

Vocazioni territoriali e politiche per la mobilità sostenibile. Il caso di Terni

di

Gerardo Marletto, Università di Sassari

Luca Trepiedi, Isfort

Le migliori teorie e pratiche internazionali di pianificazione evidenziano la necessità di impostare le politiche per la mobilità sulla base delle caratteristiche e delle vocazioni del territorio (Martens e Griethuysen, 1999; Duany et al., 2009; Caltrans, 2010). Questa indicazione non trova sempre riflesso in Italia nella pianificazione del territorio e dei trasporti alla scala locale (sub-regionale). In particolare essa non fu presa nella dovuta considerazione nella predisposizione del Piano territoriale di coordinamento provinciale della Provincia di Terni (PTCP-PT) tuttora in vigore (Provincia di Terni, 2000). In questo caso infatti si seguì un approccio più tradizionale – e strettamente trasportistico – basato esclusivamente sui bacini di gravitazione intra-provinciale degli spostamenti e sulle direttrici infrastrutturali di accessibilità extra-provinciale.

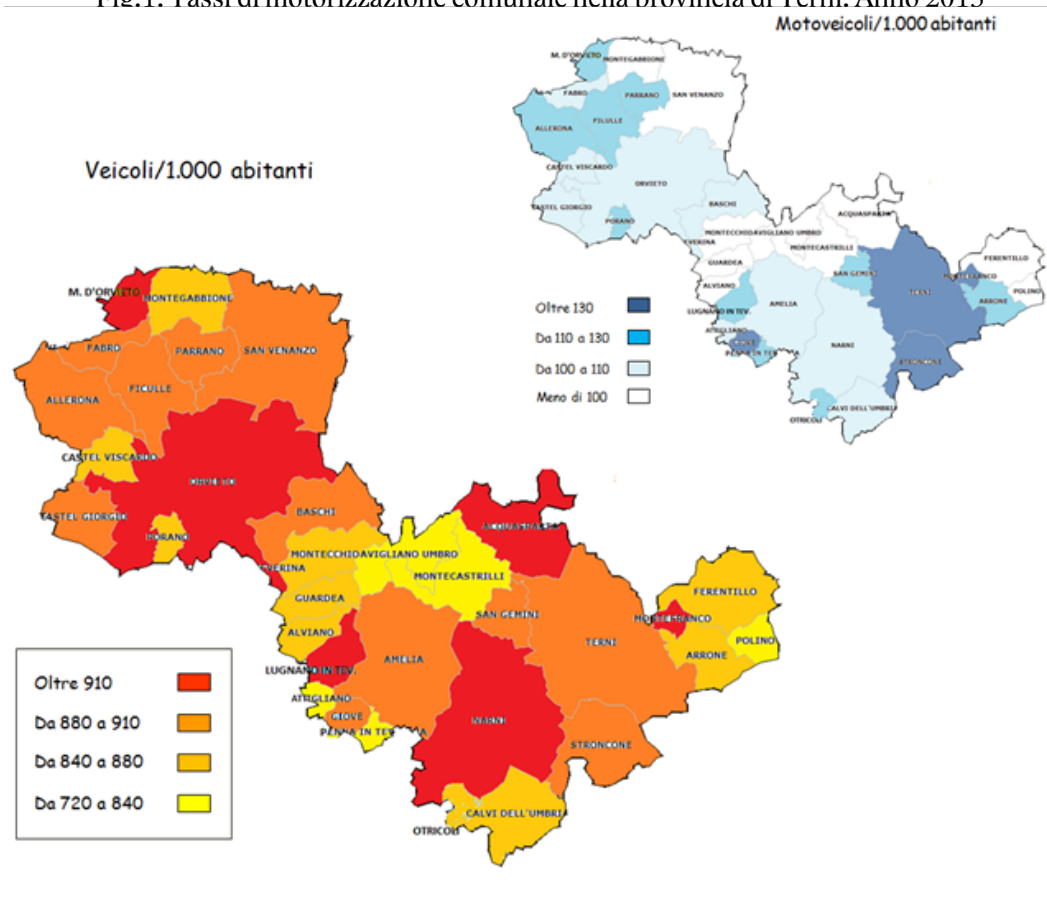
La revisione del PTCP-PT – che ha avuto luogo tra il 2012 ed il 2013 – ha quindi rappresentato l'occasione ideale per verificare in che misura sarebbero cambiate le indicazioni per la pianificazione della mobilità se si fosse seguito un approccio esplicitamente basato sull'analisi delle diverse vocazioni allo sviluppo del territorio provinciale.

