



PIANO REGIONALE DELLA SICUREZZA STRADALE

Innovare la pianificazione della mobilità urbana

Linea guida NISS 02

25/01/06

a cura di



Osservatorio Città Sostenibili
Dipartimento Interateneo Territorio
Politecnico e Università di Torino

Viale Mattioli, 39 - 10125 - TORINO (Italia) - tel (+39) 011 5647489 - ocs@polito.it - w www.ocs.polito.it

INDICE

1.	PREMESSA	3
2.	IL SISTEMA DI PIANIFICAZIONE IN ATTO	3
3.	LINEE PER UNA RIFORMA: VERSO IL <i>PIANO STRUTTURALE URBANO DI MOBILITÀ SOSTENIBILE</i>	6
4.	INDICAZIONI DALLA COMMISSIONE EUROPEA	8
5.	IL <i>SUT-PLANNING</i>	11
6.	IL <i>SUT-PLAN</i>	11
	BIBLIOGRAFIA.....	15

1. PREMESSA

Questo testo è dedicato ad un esame della normativa vigente in Italia in materia di pianificazione della mobilità urbana. L'esame ha lo scopo di verificare in quale misura è possibile dare pieno sviluppo ad una strategia delle "zone 30".

Dall'esame svolto emerge una sostanziale inefficienza del sistema di pianificazione della mobilità urbana: i gravi limiti del principale strumento di pianificazione, cioè il *piano urbano del traffico* (PUT), lo sviluppo immotivato di diversi piani di settore che finiscono per svuotare di contenuto il PUT, la presenza di una normativa sulle strade urbane largamente carente in materia di moderazione del traffico (a cominciare dalla classificazione funzionale delle strade stesse), sono tutti elementi che dovrebbero indurre le autorità competenti ad intraprendere una radicale riforma del sistema di pianificazione, allineandolo alla strategia comune europea.

I primi paragrafi di questo documento sono dedicati ad un tema di particolare importanza: la tipologia delle strade urbane. L'argomento viene qui affrontato con una visione che mira a superare il settorialismo delle definizioni di tipo trasportistico: non va infatti dimenticato che la gerarchia funzionale delle strade nasce nell'ambito dell'urbanistica moderna per dare una risposta complessiva all'assetto razionale della città; tale gerarchia è inscindibilmente legata al modello della città razionalista intesa come sistema di unità di quartiere. Dimenticare questa sua origine, scindendo questo modello gerarchico di rete dal modello di città per cui è stato pensato e facendolo assurgere a modello di rete valido per qualunque tipo di città, non può che portare ad un quadro normativo inadeguato ad affrontare i problemi della città esistente e soprattutto a perdere di vista la natura multifunzionale dello spazio stradale urbano.

L'analisi mette appunto in luce questi aspetti e si conclude con una proposta di riclassificazione delle strade sulla base di criteri più conformi alla possibilità di un loro miglioramento nell'ambito della strategia delle "zone 30".

2. IL SISTEMA DI PIANIFICAZIONE IN ATTO

Non è questa la sede per un'analisi complessiva del sistema di pianificazione della mobilità urbana in Italia; tuttavia, è opportuno svolgere un sintetico esame del medesimo alla luce di quanto emerge dalla strategia comune europea in materia.

Si può cominciare questo esame a partire dall'elenco degli **strumenti di piano** che le leggi e le norme italiane prevedono in materia:

- ***piano urbano del traffico*** (PUT): un piano di gestione di brevissimo periodo (due anni), obbligatorio per i Comuni con più di 30.000 abitanti; istituito – sebbene come strumento non obbligatorio – con la circolare del Ministero dei lavori pubblici 8 agosto 1986, n. 2575 e divenuto obbligatorio nel 1992, con l'approvazione del *Nuovo Codice della Strada*;

- **piano urbano della mobilità (PUM)**: un piano strategico di medio-lungo periodo (dieci anni), per i Comuni o le aggregazioni di Comuni con più di 100.000 abitanti, istituito dalla legge 24 novembre 2000, n. 340;
- **piano dei trasporti**: anch'esso proiettato sul decennio, si riferisce ad un'area comprensoriale relativa al bacino di traffico ed è stato formulato con la stessa circolare istitutiva del PUT, cioè la n. 2575 del 1986, ma non ha mai avuto un seguito in norme istitutive.

L'unico piano, che è stato effettivamente sperimentato in forma diffusa, è stato il PUT, per l'ovvia ragione che è stato l'unico strumento reso obbligatorio per legge.

Il PUT è disciplinato dalle *Direttive per la redazione, adozione ed attuazione dei piani urbani del traffico*, pubblicate sulla G.U. del 24 giugno 1995. Le direttive affermano che «il PUT deve essere inteso come “piano di immediata realizzabilità”, con l'obiettivo di contenere al massimo – mediante interventi di modesto onere economico – le criticità della circolazione» (p. 9).

