



# 1<sup>a</sup> Conferenza Nazionale Mobilità Sostenibile

## Indirizzi e strumenti per la pianificazione delle politiche di mobilità urbana

*Position paper - giugno 2015*



Modelli e strategie per lo sviluppo di una città sostenibile

La presente pubblicazione è stata curata da:

Per ANCI

Area Innovazione tecnologica, Attività Produttive, Cultura e Turismo, Politiche giovanili, Mobilità, Energia, Coordinamento CDR e Progetti europei

Antonella Galdi (Responsabile)

Moira Rotondo

Vittorio Lupi

Area Studi, Ricerche e Banca Dati delle Autonomie Locali

Paolo Testa (Responsabile)

Rosalba Picerno

Per ISFORT

Carlo Carminucci, Luca Trepiedi e Massimo Procopio

# INDICE

<b>1. L'evoluzione degli orientamenti europei per la pianificazione delle politiche di mobilità urbana</b>	<b>1</b>
1.1. Una crescente attenzione strategica per le città e per il trasporto urbano	1
1.2. Gli indirizzi più recenti: la centralità dei SUMP e i processi di decentramento	5
<b>2. I Piani Urbani di Mobilità in Italia</b>	<b>9</b>
2.1. Il quadro critico della mobilità nelle città italiane	9
2.2. L'evoluzione del quadro normativo	12
2.3. Il quadro delle attuazioni	14
<b>3. I Piani di Mobilità Urbana: le esperienze internazionali più significative</b>	<b>20</b>
<b>4. Lezioni e indicazioni operative</b>	<b>25</b>
4.1. I riscontri sui nuovi programmi	25
4.2. Procedure e quadro delle competenze	26
4.3. L'approccio di implementazione ottimale	28
4.4. Il problema delle risorse: i piani in tempi di crisi	30
4.5. I diversi ambiti geografici di applicazione	32
4.6. Sintesi	34
<b>5. Una metodologia innovativa per la discussione pubblica sulle politiche di mobilità urbana sostenibile: il Progetto MUSA</b>	<b>38</b>
5.1. I profili generali del Progetto MUSA	38
5.2. Il focus metodologico: la procedura partecipata	39
5.3. Qualche valutazione conclusiva	42
<b>Riferimenti bibliografici</b>	<b>49</b>

# **1. L'evoluzione degli orientamenti europei per la pianificazione delle politiche di mobilità urbana**

## **1.1. Una crescente attenzione strategica per le città e per il trasporto urbano**

La città e le politiche per la mobilità urbana hanno recuperato negli ultimi 10-15 anni una posizione centrale nell'agenda politica europea.

Il percorso di rifocalizzazione strategica sulle questioni urbane si è avviato in Europa negli anni ottanta con le iniziali esperienze (di successo) dei Progetti Pilota Urbani ed è poi proseguito, da un lato con le iniziative finalizzate URBAN e CIVITAS, e dall'altro attraverso l'esplicitazione degli obiettivi della sostenibilità e dell'innovazione, accompagnati da un approccio integrato e partecipato alla programmazione, nella nuova politica economica europea definita nei Consigli Europei di Lisbona (2000) e Göteborg (2001), nonché nella nuova politica di coesione 2007-2013. In questo percorso ha assunto specifica rilevanza l'importante comunicazione della Commissione relativa alla Strategia Tematica sull'Ambiente Urbano (STAU), emanata all'inizio del 2006 dopo un processo di elaborazione durato quasi quattro anni. All'interno della STAU i trasporti sono esplicitamente citati non solo come una delle principali cause dei problemi ambientali tipici delle aree urbane (in particolare si fa riferimento alla "crescente dipendenza dai veicoli privati"), ma anche come un problema in sé. Il contenuto delle cinque misure di intervento previste nella versione definitiva della STAU conferma la rilevanza del tema "trasporto urbano sostenibile". In particolare la misura 2 è riferita ai "Piani per il trasporto urbano sostenibile. In essa si sottolinea tra l'altro che una pianificazione efficace dei trasporti richiede una visione a lungo termine al fine di prevedere i fondi necessari per le infrastrutture e i veicoli, di studiare meccanismi di incentivazione per la promozione di un trasporto pubblico di alta qualità e della sicurezza dei ciclisti e dei pedoni, di tenere conto del trasporto di persone e di merci con tutte le modalità e di garantire il coordinamento con la pianificazione territoriale ai livelli amministrativi idonei.

A pochi mesi di distanza dalla pubblicazione della STAU, la revisione di metà percorso (2006) del Libro bianco sui trasporti del 2001 "La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte" suggeriva la preparazione di un Libro verde sul trasporto urbano, documento effettivamente pubblicato con il titolo "Verso una nuova cultura della mobilità urbana" a settembre 2007 dopo un'ampia consultazione tra operatori, Amministrazioni e stakeholder del sistema.

Il Libro verde rappresenta una tappa fondamentale nell'evoluzione degli indirizzi europei per le politiche di settore. Il Libro verde considera la mobilità urbana "un importante fattore propulsivo della crescita e dell'occupazione, oltre che un elemento determinante per lo sviluppo sostenibile dell'UE" e chiama le istituzioni e tutta la società ad affrontare cinque sfide, che articolano e sostanziano il tema:

1. Per un traffico scorrevole nelle città. Migliorare la scorrevolezza del traffico urbano, attraverso una serie di azioni tra cui: rendere più attraenti e sicuri gli spostamenti con i mezzi di trasporto che potrebbero sostituire le automobili; promuovere gli spostamenti a piedi e in bicicletta e sviluppare le infrastrutture necessarie allo scopo;

adottare una politica dei parcheggi finalizzata a ridurre il traffico; favorire l'utilizzo di veicoli più puliti e più piccoli per la consegna di merci nelle città; integrare maggiormente la distribuzione di merci all'interno del perimetro urbano nella politica locale e nell'assetto istituzionale.

2. Per una città più pulita. Ridurre l'inquinamento promuovendo, tra l'altro, le attività di ricerca e sviluppo su veicoli alimentati da carburanti alternativi (biocarburanti, idrogeno, pile a combustibile), politiche di acquisti compatibili con l'ambiente da parte delle amministrazioni pubbliche, l'internalizzazione dei costi esterni connessi al consumo di energia e all'inquinamento tenendo conto di tutto il ciclo di vita di un veicolo, a partire dalla sua immatricolazione, la limitazione del traffico.
3. Per un trasporto urbano più intelligente. Estendere le applicazioni degli Intelligent Transportation Systems (ITS) per assicurare una maggiore qualità dei servizi di trasporto urbano, ridurre la congestione, sviluppare le tecnologie. Anche la logistica urbana può essere migliorata sensibilmente con le applicazioni ITS, razionalizzando i flussi e incrementando i fattori di carico dei veicoli merci.
4. Per un trasporto urbano accessibile. Incentivare un sistema di trasporto urbano più accessibile, ovvero in grado di rispondere alle esigenze delle persone a mobilità ridotta (disabilità, anziani, bambini). Accessibilità significa anche un accesso di qualità, per le persone e per le imprese, al sistema della mobilità urbana con riguardo sia ai servizi che alle infrastrutture.
5. Per un trasporto urbano sicuro. Migliorare la sicurezza dei veicoli con le nuove tecnologie, la qualità delle infrastrutture, in particolare quelle destinate ai pedoni e ai ciclisti, nonché incoraggiare i cittadini ad essere più consapevoli dei propri comportamenti per quanto riguarda la sicurezza stradale.

A queste 5 sfide si aggiunge un'ulteriore indirizzo generale, di tipo trasversale, volto a promuovere una nuova cultura della mobilità urbana attraverso azioni di educazione, formazione e sensibilizzazione.

Al Libro verde è seguita a due anni di distanza la pubblicazione di un Action plan, anch'esso elaborato dopo una fase di raccolta di osservazioni e proposte, che intende offrire una traduzione in azioni concrete per il trasporto urbano sostenibile degli indirizzi contenuti nel Libro verde, nonché dei risultati della successiva consultazione allargata.

La successiva significativa tappa è stata l'adozione da parte della Commissione europea nel marzo 2011 del nuovo Libro bianco sui trasporti "Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti - Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile", il quale assume pienamente il presupposto che i trasporti sono diventati ormai fondamentali per la nostra economia e per la nostra società, poiché svolgono un ruolo vitale per il mercato interno e la qualità di vita dei cittadini. Allo stesso tempo, per come oggi è strutturato il sistema dei trasporti non è in grado di rispondere alle nuove sfide della competizione e della sostenibilità. Si individua pertanto quale obiettivo primario della nuova politica europea dei trasporti, quello di *"contribuire a realizzare un sistema che sostenga il progresso economico europeo, rafforzi la competitività e offra servizi di mobilità di elevato livello, garantendo allo stesso tempo un uso più efficace delle risorse. In pratica i trasporti devono utilizzare meno energia ed energia più pulita, impiegare più efficacemente un'infrastruttura moderna e ridurre il loro*

*impatto negativo sull'ambiente e su elementi fondamentali del patrimonio ambientale quali acqua, terra ed ecosistemi".*

Rispetto al precedente l'orizzonte temporale del nuovo Libro bianco è molto più lungo, passando dai canonici 10 anni del passato a scadenze fissate al 2020, 2030 e 2050. Ciò allo scopo di porre in essere una serie di strategie in grado di:

- migliorare l'efficienza energetica dei veicoli in tutti i modi di trasporto, mediante lo sviluppo e l'impiego di carburanti e sistemi di propulsione sostenibili;
- ottimizzare l'efficacia delle catene logistiche multimodali, anche utilizzando maggiormente modi più efficienti sotto il profilo delle risorse, laddove altre innovazioni tecnologiche possono rivelarsi insufficienti (ad esempio, trasporto merci a lunga distanza);
- promuovere un utilizzo più efficiente dei trasporti e dell'infrastruttura grazie all'uso di migliori sistemi di informazione e di gestione del traffico (ad esempio, ITS, SESAR, ERTMS, SafeSeaNet, RIS), di una logistica avanzata e di misure di mercato, quali il pieno sviluppo di un mercato europeo integrato dei trasporti su rotaia, l'eliminazione delle restrizioni al cabotaggio, l'abolizione degli ostacoli al trasporto marittimo a corto raggio, la fissazione corretta delle tariffe, ecc..

Il Libro bianco dedica uno spazio importante ai trasporti urbani puliti partendo dalla constatazione che nelle città il passaggio a modalità di trasporto meno inquinanti è facilitato dalla minore varietà di veicoli necessari e dall'elevata densità della popolazione, che vi è una più ampia disponibilità di alternative di trasporto pubblico come pure la possibilità di spostarsi a piedi o in bicicletta. Esso indica quindi la necessità di avviare una graduale eliminazione dall'ambiente urbano dei veicoli *"alimentati con carburanti convenzionali"*, di incrementare il numero di passeggeri sui mezzi di trasporto collettivi, di promuovere misure per facilitare gli spostamenti a piedi e in bicicletta che devono diventare parte integrante della progettazione infrastrutturale e della mobilità urbana, di incoraggiare l'uso di autoveicoli per passeggeri più piccoli, leggeri e specializzati, di organizzare in modo più efficiente l'interfaccia tra il trasporto merci di lunga distanza e quello relativo all'ultimo miglio, nonché di utilizzare sistemi di trasporto intelligenti in grado di gestire il traffico in tempo reale, riducendo i tempi di consegna e la congestione dell'ultimo miglio.

Vengono poi individuati 10 obiettivi operativi, di cui tre particolarmente importanti per la mobilità urbana, vale a dire: 1) dimezzare l'uso delle vetture a *"propulsione convenzionale"* nel trasporto urbano entro il 2030 ed eliminazione entro il 2050, con una logistica urbana a quasi zero emissioni entro il 2030; 2) dimezzare le vittime del trasporto su strada entro il 2020 e avvicinarsi entro il 2050 all'obiettivo delle "zero vittime"; 3) procedere verso la piena applicazione dei principi "chi utilizza paga" e "chi inquina paga".

Il documento indica infine una serie di misure (40 suddivise in 4 aree) da implementare con scadenze graduate fino al 2050. Tra queste sono specificatamente rilevanti per la mobilità urbana:

- intervenire sulla sicurezza dei trasporti tenendo in particolare considerazione gli utenti vulnerabili quali pedoni, ciclisti e motociclisti;

- promuovere una politica europea per la ricerca e l'innovazione nel campo dei trasporti in grado di produrre innovazioni per la mobilità urbana sostenibile nel solco del programma CIVITAS;
- incentivare l'adozione di piani di mobilità urbana;
- definire un quadro convalidato per i sistemi di pedaggio e di restrizione dell'accesso alle aree urbane e relative applicazioni;
- definire una strategia per conseguire l'obiettivo di una "logistica urbana a zero emissioni", prendendo in esame congiuntamente gli aspetti della pianificazione territoriale, dell'accesso al trasporto ferroviario e fluviale, delle pratiche commerciali e dell'informazione, dei sistemi di tariffazione e delle norme tecnologiche dei veicoli.

L'ultimo significativo tassello della politica comunitaria nel settore è la Comunicazione, pubblicata a dicembre 2013, "Insieme verso una mobilità urbana competitiva ed efficace sul piano delle risorse" che fa parte di un più ampio "Pacchetto per la mobilità urbana" in fase di articolazione e discussione.

La Comunicazione si apre con alcuni numeri-chiave sul rilevante ruolo economico e sociale delle città in Europa e su quanto, in questa cornice, le politiche dei trasporti sono cruciali ad assicurare benessere sociale, qualità della vita, livelli quantitativamente e qualitativamente adeguati di sviluppo economico e di occupazione. Nelle città vive il 70% della popolazione dell'Unione Europea e viene generato più dell'80% del PIL comunitaria. *"Tuttavia, la mobilità all'interno delle città è sempre più difficile e inefficiente. La mobilità urbana si basa tuttora in grandissima parte sull'uso di automobili private ad alimentazione convenzionale e il passaggio verso modi di trasporto più sostenibili avviene con grande lentezza. Molte città europee soffrono di una cronica congestione del traffico, con un costo annuo stimato in 80 miliardi di euro<sup>2</sup>. Le aree urbane sono inoltre responsabili di una quota elevata (circa il 23%) di tutte le emissioni di CO<sub>2</sub> prodotte dal settore dei trasporti. Le città devono fare di più per invertire le tendenze passate e contribuire all'obiettivo di ridurre del 60% le emissioni dei gas serra, come indicato nel Libro bianco sui trasporti del 2011)".* Nelle aree urbane, inoltre, si registra il 38% degli incidenti stradali mortali a danno soprattutto degli utenti più vulnerabili, quali i pedoni.

Il documento dedica poi uno spazio specifico ai Piani di mobilità urbana sostenibile, ricordando in primo luogo l'impegno pluriennale della Commissione a promuovere attivamente il concetto di pianificazione della mobilità urbana sostenibile, a favorire il confronto e lo sviluppo metodologico, a diffondere le buone pratiche. Si ribadisce inoltre che *"le idee alla base dei piani di mobilità urbana sostenibile prendono in considerazione l'area urbana funzionale e propongono che gli interventi in materia di mobilità urbana siano integrati in una più ampia strategia urbana e territoriale. Ne consegue che tali piani dovrebbero essere sviluppati in cooperazione tra differenti settori e ambiti strategici (trasporti, pianificazione e uso del territorio, ambiente, sviluppo economico, politica sociale, sanità, sicurezza stradale, ecc.), tra i diversi livelli governativi e amministrativi e in cooperazione con le autorità delle zone vicine, sia urbane che rurali"*.

La Comunicazione raccomanda quindi l'adozione dei Piani urbani della mobilità sostenibile da redigere secondo i migliori standard di pianificazione, nel rispetto tuttavia dei requisiti specifici e delle pratiche di pianificazione esistenti in ciascuno Stato membro.

Un accenno merita infine il nuovo ciclo di programmazione dei fondi UE 2014-2020. La Politica di Coesione dell'Unione Europea del ciclo di Programmazione 2014-2020, sostenuta con i fondi SIE (Fondi Strutturali e di Investimento Europei), è finalizzata alla realizzazione della Strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva e allo scopo di raggiungere questo fondamentale obiettivo i tre fondi che rientrano nella politica di coesione (il Fondo europeo di sviluppo regionale, il Fondo sociale europeo e il Fondo di coesione) finanzieranno 11 obiettivi tematici. Tra questi particolare importanza assume la priorità "Sostenere la transizione a un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori" che individua, tra le altre, due misure di grande interesse per la mobilità urbana: da un lato, la riduzione delle emissioni dei trasporti attraverso il sostegno allo sviluppo di nuove tecnologie e la promozione dell'utilizzo dei mezzi pubblici e delle bici e degli spostamenti a piedi; dall'altro lato, lo sviluppo di strategie integrate a basse emissioni di carbonio, in particolare nelle aree urbane, e di piani di trasporto urbano sostenibile.

## **1.2. Gli indirizzi più recenti: la centralità dei SUMP e i processi di decentramento**

La pratica dei Piani di mobilità urbana è dunque emersa in Europa negli ultimi anni, all'interno della riflessione sulla sostenibilità, quale approccio innovativo alle problematiche di spostamento attuali e future delle persone (e delle aziende) insediate in una città e nei suoi dintorni. Contestualmente è stato messo a fuoco uno strumento operativo di pianificazione designato a livello internazionale come Sustainable Urban Mobility Plan (in sigla SUMP) finalizzato a favorire sistemi di trasporto urbano più equilibrati e di più elevato profilo qualitativo da vari punti di vista, affrontando in maniera organica e congiunta - tramite l'apporto di molteplici attori e settori determinanti - alcuni obiettivi di lungo periodo.

Tra questi rientrano in estrema sintesi i seguenti orientamenti:

- garantire l'accessibilità e offrire sistemi di trasporti disponibili a tutti;
- migliorare la sicurezza e tutelare la vitalità sociale degli spazi pubblici;
- ridurre l'inquinamento atmosferico e acustico, le emissioni di gas serra e i consumi energetici;
- migliorare l'efficienza e l'economicità del trasporto di persone e merci;
- contribuire ad accrescere l'attrattività e la qualità dell'ambiente urbano e delle sue principali aree di pregio.

Si tratta in sostanza di una pluralità di indirizzi di policy integrati in un unico piano che si presta così a sostenere una visione a lungo termine (almeno decennale) nella lotta ai problemi ambientali e sociali connessi all'eccessiva presenza di traffico in città e nell'agglomerato più ampio. L'innovazione dei metodi che vi è connessa, l'approccio partecipativo nelle fasi di elaborazione e attuazione, l'integrazione di più ambiti di politica (trasporto pubblico e privato, motorizzato e non, spostamenti e sosta),



l'attenzione ai risultati e l'indicazione di obiettivi misurabili, sono certamente ulteriori ragioni di successo/notorietà dello strumento presso gli esperti e l'opinione pubblica.

Ciò risulta evidente nello sviluppo delle linee guida “Developing and implementing a Sustainable urban mobility plan” promosse dalla Commissione europea<sup>1</sup>, le quali indicano la necessità di avviare un processo strutturato che comprenda l'analisi dello stato, la costruzione di possibili scenari, l'individuazione di obiettivi, la corretta selezione di politiche e misure, una comunicazione attiva, il monitoraggio e la valutazione delle azioni intraprese (Fig. 1).

**Fig. 1 - Le linee guida del SUMP: la rappresentazione sintetica delle fasi**



Al di là del fascino esercitato sul mondo scientifico da tale approccio - e alle sollecitazioni d'impegno più volte ribadito anche in sede UE (cfr. Tav.1) -, un ulteriore impulso alla diffusione dello strumento in vari paesi è stato svolto dai processi di decentramento.

