



Normativa

TeMA
00.07

Trimestrale del Laboratorio
Territorio Mobilità e Ambiente - TeMALab

<http://www.tema.unina.it>
ISSN 1970-9870
anno 0 - num. 0 - dicembre/2007 - pagg. 77-80

Dipartimento di Pianificazione e Scienza del Territorio
Università degli Studi di Napoli Federico II

Osservatori

© Copyright dell'autore.

I piani urbani della mobilità (Legge n. 340/2000)

Le norme nel settore della mobilità: confronto tra alcuni paesi europei

Francia: i Plan de Déplacements Urbains

Italia: i piani urbani della mobilità

Gran Bretagna: i Local Transport Plans

Confronto tra le leggi esaminate

a cura di Giuseppe Mazzeo* e Cristina Calenda**

* Laboratorio Territorio Mobilità e Ambiente - TeMALab
CNR - Dipartimento di Pianificazione e Scienza del Territorio, P.le Tecchio 80
Università degli Studi di Napoli Federico II
Tel.: +39 081 7682315; Fax: +39 081 7682309
e-mail: gimazzeo@unina.it

** Laboratorio Territorio Mobilità e Ambiente - TeMALab
Dipartimento di Pianificazione e Scienza del Territorio, P.le Tecchio 80
Università degli Studi di Napoli Federico II
Tel.: +39 081 7682315; Fax: +39 081 7682309
e-mail: cristina.calenda@unina.it

I Piani Urbani della Mobilità (Legge n. 340/2000)

L'introduzione del Piano Urbano di Mobilità avviene con il D.Lgs. 285/1992 "Nuovo codice della strada" ed ha come finalità la razionale gestione della mobilità, la protezione dell'ambiente mediante prevenzione degli inquinamenti e la tutela del patrimonio artistico, ambientale e naturale ed il risparmio energetico.

L'articolo 22 della Legge n. 340 del 2000 "Disposizioni per la delegificazione di norme e per la semplificazione di procedimenti amministrativi - Legge di semplificazione 1999", ripropone ed approfondisce i compiti dei piani urbani della mobilità, intesi come progetti del sistema della mobilità comprendenti un insieme organico degli interventi nei seguenti settori:

- infrastrutture di trasporto pubblico e stradali;
- parcheggi di interscambio;
- tecnologie;
- parco veicoli;
- governo della domanda di trasporto attraverso la struttura dei *mobility manager*;
- sistemi di controllo e regolazione del traffico;
- informazione all'utenza;
- logistica e tecnologie destinate alla riorganizzazione della distribuzione delle merci nelle città.

Lo scopo di questo strumento è quello di soddisfare i fabbisogni di mobilità della popolazione ed 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;
- 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*;

- la riduzione dei fenomeni di congestione nelle aree urbane.

Per quanto concerne gli obiettivi strategici di questo strumento nei documenti di accompagnamento alla norma si citano due ordini di obiettivi:

- sostenere la valorizzazione degli ambiti urbani e territoriali di area vasta, orientando l'azione di accompagnamento delle città impegnate nella costruzione e nella attuazione di piani strategici, in modo da ottimizzare le esternalità generate dai processi di potenziamento infrastrutturale dello spazio europeo;
- promuovere la complementarietà tra Piani Strategici e Piani Urbani per la Mobilità (PUM) a sostegno della risoluzione dei problemi di mobilità, di inquinamento ambientale e di sicurezza stradale.

Per l'attuazione degli interventi previsti dal PUM possono presentare richiesta di cofinanziamento allo Stato in misura non superiore al 60 per cento dei costi complessivi di investimento, i singoli comuni o aggregazioni di comuni limitrofi con popolazione superiore a 100.000 abitanti, le province, aggreganti i comuni limitrofi con popolazione complessiva superiore a 100.000 abitanti, d'intesa con i comuni interessati e le regioni, nel caso delle aree metropolitane di tipo policentrico e diffuso, d'intesa con i comuni interessati.

Con regolamento successivo dovranno essere definiti l'elenco delle autorizzazioni legislative di spesa, il procedimento di formazione e di approvazione dei PUM, i requisiti minimi dei relativi contenuti, i criteri di priorità nell'assegnazione delle somme, nonché le modalità di erogazione del finanziamento statale, di controllo dei risultati e delle relative procedure.