Gli interventi di più ampio respiro, che devono necessariamente coinvolgere il potenziamento dell'offerta di infrastrutture e dei servizi del trasporto pubblico, costituiscono l'oggetto non del PUT ma del *piano dei trasporti* che è di durata decennale. Si sottolinea che il PUT, in ogni caso, deve essere redatto da parte dei Comuni per i quali è obbligatorio anche nelle more della redazione degli altri piani, compreso il *piano dei trasporti*.

Va inoltre aggiunto che il PUT si articola secondo tre distinti livelli:

- un livello generale, costituito dal *piano generale del traffico urbano* (PGTU), che può anche essere esteso ad un consorzio di Comuni;
- un livello particolareggiato, costituito dal *piano particolareggiato del traffico urbano* (PPTU);
- e un livello esecutivo, costituito dal *piano esecutivo del traffico urbano* (PETU).

Un piano, certamente complesso, come il PUT richiede tempi non brevi per la sua elaborazione ed approvazione, specie se formato tramite una procedura aperta alla partecipazione pubblica: in un'ipotesi realistica – peraltro confermata dall'esperienza – il tempo per la sua formazione non è molto dissimile dal suo periodo di validità. Sorge inoltre l'interrogativo sul come sia possibile formare un piano di così breve periodo senza avere a monte un piano di più lungo respiro, quale ad esempio il *piano della mobilità urbana* o il *piano dei trasporti*, che non ha trovato applicazione.

Vi sono, dunque, evidenti incongruenze nel modo stesso in cui il PUT è stato concepito: esso è uno strumento in palese dissonanza con i principi teorici basilari di una buona pratica di pianificazione, ormai ampiamente acquisiti in ambito disciplinare.

Nonostante il fatto che questo piano abbia evidenti difetti strutturali, esso è stato preso a riferimento per l'istituzione di una serie di piani di settore, quali:

- il **piano della sicurezza stradale urbana** disciplinato dalle linee guida prodotte nel 2001 dall'Ispettorato generale per la circolazione e la sicurezza stradale, per conto del Ministero dei lavori pubblici;
- il **piano della rete ciclabile** istituito con la legge 19 ottobre 1998, n. 366;

- il **piano urbano di fluidificazione del traffico** istituito dal terzo *piano energetico nazionale*, approvato il 10 agosto 1988 e disciplinato dalla circolare 28 maggio 1991, n. 1196;
- il **programma urbano dei parcheggi**, istituito con la legge 24 marzo 1989, n. 122.

La sicurezza, la fluidificazione del traffico, la ciclabilità, i parcheggi sono tutti temi di importanza centrale in un piano del traffico urbano; è evidente che la loro trattazione in appositi piani settoriali non farebbe che svuotare di contenuti il PUT, riducendolo ad uno schema di meri indirizzi generali e portando inevitabilmente la pianificazione del traffico ad una visione settorializzata del problema. Si aggiunga inoltre che, essendo questi piani connessi con il PUT, richiederebbero revisioni biennali in occasione del rifacimento del PUT stesso, anche se la circolare 28 maggio 1991, n. 1196 prevede che il *piano urbano di fluidificazione del traffico* sia rivisto ogni cinque anni, sancendo in tal modo uno sganciamento procedurale di questo piano di settore dal PUT, il quale invece ha cadenze di revisione biennali.

Questa mancanza di visione strategica e di lungo respiro, questa pleora di piani, questa inutile settorializzazione di un piano che dovrebbe mantenere una sua interna coesione di sistema, questa confusione di procedure, non fanno che peggiorare il già improprio quadro degli strumenti di pianificazione del traffico urbano. È sorprendente come, su una materia di importanza cruciale come il traffico urbano, il legislatore abbia, nel corso degli anni, costruito un apparato di pianificazione di questa natura, senza, peraltro, preoccuparsi di verificarne l'efficacia.

Purtroppo, infatti, non si dispone di una valutazione nazionale o regionale dell'efficacia del PUT, nonostante che siano ormai trascorsi quasi vent'anni dalla sua istituzione. Vi sono però i dati della situazione del traffico nelle città italiane, che tracciano un quadro da cui si evince come la congestione sia cresciuta, l'inquinamento atmosferico ed acustico continui a superare ampiamente i valori di ammissibilità, l'incidentalità continui ad essere elevata; il trasporto pubblico non riesca ad essere competitivo con quello privato.

Lo stesso *piano nazionale della sicurezza stradale* ha osservato che, sotto il profilo della sicurezza, «i Piani Urbani del Traffico non sono riusciti – almeno sino ad ora – a determinare una netta inversione delle tendenze in corso, vuoi perché attuati in modo del tutto parziale o non attuati affatto, vuoi perché nella generalità dei casi i PUT risultano scarsamente attenti ai problemi della sicurezza stradale» (p. 42).

