

# Gestione sovracomunale integrata della mobilità: il caso di Brescia

di Giorgio Schiffer

**Premessa.** Paradosso delle società affluenti è che, a fronte del raggiungimento di livelli di benessere senza eguali nel passato (come nel caso della società italiana), anche il livello delle aspettative s'innalza, mentre diminuisce radicalmente la tolleranza rispetto a ogni e qualsiasi evento, anche minimo, che vada a turbare la *way of life* che si ritiene definitivamente acquisita quale «diritto» *tout court*.

Ne deriva che nel caso di una società cui le istituzioni forniscano un servizio di pessima qualità, anche un piccolo miglioramento sia fonte di soddisfazione e apprezzamento a livello di opinione pubblica. Laddove, viceversa, il servizio fornito fosse di ottima qualità, anche un piccolo e temporaneo contrattempo diventa fonte di irritazione e di atteggiamento polemico, da parte della stessa opinione pubblica e nei confronti delle stesse istituzioni.

Si verifica, appunto, il paradosso secondo cui nel primo caso abbiamo una popolazione soddisfatta di un cat-

tivo servizio, mentre nel secondo caso ne abbiamo una – la stessa, in definitiva – insoddisfatta dell'ottimo livello dello stesso servizio.

È, questo, un dato di fatto, ineludibile, col quale sono chiamate perennemente a confrontarsi non solo le istituzioni (a livello politico-amministrativo), ma anche – e forse ancora più fortemente – le realtà operative che ne costituiscono il «braccio», agendo «sul campo» dall'interno della forbice costituita, a valle, dai clienti (e conseguentemente dall'opinione pubblica) e, a monte, dal «proprietario», ovvero l'istituzione politico-amministrativa, che peraltro dall'opinione pubblica riceve legittimazione.

Ne deriva uno scenario di continua e faticosa «sfida» ad agire nel senso del miglioramento del servizio prestato; sfida resa ancor più ardua dal fatto che, a differenza di quel che accade in altri settori dei servizi pubblici, i lavori inerenti i problemi della mobilità sono in massima parte esposti, sulla strada, sotto i piedi e davanti a-

gli occhi di tutti i cittadini, e perciò – peraltro giustamente – pesati, valutati, criticati, immediatamente e più o meno provvidamente.

E questo vale anche per gli errori: da quelli autentici e genuini a quelli solo presunti; tutti, però, non mascherabili.

### **La mobilità come problema strategico.**

Le ricorrenti indagini demoscopiche ad opera degli organi d'informazione producono in continuazione classifiche relative alla «qualità della vita» percepita nelle varie realtà, secondo «panieri» di indicatori costruiti in modo più o meno intelligente, più o meno arbitrario.

Preme qui, viceversa, rilevare come altre indagini (quelle annuali del CENSIS, in primo luogo) vadano a esplorare, nel subconscio comune della galassia costituente «l'opinione pubblica», quali in effetti siano i fattori (se traducibili in numeri sarebbero, questi, i «veri» indicatori) cui attribuire la maggiore importanza ai fini di questa famosa «qualità della vita». Fattori sui quali, ovviamente, vien chiesto alle istituzioni uno sforzo prioritario di miglioramento.

Le prime tre posizioni, da tempo consolidate, sono:

- 1 – la sicurezza del futuro;
- 2 – la sicurezza personale;
- 3 – la mobilità.

La mobilità... Un problema diffuso sul quale – anche qui un paradosso – per certi versi il progresso può apparire aleatorio. Se c'è, infatti, un fattore che unifica i comportamenti dei

cittadini dell'Occidente progredito come dell'estremo Oriente, della Russia come dell'America latina o ... del Ghana, questo è l'incidenza relativa di tempo e onere reddituale dedicati agli spostamenti: dai 60 ai 90 minuti giornalieri e dal 10 al 15% del reddito (trattasi di medie, ovviamente, ma veritiere).