Nel seguito del testo diamo conto in sintesi del lavoro svolto. In particolare: nel paragrafo 2 si ricostruisce brevemente il quadro della mobilità provinciale e dei suoi impatti negativi; nel paragrafo 3 si presenta la mappatura delle vocazioni allo sviluppo espresse dal territorio provinciale; nel paragrafo 4 si illustrano le indicazioni di politica per la mobilità sostenibile coerenti con tale mappatura.

(i) Il contesto

Nel territorio della provincia di Terni prevale un modello di insediamento assai disperso, fatto di piccoli insediamenti in aree agricole, collinari o montane. La maggior parte dei comuni in Provincia di Terni non supera i 3 mila abitanti e presenta valori di densità compresi tra i 20 e gli 80 abitanti per kmq. Fanno eccezione il capoluogo (unico comune ad esprimere indici di concentrazione demografica elevati: 534,8 abitanti/kmq), l'aggregato della piana di Terni (che comprende anche Narni, Stroncone e San Gemini) e gli addensamenti residenziali e produttivi lungo gli assi viari di scorrimento (Istat, 2013). Tale modello di dispersione insediativa si traduce in livelli di motorizzazione elevati, quasi ovunque superiori alla media nazionale (che è pari a 882 veicoli per 1.000 abitanti), e particolarmente elevati all'interno e in prossimità delle maggiori aree urbane scalo (Figura 1).

Fig.1: Tassi di motorizzazione comunale nella provincia di Terni. Anno 2013



Fonte: nostra elaborazione su dati Aci (2014) e Istat (2013)

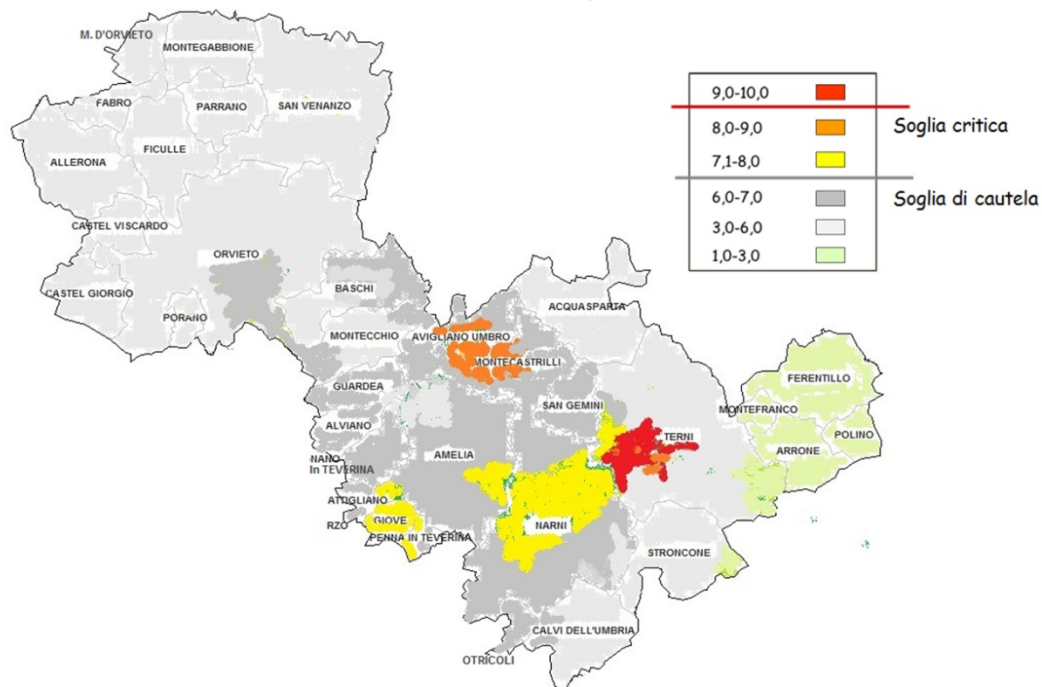
La combinazione tra gli alti tassi di motorizzazione e i consistenti flussi di attraversamento (assi dell'A1, E45, SS3 Flaminia) generano un numero di incidenti stradali (698 nel 2013) assai elevato in proporzione alla popolazione (305,6 incidenti ogni 100mila abitanti contro una media regionale di 271,0) e un livello di mortalità superiore alla media italiana (6,1 decessi per 100mila abitanti contro 5,6, con un incremento del 40% tra il 2012 e il 2013) (Istat, 2014). L'altro problema fondamentale posto dal modello di trasporto è il degrado della qualità dell'aria registrato in diverse aree a densità di traffico. Tra queste rientrano la Conca ternano-narnese e l'area di Orvieto Scalo, dove si registrano livelli critici di emissioni in ragione anche dei rilasci provenienti dal sistema produttivo, nel primo caso, e dell'autostrada con i connessi afflussi turistici nel secondo (Figura 2).