Questa esperienza dei PUT andrebbe chiusa, riconoscendone il sostanziale fallimento e indagandone seriamente le ragioni per porvi rimedio. Qui si può accennare a quelli che appaiono come i **limiti più evidenti**, almeno dal punto di vista formale:

- un piano di soli due anni non può essere definito in senso proprio un piano, specie se deve affrontare un complesso problema strutturale e strategico la cui soluzione richiede tempi lunghi;
- la sua dichiarata operatività sui temi della gestione di interventi di modesta entità non consente di programmare le necessarie strategie;

- la sua macchinosità (articolato in tre distinti livelli) e il suo costo di gestione (ogni due anni dovrebbe essere rifatto: disposizione sistematicamente disattesa dai Comuni) ne fanno uno strumento inapplicabile nella realtà amministrativa;
- la pleora di strumenti di piano settoriali, che si è aggiunta sull'errore della definizione originaria, e che dovrebbero occuparsi di temi che sono centrali nello stesso PUT (il caso più assurdo è costituito dal *piano di fluidificazione del traffico*) finiscono per svuotare il PUT dei suoi compiti fondamentali;
- la confusione dei rapporti tra PUT e PUM, nel caso di Comuni al di sopra dei 100.000 abitanti che vogliono adottare un PUM, denota una falla nel quadro normativo.

3. LINEE PER UNA RIFORMA: VERSO IL PIANO STRUTTURALE URBANO DI MOBILITÀ SOSTENIBILE

Insomma, il PUT è uno strumento concepito male su cui si è continuato ad aggiungere, in modo occasionale e con visioni settorialistiche, altri strumenti di piano anch'essi discutibili, proprio per la loro settorialità. Uno strumento che, visti anche i risultati, ha costituito un errore tanto più grave se si pensa che è stato l'inizio della pianificazione del traffico urbano e che, per circa vent'anni, è stato l'unico strumento di pianificazione di scala comunale. Esso e i suoi piani di settore andrebbero aboliti e sostituiti con uno strumento nuovo nella linea proposta dagli esperti europei e di cui si dirà nel paragrafo successivo.

Uno strumento che pare essere più coerente con questa linea è il PUM, di cui però non è previsto l'obbligo e sul quale non si dispone ancora di una normativa tecnica. Ma è appunto su di esso che occorre puntare per muoversi nel quadro della strategia comune europea.

Nel definire in modo appropriato il PUM, occorrerebbe cercare di recuperare alcuni elementi importanti del *piano dei trasporti*, al quale, come detto, non è mai stato dato un concreto seguito normativo. Questo piano è stato l'unico per il quale si è fatto esplicito riferimento al "**bacino di traffico**", inteso come lo spazio più appropriato per una pianificazione di sistema della mobilità urbana.

Questo concetto è d'importanza cruciale, anche se la circolare e le direttive in materia non forniscono i criteri per una sua più puntuale specificazione. Generalmente il bacino di traffico viene definito in base alla pendolarità sistematica per motivi di lavoro. Questa definizione non ha una rilevanza solo per la tematica della mobilità, ma, più in generale, essa consente di delimitare spazialmente un "sistema urbano", il quale può appunto essere definito come quell'area dove chi risiede trova i posti di lavoro e i servizi di rango urbano. Infatti, l'area di pendolarità sistematica per motivi di lavoro comprende in sé i bacini di accessibilità ai servizi di rango urbano. Il che ne fa appunto un'area dove si può analizzare il sistema delle interdipendenze sia localizzative che di interazione spaziale tra gli usi del suolo residenziali, produttivi e di servizio. Essa è dunque l'area a

livello della quale il piano strutturale di uso dei suoli e il piano strutturale della mobilità urbana possono verificare le loro reciproche interdipendenze e coerenze.

Quest'area, ovviamente, presenta confini sfumati e gradi di apertura più o meno accentuati; generalmente presenta una struttura multipolare, sebbene non priva di una gerarchia; ma costituisce un ambito interessante anche per la pianificazione territoriale di area vasta, a livello della quale si possono appunto stabilire forti interdipendenze tra la localizzazione delle residenze, dei servizi alla popolazione e delle attività produttive, da un lato, e la struttura delle interazioni spaziali della domanda di mobilità, dall'altro lato.

Impostato in questa prospettiva, il problema di definire l'ambito territoriale di riferimento di questa forma di pianificazione strutturale della mobilità urbana, non richiederebbe più di fissare soglie dimensionali, poiché si verrebbe a configurare una situazione in cui tutto il territorio sarebbe suddiviso secondo bacini di traffico, che dovrebbero essere oggetto di *piani strutturali urbani di mobilità sostenibile*.

Ciò che sin d'ora si può configurare come un auspicabile **sistema di pianificazione** in materia di mobilità e di trasporti, dovrebbe presentare una configurazione di questo tipo:

- l'articolazione del territorio secondo ambiti di bacino di traffico dovrebbe essere di competenza del *piano regionale dei trasporti* (PRT);
- il PRT si dovrebbe articolare secondo *piani strutturali urbani di mobilità sostenibile*, relativi a bacini di traffico, che sono entità sovracomunali;
- a loro volta, tali piani dovrebbero articolarsi secondo piani esecutivi o, direttamente, secondo progetti, la cui formazione e attuazione può essere affidata, a seconda dei casi, a Province, Comuni, agenzie o enti operativi¹.