Ma le conseguenze son tanto più gravi – nel percepito – nelle società affluenti (vedi in premessa), dove la criticità viene vissuta come intollerabile:

- le strade sono perennemente intasate;
- il trasporto pubblico riesce solo parzialmente a far fronte alle esigenze dei cittadini-clienti;
- la velocità imposta ai mezzi privati – per loro natura veloci – è estremamente bassa;
- incidenti, feriti, morti, alimentano una sorta di quotidiano «bollettino di guerra»;
- gli indici di inquinamento sono in perenne conflitto con quelli di legge;
- le persone arrivano quotidianamente al lavoro già stanche, fisicamente e psicologicamente;
- le idee, l'intraprendenza e le capacità fondamentali nella maggior parte dei mestieri moderni, sono messi in crisi ancor prima di iniziare la giornata.

Ma entità e molteplicità dei problemi in campo, pur essendo vissute come intollerabili, evidenziano – forse – anche il fatto che finora non sia diffusa, sul tema della mobilità/traffico, la piena consapevolezza della sua

valenza strategica ai fini di una ordinata convivenza civile, in una società avanzata come quella di cui facciamo parte. Consapevolezza piena che, se ci fosse, comporterebbe la messa in campo di risorse intellettuali ed economiche non di poco conto, come peraltro le esperienze europee più avanzate insegnano.

Non ci si nasconde, però, la difficoltà di una messa a punto dell'approccio «a grandangolo», multisettoriale e multidisciplinare, alle varie facce dell'emergenza (perché tale, in effetti, è); approccio da rivolgere, in prima istanza a:

- una definizione degli ambiti ottimali (territoriali, tipologici, ecc.) su cui operare nella gestione complessiva dei problemi;
- un'individuazione dell'assetto ottimale dei vari livelli di studio e decisionali sul fronte politico-amministrativo (quello dei «decisori») e su quello operativo (quello degli «esecutori»).

S'impone, in altre parole, quella che si definisce una «gestione integrata» di questi problemi, in misura ancora maggiore di quanto può essere stato fatto in passato in Brescia e provincia.

Chi scrive è parte in causa, nel suo ruolo di Amministratore Delegato sia di Brescia Mobilità che di Brescia Trasporti, ma ciò non lo esime dall'avanzare alcune valutazioni su quelle che, a suo parere – del tutto asettico, nelle intenzioni – si configurano come occasioni mancate (ma non perdute...) nell'operato di questi ultimi anni di azione nel settore.

In breve: sembra non siano state colte (o siano state colte in modo limitato) alcune opportunità in ordine:

- alle «competenze territoriali» del TPL (Trasporto pubblico locale);
- alla gestione integrata di mobilità e di traffico nel territorio di competenza (Comune di Brescia *in primis*, ma con l'apertura di inevitabili e interessanti opportunità su scala più vasta, come si vedrà).

### **La prima «occasione mancata»: le competenze territoriali.**

Con la Legge 22/98 «Riforma del trasporto pubblico locale in Lombardia» e i relativi atti d'indirizzo agli Enti Locali, la Regione Lombardia indicò – tra l'altro – i criteri di base per la definizione dei bacini ottimali sui quali sviluppare le reti di TPL; problema, peraltro, anticipato dalla precedente L.R. 13/95 «Norme per il riordino del trasporto pubblico locale in Lombardia».

Con la 22/98, funzioni e compiti riguardanti l'individuazione erano trasferiti alle Province, d'intesa con i Comuni interessati.

In particolare, i servizi di area urbana avrebbero dovuto interessare un'area avente al centro il capoluogo provinciale e formata dagli altri Comuni che per le loro caratteristiche formano «sistema» col capoluogo stesso.

La definizione di tale sistema dipendeva dalla rispondenza delle varie realtà territoriali a un insieme definito di requisiti e sub-requisiti. Tutto ciò, per la verità, all'interno di una

certa rigidità d'impianto della legge, che ha influito non poco nell'assetto di «rete urbana» poi definito.