(ii) Le vocazioni del territorio e le domande di mobilità

Per individuare le vocazioni del territorio ternano si è fatto riferimento sia ai dati di base che alle analisi di scenario desumibili dai documenti di pianificazione regionale e sub-regionale in materia di programmazione territoriale, di sviluppo sostenibile e di trasporti. In particolare sono state prese in considerazione: le caratteristiche fisiche e di

uso del suolo, la localizzazione delle principali attività economiche, gli itinerari turistici e tematici intercomunali, gli accordi di pianificazione di poli produttivi intercomunali, i progetti di nuove infrastrutture e nuovi servizi di trasporto, i flussi di persone e di merci interni ed esterni alla provincia. Ulteriori elementi di carattere strategico sono emersi dall'incontro con gli stakeholder provinciali che si è tenuto a Villalago (TR) il 31 marzo 2008 nel quadro delle attività preliminari di valutazione della revisione del PTCP-PT. Per il dettaglio delle informazioni e delle relative fonti si rimanda alla relazione generale sulla revisione del PTCP-PT (Provincia di Terni, 2014). Da tutti questi elementi è emerso un quadro molto variegato di cui tenere conto al momento di predisporre le azioni per la mobilità sostenibile (Figura 3).

Fig.2: Concentrazione al suolo di PM10 nei comuni della provincia di Terni (medie annuali)