<sup>1</sup> <http://www.eltis.org/mobility-plans>

**Tav. 1 - L'affermazione politica dei SUMP in ambito UE: orientamenti e spinte per una nuova pianificazione della mobilità urbana**

RICONOSCIMENTO DEL TEMA NEI DOCUMENTI STRATEGICI DELLA COMMISSIONE (STIMOLI ALL'AZIONE DELLE CITTÀ)	ALTRI IMPULSI ALLA PIANIFICAZIONE DELLA MOBILITÀ URBANA SOSTENIBILE (A VARIO LIVELLO)
<p>Le linee guida (2006) di aggiornamento del <i>Libro Bianco</i> del 2001 elaborate dal Parlamento Europeo vedono l'inserimento di un punto specifico sulla mobilità urbana sostenibile, argomento verso cui è propriamente orientata la stesura del <i>Libro verde</i> pubblicato nel settembre 2007 e poi sottoposto a consultazione per arrivare a un vero e proprio Piano d'Azione della Commissione.</p> <p>Il <i>Libro verde</i> identifica le misure già in atto in varie città europee e meritevoli di essere generalizzate. Gli esempi di cui si parla come "buone pratiche" interessano ambiti diversi: infrastrutture urbane, estensione dei pedaggi, limitazioni dell'accesso ai centri storici, utilizzo di veicoli a basso impatto. I Piani di Trasporto Urbano Sostenibile (PTUS o SUTP) appaiono tra gli strumenti proposti e degni di attenzione per la costruzione di strategie d'azione coerenti, sostenute da fondi necessari e attuate dai livelli amministrativi idonei.</p> <p>Del resto di questi approcci d'intervento aveva già parlato in maniera compiuta l'apposta <i>Strategia tematica sull'ambiente urbano (STAU)</i>, pubblicata dalla Commissione nel gennaio 2006, sollecitando l'adempimento dei Piani e il riconoscimento (nell'attribuire i fondi) delle realtà più pronte a non disperdere gli sforzi economici in tanti rivoli di finanziamenti a misure modeste e mal coordinate.</p> <p>Sempre nel <i>Libro verde</i> si precisa l'impegno della Commissione ad elaborare apposite linee guida per l'elaborazione dei PTUS, e per arrivare ad accordare varie leve con cui promuovere alternative all'auto qualitative ed efficienti. Nuovo impulso all'idea di un quadro di sostegno (anche economico) alla realizzazione e attuazione dei Piani è contenuta nel recente <i>Libro Bianco</i> del 2011. Tra le iniziative si arriva a prefigurare l'obbligatorietà dei Piani di mobilità per le città di grandi dimensioni (requisito di accesso ai fondi nazionali e comunitari) e l'istituzione di un quadro europeo di valutazione.</p>	<p>Decentramento di competenze a regioni e de enti locali in materia di gestione, regolazione e pianificazione dei trasporti pubblici e della viabilità privata.</p> <p>Iniziative nazionali di carattere legislativo, che stabiliscono appositamente l'obbligo di adozione dei piani di mobilità sostenibile sia all'interno di strategie settoriali dei trasporti, sia (più spesso) di generali politiche ambientali, energetiche e di regolamentazione dello sviluppo urbano.</p> <p>Impegni nazionali e UE di riduzione dell'inquinamento e contenimento delle emissioni da traffico (adozione di strategie d'azione per il conseguimento di standard e obiettivi di qualità dell'aria locale, e di riduzione del rumore).</p> <p>Impegno statale e assunzione volontaria, da parte di enti locali e città, degli obiettivi di riduzione dei consumi di energia e delle emissioni di CO2 (protocolli e convenzioni per il clima, impegno contro l'effetto serra e la riduzione della dipendenza dal petrolio).</p> <p>Domanda crescente di sicurezza nel trasporto di persone e merci, e spinta ad intensificare gli sforzi di istituzioni e cittadini (da varie sedi: UE, organismi internazionali e agenzie statali). Esigenza di pianificare un sistema di trasporto maggiormente orientato all'equità sociale e alla giustizia nel godimento dei valori ambientali.</p>

In Europa un gran numero di governi centrali ha deciso nell'ultimo decennio di consegnare all'amministrazione locale, sia a livello regionale che sub-regionale, le competenze per il trasporto in città. In risposta alla devoluzione di responsabilità, enti e autorità hanno iniziato a costruire una più ampia strategia per migliorare i servizi e le reti di trasporto pubblico esistenti, comprese lo sviluppo di tecnologie e dei nuovi servizi legati alla mobilità in generale. Hanno anche incluso una serie di azioni quali l'integrazione tariffaria, l'istituzione di zone verdi a transito ridotto e la promozione delle forme più ecologiche e "morbide" (biciclette, pedoni). Per questa via si è arrivati

di fatto ad affermare in diversi paesi, anche distanti per cultura politica, il medesimo approccio di intervento sulla mobilità locale e dunque all'adozione di piani assimilabili ai SUMP, con solo poche differenze legate allo specifico contesto linguistico<sup>2</sup>.

Storicamente solo pochi paesi in UE – tra questi Francia e Inghilterra - hanno scelto di adottare norme *ad hoc* che impongono agli enti territoriali obblighi precisi di pianificazione strategica dei trasporti urbani dal punto di vista della sostenibilità, con varie conseguenze che si andrà a vedere per quanto riguarda la partecipazione dei vari livelli istituzionali locali. Altre norme si profilano però attualmente in Olanda e Spagna (specie in Catalogna e Paesi Baschi) dove vari programmi settoriali incentivano schemi integrati della mobilità nelle grandi aree urbane. In molti casi, tuttavia, è il normale governo del territorio a stabilire requisiti di accessibilità e criteri d'uso dei suoli coerenti con una corretta politica di gestione della mobilità (l'integrazione territorio e trasporti è sempre imposta per legge in Germania e nella stessa Olanda). Più in generale è il “clima” o l'insieme delle sollecitazioni ad un migliore *governo del settore* per l'adozione in forma “volontaria” di SUMP, con un impulso ulteriore dato dal fatto che, in generale, l'esistenza di accordi e piani d'azione locali costituiscono requisiti fondamentali per l'attribuzione di risorse continentali, nazionali e regionali per progetti. Casi di questo tipo si registrano un po' ovunque: in Danimarca, Svezia, nelle medie e grandi città austriache.

Negli anni recenti, dunque, i SUMP hanno visto un progressivo allargamento del campo di azione per diventare a seconda delle circostanze documento di pianificazione, atto di programmazione (degli investimenti) e di messa in coerenza delle politiche dei trasporti con le altre politiche ambientale e di gestione del territorio.

Su questi aspetti si tornerà in modo più approfondito nel capitolo 3. Qui merita subito sottolineare come tutte queste esperienze europee - alle quali si può aggiungere, come si vedrà, l'interessante progetto del Dipartimento Trasporti della California -, nonostante la competenza locale in materia siano accomunate dalla ricerca di forme di cooperazione tra livelli (centro-periferia) nella definizione e implementazione delle strategie. Inoltre non mancano gli strumenti di supporto su basi nazionali e regionali, che operano da incentivi all'elaborazione dei piani delle città. Si tratta di sostegni economici, ma anche di altre facilitazioni come iniziative di training, definizione di manuali e guide prodotte al fine di orientare l'operato degli attori locali, e sui quali è possibile pensare di riportare in prospettiva l'attenzione.

L'Italia al contrario ha seguito in questo percorso di affermazione dei piani di mobilità una strada tutta sua, di fatto assai più incerta nei risvolti pratici, come si vedrà nel successivo capitolo 2 (par. 2.2 in particolare).

---

<sup>2</sup> Nei documenti europei si usa invariabilmente la dizione di “Sustainable Urban Mobility Plan” (SUMP) o “Sustainable Urban Transport Plan” (SUTP). In italiano il SUMP prende prevalentemente la denominazione di “Piano Urbano della Mobilità” (PUM: ma nei Piani di ultima generazione di norma si aggiunge l'aggettivo “sostenibile”), così come in Spagna si parla di PMUS (“Plan Plan de Movilidad Urbana Sostenible”). Altri strumenti equivalenti sono in Francia il PDU (“Plan de Déplacements urbains”) e in Inghilterra e Galles i LPT (“Local Transport Plans”).

## 2. I Piani Urbani della Mobilità in Italia

### 2.1. La debolezza del trasporto sostenibile nelle città italiane

Il tema della pianificazione delle politiche di mobilità nelle città italiane va inquadrato in una cornice di riferimenti numerici sullo stato attuale che appare densa di criticità, in particolare guardando alla penetrazione dei mezzi di trasporto a minor impatto sul traffico e sull'inquinamento, ovvero i vettori collettivi (tra i mezzi a motore) da un lato, e la mobilità a piedi e in bicicletta (non motorizzata), dall'altra.

Infatti, secondo le stime dell'Osservatorio "Audimob" di Isfort, i diversi mezzi di trasporto collettivo (autobus, tram, metropolitana, ferrovie suburbane, altri sistemi a fune o su rotaia) sono in grado di servire appena il 12-13% di tutti gli spostamenti urbani effettuati con veicolo motorizzato (**Tab. 1**). Questa quota è rimasta stabile negli ultimi 10 anni, anche nella fase della lunga crisi economica (2008-2013). Infatti, la maggiore disponibilità dei cittadini ad orientarsi verso la mobilità collettiva per risparmiare sul costo del trasporto è stata neutralizzata da una riduzione dell'offerta dei servizi, effetto dei pesanti tagli al settore registrati negli ultimi anni, oltre evidentemente da una debolezza strutturale, qualitativa e di organizzazione funzionale, dell'offerta stessa che dovrebbe proporsi come alternativa al "quasi monopolio" dell'automobile.

**Tab. 1 - La ripartizione degli spostamenti per mezzi di trasporto motorizzati nella mobilità urbana (val. %)**

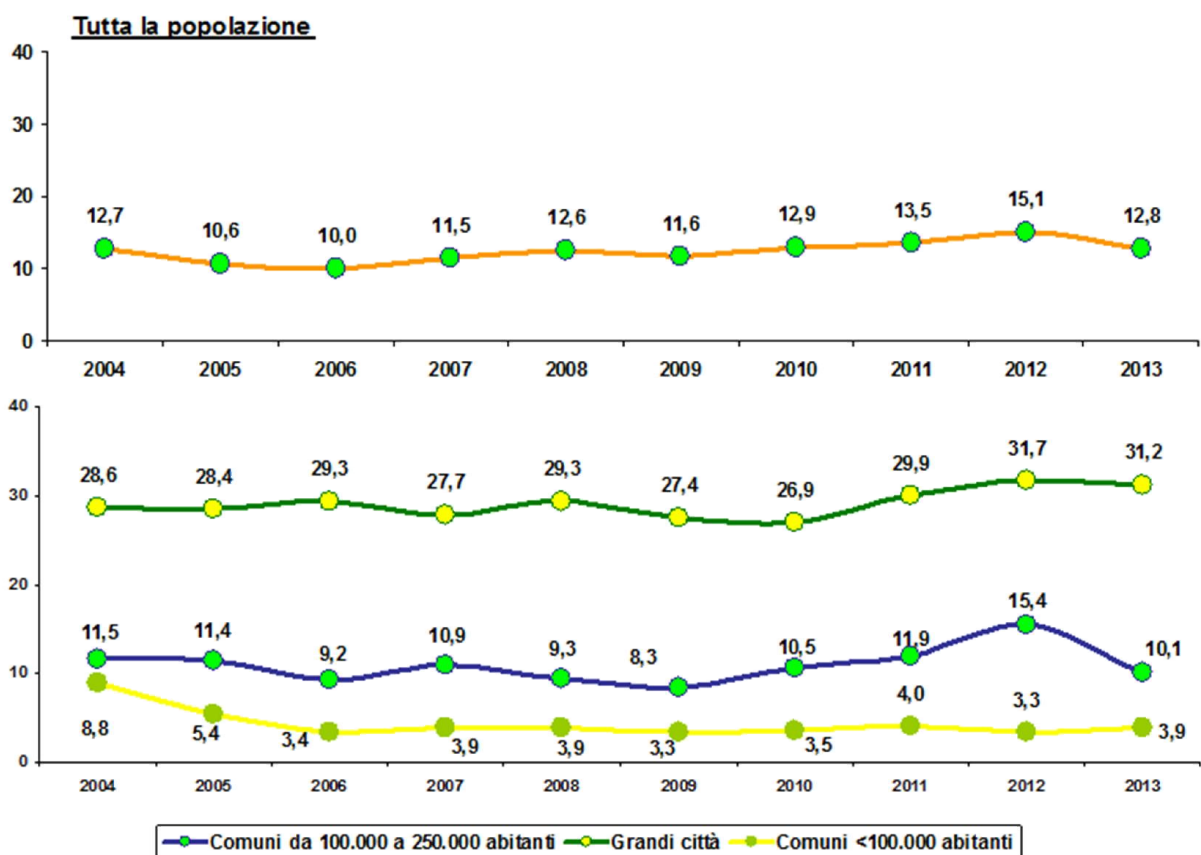
	2013	2008	2004
Mezzi pubblici	12,8	12,6	12,7
Mezzi privati (auto)	82,4	79,5	78,9
Motociclo/Ciclomotore	4,8	8,0	8,4
<i>Totale spostamenti motorizzati</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>

*Fonte: Isfort, Osservatorio "Audimob" sulla mobilità degli italiani*

Il dato medio complessivo si articola significativamente su base territoriale, tenendo conto sia della dimensione delle città, sia della collocazione geografica della domanda di mobilità urbana.

In particolare, il **Graf. 1** mette in evidenza la forbice enorme nella quota modale del trasporto pubblico tra piccoli e grandi centri. Nelle città con meno di 100.000 abitanti gli spostamenti effettuati con un mezzo di trasporto pubblico sono appena il 3-4% del totale (motorizzati), valore peraltro più che dimezzato negli ultimi 10 anni. Nelle grandi città (oltre 250.000 abitanti), la mobilità collettiva incide invece per circa il 30%, percentuale in crescita e non così lontana dalle performance delle città europee comparabili. Attorno al 10% infine, o poco più, il peso del trasporto pubblico nei centri di media dimensione (100-250mila abitanti).

**Graf. 1 – La quota di mercato del trasporto pubblico mobilità urbana (quote % spostamenti motorizzati)**

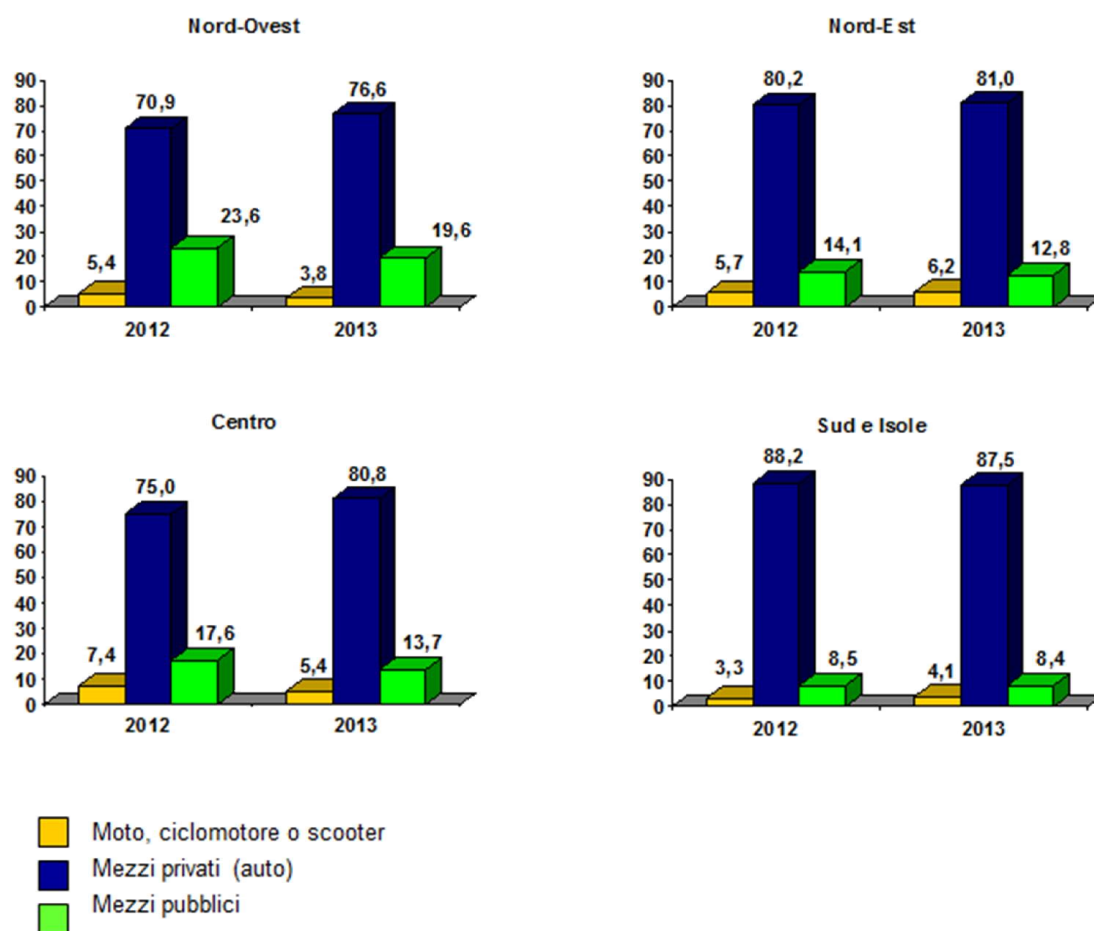


Fonte: Isfort, Osservatorio "Audimob" sulla mobilità degli italiani

Quanto invece alle quote modali per circoscrizione geografica, come si evince dal **Graf. 2** persistono differenze molto rilevanti nell'uso del trasporto pubblico tra Nord, in particolare il Nord-Ovest, e il Sud. Gli spostamenti effettuati con i modi collettivi nelle regioni nord-occidentali, dove evidentemente è forte il peso delle grandi aree metropolitane (Milano, Torino, Genova), è più del doppio rispetto alle regioni del Mezzogiorno (quasi il 20% contro l'8,5%), dove ugualmente la densità delle conurbazioni metropolitane incide molto (Napoli, Bari, Palermo, Catania ecc.).

Nei territori nord-orientali, invece, i mezzi del trasporto pubblico sono meno utilizzati, in quota percentuale, rispetto al Nord-Ovest, pur a fronte di un'offerta di servizi piuttosto capillare e che raccoglie, almeno per i servizi su gomma, indici di soddisfazione dell'utenza molto superiori alla media nazionale. Una struttura urbanistica e della popolazione più distribuita su poli di piccola e media dimensione, accanto alla buona dotazione dell'infrastruttura stradale e alla buona disponibilità di reddito delle famiglie, favoriscono in queste regioni l'utilizzazione dei mezzi individuali di trasporto.

**Graf. 2 – La ripartizione del mercato urbano dei mezzi di trasporto motorizzati per circoscrizione territoriale (Val. %)**



Fonte: Isfort, Osservatorio “Audimob” sulla mobilità degli italiani

Per ciò che riguarda la mobilità non motorizzata i dati dell'Osservatorio “Audimob” evidenziano un altro fronte di crescente debolezza nella prospettiva della sostenibilità del trasporto urbano. Infatti, nei perimetri urbani solo poco più di uno spostamento su quattro si effettua a piedi o in bicicletta, con un calo molto vistoso rispetto al 2008 (**Tab. 2**): la quota modale complessiva degli spostamenti non motorizzati raggiungeva infatti allora il 32,8% nelle aree urbane, quindi circa 5 punti percentuali in più rispetto al dato del 2013. Le ragioni di questo arretramento vanno ricercate, presumibilmente, nell'innescio di una combinazione perversa tra effetti di medio e lungo periodo legati alla dispersione urbana e all'allungamento delle distanze medie percorse (processo che evidentemente penalizza il corto raggio tipico della mobilità non motorizzata), debolezza delle politiche urbane a favore della ciclopedonalità e componente psicologica di “ripiegamento da crisi economica” che abbatte il tasso di mobilità e la domanda di “relazionalità” di breve raggio.