Le norme nel settore della mobilità: confronto tra alcuni paesi europei

Nel 2004 la Rupprecht Consult - Forschung & Beratung GmbH, una società che esegue ricerche nel settore della mobilità e del governo del territorio, nel documento Expert Working Group on Sustainable Urban Transport Plans Final Report ha riportato un interessante confronto tra le leggi di Francia, Gran Bretagna e Italia, relative alla pianificazione nel settore dei trasporti. Di seguito sono riproposti gli aspetti più rilevanti emersi dalla ricerca.

Francia: i Plan de Déplacements Urbains

In Francia l'attuale assetto normativo nel settore della pianificazione dei trasporti locali è il risultato della successiva emanazione di tre leggi. La prima di queste, la LOTI (Loi d'Orientation des Transports Intérieurs) emanata dal Ministero dei Trasporti, risale al 1982 ed ha introdotto i PDU (Plan de Déplacements Urbains). Quattordici anni dopo è stata affiancata da una legge, la LAURE (Loi sur l'Air et l'Utilisation Rationnelle de l'Energie) emanata dal Ministero dell'Ambiente che ha integrato considerazioni di carattere ambientale nella preparazione dei PDU e ne ha esteso l'obbligo di redazione per gli agglomerati con più di 100.000 abitanti. Infine, nel 2000 il Ministero dei Trasporti ha completato ulteriormente il quadro normativo con l'introduzione della SRU (Loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbain) finalizzata ad indirizzare i PDU verso interventi che garantiscano la sicurezza stradale, e ad assicurare la loro compatibilità con i piani territoriali (SCoT - Schema di Coerenza Territoriale).

La redazione dei PDU è obbligatoria in ciascuno dei 72 ambiti del trasporto urbano denominati PTU (Urban Transport Perimetres), inclusi nelle 58 agglomerazioni francesi aventi una popolazione superiore alle 100.000 unità. Gli enti responsabili della redazione del piano sono le autorità del trasporto urbano (AOTU), che sono cooperazioni volontarie tra municipalità adiacenti.

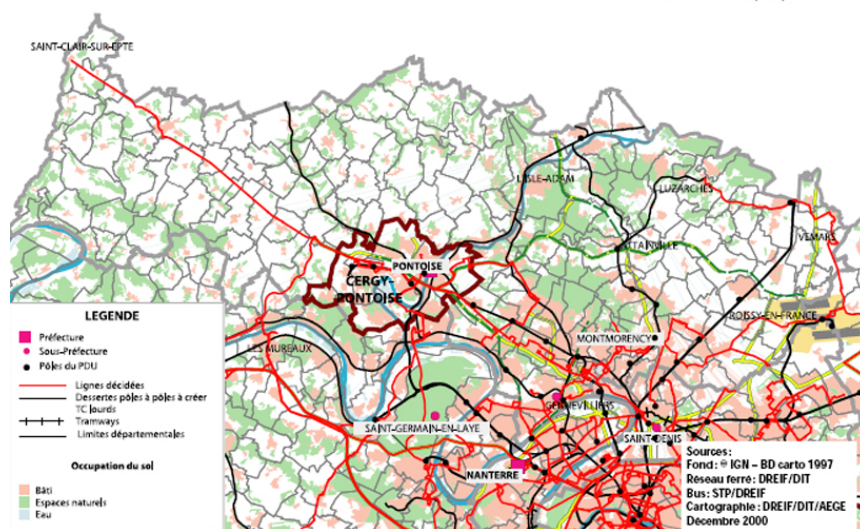
I PDU devono perseguire i seguenti obiettivi generali: assicurare un bilancio sostenibile tra le necessità di trasporto e di accessibilità da una parte e la protezione dell'ambiente e della salute dall'altra; promuovere il coordinamento tra le diverse modalità di trasporto attraverso un'appropriata condivisione delle strade per ogni tipologia di mezzo; sostenere modalità di trasporto a ridotto consumo energetico; potenziare la coesione sociale ed urbana.

Questi obiettivi generali sono stati affiancati anche dalla definizione di otto indirizzi più

dettagliati che il piano deve tenere in considerazione: il miglioramento della sicurezza stradale attraverso la definizione di un bilanciato sistema di utilizzo delle strade che soddisfi le diverse tipologie di utenti; la riduzione del traffico automobilistico; lo sviluppo del trasporto pubblico e di mezzi di trasporto più economici e meno inquinanti; la gestione e la progettazione della rete stradale in modo da migliorarne l'efficienza, agevolando anche la divulgazione delle informazioni sul traffico; la definizione di una politica economica per le aree di sosta e di regole per il parcheggio di auto, mezzi pubblici e taxi; la razionalizzazione del trasporto e della distribuzione delle merci, focalizzando l'attenzione sulla disponibilità di strade e sulla capacità delle aree di sosta in modo da evitare fenomeni di congestione e da sviluppare l'intermodalità; l'incentivo per le aziende e le pubbliche autorità a preparare piani della mobilità e a promuovere il *car pooling* e il trasporto pubblico tra i loro dipendenti; la messa a punto di un sistema integrato di tariffe per tutte le modalità di trasporto.

