



**POLITECNICO
DI TORINO**

Collegio di
Pianificazione e
Progettazione

**Corso di Laurea Magistrale in
Pianificazione Territoriale, Urbanistica
e Paesaggistico - Ambientale**
Curriculum: Pianificare la Città e il Territorio

Tesi di Laurea Magistrale
**“La partecipazione all’interno del
processo di costruzione del PUMS
della Città Metropolitana di Torino.”**

Relatore

Prof. Luca Staricco

Correlatore

**Dott.ssa Elena Pedon - Città
Metropolitana di Torino**

Candidato

Luigi Canfora

Anno Accademico 2022/2023

INTRODUZIONE

Il presente lavoro si propone di sviluppare una ricerca basata sul tema della partecipazione - uno dei principi della buona governance - per la costruzione del Piano Urbano della Mobilità Sostenibile¹ della Città Metropolitana di Torino², presso cui si è svolta l'attività di tirocinio curriculare da ottobre del 2019 a maggio 2020.

Le parole chiave delle Linee Guida europee del 2014 per la costruzione dei PUMS sono: mobilità per i cittadini, sostenibilità, qualità dello spazio pubblico, la condivisione, la **partecipazione** con la comunicazione.

La partecipazione è un fattore importante, come suggerito dalle Linee Guida Eltis³: il cittadino non è più un utente ma un attore che concorre a “co – creare”. Durante il processo di costruzione del piano la popolazione coinvolta è interessata da momenti di confronto, favorendo la massima partecipazione e la consultazione sia dei cittadini che dei portatori di interesse (stakeholder).

Per organizzare e gestire la partecipazione tra i diversi soggetti, attori, nel processo di costruzione del piano e formazione del quadro conoscitivo, degli indici e ulteriore documentazione specialistica, la CMTo si è avvalsa rispettivamente delle collaborazioni con:

- l'associazione Avventura Urbana che si è occupata dell'accompagnamento del processo partecipativo e della redazione dei Piani Urbani della Mobilità Sostenibile della Città Metropolitana di Firenze
- il Comitato Scientifico⁴ composto da esperti in diversi ambiti riguardanti temi afferenti

¹ PUMS

² CMTo

³ Decreto 4 agosto 2017.

Individuazione delle linee guida per i piani urbani di mobilità sostenibile, ai sensi dell'articolo 3, comma 7, del decreto legislativo 16 dicembre 2016, n. 257.

⁴ CS

all'argomento in esame⁵.

Ma prima di dettagliare l'organizzazione della tesi sembra necessario evidenziare le domande di ricerca da cui si è partiti.

1. Che cosa si intende per partecipazione secondo il processo di costruzione del Pums (che cos'è)? Quali forme di partecipazione vi sono?
2. Qual è il ruolo della comunicazione all'interno della costruzione del piano, quale funzione è opportuno riconoscerle?
3. In che fase della costruzione del PUMS si inserisce la partecipazione (dove e quando)?
4. Quali sono le metodologie utili per attivare la forma di partecipazione (quali tools)?
5. Quali sono i benefici della partecipazione (cui prodest)?

Il presente lavoro è strutturato secondo cinque parti: la prima studia la pianificazione della CM a seguito della Riforma Del Rio (le funzioni, i piani collegati per svolgere le funzioni assegnate); la seconda mostra come debba essere il PUMS ai sensi delle linee guida italiane e di quelle europee; la terza il processo di strutturazione del piano strategico: la partecipazione con riferimento alla comunicazione che è parte attiva della partecipazione stessa; la quarta l'implementazione della partecipazione in alcuni PUMS italiani; la quinta, il processo della partecipazione secondo l'esperienza del PUMS torinese e infine, le conclusioni.

⁵ Si tratta di diversi docenti universitari, dirigenti tecnici e funzionari di enti territoriali interessati dal processo di piano in esame

INDICE

Introduzione.....	2
1 – I piani delle Città metropolitane.....	9
1.1 – Le Città Metropolitane e la loro genesi.....	9
1.2 – Le province e le città metropolitane: le attribuzioni con la riforma Del Rio.....	12
1.3 – I piani delle CM.....	24
1.4 – Il PGTM.....	27
1.5 – Il PUMS.....	31
1.6 – CONCLUSIONI.....	33
2 – Il PUMS delle Città metropolitane.....	35
2.1 – Le linee guida Europee.....	35
2.2 – Le linee guida Italiane.....	38
2.3 – Il processo di formazione del PUMS.....	42
2.4 – Buone pratiche (in Europa).....	45
2.5 – Buone pratiche (in Italia).....	47
2.6 – Conclusioni.....	59
Glossario Tecniche Partecipazione.....	
3 – Il ruolo della partecipazione nel PUMS.....	65
3.1 – Il gruppo interdisciplinare, la cabina di regia, l'avvio della partecipazione.....	66
3.2 – Quali soggetti coinvolgere.....	68
3.3 - Quali tecniche adoperare con la partecipazione (esempi nelle città metropolitane).....	72

3.4 - La cassetta degli attrezzi della partecipazione.....	91
3.4.1 – Panoramica elementi strategia partecipazione.....	97
3.4.2 – Come scegliere gli strumenti della partecipazione?.....	100
3.4.3 – Coinvolgimento on line.....	103
3.5 – Rischi della partecipazione.....	112
3.6 – La comunicazione.....	114
3.7 – Conclusioni.....	118
 4 – L’implementazione della partecipazione.....	 121
4.1 – L’implementazione della partecipazione in alcune CM simili a quella di Torino.....	 121
4.2 – La partecipazione presso la CMGe.....	123
4.3 – La partecipazione presso la Città Metropolitana di Milano.....	130
4.4 – La partecipazione presso la CMB (Città Metropolitana di Bologna).....	 133
4.5 – La partecipazione presso la Città Metropolitana di Firenze.....	145
4.6 – La partecipazione presso la Città Metropolitana di Bari.....	148
4.7 – Risultati a confronto.....	151
 5 – Il processo di partecipazione nel PUMS torinese.....	 154
5.1 – Attività preliminari.....	157
5.2 – L’avvio del percorso partecipato.....	162
5.3 – Soggetti coinvolti.....	169
5.4 – Le tecniche utilizzate per la partecipazione.....	171
5.5 – Costruzione dello scenario di piano (partecipazione in itinere).....	183
5.6 – I rischi della partecipazione.....	185
5.7 – Conclusioni.....	185

5.8 – Le interviste.....	187
6 – Conclusioni.....	199
Bibliografia.....	202
Sitografia.....	203

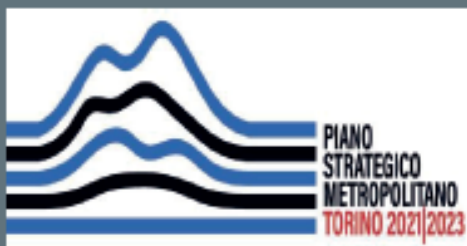
LA
COSTITUZIONE
DELLA
REPUBBLICA
ITALIANA



Capitolo

1

I piani delle città
metropolitane



CAPITOLO 1 – I PIANI DELLE CITTA' METROPOLITANE

La formazione dell'ente territoriale Città Metropolitana risale agli anni 90 del secolo scorso, si incardina sulla scia del disegno del federalismo autonomistico che ha portato alla *devoluzione* verso gli enti territoriali di un'*ampia autonomia di indirizzo*. Il contesto caratterizzante il processo indicato in precedenza è caratterizzato dall'*arretramento dello Stato* da importanti settori dell'economia: si riporta il caso eclatante delle Ferrovie dello Stato e dell'azienda statale di telecomunicazioni.

Secondo un criterio cronologico il nuovo ente entra in scena, con la legge 8 giugno 142 del 1990, di riforma dell'ordinamento degli enti locali, con la sua menzione al Capo VI, art. 17. E' citato nel Testo Unico degli Enti Locali, 267 del 2000, all'art. 23 tra i soggetti del corpo normativo del TUEL. E a seguito della Riforma del Titolo V della Costituzione del 2001 è definito come componente della Repubblica, in qualità di ente autonomo con proprio statuto, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione (art. 114 della Costituzione).

Con la legge 7 aprile 2014, n. 56 (cd. 'legge Delrio'), vengono riordinate le province e istituzionalizzate le città metropolitane. Si assiste al riordino delle funzioni amministrative conferite dalle Regioni alle Province, alle Città Metropolitane. Vengono riallocate funzioni amministrative alle regioni, per esigenze di gestione unitaria ed in coerenza con i compiti di programmazione e di coordinamento degli enti locali ai sensi degli articoli. 117 e 118 della Costituzione. Allo scopo di presentare i piani dei nuovi enti territoriali, pare opportuno esplicitare le funzioni delle province e delle città metropolitane (cap. 1.2).

1. I piani delle Città metropolitane

Con il presente capitolo si intendono descrivere dapprima le funzioni, attribuzioni, degli enti di scala vasta quindi l'attività pianificatoria degli enti stessi, per mettere a confronto i compiti, le funzioni, le missioni, i piani degli enti territoriali oggetto di riorganizzazione e le nuove città metropolitane. Quest'ultime hanno seguito un percorso di formazione a singhiozzi, come verrà descritto nel prosieguo dello studio.

1.1 Le Città Metropolitane e la loro genesi

Le città metropolitane sono enti territoriali di area vasta, sostituiscono le province, comprendono sia la città capoluogo sia i comuni della provincia stessa, quando si tratta della Città Metropolitana di Torino non si parla solo della Provincia ma del Comune capoluogo e dei comuni della provincia stessa.

Il contesto in cui nasce questo nuovo ente è quello determinato dall'arretramento dello stato nei settori pregnanti dell'economia e del federalismo amministrativo per il quale si legiferano apposite norme come dimostrato dagli studi di Vaccaro (2018).

Dell'arretramento dello stato ricordiamo la privatizzazione delle Ferrovie dello Stato o della società italiana di telecomunicazioni rispetto a cui lo Stato risulta garante in ambito della libera concorrenza. Gli scopi in questo caso sono quelli di sostituire una gestione amministrativa con una di tipo comune (privatizzazione formale) o quelli di fare cassa a seguito della trasformazione dell'ente in una società di diritto privato che viene venduta (privatizzazione sostanziale) come indicato dal Vaccaro (2018, p.26).

Del processo di riforma delle autonomie locali che appronta il suo disegno prima nel processo di costruzione delle regioni a statuto speciale, poi, con il trasferimento delle funzioni amministrative [regioni a statuto ordinario], nel riconoscimento da parte della Costituzione degli enti locali: Regioni, Province, Comuni e Città Metropolitane. Per comprendere la dinamica delle riforme dell'ordinamento degli enti locali si farà riferimento a un criterio cronologico per evidenziare la dinamica del o dei processi di riforma.

La genesi di questo ente trae fondamento all'inizio degli anni '90, come argomentato da Bruno (2001)⁶, quando con la **legge 142/1990** vengono citate le aree metropolitane che comprendono i comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Napoli e gli altri comuni i cui insediamenti abbiano instaurato con essi rapporti di stretta integrazione in merito alle attività economiche, ai servizi essenziali alla vita sociale, nonché alle relazioni culturali e alle caratteristiche territoriali (art. 17 142/1990). Nell'area metropolitana l'amministrazione locale si articola in città metropolitana e nei comuni.

⁶ Giuliana Recupero Bruno, *Le aree metropolitane tra L. 142 / 1990 e il D.LGS 267 / 2000*, disponibile su <https://www.diritto.it/articoli/enti_locali/bruno.html> (ultima consultazione 5 luglio 2022)

Con la successiva riforma dell'ordinamento degli enti locali che segue il percorso di federalismo amministrativo, come riporta il testo per i concorsi da istruttore e istruttore direttivo area tecnica enti locali⁷ (2022, p.173), il **TUEL 267 / 2000**, testo unico degli enti locali, all'art. 22, stabilisce che il comune capoluogo con gli altri comuni ad esso uniti da rapporti di stretta integrazione, possono costituirsi in città metropolitane ad ordinamento differenziato. Mentre la proposta di istituzione della città metropolitana è sottoposta a referendum a cura di ciascun comune partecipante.

Con la **legge costituzionale n.3 del 2001**⁸ che riforma il titolo V della Costituzione, si introduce "La Repubblica [italiana] è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città Metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato" (art. 114) e negli articoli seguenti vengono definite le funzioni dei nuovi enti territoriali.

Con il Governo Monti si cerca di dare avvio all'esperienza delle città metropolitane ed è con il **decreto legge 95/2012**, come riportato nel manuale precedente (Cottarelli, 2022), preordinato alla razionalizzazione e alla riduzione della spesa degli enti locali, alla riduzione e alla riorganizzazione delle Province che viene prevista la soppressione delle Province di Roma, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria e la contemporanea istituzione delle omonime città metropolitane.