**Tab. 2 – La dinamica della mobilità ecologica (spostamenti a piedi o in bicicletta) nelle aree urbane (valori %)**

	2013	2012	2008
Quota modale spostamenti degli spostamenti a piedi	22,9	24,6	27,6
Quota modale degli spostamenti in bicicletta	4,7	3,6	5,2
<i>Totale quota modale degli spostamenti non motorizzati</i>	<i>27,6</i>	<i>28,2</i>	<i>32,8</i>

Fonte: Isfort, Osservatorio “Audimob” sulla mobilità degli italiani

Nella suddivisione tra spostamenti a piedi e spostamenti in bicicletta, nel 2013 si è verificato un incremento della quota del pedale salita al 4,7% nelle aree urbane e al 3,1% nel totale nazionale. Continua invece a scendere il peso della mobilità pedonale, ormai sotto il 25% nelle aree urbane e sotto il 15% nel totale. E’ un processo questo che va consolidandosi ormai da diversi anni, rispetto al quale appare evidente che la ragione strutturale debba essere ricercata in un rimodellamento degli assetti urbanistici e della conseguente nuova geografia dei poli di origine/destinazione che dilata le distanze degli spostamenti e scoraggia o impedisce di fatto il tragitto pedonale.

## 2.2. L’evoluzione del quadro normativo

L’Italia è stata tra i primi Paesi in Italia a dotarsi di una specifica normativa sui Piani Urbani della Mobilità (PUM).

La normativa di riferimento è la Legge 340/2000, che all’art. 22 istituisce il PUM *“al fine di soddisfare i fabbisogni di mobilità della popolazione, assicurare l’abbattimento dei livelli di inquinamento atmosferico ed acustico, la riduzione dei consumi energetici, l’aumento dei livelli di sicurezza del trasporto e della circolazione stradale, la minimizzazione dell’uso individuale dell’automobile privata e la moderazione del traffico, l’incremento della capacità di trasporto, l’aumento della percentuale di cittadini trasportati dai sistemi collettivi anche con soluzioni di car pooling e car sharing e la riduzione dei fenomeni di congestione nelle aree urbane”*. I PUM vanno intesi come *“progetti del sistema della mobilità comprendenti l’insieme organico degli interventi sulle infrastrutture di trasporto pubblico e stradali, sui parcheggi di interscambio, sulle tecnologie, sul parco veicoli, sul governo della domanda di trasporto attraverso la struttura dei mobility manager, i sistemi di controllo e regolazione del traffico, l’informazione all’utenza, la logistica e le tecnologie destinate alla riorganizzazione della distribuzione delle merci in città”*.

E’ evidente, già nel testo di legge, l’esplicito orientamento dei PUM agli obiettivi della sostenibilità. Ciò che caratterizza il PUM è inoltre il fattore di integrazione: qualsiasi tipo di intervento può essere previsto (costruzione di opere, finanziamento di servizi tradizionali o innovativi, introduzione di nuove norme sul traffico, ecc.) purchè sia finalizzato al perseguimento degli obiettivi fissati.

Nel Piano Generale dei Trasporti e della Logistica del 2001, l’ultimo formalmente approvato a livello nazionale, il PUM è presentato come strumento da integrare con la pianificazione urbanistica e da attuare – là dove necessario – secondo una logica di area vasta che superi i confini del singolo Comune e arrivi a interessare l’intero bacino metropolitano della domanda di trasporto. Ancora il PGTL prevedeva la necessità di un

regolamento amministrativo per fissare i criteri di valutazione ex-ante ed ex-post dei Piani e di erogazione delle risorse aggiuntive da mettere a disposizione (il PGTL auspicava un piano poliennale per il finanziamento degli investimenti previsti nei PUM con dotazione annuale non inferiore a 1000 miliardi di lire), prevedendo altresì che l'Amministrazione centrale si dotasse di un ufficio per la valutazione e il successivo monitoraggio dei PUM.

Solo nel 2007 il Ministero dei Trasporti ha emanato le linee-guida di redazione dei PUM. Queste linee-guida richiamano la sostanza delle prescrizioni della legge 340/2000, accompagnandole all'indicazione degli elementi che devono comporre ciascun PUM: l'analisi della struttura e delle criticità del sistema di trasporto attuale; l'individuazione degli indicatori di obiettivo (con i valori attuali e quelli da raggiungere); l'articolazione delle strategie di intervento; l'esplicitazione delle modalità di integrazione con altri strumenti di pianificazione; la costruzione degli scenari di medio-lungo periodo, senza e con gli interventi previsti; la simulazione degli interventi in termini di indicatori di obiettivo e di alterazione dello scenario di riferimento; la descrizione dei modelli e dei metodi utilizzati.

I processi attuativi dei PUM “a valle” (post 2001) non sono tuttavia andati molto oltre l'intuizione normativa di ritenere opportuno (non obbligatorio) lo strumento per le realtà sopra 100mila abitanti, lasciando nondimeno sostanzialmente indefinito l'apparato di supporto allo sviluppo ottimale dei PUM. Sul piano economico, il fondo nazionale necessario alla sovvenzione degli interventi immaginati dai PUM non è stato mai costituito ed è stata finanziata – dal Ministero dei trasporti – esclusivamente la redazione dei documenti (fino al 50% del costo), peraltro solo se complementari ai Piani Strategici delle Città.

Altre mancanze si sono evidenziate sotto il profilo dei contenuti. Dalle linee guida ministeriali (2007) è emerso soprattutto l'approccio infrastrutturale, orientato alla realizzazione di opere pubbliche di area vasta, mentre sono rimasti più sfocati i riferimenti agli strumenti di pianificazione superiori (nazionale e regionale). Si è inoltre perso il filo dell'analisi delle procedure che avrebbero potuto favorire il proposito di integrazione con l'urbanistica. Si è assistito infine ad una riflessione molto parziale su come si adottano e si realizzano i piani su base locale, finendo per lasciare alla singola città il compito di elaborare e implementare le strategie sul territorio pur avendo queste poteri, competenze e possibilità finanziarie necessariamente limitate. Queste carenze in sostanza sono riuscite a de-potenziare la portata innovativa dei Piani, i quali nel migliore dei casi si sono rilevati strumenti utili a produrre buone diagnosi, risultando invece più spesso scarsamente operativi e di fatto incapaci di assicurare – laddove attuati – impatti davvero consistenti.

Tuttavia, in questi anni (2008-2010) si è indubbiamente registrata una spinta alla redazione dei PUM, sfruttando le risorse in co-finanziamento messe a disposizione dal Ministero. La connessione tra Piano della mobilità (strumento di programmazione della mobilità, anche sostenibile, secondo l'impianto originario) e Piano strategico della città (strumento di programmazione urbanistica e territoriale, scarsamente orientato alle questioni ambientali) ha certamente lasciato un po' sullo sfondo, nell'elaborazione dei PUM, la “questione ambientale”, e di conseguenza il focus sulle politiche di sostenibilità (del trasporto urbano), mentre la tensione pianificatoria si è maggiormente concentrata sulle questioni, invero non secondarie, dell'accessibilità urbana e della sua



integrazione nelle reti infrastrutturali, secondo una chiave di lettura prevalentemente di area vasta, se non addirittura macro-regionale.

Dalla fase pionieristica delle legge 240/2001 (ormai 15 anni fa!) e dalla emanazione delle linee-guida per la redazione dei Piani (2007) fino ad oggi non si segnalano nel settore novità significative sotto il profilo normativo e regolamentare.

Va però detto che anche sulla scorta delle chiare indicazioni europee in materia (vedi precedente capitolo) si è registrata negli ultimissimi anni mesi una forte ripresa di attenzione “politica” sui temi della sostenibilità del trasporto urbano e sulla necessità di promuovere la pianificazione integrata di settore, attraverso lo strumento del PUMS (Piani urbani di mobilità sostenibile, riprendendo la dizione europea di SUMP). In particolare, va ricordato che nelle bozze in circolazione del nuovo DDL sul trasporto pubblico, che a breve dovrebbe essere approvato in Consiglio dei Ministri, sono contenute norme specifiche che prevedono l’aggiornamento delle linee-guida per la redazione dei PUMS, l’obbligo per i Comuni con oltre 100.000 abitanti di dotarsi di PUMS (predisposti in base alle nuove linee-guida) da aggiornare ogni 5 anni e la destinazione delle risorse statali per le infrastrutture per la mobilità ai soli interventi previsti nei PUMS conformi alle nuove linee-guida. E’ evidente che se il disposto normativo manterrà questa impostazione, si assisterà nei prossimi anni ad una stagione di forte sviluppo della pianificazione urbana della mobilità (almeno per le città e le aree vaste con oltre 100.000 abitanti), poiché le Amministrazioni che oggi sono dotate di PUM dovranno adeguare i Piani tenendo conto delle nuove linee-guida ministeriali, mentre le altre dovranno obbligatoriamente redigere il PUMS, pena l’esclusione dai finanziamenti statali per le infrastrutture di trasporto.

Restano comunque aperti i nodi connessi alla valutazione della qualità pianificatoria messe in campo dalle Amministrazioni e alla effettiva applicazione operativa delle misure previste dai Piani stessi.

### **2.3. Il quadro delle attuazioni**

Esaurita la spinta attorno alla fine del decennio scorso, la redazione dei PUM da parte delle città ha registrato in Italia una nuova fase di stallo che di fatto si sta protrahendo fino ad oggi. Nel frattempo sono maturati i nuovi orientamenti europei sul tema, con un chiaro recupero di centralità della questione ambientale e delle politiche di sostenibilità per il trasporto urbano. Nei casi, non molto frequenti, di nuove redazioni di PUM o di aggiornamento di quelli esistenti, alcune Amministrazioni si sono mosse in una logica più tradizionale seguendo le linee-guida ministeriali, mentre altre hanno provato e stanno provando (vedi l’interessante caso di Milano descritto nel **Box 1**) ad impostare i nuovi Piani, nei contenuti e negli approcci metodologici (partecipazione, monitoraggio, valutazione), in base alle linee-guida dei SUMP di concezione europea.

---

#### ***Box 1 - Il PUMS di Milano***

---

Il percorso di elaborazione del PUMS di Milano è stato avviato nel novembre 2012 con l’approvazione in Giunta delle linee di indirizzo del Piano stesso. Il PUMS è destinato a ridisegnare la mobilità di Milano nei prossimi 10 anni.

Il processo pianificatorio ha assunto alcuni elementi di fondo, richiamati all'inizio del Documento di Piano elaborato dall' AMAT (Agenzia della mobilità di Milano) e dal Comune di Milano (Direzione Mobilità):

- il riconoscimento pieno della scala territoriale metropolitana alla quale il sistema insediativo ed economico milanese è riferito;
- l'adozione di un orizzonte di pianificazione non limitato al breve medio periodo, ma capace di superare i ritardi ed i condizionamenti che le scelte del passato ancora oggi comportano;
- la consapevolezza che sostenibilità ambientale e mobilità efficiente sono obiettivi che si rafforzano a vicenda;
- una decisa svolta ambientale nelle politiche sulla mobilità cittadina da attuare anche assegnando priorità alla Visione Zero Rischio (zero vittime di incidenti stradali) e alla riduzione del tasso di motorizzazione milanese,
- la necessità di efficientamento nell'uso delle risorse finanziarie in costante diminuzione sia per finanziare nuove opere infrastrutturali, sia per garantire la manutenzione e l'esercizio dei sistemi attuali.

Il PUMS attribuisce centralità ai concetti, tra loro coerenti, di sostenibilità e di innovazione per una mobilità più efficiente. È una centralità necessaria nei fatti, sollecitata da tutti i soggetti consultati nel percorso di elaborazione del Piano, e coerente con le politiche e le migliori pratiche europee. Le Linee d'indirizzo del PUMS di Milano fanno esplicito riferimento al principio di sostenibilità ambientale, sociale ed economica

Centrale per l'elaborazione del PUMS è stato il processo partecipativo. Il Documento è stato redatto attraverso un confronto aperto con la città, gli enti locali, gli operatori coinvolti e il Comitato Scientifico. Le indicazioni emerse per la mobilità milanese convergono all'interno di quattro strategie:

1. Milano città metropolitana
2. Accessibilità urbana con modo pubblico
3. Lo spazio urbano come bene comune
4. Governo della domanda di mobilità delle persone e delle merci

Puntando sul potenziamento del trasporto pubblico, sulla valorizzazione dello spazio urbano, sulla condivisione dei mezzi e sulla chiara assunzione di una prospettiva metropolitana, il Piano rappresenta la conferma di un cambiamento nel campo delle politiche della mobilità e dei trasporti che hanno caratterizzato Milano nel passato e, allo stesso tempo, interagisce con un insieme di novità che costituiscono potenziali opportunità, come l'istituzione della Città metropolitana e delle Agenzie di Bacino.

Il sistema degli Obiettivi del PUMS si articola in quattro macrocategorie che si richiamano alle quattro dimensioni ormai consolidate del concetto di sostenibilità (sviluppo, ambiente, società, economia):

- Mobilità sostenibile
- Equità, sicurezza e inclusione sociale
- Qualità ambientale
- Innovazione ed efficienza economica



Il confronto aperto con la città si è articolato in momenti pubblici e occasioni dedicate a specifici portatori di interesse, sia nelle fasi di avvio che nel processo di diffusione del Piano precedente alla sua adozione. In particolare nell'avvio del percorso di elaborazione e condivisione del PUMS (luglio 2013) sono state presentate le linee guida del Piano e le principali caratteristiche dell'area metropolitana milanese, indicando il quadro entro cui poter costruire una mobilità nuova per la città di Milano.

Le tappe successive più significative del percorso partecipativo sono state:

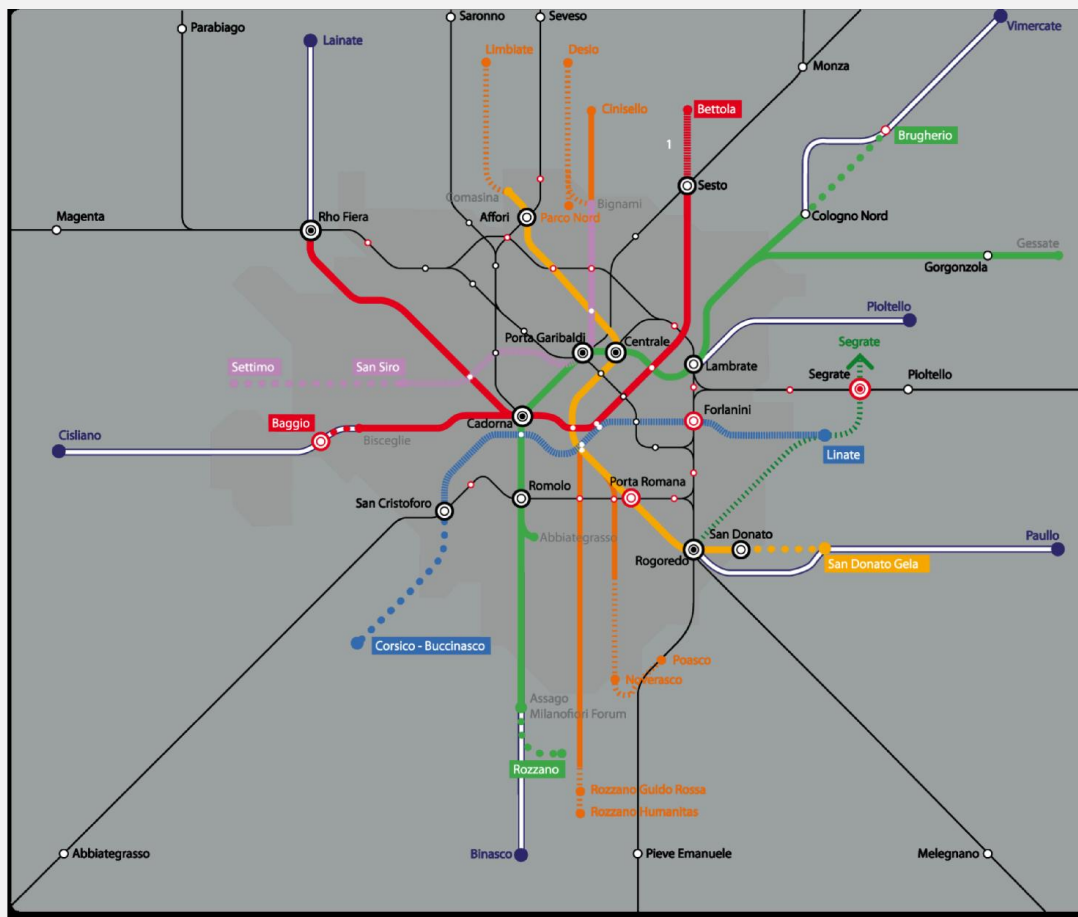
- incontri dedicati ai Consigli di Zona (luglio 2013). I Consigli di Zona sono stati coinvolti in una prima fase di confronto sugli indirizzi del PUMS in via di elaborazione. Nel corso di tre incontri tematici, l'intento è stato di presentare le linee guida previste dal piano e i principali interventi previsti, per poi recepire dalle zone indicazioni puntuali sulle criticità e priorità percepite a livello locale.
- tavoli tematici con gli stakeholder (settembre 2013). I tavoli tematici, dedicati a consolidare i criteri per definire le strategie e gli scenari alternativi del PUMS, nascono per coinvolgere gli stakeholders, rappresentanti di realtà eterogenee quali istituzioni, associazioni di categoria, comitati di quartiere, operatori del trasporto pubblico, aziende, associazioni locali. Lo scopo degli incontri tematici è stato di raccogliere, rispetto a ciascuna ipotesi, indicazioni e suggerimenti utili alla precisazione delle Linee di Sviluppo e delle alternative da valutare, evidenziando criticità, opportunità, ostacoli alla realizzazione, azioni di compensazione e proposte degli stakeholder
- seconda Conferenza di Valutazione (marzo 2015). E' stata l'occasione per illustrare sinteticamente la procedura di valutazione (VAS) e i contenuti del Rapporto Ambientale
- presentazione del Piano alla città (marzo-aprile 2015). Il PUMS è stato presentato alla città in diverse occasioni: un incontro pubblico; un incontro dedicato alla Città Metropolitana; diversi incontri nelle Zone di Decentramento, nei mesi di marzo e aprile. In ciascun evento, sono state descritte le quattro strategie del PUMS e gli interventi in cui si declinano, con focus specifici sulle singole zone della città e sulle azioni previste a scala metropolitana. Inoltre, gli incontri sono stata l'occasione per un'interazione diretta con cittadini, istituzioni, tecnici, associazioni e imprese

Dopo la consultazione pubblica e la raccolta delle osservazioni, si prevede l'approvazione definitiva del Piano entro il 2015.

Accennando ai contenuti operativi del PUMS, rispetto al *modal split* il target prevede che l'auto passi dall'attuale 30,2% al 22,9%, il trasporto pubblico aumenti dal 56,7 al 63% e la bicicletta dall'attuale 5,7% al 7,1%.

Tra i grandi interventi sui mezzi pubblici previsti a lungo termine, da segnalare il prolungamento di alcune linee metropolitane oltre i confini comunali, la modernizzazione della M2, l'allungamento di alcune linee tranviarie per trasformarle in "Linee T", linee più veloci e complementari alla rete delle metropolitane. Il Piano prevede poi l'istituzione di sistemi rapidi su gomma per collegare la città ad alcune direttrici ad oggi non ancora servite: Arese - Lainate, Vimercate, Segrate – Pioltello, Paullo, Binasco e del Cusago. Quanto ai parcheggi, se ne prevede la realizzazione in funzione dei prolungamenti delle linee metropolitane. Circa il reperimento delle risorse, che per questi investimenti sono sempre stati in larga parte statali, il Piano non ha titolo per entrare nel merito. Tuttavia per la prima volta negli strumenti di Piano vi è un allegato dettagliato che analizza l'utilità marginale (in senso finanziario) di ogni singolo investimento e che potrà aiutare Comune di Milano, Città Metropolitana, Regione e Governo a definire i costi e i benefici di ogni investimento per orientare le scelte e l'allocazione delle risorse disponibili nei prossimi anni.

### Trasporto pubblico e nodi nell'area vasta – Scenario di Piano



Il Piano individua come azione prioritaria anche la realizzazione di una Low Emission Zone posta in prossimità del confine comunale ma all'interno della cerchia delle tangenziali.