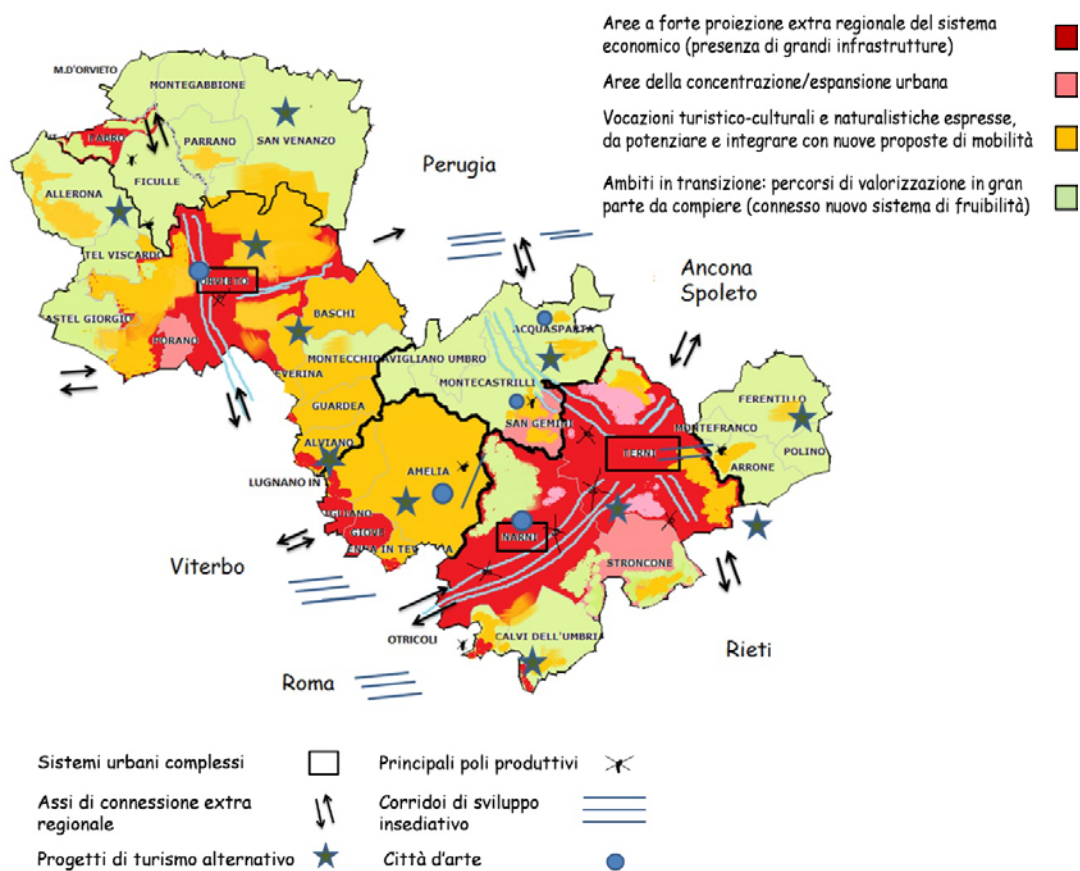


Fonte: nostra elaborazione su dati Aci (2014) e Istat (2013)

Alcuni ambiti sub-provinciali (Orvieto, l'Amerino e soprattutto l'area di Terni-Narni) sono caratterizzati dalla presenza di grandi infrastrutture di trasporto e da una notevole apertura verso l'esterno. Sono infatti evidenti le forti relazioni con i sistemi insediativi ed economici dei territori confinanti (in particolare col nord del Lazio e con Roma). Per queste zone la pianificazione della mobilità sostenibile non può che tenere conto della componente dell'accessibilità, declinata anche in chiave di area vasta sovra-provinciale. Questo approccio dovrà essere necessariamente integrato e articolato per le complesse dinamiche che toccano le aree ad elevata urbanizzazione (ovviamente Terni, ma anche Orvieto e in parte Narni). Qui la sovrapposizione di ruoli e funzioni richiede un'azione che armonizzi il traffico locale con i flussi turistici e delle merci, in un'ottica di integrazione tra servizi urbani e d'area, e tra reti lunghe e corte.

Il sostegno alle vocazioni turistico-culturali è determinante in molti contesti, anche in quelli tradizionali e già affermati (bacini di Orvieto e Amelia) dove si notano ipotesi di integrazione tra le mete principali e i molti borghi storici minori, o si configurano evoluzioni di sistema volte a collegare sempre più il turismo delle città d'arte con i beni archeologici e paesaggistici presenti in forma diffusa sul territorio (aree naturali del Tevere-Nera e del Corbara, circuiti dei Monti Amerini e del Peglia, ecc.). A questo asse del turismo alternativo – e a quello dell'escursionismo "attivo" (basato sul binomio sport e natura) – si abbinano idealmente apposite scelte di salvaguardia ambientale, servizi dedicati e progetti, già in parte prefigurati, di potenziamento delle forme più idonee di mobilità ecologica e "lenta".