L'approvazione del piano è affidata alle autorità locali, responsabili nell'organizzazione del trasporto pubblico e prevede la consultazione di tutti gli stakeholders coinvolti nella sua elaborazione quali ad esempio Stato, Regioni, camere del commercio e dell'industria, operatori del trasporto pubblico, associazioni per la protezione dell'ambiente, la consultazione del pubblico generale e la considerazione dei diversi pareri raccolti durante le due fasi precedenti. Nel caso in cui non sia eseguita in modo opportuno una delle fasi del suddetto procedimento, la legge consente a qualsiasi parte coinvolta di appellarsi alla corte amministrativa e chiedere la revisione del piano. Tale meccanismo costituisce un incentivo per le autorità responsabili dell'approvazione ad eseguire le necessarie consultazioni in modo da evitare ritardi nella procedura o inutili dispendi di risorse.

RESEAU PRINCIPAL DE BUS VAL-D'OISE (95)



Oltre alle leggi in vigore il Dipartimento Tecnico del Ministero dei Trasporti francese (CERTU) ha elaborato varie linee guida, di carattere metodologico, che forniscono indicazioni di dettaglio sulla procedura di redazione dei piani e sulla fase di monitoraggio. A tale proposito sono individuate alcune componenti fondamentali che devono essere contenute in un PDU: gli obiettivi generali e gli indirizzi politici da rispettare; la delimitazione dell'area su cui il piano insiste; lo scopo del piano, cioè la regolamentazione del trasporto dei passeggeri e delle merci e la gestione del traffico e dei parcheggi; il contenuto del piano che consiste nello studio delle misure finanziarie, compresi i costi di esercizio; la definizione dei provvedimenti ed il relativo programma; la verifica della compatibilità con gli altri piani e programmi esistenti ed il monitoraggio. Relativamente a quest'ultimo aspetto, la Legge richiede la costituzione di un sistema che esegua il monitoraggio degli incidenti focalizzando l'attenzione su quelli che coinvolgono pedoni e ciclisti. È prevista anche una valutazione del piano dopo cinque anni dalla sua adozione o dal suo aggiornamento, per correggere e aggiornare, se necessario, alcune delle sue disposizioni.

I PDU hanno una durata che va dai cinque ai dieci anni, devono essere compatibili con i piani generali territoriali nazionali e regionali (DTA e SCoT) e con i piani regionali e locali sulla qualità dell'aria (PRQA, PPA); i PLU (*Land-Use Plan*) devono essere invece compatibili con i PDU.

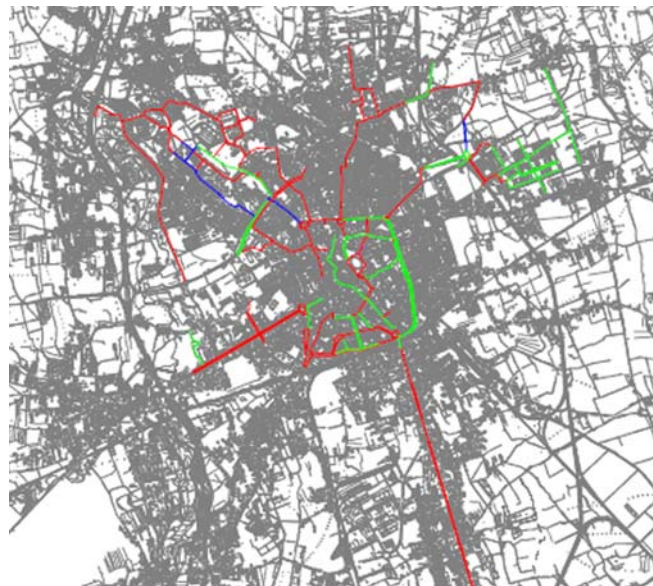
La legge prevede che la preparazione dei PDU sia finanziata dalle autorità locali che cooperano nelle autorità di trasporto urbano (AOTU); attualmente anche le Regioni e i *Departments* possono, in aggiunta ad eventuali fondi disposti dall'Unione Europea ed ai contributi finanziari delle autorità urbane, cofinanziare gli investimenti nel trasporto pubblico progettati dai PDU.