La piena attuazione del PUMS – secondo il Comune - avrà come effetti positivi la riduzione del 25% del traffico nelle zone a velocità moderata, l'aumento della velocità del trasporto pubblico del 17%, il decremento della congestione da traffico dell'11%, la riduzione delle emissioni di gas climalteranti del 27% e "un aumento della popolazione con buona accessibilità al trasporto pubblico del 142%".

Ad ogni buon conto, la banca dati dell'Istat segnala che 46 capoluoghi (il 40% del totale, quindi meno della metà) disponevano nel 2013 di un Piano Urbano della Mobilità approvato (**Tab. 3 e Graf. 3**). E' un valore che si alza al 50% tra i capoluoghi del Nord-Est e scende al 19% tra i capoluoghi delle Isole (solo 4 città hanno approvato il PUM: Messina, Catania, Sassari e Cagliari). Rispetto al 2011, il quadro si è mosso poco; solo 4 città si sono aggiunte nel biennio al gruppo con il PUM approvato, ovvero Genova, Vicenza, Lucca e Matera. Tra le città metropolitane, è da segnalare che al momento non hanno il Piano Trieste e Bologna nel Nord-Est, Roma e Firenze al Centro, Napoli al Sud e Palermo nelle Isole.

**Tab. 3 – I Piani Urbani della Mobilità approvati per capoluoghi di provincia**

	2013		Città Metropolitane	2011	
	Numero capoluoghi	% sul totale		Numero capoluoghi	% sul totale
Nord-Ovest	11	44,0	Torino Genova Milano	10	40,0
Nord-Est	11	50,0	Venezia	10	45,5
Centro	9	40,9	-	8	36,4
Sud	11	42,3	Bari	10	38,5
Isole	4	19,0	Messina Catania <sup>(*)</sup> Cagliari	4	19,0
<i>Totale</i>	<i>46</i>	<i>39,7</i>		<i>42</i>	<i>36,2</i>

<sup>(\*)</sup> Il PUM è stato redatto dalla Provincia regionale di Catania e copre un ambito territoriale sovracomunale.

*Fonte: ISTAT, Dati ambientali delle città*

**Graf. 3 - La mappa dei PUM approvati nei capoluoghi di provincia (2013)**

*Fonte: Istat, dai ambientali*

I numeri, dunque, si prestano ad interpretazioni ambivalenti. Il 40% del totale dei capoluoghi è un dato certo insoddisfacente nell'insieme, in considerazione della rilevanza strategica di questo strumento di pianificazione delle politiche di mobilità urbana e delle raccomandazioni europee in tal senso. Tuttavia, se si tiene conto della non obbligatorietà dei PUM, a differenza ad esempio dei Piani Urbani del Traffico obbligatori per i centri con oltre 30.000 abitanti e nonostante ciò spesso assenti o aggiornati con grandissimo ritardo rispetto alla norma, della dimensione contenuta di molti capoluoghi (popolazione inferiore ai 100.000 abitanti) e delle difficoltà dei bilanci comunali, il quadro riportato testimonia uno sforzo non irrilevante da parte delle Amministrazioni di organizzare le politiche di mobilità urbana in una logica di respiro e di orizzonte strategico significativo, come quello richiesto dal PUM. E le differenze Nord-Sud da questo punto di vista non sono numericamente così rilevanti. Solo i capoluoghi delle Isole presentano percentuali di approvazione dei PUM molto inferiori alla media generale (circa la metà), tuttavia anche in questo caso va sottolineato che tra le città metropolitane insulari solo Palermo non ha il PUM, mentre nel Centro-Nord diverse grandi aree urbane mancano all'appello (Trieste, Bologna, Roma, Firenze).

Il vero nodo tuttavia, come accennato in conclusione del paragrafo precedente, non è quantitativo, ma piuttosto di profilo qualitativo e di natura operativa. Infatti, seppure mancano statistiche di riferimento, l'osservazione comune testimonia come in molte città, e questa volta si può dire "in particolare nel Mezzogiorno", i PUM sono stati redatti con procedure tecnicamente non sempre adeguate e non sempre attente al coinvolgimento attivo di cittadini e stakeholder. Di più, in molti casi i PUM esistenti non sono monitorati e sono spesso del tutto disapplicati. La valorizzazione di uno strumento imprescindibile di pianificazione della mobilità urbana come il PUM richiede quindi non solo uno sforzo di buona e corretta impostazione e redazione, ma – ed è questo lo snodo cruciale – un sforzo maggiore nelle fasi di applicazione del Piano e di messa in campo delle misure previste.

### 3. Le esperienze internazionali più significative

Come si costruisce operativamente una strategia multi-livello ottimale e un quadro di cooperazione territoriale e regionale favorevole all'elaborazione di progetti e politiche sostenibili di mobilità locale? Quali attenzioni di base sono necessarie per aiutare la costruzione di politiche urbane efficaci e coerenti con le linee di sviluppo del territorio più ampio (poli emergenti, corridoi, zone di nuova espansione)? E' possibile in sostanza sistematizzare la gamma di azioni necessarie per incoraggiare, dalla scala di governo sovra-ordinato a quello delle città (provinciale, regionale, di comunità autonome o stati, nel caso di federazioni), nuovi modi di pensare e progettare la mobilità di persone e merci?

Per rispondere a tali quesiti sono state analizzate le esperienze internazionali, europee soprattutto, di seguito brevemente documentate e che costituiscono, per la maggior parte, degli esempi riconosciuti di programmazione e sostegno all'attuazione dei SUMP.

L'attenzione dell'analisi si sofferma in particolare sul quadro legale (programmatico) e dei poteri regolativi distribuiti tra i vari attori. Nella sintesi qui riprodotta, per ciascuna esperienza si ha cura di segnalare tuttavia anche gli aspetti strategici più interessanti e su quali si ritiene opportuno orientare in prospettiva maggiormente l'attenzione: indirizzi di elaborazione dei piani e nuovi approcci di predisposizione su cui ci soffermeremo per esteso nel successivo capitolo.

#### **A. Francia - Plans de Déplacements Urbains (PDU)**

Le basi normative in Francia sono già state poste nei primi anni 1980 dalla legge LOTI, che ha introdotto per la prima volta la nozione di Plan de Déplacements Urbains (PDU). Le caratteristiche di questi piani locali e la loro preparazione sono state di nuovo specificate nel 1996 e nel 2000 (rispettivamente dalla legge LAURE per l'utilizzo razionale dell'energia e dalla legge SRU, norme relative alla solidarietà e al rinnovo urbano), introducendo il concetto di sviluppo sostenibile e rafforzandone l'integrazione con altre politiche, pianificazione spaziale in testa. Allo stesso tempo il PDU è diventato obbligatorio per tutti i 72 perimetri di trasporto urbano, che coprono più di 100.000 abitanti (58 agglomerati urbani in totale). I campi d'azione prevalenti dei PDU sono stabiliti per legge (art. 28 legge LOTI) e concernono obiettivi di sicurezza, diminuzione del traffico automobilistico, sviluppo dei trasporti collettivi e delle modalità ecologiche, riforma dei sistemi di viabilità sulla rete locale, nuova mobilità aziendale.

Responsabili della preparazione e finanziamento del PDU sono le autorità per il trasporto urbano (AOTU), associazioni volontarie tra comuni confinanti. Lo Stato è associato all'elaborazione (fornisce chiarimenti e sostegno circa aspettative e obiettivi sovra-locali) ed esercita inoltre (tramite il Prefetto) appositi controlli circa il rispetto degli obblighi di elaborazione. Fino al 2003 sono anche stati stanziati alcuni incentivi finanziari dal governo nazionale, per facilitare gli investimenti nel Tpl (soprattutto tranvie e ferrovia leggera). Attualmente, Regioni e Dipartimenti co-finanziano i piani, mentre i fondi UE partecipano a volte agli sforzi economici del PDU; in ogni caso i servizi statali riconoscono sovvenzioni dirette all'elaborazione (es. Ministero dell'ambiente e dell'energia), inoltre per legge nazionale è attribuita una disponibilità aggiuntiva di risorse per specifici aspetti del piano (es. progetti di sviluppo dei trasporti in sede propria). La legge SRU in ogni caso impone l'inclusione di piani finanziari dettagliati e di un apposito calendario delle azioni e attività previste nel PDU.

Stabilisce inoltre l'obbligo di processi di consultazione pubblici nella fase di predisposizione del piano; sempre la legge richiede infine una valutazione ogni 5 anni dopo l'approvazione finale, cosicché molte autorità metropolitane hanno istituito specifici osservatori in grado di monitorare annualmente i progressi fatti e le realizzazioni dei PDU.

Una prima generazione di piani è stata elaborata nel 2001: I Dati Certu (Centro studi dello stesso Ministero dell'ambiente) indicano che più dell'80 % di PDU obbligatori sono già stati approvati e hanno pertanto superato la fase di valutazione (dati al 2010); quasi altrettanti sono i piani in corso d'elaborazione nelle città sotto 100mila abitanti (documenti di carattere volontario denominati PGD). Un elemento qualitativo molto importante da marcare è il legame obbligatorio dei PDU - definito per legge - con gli altri strumenti di pianificazione spaziale e degli spostamenti sia su scala urbana, sia su base regionale (piani di sviluppo, trasporti, schemi di coerenza territoriale...). Altro legame riguarda i piani di qualità dell'aria. Di recente la legge "Grenelle 2" (luglio 2010) ha imposto appositi requisiti riguardanti l'emissione di CO<sub>2</sub> e obbliga un'altra valutazione di impatto a 5 anni dall'elaborazione, sempre in tema di emissioni dannose per l'ambiente e il clima.

#### **Aspetti di interesse**

- Responsabilità di elaborazione attribuita per legge alle AOT (autorità organizzatrici dei trasporti)
- Ruolo economico crescente di regioni e comunità territoriali; lo stato mantiene invece un ruolo fondamentale di impulso e controllo dei processi di elaborazione/attuazione
- Forte integrazione tra i documenti di Piano (requisito di legge)
- Inchiesta pubblica e obbligatorietà di consultazioni, previste sempre per legge
- Sistemi di monitoraggio e valutazione dei programmi molto accurato- su base locale e nazionale
- Produzione frequente di inchieste e analisi delle prospettive (Certu, Gart)
- Incentivi economici all'attuazione (su base nazionale) e recente diffusione di piani volontari (città medie e piccole)

#### **B. Regno Unito - Local Transport Plans (LTP)**

Nel Regno Unito l'approccio attuale all'elaborazione dei piani locali è stato definito nel 1998 e nel 2000 (*Transport Act 2000*, poi rivisto nel 2008). Per primo, Il piano nazionale dei trasporti (*Transport Ten Year Plan 2000-2010*) conteneva un'enfasi particolare al miglioramento del trasporto pubblico e sottolineava l'importanza del ruolo delle istituzioni regionali e locali, considerando i LTPs strumenti essenziali per dare priorità ad interventi che rendano più sostenibile il sistema. Con questa normativa è stata perciò rimarcata l'esigenza di politiche trasversali per la risoluzione dei problemi e l'attuazione guidata dalla strategia nell'ambito di obiettivi politici nazionali di alto livello. L'esigenza dei piani locali dei trasporti copre in effetto l'intero Paese, basandosi sulla struttura amministrativa esistente. Le autorità responsabili dell'elaborazione sono pertanto i Consigli di Contea e le Autorità Integrate dei Trasporti (ITA) che, in aree con importanti rapporti di scambio, sono incoraggiati a collaborare per piani congiunti da presentare al Ministro e al Dipartimento dei Trasporti (*Department for Transport*) per le necessarie considerazioni e valutazioni (rilevanza della strategia, coerenza politica, impatto ambientale, ecc.).

Nei sei principali agglomerati diversi da Londra, dal 2008 (*Local Transport Act*) il compito di redazione dei piani spetta esclusivamente alle ITA. Con tale atto è stato riconosciuto in



particolare alle autorità di territorio un ruolo di maggiore importanza, specie per quanto concerne la gestione e il mantenimento di collegamenti stradali di rilevanza locale, così come l'introduzione di schemi di *Congestion charging*. Soprattutto grazie ai *Local Transport Plans*, della durata di cinque anni, le autorità locali hanno avuto la possibilità di definire strategie di sviluppo e schemi di intervento organici sul sistema della mobilità in generale, ivi inclusa la competenza in materia di sicurezza stradale e di aree di parcheggio. Le amministrazioni locali hanno anche un ruolo importante nell'azione di riduzione dei volumi di traffico e di miglioramento della qualità dell'aria. A questo, si aggiunge, altresì, una competenza in tema di pianificazione e finanziamento di servizi di trasporto pubblico di interesse sociale e generale che non sono effettuati da operatori privati. A livello sub-regionale e locale, tali piani quinquennali, permettono di coordinare e migliorare i servizi di trasporto locale con le strategie regionali. Essi si presentano, quindi, non solo come documenti di *policy*, ma anche come strumento di riferimento per i finanziamenti erogato dal Governo centrale.

Il Dipartimento dei Trasporti produce molto materiale utile ad orientare le autorità di trasporto nella fase di elaborazione implementazione dei piani. Ciò include apposite linee guida nazionali (*Guidance on Local transport plans*); documenti e informazioni relative alla strategia; orientamenti di tipo legislativo e inerenti la ricerca di finanziamenti. La rete locale Pianificazione dei Trasporti (*Local Transport Planning Network*) è un sito web, sempre curato dal DfT, progettato per i professionisti e il personale politico locale; esso fornisce i mezzi per la condivisione delle migliori pratiche, sviluppa l'analisi comparativa delle prestazioni dei LPT adottati e mira pertanto a consentire lo sviluppo della politica dei trasporti in modo coerente a livello nazionale.

#### **Aspetti di interesse**

- Esistenza del LTP come premessa per erogazione di fondi nazionali
- Alto livello di integrazione con le altre strategie regionali
- Responsabilità dei LTP attribuita per legge ad autorità integrate (ITA) o in complicità tra consigli di contea e autorità dei trasporti
- Elaborazione di Linee guida nazionali (DfT)
- Pubblicazione di manuali di buone pratiche e realizzazione di piattaforme di scambio di analisi e dati significativi (sempre a cura del DfT)
- Indicazione, per legge, di particolari requisiti dei LTP: obbligo di consultazioni, durata del piano, coerenza con le altre politiche (soprattutto ambientali), certezza delle fasi di valutazione

### **C. Spagna – Plan de Movilidad Urbana Sostenible (PUMS)**

A differenza di altri paesi UE, la Spagna non ha altrettante tradizioni di redazione dei Piani dei trasporti integrati. Nei Paesi Baschi tuttavia, a seguito della strategia di sviluppo ambientale e sostenibile (*IHOBE*, 2002) diverse municipalità hanno iniziato ad implementare piani di mobilità. La legge Catalana (*Ley de Movilidad*, del 2003) stabilisce inoltre l'obbligo di adottare Piani di Mobilità Urbana in tutti quei municipi tenuti a prestare servizi di trasporto pubblico di passeggeri. Lo stesso governo regionale in cooperazione con le autorità locali incentiva specifici piani per le aree industriali e commerciali. Qualcosa si è mosso anche a livello nazionale (nel senso dell'incentivo alla pianificazioni e della cooperazione verso i portatori di progetti).

Con l'obiettivo di incrementare l'efficienza energetica (*Estrategia Espanola de Eficiencia Energetica* 2004-2012) e, nello specifico, frenare la dipendenza delle aree urbane dal crescente traffico privato, è stabilita l'implementazione di piani della mobilità nelle città oltre 100mila

abitanti (in una seconda fase l'impegno dovrebbe estendersi alle città con più di 50mila abitanti). E' stata così elaborata una Guida metodologica e per l'implementazione dei piani di mobilità urbana sostenibile (2006). La guida è a cura dell'Istituto per la Diversificazione e risparmio energetico (*IDEA*), un organismo statale che afferisce al Ministero dell'Industria, Turismo e Commercio, e che si occupa principalmente di raggiungere gli obiettivi fissati (Piano d'azione 2007-2012) nel quadro della strategia energetica. IDA ha il compito in particolare di coordinare e gestire congiuntamente le misure e fondi destinati a questi progetti in collaborazione con le regioni autonome.

La guida si occupa di definire vari aspetti dei PUMS: organizzazione del processo, obiettivi generali, analisi e diagnosi, preparazione dei progetti, starting-up, valutazione e misure correttive.

In generale l'ente responsabile di elaborare e implementare il piano è l'autorità municipale, che deve coordinarsi nel processo elaborazione con altri partner in materie di urbanistica, gestione ambientale, politiche sociali. Il PUMS è sostanzialmente un accordo tra parti, non ha reale forza di legge. In ogni caso le municipalità firmatarie di un accordo sono ammesse ai sussidi pubblici, sia statali che della comunità autonoma.

#### **Aspetti di interesse**

- Guida pratica ai PUMS elaborata a livello nazionale, sviluppata all'interno delle politiche energetiche e di efficienza
- Collaborazione alla guida di espressioni regionali, vedi *CRTM*: il Consorzio dei Trasporti di Madrid
- Adesione dei municipi al piano di mobilità urbana (valore di accordo tra le parti) come requisito per l'assegnazione di risorse e sussidi pubblici
- Altri percorsi: obbligo legislativo riguardante l'adozione di Piani di mobilità nelle principali aree urbane di Catalogna e Paesi Baschi

#### **D. Olanda – Nota Mobiliteit**

Il governo olandese ha elaborato due leggi che definiscono la politica nazionale riguardo alla pianificazione di spazi e mobilità fino al 2020. la Politica di Ordinamento territoriale (*Nota Ruimte*) e la Politica di Mobilità (*Nota Mobiliteit*). La prima (risalente al 2005) definisce tra le altre cose alcune linee di attuazione, per autorità pubbliche e imprese in 6 realtà urbane di livello nazionale e in 13 aree di sviluppo. La seconda (sempre del 2005) rappresenta uno sviluppo della *Nota Ruimte* ed è in pratica un Piano nazionale del traffico e dei trasporti vero e proprio. Con questa si stabilisce l'obbligo per tutte le amministrazioni regionali e locali di elaborare piani di mobilità e dei trasporti strategici entro l'arco di 18 mesi. I tre livelli di amministrazione (regionale, provinciale, comunale) secondo la Nota dovranno realizzare congiuntamente le valutazioni e seguire le iniziative derivanti da tali piani.

Attualmente in Olanda si possono citare vari esempi di attuazioni: piani locali della durata di 10 anni, volti a garantire una maggiore accessibilità, ridurre le vittime di incidenti stradali e l'inquinamento atmosferico, migliorare in particolare la qualità spaziale, tema generalmente molto avvertito. Le due note citate in effetti hanno integrato le linee di pianificazione urbana sostenibile precedenti (*Politica VINEX, Planes ABC*) che già stabilivano perentori principi di crescita territoriale orientata al trasporto pubblico: localizzazione ed elargizione dei permessi di costruzione dei centri di attività in funzione dei livelli di accessibilità garantita. In particolare, tre sono i profili individuati nello schema *Planes ABC*, a cui riconoscere spazi decrescenti:

installazioni accessibili prevalentemente con il trasporto pubblico (A); con trasporto pubblico o auto (B); soprattutto in auto (C).

#### **Aspetti di interesse**

- Integrazione tra politiche di mobilità e urbanistica
- Connessione tra i livelli di pianificazione (regionale, provinciale, di città)
- Elaborazione di appositi principi di qualità spaziale e orientamento della crescita

### **E. California - Smart Mobility Framework (SMF)**

L'ufficio di pianificazione californiano e *Caltrans* (Dipartimento dei trasporti della California) stanno conducendo questo progetto urbanistico, in collaborazione con US *Environmental Protection Agency* (USEPA) e con altri partner nazionali: il governatore dell'*Office of Planning Research* (OPR) e il Dipartimento di *Housing & Community Development* (HCD), denominato *Smart Mobility Framework*. Il progetto è finalizzato a realizzare una guida di pianificazione atta a produrre un'ulteriore integrazione dei concetti di "crescita intelligente" nel trasporto in California.