Fig. 3: Quadro d'insieme delle vocazioni territoriali



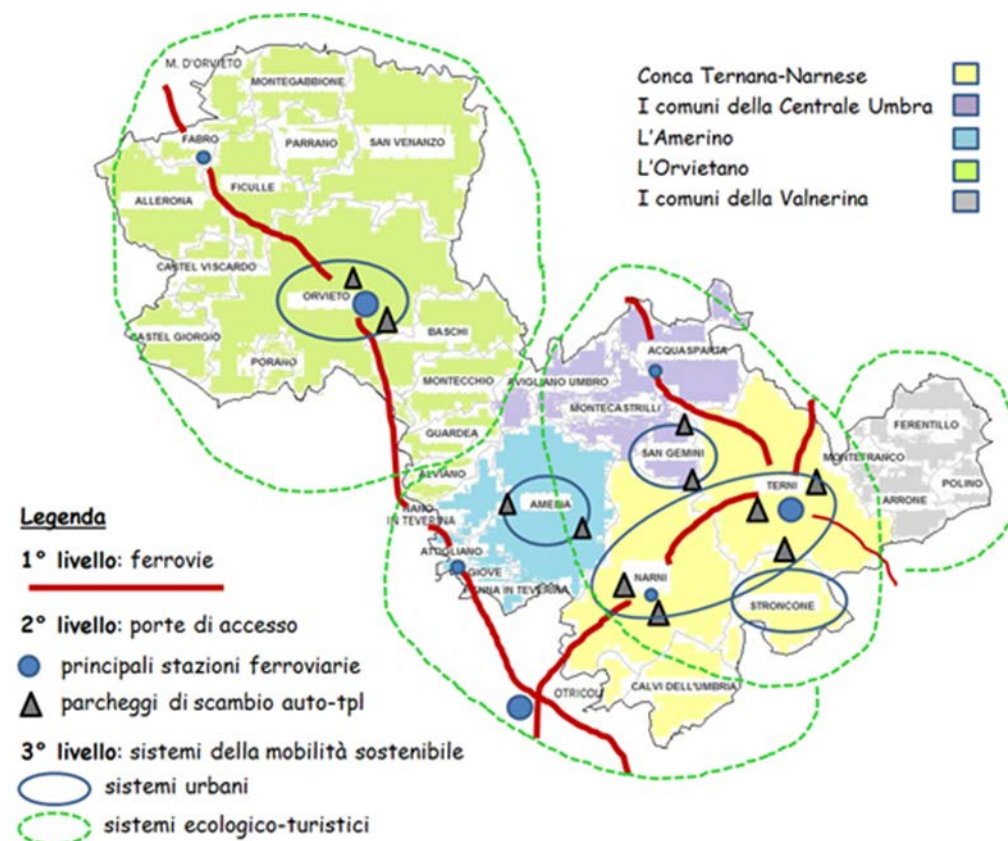
Altre aree infine (Valnerina, Alto Orvietano, in parte i comuni della Centrale Umbra) sono più ripiegate verso l'interno per cui le azioni vanno pensate a una scala più ridotta: migliori connessioni pendolari con i centri capoluogo, sistemi di fruizione aggiornati a vantaggio dei sistemi turistici in via di riconversione e sviluppo, ecc.. Attenzioni particolari in tema di sostenibilità vanno rivolte anche ai contesti medio collinari e a capoluoghi come Amelia, Acquasparta e San Gemini, le cui funzioni di "polo" territoriale nell'area di appartenenza – abbinate alla mancanza di valide alternative all'auto – tende a trasformare sempre più anche questi in luoghi di motorizzazione e traffico, invece che in centri di sperimentazione di soluzioni all'avanguardia, coerenti con il proprio "bioritmo"

tradizionale, per definizione lento e rilassato (“slow”). Applicazioni aggiuntive sono richieste da alcuni obiettivi sociali: diritto alla mobilità delle persone insediate in piccoli borghi montani e scelte di accessibilità comuni tra i centri, orientate al pieno recupero di pregio e identità dei territori più dispersi.