I ***piani strutturali urbani di mobilità sostenibile*** dovrebbero essere strettamente integrati, da un lato, con i *piani territoriali di coordinamento* provinciali e, da un altro lato, con i *piani strutturali urbanistici* di scala comunale: è appunto nel coordinamento con questi due tipi di piano che si deve verificare la congruenza tra la pianificazione degli usi del suolo e la pianificazione dei trasporti. Ciò suggerisce anche di conferire ai *piani strutturali urbani di mobilità sostenibile* una dimensione transcalare in grado di raccordare la pianificazione di area vasta, quale tipicamente è quella provinciale, con la pianificazione urbanistica dei Comuni.

Si può ancora aggiungere che il *piano strutturale urbano di mobilità sostenibile* dovrà, ai sensi della direttiva 2001/42/CE, essere soggetto alla procedura di valutazione ambientale strategica (VAS), che comporta la valutazione *ex ante* e quella *in itinere*, per le quali deve essere apprestato un sistema di monitoraggio basato su appropriati indicatori di sostenibilità.

Infine, per quanto concerne i contenuti di tale piano, l'autorità competente e le relative procedure si rinvia a quanto indicato dagli esperti europei, auspicando che la Commissione europea predisponga apposite linee guida in materia.

1. Per inciso, si può aggiungere che, in questo quadro, appaiono del tutto superflui i *piani del traffico per la viabilità extraurbana*, istituiti dal *Nuovo codice della strada* e affidati alle amministrazioni provinciali; infatti i compiti settoriali affidati a tali piani sarebbero compresi nel *piano strutturale urbano di mobilità sostenibile*.

Va comunque ribadita l'opportunità che i contenuti di una nuova e più efficace forma di pianificazione della mobilità a livello urbano derivino anche da un riesame critico dei limiti di fondo di ciò che in questi anni è stata l'unica esperienza diffusa di pianificazione, cioè quella dei PUT. A motivare il loro sostanziale fallimento non bastano infatti i difetti formali di questo tipo di piano e di cui si è già detto. Quando vi è la volontà di attuare politiche efficaci, i limiti formali possono essere superati con misure adeguate, anche se, a stretto rigore, queste dovessero apparire come forzature dei limiti che leggi e norme ministeriali poco avvedute hanno stabilito con riferimento ad un dato strumento di piano. Non c'è dubbio che queste capacità di concretezza e di efficacia sono state largamente carenti.

Si ricorda ancora che la strategia delle "zone 30", cioè il sistematico ridisegno dello spazio della viabilità delle zone residenziali con lo scopo di renderlo più sicuro, più rispondente alla sua multifunzionalità e più gradevole anche dal punto di vista del paesaggio urbano, deve costituire uno dei contenuti fondamentali della pianificazione esecutiva del *piano strutturale urbano di mobilità sostenibile*. Infatti, essa deve riguardare il complesso dello spazio residenziale urbano – cioè, praticamente di tutta la città – poiché tutto lo spazio residenziale deve essere caratterizzato come "zona 30". Sarà dunque compito del *piano strutturale* identificare gli ambiti residenziali, definire la gerarchia funzionale delle varie strade e il loro grado di multifunzionalità, fornire le indicazioni normative per i piani esecutivi relativamente a ciascun ambito residenziale.

4. INDICAZIONI DALLA COMMISSIONE EUROPEA

Le linee di riforma sopra suggerite si muovono nella stessa direzione suggerita dal gruppo di esperti europei che, per conto della Commissione europea, sta mettendo a punto le linee di *governance* dell'Ue in materia di **sostenibilità urbana**.

La politica dei trasporti costituisce, secondo gli esperti europei, uno dei principali pilastri della strategia comune europea in tema di sostenibilità urbana. I numerosi e gravi impatti sull'ambiente, sulla salute umana e sull'economia, provocati dall'attuale sistema dei trasporti, sono noti non solo agli studiosi, ma agli stessi cittadini dell'Unione, i quali percepiscono il traffico come uno dei principali fattori che incidono negativamente sulla qualità della vita nelle aree urbane. In un'indagine condotta nel 1995, il 51% della popolazione urbana dell'Unione ha indicato il traffico come il principale problema ambientale, insieme ad altri due impatti connessi ai trasporti, l'inquinamento atmosferico e il rumore, menzionati rispettivamente dal 41% e dal 31% degli intervistati.

Appare evidente la necessità di ripensare la mobilità urbana per ovviare a questi effetti negativi, garantendo, nel contempo, il mantenimento del potenziale di crescita economica: a tal fine, occorre delineare un quadro di riferimento a livello europeo per promuovere il **trasporto urbano sostenibile**. Accanto alle misure specifiche che, in base al principio di sussidiarietà, devono essere attuate a livello degli enti locali per conseguire questi obiettivi, l'Unione europea ha

individuato tre settori di intervento diretto nel campo dei trasporti urbani: il sostegno alla diversificazione dell'approvvigionamento energetico, la promozione delle buone pratiche e il finanziamento di programmi di ricerca.

Per quanto riguarda l'approvvigionamento energetico, l'Unione è impegnata con provvedimenti normativi e programmi di ricerca (quali Auto Oil I e II) nella promozione di tre nuovi tipi di carburante, che possono conquistare notevoli quote di mercato, soprattutto in ambito urbano: si tratta dei biocarburanti² nel breve periodo e, considerando un orizzonte temporale più ampio, del gas naturale e dell'idrogeno³.

