della loro giornata di lavoro, ma anche considerare le esigenze degli abitanti, contribuendo alla creazione di spazi da destinare a nuove attività in territori in crisi, stimolando l'innovazione.

Le azioni richiamate pongono questioni rilevanti da un punto di vista della *governance* del processo: gli attori istituzionali coinvolti e competenti sia nella riorganizzazione del trasporto pubblico locale, sia nell'orientare le politiche insediative operano a scale diverse, con competenze differenti e con scarsa attitudine al coordinamento.

È noto che il coordinamento tra accessibilità pubblica e uso del suolo, grazie a una riorganizzazione delle previsioni insediative, passi invece attraverso processi di pianificazione intercomunali, accompagnati da efficaci misure di perequazione fiscale, in mancanza dei quali non solo si assiste a previsioni insediative disperse, che consumano suolo, ma non si colgono anche importanti occasioni, come appunto densificare selettivamente su nodi del trasporto pubblico.

Per questo, il terzo fondamentale presupposto riguarda la disponibilità di strumenti sia di pianificazione sovracomunale sia di fiscalità, in grado di supportare misure di

Obiettivo

Potenziare i servizi ferroviari regionali in ambiti peri-urbani, avviando politiche integrate trasporti-usi del suolo

Primo presupposto

Migliorare le caratteristiche prestazionali del servizio della rete ferroviaria regionale

- Adeguare la rete e il materiale rotabile per garantire un maggiore comfort ai viaggiatori e la possibilità di viaggiare con bici al seguito
- Introdurre nuove fermate in presenza di domanda esistente
- Cadenzare l'orario di servizio e sincronizzare il TPL di adduzione

Secondo presupposto

Promuovere la Classificazione delle stazioni come strumento di indirizzo

- Per valutare criticità e potenzialità di ogni stazione dal punto di vista dei servizi disponibili (di mobilità e non) e della relazione con il territorio servito (catchment area)

Terzo presupposto

Coordinare le previsioni insediative di scala locale per valorizzare l'accessibilità pubblica (modello TOD)

- Valorizzare la centralità delle stazioni e l'accessibilità pubblica garantita dal miglioramento dell'offerta ferroviaria, per densificare in presenza di condizioni favorevoli e sostenibili
- Sostenere strumenti di pianificazione sovcomunale e di perequazione fiscale per promuovere il coordinamento delle previsioni insediative di scala locale e trasferimenti volumetrici sui nodi ad alta accessibilità pubblica

Azioni concrete

L'esistenza dei tre presupposti permette di definire e avviare azioni concrete capaci di produrre ricadute territoriali significative

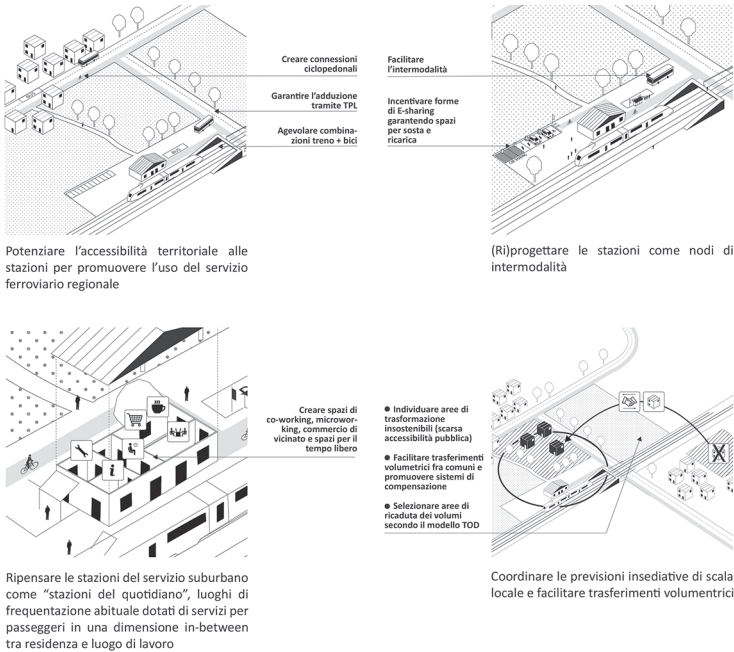


FIG. 1. Schema riassuntivo della proposta.

