

Gli spazi urbani della mobilità non motorizzata

Raffaele Di Marcello*

Il primo vero prototipo di bicicletta, come oggi la conosciamo, viene brevettato nel 1818 dal tedesco Karl Drais, che realizzò la “Laufmaschine” (macchina da corsa). Da allora la bicicletta diventa, sempre più protagonista della mobilità urbana, contribuendo alla trasformazione delle infrastrutture, fino ad allora dedicate a cavalli, carrozze e pedoni. Ben presto, però, il “velocipede” viene surclassato dall’automobile, inventata e perfezionata negli stessi anni, mezzo tecnologicamente più evoluto della bicicletta e più efficace, in termini di velocità e capacità di trasporto di persone e merci. Ma se la diffusione dell’automobile privata ha, senza dubbio, consentito alle persone di beneficiare di livelli di mobilità senza precedenti, consentendo l’accesso a funzioni urbane sempre più disperse e specializzate (Cervero, 1998; Newman e Kenworthy, 1999) diventando rapidamente il mezzo di trasporto preferito, sostituendo i tradizionali modi di trasporto sulla breve distanza come camminare o andare in bicicletta (Mackett e Robertson, 2000; Rietveld, 2000; Thorson e Robusté, 1998), negli anni sono emerse anche le conseguenze negative, tra cui congestione degli spazi pubblici, emissioni di gas a effetto serra, incidenti e rumore, non solo sull’ambiente urbano locale ma anche sulla qualità della vita e sull’efficienza economica delle città.

Il crescente numero di spostamenti in automobile ha inoltre ridotto la loro efficacia a causa della congestione del traffico che riduce al minimo la velocità e, infine, ha favorito una maggiore espansione urbana e la dispersione della popolazione (Monzon e Vega, 2006), sottraendo sempre più spazi alla socialità e alla mobilità pedonale e ciclistica.

Occorre, quindi, riconquistare la modalità non motorizzata della fruizione dell’ambiente urbano, riconvertendo gli spazi, ora esclusivamente dedicati al transito e alla sosta dei veicoli a motore, a luoghi per la mobilità pedonale e ciclistica e per la socialità.

Questa esigenza, con particolare riferimento all’utilizzo della bicicletta in ambito urbano, è stata evidenziata dall’Unione Europea già nel 1999, in una pubblicazione dal titolo “Città in bicicletta, pedalando verso l’avvenire” (Dekoster e Schollaert), e ripresa nel Libro Bianco sui trasporti, dove si evidenzia come *«La congestione rappresenta con l’inquinamento - questi due fenomeni sono strettamente legati — una delle cause della “cattiva qualità di vita” in città. L’uso - eccessivo - degli autoveicoli privati ne è una delle principali cause. Occorre dunque rendere più allettanti le possibili soluzioni alternative all’automobile a livello di infrastruttura (metropolitana, tram, piste ciclabili, corsie prioritarie per i trasporti pubblici) e di servizi offerti (qualità delle prestazioni, informazioni agli utenti)»* (Commissione Europea, 2001, pag. 87).

A livello urbanistico, già a partire dagli anni 30 del secolo scorso, negli Stati Uniti, e un ventennio dopo, in Europa, il crescente sviluppo della motorizzazione privata aveva imposto una seria riflessione sul traffico in ambito urbano e sulle sue ripercussioni ambientali, sociali ed economiche, nonché sullo sviluppo del tessuto insediativo (Mitchell e Rapkin, 1954).

Nel 1961 il Ministero dei Trasporti del Regno Unito istituì un gruppo di lavoro per affrontare i problemi strutturali dovuti al traffico automobilistico, e non solo, in ambito urbano, gruppo coordinato da Colin Buchanan. Nel novembre del 1963 il gruppo di lavoro pubblicava il rapporto *Traffic in Towns, a study of the long term problems of traffic in urban areas*, comunemente conosciuto come “Rapporto Buchanan”, rapporto che costituisce la prima presa di coscienza, a livello istituzionale, del rapporto conflittuale tra sviluppo del traffico motorizzato e accessibilità e qualità dell’ambiente urbano, evidenziando che le soluzioni alle problematiche indotte dalla crescente motorizzazione non potessero derivare da interventi settoriali di sola ingegneria del traffico e che fosse impossibile distinguere la pianificazione dei trasporti dalla pianificazione territoriale e dalla progettazione urbanistica (Morbelli, 2005).