Non è certo nostra intenzione sottovalutare le difficoltà di una simile operazione, data la molteplicità dei possibili criteri d'identificazione e dei relativi indicatori fisici e demografici che li alimentano, ma è significativo che precedenti studi e iniziative sul caso-Brescia abbiano fatto emergere una sorta di area «delle sinergie» più ampia di quella poi definita. Ciò ad opera di vari e qualificati «attori»: dalla Regione Lombardia alla Provincia; dall'Università di Brescia al CNR, nell'arco di un venticinquennio: 1973-1998.

L'esito di questi studi portava a definire un'area omogenea bresciana molto più vasta (dai 24 ai 44 comuni, secondo il caso) di quella che poi risultò formalizzata in adempimento alla L.R. 22/98: Brescia + 14 Comuni della sola «prima cintura». Quest'ultimo assetto, deliberato dalla Provincia il 15.5.2001, confluì infine nel Piano Triennale dei Servizi adottato dal Comune con delibera del Consiglio Comunale del 28 settembre dello stesso anno.

Si fa notare inoltre che più vasta è anche la «zona critica» di Brescia, individuata dalla Regione Lombardia in ordine ai provvedimenti di blocco del traffico per inquinamento atmosferico, comprendendo il capoluogo + 19 Comuni dell'hinterland. Se può essere vero che ognuna delle iniziative richiamate discendeva da premesse non del tutto omogenee e da valutazioni di tipo opinabile, il ri-

sultato comunque confortava (e conforta) il nostro parere secondo il quale l'area urbana «vasta» avrebbe dovuto risultare più vicina a quella scaturita dalle analisi effettuate a suo tempo da quella realtà che oggi è Brescia Mobilità e ieri era ASM: capoluogo più 41 Comuni.

Su un'area di questo tipo, a nostro parere, si potrebbe operare più efficacemente:

- la completa integrazione dei servizi di TPL;
- la massima ottimizzazione delle risorse;
- un significativo recupero di qualità e competitività col mezzo privato.

Sinteticamente, nell'individuazione dei criteri-guida per la definizione di «area urbana», gli studi di ASM/Brescia Mobilità avevano preso in considerazione e ponderato:

- *indicatori fisico-geografici* – Distanza dal capoluogo: con riguardo alla fascia territoriale di pianura si è assunta come riferimento la distanza di 20 chilometri dalla città. Per le aree collinari/pedemontane, si è assunta la continuità fisica del territorio.
- *indicatori insediativi* – Continuità dell'abitato; per la Valtrompia tale indicatore risulta fondamentale.
- *indicatori demografici* – Densità residenziale (ma tenendo conto del fatto che per le aree vallive questo dato è affetto da anomalie tra insediamento e perimetrazione amministrativa) e andamento della popolazione nell'arco dell'ultimo ventennio.

- *aspetti infrastrutturali* – Collocamento del singolo Comune rispetto agli assi infrastrutturali (stradali e ferroviari) afferenti a Brescia e ai nodi di traffico previsti (p.e. aeroporto di Montichiari) strettamente connessi a Brescia, come le nuove infrastrutture stradali esterne con funzione «tangenziale», passanti dai Comuni di cintura.
- *aspetti economico-produttivi* – Ambiti di produzione «omogenea» con forti interrelazioni tra le attività economiche presenti nell'area.

Obiettivo comune a entrambe le «visioni» (quella messa in atto e l'altra da noi privilegiata) era ovviamente quello di conseguire nuovi standard quantitativi e qualitativi, grazie ai seguenti fattori:

- completa integrazione di rete all'interno dell'area;
- eliminazione di sovrapposizioni nelle tratte urbane;
- maggiore uniformità del servizio;
- utilizzo indistinto di autobus urbani/suburbani nell'intera area con gestione unificata dei mezzi;
- estendimento univoco dell'integrazione tariffaria a tutta l'area;
- riduzione dei costi di gestione, sia per la riduzione del numero di mezzi, sia per la maggiore produttività del personale di guida, grazie alla possibilità di utilizzare al meglio le norme sui tempi d'impiego (turni urbani o extraurbani, secondo l'opportunità).