Al decreto legge sotto il Governo Monti si oppongono province e alcune regioni che ricorrono alla Corte Costituzionale per l'imposizione dall'alto del dispositivo, per la compressione del potere delle Regioni, per il ricorso all'istituto della urgenza, come riporta l'estratto della rivista *il Piemonte delle Autonomie*⁹. Viene quindi emessa la sentenza di illegittimità costituzionale della riforma delle province e altri dispositivi normativi collegati al precedente decreto legge. Sarà poi la riforma Del Rio del 2014 a stabilire nuovo dettato per le città metropolitane definendole come enti di area vasta di secondo livello i cui organi sono oltre al sindaco metropolitano, dai sindaci e consiglieri comunali dei comuni compresi nel rispettivo territorio.

⁷ Concorso Istruttore e Istruttore Direttivo Tecnico area Tecnica Enti Locali Categorie C e D (autori vari), 2022, Maggioli Editore

⁸ Idem

⁹ <https://www.piemonteaautonomie.it/l-incostituzionalita-della-legge-delrio-nei-ricorsi-proposti-dalle-regioni-campania-puglia-e-veneto/?pdf=89> <ultima consultazione 5 luglio 2022>

1.2 Le province e le città metropolitane: le attribuzioni con la riforma Del Rio

Il termine attribuzione al plurale secondo il dizionario Treccani rimanda nello specifico alle funzioni specifiche dei due enti territoriali con la Legge di riforma dell'ordinamento degli enti locali.

Le province con la Riforma Del Rio vedono razionalizzato il loro ruolo istituzionale e snelliti gli organi di governo nella struttura e nel funzionamento: viene tra l'altro dato impulso alle forme associative tra gli enti locali nonché all'accorpamento dei piccoli enti.

Le province, come indicato nel Manuale della Simone menzionato in precedenza (Cottarelli, 2022), in quanto enti di area vasta, esercitano le seguenti funzioni fondamentali:

- **pianificazione territoriale provinciale di coordinamento**
- **pianificazione dei servizi di trasporto** in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente
- programmazione provinciale della rete scolastica
- raccolta ed elaborazione dati, assistenza tecnico – amministrativa degli enti locali
- gestione edilizia scolastica
- controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale
- **cura dello sviluppo strategico del territorio** e gestione di servizi in forma associata in base alle specificità del territorio medesimo
- cura delle relazioni istituzionali con province, province autonome, regioni, regioni a statuto speciale ed enti territoriali di altri stati ad essi confinanti e il cui territorio abbia caratteristiche montane, anche stipulando accordi e convenzioni con gli enti predetti

Le Città Metropolitane, dal canto loro, secondo il precedente testo (p. 175), quali enti territoriali di area vasta adempiono le seguenti **funzioni generali**:

- cura dello **sviluppo strategico del territorio metropolitano**;
- promozione e **gestione integrata dei servizi**, delle **infrastrutture** e delle **reti di comunicazione** di interesse della città metropolitana;
- cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, ivi comprese quelle con le città e le aree metropolitane europee.

Alle città metropolitane sono **attribuite funzioni fondamentali delle province** e **quelle attribuite** alla città metropolitana nell'ambito del **processo di riordino delle funzioni delle province** secondo i commi da 85 a 97 dell'art. 1 della Legge Del Rio e ai sensi dell'art. 117 della Costituzione:

1. **adozione e aggiornamento annuale** di un **piano strategico triennale** del territorio metropolitano, che è atto di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei comuni e delle unioni dei comuni nel predetto territorio;
2. **pianificazione territoriale generale**, ivi comprese le infrastrutture di comunicazione, le reti dei servizi e delle infrastrutture appartenenti alla competenza della comunità metropolitana
3. **mobilità e viabilità**, anche assicurando la compatibilità e la coerenza della pianificazione urbanistica comunale nell'ambito metropolitano;
4. **promozione e coordinamento** dello **sviluppo economico e sociale**, anche assicurando sostegno e supporto alle attività economiche e di ricerca innovative e coerenti con la vocazione della città metropolitana come delineata nel piano strategico del territorio di cui al punto 1.

Di seguito si riportano le tabelle di approfondimento delle funzioni delle province e delle città metropolitane e in quest'ultimo caso si è fatto riferimento alla CMTTo, la Città Metropolitana di Torino. Le città metropolitane presentano funzioni fondamentali comuni come previsto dal combinato disposto dei commi 44, 46, 85 e 86 dell'art. 1 della legge 7 aprile 2014 n. 56, ed ogni altra funzione prevista dalla normativa vigente. Ad ogni Città metropolitana vengono poi conferite ulteriori funzioni attribuite dallo Stato o dalle regioni, in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Le funzioni cambiano di città metropolitana in città metropolitana e sono definite all'interno dello Statuto.

PROVINCE – FUNZIONI

AMBITO	SETTORI	FUNZIONI
AMMINISTRAZIONE, GESTIONE E CONTROLLO	I settori di intervento delle Province nell'ordinamento delle Autonomie	amministrative di interesse provinciale che riguardino vaste zone intercomunali o l'intero territorio provinciale nei seguenti settori: • difesa del suolo, tutela e valorizzazione dell'ambiente e prevenzione delle calamità; •

	Locali (art. 19, T.U. 28 settembre 2000, n. 267)	tutela e valorizzazione delle risorse idriche ed energetiche; • valorizzazione dei beni culturali; • viabilità e trasporti; • protezione flora e fauna, parchi e riserve naturali; • caccia e pesca nelle acque interne; • organizzazione smaltimento rifiuti, rilevamento, disciplina e controllo scarichi acque e delle emissioni atmosferiche e sonore; • compiti connessi alla istruzione secondaria di secondo grado ed artistica ed alla formazione professionale, compresa edilizia scolastica
	COOPERAZIONE ISTITUZIONALE E GOVERNANCE TERRITORIALE (art. 19, commi 2-3, T.U. 28 settembre 2000, n. 267)	• promuove e coordina attività nonché realizza opere di rilevante interesse provinciale sia nel settore economico, produttivo, commerciale e turistico, sia in quello sociale, culturale e sportivo. • L'attività di assistenza tecnica delle Province verso gli Enti locali ed i piccoli Comuni
	COMPITI DI PROGRAMMAZIONE (art. 15, L. 8 giugno 1990, n. 142)	• raccoglie e coordina le proposte avanzate dai Comuni, ai fini della programmazione economica, territoriale ed ambientale della Regione; • concorre alla determinazione del programma regionale di sviluppo e degli altri programmi regionali; • predispone e adotta il piano territoriale di coordinamento che determina indirizzi generali di assetto del territorio.
	POLIZIA AMMINISTRATIVA LOCALE (Art. 158-163 del D. Lgs. 112/98; D. Lgs. 285/92, art. 9 e 12)	• compiti di polizia amministrativa nelle materie ad essi rispettivamente trasferite o attribuite; • Riconoscimento della nomina a guardia giurata degli agenti venatori e delle guardie volontarie nella caccia e nella pesca; • polizia stradale nell'ambito del territorio di competenza provinciale.

GESTIONE DEL TERRITORIO	PIANIFICAZIONE TERRITORIALE (art. 57 D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112)	<ul style="list-style-type: none"> • predispongono ed adottano il piano territoriale di coordinamento
	DIFESA DEL SUOLO E DELLE RISORSE IDRICHE (cfr. D.Lgs. 96/1999 e leggi regionali e art. 89, comma 1 D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112)	<p>curano la progettazione, realizzazione e gestione delle opere idrauliche di qualsiasi natura; - dighe non comprese tra quelle indicate dal D. Lgs. 112/98; - compiti di pronto intervento polizia idraulica e delle acque; - concessioni di estrazione di materiale litoide dai corsi d'acqua, di spiagge lacuali, superfici e pertinenze dei laghi, di pertinenze idrauliche e di aree fluviali; - programmazione, pianificazione e gestione integrata degli interventi di difesa delle coste e degli abitati costieri; - gestione del demanio idrico e nomina dei regolatori per il riparto delle disponibilità idriche.</p>
	OPERE PUBBLICHE (D.Lgs. 96/1999)	<p>gestione delle opere pubbliche di loro competenza e svolgono funzioni di "stazione appaltante per le opere pubbliche del loro territorio o intervengono nella valutazione tecnico-amministrativa e attività consultiva relative a progetti di opere pubbliche. • autorizzazione per la costruzione di elettrodotti con tensione normale sino a 150 KV.</p>
	VIABILITA' (art. 99, commi 2 e 3, D.Lgs. 31 marzo 1998, n.112)	<p>progettazione, costruzione e manutenzione della rete stradale regionale e provinciale, ivi compresi gli interventi di nuova costruzione e miglioramento, nonché i compiti di vigilanza.</p>

TUTELA AMBIENTALE	Ambiente, flora e fauna (art. 70, D.Lgs 31 marzo 1998, n. 112 cfr. leggi regionali e D.Lgs 96/1999)	<ul style="list-style-type: none"> • cura della rilevazione sistematica della situazione faunistico-ambientale, della pianificazione del territorio e degli ambienti acquatici • compiti relativi alla coltivazione, valorizzazione e tutela delle specie vegetali protette. • Predispongono ed approvano piani di risanamento, nelle aree ad elevato rischio ambientale.
	Inquinamento delle acque (art. 81, D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112)	<ul style="list-style-type: none"> • Tenuta e aggiornamento dell'elenco delle acque dolci superficiali; • Monitoraggio sulla produzione, sull'impiego, sulla diffusione, sulla persistenza nell'ambiente e sull'effetto sulla salute umana delle sostanze ammesse alla produzione di preparati per lavare; • Monitoraggio stato di eutrofizzazione delle acque interne e costiere.
	Inquinamento acustico, atmosferico ed elettromagnetico (art. 84, D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112)	<ul style="list-style-type: none"> • rilevamento, disciplina e controllo delle emissioni atmosferiche e sonore; • Tenuta e all'aggiornamento inventari fonti di emissione; • Rilascio abilitazione alla conduzione di impianti termici e alla istituzione dei relativi corsi di formazione.
	Protezione civile (art. 108, D.Lgs 31 marzo 1998, n. 112 e legge 24 febbraio 1992, n. 225.)	<ul style="list-style-type: none"> • Attuazione attività di previsione e degli interventi di prevenzione dei rischi, stabilite dai programmi e piani regionali; • Predisposizione piani provinciali di emergenza; • Vigilanza sulla predisposizione da parte delle strutture provinciali di protezione civile, dei servizi urgenti, anche di natura tecnica, da attivare in caso di eventi calamitosi.

TRASPORTI	<p>TRASPORTI</p> <p>(art. 105, comma 3, D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112; D.Lgs. 96/1999; D.Lgs. 19 novembre 1997, n. 422 e leggi regionali)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • pianificazione dei trasporti e dei bacini di traffico; gestione dei servizi di trasporto conferiti dalle Regioni; • autorizzazione e vigilanza tecnica sull'attività svolta dalle autoscuole e dalle scuole nautiche • rilascio di autorizzazione alle imprese di autoriparazione per l'esecuzione delle revisioni e al controllo amministrativo sulle imprese autorizzate; • tenuta degli albi provinciali, quali articolazioni dell'albo nazionale degli autotrasportatori, e rilascio di licenze per l'autotrasporto di merci per conto proprio; esami per il conseguimento dei titoli professionali di autotrasportatore di merci per conto terzi e di autotrasporto di persone su strada e dell'idoneità ad attività di consulenza per la circolazione dei mezzi di trasporto su strada; • autorizzazione all'uso in servizio di linea degli autobus destinati al servizio di noleggio con conducente, relativamente alle autolinee di propria competenza.
SVILUPPO ECONOMICO	<p>ENERGIA</p> <p>(art. 31, D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112)</p>	<p>amministrative in materia di controllo sul risparmio energetico e l'uso razionale dell'energia.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Redazione e adozione dei programmi di intervento per la promozione delle fonti rinnovabili e del risparmio energetico. • Autorizzazione alla installazione ed all'esercizio degli impianti di produzione di energia. • Controllo sul rendimento energetico degli impianti termici.
	<p>MINIERE E RISORSE GEOTERMICHE</p> <p>(art. 34, D.Lgs. 31</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Vigilanza e di polizia mineraria sulle attività di ricerca, coltivazione e utilizzazione delle acque minerali e termali e in materia di coltivazione di cave e torbiere. • Funzioni di

	marzo 1998, n. 112)	concessione degli ausili finanziari.
	AGRICOLTURA E ARTIGIANATO (leggi regionali e art. 14, D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112)	<ul style="list-style-type: none"> • Le Province esercitano in materia di agricoltura le competenze conferite dalle leggi regionali, sia in materia di programmazione degli interventi sia in materia di concessione delle risorse finanziarie, ad esempio in materia di miglioramento delle strutture agrarie, .. uso dei carburanti a prezzo agevolato per l'agricoltura, iniziative volte allo sviluppo socio-economico del territorio provinciale, con riferimento allo sviluppo montano e rurale, promozione dei prodotti vitivinicoli e agro-alimentari tipici locali. • relative alla erogazione di agevolazioni, contributi, sovvenzioni, incentivi e benefici di qualsiasi genere, comunque denominati, alle imprese artigiane, con particolare riguardo alle imprese artistiche.
	INDUSTRIA (leggi regionali)	<ul style="list-style-type: none"> • Concessione di agevolazioni, contributi, sovvenzioni, incentivi e benefici, per le piccole e medie imprese, per le aree e i distretti industriali, per programmi di innovazione e trasferimento tecnologico, per singoli settori industriali, per la cooperazione nel settore industriale, per lo sviluppo dei servizi reali alle industrie. • Adempimenti tecnici, amministrativi e di controllo, accertamento di speciali qualità delle imprese per la concessione e l'erogazione in generale degli incentivi e in particolare delle agevolazioni alle attività produttive nelle aree economicamente depresse. • Attuazione degli strumenti della programmazione negoziata,