Le buone pratiche sono diffuse nel territorio comunitario attraverso iniziative di vario tipo, quali ad esempio Civitas⁴ (alla quale farà seguito la seconda fase del programma, Civitas II), una piattaforma lanciata nel 2002 per le città europee che scelgono di introdurre nelle loro politiche progetti innovativi per i trasporti urbani puliti; il programma eSafety, relativo alla sicurezza stradale; il sito Internet Eltis (<http://www.eltis.org>), un servizio informativo sul trasporto locale europeo; i progetti del Quarto, Quinto e Sesto programma quadro di ricerca; iniziative di sensibilizzazione e diffusione delle informazioni (la Giornata europea senza auto, la Settimana europea della mobilità, ecc.).

Dal momento però che ai miglioramenti derivanti dalle iniziative attualmente in corso fa riscontro l'aumento del traffico e della congestione nelle aree urbane⁵, appare evidente la necessità di adottare apposite misure per far fronte ai crescenti volumi di traffico, in aggiunta alle misure già in vigore.

La principale misura, che gli esperti europei suggeriscono di introdurre, consiste nell'adozione, da parte delle agglomerazioni urbane con popolazione superiore a 100.000 abitanti, di un **piano di trasporto urbano sostenibile**. In proposito, la comunicazione n. 60 del 2004 si esprime in questo modo: «nelle intenzioni, il piano per il trasporto urbano sostenibile dovrebbe interessare l'intera area urbana e cercare di ridurre l'impatto negativo dei trasporti, facendo fronte ai crescenti livelli di traffico e di congestione, e dovrebbe essere collegato con le strategie ed i piani regionali e nazionali. Il piano dovrebbe riguardare tutti i modi di trasporto e cercare di modificare l'equilibrio a favore di modi di trasporto più efficienti, come il trasporto pubblico, la bicicletta e gli spostamenti a piedi. Uno degli obiettivi fondamentali è la creazione di un sistema di trasporti più efficiente dal punto di vista ambientale e posto a servizio di tutti i cittadini, che hanno un ruolo fondamentale da

2. Per i biocarburanti, è stata emanata la direttiva 2003/30/CE del Parlamento europeo e del Consiglio sulla promozione dell'uso dei biocarburanti o di altri carburanti rinnovabili nei trasporti.

3. Per alcuni possibili impieghi dell'idrogeno nel campo dei trasporti, si possono consultare: Enea - Ente per le nuove tecnologie, l'energia e l'ambiente (2002), *Celle a combustibile. Stato di sviluppo e prospettive della tecnologia*; Enea - Ente per le nuove tecnologie, l'energia e l'ambiente (2003), *Idrogeno energia del futuro*; European Commission (2003), *Hydrogen Energy and Fuel Cells. A Vision of Our Future*; il sito del Sesto programma quadro di ricerca promosso dall'Unione europea: <http://fp6.cordis.lu/fp6>.

4. Il sito Internet di Civitas è <http://www.civitas-initiative.org>.

5. Secondo le stime, tra il 1995 e il 2030 il numero di chilometri percorsi nelle aree urbane dovrebbe aumentare del 40%; il parco di automobili aumenta in Europa di 3 milioni di vetture ogni anno e negli ultimi trent'anni è praticamente triplicato. Inoltre, occorre considerare che nei Paesi dell'allargamento è previsto un forte aumento dell'uso dell'automobile nei prossimi anni.

svolgere nelle loro decisioni quotidiane, come la scelta del modo di trasporto. Un elemento essenziale del piano sarebbe il collegamento con l'assetto del territorio» (p. 19).

Nel rapporto finale sulla pianificazione della mobilità⁶, il gruppo di esperti ha analizzato la normativa e i sistemi di pianificazione di alcuni Stati europei, al fine di verificare in che modo i nuovi piani si possano armonizzare con la situazione esistente, pur conservando l'aspetto innovativo previsto nella strategia tematica sull'ambiente urbano. Gli esperti hanno stilato un elenco delle caratteristiche che dovrebbero contraddistinguere i *piani di trasporto urbano sostenibile (Sustainable Urban Transport Plan - SUTP)*:

- l'istituzione dei SUTP dovrebbe contribuire a creare uguali condizioni di partenza per le città europee di medie-grandi dimensioni, in modo che la competitività tra le città non avvenga a discapito delle condizioni ambientali;
- gli obiettivi ambientali, economici e sociali dovrebbero essere tutti rappresentati all'interno dei piani;
- i SUTP dovrebbero inserirsi all'interno delle normative vigenti nei vari Stati, innovandole e sfruttando gli esempi di buone pratiche presenti;
- dovrebbero prendere in considerazione i costi e i benefici complessivi dei trasporti, internalizzando le esternalità troppo spesso trascurate nella pianificazione e nelle politiche attuali;
- l'approccio dei nuovi piani dovrebbe essere di tipo integrato, in senso sia orizzontale (integrazione tra il settore dei trasporti e quelli della pianificazione territoriale, degli usi dei suoli, dell'ambiente, della sicurezza, dello sviluppo economico, ecc.), sia verticale (integrazione delle politiche di livello europeo, nazionale, regionale e locale), sia spaziale (integrazione fra le politiche di enti territoriali adiacenti);
- è necessario che i piani si pongano traguardi concreti, realisticamente raggiungibili e valutabili tramite opportuni indicatori, evitando di esprimere gli obiettivi in termini generici e non verificabili;
- i SUTP dovrebbero avere un approccio improntato alla flessibilità, in modo che, nella fase di implementazione delle misure, sia possibile attuare le necessarie modifiche e correzioni.