Qui si riconosce comunque – lo ribadiamo – che quanto deciso e messo in atto costituisce rispetto al passato

un passo significativo verso la concezione di un servizio pubblico effettuato su basi comprensoriali, e svincolato dalla limitatezza dei confini amministrativi.

L'aver affermato, oltre che nel principio anche nei fatti, l'opportunità di un approccio sovracomunale unitario al governo del territorio per funzioni trascendenti le iniziative pianificatorie dei singoli Comuni, come nel caso della mobilità, ha introdotto nel sistema il concetto di base della massimizzazione delle sinergie possibili e delle economie di scala.

Resta il fatto, però, che l'assetto attuale sia monco – a nostro parere – e da rivedere nei criteri in occasione della più prossima assegnazione del servizio, prevista nel 2011.

### **La seconda occasione mancata.**

Un problema che incrocia tutti gli altri legati alla vita della città, è quello del traffico, pubblico e privato.

Argomento ineludibile, fonte di analisi, ricette e invettive, il traffico risente a sua volta di una situazione di difficile coordinamento tra le varie competenze, disperse in più enti e settori, con effetti negativi sull'operato delle varie parti coinvolte; effetti addirittura perniciosi, se si considera anche la percezione istintiva da parte del cittadino di uno scoordinamento generale sul tema.

Ne risulta pertanto una «comunicazione implicita» contraddittoria e ambigua e, perciò, di segno negativo, favorendo quelle prese di posizione istintive ed emotive da parte di un'o-

pinione pubblica attenta alla salvaguardia della propria galassia di «nicchie» individuali di abitudini e (dubbi) privilegi, pur invocando (anche con perentorietà) provvedimenti drastici e risolutivi di una situazione sempre più precaria, percepita da almeno vent'anni come insostenibile, e oggi giunta all'isteresi.

L'interdipendenza dei problemi e dei fatti non è una novità, come è plasticamente evidenziato dal cosiddetto «effetto farfalla» enunciato dal meteorologo Edward Lorenz, secondo cui il battito delle ali di una farfalla in Giappone può scatenare un uragano a migliaia di chilometri di distanza. Orbene: anche in orari non strettamente di punta (e in punta è ancora peggio), un'automobile ferma sulla carreggiata di una qualsiasi strada cittadina provoca effetti a catena di paralisi del traffico su un'area vastissima, dal centro alla periferia.

Per non dire di un semplice e occasionale restringimento (lavori, incidenti, ecc.) della carreggiata su una delle tangenziali o su una delle grandi arterie di adduzione alla città dall'hinterland, dove anche in condizioni normali la situazione è critica.

Si arriverà al paradosso che con l'avvento dell'Alta Velocità ferroviaria si andrà da Brescia a Parigi in poche ore, mentre ci vorrà, mediamente, non meno di un'ora per andare a Gardone Valrompia in automobile? Inoltre se, comunque, in ogni realtà le istituzioni appaiono consapevoli e attive – pur con tutti i limiti enunciati – nell'intento di fronteggiare un'emergenza-trafficò, è del tutto

nuova (in quanto non ancora sufficientemente «digerita» a livello istituzionale/culturale) l'esigenza di dedicare consistenti risorse a un'ampia e corretta politica di comunicazione che si confronti coi problemi del cittadino, banali nell'enunciato, ma difficili da gestire:

- ansia per le aspettative (*chi sa cosa ci aspetterà!*);
- richiesta di comunicazioni puntuali **sul presente e sul futuro** (*non mi sono informato, ma comunque mi devono informare perché è un mio diritto!*);
- modifica delle abitudini di spostamento (*come e dove mi muoverò? ... e chissà quali «code» mi toccherà subire!*);
- ritardi, inconvenienti e contrattempi nell'esecuzione delle iniziative e nella consegna delle opere (*non m'interessa di chi siano le responsabilità e quali siano le motivazioni, mi bastano i fatti!*);
- confronto tra disagi e risultati (*ne valeva la pena?*).