(iii) Un approccio multilivello alle azioni per la mobilità sostenibile

L’analisi delle vocazioni territoriali e delle domande di mobilità che da esse discendono ha messo in evidenza la coesistenza di fenomeni strutturalmente diversi. In particolare, la Provincia di Terni risulta caratterizzata da dinamiche di mobilità trans-provinciali e trans-regionali che si dispiegano in misura consistente anche su infrastrutture di livello nazionale. A queste si associano una molteplicità di altri fenomeni che – pur insistendo sullo stesso territorio – hanno di volta in volta una matrice urbana, turistica o rurale. Il quadro della mobilità che ne deriva genera – come visto nel paragrafo 2 – rilevanti danni sociali e ambientali, con livelli spesso al di sopra della media nazionale. Si tratta dunque di una situazione complessa che richiede l’elaborazione di azioni a diversa scala (macro bacini, aggregati intercomunali, singolo ambito comunale) da integrare in uno schema strategico che ne rafforzi l’impatto positivo in termini di accessibilità e di riduzione degli impatti negativi. A partire da queste considerazioni si è impostato uno schema multilivello e policentrico che fosse in grado di applicare alla realtà ternana le best-practice in materia di politiche per la mobilità sostenibile (Figura 4).

Fig. 4: Schema multilivello per la pianificazione della mobilità sostenibile



Al primo livello troviamo le ferrovie, che rappresentano la struttura portante del sistema di mobilità sostenibile della provincia e alle quali è assegnato il compito di servire le connessioni sovra-provinciali, puntando anche alla riduzione della quota di domanda che a questa scala è espressa dal trasporto stradale. Coerentemente con queste necessità, obiettivo prioritario è il miglioramento della qualità del servizio e, in particolare, della qualità di tutti gli elementi sintetizzati dall'orario: frequenze, velocità, stazioni servite, coincidenze (sia dei servizi tradizionali che di quelli AV). Lo stesso tipo di interventi va esteso quanto più possibile anche alle linee secondarie (FS e FCU), attualmente meno frequentate, ma in prospettiva destinate a svolgere un ruolo crescente nell'integrazione dei centri urbani minori (Fabro, Attigliano, San Gemini, Acquasparta, ecc.).

Al secondo livello troviamo le "porte di accesso" ai sistemi della mobilità sostenibile, collocate a ridosso delle città maggiori. Alle "porte di accesso" è assegnato il compito di ridurre il ricorso alle forme non sostenibili di trasporto (e in particolare all'uso individuale dell'automobile) che oggi raggiunge livelli elevatissimi nell'intera provincia di Terni. Per questi motivi le "porte di accesso" vanno intese come vere e proprie "barriere" per il trasporto stradale non sostenibile e come piattaforme inter-modali dove insediare: parcheggi di scambio auto-trasporto pubblico, transit-point per i veicoli merci, capolinea dei bus tradizionali e a chiamata, servizi di car e bike-sharing. Da sottolineare che – sia per la loro collocazione rispetto al tessuto urbano, sia per la possibilità di accedere ai servizi extra-urbani – le principali stazioni ferroviarie (Terni, Orvieto, Orte, Narni-Amelia) sono candidate naturali a diventare "porte di accesso".