Italia: i piani urbani della mobilità

In Italia la pianificazione dei trasporti è regolamentata da quattro diverse tipologie di piano: il Piano Urbano del Traffico (PUT), il Piano Urbano della Mobilità (PUM), il Piano del Trasporto Pubblico (PTP), il Piano della qualità dell'aria.

Nel 1996 il Ministero dei Lavori Pubblici, in conformità con quanto disposto dall'art. 36 del codice stradale, attraverso l'emanazione di una direttiva complementare, ha obbligato i comuni con più di 30.000 abitanti a redigere il Piano Urbano del Traffico per riorganizzare la circolazione dei veicoli ed il sistema stradale senza agire sul sistema delle infrastrutture e senza modificare le abitudini dei cittadini.

Successivamente, con la Legge n. 340 del 2000 viene introdotto il PUM, il Piano Urbano della Mobilità, da elaborare «nei Comuni o nelle aggregazioni di Comuni limitrofi con popolazione superiore a 100.000 abitanti, nelle Province aggreganti i Comuni limitrofi con popolazione complessiva



La tavola degli itinerari ciclabili del Piano Urbano del Traffico di Udine.

superiore a 100.000 abitanti, d'intesa con i Comuni interessati, e nelle Regioni, nel caso delle Aree Metropolitane di tipo policentrico e diffuso, d'intesa con i Comuni interessati» (art. 22, c.2, L. 340/2000).

La Legge indica i seguenti obiettivi di carattere generale che i PUM dovrebbero perseguire, senza tuttavia specificarne le modalità per il loro conseguimento: la soddisfazione delle esigenze relative sia al trasporto locale dei cittadini sia a quello delle merci; la compatibilità ambientale degli interventi; la sicurezza dei trasporti; la qualità del servizio offerto, lo sviluppo economico delle aziende che operano nel settore dei trasporti, l'efficienza economica del sistema. I PUM devono essere approvati dalle città che li redigono; la loro procedura di elaborazione prevede l'esecuzione di consultazioni che coinvolgano i cittadini, i distretti cittadini ed eventuali altre città localizzate nell'area di interesse; la valutazione delle differenti alternative di intervento; l'individuazione di obiettivi quantificabili; la messa a punto di un sistema di monitoraggio e di valutazione del piano.

La definizione di politiche e misure del Piano è affidata alle autorità locali che devono scegliere le soluzioni economicamente più vantaggiose e dimostrare, per ciascuna misura contenuta nel documento di piano, la fattibilità finanziaria e tecnica. Il Piano deve essere redatto in collaborazione con le Autorità Locali ed è necessario verificarne la compatibilità con i Piani esistenti di livello superiore (PTCP, PRG).

Una fonte indiretta di finanziamento dei Piani Urbani della Mobilità è rappresentata dai fondi nazionali e regionali limitatamente agli investimenti nel trasporto pubblico; per sostenere i costi di esercizio del trasporto pubblico sono, invece, disponibili fondi nazionali che ricoprono più del 65% del costo totale, il rimanente 35% è ricoperto attraverso il

sistema di tariffazione del servizio. Il finanziamento dei PUM si baserà, per le infrastrutture di trasporto, su fondi nazionali che ricoprono più del 60% dei costi complessivi di investimento, e su fondi locali per finanziare la gestione dei servizi di trasporto, i progetti di gestione della domanda oppure i progetti di *traffic calming*. Per finanziare l'implementazione dei PUM le autorità locali possono anche usare una percentuale dei guadagni derivanti dal pagamento delle tariffe di parcheggio o da altri progetti di road pricing realizzati per ridurre i fenomeni di congestione e per migliorare la qualità dell'aria nelle città.

Gran Bretagna: i Local Transport Plans

In Gran Bretagna la pianificazione dei trasporti prevede come strumento di regolamentazione i *Local Transport Plans* (LTP), i piani del trasporto locale, di competenza delle *Highways Authorities*. Tali autorità sono o i Consigli di Contea (*County Councils*), aventi un'estensione media paragonabile a quella dei dipartimenti francesi, che sono responsabili di servizi quali l'istruzione, lo smaltimento dei rifiuti, i servizi sociali, oppure le *Unitary Authorities* (i Consigli a tutti gli effetti). La Legge in casi particolari consente anche la redazione, da parte dei Consigli, di Piani del Trasporto Locale (LTP) congiunti; ciò può capitare ad esempio, nel caso in cui una *Unitary Authorities* sia confinante con una o più contee collegate tra loro da frequenti flussi di pendolari.