		per quanto attiene alle relazioni tra Regioni ed Enti locali anche in ordine alle competenze che verranno affidate ai soggetti responsabili.
	<p>MERCATO DEL LAVORO</p> <p>(D.Lgs. 23 dicembre 1997, n. 469 e leggi regionali di attuazione)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Collocamento ordinario, collocamento agricolo, collocamento dello spettacolo sulla base di un'unica lista nazionale, collocamento obbligatorio, collocamento dei lavoratori non appartenenti all'Unione Europea, collocamento dei lavoratori a domicilio, collocamento dei lavoratori domestici, preselezione ed incontro tra domanda ed offerta di lavoro. • Politiche attive del lavoro in stretto rapporto con la formazione professionale; indirizzo, programmazione e verifica dei tirocini formativi e di orientamento; borse di lavoro. • Avviamento a selezione negli enti pubblici e nella Pubblica Amministrazione, ad eccezione di quello riguardante le amministrazioni centrali dello Stato e degli enti pubblici. • Programmazione e coordinamento di iniziative volte ad incrementare l'occupazione; ad incentivare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro anche con riferimento all'occupazione femminile, ai soggetti tossicodipendenti ed ex detenuti, a favorire l'occupazione degli iscritti alle liste di collocamento con particolare riferimento ai soggetti destinatari di riserva (legge 23 luglio 1991, n. 223), al reimpiego dei lavoratori posti in mobilità, all'inserimento lavorativo di categorie svantaggiate. • Indirizzo, programmazione e verifica dei lavori socialmente utili ai sensi delle normative in materia.

ISTRUZIONE PUBBLICA	ISTRUZIONE (art. 139, D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112)	<ul style="list-style-type: none"> • l'istituzione, l'aggregazione, la fusione e la soppressione di scuole in attuazione degli strumenti di programmazione; • la redazione dei piani di organizzazione della rete delle istituzioni scolastiche; • le competenze relative all'edilizia scolastica delle scuole superiori ex legge 23/1996. • i servizi di supporto organizzativo del servizio di istruzione per gli alunni con handicap o in situazione di svantaggio; • il piano di utilizzazione degli edifici e di uso delle attrezzature, d'intesa con le istituzioni scolastiche; • la costituzione, i controlli e la vigilanza, ivi compreso lo scioglimento, sugli organi collegiali scolastici a livello territoriale.
	Formazione professionale (art. 143, comma 2, D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112 e leggi regionali)	Tutte le funzioni e i compiti amministrativi nella materia "formazione professionale", salvo quelli espressamente mantenuti allo Stato dall'articolo 142 del D. Lgs 112/98, secondo quanto previsto dalla legislazione regionale.
TURISMO, SPORT, TEMPO LIBERO	Turismo (leggi regionali)	<ul style="list-style-type: none"> • funzioni di promozione turistica, o direttamente, o attraverso gli enti e le aziende provinciali per il turismo secondo gli indirizzi e le modalità definite dalle leggi regionali.
	Sport e tempo libero (leggi regionali)	<ul style="list-style-type: none"> • funzioni relative alle infrastrutture sportive e alla promozione delle attività per il tempo libero secondo gli indirizzi e le modalità definite dalle leggi regionali.
CULTURA E BENI CULTURALI	Beni e attività culturali (art. 150, D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 150)	<ul style="list-style-type: none"> • i musei o altri beni culturali di loro competenza o la cui gestione è ad esse trasferita; • le attività culturali direttamente promosse dalle Province.

SETTORE SOCIALE	Servizi Sociali (art. 132, D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112 e legge 8 novembre 2000, n. 328)	Le province concorrono alla programmazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali, secondo le modalità definite dalle regioni: <ul style="list-style-type: none"> • raccolta delle conoscenze e dei dati sui bisogni e sulle risorse rese disponibili dai comuni e da altri soggetti istituzionali presenti; • all'analisi dell'offerta assistenziale per promuovere approfondimenti mirati sui fenomeni sociali più rilevanti in ambito provinciale; • promozione, d'intesa con i comuni, di iniziative di formazione, con particolare riguardo alla formazione professionale di base e all'aggiornamento; • partecipazione alla definizione e all'attuazione dei piani di zona.
-----------------	---	--

La Città metropolitana di Torino, ad esempio, svolge un **ruolo di sviluppo strategico** del **territorio metropolitano**, di **promozione** e **gestione integrata** dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione di interesse della Città metropolitana.

CITTA' METROPOLITANE – FUNZIONI

(facendo riferimento allo Statuto della CMT0)

AMBITO	SETTORI	FUNZIONI
GESTIONE DEL TERRITORIO	PIANIFICAZIONE TERRITORIALE (art. 8 STATUTO CMT0) SERVIZIO IDRICO (art. 10 STATUTO CMT0)	Pianificazione territoriale generale e di coordinamento tende alla salvaguardia degli interessi degli utenti
TUTELA AMBIENTALE	SISTEMA COORDINATO GESTIONE SERVIZI	- governo ciclo integrale dell'acqua - governo ciclo dei rifiuti

	<p>PUBBLICI (art. 9 STATUTO CMT0)</p> <p>SVILUPPO AMBIENTALE (art. 13 STATUTO CMT0)</p>	<p>- favorisce le azioni necessarie al contrasto del cambiamento climatico attraverso strategie finalizzate alla riduzione di emissioni di gas serra, della deforestazione e del dissesto idrogeologico (TUTELA AMBIENTALE)</p>
TRASPORTI	<p>MOBILITA' E VIABILITA' (art. 11 STATUTO CMT0)</p>	<p>- [CMT0] pianifica le strutture di comunicazione e le infrastrutture appartenenti alla competenza della comunità metropolitana</p> <p>- realizza e gestisce viabilità di propria competenza</p> <p>- pianifica la rete di trasporto pubblico sul proprio territorio al fine di garantire un adeguato servizio per tutto il territorio</p> <p>- favorisce tutte le forme di mobilità sostenibile, inclusi l'intermodalità, l'uso della bicicletta, il bike e car sharing, le forme di trasporto collettivo</p>
SVILUPPO ECONOMICO	<p>SVILUPPO ECONOMICO E ATTIVITA' PRODUTTIVE (art. 12 STATUTO CMT0)</p>	<p>- persegue la realizzazione delle condizioni strutturali e funzionali più favorevoli per lo sviluppo economico, coordinando lo svolgimento delle proprie funzioni in materia di sviluppo economico con le politiche attive del lavoro e della formazione, al fine di valorizzare i lavoratori, la migliore occupazione, tutelando il diritto all'esercizio dell'attività economicoproduttiva per uno sviluppo economico ecosostenibile, unitamente</p>

		al benessere dei cittadini nel rispetto dell'ambiente e delle risorse naturali - opera per la creazione, l'insediamento e la crescita delle imprese e delle attività produttive. Attua a tal fine iniziative di coordinamento, sostegno e supporto dei sistemi economici locali, favorendo l'innovazione
SETTORE SOCIALE	SVILUPPO SOCIALE (art. 13 STATUTO CMT0)	- promuove il benessere individuale e collettivo e la sicurezza sociale, attraverso lo sviluppo di politiche proprie e interistituzionali

TABELLA DI RAFFRONTO AMBITI FUNZIONALI DEGLI ENTI

PROVINCIE	CITTA' METROPOLITANE
AMMINISTRAZIONE, GESTIONE E CONTROLLO	
	SVILUPPO ECONOMICO
GESTIONE DEL TERRITORIO	GESTIONE DEL TERRITORIO
TUTELA AMBIENTALE	TUTELA AMBIENTALE
TRASPORTI	TRASPORTI
ISTRUZIONE PUBBLICA	
TURISMO, SPORT, TEMPO LIBERO	
CULTURA E BENI CULTURALI	
SETTORE SOCIALE	SETTORE SOCIALE

Dal confronto tra le due colonne della tabella in cui si opera il confronto tra gli ambiti funzionali, emerge una riduzione di ambiti in campo alle Città Metropolitane, anche se in

alcuni casi, come emerge dalla lettura della tabella precedente vi sono situazioni di ambiti di maggior inclusività di funzioni.

1.3 I piani delle CM

Con la Riforma Del Rio, le successive modifiche e integrazioni alle normative urbanistiche regionali, ai nuovi piani regionali territoriali e paesaggistici, la Città Metropolitana diviene regista di nuovi piani, territoriali e generali e strategici.

A seguito della legge 56 del 2014, le città metropolitane ereditano la funzione di pianificazione territoriale e di coordinamento e acquisiscono la nuova funzione fondamentale di pianificazione generale metropolitana. Il piano di cui si parla è denominato **PGTM**¹⁰, come indicato dalla pagina di comunicazione web della Città Metropolitana di Torino, piano generale territoriale metropolitano.

Prima di trattare il PGTM, si ritiene opportuno seguire il filo cronologico che ha condotto alla sua proposizione, descrivendo così il **PTC2**¹¹, come indicato dalla pagina di comunicazione web della Provincia di Torino poi, dalla CMT, piano territoriale di coordinamento provinciale, i PSM, i piani strategici metropolitani.

Il PTC2, piano territoriale di coordinamento provinciale, è in un certo senso la radice del PTGM. Il piano approvato dal Consiglio della Regione Piemonte con deliberazione n. 121-29759 del 21/07/2011 e pubblicato sul BUR n. 32 del 11 agosto 2011, è uno strumento di programmazione dello sviluppo che mette a sistema i territori, nella proposizione del miglior assetto territoriale e intende perseguire i seguenti **obiettivi**:

- accesso equo alle risorse (lotta alla marginalità dei territori e della popolazione);
- sviluppo socio – economico;
- salute; sicurezza;
- mobilità;
- cultura;
- bellezza e armonia dei luoghi.

Per essere efficace il PTC2 **si struttura** come strumento:

¹⁰ <http://www.cittametropolitana.torino.it/cms/territorio-urbanistica/ufficio-di-piano/ufficio-di-piano> <ultima consultazione 5 luglio 2022>

¹¹ <http://www.cittametropolitana.torino.it/cms/territorio-urbanistica/pianificazione-territoriale/ptc2-vigente> <ultima consultazione 5 luglio 2022>

- **condiviso e co pianificato con** il contributo di **tutta la provincia**, integrando tutti i punti di vista settoriali
- **condiviso e co pianificato** con gli **enti locali (concorso)** quali attori dello sviluppo locale e della pianificazione urbanistica locale
- **sostenibile**, considerando la qualità ambientale e il paesaggio (naturale, edificato, reti della mobilità, spazi di relazione), i fattori di sviluppo e innovazione

Il PTC2, ai sensi dell'art. 20, comma 2, del d.lgs 267/2000, **determina** gli indirizzi generali di assetto del territorio e **definisce**:

- **le diverse destinazioni** del territorio in relazione alla prevalente vocazione delle sue parti;
- **la localizzazione di massima** delle **maggiori infrastrutture** e delle **principali linee di comunicazione**;
- **le linee di intervento** per la **sistemazione idrica, idrogeologica e idraulico forestale**, e in genere per il **consolidamento del suolo** e la **regimazione delle acque**.

Come novellato nella Legge Urbanistica Regionale 56/77 all'art. 5, in conformità con il Piano Territoriale Regionale, il PTC2 definisce:

- a) porzioni di territorio da assoggettare a particolare disciplina ai fini della custodia delle risorse primarie, della difesa del suolo dal dissesto idrogeologico, della prevenzione e difesa dall'inquinamento, definendo, nel rispetto delle competenze statali, i criteri di salvaguardia;
- b) porzioni di territorio da sottoporre a particolare disciplina ai fini della tutela e della valorizzazione dei beni storico-artistici ed ambientali, dei parchi e delle riserve naturali, delle aree di interesse paesaggistico e turistico;
- c) criteri localizzativi per le reti infrastrutturali, i servizi, le attrezzature e gli impianti produttivi di interesse regionale, con particolare attenzione ai trasporti, alle reti telematiche ed alle attività produttive e commerciali di livello sovracomunale;
- d) criteri, indirizzi e le principali prescrizioni, che devono essere osservati nella formazione dei piani a livello comunale o di settore, precisando le eventuali prescrizioni immediatamente prevalenti sulla disciplina urbanistica comunale vigente e vincolanti anche nei confronti dei privati;
- e) i casi in cui la specificazione o l'attuazione del Piano territoriale sono subordinate alla formazione di Progetto territoriale operativo. Il PTC definisce i criteri, gli indirizzi e gli elementi territoriali per la formazione di programmi e provvedimenti di settore; attraverso

specifici strumenti il Piano detta le linee di indirizzo e norme relativamente a tematiche quali attività di cava (PAEP), smaltimento dei rifiuti (PPGR), localizzazione degli stabilimenti a rischio di incidente rilevante, tutela ed uso delle risorse idriche, emissioni in atmosfera etc... Il PTC costituisce inoltre quadro di riferimento per l'attuazione programmata degli interventi pubblici e privati sul territorio.