Nella descrizione del SUTP, gli esperti europei hanno distinto la procedura da seguire nella formazione del piano e nella gestione dei rapporti con i vari attori (*SUT-Planning*) dallo strumento vero e proprio del piano (*SUT-Plan*).

6. Si veda: European Commission (2004) *Expert Working Group on Sustainable Urban Transport Plans. Final Report*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.

5. IL SUT-PLANNING

All'inizio del processo di formazione del SUTP occorre definire, in primo luogo, l'ambito territoriale e l'autorità responsabile della gestione.

Per quanto concerne l'ambito territoriale, il piano dovrebbe occuparsi di una "agglomerazione urbana", intesa come una porzione di territorio che abbia, di norma, una popolazione complessiva superiore ai 100.000 abitanti e una densità tale da poter essere considerata come un'area urbanizzata. È comunque previsto che i singoli Stati membri possano fare riferimento ad entità urbane di dimensioni inferiori. Questa definizione dell'ambito territoriale è importante, perché supera il concetto di città come entità amministrativa o come *continuum* costruito, per riferirsi a quello di sistema urbano, cioè di area di polarizzazione delle interazioni spaziali. Tale concetto può essere ricondotto a quello di bacino di traffico, che è del tutto analogo a quello di area di pendolarità permanente per motivi di lavoro e di servizio.

Il secondo requisito, ritenuto indispensabile nella fase del *SUT-Planning*, consiste nella partecipazione pubblica e nella cooperazione degli attori nel processo di formazione e gestione del piano. Gli esperti affermano che la partecipazione dei cittadini, l'informazione pubblica e la consultazione dei soggetti portatori di interessi (*stakeholder*) devono essere realizzate fin dalle fasi iniziali della formazione del SUTP, per garantire al processo la massima trasparenza. La cooperazione tra gli attori deve riguardare almeno i seguenti livelli:

- le agenzie che sviluppano le politiche a livello nazionale o regionale (con particolare riferimento alle politiche degli usi del suolo, della pianificazione territoriale, dell'ambiente, dello sviluppo economico, delle opportunità sociali, della salute);
- le autorità amministrative ai diversi livelli;
- le società di costruzione e gestione del sistema dei trasporti;
- gli enti che amministrano le zone confinanti con l'area di azione stabilita per il piano.

La struttura logica della procedura è schematizzata nella figura 1.

6. IL SUT-PLAN

Il *SUT-Plan*, cioè il piano vero e proprio, deve essere composto di cinque parti, aventi un ordine logico e sequenziale ma con possibilità di retroazioni e di interazioni reciproche:

- l'analisi dello stato di fatto;
- la descrizione di uno scenario a lungo termine, la definizione di obiettivi e traguardi;
- la predisposizione del piano attuativo, delle politiche, delle misure e del budget;
- l'assegnazione delle responsabilità e la ripartizione delle risorse;

- l'organizzazione del monitoraggio e della valutazione del piano.

La prima questione da affrontare nell'ambito del *SUT-Plan* è la definizione dell'oggetto del piano. Secondo gli esperti, il piano deve avere come oggetto lo spostamento, perseguito in modo sostenibile, delle merci e delle persone sul territorio. Il SUTP deve essere quindi integrato e non settoriale, poiché si deve occupare di tutte le componenti di traffico, agendo sia sulla domanda, sia sull'offerta di trasporto.

Come punto di partenza per la stesura del SUTP, è necessario svolgere un'indagine relativa allo stato di fatto, che metta in evidenza le caratteristiche della mobilità nell'area considerata e le acquisizioni (o i fallimenti) dei piani precedenti. È indispensabile che già in questa fase vengano individuati gli indicatori adatti a valutare lo stato di fatto e i prevedibili effetti del piano. L'Unione europea dovrebbe enucleare un set di indicatori (ai quali verranno correlati i relativi traguardi), che potranno essere utilizzati dagli Stati membri, in modo che l'andamento dei piani possa essere confrontato tra le diverse realtà europee. Indicatori aggiuntivi e traguardi intermedi, stabiliti dalle amministrazioni locali o nazionali, potranno essere ovviamente affiancati a quelli richiesti dall'Unione.