Ma la lezione di Buchanan, negli anni, sembra essere stata dimenticata, e la pianificazione del traffico rimane esercizio distinto da quella territoriale ed urbanistica, con una settorialità che si rileva anche nei documenti e nella normativa, sia europea che nazionale.

La Commissione Europea, nel Libro Verde “*Verso una nuova cultura della mobilità urbana*” (Commissione Europea, 2007), affronta l’argomento mobilità urbana, elencando una serie di elementi atti a favorire gli spostamenti in ambito urbano, dal “car sharing” al “car pooling” fino all’utilizzo della bicicletta in alternativa al mezzo a motore, passando per i “Piani di Trasporto Urbano Sostenibili”, dimenticando, però, l’integrazione con la pianificazione urbana generale, relegando, o meglio settorializzando, la problematica, in una visione parziale che rischia di non risolvere la problematica.

D’altra parte anche la normativa italiana in materia distingue la pianificazione urbanistica, tra l’altro regolata da una normativa risalente al 1942 (legge 16 agosto 1942, n. 1150), da quella trasportistica, individuando strumenti separati che dialogano parzialmente tra di loro.

La legge urbanistica del 1942 fissa nel Piano Regolatore Generale lo strumento di pianificatore dell’assetto urbano, stabilendo che lo stesso individui (art. 7, comma 2):

- 1) *la rete delle principali vie di comunicazione stradali, ferroviarie e navigabili e dei relativi impianti;*
- 2) *la divisione in zone del territorio comunale con la precisazione delle zone destinate all’espansione dell’aggregato urbano e la determinazione dei vincoli e dei caratteri da osservare in ciascuna zona;*
- 3) *le aree destinate a formare spazi di uso pubblico o sottoposte a speciali servitù;*
- 4) *le aree da riservare ad edifici pubblici o di uso pubblico nonché ad opere ed impianti di interesse collettivo o sociale;*
- 5) *i vincoli da osservare nelle zone a carattere storico, ambientale, paesistico;*
- 6) *le norme per l’attuazione del piano*

senza preoccuparsi del funzionamento delle infrastrutture individuate e della loro ricaduta sulla vita della città, basandosi principalmente sul principio di “zonizzazione”, introdotto dal Decreto interministeriale 2 aprile 1968, n. 1444.

A tale carenza tenta di sopperire l’art. 36 del Decreto legislativo 30 aprile 1992 n. 285 (Nuovo Codice della Strada) che introduce i Piani Urbani del Traffico (PUT), finalizzati a «*ottenere il miglioramento delle condizioni di circolazione e della sicurezza stradale, la riduzione degli*

inquinamenti acustico ed atmosferico ed il risparmio energetico, in accordo con gli strumenti urbanistici vigenti e con i piani di trasporto e nel rispetto dei valori ambientali, stabilendo le priorità e i tempi di attuazione degli interventi. Il piano urbano del traffico prevede il ricorso ad adeguati sistemi tecnologici, su base informatica di regolamentazione e controllo del traffico, nonché di verifica del rallentamento della velocità e di dissuasione della sosta, al fine anche di consentire modifiche ai flussi della circolazione stradale che si rendano necessarie in relazione agli obiettivi da perseguire.» (comma 4).

Il richiamo dell'accordo del PUT con gli strumenti urbanistici viene ribadito nel Comunicato del 12/04/1995 emesso dal Ministero dei lavori pubblici (pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 146 del 24/06/1995), contenente *“Direttive per la redazione adozione ed attuazione dei piani urbani di traffico. Art.36 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n.285 Nuovo codice della strada”*, dove si specifica che il Piano Urbano del Traffico *«...deve essere coordinato, oltre che con i piani del traffico per la viabilità extraurbana previsti dallo stesso articolo 36, per i quali saranno emanate apposite direttive, con gli strumenti urbanistici, con i Piani di risanamento e tutela ambientale e con i Piani di trasporto. Piani - questi - che costituiscono gli strumenti di valenza strategica per il governo del sistema della mobilità, dell'ambiente, dell'assetto urbanistico e della programmazione economica di un determinato ambito territoriale. Tale governo è finalizzato al conseguimento, tra l'altro, dei medesimi obiettivi perseguiti dal PUT. Occorre quindi che questi strumenti siano coordinati in modo tale da rendere integrate e reciprocamente congrue le azioni e gli interventi che ogni strumento si propone di attuare» (art. 0).*