Fonte: Elaborazione propria.

compensazione intercomunali, necessarie per promuovere il coordinamento delle previsioni insediative di scala locale, indirizzandole verso opzioni capaci di valorizzare la centralità delle stazioni e l'accessibilità pubblica garantita dal miglioramento dell'offerta ferroviaria, ispirandosi al concetto del *Transit-Oriented Development*.

Le misure necessarie per valorizzare il ruolo delle linee suburbane in contesti periurbani riguardano perciò azioni integrate e multilivello, sintetizzate nella figura 1.

Note

¹ La riforma, introdotta dal d.l. 50/2017, ha modificato sia i criteri di stanziamento del Fondo nazionale per il trasporto pubblico locale, sia le modalità di riparto del medesimo a livello regionale. In particolare, l'articolo 27 (commi 1-8), ha rideterminato la consistenza del Fondo fissandola per legge in 4.789,5 milioni di euro per l'anno 2017 e in 4.932,6 milioni, a decorrere dall'anno 2018, disapplicando pertanto il precedente meccanismo di quantificazione del Fondo che era ancorato al gettito delle accise su benzina e gasolio. In seguito, con la legge di Bilancio per il 2018 (legge 205/2017), l'entità del Fondo nel Bilancio triennale 2018-2020 è stata ulteriormente modificata (4.933,054 milioni di euro per il 2018, 4.876,554 milioni di euro per il 2019 e 4.875,554 milioni di euro per il 2020) (Camera dei Deputati, Temi della XVII Legislatura).

² Nell'ambito di politiche finalizzate a perseguire uno sviluppo urbano sostenibile, il modello TOD (*Transit-Oriented Development*) è diventato una sorta di archetipo, declinabile a diverse scale – all'interno cioè di corridoi infrastrutturali o in ambiti regionali e metropolitani – che associa allo sviluppo urbano attorno a un nodo infrastrutturale, densità, *mixité* e diversità negli usi, per offrire un ambiente urbano di qualità in termini di dotazioni di spazi, percorsi ciclo-pedonali e servizi pubblici che creano condizioni favorevoli per una mobilità attiva e dal minore impatto ambientale.

Riferimenti bibliografici

Bertolini, L.

1999 *Spatial Development Patterns and Public Transport: The Application of an Analytical Model in the Netherlands*, in «Planning Practice and Research», 14, 2, pp. 199-210.

- Givoni, M.
2014 *Addressing Transport Policy Challenges through Policy-Packaging*, in «Transportation Research Part A: Policy and Practice», 60, pp. 1-8.
- Kamruzzaman, M., Baker, D., Washington, S. e Turrell, G.
2014 *Advance in Transit Oriented Development Typology: Case Study in Brisbane, Australia*, in «Journal of Transport Geography», 34, pp. 54-70.
- Lyu, G., Bertolini, L. e Pfeffer, K.
2016 *Developing a TOD Typology for Beijing Metro Station Areas*, in «Journal of Transport Geography», 55, pp. 40-50.
- Martens, K.
2017 *Transport Justice: Designing Fair Transportation Systems*, New York-London, Routledge.
- Pucci, P.
2019 *Stations: Nodes and Places of Everyday*, in P. Pucci e G. Vecchio (a cura di), *Enabling Mobilities. Planning Tools for People and their Mobilities*, SpringerBriefs in Applied Sciences.
- Zemp, S., Stauffacher, M., Lang, D.J. e Scholz, R.W.
2011 *Classifying Railway Stations for Strategic Transport and Land Use Planning. Context Matters!*, in «Journal of Transport Geography», 19, pp. 670-679.