Il Piano Strategico Metropolitano, come indicato dal sito istituzionale della CMT¹², **PSM**, concerne la capacità di riflessione condivisa sul futuro urbano mobilitando tutti gli attori - istituzionali, economici, sociali, culturali – che permette alla Città Metropolitana di essere competitiva e all'avanguardia nella pianificazione strategica. Il piano è frutto di un complesso lavoro collettivo, di concertazione e di consultazione degli attori locali. Il piano è un prodotto, un documento che racconta una strategia, un processo di creazione, concertazione, negoziazione a sostegno del cambiamento. Il PSM è inteso come motore di sviluppo di tutta la città metropolitana, in grado di parlare all'intero territorio metropolitano, di superare le logiche di tipo conflittuale (da Torino Metropoli 25).

Ai sensi dell'art. 7 dello Statuto della Città Metropolitana di Torino, , il PSM è “l'atto di indirizzo e di programmazione per lo sviluppo di carattere sociale, economico e ambientale del territorio metropolitano, nonché per l'esercizio delle funzioni dei Comuni e delle Unioni dei Comuni, anche nell'esercizio di funzioni delegate dalla Regione. Il PSM definisce gli obiettivi generali, settoriali e trasversali di sviluppo per l'area metropolitana, individua le priorità di intervento, le risorse necessarie al loro perseguimento, i tempi e il metodo di attuazione, nel rispetto dei principi di sostenibilità ambientale.”

Ai sensi dell'art. 20 dello statuto, il PSM è un piano strategico triennale, adottato dal Consiglio metropolitano (l'organo di indirizzo e di controllo politico amministrativo della città metropolitana); delinea indirizzi per la per la promozione e il coordinamento dello sviluppo economico sociale, anche assicurando sostegno e supporto alle attività economiche, ambientali e di ricerca innovative e coerenti con la vocazione della Città Metropolitana.

Con il PSM 2021 - 2023, Metropoli aumentata, la sfida che si intende affrontare è quella di garantire in ogni punto della città metropolitana eguali diritti ed eguali occasioni di cittadinanza per tutti i suoi abitanti.

Il PSM si organizza in sei assi cui sono associabili macro obiettivi:

¹² <http://www.cittametropolitana.torino.it/cms/sviluppo-economico/piano-strategico/> <ultima consultazione 5 luglio 2022>

- **Torino metropoli più produttiva e innovativa:** l'asse dedicato all'aumento della capacità della metropoli di **creare valore** nei diversi comparti economici con il trasferimento tecnologico, la digitalizzazione, l'automazione, la cooperazione in reti d'impresa, la costruzione di filiere..
- **Torino metropoli più verde ed ecologica** riunisce l'insieme delle azioni volte ad **aumentare la qualità ecologica, ambientale e paesaggistica** dell'area metropolitana;
- **Torino metropoli più mobile, accessibile** e collegata suggerisce di cogliere l'occasione della trasformazione dei cicli della pendolarità casa – lavoro **per migliorare la connettività e l'accessibilità** al territorio metropolitano e del territorio metropolitano (con facilità e comodità di movimento intermodale);
- **Torino Metropoli che impara** di più sottolinea che è essenziale **investire** sul **rinnovo** strutturale dell'**infrastruttura scolastica metropolitana**, sia in termini hardware, edilizi e di modello spaziale della formazione, sia in termini software, tesaurizzando l'esperienza dell'organizzazione della didattica a distanza svolta durante il periodo pandemico;
- **Torino Metropoli più attrattiva, giusta ed eguale**, che intende promuovere eguali opportunità di sviluppo personale e di comunità nelle diverse parti del territorio e per tutta la popolazione della città metropolitana, con azioni volte a sostenere forme nuove di housing sociale e di residenzialità di comunità (rivolte a diversi contesti territoriali, a prevenire e recuperare situazioni di esclusione sociale);
- **Torino Metropoli più sana**, propone di investire su di un sistema territoriale integrato di educazione, prevenzione e diagnosi che promuova eguale accessibilità del sistema sanitario sul territorio.

Il PSM è incardinato nei sei assi menzionati, che si articolano in 24 strategie e 111 azioni.

1.4 IL PTGM

Lo Statuto della Città Metropolitana, sulla scorta di quanto riporta l'osservatorio sulle città metropolitane SPISA 13 , riporta i caratteri pregnanti del Piano Generale Territoriale Metropolitano in particolare all'articolo 8 dello statuto stesso secondo cui:

- *il Piano, formato e approvato dalla Città Metropolitana, può essere formato e*

¹³ https://osservatorio.urbanit.it/torino_ptgm/ <ultima consultazione 5 luglio 2022>

aggiornato per zone omogenee;

- *il piano comprende le strutture di comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture appartenenti alla comunità metropolitana;*
- *il piano assume l'efficacia in sostanza di PTC ai sensi dell'art. 20, comma 2, del TUEL 267 del 18 agosto 2000.*
- *in accordo con Regione Piemonte e gli enti competenti, la città metropolitana mira alla migliore omogeneità e integrazione delle banche dati territoriali e ambientali*
- *il piano è approvato dal Consiglio metropolitano, acquisito il parere obbligatorio dell'Assemblea dei sindaci delle zone omogenee e il parere vincolante della Conferenza metropolitana*
- *i procedimenti di formazione, adozione e revisione del PTGM si ispirano ai principi di trasparenza e partecipazione dei cittadini singoli o associati*

Secondo L'art. 11 dello Statuto che disciplina la mobilità e la viabilità, la Città Metropolitana:

- *pianifica le strutture di comunicazione e le infrastrutture appartenenti alla competenza della comunità metropolitana, tenendo conto delle esigenze di ogni territorio.*
- *realizza e gestisce la viabilità di propria competenza, curandone la manutenzione ed il potenziamento, assicurandone la compatibilità e la coerenza alla pianificazione territoriale ed urbanistica.*
- *pianifica, in coerenza con la programmazione regionale, la rete di trasporto pubblico sul proprio territorio, contemperando le esigenze di tutte le zone omogenee, al fine di garantire un adeguato servizio per tutto il territorio.*
- *favorisce tutte le forme di mobilità sostenibile, inclusi l'intermodalità, l'uso della bicicletta, il bike e car sharing, le forme di trasporto collettivo.*

All'art. 20 dello Statuto in merito al Piano Territoriale Generale metropolitano si riporta che:

2. Il Consiglio metropolitano ha competenza sui seguenti atti fondamentali: ... c) adozione di un piano strategico triennale del territorio metropolitano da sottoporre al parere vincolante della Conferenza metropolitana, acquisito il parere obbligatorio dell'Assemblea dei Sindaci delle zone omogenee;

...

f) indirizzi, piani e programmi per la promozione e il coordinamento dello sviluppo economico

sociale, anche assicurando sostegno e supporto alle attività economiche, ambientali e di ricerca innovative e coerenti con la vocazione della Città Metropolitana come delineata nel piano strategico del territorio di cui alla lettera c);

g) piani territoriali, ivi compresi quelli di coordinamento territoriale e quelli relativi alle strutture di comunicazione, alle reti di servizi e delle infrastrutture appartenenti alla competenza della comunità metropolitana, incluse quelle relative alla mobilità e alla viabilità

Degli organi della Città Metropolitana riguardo all'adozione e approvazione del piano, lo Statuto all'art. 24 menziona la Conferenza Metropolitana secondo cui esprime *il parere vincolante sull'adozione del Piano Strategico e del Piano territoriale proposti dal Consiglio metropolitano, con i voti che rappresentino almeno la maggioranza assoluta dei presenti.*

Mentre all'art. 27 lo Statuto cita le zone omogenee che, volte a consentire una efficace partecipazione e condivisione dei comuni al governo della Città Metropolitana, costituiscono articolazione operativa della Conferenza metropolitana. Esprimono pareri sugli atti del Consiglio metropolitano che le riguardano specificatamente e partecipano alla formazione condivisa del Piano strategico e del Piano territoriale metropolitano, secondo modalità stabilite dal regolamento sulle zone omogenee.

All'art. 34 dello Statuto, infine, si ricorda il compito della Città metropolitana, riguardante l'assistenza tecnico - amministrativa ai comuni in materia di pianificazione territoriale ed urbanistica, che l'ente in base ai principi di sussidiarietà ed adeguatezza fornisce:

- *assistenza amministrativa, tecnica e cartografica alla formazione degli strumenti urbanistici e territoriali comunali e intercomunali;*
- *assistenza amministrativa, tecnica e cartografica per adeguamento degli strumenti urbanistici comunali alla pianificazione territoriale e strategica sovraordinata e di settore*

Il PTGM si adegua ed attua la pianificazione territoriale sovraordinata, generale e di settore, a partire dal Piano Paesaggistico regionale (PPR) e dal Piano territoriale regionale (PTR); il PTGM sarà redatto in coerenza ed attuazione del Piano Strategico della Città metropolitana di Torino (PSMTo), di cui alla lettera a), comma 44, articolo 1 della Legge 56/14, ed andrà a territorializzare le strategie delineate nel PSMTo, tenuto conto del contesto di

pianificazione e programmazione regionale, nazionale ed europeo, ed in particolare degli strumenti di pianificazione territoriale generali e di settore sovraordinati.

Il principio guida del PTGM in corso di approvazione, è quello di supportare il processo di sviluppo integrato e sostenibile (nelle tre componenti economica, sociale ed ambientale) dell'intero territorio di competenza, operando su 5 obiettivi strategici generali:

- 1. Miglioramento della sicurezza per chi vive ed opera nella CMTto, e della resilienza del territorio rispetto agli eventi ed impatti negativi derivanti da fenomeni naturali ed antropici, integrando i temi della manutenzione e messa in sicurezza del territorio con le strategie di adattamento ai cambiamenti climatici;*
- 2. Abilitazione della CMTto al suo nuovo ruolo di motore della crescita del Paese, operando per una crescita diffusa e di qualità, attraverso l'integrazione tra i temi economici, sociali e di sostenibilità ambientale (Smart Land), la pianificazione del sistema della mobilità come progetto di "territorio", la riqualificazione e rigenerazione territoriale ed urbana, la valorizzazione delle specificità e le vocazioni prevalenti anche al fine di ridurre il divario tra aree periferiche e svantaggiate ed aree maggiormente servite;*
- 3. Salvaguardia delle risorse naturali per le generazioni future, orientando la pianificazione del territorio verso un loro utilizzo consapevole, indirizzando le scelte urbanistiche al prioritario riuso e recupero di aree degradate, per il contenimento del consumo di suolo, e con l'obiettivo ultimo del miglioramento della qualità della vita;*
- 4. Arresto della perdita di biodiversità e tutela della qualità delle risorse ambientali e paesaggistiche (nelle aree periurbane, urbane, di montagna, collinari), gestendo e ampliando il sistema delle Aree protette, proseguendo nella declinazione alla scala metropolitana della Rete ecologica, ponendo attenzione alle componenti vegetazione e fauna;*
- 5. Miglioramento della capacità della CMTto di affrontare problemi complessi di scala locale e globale, agendo in modo integrato, flessibile e collaborativo per individuare ed attuare soluzioni innovative ed efficaci, potenziando il dialogo, la cooperazione ed il supporto ai comuni e alle Zone omogenee (assistenza, informazione e comunicazione), proseguendo il confronto e l'interazione con il contesto nazionale, europeo ed internazionale, e operando per il rafforzamento dell'identità propria della CMTto anche attraverso un piano di comunicazione dedicato.*

L'orizzonte temporale del PTGM è di 5 anni, medio-lungo (la durata del piano territoriale metropolitano della Città Metropolitana di Milano è 10 anni).

1.5 IL PUMS

Il PUMS, piano urbano della mobilità sostenibile, è quel piano strategico di medio-lungo termine che consiste in un programma di azioni e interventi sul territorio della Città metropolitana con un orizzonte temporale medio-lungo (dieci anni), sviluppa una **visione** del sistema della mobilità e dei trasporti **più accessibile, sicura e meno inquinante**, orientata al **miglioramento** della **qualità** della **vita** delle persone.

“Si tratta di uno strumento introdotto a livello comunitario con l’obiettivo di sviluppare un nuovo concetto di piano capace di affrontare le sfide e i problemi connessi al trasporto nelle aree urbane in maniera più sostenibile e integrata.”

Il Decreto 4 agosto 2017 del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, con l'adozione delle linee guida per la redazione dei PUMS, dispone che le città metropolitane procedano alla definizione di detti piani, per accedere ai finanziamenti statali di infrastrutture per nuovi interventi per il trasporto rapido di massa (sistemi ferroviari metropolitani, metro e tram).