Benché la norma, contenuta non a caso all'interno del Codice della Strada (strumento normativo specialistico che disciplina la circolazione stradale), richiami *“l'accordo con gli strumenti urbanistici vigenti”* e lo stesso sia ribadito nelle direttive ministeriali per la redazione di tali strumenti, il PUT, dove approvato (l'obbligatorietà dello stesso, infatti, è rimasta pressoché inattuata), rimane, nella pratica, spesso uno strumento altro rispetto al Piano Regolatore Generale, non essendo concepito nel corso della pianificazione *“ordinaria”* ma solo successivamente e solo relativamente a problematiche attinenti la circolazione stradale. In particolare, le direttive, prevedono che *«Fermo restando che il PUT è uno strumento di pianificazione sottordinato rispetto al PRG vigente, il PUT stesso può proporre eccezionalmente aggiornamenti allo stesso PRG o agli strumenti di attuazione vigenti.*

L'armonizzazione tra PUT e strumenti urbanistici si realizza attraverso:

- *la verifica che le eventuali opere infrastrutturali previste dal PUT siano contenute negli strumenti urbanistici vigenti. In caso contrario si avviano le procedure di variazione degli strumenti urbanistici, nei modi e nelle forme previste dalla legislazione vigente;*
- *la verifica che le trasformazioni del territorio, le modifiche di destinazione d'uso ed in generale l'attuazione delle opere previste dagli strumenti urbanistici (qualora generino od attraggano traffico) siano compatibili con gli indirizzi del PUT. In caso contrario si procede attraverso una opportuna attività di coordinamento tra gli uffici appartenenti ai diversi assessorati competenti, al fine di raccordare le diverse esigenze». (art. 2.5)*

Oltre ai PUT la normativa nazionale ha prodotto ulteriori pianificazioni di settore, legate al Piano Urbano del Traffico, quali:

- il Piano della sicurezza stradale urbana, previsto dal Piano Nazionale della Sicurezza Stradale (legge 17 maggio 1999, n. 144, all'art. 32) e disciplinato dalla Linee Guida del Ministero dei Lavori Pubblici (Ispettorato Generale per la Circolazione e la Sicurezza stradale, 2001);
- il Piano della Rete Ciclabile, istituito con legge 19 ottobre 1998, n. 366 e normato dal Regolamento contenuto nel D.M. 30 novembre 1999, n. 557;
- il Piano Urbano di fluidificazione del traffico, istituito dal terzo Piano Energetico Nazionale approvato il 10 agosto 1998 e disciplinato dalla Circolare del Ministro per i problemi delle Aree Urbane, prot. n. 1196 del 28 maggio 1991, avente ad oggetto *“Indirizzi attuativi per la fluidificazione del traffico urbano, anche ai fini del risparmio energetico”*;
- il Programma Urbano dei Parcheggi, istituito con legge 24 marzo 1989, n. 122.

Una visione, quindi, ampiamente settoriale, concentrata sull'aspetto infrastrutturale e ambientale della componente traffico, concepita successivamente al processo pianificatorio generale e che può, paradossalmente, modificare l'assetto di quest'ultimo solo dal punto di vista delle opere, senza tener conto del complesso procedimento che accompagna, o che dovrebbe accompagnare, la stesura di un piano urbanistico comunale.

Qualche cambiamento si nota con l'introduzione, con l'art. 22 della legge 24 novembre 2000, n. 340, di un ulteriore strumento di pianificazione della mobilità: il Piano Urbano di Mobilità (PUM). Esso è descritto come strumento redatto *«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»* attraverso *«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 nelle città»*.