L'intento è quello di sviluppare un quadro concettuale e metodologico di aiuto allo sviluppo di iniziative innovative di mobilità e gestione degli spazi, e di contribuire inoltre a valutare - tramite la definizione di apposite routine - la rispondenza delle decisioni future di insediamento a principi e criteri "smart" (locazione efficiente, affidabile e sicura sul piano ambientale e dell'equità).

Idealmente, il quadro dovrebbe essere in grado di essere applicato a vari livelli di piani, programmi o progetti (ad esempio, dal trasporto di livello statale o *California Transport Plan*, al *Blueprint* che è il piano di viaggio regionale e interregionale, ai piani di corridoio, alle proposte di sviluppo più locale, ecc.) in tutte le parti dello stato (cioè aree urbane, suburbane e rurali). Come risorse, il progetto riprende e sviluppa altre esperienze diffuse in Usa di applicazione dei principi e degli standard Smart (principi del "New Urbanism" e pratiche di "Smart Growth" a livello federale; linee guida del Dipartimento dei trasporti del New Jersey e della Pennsylvania per la realizzazione di strade...)

#### **Aspetti di interesse**

- Ruolo dello Stato (California) nella pianificazione di livello regionale/interregionale
- Elaborazione condivisa di Linee Guida per la valutazione dei Piani/progetti locali
- Sviluppo di strumenti di classificazione delle politiche per ambiti di pianificazione urbana
- Forte integrazione con le tematiche di urbanistica
- Criterio di messa al bando delle risorse (progetti finanziabili)

## 4. Lezioni e indicazioni operative

### 4.1. I riscontri sui nuovi programmi

Dal quadro tracciato emergono – al di là di evidenti differenze istituzionali - varie tendenze che caratterizzano i percorsi di adozione dei piani di mobilità urbana, da segnalare in una logica di confronto sulla “governance”. Da una parte, si avverte nei vari casi il tentativo di estendere gli ambiti di efficacia dei piani ben oltre la scala del comune. L’attribuzione di responsabilità di elaborazione ad autorità di trasporto regionali, metropolitane o di contea ne è un esempio evidente. Dall’altra parte si riscontra un forte ruolo di impulso dei poteri sovra-locali, tradotto in varie forme che vanno dalle sovvenzioni per l’elaborazione dei piani, agli interventi diretti nell’ideazione e implementazione delle azioni. Inoltre specie lo stato mantiene un ruolo fondamentale di direzione dei processi, esercitando anche qui una gamma variabile di attività che va dall’approvazione preventiva di indirizzi, al controllo degli obblighi di legge, fino alle analisi di coerenza dei piani proposti con gli obiettivi nazionali.

Avanzando un’osservazione forse “banale”, si può dire in sostanza che, nei contesti esaminati, la mobilità urbana è materia centrale di impegno comune a scala locale, regionale e centrale (nessuna di queste escluse). Questo avviene salvaguardando però chiarezza di responsabilità e mantenendo una forte regia complessiva dei processi dall’alto. Peraltro lo sviluppo successivo dei programmi nazionali (dei cicli di pianificazione) propone continue messe a punto operative di meccanismi e processi di cooperazione tra i vari livelli in gioco, con giovamenti complessivi nella qualità dei progetti.

Ad una lettura più attenta - e aggiornata rispetto alle novità del dibattito – è possibile allora provare a ricavare un corpus più netto di indicazioni sul modo di incentivare dall’alto l’adozione di piani e supportarne l’operatività sul campo. La riconsiderazione del tema nei vari paesi evidenzia in effetti buone pratiche e accorgimenti di stampo strategico e operativo, da cui è possibile forse prendere spunto per indirizzi favorevoli, da promuovere nella realtà emiliano - romagnola.

Alcune di queste pratiche di riferimento sono già state segnalate in apposite ricognizioni sul contesto europeo, tese a evidenziare in particolare i requisiti ottimali delle singole fasi e attività da compiere per l’implementazione delle azioni<sup>3</sup>. Si sono sviluppate così guide piene di spunti metodologici indicati da esperti e ripresi dall’esperienza concreta di varie città/agglomerati. Specie in Francia e Inghilterra, dove si è giunti alla seconda e terza generazione di piani, è inoltre disponibile un ampio materiale di studio e varie analisi permettono di osservare le modalità con le quali i piani si traducono operativamente sul territorio. Il continuo monitoraggio delle agenzie nazionali aiuta poi a confrontare vari aspetti delle procedure e delle soluzioni adottate, negli ultimi anni, per dare corpo alle strategie nei due paesi. Inoltre il bilancio sistematico circa l’andamento effettivo dei programmi individua varie linee di riflessione ai fini di un’ulteriore futura messa a punto dello strumento su cui è bene richiamare l’attenzione.

---

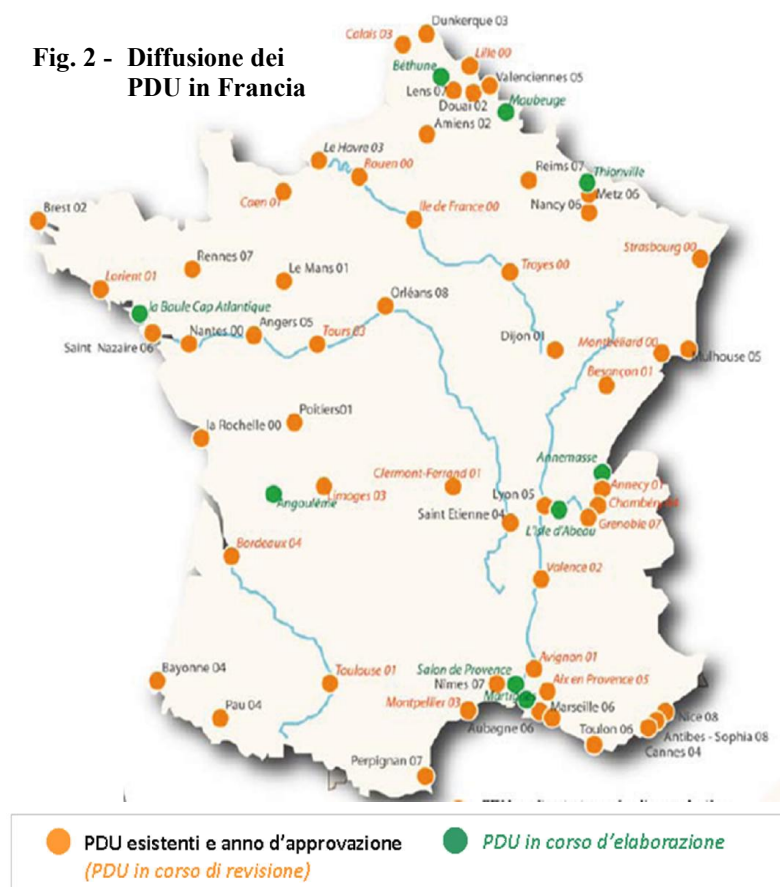
<sup>3</sup> Vedi da ultimo la guida ELTISplus, SUMP “*GUIDELINES. Developing and implementing a Sustainable Urban Mobility Plans*”, Working document, Rupprecht Consult, 3 May 2011.

Alcuni punti di attenzione provengono infine dal dibattito scientifico e istituzionale più generale sviluppato, specie in ambito USA, su come – nell’attuale fase - sia possibile ideare nuove città e aree abitate compatibili con gli indirizzi di mobilità intelligente. In questo senso interessa ripercorrere alcuni principi alla base dell’approccio e formalizzare i metodi tramite i quali i piani della mobilità comunale o urbana possono diventare strumenti locali di sforzi più ampi e coerenti di governo del territorio su basi regionali e interregionali.

## 4.2. Procedure e quadro delle competenze

Una prima serie di riferimenti validi provengono dall’esperienza recente francese. Può servire a tal riguardo scorrere i risultati di un’apposita indagine promossa da Gart presso le autorità locali responsabili dei PDU<sup>4</sup> avente lo scopo di tracciare un bilancio di attuazione a fine decennio e valutare lo strumento in termini di efficacia (output e risultati).

**Fig. 2 - Diffusione dei PDU in Francia**



(Fonte: Certu)

Per cominciare l’inchiesta si sofferma sul processo di diffusione dei PDU nel Paese (Fig. 2) e ne ripercorre i punti qualificanti della strategia: temi d’intervento, soggetti responsabili, collaborazioni richieste, entità delle risorse disponibili per l’elaborazione dei Piani.

E’ interessante notare come, in questa sezione, il documento rimarchi particolarmente il ruolo nei processi delle agenzie regionali (centri di ricerca e progettazione), e il contributo offerto dai servizi decentrati dello stato (es. Cete) specie nella pianificazione dei progetti più consistenti sul piano infrastrutturale, richiedenti di norma un

maggiore apporto di competenze specialistiche. Riguardo ai mezzi necessari per la costruzione dei piani, le stime portate dallo studio indicano differenze sensibili di costi e

<sup>4</sup> Gart, Plan de déplacement Urbains: Panorama 2009. Resultat d’enquete et prospective, Avril 2010.

dispendi di energie assai variabili per contesti dimensionali delle AOTU (agglomerati, medie e piccole autorità).

Il livello di consenso istituzionale e pubblico sui progetti, l'esistenza o meno di diagnosi già svolte, l'eventuale bisogno di inchieste complementari su alcuni aspetti della strategia (es. studi di fattibilità), la presenza di un precedente documento di Piano e di progetti già definiti, ecc. costituiscono altrettanti elementi in grado di fare la differenza tra i casi quanto a complessità dell'iter di predisposizione richiesto.

La classificazione operata al 2009 da Gart (costi medi e tempistica di 84 PDU raggruppati per classi dimensionali di città) è tuttavia un utile riferimento conoscitivo per approfondimenti e previsioni da fare circa l'impegno necessario all'elaborazione dei Piani comunali della mobilità anche altrove (compresa ovviamente l'Emilia Romagna).

Meritano particolare attenzione però specie le prospettive di sviluppo e gli aspetti da migliorare nel percorso di diffusione dei Piani segnalati dal documento Gart. In particolare nella seconda parte dell'indagine (ostacoli e le ragioni della mancata elaborazione dei PDU) emergono diverse indicazioni operative di valenza generale.

Una prima serie di spunti riscontrati tra le 259 autorità di trasporto intervistate, attengono alle azioni da compiere allo scopo di ottimizzare l'uso dello strumento nella sua fisionomia attuale e sono le seguenti.

*Impegni e suggerimenti per ottimizzare i PDU (su base locale)*

- considerare più spesso ambiti come la sosta su strada e la circolazione viaria all'interno dei Piani (l'assenza di iniziative nelle diverse tematiche di mobilità, riflesso anche di limiti di competenza delle AOTU, è uno dei maggiori ostacoli per la coerenza delle politiche);
- integrare e rendere maggiormente coerenti i diversi ambiti del TPL: offerte di trasporti regionali, trasporti urbani, viabilità privata provinciale (ad esempio tramite proposte di integrazione tariffaria e operativa);
- prestare attenzione alla gestione della mobilità delle imprese (percorsi dei dipendenti casa-lavoro) e ad un campo di applicazione specifico inerente la logistica e il trasporto merci (regolazione delle attività di consegna; nuovi servizi e operatori spedizionieri);
- ricercare una maggiore coerenza tra i vari livelli di pianificazione locale e regionale (rafforzamento di uno dei punti qualificanti della strategia, come indicato per sommi capi nel successivo riquadro, *cfr.* **Box. 2**).

Altre prospettive di miglioramento avanzate dallo studio si muovono invece nell'ottica di un cambiamento dei paradigmi adottati a livello complessivo di paese; esse richiedono pertanto un ruolo d'impulso delle autorità pubbliche nazionali/centrali. Anche queste indicazioni hanno una particolare rilevanza ai fini della presente disamina.

## Box 2 – Il PDU e gli altri documenti di pianificazione

Un elemento qualitativo molto importante da sottolineare del percorso francese è il legame obbligatorio del PDU con gli altri strumenti di pianificazione operativi sul territorio.

A livello esemplificativo, nella figura a fianco (Fig. 2) è riportato il quadro complessivo delle compatibilità e dei diversi obblighi di coerenza da rispettare, per legge, nel caso del **PDU Ile-de-France** (Regione di Parigi).

Come si può vedere, il legame da presidiare nella fase di elaborazione riguarda (e dovrà riguardare sempre più in futuro stando alla legge “Grenelle 2”) molteplici ambiti di pianificazione settoriale (trasporti, linee di sviluppo territoriale, protezione dell’ambiente e qualità dell’aria, schemi di sviluppo urbano) definiti a vari livelli di competenza da Regione, Dipartimento ed Enti locali, Stato.

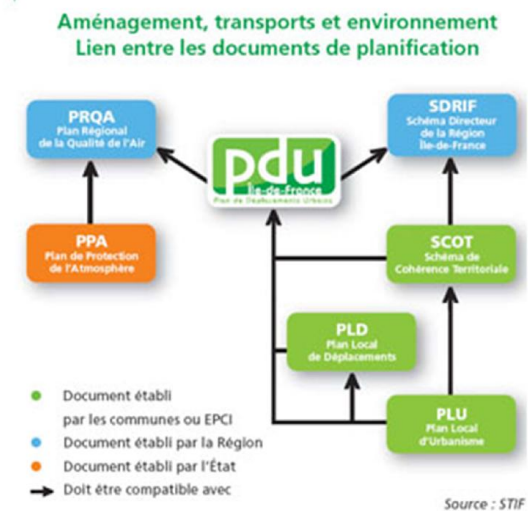


Fig. 2 - L'esempio del PDU Ile-de-France

### 4.3. L'approccio di implementazione ottimale

Altre indicazioni significative provengono dagli indirizzi recenti del *Dipartimento dei Trasporti* inglese (DfT). Come anticipato nell'espletare le sue *funzioni* istituzionali di supporto ai processi di pianificazione locale (LTP) il Dipartimento ha prodotto apposite linee guida per l'implementazione delle misure e l'organizzazione delle azioni sul territorio, attuabili a partire dal 2011<sup>5</sup>.

Molti ragguagli offerti in questa veste combaciano con quanto indicato per il caso francese: integrazione tra gli strumenti di pianificazione locale e regionale; connessioni con programmi operativi su target nazionali in tema di qualità dell'aria, cambiamento climatico, politiche locali in genere; requisiti per le consultazioni obbligatorie per legge dei vari attori implicati (operatori dei trasporti su gomma e ferro, istituzioni locali e rappresentanti del governo centrale per quanto riguarda l'amministrazione stradale, gruppi di utenti, altre organizzazioni ambientaliste o rappresentanti di disabili).

Analoghi punti sono peraltro toccati dalla Guida governativa in Spagna<sup>6</sup>, anche se con un taglio più informativo e di orientamento rispetto alle novità dell'approccio ai Piani di sostenibili (Fig. 3). Taglio che tuttavia non esime il documento dal fornire elementi utili alla messa in opera dei PUMS sul campo, specie sul fronte dei processi decisionali e partecipativi da promuovere in seno al municipio o alle reti di comuni promotori.

Da rimarcare, nel caso del Regno Unito, soprattutto l'enfasi assegnata nelle ultime Linee guida (LP3) alle nuove relazioni da sviluppare tra governo centrale e poteri locali, allo scopo di valutare e indirizzare i piani di trasporto presentabili nel nuovo ciclo post 2011.

<sup>5</sup> Department for transport, *Guidance on Local Transport Plans*, July 2009.

<sup>6</sup> IDAE, CRTM et al. “*PMUS: Guía práctica para la elaboración e implantación de planes de movilidad urbana sostenible*”, Madrid, julio de 2006.

**Fig. 3 - I processi di partecipazione (in Spagna)**



*Fonte: Guida pratica PUMS*

Se spetta in effetti agli enti locali la scelta di come utilizzare i poteri di pianificazione in modo utile e funzionale alle proprie comunità (cui rispondono per la qualità delle strategie e per i risultati concreti), è compito del Dipartimento supportare le autorità nella preparazione dei piani attraverso una serie di meccanismi. Per un verso gli uffici del governo – secondo la guida – sono chiamati a lavorare a stretto contatto con le autorità, per lo sviluppo dei contenuti dei nuovi piani. Essi si aspettano inoltre di incontrare almeno una volta all'anno ciascuna autorità o gruppo di autorità per visionare i progressi compiuti nella preparazione e attuazione delle loro LTP, e valutare le priorità per ulteriori azioni.

Questo programma richiede peraltro l'esibizione di relazioni ufficiali di monitoraggio degli enti responsabili dei piani. Un incontro più formale con alti funzionari locali si terranno invece almeno ogni due anni e più in generale il Dipartimento continuerà a interessarsi della qualità complessiva della LTP e dei suoi frutti, in relazione alle offerte di finanziamento di grandi progetti.

Va da sé che questo schema di azione consente al DfT di avere continuamente in mano il “polso della situazione” ed esercitare nel tempo una vera direzione dei processi. Al punto che i piani possono essere considerati un'elaborazione comune di Governo e strutture locali, replicando con ciò l'esempio della Francia e rafforzando la prospettiva di un ruolo dello Stato che torna ad essere centrale in tema di politiche urbane<sup>7</sup>.

Per restare alla guida, le autorità locali in UK sono inoltre fortemente incoraggiate ad utilizzare altre informazioni sui metodi di intervento riportate all'interno della rete “*Local Transport Planning Network*”. In maniera specifica, l'attività di benchmarking oltre a documentare le soluzioni adottate sul campo, fornisce supporto istituzionale e indirizzi in tema di investimenti e risorse economiche (*statali, proprie, frutto di entrate addizionali*) di cui le autorità dovrebbero tener conto.

<sup>7</sup> Lo Stato francese è associato all'elaborazione dei PDU (legge LOTI). Oltre ad esercitare verifiche di conformità agli obblighi di legge, i servizi statali sono responsabili di comunicazioni, trasmesse ai comuni, denominate PAC (“portare a conoscenza”) con cui si precisano indirizzi e offre chiarimenti pertinenti su una serie di procedure e obblighi imposti dalle strategie nazionali.



DfT ha inoltre messo a disposizione nel 2009-2010 altre risorse che può valere la pena richiamare. Tra queste va segnalato il manuale di “best practices” presenti in campo nazionale e regionale<sup>8</sup>, nel quale sono raccolti una serie di suggerimenti ed esempi di riferimento in merito all’organizzazione dei processi e delle singole azioni di implementazione riguardanti l’intero ciclo di vita del programma (Fig. 4).

Tra gli aspetti sui quali si sofferma più spesso il manuale, trovano particolare spazio gli strumenti di controllo dei rischi (gestione di “eventi imprevisti”) nella fase attuativa. In generale questa necessità richiede anche opportuni accorgimenti di governance dei processi finanziari e implica la necessità di studi e diagnosi aggiornate sugli strumenti esistenti (nel lessico d’impresa: “financial control”, “assurance”, “resourcing”, “risk management programm”, ecc.).

**Fig. 4 – Ciclo di vita di un LTP (fonte: DfT)**



D’altro canto i piani di attuazione, in generale – secondo questo approccio - dovrebbe essere basati su stime realistiche dei finanziamenti disponibili, e dimostrare sistematicamente come si intende utilizzare sia il capitale sia i ricavi finanziari provenienti da varie fonti.

#### **4.4. Il problema delle risorse: i piani in tempi di crisi**

Come è chiaro le minori risorse economiche di questa fase hanno spinto certamente, da molte parti, a rivedere e rimandare nel tempo i progetti, particolarmente in Spagna, la quale fortunatamente può comunque vantare realizzazioni consistenti in gradi aree come Madrid e Barcellona portati a termine nel decennio trascorso. Nel caso di Francia e del Regno Unito si può notare una generale diminuzione dell’assegnazione di risorse nazionali già avviata a metà del decennio 2000, in coerenza con i processi di decentramento delle competenze ai livelli territoriali (regioni, enti locali) ai quali spetta in gran parte di decidere obiettivi e progetti coerenti su cui indirizzare prioritariamente le risorse.