Il PUMS è un Piano strategico sovraordinato ai piani di settore (es. PUT – Piano Urbano del Traffico a scala cittadina), declinato in azioni strutturali che prevedono investimenti in un orizzonte temporale decennale; oltre a dialogare con la pianificazione territoriale, traguardando uno sviluppo equilibrato di tutte le modalità di trasporto, preferendo quelle più sostenibili, il piano **propone di migliorare l'efficacia e l'efficienza** del **sistema di mobilità** delle **persone** e delle **merci** nonché di perseguire obiettivi di **sostenibilità ambientale, sociale ed economica**.

La Città Metropolitana di Torino riporta tra gli obiettivi generali del PUMS, coerenti con gli obiettivi minimi obbligatori indicati dalle linee guida del Ministero dei Trasporti, i seguenti obiettivi:

- **garantire il diritto** all'accessibilità, quindi alla **mobilità**, di tutti i cittadini, senza differenze di età, genere, reddito

- **affrontare le grandi sfide di transizione energetica e ambientale** del prossimo ventennio, con la progressiva riduzione del consumo dei carburanti da fonte fossile e riduzione delle emissioni gas serra
- **garantire l'equità e l'efficacia dell'azione pubblica** riducendo i costi della mobilità con servizi integrati di trasporto e aumentando l'accessibilità ai servizi
- **aumentare la sicurezza stradale**

Accanto a questi obiettivi minimi, le linee guida elencano una serie di **obiettivi specifici** di ogni realtà urbana, che ciascun Ente può scegliere per il proprio PUMS, in base alle proprie caratteristiche, salvo poi monitorare il raggiungimento secondo gli indicatori previsti:

- migliorare l'attrattività del trasporto collettivo, del trasporto condiviso e del trasporto ciclopedonale
- migliorare le performance economiche del TPL
- ridurre la congestione stradale, ridurre la sosta irregolare, promuovere l'introduzione di mezzi a basso impatto inquinante,
- efficientare la logistica urbana, migliorare le performance energetiche ed ambientali del parco veicolare passeggeri e merci,
- garantire l'accessibilità alle persone con mobilità ridotta, alle persone a basso reddito, alle persone anziane,
- migliorare la sicurezza della circolazione veicolare, dei pedoni e ciclisti,
- aumentare le alternative di scelta modale per i cittadini.

Un elemento rilevante per verificare l'attuazione del Piano Urbano della Mobilità sostenibile è la definizione e il monitoraggio di una serie di indicatori sulla mobilità che accompagnano il piano stesso e servono alle periodiche verifiche ambientali strategiche (VAS), necessarie per la valutazione degli effetti indotti dalle misure intraprese, come per altro previsto dalla Direttiva europea 2001/42/CE.

Il PUMS è “**un di cui**” del PGTM, intendendo in questo modo il rapporto di dipendenza del piano urbano della mobilità dal piano generale territoriale, considerando gli effetti di territorializzazione dei piani in gioco.

1.6 CONCLUSIONI

La carrellata dei piani che interessano la provincia, quindi la città metropolitana, da un lato fa emergere un processo di snellimento delle competenze della città metropolitana, come ente di area vasta intermedio, attivo nel rappresentare, coordinare ed essere cabina di regia delle aree locali, considerando la pluralità di obiettivi e competenze in gioco, e quale ente di raccordo con gli enti territoriali superiori. Dall'altro lato si evidenzia come il PUMS, tenuti fermi gli obiettivi che intende perseguire, si integra con altre funzioni fondamentali della Città Metropolitana: la tutela dell'ambiente, la pianificazione territoriale, lo sviluppo economico e sociale, la pianificazione del trasporto, la gestione delle strade ex provinciali, l'edilizia scolastica, le pari opportunità, la sicurezza.



BALÁZS MÓR PLAN

- First SUMP based transport development document
- Publicly and politically approved



Capitolo

2

Il PUMS delle Città metropolitane

2. Il PUMS delle Città metropolitane

A seguito della ricerca “PUMS” con google, si enumerano 4.180.000 risultati, restringendo il campo della ricerca, digitando “PUMS delle città metropolitane”, 60.800. Ma di che cosa si tratta?

2.1 Le linee guida europee

Secondo le linee guida europee che disciplinano la formazione del piano, il PUMS è un piano strategico volto a **soddisfare la domanda di mobilità** delle **persone** e delle **imprese** in **ambito urbano e periurbano** per migliorare la **qualità della vita**: con aree urbane e periurbane più fruibili, più accessibili e sicure. Rispetto ai piani dei trasporti precedenti il PUMS (J. Pellarini, 2014) si caratterizza per:

- mettere al centro del piano le persone (non più il traffico)
- avere come obiettivi principali accessibilità e qualità della vita, sostenibilità, fattibilità economica, equità sociale, salute
- lo sviluppo delle varie modalità di trasporto e incoraggiamento di quelle più sostenibili
- disporre di una gamma di soluzioni integrate per generare soluzioni economiche ed efficaci (prima focus infrastrutturale)
- essere documento di pianificazione di settore coerente e coordinato con i documenti di piano di aree correlate (urbanistica e utilizzo del suolo, servizi sociali, salute, pianificazione e implementazione delle politiche cittadine, ecc)
- piano in un'ottica strategica di lungo termine
- relativo ad aree funzionali collegate a spostamenti casa – lavoro
- la presenza ai lavori del piano di un gruppo di lavoro interdisciplinare
- il monitoraggio regolare e valutazione degli impatti nell'ambito di un processo strutturato di apprendimento e miglioramento continui

Il PUMS integra gli altri strumenti pianificatori esistenti e **segue principi** di integrazione, partecipazione, monitoraggio e valutazione.

Quali sono gli **obiettivi**? Le linee guida predette, sostengono che un PUMS mira a creare un **sistema urbano dei trasporti** che persegua almeno i seguenti obiettivi:

- garantire a tutti i cittadini opzioni di trasporto che consentano loro di accedere alle destinazioni ed ai servizi chiave
- migliorare le condizioni di sicurezza
- diminuire l'inquinamento atmosferico ed acustico, le emissioni di gas serra e i consumi energetici
- migliorare l'efficienza e l'economicità dei trasporti di persone e merci
- promuovere l'attrattività del territorio e la qualità dell'ambiente urbano e della città in generale a beneficio dei cittadini, dell'economia e della società nel suo insieme.

Qual è l'**ambito d'intervento**? Le **politiche** e le misure definite in un PUMS **devono coprire tutte le modalità** e le **forme di trasporto** in ambito urbano e peri-urbano, pubblico e privato, passeggeri e merci, motorizzato e non motorizzato, gestione degli spostamenti e della sosta.

Quali sono le **caratteristiche principali** del PUMS? Un PUMS **affronta** le problematiche legate ai trasporti nelle aree urbane **in maniera più efficiente**. È il risultato di un processo strutturato che comprende l'analisi dello stato di fatto, l'elaborazione di una visione strategica condivisa, la scelta di obiettivi e indicatori di risultato, la selezione di misure, una campagna di comunicazione attiva, monitoraggio e valutazione – ed identificazione delle occasioni di apprendimento e rielaborazione. Visto che l'approccio si basa sull'integrazione di prassi e documenti di piano esistenti, le caratteristiche di base di un PUMS sono le seguenti:

- visione strategica di lungo periodo e chiaro piano di implementazione;
- approccio partecipativo;
- sviluppo equilibrato e integrato di tutte le modalità di trasporto;
- integrazione orizzontale e verticale;
- valutazione della performance corrente e futura;
- monitoraggio regolare, valutazione e revisione;
- considerazione dei costi esterni per tutte le modalità di trasporto.

Affrontiamo ora le caratteristiche di base di un PUMS. Secondo la prima caratteristica, visione **di lungo periodo** e **chiarezza** nell'**implementazione** del piano, un PUMS si basa

sullo sviluppo di una visione strategica di lungo periodo dei trasporti e della mobilità per le aree urbane e peri-urbane, che **copre tutte le modalità e le forme di trasporto**: pubblico e privato, passeggeri e merci, motorizzato e non motorizzato, **gestione degli spostamenti** e della **sosta**. Il PUMS prevede e comprende un piano per l'implementazione di breve periodo della strategia, che include un cronoprogramma, un budget di previsione e una chiara allocazione delle risorse e delle responsabilità necessarie all'implementazione delle politiche e delle misure definite nel piano.

Dell'approccio partecipativo, si ricorda che **un PUMS pone al centro le persone e la soddisfazione delle loro esigenze di mobilità**. Segue un approccio trasparente e partecipativo che prevede il **coinvolgimento attivo dei cittadini** e di **altri portatori di interesse** fin dall'**inizio** e nel corso dello **sviluppo** e dell'**implementazione** dell'intero processo. La pianificazione partecipata è un requisito necessario perché cittadini e portatori di interesse possano **fare proprio il PUMS e le politiche che promuove**. Questa prassi favorisce l'accettazione ed il supporto da parte della popolazione, riduce i rischi per i decisori politici e facilita la realizzazione del piano.

In ordine allo sviluppo equilibrato ed integrato di tutte le modalità di trasporto, uno degli obiettivi primari di un PUMS è promuovere uno **sviluppo bilanciato** di tutte le modalità di trasporto ed **incoraggiare** la scelta di quelle **più sostenibili**. Il piano presenta una serie integrata di azioni che mirano a migliorare la performance e l'efficienza per il raggiungimento degli obiettivi scelti dall'Amministrazione. Le azioni potranno includere misure e servizi di natura tecnica, infrastrutturale e volti alla promozione e informazione dei cittadini per promuovere cambiamenti nella domanda e nell'offerta, orientandole verso una maggiore sostenibilità. Di norma un PUMS affronta le seguenti tematiche: trasporto pubblico, mobilità ciclo-pedonale, inter-modalità e mobilità door-to-door, sicurezza stradale, flussi di traffico scorrevoli e non nel trasporto su strada, logistica urbana, mobility management, sistemi ITS (Intelligent Transport Systems).

Riguardo all'integrazione orizzontale e verticale, invece, lo sviluppo e l'attuazione di un PUMS richiedono un **approccio integrato** con un **alto livello** di **cooperazione e consultazione** tra enti con diversi livelli di competenza e che si occupano di settori e tematiche differenti. Una pianificazione ed una attuazione integrate prevedono:

a) Un impegno a raggiungere obiettivi di sostenibilità, ovvero a trovare soluzioni che permettano un **equilibrio** tra sviluppo, equità sociale e qualità dell'ambiente.

b) Consultazione e cooperazione tra dipartimenti a livello locale per garantire **coerenza e complementarità** con le politiche adottate in altri settori (trasporti, urbanistica ed utilizzo del suolo, servizi sociali, salute, energia, educazione, pianificazione, etc.)

c) **Scambio costante di informazioni** e riscontri **con altri enti** con **competenze ed ambiti operativi diversi** (ad esempio, a livello di distretto, di agglomerazione urbana, regionale, nazionale e così via).

d) **Coordinamento** delle **attività** tra **autorità** di **aree** urbane e peri-urbane **diverse che coprano l'intera città funzionale**, così come viene definita dai principali flussi di traffico pendolare.

In merito alla valutazione della performance corrente e futura, è opportuno guardare alla mobilità come parte integrante di una strategia di sviluppo sostenibile, ricordare che lo sviluppo di un PUMS si propone certo di raggiungere obiettivi ambiziosi e misurabili di breve medio termine, inseriti però in una visione di pianificazione di lungo periodo. Un PUMS **parte** da un'**attenta valutazione della performance attuale** del sistema dei trasporti in ambito urbano e dalle **stime sugli scenari futuri**. Il PUMS **fornisce** pertanto un'analisi esaustiva dello **stato di fatto** e stabilisce un **quadro di partenza** su cui misurare i progressi fatti. L'analisi iniziale comprende una disanima del sistema utilizzato per la pianificazione e l'implementazione del piano stesso. Sarà quindi necessario individuare un set di indicatori adatti a descrivere in maniera soddisfacente lo stato di fatto del sistema dei trasporti.

Un PUMS **identifica obiettivi specifici** che devono essere realistici rispetto allo stato di fatto descritto nell'analisi iniziale dell'area urbana e al contempo ambiziosi rispetto agli obiettivi strategici del piano. Un PUMS si propone pertanto obiettivi **misurabili**, basati su di una valutazione realistica e credibile del quadro di partenza e delle risorse disponibili. Per misurare i progressi verso il raggiungimento degli obiettivi, quindi, si dovranno scegliere indicatori specifici.

Con il **monitoraggio** regolare, la valutazione e revisione poi, l'**implementazione** di un PUMS viene **monitorata attentamente** e i progressi verso gli obiettivi valutati regolarmente sulla base degli indicatori selezionati. A questo fine, sono **necessarie azioni** appropriate per garantire l'**accesso in tempi utili** a dati e informazioni rilevanti. La revisione del PUMS e la sua implementazione potranno suggerire un aggiustamento degli obiettivi e, se del caso, azioni correttive. La **relazione** sul **monitoraggio**, **condivisa** con i cittadini e i portatori di interesse, **fornisce** ai soggetti interessati **importanti informazioni** sullo **sviluppo** e l'**implementazione** del PUMS.

Secondo la considerazione dei costi esterni per tutte le modalità di trasporto, lo **sviluppo** di un PUMS deve contenere un'**analisi costi e benefici per tutte le modalità di trasporto**, che dovrà tener conto dei costi e benefici sociali per guidare una scelta accurata tra le opzioni disponibili.