Le successive linee guida del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti evidenziano come i PUM, per poter perseguire gli obiettivi di soddisfare i fabbisogni di mobilità della popolazione, abbattendo nel contempo i livelli di inquinamento e favorendo l'uso di mezzi di trasporto collettivi, tenuto conto degli strumenti di pianificazione generale ed esecutiva, devono coordinarsi con gli altri piani di settore, quali i piani di azione per il miglioramento e per il mantenimento della qualità dell'aria e dell'ambiente e per la riduzione dei livelli di emissione sonora, igienico-sanitari, energetici, quelli urbanistico-territoriali sia generali che attuativi, in specie quelli relativi alle attività produttive e alle attività ricreative e residenziali (piano per insediamenti produttivi, centri direzionali, zone e centri commerciali, zone per il tempo libero, etc.) e con la pianificazione dei servizi sociali e ai piani municipali di welfare, dei tempi e degli orari.

Le linee guida, quindi, evidenziano il collegamento dei PUM alla linea di programmazione integrata del trasporto in area urbana che già ispirava l'azione relativa ai "progetti integrati" per le aree metropolitane del Piano Generale dei Trasporti (approvato con D.P.C.M. 10 aprile 1986) e alla Deliberazione del CIPET 23 dicembre 1993 recante *"Determinazione delle linee guida della organizzazione della mobilità delle aree urbane e metropolitane e degli obiettivi generali di miglioramento della qualità dell'ambiente"*, nonché alla complessa ed articolata normativa sulla limitazione del traffico urbano per ragioni ambientali ed igienico-sanitarie ed a quanto prescritto, in materia di coerenza tra pianificazioni, nelle diverse leggi di settore relative al finanziamento di singole modalità di trasporto (porti, aeroporti, trasporti a guida vincolata, etc.), oltre che alle norme tecniche specifiche di progettazione di singole infrastrutture di trasporto e alle norme generali di progettazione, approvazione e realizzazione di lavori pubblici (legge n. 109/1994 e successive modifiche ed integrazioni), soprattutto per quanto riguarda il collegamento tra studi di fattibilità, progetti preliminari e programmazione dei lavori pubblici.

Il PUM, quale strumento non obbligatorio, non ha però, ad oggi, ottenuto una ampia applicazione all'interno della pianificazione comunale, e nel frattempo altri strumenti si sono aggiunti nel complesso normativo che regola il sistema pianificatorio/insediativo degli ambienti urbani.

Il recente Decreto del Ministero dell'Ambiente e della tutela del Territorio e del Mare, dell' 11 gennaio 2017, relativo a *"Adozione dei criteri ambientali minimi per gli arredi per interni, per l'edilizia e per i prodotti tessili"*, individua i criteri ambientali minimi per l'affidamento di servizi di progettazione e lavori per la nuova costruzione, ristrutturazione e manutenzione di edifici pubblici (Allegato 2), ai fini del *«raggiungimento dell'obiettivo nazionale di risparmio energetico di cui all'art.3 del Decreto legislativo 4 luglio 2014, n. 102 ed anche al conseguimento degli obiettivi nazionali previsti dal Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi della pubblica amministrazione – revisione 2013, coerentemente con le indicazioni Comunicazione COM (2011)571 "Tabella di marcia verso l'Europa efficiente nell'impiego delle risorse" ed in funzione dell'obiettivo di promuovere modelli di produzione e consumo sostenibili e modelli di "economia circolare" secondo quanto previsto dalla Comunicazione sull'economia circolare»* (allegato 2, art. 1). Tra questi, nella progettazione di un nuovo gruppo di edifici, si prescrive, tra le destinazioni d'uso, *«un mix tra residenze, luoghi di lavoro e servizi tale da favorire l'autocontenimento degli spostamenti»* e *«in base alle dimensioni del progetto, alla tipologia di funzioni insediate e al numero di abitanti/utenti previsto, devono essere previsti servizi in numero adeguato tra i seguenti: realizzazione di servizi pubblici a meno di 500 metri dalle abitazioni, in caso di progetti di tipo residenziale; stazioni metropolitane a meno di 800 metri e/o ferroviarie a meno di 2.000 metri dal nuovo complesso (il servizio di trasporto deve assicurare il trasporto delle biciclette); nel caso in cui non siano disponibili stazioni a meno di 800 metri, servizi navette con frequenza e distribuzione delle corse negli orari di punta/morbida commisurata ai reali scenari di utilizzo da parte degli utenti; percorso ciclopedonale protetto per raggiungere le stazioni; rastrelliere per le biciclette in corrispondenza dei nodi di interscambio con il servizio di trasporto pubblico e dei maggiori luoghi di interesse; fermate del trasporto pubblico su gomma a meno di 500 metri dalle abitazioni (il trasporto su gomma deve assicurare almeno una distribuzione delle*

corse negli orari di punta/morbida commisurata ai reali scenari di utilizzo da parte degli utenti e permettere il trasporto delle biciclette); stazione di taxi collettivo elettrico o a metano e di servizi di trasporto specifici per disabili e anziani (elettrici o a metano); rete adeguata di percorsi ciclabili e pedonali protetti (sia fisicamente che dalle emissioni inquinanti provenienti dal traffico privato su gomma) e con adeguate sistemazioni arboree e/o arbustive» (Allegato 2, art. 2.2.9).