Ciò non toglie che lo stato mantenga in queste realtà una spinta all’avvio dei processi anche di tipo economico, confermando nella prassi vari meccanismi, non sempre definiti dai documenti di monitoraggio ufficiali, di sovvenzioni dirette all’elaborazione e al supporto delle azioni. Ad esempio – nel caso francese – si può rilevare l’intervento del Ministero dell’energia e per il perseguimento tramite i PDU di nuovi obiettivi

<sup>8</sup> Department for transport, *The Policy and Good Practice Handbook*.

ambientali (ADEME); vari accordi di progetto Stato-Regioni sono indirizzati inoltre allo sviluppo dei trasporti collettivi in sede propria; infine dal 2010 è attribuita una soglia di riscossione più alta del “Versement Transport” (tassa sulle imprese) agli agglomerati sopra 100mila abitanti che abbiano pianificato investimenti per nuove reti di Tpl. Ciò non toglie che, fuori dal trasporto pubblico, si rilevino da ultimo difficoltà riguardanti misure più innovative e di regolamentazione.

Rispetto all’esperienza inglese citata, si comprende dalle Linee guida DfT come il governo abbia messo in atto tre dotazioni finanziarie (*local government settlement*) e 10 anni di fondi regionali per fornire un contesto più chiaro all'interno del quale preparare i piani. L’uso di questi capitali è definito in accordo con il Ministero e con il piano di investimenti regionali (*Regional Funding Advice*). Il Dipartimento non ha invece al momento intenzione di collegare qualsiasi finanziamento nazionale per nuovi piani di trasporto locale. E’ chiara pertanto l’esigenza per l'autorità dei trasporti locali di lavorare a stretto contatto con i consigli distrettuali, di municipi e aree metropolitane, e garantire un adeguato ed efficace di utilizzo dei contributi per gli investimenti da compiere.

Assicurare sostenibilità dei costi e una spesa efficace dovrebbero essere obiettivi chiave per qualsiasi autorità incaricata, in senso lato, di preparare un piano locale dei trasporti.

Varie guide nazionali (California, Olanda) indirizzano gli enti locali esplicitamente verso progetti meno costosi e con un buon rapporto qualità-prezzo o costi-ricavi. Altrove in Europa (Spagna, Francia, Regno Unito) si individua particolarmente l’esigenza di prendere in considerazione fonti alternative di finanziamento degli investimenti previsti nei nuovi cicli di pianificazione, senza gravare ulteriormente sui bilanci statali. Oltre a confermare quali leve ipotetiche le tasse di scopo e i proventi delle imposte locali, le altre opzioni formalizzate dagli enti superiori (sempre nei documenti di indirizzo citati) riguardano altre istituzioni come il Fondi dell’unione europea e le risorse degli operatori di trasporto.

Inoltre particolarmente in Spagna la Guida metodologica del Governo (ancorché del 2006) si sofferma sulle potenziali sovvenzioni dagli *stakeholders* come contributo finanziario al piano d’azione dei PUMS, identificando tre piste di lavoro principali: la partecipazione o il patrocinio di grandi imprese private con interessi commerciali diretti nel sistema fisico e di mobilità delle città (es. operatori della pubblicità, costruttori, società di valorizzazione urbana); la contribuzione di grandi centri attrattori (associazioni di impresa, complessi industriali e commerciali, ospedali...) interessati a migliorare l’accessibilità dell’area di appartenenza; la promozione di iniziative cittadine diffuse: contributi di scuole, associazioni di quartiere, piccolo commercio, per progetti minori di viabilità ciclabile e pedonale.

In Francia queste stesse linee sono state recentemente rilanciate dalla legge *Grenelle 2*, che ha previsto come strumentazione finanziaria aggiuntiva per i progetti di mobilità durevole:

- a) sviluppare Partership Pubblico-Privato, sull’esempio di quanto realizzato con successo in importanti realtà urbane continentali (a Londra, Madrid o di recente a Barcellona);
- b) acquisire risorse da altri settori vedi i servizi di mobilità privata: tasse di circolazione, pedaggi stradali, sosta;

- c) applicare strumenti fiscali innovativi, come ad esempio i sistemi di “cattura del valore” (recupero dai guadagni dall’apprezzamento di terreni e immobili in vicinanza di nuove linee di trasporto collettivo)<sup>9</sup>.

#### 4.5. I diversi ambiti geografici di applicazione

Altre strumentazioni utili si ricavano dall’esperienza della California, in particolare dal manuale elaborato nel 2010 da *Caltrans* (Dipartimento dei trasporti della California) al fine di richiamare principi ispiratori, approcci e soluzioni ipotizzate dal progetto SMF. Concepito al fine di orientare la crescita spaziale in modo compatibile con le forme di mobilità più ecologica e di minore impatto (altre indicazioni in tal senso derivano dall’Olanda: progettazione per aree definite di applicazione)<sup>10</sup>, SMF promuove collaborazioni regionali strategiche per favorire più efficaci modelli di uso del suolo.

Gli obiettivi rincorsi nella singola località sono in sintesi:

- Migliorare l’accessibilità delle aree e ridurre la dipendenza dai veicoli a motore privati.
- Ospitare un adeguato apporto di alloggi di qualità per tutti i redditi.
- Ridurre gli impatti sugli habitat (aree agricole e produttive) e migliorare la qualità dell’aria.
- Promuovere un uso efficiente delle risorse e forme di crescita economica sostenibile.
- Realizzare quartieri sicuri, socialmente vivaci (e vivibili).

Il primo apporto da considerare riguarda il *Set di indicatori di performance* (17) elaborati in riferimento ai principi di base della “Smart Mobility”: parametri già usati, ma che sono qui ridefiniti per raggiungere meglio i principi di mobilità intelligente e che sono applicabili in una gamma completa di studi *Caltrans*: progetti regionali e strategie sostenibili di comunità, piani di corridoi, spostamenti interstatali di persone e merci.

Il tentativo da considerare con maggiore interesse nell’esperienza californiana è, tuttavia, la “clusterizzazione delle politiche per ambito geografico di applicazione. Lo strumento su cui richiamare l’attenzione è propriamente lo “Smart Mobility Place Type”.

La zonizzazione, come noto, è sempre più utilizzata nella formulazione di strategie e nello sviluppo di applicazioni in vari campi della pianificazione territoriale. Ciascuno dei sette luoghi individuati dal progetto (vedi **Box. 3**), presenta in effetti proprie caratteristiche socio-economiche e fisiche da prendere in considerazione per quanto

---

<sup>9</sup> Lo sviluppo di PPP e il pagamento per l’uso stradale sono figurati anche nella citata Nota Mobilitèit del governo olandese come opzioni utili per i grandi progetti infrastrutturali e di gestione del traffico stradale.

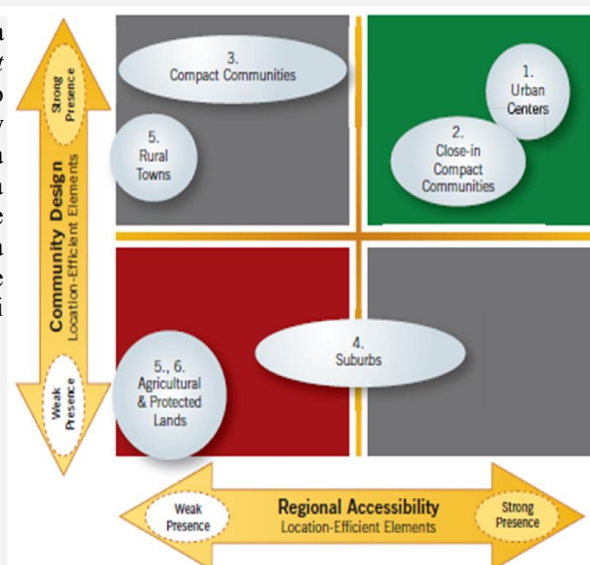
<sup>10</sup> In particolare nell’“Approccio di mobilità” (allegato successivo alla Nota Mobilitèit) regioni, province ed enti locali inferiori collaborano ad programma di azioni concrete localizzate in particolari aree del Paese. I vari livelli amministrativi definiscono insieme i progetti da concentrare nell’area (in un ottica di promozione della sostenibilità), l’impatto previsto, le tappe di implementazione, la quantità di denaro in gioco.

riguarda l'organizzazione attuale della mobilità e le scelte da compiere per uno sviluppo futuro più sostenibile. E' da segnalare altresì come la classificazione proposta distingua molto opportunamente tra "luoghi tradizionali" (forme e aggregati di città storiche) e "realità urbane emergenti" (nuove fenomenologie di sviluppo urbano). In questo senso il "Place Type" è uno strumento da considerare attentamente se si ha a cuore l'obiettivo di ri-modulare la crescita delle città secondo alcuni principi definiti (esigenza posta dallo stesso PRIT).

### Box 3 - "SMF Type Place"

La classificazione delle aree di progetto è ripresa in varie applicazioni come lo *Smart Transportation Guidebook*, al cui sviluppo hanno collaborato insieme Pennsylvania and New Jersey Departments of Transportation. L'obiettivo della Guida è di porsi come punto di riferimento per la pianificazione e la progettazione di autostrade e strade ad alto scorrimento urbano, in modo da stimolare lo sviluppo di comunità sostenibili e vivibili. Costituiscono specifici ambiti di applicazione le seguenti tipologie di insediamenti:

- (1) Centri urbani
- (2) Città/comunità compatte
- (3) Centri isolati
- (4) Aree suburbane
- (5) Insediamenti in aree agricole
- (6) Aree protette (parchi)
- (7) Aree speciali (aeroporti, impianti militari).



In generale va dunque apprezzato lo sforzo del progetto SMF di identificare obiettivi e politiche specifici per le moderne forme di insediamento, aiutando a riportare a sintesi una complessità di situazioni molto diverse con cui si presenta lo sviluppo urbano odierno. Gli indirizzi prodotti costituiscono peraltro orientamenti generali, applicabili anche in maniera combinata e differenziata (data la coesistenza di elementi dei vari tipi indicati nella stessa area), utilizzabili quindi con alcuni accorgimenti anche in altre realtà. Nel nostro caso, possono servire specialmente a definire l'esatto perimetro di intervento e a rafforzare la coerenza dei piani di mobilità locali con le politiche di più ampio raggio (a scala regionale ed extra-urbana).

Su questi stessi temi il manuale infine cita varie applicazioni, sviluppate all'interno della storica attenzione per il design e la costruzione stradale in USA (vedi il progetto "concept of context sensitive solutions" o CSS)<sup>11</sup> da cui è possibile ricavare altri spunti

<sup>11</sup> CSS è stato sviluppato nel settore dei trasporti fin dal 1969 (legge di protezione dell'ambiente). Il concetto ha preso poi o slancio nel 1998, quando la American Association of State Highway (AASHTO) e i funzionari della Federal Highway Administration (FHWA) hanno sponsorizzato congiuntamente il "Thinking Beyond the Pavement", conferenza nazionale da cui è scaturita la definizione di design sensibile al contesto (CSD) e di una serie di principi da applicare nei programmi di trasporto statali. In seguito AASHTO e FHWA hanno sponsorizzato vari incontri sull'attuazione di

e contributi utili per gli indirizzi più operativi – di tipo settoriale – da promuovere e con cui raggiungere di fatto una mobilità meno centrata sull'auto.

#### 4.6. Verso una sintesi

L'analisi condotta in definitiva ha permesso di individuare varie questioni teoriche o di approccio al tema della pianificazione locale di sicuro interesse, riuscendo ad abbozzare anche talune linee di risposta strumentali ed organizzative tentate all'estero al fine di rendere i percorsi di progettazione della mobilità più efficaci e sostenibili in senso complessivo.

Le indicazioni apprese accertano in sostanza più cose.

- 1) Per primo offrono uno spaccato delle possibilità di impegno esistenti e dei temi generali in cui ci si dibatte da più parti nel mondo per dare ulteriore vigore e riconoscibilità a strumenti d'intervento così innovativi e promettenti (messa a punto di indirizzi e pratiche di sostegno alla pianificazione in una logica multi-livello).

La ricerca d'innovazione ha origine in breve dall'identificazione di resistente e barriere alle politiche urbane di mobilità, e si concentra negli ultimi anni specie su alcune esigenze che possono trovare risposta in un'efficace "governance" di scala regionale o sovra-locale dei processi, con i seguenti precisi obiettivi di riferimento:

- Mettere a fuoco le priorità di sviluppo sostenibile sul territorio
- Supportare i progetti di trasporto locale delle città e delle aree limitrofe
- Collaborare ai processi di pianificazione (di aree e agglomerati urbani anche molto estesi)
- Controllare i programmi di implementazione e gli schemi operativi utilizzati dai comuni
- Attribuire fondi per soluzioni di trasporto sostenibile
- Incentivare nuove caratteristiche fisiche delle aree locali.

- 2) La ricognizione operata ha permesso inoltre di identificare alcuni meccanismi concreti con cui favorire dall'alto la diffusione di processi qualitativi di pianificazione locale della mobilità.

Seguendo una sequenza logica di fasi è importante considerato intanto le leve di incentivo iniziali. Cosa agevola o spinge in sostanza, nei casi esaminati, l'avvio dei processi?

La tavola in fondo al paragrafo (**Tav. 2**) - nella prima colonna - riporta alcune prime indicazioni esemplificative in merito, riferite specie alle realtà con esperienze più strutturate come Francia e Regno Unito. Gli altri contesti d'indagine presentano particolarità regolative che andranno meglio focalizzate in futuro<sup>12</sup>, in ogni caso è

---

CSS, definendolo come "approccio collaborativo e interdisciplinare che coinvolge tutte le parti interessate in una struttura di trasporto, tendente a preservare e valorizzare paesaggio, storia, risorse ambientali di una comunità mantenendo o migliorando la sicurezza, la mobilità e le condizioni delle infrastrutture" (sito internet <http://contextsensitivesolutions.org>).

<sup>12</sup> Riguardo alla Spagna, in particolare, il livello centrale non ha previsto meccanismi sanzionatori di supporto all'attuazione dei piani. Per il resto sono le Comunità autonome (geograficamente, le regioni)

chiara l'esistenza di due vie prevalenti per indurre le città e autorità locali all'adozione di piani:

- gli *obblighi espliciti di legge*, i quali vanno accompagnati poi da precisi controlli sul fronte dell'applicazione e del rispetto delle norme (in Francia addirittura è previsto un potere sostitutivo del Prefetto nel caso di inadempienza delle autorità locali);
- le forme di *premialità economica*, vale a dire l'adozione o all'aggiornamento dei piani come requisito di accesso ai canali di finanziamento; principio adottato specie negli anni passati, ma tuttora in vigore pure in un tendenziale quadro di riduzione del sostegno statale alla pianificazione locale (processi di decentramento).

**Tav. 2 – Ruolo di supporto all'adozione dei SUMP svolto da amministrazioni regionali e centrali**

AVVIO DEI PROCESSI	MECCANISMI INCENTIVANTI	ALTRI SOSTEGNI ALL'ATTUAZIONE (AGENTI SU VARIE FASI DEL PROCESSO)
- Obbligatorietà del Piano di mobilità urbana o locale, definita per legge	<i>Effettivo controllo dei percorsi di attuazione (e previsione di sanzioni)</i>  <i>eventuale esercizio di poteri sostitutivi dello Stato o della Regione</i>	<i>Definizione di linee guida di carattere orientativo (sensibilizzazione degli attori locali)</i>  <i>Realizzazione di repertori buone pratiche per l'elaborazione e l'implementazione</i>
- disposizioni di tipo regolamentare	<i>Vincoli normativi da altre leggi di attuazione (es. riferimenti ai piani di mobilità negli altri atti amministrativi e di pianificazione regionale e locale)</i>  <i>Indirizzi e linee guida obbligatorie per gli enti locali</i>	<i>Meeting ed incontri di consultazione con decisori e tecnici comunali (monitoraggio dei processi)</i>  <i>Dispositivi di accompagnamento innovativi: sviluppo di partnership (settore privato e mondo accademico) per la capitalizzazione e lo scambio di esperienze tecniche</i>
- Forme di premialità economica	<i>Esistenza del piano come premessa per l'erogazione di fondi agli enti/autorità di trasporto locali</i>  <i>Sovvenzioni pubbliche (ministeriali) all'elaborazione dei piani che si pongono particolari obiettivi ambientali e di sviluppo sostenibile assegnazione di risorse specifiche per investimenti, che prevedano "accordi di progetto" tra attori (formalizzati nel piano)</i>	<i>Sviluppo di sistemi di assistenza diretta: formazione e training per i responsabili comunali dei piani (es. sui sistemi di controllo e gli aspetti gestionali)</i>  <i>Altri supporti (es. osservatori, piattaforme informative e siti web)</i>

a svolgere attività influenti sui processi di pianificazione locale. Lo stesso avviene in Olanda almeno nei grandi agglomerati o regioni urbane (non è chiaro però con quale "forza" normativa siano attuabili gli indirizzi territoriali della mobilità descritti).

Rispetto a questo secondo punto va ammessa una difficoltà di stima dell'entità esatta degli incentivi riconosciuti per il futuro (periodo 2012-2017), alla luce dei processi di riconsiderazione in atto nei due paesi. Rende complicato inoltre un giudizio più netto anche l'esistenza di meccanismi non sempre definiti di sovvenzioni dirette di vari Ministeri per obiettivi ambientali ed energetici dei piani, che delineano forme di premialità aggiuntive rispetto a quelle dei fondi specifici tuttora esistenti (per i progetti locali).

Nel complesso il tema merita probabilmente un'ulteriore affinamento analitico e di aggiornamento alle novità del dibattito istituzionale esistente specie in Francia.

Non vanno ignorate però altre leve - di natura *regolamentare* – posizionate nella fase di avvio dei processi. Tra queste rientrano la produzione di linee guida di carattere cogente, che formalizzano obiettivi e requisiti obbligatori di integrazione tra politiche e strumenti di pianificazione urbana e territoriale a vario livello<sup>13</sup>. L'elaborazione di accordi di progetto Stato-Regioni per lo sviluppo di reti e infrastrutture strategiche è un altro meccanismo di spinta alla redazione dei SUMP (nella misura in cui tali accordi siano proposti come parti integranti del Piano).

- 3) In generale può essere evidenziato un più ampio processo riflessivo che contribuisce alla pianificazione urbana e delle aree suburbane e rurali connesse. Stando a quanto rilevato, sempre più in prospettiva il livello sovraordinato è chiamato ad esercitare un vero accompagnamento dei processi nelle varie fasi di elaborazione.

Va sottolineata in questo ambito l'importanza della formazione al fine di trasferire a livello municipale nuove cognizioni e *skills*, al fine di motivare agli attori locali e promuovere scelte in linea con gli indirizzi regionali/nazionali. Programmi specifici di training per i tecnici delle strutture municipali si rilevano specie in Francia e Regno Unito. Specie nel secondo caso sono previste consultazioni periodiche tra esperti del governo e di autorità locali di trasporto, che agiscono da vera e propria "cabina di regia" dei processi (sulla base dei report di attuazione degli enti locali si valuta l'andamento dei programmi traendo indicazioni utili alla messa a punto della strategia generale).

Altre iniziative di carattere più innovativo su cui richiamare l'attenzione riguardano la realizzazione di piattaforme web di raccolta e scambio di materiale utile per le autorità locali impegnate nel dar forma ai SUMP: documenti e informazioni relative alla legislazione, all'attività di ricerca, alle possibilità di finanziamento (particolarmente in Francia, UK e California).

