



XXVI Congresso nazionale INU
"Il nuovo piano"
Ancona, 17-19 aprile 2008

Temi trasversali

Titolo Mobilità e pianificazione urbana

*Autore Elisabetta M. Bello**

L'attenzione al tema della mobilità ed alla sua gestione nelle aree urbane in Italia si è maggiormente sviluppata nella seconda metà degli anni '80, in seguito ad un aumento dell'attenzione rivolto alle questioni della qualità ambientale – sia dell'aria, che del territorio urbano – a quella dello sviluppo sostenibile e all'introduzione di nuovi strumenti di pianificazione tra i quali il PUT, il PUP e il PUM¹.

L'attenzione maggiore rivolta a queste problematiche è stata sicuramente dovuta all'incremento delle emissioni di inquinanti climalteranti nell'atmosfera, provocato da un aumento della quantità dei veicoli in circolazione, dovuto – anche e non solo – a fenomeni di sprawl. I fattori che hanno determinato l'insorgenza della congestione sono essenzialmente: «l'affermarsi dell'automobile come mezzo di trasporto preferito ai mezzi pubblici (per confortevolezza, prestigio personale e risparmio di tempo) [...]; la mancanza di strumenti legislativi adeguati (delle amministrazioni comunali); il disordinato sviluppo urbanistico del dopoguerra che costrinse le amministrazioni comunali ad investire le risorse in settori particolarmente delicati come ad esempio la politica abitativa»². Le cause quindi sono da ricercare nella gestione dello sviluppo delle aree urbane e nella politica dei trasporti incentrata sulla costruzione delle reti stradali e sull'incentivazione del trasporto privato. All'inizio del secolo scorso nelle agglomerazioni urbane dell'Europa occidentale l'aumento della domanda di mobilità, legata all'espansione della città centrale è stata in gran parte sostenuta dal trasporto pubblico su ferro³. Lo dimostrano lo sviluppo di reti ferroviarie urbane nelle città europee e la realizzazione delle prime linee metropolitane a Londra 1863, a Parigi 1900 e a Berlino 1903.

In Italia, nelle grandi città, il fenomeno dell'espansione segue di quasi un secolo quello delle capitali europee, la crescita della domanda di mobilità viene sostenuta in prevalenza da politiche legate al trasporto individuale con interventi volti ad aumentare le infrastrutture di tipo viabilistico - basti pensare ad esempio che a Milano le prime ipotesi di progetto della linea 1 della metropolitana risalgono al 1905, ma per la sua realizzazione si dovrà attendere fino al 1957 (anno in cui è affidato l'appalto per il primo lotto), mentre a Torino le prime ipotesi risalgono al 1936, ma il progetto preliminare è del 1992 e i lavori incominciano nel 2000. Il ruolo della rete ferroviaria e metropolitana nel sistema della mobilità urbana non viene ancora colto. Le ferrovie italiane «non

* Dipartimento Interateneo Territorio – Politecnico e Università di Torino – Dottorato in Ambiente e Territorio, ind. Pianificazione Territoriale e Sviluppo Locale.

¹ Il primo introdotto dal D.Lgs n° 285 del 1992 che ha sostituito la circolare n° 2575 dell'8 Agosto 1986, il secondo introdotto dalla L. n° 122 del 1989 e il terzo dalla L. n° 340 del 2000.

² Paolini F. (2004, p.193), in Giuntini A. – Pavese C. (a cura di) *Reti, mobilità trasporti*, Angeli, Milano.

³ Dell'Orto A. e alt. (1997), *Il riassetto ferroviario nelle metropoli europee*, Urbanistica, Vol 109, Dicembre, pag. 6-25.

svolgono quel ruolo di ossatura portante dell'espansione cittadina che hanno svolto in Europa»⁴. Nel secondo dopoguerra la motorizzazione privata subisce un ulteriore incremento, anche grazie agli stanziamenti pubblici stradali degli anni '60 e '70. Il trasporto pubblico perde quote di mercato e il suo ruolo diventa residuale. Al termine della fase di espansione urbana nelle grandi aree metropolitane si assiste ad una riorganizzazione funzionale dei tessuti esistenti ed in alcune città europee dove vi era la presenza di un sistema di trasporto su ferro a sostegno della città, questi ha rappresentato l'occasione per riorganizzare non solo il sistema della mobilità, ma anche l'assetto insediativo stimolando meccanismi di rinnovo e riqualificazione di ambiti abbandonati e degradati. Purtroppo «nelle realtà urbane italiane, il rapporto tra urbanistica e trasporti è (stato) concepito come semplice legame di valorizzazione di aree e non come intreccio e cooperazione virtuosa capace di sostenere uno sviluppo equilibrato e qualificato»⁵.