Si tratta di una delle prime codificazioni degli elementi di pianificazione che devono essere rispettati per garantire la sostenibilità degli insediamenti residenziali, comprendendo il contenimento del consumo di suolo (favorendo la plurifunzionalità degli insediamenti in modo da diminuire gli spostamenti) e la necessaria infrastrutturazione alternativa a quella dedicata al traffico automobilistico individuale (con realizzazione di percorsi dedicati alla bicicletta e sistemi di intermodalità tra trasporto pubblico e mobilità ciclistica).

Queste indicazioni, insieme ad una pianificazione attenta degli spazi della città, atta ad evitare fenomeni di dispersione urbana (il cosiddetto *sprawl* insediativo) e ad integrare le strategie della mobilità all'interno delle scelte urbanistiche, e a politiche di limitazione e moderazione del traffico e della sosta, come la tariffazione della sosta su strada (raccomandata nelle già richiamate Direttive Ministeriali per la redazione dei PUT) , nella sua duplice funzione di strumento diretto per la regolazione del traffico (in quanto ad uso più razionale e più contenuto dei veicoli individuali privati ed al soddisfacimento di una maggiore quantità di utenza), e di strumento idoneo a favorire la prevalenza d'uso del sistema di trasporto pubblico collettivo e di quelli pedonale e ciclistico (in quanto a loro maggiore convenienza economica), restituirebbe alla fruizione di pedoni (e ciclisti) gli spazi pubblici (e privati) della città ora occupati dal traffico veicolare e dalla sosta automobilistica, riconquistando le originarie funzioni sociali della città antica e individuando nuove destinazioni, legate alla convivialità e alla fruizione comune, per le aree della città moderna ora concepite come contenitori per le autovetture private o luoghi di transito di queste ultime.

Bibliografia

- Cervero R. (1998). *The Transit Metropolis*. Washington DC, U.S.A.: Island Press.
- Commissione Europea (2001). *Libro bianco. La politica europea dei trasporti fino al 2010. Il momento delle scelte*. Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee.
- Commissione Europea (2007). *Libro Verde. Verso una nuova cultura della mobilità urbana*. Bruxelles, COM(2007) 551 definitivo.
- Dekoster J., Schollaert U. (1999). *Città in bicicletta, pedalando verso l'avvenire*. Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee.
- Mackett R., Robertson S. (2000), *Potential for Mode Transfer of Short Trips: Review of Existing Data and Literature Sources*. Londra, Regno Unito: Centre for Transport Studies.
- Mitchell R.B., Rapkin C. (1954). *Urban Traffic, a Function of Land Use*. U.S.A., New York: Columbia U.P.
- Monzon A., Vega L. A. (2006). *How to Measure the Potential of Transferring Trips from Car to Public Transport and Soft Modes. The Case of Madrid*. Atti della conferenza europea sui trasporti, Strasburgo, Francia, settembre 2006.
- Morbelli G. (2005), *Un'introduzione all'Urbanistica*. Milano: Franco Angeli
- Newman P., Kenworthy J. (1999). *Sustainability and cities: overcoming automobile dependence*. Washington DC, U.S.A.: Island Press.
- Rietveld P. (2000). *Non Motorised Modes in Transport Systems: A Multimodal Chain Perspective for the Netherlands*, in *Transportation Research – Part D: Transport and Environment*, vol. 5, n. 1, pp. 31-36.
- Thorson O., Robusté F. (1998). *Walking and Cycling in the city*. Copenhagen, Danimarca: Organizzazione mondiale della sanità, ufficio regionale per l'Europa.

* Architetto

PhD in Sociologia dello Sviluppo Locale e Regionale