Per convincere i decisori politici del valore aggiunto portato dal PUMS, chi si occupa di pianificazione si avvale solitamente dei seguenti **argomenti** per sostenere l'**approccio** del PUMS:

- **miglioramento della qualità della vita:** politiche ben coordinate e definite nel quadro di riferimento di un PUMS, portano una vasta gamma di benefici, rendono più attraenti gli spazi pubblici, migliorano la sicurezza stradale, la salute dei cittadini e riducono l'inquinamento atmosferico e acustico
- **creare benefici economici e ridurre i costi:** La mobilità è un fattore cruciale per l'economia di un'area. Un ambiente più salutare e la riduzione della congestione del traffico aiutano a ridurre significativamente i costi per la comunità locale ed attraggono nuove opportunità commerciali.
- Un valido contributo al **miglioramento della salute e dell'ambiente:** una mobilità sostenibile si traduce direttamente in aria più pulita e meno rumore; spostamenti più attivi (cioè che vengano effettuati più di frequente a piedi o in bicicletta) hanno un effetto positivo sulla salute dei cittadini e per la città è un indubbio vantaggio ridurre il rumore ed aumentare la qualità dell'aria nel medio-lungo periodo, anche per contribuire alla riduzione delle sostanze climalteranti prodotte nel settore trasporti.
- **Migliorare l'accessibilità e rendere la mobilità fluida e ininterrotta:** La pianificazione integrata della mobilità in chiave sostenibile è un ottimo strumento per creare soluzioni multi modali e door-to-door. Coinvolgere un'ampia gamma di attori diversi garantisce un maggior grado di soddisfazione delle istanze di cittadini ed attività commerciali.
- **Fare un uso più efficiente delle risorse limitate a disposizione:** in tempi di risorse finanziarie limitate, è ancora più importante garantire che le soluzioni adottate facciano un uso il più possibile efficiente dei fondi disponibili. La pianificazione integrata della mobilità urbana in chiave sostenibile cambia il paradigma da un sistema basato sulle infrastrutture ad un mix più equilibrato che includa misure di mobility management con costi certamente più bassi. Inoltre, adottare il principio "chi inquina paga" introduce un ulteriore gettito che può venire utilizzato per finanziare misure alternative all'automobile.

- **Conquistarsi il consenso della popolazione:** il coinvolgimento dei portatori di interesse e dei cittadini è un principio basilare per lo sviluppo e l'implementazione di un PUMS. L'**Amministrazione** cittadina **che mostra di preoccuparsi** delle necessità dei propri cittadini e che coinvolge i portatori di interesse nel modo appropriato si colloca in una posizione decisamente migliore per ottenere la legittimazione delle proprie scelte da parte della comunità e **riduce il rischio di opposizione** all'implementazione di politiche ambiziose.
- **Preparare piani migliori:** chi si occupa di pianificazione, specialmente se, seguendo l'approccio tradizionale, concentra la propria attenzione soprattutto sullo sviluppo di infrastrutture, capisce meglio le esigenze di mobilità dei diversi gruppi di utenti se riceve un **riscontro immediato dai portatori di interesse**. Questi a volte propongono soluzioni molto efficaci proprio perché hanno una **conoscenza più profonda** di certi problemi. Un approccio interdisciplinare ed integrato alla pianificazione - che benefici dell'apporto dell'esperienza di diversi settori dell'ente - concorre a concepire un piano di portata e valore maggiori; assicura che il piano promuova uno sviluppo bilanciato di tutte le modalità di trasporto; incoraggia la scelta di quelle più sostenibili e pertanto fornisce soluzioni alle istanze di tutti gli utenti per le loro esigenze di mobilità e accessibilità.
- **Riuscire a soddisfare gli obblighi di legge in maniera efficace ed integrata:** le amministrazioni cittadine si trovano a dover rispettare un'ampia gamma di requisiti obbligatori, talvolta contraddittori o in concorrenza tra di loro. Gli obblighi di legge per il miglioramento della qualità dell'aria e l'abbattimento del rumore sono solo due esempi di una vasta serie di normative nazionali ed europee. Un Piano Urbano di Mobilità Sostenibile offre una metodologia efficace per far fronte alle sfide attraverso una strategia globale.
- **Sfruttare le sinergie e incrementare la rilevanza delle soluzioni:** i **problemi legati alla mobilità urbana spesso si estendono oltre i confini amministrativi**, e, per essere affrontati in maniera davvero efficace, hanno **bisogno del contributo di diversi settori** e del lavoro integrato di una **gamma di istituzioni**. La pianificazione sostenibile della mobilità urbana cerca soluzioni per realizzare una "**città funzionale**", che riesce a organizzare bene i suoi collegamenti con le zone circostanti e con la rete di trasporti nazionale ed europea. Un PUMS pertanto cerca di instaurare una **cultura di pianificazione collaborativa**, che riesca a far dialogare e cooperare diversi ambiti e settori e diversi livelli di governance. Questa cultura della pianificazione cooperativa supporta la ricerca di soluzioni che rispecchino la natura interconnessa della mobilità urbana.

– **Verso una nuova cultura della mobilità:** come dimostrano le esperienze maturate da molte città, il risultato di una pianificazione costante della mobilità urbana in chiave sostenibile è una visione strategica comune ed una nuova cultura della mobilità: una visione condivisa dai maggiori gruppi politici, dalle istituzioni e dai cittadini; una visione che va al di là dei limiti di mandato e in grado di includere anche elementi meno attraenti quando questi forniscono benefici a lungo termine.

Le linee guida europee concernenti l'adozione su larga scala di Piani Urbani di Mobilità Sostenibile, sono il risultato del lavoro svolto tra il maggio 2010 e l'agosto 2013 per la Commissione europea e l'Agenzia Esecutiva per la Competitività e l'Innovazione (EACI) nell'ambito di un contratto di servizio. L'obiettivo di questo lavoro è stato quello di **accelerare l'adozione** su larga scala di Piani Urbani di Mobilità Sostenibile in tutta Europa, come proposto nel Piano d'azione sulla mobilità urbana, **attraverso attività di sensibilizzazione, supporto e corsi di formazione**¹⁴.

¹⁴Le linee guida qui presentate si basano su una revisione dei documenti esistenti e su contributi forniti da parte di esperti:

- analisi dei risultati di ricerche e strumenti di supporto prodotti in precedenza.
- analisi dei documenti prodotti a livello nazionale e regionale per l'orientamento nella preparazione di piani di trasporto locale, in particolare per i Local Transport Plan (Piani del Trasporto Locale) del Regno Unito (seconda e terza edizione), e per i Plan de Déplacements Urbains (Piani di spostamento urbano) francesi. Indagine sullo stato di fatto e gli approcci disponibili per la redazione di PUMS in 31 paesi europei, vale a dire i 28 Stati membri dell'UE, l'Islanda, il Liechtenstein e la Norvegia.
- uno studio per la valutazione dei bisogni delle utenze che ha coinvolto 49 portatori di interesse e interviste ad esperti del settore in 26 Paesi
- cinque seminari sui PUMS dedicati ai portatori di interesse e condotti tra il 2010 e il 2013 (oltre a consultazioni organizzate in precedenza dal gruppo di esperti per i PUMS e nell'ambito del progetto PILOT), che hanno visto la partecipazione di un totale di 168 partecipanti provenienti da 26 paesi.
- analisi delle risposte ad una consultazione on-line condotta nei mesi di gennaio e febbraio 2013 per la revisione della versione 2011 di queste linee guida.
- numerosi contributi forniti da decisori politici, progettisti, professionisti, mondo accademico e portatori di interesse nel corso di eventi di sensibilizzazione e seminari di formazione organizzati in tutta Europa tra il 2010 e il 2013 nell'ambito del menzionato contratto di servizio.

2.2 Le linee guida italiane

Per affrontare l'argomento del capitolo pare opportuno fare riferimento al Decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT) del 4 agosto 2017. Tra le premesse di detto decreto si possono enumerare:

- la direttiva 2014/94/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 ottobre 2014 che prevede l'accoglimento delle linee guida per la redazione dei Piani urbani per la mobilità sostenibile;
- la legge 24 novembre 2000, n. 340, e, in particolare, l'art. 22 che **istituisce** appositi Piani urbani di mobilità, 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;
- la legge 24 dicembre 2007, n. 244, e, in particolare, l'art. 1, comma 300, che istituisce l'**Osservatorio** nazionale per le politiche del trasporto pubblico locale;
- la legge 7 luglio 2009, n. 88, e, in particolare, l'art. 10, comma 1, lettera d) , che prevede l'**adozione di specifiche strategie di intervento** nel **Bacino padano** in materia di **inquinamento atmosferico**;
- la comunicazione COM (2009) 490 del 30 settembre 2009, recante: **«Piano d'azione sulla mobilità urbana»**¹⁵, nell'ambito del programma di azioni a favore della mobilità sostenibile, per dare **impulso** allo sviluppo da parte delle autorità locali di **Piani di mobilità urbana sostenibile**, al fine di garantire una politica volta ad armonizzare trasporti e tutela dell'ambiente;
- il decreto MIT 9 maggio 2014, n.190, con cui è stato **istituito**, il **gruppo di lavoro** per le **linee guida** ai fini della redazione dei Piani urbani di mobilità;

¹⁵ Le attuali linee guida, pertanto, si basano su un **consolidamento sistematico** delle conoscenze acquisite e sui processi di consultazione. Queste linee guida e una vasta gamma di materiali di supporto sono disponibili sul sito www.mobilityplans.eu.

- il decreto MIT 27 maggio 2016, n. 194, con cui è stato istituito un gruppo di lavoro incaricato di integrare l'attività istruttoria compiuta in attuazione del su indicato Accordo di programma, definendo in linea tecnico-amministrativa criteri uniformi a livello nazionale per la predisposizione e l'applicazione dei Piani urbani di mobilità sostenibile;
- il **Libro bianco** pubblicato il 28 marzo 2011 intitolato: «Tabella di marcia per uno spazio europeo unico dei trasporti - Verso un sistema di trasporti competitivo ed economico nelle risorse»;
- quanto espresso nell'allegato «Connettere l'Italia: strategie per le infrastrutture di trasporto e logistica» al Documento di economia e finanze 2016 e nell'allegato «Connettere l'Italia: fabbisogni e progetti di infrastrutture» al Documento di economia e finanze 2017

La **finalità** del decreto è di favorire l'applicazione, omogenea e coordinata delle linee guida per la redazione dei PUMS su tutto il territorio nazionale (art. 1). Le città metropolitane procedono alla definizione dei PUMS al fine di accedere ai finanziamenti statali di infrastrutture per nuovi interventi per il trasporto rapido di massa, quali sistemi ferroviari metropolitani, metro e tram.

Che cos'è il PUMS secondo queste linee guida? Il PUMS è uno **strumento di pianificazione strategica** che, in un orizzonte temporale di medio-lungo periodo (10 anni), sviluppa una visione di sistema della mobilità urbana (riferita all'area della Città metropolitana, laddove definita), **propone il raggiungimento di obiettivi di sostenibilità ambientale, sociale ed economica** tramite la definizione di azioni volte a migliorare l'efficacia e l'efficienza del sistema della mobilità e la sua integrazione con l'assetto e gli sviluppi urbanistici e territoriali.

Il nuovo approccio alla pianificazione strategica della mobilità urbana adopera come base di riferimento il documento «Guidelines. Developing and Implementing a Sustainable Urban Mobility Plan» (Linee Guida ELTIS) ed è in linea con quanto espresso dall'allegato «Connettere l'Italia: fabbisogni e progetti di infrastrutture» al Documento di economia e finanza 2017.

Ma in cosa consistono le linee guida ai sensi del decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti? Ai sensi dell'art. 2 le linee guida sono costituite da:

- **procedura uniforme** per la redazione ed approvazione dei PUMS di cui all'allegato 1, parte integrante del presente decreto;

– **individuazione** delle **strategie di riferimento**, degli **obiettivi macro e specifici** e delle **azioni** che contribuiscono all'attuazione concreta delle strategie, nonché degli **indicatori** da utilizzare per la verifica del raggiungimento degli obiettivi dei PUMS, di cui all'allegato 2, parte integrante del presente decreto.

Mentre per promuovere una visione unitaria e sistematica dei PUMS, anche in coerenza con gli indirizzi europei al fine di realizzare uno sviluppo equilibrato e sostenibile, i relativi macro obiettivi minimi obbligatori, con i relativi indicatori elencati nell'allegato 2, sono monitorati con le modalità di cui all'art. 4, per valutare il grado di contribuzione al raggiungimento progressivo degli obiettivi di politica nazionale.

Quali sono gli enti che adottano il PUMS? Ai sensi dell'art. 3 del decreto MIT, i soggetti che si occupano dell'adozione dei piani sono le **città metropolitane**, gli **enti di area vasta**, i **comuni e le associazioni di comuni** con popolazione **superiore a 100.000 abitanti**.