La questione del rapporto tra infrastrutture e piano in Italia, è stata in passato trattata in termini infrastrutturali, inserendo all'interno del Piano Regolatore il disegno del tracciato dell'infrastruttura di trasporto, con riferimento solo alle condizioni di accessibilità alle reti di trasporto, ossia come prossimità alle reti infrastrutturali; senza però tenere conto del sistema della circolazione, dei flussi di traffico, della mobilità e della domanda; poiché è difficile, che la redazione di piani urbanistici comporti una riflessione sui flussi di traffico, e sull'impatto di scelte urbanistiche sulle condizioni della mobilità⁶. La grande viabilità quindi, è stata sempre affrontata in termini di *opera d'arte*, mentre la viabilità minore è rimasta un'appendice funzionale dello spazio edificato⁷. Questo ha favorito, all'interno del Piano Regolatore, l'assegnazione di una priorità agli interventi di edificazione a scapito degli interventi di infrastrutturazione, di cui non è stato considerato il loro ruolo, non secondario, nel disegno o ridisegno della morfologia urbana, degli insediamenti e di porzioni di città da riqualificare. Il motivo per il quale è compreso il disegno del tracciato è forse dovuto al fatto che detto piano ha avuto una capacità previsionale legata ad una durata temporale (circa dieci anni). Questa soglia spesso può condizionare le esigenze, ad esempio quelle di domanda, legate ad un progetto infrastrutturale, che tendono a diventare obsolete e a cambiare prima che il progetto venga realizzato visto che le dinamiche urbane – sociali ed economiche mutano rapidamente, e poiché il piano non garantisce il tempo della realizzazione dell'opera, ossia non garantisce che il progetto venga realizzato in un determinato arco di tempo, e non oltre la soglia prefissata⁸. Uno dei fattori, infatti, che influisce sull'effettività decisionale della politica dei trasporti consiste nella capacità di rispettare i tempi di realizzazione⁹. Se i tempi non vengono rispettati e si dilatano, i costi delle opere aumentano e c'è il rischio che i progetti iniziali varino, modificando o addirittura stravolgendo gli assetti urbanistici e trasportistici prospettati in precedenza, quindi ad esempio nella valutazione di un progetto di trasformazione urbana particolare attenzione deve essere posta alla programmazione infrastrutturale, ossia quali opere infrastrutturali è prevedibile che siano realizzate entro determinate soglie temporali, data anche una certa disponibilità finanziaria.

Tra la fine degli anni '80 e l'inizio dei '90 del secolo scorso accanto allo strumento di piano, preposto alla regolazione e alla pianificazione urbanistica, strutturalmente impossibilitato ad includere la dimensione della domanda di mobilità nella definizione delle regole di uso del suolo, se non come analisi dello stato di fatto¹⁰ – e da qualche anno oggetto di discussione e riforma rispetto al modello proposto dalla Legge del 1942 – sono stati introdotti nuovi strumenti di pianificazione quali il PUT, finalizzato a razionalizzare ed ottimizzare gli spazi stradali, e a definire

⁴ Campos Venuti G. (1999,p.37), *Il trasporto su ferro per trasformare le città: Roma a confronto con le metropoli europee*, Urbanistica, Vol. 112, Giugno, pag.37-46.

⁵ Dell'Orto e alt. Op. cit. p.12.

⁶ Riganti (2003, p.29), *Trasformazione urbana e mobilità: una guida alla valutazione dei progetti*, Franco Angeli, Milano

⁷ Savarese (2005), *Sette questioni rilevanti e qualche considerazione di merito*, Urbanistica, Vol 127 pag. 86-95.

⁸ Gabrielli B.(1996), in Clementi A. (a cura di), *Infrastrutture e piani urbanistici*, Fratelli Palombi editori, Roma.

⁹ Tebaldi M. (1999), *La politica dei trasporti*, Il Mulino, Bologna.

¹⁰ Riganti (2003), Op. Cit.

l'organizzazione del trasporto collettivo ed individuale, e il PUP , finalizzato all'individuazione e gestione delle aree di sosta, al fine di favorire una migliore gestione della pianificazione dei trasporti che in Italia dagli anni '50 è stata tenuta separata e lo è tuttora, a livello di competenze, dalla pianificazione urbanistica e degli usi del suolo.

Al fine di agevolare il superamento di questa settorialità della pianificazione, tenendo conto degli strumenti e piani attualmente disponibili, sarebbe utile favorire una maggior integrazione tra la mobilità e la pianificazione degli usi del suolo, per le quali è largamente riconosciuto il loro vicendevole condizionamento, così come auspicato anche a livello europeo già da tempo. Un'integrazione intesa sia in senso verticale - tra diversi livelli di governo (regionale, provinciale e locale) - sia di tipo orizzontale - tra differenti soggetti (pubblici o privati) e tra settori diversi che concorrono, a seconda delle proprie competenze, nella pianificazione e gestione del territorio - che possa essere ottenuta attraverso un dialogo e uno scambio di informazioni continuo, per consentire una maggiore trasparenza, e un rapporto di stretta cooperazione, ossia di organizzazione di azioni congiunte sia sul trasporto pubblico e privato che sugli usi del suolo, che crei sinergie e adozione di obiettivi comuni – quali ad esempio maggiore vivibilità, diminuzione del traffico, minor inquinamento, diminuzione di spreco di risorse e maggiore sostenibilità.