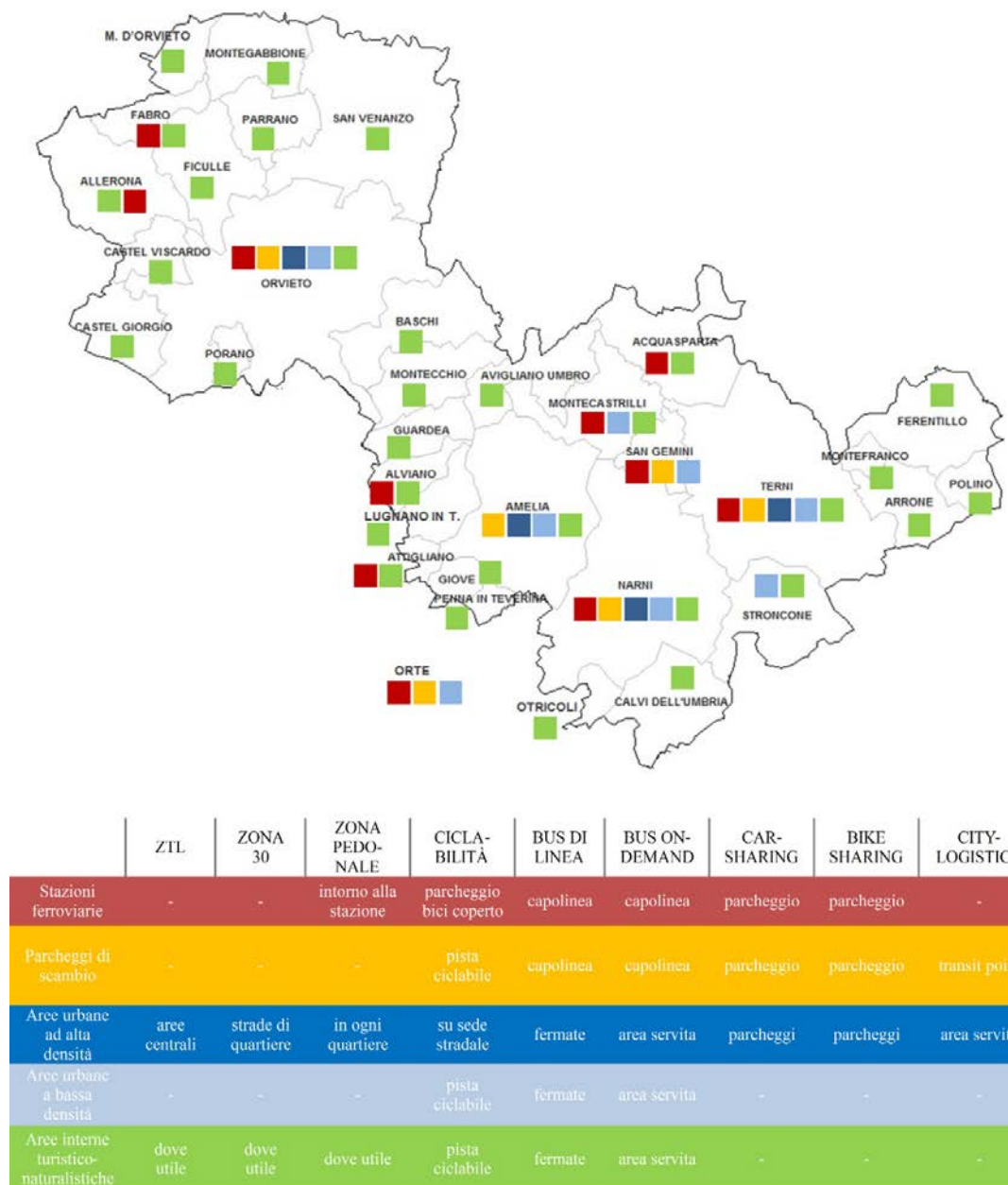
Al terzo livello troviamo i sistemi della mobilità sostenibile, dove vanno attivate e integrate tutte le azioni necessarie per garantire la protezione sia delle aree urbane interne (e in particolare dei tanti abitati storici di pregio), sia degli ambiti d'interesse ecologico-turistico. A questo livello possono trovare applicazione le azioni per una mobilità a basso impatto ormai ben collaudate nelle migliori esperienze europee e italiane: aree pedonali, ZTL, Zone 30, Low-Emission Zone, piste ciclabili, veicoli puliti per il trasporto pubblico e la distribuzione delle merci, ecc.. Per i Comuni ad elevata urbanizzazione è anche necessario che la pianificazione urbana sia coerente con l'obiettivo della mobilità sostenibile (priorità al riuso e alla riqualificazione del costruito nelle aree urbane dense; realizzazione di nuove espansioni urbane solo intorno ai nodi della rete del trasporto pubblico). Per i Comuni in aree turistico/naturalistico già consolidate o in via di valorizzazione la mobilità dovrebbe fare perno sulle stazioni ferroviarie, da dove poter accedere anche ai servizi di noleggio tradizionale e di sharing. La creazione di pacchetti turistici che integrino tali servizi è quindi una priorità. In queste aree deve essere inoltre avviata la sperimentazione di interventi specifici: sentieri e piste ciclabili in sede separata da quella stradale; ZTL e Zone 30 non urbane; divieti di parcheggio e parcheggi a pagamento in zone non urbane; ecc..