---

<sup>13</sup> Per puntualizzare quanto rilevato, in tutti i contesti esaminati con le varie comunicazioni e linee guida si definiscono dall'alto macro indirizzi di politica urbana. In parte si finalizza un contributo di risorse al rispetto di tali criteri prescrittivi (vari passaggi di approvazione). Raccomandazioni di carattere "orientativo", di sensibilizzazione delle istituzioni locali sul tema, si hanno praticamente solo in Spagna. Il progetto della California in realtà si muove a metà strada, non essendo obbligatoria l'adozione dei criteri proposti ("Smart Mobility"), ma avendo ugualmente le indicazioni del Dipartimento dei trasporti nazionale, forza di indirizzo in quanto strettamente ancorate alla pianificazione regionale, alle strategie di sostenibilità e alle risorse previste per il raggiungimento degli obiettivi attesi in quell'ambito. Criteri di esigibilità dei progetti indicati nel "Blueprint Planning program" (piano dei trasporti regionale) e nel "SB 375" (Senate Bill del 2008) sulla strategie di tutela dell'ambiente, clima e qualità dell'aria.

- 4) Nello stesso tempo le buone pratiche raccolte identificano alcuni criteri ottimali di azione, riguardanti l'ambito geografico (centro urbano, comuni metropolitani, agglomerazioni di città medie, zone di espansione) e tematico dei progetti (integrazione dei trasporti con gli aspetti energetici, ambientali, di sostenibilità della crescita urbana...). E intendono ampliare le potenzialità di riuscita dei piani presidiando innovazioni organizzative, gestionali e di management dei processi cooperativi tra i vari attori in campo.



## **5. Una metodologia innovativa per la discussione pubblica sulle politiche di mobilità urbana sostenibile: il Progetto MUSA**

### **5.1. I profili generali di MUSA**

Il Progetto MUSA (**M**obilità **U**rbana **S**ostenibile e **A**trattori culturali) è un’iniziativa promossa dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Funzione Pubblica (DPF) nell’ambito degli interventi previsti dal PON GAS 2007-2013 a sostegno dei territori dell’Obiettivo Convergenza coinvolti nella pianificazione di politiche di *governance* efficaci ed innovative. Il Progetto è realizzato da un Raggruppamento Temporaneo di Imprese composto da Isfort S.p.A. (Capofila), Fondazione Cittalia, Cles s.r.l., ComuniCare – ANCI Comunicazione ed eventi s.r.l.

L’obiettivo prioritario del Progetto è quello di rafforzare le competenze di settore interne alle Amministrazioni destinatarie – ovvero gli Enti locali delle Regioni Obiettivo convergenza: Campania, Puglia, Calabria e Sicilia - sviluppando in particolare la loro capacità di costruire, con la partecipazione e il concorso dei diversi attori locali, una pianificazione integrata delle politiche di mobilità urbana e di valorizzazione degli attrattori culturali. Il Progetto MUSA è incardinato nel quadro logico della strategia Europa 2020. Pertanto esso si propone di contribuire a ripensare gli spazi urbani e i loro modelli di sviluppo promuovendo sentieri di crescita innovativi, sostenibili e inclusivi.

Mobilità urbana e sviluppo degli attrattori culturali sono due pilastri della sostenibilità urbana. La loro interrelazione è innanzitutto di tipo negativo. Da un lato, l’incremento dei flussi turistici genera una pressione aggiuntiva di traffico e di mobilità sul territorio interessato; dall’altro lato, in particolare nei siti di pregio (ad es. i centri storici) è di specifica urgenza il problema della gestione della circolazione veicolare, soprattutto quella automobilistica, per gli impatti negativi di tipo ambientale (inquinamento, deterioramento dei beni, interferenza visiva). Su un piano più generale, tuttavia, l’interrelazione tra mobilità urbana e attrattori culturali ha forti valenze positive. Un territorio/area urbana può caratterizzarsi e attrarre investimenti sulla base di un modello di sviluppo ad alta sostenibilità e vivibilità dove la qualità del sistema è assicurata da un governo della mobilità e da vocazioni economico-produttive a basso impatto ambientale ed alta occupazione (tipicamente la valorizzazione dei beni culturali). In secondo luogo promuovere una migliore accessibilità ai beni culturali di un territorio significa promuovere circuiti integrati di fruizione anche degli attrattori “minori” (o meno noti).

L’idea-forza del Progetto MUSA si basa su due cardini fondamentali:

- sostenere un approccio alle politiche di mobilità urbana sostenibile e, connesso, di sviluppo degli attrattori culturali, che sia fondato su strumenti di pianificazione integrata degli interventi da mettere in campo, su una corretta commisurazione delle azioni con i risultati da raggiungere (target), con le risorse finanziarie e con i tempi di realizzazione, sull’incorporazione di strumenti di monitoraggio e valutazione;
- promuovere una procedura di costruzione degli strumenti di pianificazione integrata con la partecipazione attiva dei soggetti del territorio, attraverso metodologie innovative di “dialogo strutturato” utilizzate (con diverse varianti) nella prassi internazionale ma di norma non applicate in Italia.

In questa direzione MUSA ha sperimentato un originale modello di intervento utilizzando un metodo finalizzato di procedura partecipativa, mutuato dall'esperienza anglosassone e riconducibile al "dialogo strutturato tra stakeholder"<sup>14</sup>. Il lavoro svolto nelle diverse città/aree sistema con i soggetti locali portatori di interessi (Amministrazioni, forze sociali e imprenditoriali, associazionismo), integrato dalle indagini dirette sui cittadini, ha portato alla definizione condivisa di obiettivi e priorità per le politiche di settore (mobilità sostenibile e beni culturali), nonché di una progettualità coerente con le priorità strategiche indicate dai tavoli di lavoro attivati.

Questo modello di intervento è stato inizialmente sperimentato in 8 aree-pilota: Salerno e Area Flegrea in Campania, Bari e Lecce in Puglia, Reggio Calabria e Cosenza in Calabria, Siracusa e Distretto di Taormina in Sicilia. Successivamente si è esteso ad ulteriori 6 territori: Torre del Greco, Area vasta di Lecce, Foggia, Alcamo, Città a rete Madonie-Termini e Militello in Val di Catania. Il Progetto MUSA ha avuto una durata di poco più di 2 anni (novembre 2011 – gennaio 2014) e in considerazione dei buoni risultati complessivamente ottenuti e delle richieste dei territori è stato finanziato un prolungamento (MUSA2.0) fino a novembre 2015. Questa estensione del Progetto ha consentito, da un lato, l'attivazione delle procedure partecipative in tre nuove aree territoriali (Comune di Avellino, Comune di Borgia-CZ e area dei Nebrodi) e, dall'altro lato, lo sviluppo di filoni lavoro derivati dagli interventi già realizzati dal Progetto in alcuni territori particolarmente ricettivi e maturi (costruzione di agende strategiche, riorganizzazione servizi di trasporto, elaborazione di Piani della mobilità).

## **5.2. Il focus metodologico: la procedura partecipata**

Come si è detto, l'obiettivo di fondo del Progetto è rafforzare la capacità delle Amministrazioni di pianificare e gestire gli interventi nei settori di intervento (mobilità urbana e attrattori culturali), nella logica dell'integrazione tra politiche e tra specifiche misure, attraverso processi partecipativi che arricchiscono i contenuti dell'elaborazione progettuale e rafforzano il consenso attorno agli interventi (Piani) approvati.

La scelta di una procedura partecipata si basa su un approccio scientifico ormai consolidato a livello internazionale che privilegia i metodi di valutazione che considerano esplicitamente l'esistenza di interessi diversi (se non addirittura divergenti), rispetto a quei metodi che, pur dichiarandosi neutrali, in realtà incorporano lo *status quo*. Di conseguenza, invece di metodi standard – come l'analisi costi-benefici, la multicriteria o la valutazione d'impatto ambientale – si preferisce il ricorso a metodi partecipati che, oltre a produrre risultati utili per il decisore pubblico, creano condizioni favorevoli al confronto tra i soggetti coinvolti, siano essi stakeholder o cittadini. Nello specifico il metodo adottato da MUSA è quello del "dialogo strutturato", che integra il confronto diretto tra gli stakeholder rilevanti sul tema, con la raccolta – tramite indagine telefonica ad hoc – delle valutazioni dei cittadini<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Per una classificazione di queste procedure di valutazione partecipata si veda: Stagl S. (2007) *Emerging Methods for Sustainability Valuation and Appraisal*. Final Report. SDRN - Sustainable Development Research Network, London

<sup>15</sup> Mameli F., Marletto G. (2012) A participative procedure to select indicators of policies for sustainable urban mobility. Outcomes of a national test. *European Transport Research Review*, 4: 79-89.

Questa procedura è finalizzata alla costruzione di una cornice strategica condivisa per la successiva elaborazione e implementazione di un Piano della mobilità, il quale assicuri una specifica attenzione agli interventi sulle relazioni fra mobilità e beni culturali e agli interventi sul traffico nei Centri storici.

L'attività svolta in ciascuna delle 8 aree-pilota del Progetto, e poi replicata nelle 6 aree del secondo ciclo e nelle 3 aree coinvolte in MUSA2.0, si è articolata secondo una procedura mista, in cui si combinano fasi "top-down" (in cui cioè i risultati derivano dal lavoro degli esperti) e fasi "bottom-up" (in cui i risultati derivano invece dalla partecipazione di cittadini e stakeholder). In sintesi le fasi sono indicate nella **Tav. 3**.

**Tav. 3 – Procedura partecipata per la selezione degli obiettivi delle politiche per la mobilità urbana sostenibile e la valorizzazione degli attrattori culturali**

Fase	Chi	Come	Che cosa
1	Esperti	Background team MUSA e letteratura Analisi territoriale Interviste a testimoni privilegiati	Schema preliminare macro-dimensioni/obiettivi strategici
2	Cittadini	Indagine demoscopica/Indagine online	Valutazione dello schema preliminare
	Stakeholder	Dialogo strutturato	
3	Stakeholder ed esperti	Dialogo strutturato Analisi finale dei risultati	Selezione finale delle priorità strategiche

Nella prima fase – grazie all'analisi territoriale e le interviste ai testimoni privilegiati, oltre al know-how già accumulato dal team MUSA (da Isfort in particolare) – è stato affinato e specificato lo schema concettuale macro-obiettivi/obiettivi in ciascuna area, a partire dalla versione-base (**Tav. 4**).

Questo schema è stato elaborato in modo originale da Isfort, riprendendo un approccio operativo ormai consolidato delle politiche del trasporto sostenibile che tiene simultaneamente in considerazione gli impatti della mobilità sull'ambiente (in termini di inquinamento e di uso delle risorse naturali), sull'economia (in termini di costi direttamente e indirettamente generati) e sulla società (in termini di danni sanitari, di sicurezza e di equità). Se non si considerano simultaneamente queste tre dimensioni si può dare corso a politiche per il trasporto sostenibile che non risulteranno efficaci. Ad esempio, considerando solo la dimensione strettamente ambientale, si potrebbe dare corso a politiche orientate esclusivamente all'uso di veicoli più efficienti. In questo modo però non troverebbero soluzione altri problemi economici e sociali, come la congestione e gli ostacoli alla circolazione di quanti non usano l'automobile come mezzo prevalente di spostamento.

**Tav. 4 - Schema-base di Piano utilizzato nel Progetto MUSA**

<b>Dimensioni della sostenibilità urbana</b>	<b>Obiettivi delle politiche per la mobilità urbana sostenibile</b>
<b>Accessibilità</b> (Circolare agevolmente nell'area e accedere agevolmente all'area dall'esterno; Accedere agevolmente ai luoghi, alle funzioni e ai servizi dell'area)	1. Aumentare le alternative alla mobilità
	2. Facilitare gli spostamenti con i mezzi non motorizzati (bici e piedi)
	3. Facilitare gli spostamenti con i mezzi privati (auto e moto)
	4. Facilitare gli spostamenti con i mezzi pubblici (bus, tram, metro, ecc.)
<b>Vivibilità</b> (Vivere in un'area piacevole, sicura e salubre; Sistema di mobilità con spazi liberi dal traffico motorizzato e con bassi livelli di incidenti, di rumore e di inquinanti atmosferici dannosi per la salute)	5. Aumentare gli spazi liberi dai mezzi motorizzati
	6. Ridurre il rumore generato dai trasporti
	7. Ridurre le emissioni atmosferiche dannose per la salute umana generate dai trasporti
	8. Ridurre gli incidenti causati dai trasporti
<b>Sostenibilità ambientale</b> (Ridurre al minimo gli impatti negativi della mobilità sulle risorse naturali e sull'ambiente; Sistema di mobilità che genera bassi livelli di emissione di gas clima-alteranti, di consumo di territorio e di produzione di rifiuti)	9. Ridurre le emissioni di gas clima-alteranti generate dai trasporti
	10. Ridurre i rifiuti generati dai trasporti
	11. Ridurre il consumo di territorio causato dall'espansione della città
<b>Sostenibilità economica</b> (Riduzione delle spese dei cittadini per la mobilità; Efficienza nella gestione dei sistemi di mobilità; sostenibilità degli investimenti)	12. Ridurre la spesa dei cittadini per la mobilità privata
	13. Ridurre la spesa dei cittadini per la mobilità pubblica
	14. Rendere sostenibile la gestione economica del sistema di trasporto pubblico

Ne è scaturito quindi uno schema di base articolato nelle tre dimensioni della sostenibilità sociale, ambientale ed economica, con una specifica (e originale) sottoarticolazione per la dimensione sociale che evidenzia separatamente i temi della accessibilità e della vivibilità. A ciascun macro-obiettivo si associa poi una lista, ragionevole per numerosità, di obiettivi specifici, a cui a loro volta è possibile associare una serie di interventi e progetti che permettono di raggiungere gli obiettivi medesimi. Questi progetti sono il più delle volte già stati elaborati localmente e sono quindi stati presi come esemplificazione per dare maggiore concretezza alla discussione sugli obiettivi (priorità) delle politiche di mobilità sostenibile (e valorizzazione degli attrattori culturali).

Nella seconda fase, questo schema di valutazione è stato discusso con gli stakeholder e modificato/integrato per arrivare ad una versione finale. E successivamente lo schema macro-obiettivi/obiettivi è stato sottoposto alla valutazione dei cittadini. Nelle 8 aree-pilota i cittadini sono stati interpellati attraverso una indagine demoscopica ad hoc che ha interessato campioni statisticamente significativi di 800 persone in ciascuna. Nelle altre aree dove sono state realizzate le procedure partecipative (secondo ciclo MUSA e aree di MUSA2.0) non si sono potute effettuare, per ragioni di budget, indagini campionarie sui cittadini e l'opinione dei cittadini è stata raccolta attraverso indagini online (sui portali delle Amministrazioni coinvolte), ottenendo risultati statisticamente

non significativi, ma pur sempre utili per cogliere gli orientamenti in materia delle comunità locali.

Nella terza fase, infine, gli stakeholder sono stati di nuovo coinvolti in una procedura di “dialogo strutturato”, che ha consentito di organizzare la discussione all’interno di uno schema di analisi multi-criteri, con l’obiettivo di stilare una graduatoria degli obiettivi di mobilità sostenibile (e valorizzazione degli attrattori culturali) in base al livello di priorità assegnato a ciascuno di essi.

### **5.3. Risultati ottenuti e valutazioni conclusive**

Il progetto MUSA ha avuto, e sta confermando, una significativa capacità di penetrazione territoriale. Se si tiene conto di tutti i filoni di attività messi in campo (workshop, visite di studio, percorsi formativi, oltre alle procedure partecipative), sono state coinvolte complessivamente oltre 150 Amministrazioni, sono state realizzate 17 procedure partecipative nei Comuni o nelle aree-sistema, si stanno completando percorsi di approfondimento e di implementazione progettuale in 5 territori (vedi Tavv. 5, 6 e 7)

Le procedure di dialogo strutturato hanno avuto per oggetto, nella gran parte dei casi (12 su 17), la definizione delle priorità strategiche per le politiche di mobilità urbana e, connesse, la valorizzazione degli attrattori culturali. Tra questi, si segnalano due casi specifici in cui l’individuazione delle priorità si inserisce in percorsi strutturati di pianificazione della mobilità urbana (il nuovo PGTU di Avellino e il PUMS di Militello in Val di Catania). Due procedure, entrambe in Puglia a Foggia e a Bari, sono state finalizzate a scegliere, attraverso il dialogo strutturato tra stakeholder, l’ipotesi di moderazione del traffico nel Centro storico della città. Nei rimanenti tre casi, infine (Città a rete Madonie-Termini, area vasta dei Nebrodi e area vasta di Lecce), l’oggetto della procedura è la scelta tra scenari alternativi per la riorganizzazione dei sistemi della mobilità locale, in particolare dei servizi di Tpl.

E’ poi in corso, in alcuni casi ormai prossimo alla conclusione, il lavoro di sviluppo progettuale in alcuni territori scelti per la forte partecipazione e motivazione delle Amministrazioni locali rispetto alla proposta MUSA. Nell’area delle Madonie si sta riprogettando l’intero sistema dei servizi di trasporto pubblico, per poter migliorare la prestazione dell’offerta a sostanziale parità di risorse impiegate. Ugualmente nell’area di Lecce è stato supportato tecnicamente il processo (faticoso) di accordo delle Amministrazioni locali coinvolte per la riorganizzazione dei servizi suburbani di trasporto pubblico. Nel Comune di Foggia il lavoro di sostegno MUSA si focalizza sull’elaborazione, attraverso il contributo degli stakeholder e dell’Amministrazione, di un progetto integrato intersettoriale (con azioni a favore degli operatori economici, di promozione culturale e sociale, sugli arredi urbani, per la sicurezza ecc.) per rivitalizzare il Centro storico nella prospettiva della sua chiusura al traffico. Nel Comune di Cosenza, si sta costruendo un’agenda strategica condivisa per lo sviluppo della città e in particolare del suo Centro storico, mettendo a fattor comune in modo integrato l’ampia progettualità presente (nell’urbanistica in particolare, oltre che nella mobilità) e definendo un quadro di opportunità possibili anche sul piano economico. Di specifico interesse poi, sotto il profilo della pianificazione delle politiche di mobilità urbana, la redazione del PUMS a Militello in Val di Catania a cui è dedicato il **Box 4**.

**Tav. 5 - Le procedure partecipative MUSA delle aree-pilota (primo ciclo)**

Aree-Pilota		Oggetto della procedura
Calabria	Cosenza	Costruzione di una cornice strategica condivisa per l'elaborazione e l'implementazione di un Piano della Mobilità (con specifica attenzione ai beni culturali)
	Reggio Calabria	Definizione degli obiettivi strategici del Piano Urbano della Mobilità della città (allora in fase di realizzazione)
Campania	Salerno	Costruzione di una cornice strategica condivisa per l'elaborazione e l'implementazione di un Piano della Mobilità
	Area flegrea	Obiettivi da assegnare alle politiche di mobilità urbana sostenibile in ambito di area vasta
Puglia	Lecce	Costruzione di una cornice strategica condivisa per l'elaborazione e l'implementazione di un Piano della Mobilità (con specifica attenzione ai beni culturali)
	Bari	Valutazione di differenti ipotesi di intervento per la gestione della circolazione e della sosta nel quartiere murattiano di Bari
Sicilia	Siracusa	Definizione del quadro strategico condiviso per le politiche nel campo della mobilità urbana sostenibile e della valorizzazione e fruizione degli attrattori culturali
	Distretto etneo	Obiettivi da assegnare alle politiche di mobilità urbana sostenibile in ambito di area vasta

**Tav. 6 - Le procedure partecipative MUSA del secondo ciclo**

Aree		Oggetto della procedura
Campania	Torre del Greco	Da definire in dettaglio. Ipotesi: definizione degli obiettivi di organizzazione della mobilità urbana nell'ambito del futuro nuovo Piano Regolatore
	Foggia	Definizione di un piano di miglioramento della vivibilità del centro storico attraverso la riorganizzazione dei sistemi di mobilità
Puglia	Area vasta di Lecce	Costruzione di una cornice strategica condivisa per l'elaborazione e l'implementazione di un Piano della Mobilità di area vasta (con specifica attenzione ai beni culturali)
	Alcamo	Definizione del quadro strategico condiviso per le politiche nel campo della mobilità urbana sostenibile e della valorizzazione e fruizione degli attrattori culturali
Sicilia	Città a rete Madonie-Termini	Definizione dell'assetto generale dell'offerta di Trasporto pubblico locale (Razionalizzazione dei servizi «interni, di connessione con l'esterno e modale»)
	Militello Val di Catania	Definizione delle linee strategiche per un Piano della Mobilità Urbana Sostenibile

**Tav. 7 - Le attività sui territori di MUSA2.0**

ATTIVITA'	CONTENUTO	Destinatari
<b>Sviluppo delle azioni avviate nelle procedure partecipate del primo e del secondo ciclo</b>	1. Progettazione di un nuovo modello di esercizio dei servizi di trasporto pubblico locale	28 Comuni che formano la "Città a rete Madonie-Termini"
	2. Redazione del Piano Urbano della Mobilità Sostenibile	Comune di Militello Val di Catania
	3. Riorganizzazione dei servizi di trasporto nell'area vasta	Comune di Lecce e quelli che formano la sua corona urbana
	4. Agenda strategica per un progetto «Cosenza porta della Sila»	Comune di Cosenza e Parco Nazionale della Sila
	5. Azioni integrate intersettoriali per il progetto di moderazione del traffico nel centro storico di Foggia	Comune di Foggia
<b>Nuove procedure partecipate</b>	1. Interventi integrati per la valorizzazione del Parco archeologico "Scolacium"	Comune di Borgia (CZ)
	2. Individuazione delle priorità strategiche per il nuovo Piano del traffico	Comune di Avellino
	3. Elaborazione di uno scenario di riorganizzazione dei trasporti	Area vasta dei Nebrodi (45 comuni in provincia di Palermo e Messina)

#### ***Box 4 – Il Piano Urbano della Mobilità Sostenibile di Militello in Val di Catania (CT)***

Militello in Val di Catania si sviluppa sulle ultime propaggini nord-occidentali dei Monti Iblei a sud della piana di Catania. I suoi 7.651 abitanti (al 1° gennaio 2014) risiedono su un pianoro collinare (422 metri slm) la cui superficie può essere completamente iscritta in una circonferenza di 2 km di diametro. Su tale area si concentrano tutte le principali funzioni urbane (residenziale, servizi, istituzioni e attrattori culturali) più un polo attrattore sovra-comunale quale l'Ospedale.