Dell'aggiornamento e monitoraggio del PUMS, ai sensi dell'art. 4, si ricorda che il PUMS è predisposto su un orizzonte temporale di dieci anni, ed è aggiornato con cadenza quinquennale. L'eventuale aggiornamento del piano è comunque valutato nei dodici mesi antecedenti all'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale.

Ai sensi del comma 2 dell'art. 4, i soggetti destinatari, di cui all'art. 3, comma 1, delle linee guida predispongono, altresì, un **monitoraggio biennale** volto ad individuare eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi previsti e le relative misure correttive, al fine di sottoporre il piano a costante verifica, tenendo conto degli indicatori di cui all'allegato 2. 3. I dati relativi al **monitoraggio** di cui al comma 2 sono inviati all'**Osservatorio nazionale** per le politiche del trasporto pubblico locale che, biennialmente, nell'ambito della relazione prevista dall'art. 1, comma 300, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, **informa le Camere** in merito allo stato di adozione dei PUMS ed agli effetti dagli stessi prodotti sull'intero territorio nazionale.

Secondo il comma 4, dell'art. 4 del decreto MIT, entro sessanta giorni dall'entrata in vigore del presente decreto, è istituito un **tavolo tecnico istituzionale** presso il MIT con il compito di **monitorarne lo stato di attuazione** ed al fine di proporre le eventuali modifiche previste all'art. 6, comma 1.

Quali sono gli strumenti di pianificazione della mobilità a livello comunale o della Città metropolitana? Dal punto di vista gerarchico l'ordine degli strumenti di Pianificazione della mobilità a livello comunale e/o di Città metropolitana sarà la seguente:

1° Piano urbano della mobilità sostenibile interessante Città Metropolitane o Comuni;

*Il **PUMS** è un piano strategico di medio-lungo termine, con il quale si affrontano **problemi di mobilità** la cui soluzione richiede «**investimenti**» e quindi risorse finanziarie e tempi tecnici di realizzazione, oltre che la realizzazione di politiche urbane/metropolitane complesse e intersettoriali. Gli obiettivi vengono perseguiti «non a risorse infrastrutturali inalterate». Il PUMS potrà prevedere anche interventi in variante a strumenti urbanistici vigenti che saranno oggetto di aggiornamento secondo le procedure di legge.*

2.3 Il processo di formazione del PUMS

Del decreto succitato si riportano le **indicazioni** per la *redazione e approvazione* del PUMS. È sostanziale la collaborazione tra tutte le strutture competenti in materia di pianificazione urbanistica e territoriale, trasporti, ambiente, commercio, ecc.... per la redazione del PUMS. Nel processo di redazione del piano **giocano un ruolo fondamentale** la **condivisione** e la **partecipazione** della **cittadinanza** e dei **portatori di interesse** come specificato successivamente. I diversi **passi procedurali** necessari alla redazione e approvazione del PUMS sono:

- a) Definizione del gruppo interdisciplinare / interistituzionale di lavoro
- b) Predisposizione del quadro conoscitivo
- c) Avvio del percorso partecipato
- d) Definizione degli obiettivi
- e) Costruzione partecipata dello scenario di Piano
- f) Valutazione ambientale strategica (VAS)
- g) Adozione del Piano e successiva approvazione
- h) Monitoraggio

La Definizione del gruppo interdisciplinare (a) è preordinata a dare impulso alla redazione del piano, implica l'acquisizione delle conoscenze delle diverse discipline che regolano il territorio. Il gruppo di lavoro **informa** cittadini e stakeholder dei tempi e delle modalità con cui saranno chiamati a partecipare alla pianificazione.

La predisposizione del quadro conoscitivo (b), è la fotografia dello stato di fatto dell'area interessata alla redazione del Piano; per questo motivo occorre acquisire tutte le informazioni utili per caratterizzare il territorio e individuarne le criticità. Il gruppo di lavoro **consulta** cittadini e stakeholder, sulla base della bozza elaborata, per una migliore definizione del contesto e per completare l'analisi della mobilità con informazioni provenienti da utenti e fornitori dei servizi di mobilità.

Il percorso **partecipato** (c), invece, tiene conto dell'approccio e delle tecniche di percorso scelti da ogni amministrazione, **prende avvio** con la **costruzione del quadro conoscitivo**, collaborando alla **individuazione** delle **criticità** evidenziate dai cittadini e dai portatori di interesse e contribuisce alla successiva definizione degli obiettivi del piano. Il gruppo di lavoro **sottopone** la proposta del quadro degli obiettivi del PUMS a cittadini e stakeholder.

La definizione degli obiettivi (d), poi, consentirà di illustrare le strategie e le azioni preliminari alla costruzione partecipata dello scenario di piano. All'interno del piano si possono distinguere i macro obiettivi e obiettivi di livello gerarchico inferiore funzionali al raggiungimento degli obiettivi precedenti. Il gruppo di lavoro **sottopone** la proposta del quadro degli obiettivi del PUMS a cittadini e stakeholder.

Noti il quadro conoscitivo e gli obiettivi da perseguire, secondo la costruzione partecipata (e) dello scenario di piano, si definiscono le strategie e le azioni che sono elementi costitutivi del punto di partenza per la costruzione di scenari alternativi di piano. Il gruppo di lavoro **presenta e discute** con i **cittadini e stakeholder** le strategie che si intendono perseguire, nonché scenari alternativi

Per quanto riguarda la Valutazione ambientale strategica (f), secondo quanto stabilito dagli artt. 4 e segg. del decreto legislativo n. 152/2006 e s.m.i., i piani ed i programmi strategici, che possano avere impatto significativo sull'ambiente, devono essere sottoposti alle procedure di VAS per garantire un elevato livello di protezione ambientale e promuovere uno sviluppo sostenibile. Nel caso specifico del PUMS la VAS accompagnerà tutto il percorso di formazione del Piano fino alla sua approvazione.

Riguardo all'adozione del Piano e successiva approvazione (g), infine, tenuto conto di quanto previsto dall'art. 16 del decreto legislativo n. 152 / 2006 e s.m.i., si ricorda che il piano o programma ed il rapporto ambientale, insieme con il parere motivato e la documentazione acquisita nell'ambito della consultazione, sono trasmessi all'organo competente

all'adozione o approvazione del piano o programma. Il procedimento consigliato ai fini dell'adozione e dell'approvazione del PUMS è il seguente:

1. adozione del PUMS in Giunta Metropolitana
2. pubblicazione per 30 giorni del PUMS e raccolta delle eventuali osservazioni
3. controdeduzioni alle osservazioni e approvazione del PUMS.

Devono essere definite attività di monitoraggio (g) da avviare a seguito dell'approvazione del PUMS. Il percorso partecipato sarà presente anche nella fase di monitoraggio con lo scopo di verificare il progressivo conseguimento degli obiettivi e di individuare eventuali problemi e criticità che ostacolano la regolare attuazione del Piano. In questa fase il gruppo di lavoro **presenta a cittadini e stakeholder** il piano di monitoraggio.

2.4 Buone pratiche (in Europa)

Nel capitolo in esame si intendono illustrare le buone pratiche che riguardano i PUMS, nonché i piani sia afferenti alle aree metropolitane europee sia quelli riguardanti le città metropolitane italiane. I casi europei che si vogliono analizzare sono, a fronte caratteristiche strutturali, demografiche della CMT₀, quelli delle aree metropolitane di Budapest, Lille, Tolosa. Di ogni caso studio in questo capitolo si riportano gli aspetti degni di nota riguardanti il tema della partecipazione.

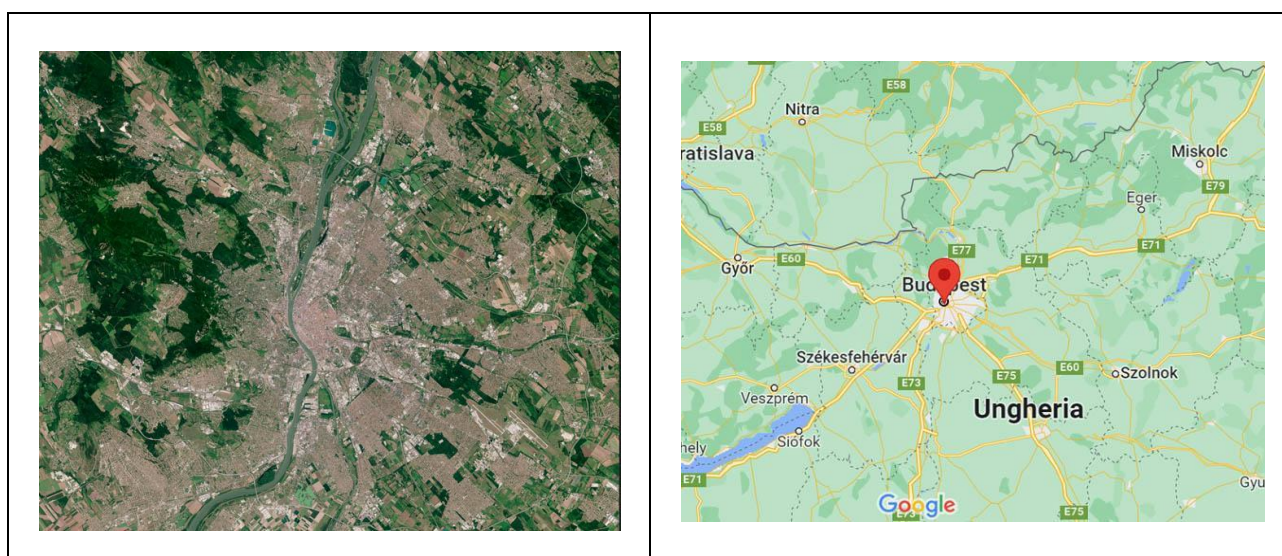
Con i piani della mobilità le città metropolitane europee intendono perseguire i seguenti obiettivi comuni:

- inclusione sociale
- maggiore sicurezza dei trasporti e degli spostamenti
- multi modalità
- promozione mobilità attiva
- rafforzare la logistica
- rafforzare la città capoluogo come attore commerciale

- maggiore salute con la riduzione delle emissioni GHG¹⁶ e acustiche.

Città Metropolitana di Budapest

L'area metropolitana di Budapest si estende per 526,14 kmq, conta più di 3.000.000 di persone, presenta una densità abitativa 3336,8 ab/kmq. La struttura della regione metropolitana è di natura policentrica, la morfologia urbana è compatta. Il tasso di motorizzazione è inferiore a 450 autoveicoli ogni 1000 abitanti.



Il comitato Balazas Mor è l'organismo principale volto a stimolare lo sviluppo del PUMS. Risiedono inoltre esperienze di partecipazione concernenti la consultazione degli stakeholder come nel caso del programma "Heart of Budapest": un programma di rinnovamento urbano che mira a rivitalizzare il centro storico trafficato e in degrado della città. Tra gli strumenti di coinvolgimento preordinati a dare e raccogliere informazioni si menzionano il materiale informativo, pubblico (volantini, manifesti, newsletter, programmi radiofonici, televisivi, ecc.; forum; sondaggi e interviste); eventi e forme diverse di coinvolgimento (mostra, incontri pubblici, coinvolgimento gruppi selezionati di stakeholder, conferenze, planning for real¹⁷); format speciali per coinvolgere gruppi di utenti che sarebbe

¹⁶ Si tratta dei Greenhouse Gases, i gas che intrappolano il calore nell'atmosfera.

¹⁷ È un metodo di progettazione partecipata che ha l'obiettivo di individuare bisogni e opzioni di intervento su uno specifico contesto territoriale a partire dall'esperienza della comunità locale: il soggetto che possiede la migliore

difficile raggiungere (minoranze etniche, diversamente abili, anziani, persone con basso livello di scolarizzazione).

Riguardo alle fasi di formazione del piano di cui al capitolo 2.3, nel caso di Budapest, circa la attività 2.3 – pianificare: stakeholder e coinvolgimento di cittadini - sono state organizzate diverse consultazioni delle parti interessate nelle varie fasi, soprattutto durante la **pianificazione** e la fase di **costruzione**, nonché durante la fase di **valutazione**. Nella fase di preparazione sono stati consultati urbanisti, ONG e il loro feedback è stato ampiamente considerato e incorporato nel piano. È da segnalare poi, la grande copertura mediatica che ha ricevuto il piano. Per informare i locali durante le fasi di progettazione e successive, si è fatto ricorso ai media, materiale informativo. E allo scopo di raccogliere feedback, sono state organizzate una serie di eventi, allestimenti informativi, di udienze pubbliche. Un importante strumento per raccogliere il feedback del pubblico è senza dubbio il sito web del programma. Da un altro lato, vi è l'Associazione "Heart of Budapest", che è una ONG che rappresenta gli interessi dei cittadini. Un altro soggetto coinvolto nei processi di partecipazione è quello delle imprese locali.¹⁸

CITTA' METROPOLITANA DI LILLE

L'area metropolitana di Lille, conta 1.304.000 abitanti e si estende per 528 kmq interessando 85 comuni. La densità abitativa del capoluogo è 6.731,98 ab/kmq. La struttura della regione metropolitana è di natura policentrica, la morfologia urbana è compatta. Il tasso di motorizzazione è 578 autovetture ogni 1000 abitanti.

conoscenza dei problemi del proprio territorio. La tecnica si situa all'interno di un processo dal basso, tendenzialmente inclusivo e partecipato, condotto insieme alla comunità locale.