(iv) Conclusioni

La considerazione delle diverse vocazioni degli ambiti territoriali sub-provinciali ha consentito di selezionare un insieme di azioni per la mobilità sostenibile nella Provincia

di Terni decisamente diverso da quello che era stato previsto nel PTCP-PT del 2000. Due sono le differenze più rilevanti.

Fig. 5: Localizzazione delle azioni per la mobilità sostenibile



La prima differenza deriva dalla perdita di centralità delle azioni infrastrutturali. Mentre nel PTCP-PT del 2000 le infrastrutture costituivano un tema a sé (focalizzato in particolare sul sistema della viabilità stradale), nelle nostre analisi le infrastrutture assumono rilevanza solo se propedeutiche ad interventi per la mobilità sostenibile. Ciò riguarda in particolare gli interventi per il miglioramento della rete ferroviaria secondaria e per la creazione di un sistema ciclabile.

La seconda differenza riguarda l'articolazione territoriale delle proposte. Mentre nel PTCP-PT – che pure faceva degli ambiti sub-provinciali un elemento centrale di analisi – le indicazioni per la mobilità sono sempre di carattere generale, nel nostro contributo è stato possibile – a partire dallo schema multi-livello illustrato nel precedente paragrafo – costruire un vero e proprio “menu” da cui ciascun Comune potrà attingere le azioni coerenti con le caratteristiche e le vocazioni del proprio territorio (figura 5).

Riferimenti bibliografici

- Aci (2014), *Autoritratto 2013*, Banca dati accessibile da: <http://www.aci.it/laci/studi-e-ricerche/dati-e-statistiche/autoritratto/autoritratto-2013.html>.
- Caltrans (2010), *Smart Mobility 2010-A Call to Action for the New Decade*, Sacramento (CA): California Department of Transportation.
- Duany A., Speck J., Lydon M. (2009), *The Smart Growth Manual*, Columbus (OH): McGraw Hill Education.
- Istat (2013), *La popolazione in Umbria-Anno 2012*, Roma: ISTAT, Statistiche focus, 10 gennaio 2013.
- Istat (2014), *Incidenti stradali in Umbria-Anno 2013*, Roma: ISTAT, Statistiche focus, 28 novembre 2014.
- Martens M. J., Griethuysen S.V. (1999), *The ABC location policy in the Netherlands: The right business at the right place*. Delft: TNO Inro.
- Provincia di Terni (2000), *Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale*, Allegato alla Delibera del Consiglio Provinciale n. 150 del 14 settembre 2000.
- Provincia di Terni (2014), *Revisione del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale. Lineamenti del PTCP-Relazione generale, marzo 2014*, Documento accessibile da: <http://cms.provincia.terni.it/on-line/Home/Ilterritorio/Urbanistica.html>.
- Regione Umbria (2013), *Piano Regionale per la Qualità dell'Aria*, Allegato alla Delibera del Consiglio Regionale n. 296 del 17 dicembre 2013.