In seguito all'analisi dello scenario iniziale, bisogna definire la strategia a lungo termine che il SUTP intende perseguire, stabilendo al contempo obiettivi e traguardi concreti e realistici. Il principio di fondo al quale il piano si deve ispirare consiste nella sostenibilità del sistema dei trasporti urbani, secondo la definizione adottata dall'Unione europea nel 2001⁷. In particolare, il piano dovrebbe fare riferimento esplicito ad almeno cinque obiettivi specifici, così sintetizzabili:

- assicurare l'accessibilità offerta dal sistema dei trasporti a tutte le categorie di utenti (abitanti, pendolari, visitatori per motivi di turismo o di affari), in linea con gli obiettivi della sostenibilità;
- ridurre gli impatti negativi del sistema dei trasporti, con riferimento alla salute umana e alla sicurezza dei cittadini;
- contenere l'inquinamento dell'aria, le emissioni di rumore e di gas serra, il consumo di energia;
- migliorare l'efficienza del sistema di trasporto di persone e merci, prendendo in considerazione anche i costi esterni;
- contribuire all'innalzamento della qualità dell'ambiente urbano.

Come già osservato, questi obiettivi devono essere perseguiti ponendo una serie di traguardi concreti, individuati dall'Unione europea e basati sugli indicatori prefissati, i quali saranno costantemente monitorati durante l'attuazione del piano. I traguardi devono essere in numero

7. La definizione afferma che «un sistema di mobilità sostenibile:

- permette di far fronte alle necessità fondamentali di accessibilità e sviluppo dei singoli individui, delle aziende e delle società in modo compatibile con la salute dell'uomo e dell'ambiente, e promuove l'equità all'interno della generazione presente e fra diverse generazioni;
- non è troppo oneroso, opera in modo efficiente, offre la scelta fra diversi mezzi di trasporto, e supporta un sistema economico vivace e lo sviluppo locale;
- mantiene le emissioni e le scorie entro i limiti che il pianeta può assorbire, utilizza risorse rinnovabili nell'ambito della generazione presente, impiega risorse non rinnovabili solo in misura uguale o inferiore al ritmo di sviluppo di risorse

contenuto, rappresentativi degli obiettivi del piano a breve e lungo termine, tecnicamente misurabili (anche per quanto riguarda l'aspetto economico della gestione), integrati e, all'occorrenza, intersettoriali. Il SUTP dovrebbe coprire un arco temporale di dieci anni, ma è opportuno che le azioni e gli aspetti economici siano periodicamente rivisti, annualmente o ogni due anni.

Le politiche di piano possono essere suddivise in quattro categorie:

- i principi generali;
- la riduzione della necessità di spostamenti;
- la gestione dei trasporti;
- lo sviluppo di sistemi di trasporto puliti ed efficienti.

All'interno di queste categorie, le autorità responsabili del piano dovranno scegliere il pacchetto di misure più appropriato per il territorio considerato, perseguendo la massima integrazione possibile tra le misure. Il gruppo di esperti sottolinea l'importanza di uno dei principi generali, che viene considerato indispensabile per tutti i SUTP: il raggiungimento di una completa integrazione tra la pianificazione dei trasporti e gli altri settori della pianificazione correlati, soprattutto quelli degli usi del suolo e dello sviluppo del territorio.