Secondo la normativa, gli LTP devono: definire obiettivi coerenti con gli obiettivi definiti a livello nazionale per il trasporto locale e spiegarne le modalità di conseguimento; analizzare i problemi e le opportunità esistenti; definire una strategia di lungo termine per conseguire gli obiettivi e affrontare eventuali problemi esistenti; redigere un programma avente validità di cinque anni relativo alle politiche ed ai progetti da implementare; individuare obiettivi ed indicatori di performance per monitorare gli esiti degli interventi realizzati. A questi cinque elementi obbligatori si aggiunge la definizione di un'ulteriore strategia di "lungo periodo", della durata di dieci anni, finalizzata alla risoluzione dei problemi e al conseguimento degli obiettivi di piano.

Per quanto riguarda gli obiettivi, la Legge suggerisce che le autorità per il trasporto locale (LTA) implementino politiche per la promozione della sicurezza stradale e per la realizzazione di servizi ed attrezzature integrati, efficienti ed economici per il trasporto verso, da e all'interno dell'area interessata dal Piano. Anche se è lasciata un'ampia libertà agli attori locali nella scelta e nella definizione delle politiche e delle misure, le linee guida individuano alcune politiche e misure che un piano dovrebbe considerare, suddivise nelle seguenti categorie:

l'ampliamento delle scelte di viaggio attraverso strategie che incoraggino la pedonalità e l'uso di biciclette e trasporti pubblici; la gestione del traffico ed il contenimento della domanda attraverso la definizione di politiche sicure per il trasporto su strada e per le aree di sosta; la promozione del trasporto integrato ed il coordinamento con i piani della qualità dell'aria e con la normativa sul rumore e sul clima; le strategie di manutenzione stradale; l'individuazione delle aree rurali con particolari esigenze e caratteristiche; la promozione della mobilità sostenibile.

I *Local Transport Plans* devono essere rivisti ogni cinque anni dalle autorità del trasporto locale, essi sono sottoposti anche ad una valutazione annuale da parte di revisori indipendenti finalizzata a verificare se il piano ha i requisiti adatti per essere approvato dal governo nazionale. Il Piano deve essere compatibile con i piani nazionali appartenenti anche ad altri settori e con quelli specifici contenenti disposizioni relative alle persone disabili, alla qualità dell'aria, al rumore, al cambiamento climatico.

Con l'introduzione dei LTP i finanziamenti nazionali per le infrastrutture di trasporto locale sono stati raddoppiati. Questi fondi aggiuntivi rappresentano un notevole incentivo, per le autorità del trasporto locale, a seguire le disposizioni previste per l'elaborazione di questi piani. Infatti, il Governo concede dei contributi annuali in base agli esiti dell'attività di *auditing* eseguita annualmente, tale meccanismo di *auditing* garantisce che se un'autorità ha lavorato bene in un anno, potrà usufruire per l'anno successivo di un aumento nei finanziamenti. Per progetti di LTP di importo superiore ai cinque milioni di sterline, sono concessi ulteriori finanziamenti attraverso l'indizione di gare d'appalto.

Confronto tra le leggi esaminate

Le disposizioni normative analizzate nei tre diversi paesi presentano in alcuni casi dei punti in comune ma si differenziano su alcuni aspetti. Ad esempio, riguardo all'ambito di applicazione del Piano, la soglia dei 100.000 abitanti è fissata solo dalla Francia e dall'Italia; la Gran Bretagna per l'elaborazione dei LTP si basa sulla struttura amministrativa esistente e non sui valori di densità abitativa, evitando in questo modo l'insorgenza di eventuali dibattiti sulle competenze e sui confini istituzionali e accelerando così l'implementazione di questo tipo di piani.

Relativamente alla definizione degli obiettivi, delle politiche e delle misure del piano la normativa francese risulta più rigida rispetto a quella inglese ed italiana che non specificano quali debbano essere gli obiettivi e le misure da perseguire a livello locale, ma consentono la loro libera scelta, tenendo conto però degli obiettivi definiti a livello nazionale.