Militello è una città barocca che conserva resti monumentali di straordinario interesse storico, artistico e culturale. Due chiese del periodo tardo barocco le hanno consentito l'iscrizione alla lista degli 8 comuni del Val di Noto riconosciuti dall'Unesco patrimonio dell'Umanità. Il riconoscimento, arrivato nel 2002, non è riuscito ad invertire un declino demografico, iniziato nel 1951 e in parte legato alla sua scarsa accessibilità, rispetto alle reti di connessione (viarie e ferroviarie) ai poli socio-economici dell'area Vasta e delle province di Catania e di Siracusa.

L'altro elemento di forte criticità è la fragilità del suo centro urbano. Il centro storico viene infatti fruito prevalentemente con l'automobile, anche per spostamenti inferiori ad 1 km, con occupazione selvaggia degli spazi collettivi anche di pregio, conflitti e mancanza di sicurezza stradale per la mobilità più debole (disabili motorizzati, pedoni, ciclisti) penalizzata rispetto alla modalità auto nel nodo urbano in cui sono localizzati l'ospedale e la scuola primaria. Sono da segnalare inoltre carenze dei percorsi pedonali, segnaletica di circolazione stradale stratificata e in alcuni casi contraddittoria, forti criticità legate alla distribuzione delle merci in ambito urbano a causa delle caratteristiche geometriche della rete viaria e carenza degli spazi da adibire al carico e scarico delle merci.

Il percorso MUSA è stato caratterizzato da una prima fase che ha portato alla definizione di dettaglio delle "Linee di indirizzo del Piano Urbano della Mobilità Sostenibile (PUMS)" attraverso la procedura di dialogo strutturato tra stakeholder.



## Le priorità del PUMS di Militello: la graduatoria degli stakeholders

Posizione	Obiettivo	Voto
1	Migliorare la qualità della rete viaria di collegamento tra Militello e Scordia	4,00
1	Migliorare l'accessibilità di Militello da e verso gli 8 Comuni riconosciuti Patrimonio dell'Umanità da parte dell'UNESCO	4,00
1	Migliorare l'accessibilità all'autostrada Catania-Siracusa attraverso il potenziamento delle tratte viarie tra Militello e lo snodo autostradale Lentini/Carlentini	4,00
1	Rilancio dei collegamenti ferroviari (linea Catania-Caltagirone-Gela)	4,00
1	Promuovere un sistema di mobilità a sostegno dell'attrazione turistica e della crescita economica	4,00
6	Garantire efficienza e aumentare le condizioni di sicurezza della viabilità comunale riducendo i rischi sul percorso viario degli studenti dell'IISS "V. E. Orlando", e più in generale dell'utenza debole (disabili, anziani, ecc.) in ambito urbano	3,54
7	Potenziare i servizi di Trasporto pubblico extraurbano rispetto ai poli della rete regionale: aeroporto di Catania, aeroporto di Comiso, porto Catania, ecc., nonché verso Lentini	3,47
8	Migliorare la qualità dell'ambiente urbano	3,18
9	Favorire l'accessibilità nel centro storico con il servizio di Trasporto Pubblico	2,55
10	Favorire l'accessibilità ciclo-pedonale e quella motorizzata degli utenti disabili nel centro storico, tutelando gli spazi pubblici a vocazione pedonale dall'occupazione "selvaggia" delle auto e dei veicoli commerciali con una riorganizzazione dei parcheggi	2,38
10	Definire un sistema di mobilità a tutela delle attività economiche già presenti a Militello	2,38
12	Migliorare la qualità della rete viaria extra-urbana verso Vizzini	2,20
12	Garantire la sostenibilità dei costi di trasporto relativamente al diritto allo studio e al lavoro	2,20
14	Migliorare l'accessibilità del Polo Ospedaliero, I. C. "P. Carrera" e giardini pubblici decongestionando la rete viaria	1,98
15	Garantire equità e sostenibilità ai costi collettivi della mobilità pubblica (maggiore offerta di Trasporto pubblico extraurbano)	1,97
16	Favorire la riduzione dell'inquinamento acustico generato dal traffico veicolare	1,41
17	Garantire le opportunità di sosta auto in prossimità delle farmacie, esercizi commerciali e parrocchie	1,19
18	Ridurre i rifiuti generati dai trasporti (batterie, gomme, ecc.)	1,18

Nella seconda fase si è proceduto ad implementare il processo pianificatorio, attingendo alle tecniche della cultura più consolidata della pianificazione dei sistemi di trasporto, fino ad arrivare alla costruzione del Piano. L'Amministrazione comunale può dotarsi così di uno strumento riconosciuto dalla Commissione Europea quale fattore strategico per il raggiungimento di risultati nel campo della mobilità sostenibile e condizione premiante per l'accesso ai finanziamenti comunitari. Sotto il profilo della sperimentazione, il PUMS di Militello è particolarmente significativo perché interessa un ambito comunale piuttosto piccolo in termini di popolazione ma ricchissimo di potenzialità turistiche e con presenza di rilevanti problemi di traffico e di mobilità.

Il PUMS di Militello in Val di Catania è configurato come piano di sistema che agisce su settori interdipendenti, coordinandoli con una visione strutturale programmatica strategica che tiene conto delle interdipendenze fra i diversi settori e competenze e si serve per l'esecuzione delle misure operative dei piani e programmi attuativi di breve periodo che fanno parte integrante del PUMS, in quanto ne costituiscono la sua parte esecutiva di breve periodo (vedi Figura).





All'interno del Piano di settore si inserisce la progettazione dei singoli interventi. Ad es. nel Piano della sicurezza stradale la progettazione di percorsi pedonali e ciclabili sicuri, il nodo cruciale di riorganizzazione di un centro storico da riqualificare.



Tutte le attività sono state realizzate in stretta collaborazione con gli uffici tecnici e con l'Amministrazione, attraverso l'istituzione di un "Ufficio PUMS" composto dal gruppo di lavoro MUSA, e da tecnici locali anche "influenzati" dagli effetti del nuovo PUMS (dal settore turismo a quello sociale, a quello produttivo). Questa metodologia di lavoro rappresenta di per sé un'ulteriore innovazione rispetto alle pratiche ordinarie di costruzione di questi Piani.

Tornando alle procedure partecipative, in particolare nelle 8 aree-pilota è stato possibile discutere e confrontare in modo approfondito le graduatorie scaturite dal dialogo tra i portatori di interesse del territorio con le graduatorie di priorità dei cittadini, rilevate precedentemente attraverso indagini telefoniche campionarie (800 interviste in ciascuna area). Non sempre c'è stata consonanza di visione tra cittadini e stakeholder. Le differenze riscontrate tuttavia possono rappresentare un'opportunità di riflessione e un arricchimento del quadro strategico che si va a costruire, se correttamente riportate a sintesi. E' questo uno dei futuri compiti delle Amministrazioni comunali; si tratta di lavorare sui punti di condivisione evidenziati dai soggetti del territorio e allo stesso tempo di tener conto dell'opinione dei cittadini. La stessa progettualità locale, cioè gli

interventi concreti da sostenere e finanziare per dare attuazione alla politiche di settore, possono ora essere selezionati e messi in gerarchia sulla base della coerenza con la cornice strategica integrata, riconoscibile e condivisa prodotta dal confronto tra i portatori di interesse, a sua volta arricchita dalle indicazioni dei cittadini.

Giunti in fase quasi conclusiva del progetto MUSA, si possono senz'altro proporre alcune riflessioni sull'impatto della metodologia di lavoro proposta e sui risultati raggiunti.

Il modello di intervento ha suscitato sicuramente un buon livello di interesse da parte sia delle Amministrazioni-pilota che degli stakeholder, e parallelamente ha fatto lievitare naturali aspettative per lo sviluppo futuro del quadro degli obiettivi di politica urbana discusso e condiviso.

L'interesse è derivato dall'apprezzamento per una metodologia di lavoro di cui si percepisce il contenuto innovativo. Non è certo il tavolo di dialogo tra gli attori locali o le pratiche della concertazione a rappresentare e in sé una novità – per quanto nei territori del Sud queste pratiche siano poco diffuse anche nelle modalità “rituali” –, quanto piuttosto il percorso di “dialogo strutturato” che parte dall'analisi delle criticità di contesto (nei settori della mobilità urbana e degli attrattori culturali), mette a fuoco la strategia di intervento e definisce le priorità delle politiche di settore. Questo percorso coinvolge i soggetti locali dalla fase iniziale di messa a punto delle questioni e li accompagna in un lavoro strutturato di confronto per la definizione delle priorità, valorizzando gli sforzi e i contributi di ciascuno.

Più in dettaglio, la percezione positiva del metodo di lavoro è motivata da tre aspetti qualificanti della procedura:

1. la discussione “parte dal basso”, non è preconfezionata; il team di ricerca prepara un primo schema di lavoro per orientare la discussione, ma lo schema può essere modificato anche radicalmente da una diversa valutazione (purché concorde) degli stakeholder;
2. i contributi alla discussione e i risultati acquisiti nelle diverse fasi della procedura sono riscontrati puntualmente nei documenti progressivi del lavoro; in sostanza, ciò che via via si decide – tradotto in schemi sintetici e quindi immediatamente verificabili – non viene modificato più o meno arbitrariamente da una sintesi realizzata dal team di ricerca o da scelte di opportunità dell'Amministrazione comunale;
3. in ciascuna fase la discussione che si apre ad un certo punto “si deve chiudere”: deve cioè produrre un risultato, una decisione, una forma di accordo. Il lavoro è quindi finalizzato e, se così si può dire, “ottimizzato”. Non si rimanda ad ulteriori tavoli, che magari non si faranno mai, o che comunque allungano indebitamente il momento in cui si devono operare delle scelte.

Se l'apprezzamento per il metodo di lavoro appare essere consolidato tra i partecipanti ai tavoli, la percezione di utilità dell'intervento si collega tuttavia anche alla prospettiva di sostanziare gli obiettivi condivisi di politica urbana, attraverso la realizzazione dei progetti e delle misure che ne posano assicurare il raggiungimento. I soggetti destinatari della sperimentazione (Amministrazioni e stakeholder) hanno ben chiaro che il Progetto MUSA non si muove nell'ottica del finanziamento degli interventi, così come hanno ben chiaro che la costruzione di un quadro strategico e partecipato per le politiche nei

settori di interesse può diventare un passaggio rilevante al fine di assicurare una maggiore efficacia delle politiche stesse (nella logica della sostenibilità urbana).

Tuttavia, l'aspettativa dei soggetti locali è che il lavoro svolto possa essere maggiormente finalizzato, attraverso la realizzazione dei progetti (o di una parte di essi) che supportano gli obiettivi indicati come prioritari nei settori della mobilità urbana e degli attrattori culturali. E' poi importante che le Amministrazioni di livello superiore, in particolare le Regioni, acquisiscano consapevolezza del valore di una strategia per le politiche urbane costruita con un metodo di democrazia partecipativa e possano idealmente "prendere il testimone" del Progetto MUSA sostenendo anche finanziariamente, dove ci sono le corrette condizioni di fattibilità, l'impianto progettuale che scaturisce dalle priorità individuate, discusse e condivise da ciascun territorio.

L'ultimo tratto del percorso di lavoro MUSA è dedicato proprio a favorire l'incrocio tra le progettualità condivise dai soggetti locali (Amministrazioni e stakeholder) e, attraverso il coinvolgimento in particolare delle Regioni, le opportunità di finanziamento e di miglioramento dell'organizzazione dei servizi (trasporti e non solo) nei territori stessi.

## Riferimenti bibliografici

### *Guide generali ed elementi strategici dei Piani*

Risultati dei principali progetti di ricerca europei, dai quali è possibile trarre in sintesi i concetti base, gli esempi e le buone pratiche di riferimento riguardanti i processi decisionali e il coinvolgimento degli attori fondamentali nell'implementazione dei SUMP (indicazioni operative sulle modalità di elaborazione/attuazione dei Piani a livello di città e agglomerati urbani).

ELTISplus, “*GUIDELINES. Developing and implementing a Sustainable Urban Mobility Plans*”, Bruxelles, version January 2014.

ELTISplus, “*GUIDELINES. Developing and implementing a Sustainable Urban Mobility*, Versione abbreviata in italiano, Maggio 2014 ([www.mobilityplans.eu](http://www.mobilityplans.eu))

Progetto ENDURANCE ([www.epomm.eu/endurance](http://www.epomm.eu/endurance)) - Report of the 1st European Conference on SUMP

Progetto BUMP - Boosting Urban Mobility Plans ([www.bump-mobility.eu](http://www.bump-mobility.eu)) - Training materials

PILOT Manual, “*PILOT project. Sustainable Urban Transport Planning, Guida per i Responsabili di SUTP*” • Autorità locali • 2007 ([www.pilot-transport.org](http://www.pilot-transport.org)).

BUSTRIP, *Moving sustainably – Guide to Sustainable Urban transport Plans* (in particolare il Report “*Helping cities progress towards sustainable urban transport*”, Work package 2) ([www.bustrip-project.net](http://www.bustrip-project.net)).

PROSPECT, *Strategie Sostenibili di trasporto ed Uso del territorio. Guida per i Decisori*, Deliverable n. 15, a cura di A. D. May (ITS), Gennaio 2003.

PROPOLIS, *Planning and Research of Policies for Land Use and Transport for Increasing Urban Sustainability*, Final Report- Second Edition, February, 2004.

Parlamento Europeo, DG Politiche interne, Dipartimento Trasporti e Turismo; *Plans de Transports urbains Durables*, Note, 2010 (versione in francese).

Commissione UE, DG Move, *Results of the public consultation "The urban dimension of the EU transport policy"*, Final Report, Cowi, Denmark April 2013 (<http://ec.europa.eu/transport/themes/urban/studies>)

Commissione UE – DG Ambiente, “*Review of national and regional obligations for environmental management plans, environmental management systems and sustainable urban transport plans*”, April 2005. (<http://ec.europa.eu/environment>).

Rupprecht Consult, *Expert Working Group on Sustainable Urban Transport Plans*, Final Report, Deliverable D4, 17 December 2004.

Report “*Sustainable Urban Transport Plans (SUTP) and urban environment: Policies, effects, and simulations*” curato da Rupprecht Consult per la Commissione UE, Direzione Ambiente, Colonia, Ottobre 2005.

DISTILLATE project, *Understanding the Processes of Policy Delivery for Sustainable Urban Transport*, The Full Report, March 2007.

DISTILLATE project, *Guidance on the development of a monitoring strategy and the selection of indicator*, 2008 ([www.distillate.ac.uk](http://www.distillate.ac.uk)).

### ***Esempi esteri: processi locali e regional frame-work***

Linee guida e report di valutazione recenti prodotti a livello nazionale, nei diversi contesti esaminati, al fine di evidenziare l'andamento dei Piani (diffusione, contenuti, risultati attuativi), le prospettive di ulteriore rafforzamento dell'apparato di gestione (competenze, metodi, attori coinvolti) e le ipotesi di messa a punto degli approcci di pianificazione (come aiutare le città nello sviluppo del sistema complessivo di trasporto urbano e rispetto alla linea di una maggiore integrazione tra politiche dei trasporti e indirizzi di crescita urbana).

Gart, *Le Plans de Plan de déplacement Urbains, Bilan et Perspectives*, Paris, 2005.

Gart, *Plan de déplacement Urbains: Panorama 2009. Resultat d'enquete et prospective*, Avril 2010 ([www.gart.org](http://www.gart.org)).

Certu, *Plans de déplacements: éléments juridiques*, Fiche n.1-6, Septembre 2007.

Certu, *Dossier L'aménagement urbain: les transports collectifs – Le plans de déplacements urbains*, Septembre 2010 ([www.certu.fr](http://www.certu.fr)).

Department for transport, *Guidance on Local Transport Plans*, July 2009.

Department for transport, *The Policy and Good Practice Handbook* ([www.dft.gov.uk](http://www.dft.gov.uk)).

Caltrans, *Smart Mobility 2010, A call to Action for the New Decade*, February 2010 ([www.dot.ca.gov](http://www.dot.ca.gov)).

New Jersey and Pennsylvania DfT, *Smart Transportation Guidebook, Planning and Designing Highways and Streets that Support Sustainable and Livable Communities*, March 2008. ([www.state.nj.us](http://www.state.nj.us))

P.Langdon, R. Steuteville, *New Urbanism: Best Practices Guide*, New Urban Publications Inc., 2009

*Charter of the New Urbanism*, Congress for the New Urbanism (CNU) (<http://www.cnu.org>)

US Department of Transportation-Federal Highways Administration, *Results of Joint AASHTO/FHWA, Context Sensitive Solutions Strategic Planning Process*, Summary Report, March 2007 (<http://contextsensitivesolutions.org>).

Duany A., Speck J., Lydon M, *The Smart Growth Manual*, Columbus (OH): McGraw Hill Education, 2009

IDAE, CRTM et al. "PMUS: Guía práctica para la elaboración e implantación de planes de movilidad urbana sostenible", Madrid, julio de 2006 ([www.idae.es](http://www.idae.es)).

Martens M. J., Griethuysen S.V., *The ABC location policy in the Netherlands: The right business at the right place*. Delft: TNO Inro., 1999

Vari documenti di pianificazione e indirizzo (politiche di mobilità e approccio spaziale) sono consultabili al Sito internet del Governo olandese (<http://www.rijksoverheid.nl>).

### ***Database di buone pratiche di mobilità sostenibile***

Fonti e risorse specifiche, dedite alla raccolta di casi studio e documentazione delle misure attuate a livello locale e urbano, consultabili su internet.

CIVITAS webside ([www.civitas-iniziativa.org](http://www.civitas-iniziativa.org)).

ELTIS portal on urban mobility ([www.eltris.org](http://www.eltris.org)).

EPOMM, European Platform on Mobility management ([www.epomm.eu](http://www.epomm.eu))

OPMUS, Osservatorio sulle Politiche per la Mobilità Urbana Sostenibile ([www.isfort.it](http://www.isfort.it)).





*Main Sponsor*



*Media partner*