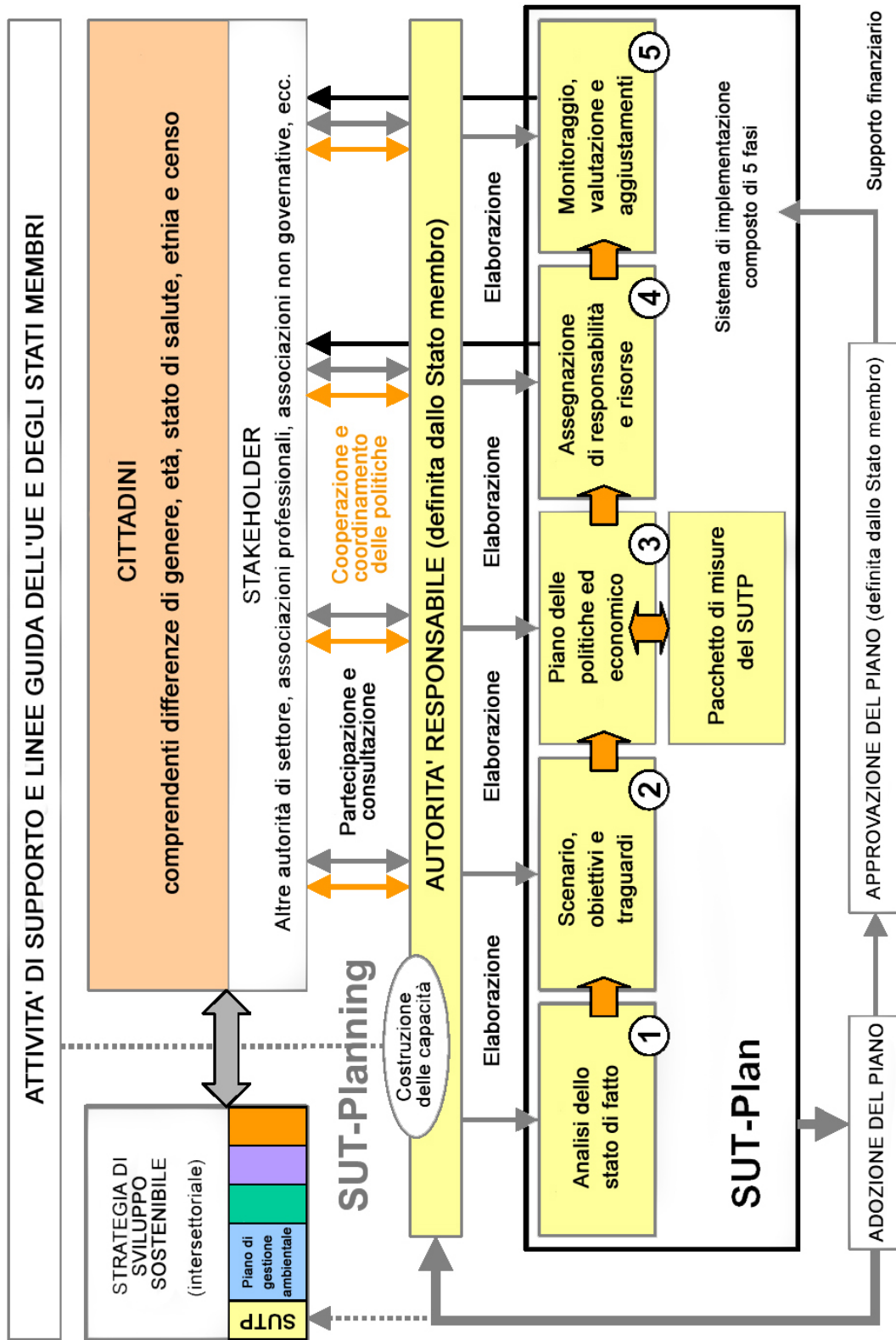
Tra le altre azioni suggerite dagli esperti si segnalano: lo sganciamento della crescita economica dalla crescita della mobilità (politica dei principi generali); la promozione della città compatta e il rifiuto della specializzazione funzionale del territorio (politica della riduzione della necessità di spostamenti); l'incentivazione dell'intermodalità, l'uso dei sistemi di trasporto intelligenti e lo sviluppo del *mobility management* (politica della gestione dei trasporti); la diffusione di mezzi di trasporto innovativi, l'attenzione per la sicurezza stradale (politica dello sviluppo di sistemi di trasporto puliti ed efficienti). Dopo aver stabilito il pacchetto delle azioni, è necessario che il piano assegni in modo chiaro l'attribuzione delle responsabilità per l'attuazione delle misure, allocando le risorse economiche necessarie per le diverse attività.

La fase dell'attuazione delle misure del piano deve essere accompagnata da una costante azione di monitoraggio e valutazione dei risultati acquisiti. Tra le attività previste dal gruppo di esperti vi sono:

- la predisposizione di report con cadenza annuale o biennale, contenenti parti tecniche e parti divulgative, alle quali deve essere data ampia diffusione tra la cittadinanza;
- la conduzione del monitoraggio e della valutazione *in itinere* eseguita in modo da garantire il massimo di trasparenza e obiettività;
- la verifica separata dei costi e dei benefici afferenti al *SUT-Planning* e al *SUT-Plan*.

L'intero sistema è schematizzato nella figura di seguito allegata.

alternative rinnovabili, e minimizza l'uso del suolo e l'inquinamento acustico» (European Union Transport Council, 2001).



BIBLIOGRAFIA

Commissione europea (2001) *Libro bianco - La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte.*

Enea - Ente per le nuove tecnologie, l'energia e l'ambiente (2002) *Celle a combustibile. Stato di sviluppo e prospettive della tecnologia.*

Enea - Ente per le nuove tecnologie, l'energia e l'ambiente (2003) *Idrogeno energia del futuro.*

European Commission (2002) *The Sixth Framework Programme in Brief.*

European Commission (2003) *Hydrogen Energy and Fuel Cells. A Vision of Our Future.*

European Commission (2003) *Integration of Environment into Transport Policy - From Strategies to Good Practice.*

European Commission (2004) *Eu Energy and Transport in Figures.*

European Commission (2004) *Expert Working Group on Sustainable Urban Transport Plans. Final Report.*

European Commission (2006) *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Thematic Strategy on the Urban Environment.*

European Commission (2006) *Commission Staff Working Document. Annex to the Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Thematic Strategy on the Urban Environment. Impact Assessment.*

Ministero dei lavori pubblici (1995) *Direttive per la redazione, adozione ed attuazione dei piani urbani del traffico.*

Ministero dei lavori pubblici - Ispettorato generale per la circolazione e la sicurezza stradale (2000) *Indirizzi generali e linee guida per l'attuazione del piano nazionale della sicurezza stradale.*

Ministero dei trasporti e della navigazione (2001) *Piano generale dei trasporti e della logistica.*

Regione Piemonte - Direzione Trasporti (a cura di Osservatorio Città Sostenibili) (2005) *Verso una strategia europea per una mobilità sostenibile. Linee d'azione per gli enti locali*, FrancoAngeli, Milano.