A oggi la situazione di «gestione» del traffico – restando al solo ambito cittadino – si presenta dispersa nonostante iniziative recenti («tavolo di regia» istituito a livello comunale) volte soprattutto a fronteggiare il pericolo dello scoordinamento tra i numerosi cantieri in atto e previsti per i prossimi anni.

La frammentazione delle competenze nella gestione complessiva delle problematiche del traffico, con conseguente scarsa definizione delle responsabilità, comporta limitata efficacia dei provvedimenti e non uni-

vocità nel processo di comunicazione ai cittadini, ai quali manca una percezione del quadro degli interventi e della «visione» cui questi sono finalizzati.

La comunicazione, eterna trascurata e forse – un tempo – di importanza non fondamentale, assume oggi valenza strategica ed è non di rado determinante nel buon esito di un'azione che tocchi i cittadini nella loro vita e nelle loro abitudini. Non è perciò fuori luogo ribadire con forza alcuni concetti.

Si possono individuare due fondamentali orientamenti nel rapporto tra amministrazione e cittadini, in tema di comunicazione:

- l'amministrazione rinuncia a gestire il processo comunicativo. Si tratta di una politica che permette un notevole risparmio finanziario e di risorse umane. Il processo comunicativo è lasciato a sé stesso, gli atteggiamenti dei cittadini tendono a fossilizzarsi in forme stereotipate, avulse dalla realtà. Tali stereotipi molto spesso, proprio a causa della loro irrealtà, impediscono una scelta strategica che affronti direttamente il problema;
- le amministrazioni decidono di gestire il consenso. Ciò avviene parzialmente già a livello delle scelte tecnologiche di base (infatti le tecnologie detengono un'immagine propria e dunque si comunicano autonomamente), ma questa prima forma comunicativa non è sufficiente.

Il rischio, anche in questo secondo

caso, è quello di suscitare comunque delle resistenze e di scontrarsi – ancora – con visioni stereotipate della realtà. È necessario allora informare il cittadino dettagliatamente sui problemi e sui progetti potenzialmente risolutivi

Il cittadino va posto al centro di un ventaglio di forme comunicative che, anche pedagogicamente, l'aiutino a comprendere la complessità dei problemi.

Un cittadino informato tende a incrementare la propria disponibilità alla partecipazione concreta a un progetto, si sente oggetto di attenzione e valorizzazione (anche nel caso non condivida il «disegno»); questo, a sua volta, favorisce e induce livelli sempre più elevati e più schietti di dialogo e di informazione.

In definitiva, solo un miglior dialogo fra cittadini e istituzioni può permettere di progettare il futuro affrontando i problemi concretamente.

### **Traffico: un problema non solo cittadino.**

Il problema del traffico non è affrontabile in un'ottica strettamente cittadina. La città è strettamente connessa a un'area d'influenza che, anche su questo fronte, non è dissimile in linea di principio da quella – controversa – oggetto della precedente trattazione relativa all'«area urbana» allargata del TPL. Non è rinunciabile, anche se impegnativa, la costante «tensione» al coordinamento dei criteri di approccio al problema-traffico in un ambito sovracomunale, gravati dalla

moltiplicazione delle competenze politico-amministrative in gioco. Errore sarebbe perseverare in un approccio solo locale nell'ottica dell'«isola», col rischio – scontato – di un peggioramento della situazione generale.

Brescia vanta una tradizione unica in Italia (credo proprio sia così) nel campo delle «visioni» e delle «gestioni» integrate in vari settori (valga per tutti quello dell'energia).

Perché non dovrebbe essere così anche nel vasto settore mobilità-trafficò?

La realizzazione di un «sistema integrato» di questo tipo, rafforzerebbe notevolmente l'autorevolezza del ruolo politico di «controllore e regolatore» esercitato dall'ente pubblico (o da un'emanazione autorevole e centralizzata, sempre a livello politico-amministrativo, di più enti) costituendo questo un riferimento chiaro e forte per un gestore «unico» (o «multiplo», ma comunque coordinato) che agisca in modo subordinato ma, a sua volta, autorevole grazie alla «padronanza tecnica» della materia.