¹⁸ https://www.eltis.org/sites/default/files/guidelines-developing-and-implementing-a-sump_final_web_jan2014b.pdf pp 111



Lille può essere considerata una best practice a livello partecipativo di cittadini, stakeholder per la costruzione del piano della mobilità dell'area metropolitana. Siamo all'interno della attività 4.2: di informazione e coinvolgimento attivo del pubblico. Nel 2000, la conurbazione di Lille, ha adottato il suo primo Plan de Déplacement Urbain (piano urbano della mobilità sostenibile). Prima dell'adozione del progetto di piano da parte del suo consiglio politico, l'area metropolitana ha **istituito diversi gruppi di lavoro tematici** con stakeholder, residenti, autorità competenti (enti che rappresentano lo stato, la regione, il dipartimento, la camera di commercio). ¹⁹

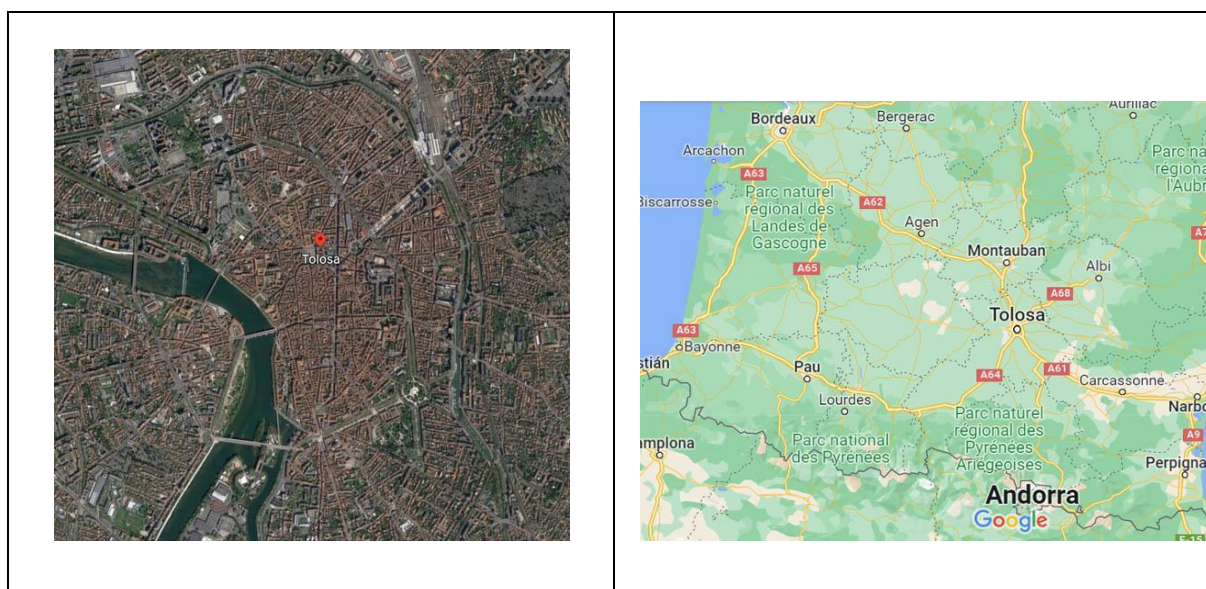
Il coinvolgimento del pubblico è avvenuto tramite l'organizzazione di **forum** sulla mobilità, nonché i “**mardi du PDU**”, i martedì del PUMS. Durante queste sessioni, di **dibattito** aperto, il pubblico, le diverse associazioni, hanno avuto modo di confrontarsi sui diversi temi della mobilità sostenibile con i tecnici e rappresentanti politici interessati.

Delle fasi di formazione del piano si menzionano i seguenti punti. Impostazione degli obiettivi:

¹⁹ https://www.eltis.org/sites/default/files/guidelines-developing-and-implementing-a-sump_final_web_jan2014b.pdf p. 51

CITTA' METROPOLITANA DI TOLOSA

L'area metropolitana di Tolosa conta 1.458.158 abitanti, si estende per 458,20 kmq, comprende 72 comuni e presenta una densità abitativa del capoluogo di 3798,21 ab/kmq. La struttura della regione metropolitana è di natura policentrica, la morfologia urbana è compatta. Il tasso di motorizzazione è compreso tra i 600 e 650 autoveicoli ogni 1000 abitanti.



Secondo l'allegato C delle linee guide europee per la redazione del PUMS, il tema della partecipazione interessa tra le diverse fasi la fase 8, di monitoraggio e valutazione del piano. In tal senso, l'area metropolitana in esame per il tema del nuovo piano dei trasporti ha impostato una serie di iniziative che dovrebbero assicurare un monitoraggio accurato della realizzazione del piano con la valutazione periodica dei risultati.

A tale scopo è stata istituita una **commissione di monitoraggio del partenariato**, con il coinvolgimento di tutte le istituzioni, le associazioni e le organizzazioni legate alla mobilità.

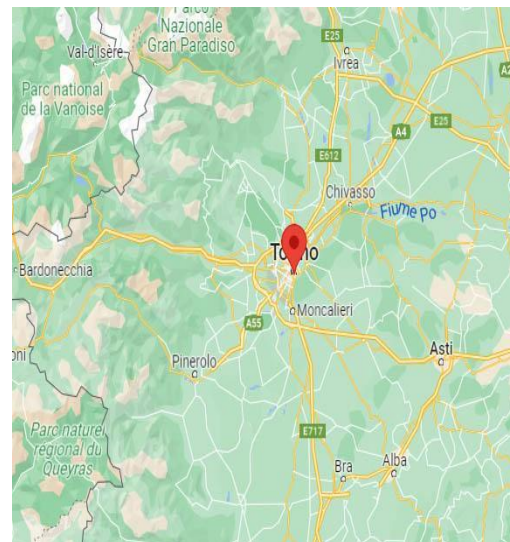
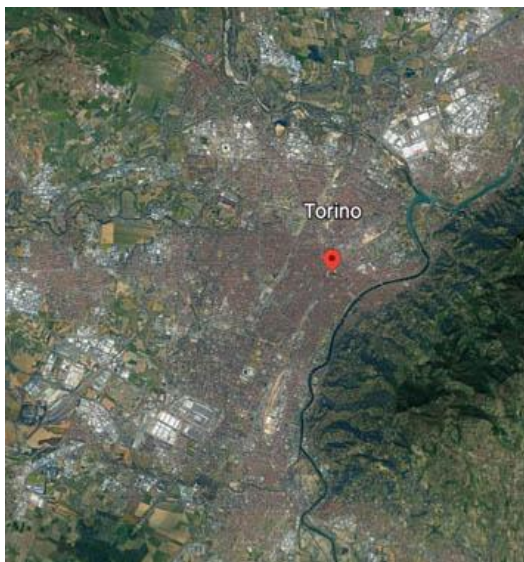
Queste ultime si incontrano almeno una volta all'anno per discutere riguardo ai progressi compiuti. Si ricorda la presenza di gruppi tematici che valutano le azioni del PDU.²⁰

2.5 Buone pratiche (in Italia)

Dalle aree metropolitane europee, il focus ora si sposta verso le città metropolitane italiane ponendo attenzione su come viene affrontato il tema della partecipazione durante l'elaborazione del piano.

Città Metropolitana di Torino

La città metropolitana conta 2.216.000 abitanti, estendendosi per 6.827 km² comprende 312 comuni, presenta una densità abitativa di 6.526 abitanti/km² presso il capoluogo. La struttura della regione metropolitana è di natura radiocentrica, la morfologia urbana è compatta. Il tasso di motorizzazione è di 660 autovetture ogni 1000 abitanti presso il capoluogo.



²⁰ https://www.eltis.org/sites/default/files/guidelines-developing-and-implementing-a-sump_final_web_jan2014b.pdf pp. 85, 126

La Città metropolitana di Torino ha avviato il processo partecipativo di elaborazione del Piano attraverso un ciclo di incontri che ha interessato 11 zone omogenee e i rappresentanti principali dei poli attrattori. Il processo di partecipazione si articola in:

1. **ascolto** del territorio
2. **orienteering strategico**
3. **adozione del PUMS e procedura di VAS**

La fase di ascolto del territorio (1) ha avuto lo scopo di condividere un quadro approfondito della percezione collettiva del sistema della mobilità territoriale e di individuare le priorità come obiettivi da perseguire attraverso il processo di pianificazione. In particolare è stato organizzato un **Forum metropolitano** che ha visto la partecipazione di più di **170** soggetti in rappresentanza di enti, istituzioni e portatori di interesse.

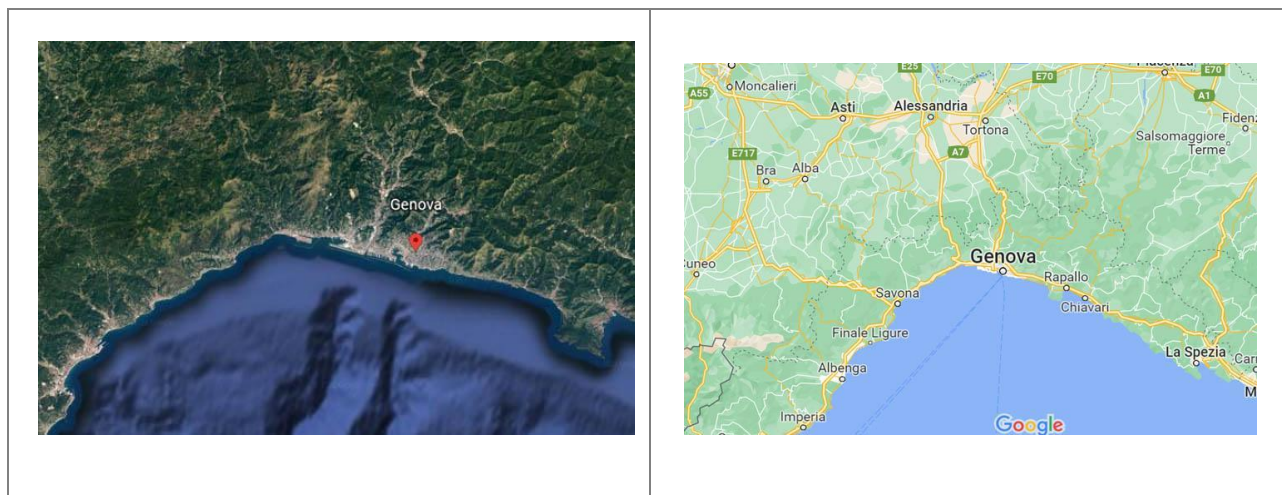
La fase di orienteering strategico (2), invece, ha lo scopo di far emergere le strategie e gli interventi da inserire nel Piano, mediante il coinvolgimento degli enti locali, dei cittadini e dei principali portatori di interesse, attraverso un calendario strutturato di incontri: il primo, a cui hanno partecipato più di 170 soggetti locali, ha favorito la discussione su come incentivare spostamenti non motorizzati, favorire il trasporto con mezzi più sostenibili e migliorare le infrastrutture, stradali, ferroviarie e della mobilità dolce. I successivi quattro, rivolti agli enti locali, hanno permesso di individuare gli interventi del Piano a partire da un mix di misure contenute in tre diversi scenari 'esplorativi' che mostravano gli effetti delle politiche discusse con il territorio.

L'adozione del Piano (3) da parte del Sindaco metropolitano è stata preceduta da un incontro pubblico, dove sono stati presentati i risultati del processo partecipativo i contenuti dello scenario di Piano. In seguito all'adozione, il Piano e il Rapporto Ambientale sono sottoposti alla fase di consultazione nell'ambito della procedura di Valutazione Ambientale Strategica (VAS). In questa fase, amministrazioni, cittadini e portatori di interesse **prendono visione** del Piano e del relativo Rapporto ambientale, al fine di presentare osservazioni e contributi.²¹

²¹ <http://www.cittametropolitana.torino.it/cms/trasporti-mobilita-sostenibile/pums/pums-percorso-partecipativo>
(ultima consultazione il 29/12/2022)

Città Metropolitana di Genova

La città metropolitana conta 813.572 abitanti, si estende per 1839,20 km², comprende 67 comuni, presenta una densità abitativa di 2.236 abitanti/km² presso il capoluogo. La struttura della regione metropolitana è di natura nastriforme, con maggiore concentrazione insediativa a Genova e lungo l'area costiera. Il tasso di motorizzazione è di 427 autovetture ogni 1000 abitanti presso il capoluogo.



Il percorso partecipato per la redazione del PUMS è stato progettato attorno a tre Tavoli di partecipazione, che hanno coinvolto gli enti istituzionali dei diversi livelli, le comunità locali, le associazioni, i gestori dei servizi di mobilità e i cittadini. I tavoli rappresentano la sede principale per la raccolta di contributi utili per la formazione del Piano e la condivisione di obiettivi e strategie, azioni e interventi del PUMS. Passando in rassegna i tavoli possiamo menzionare:

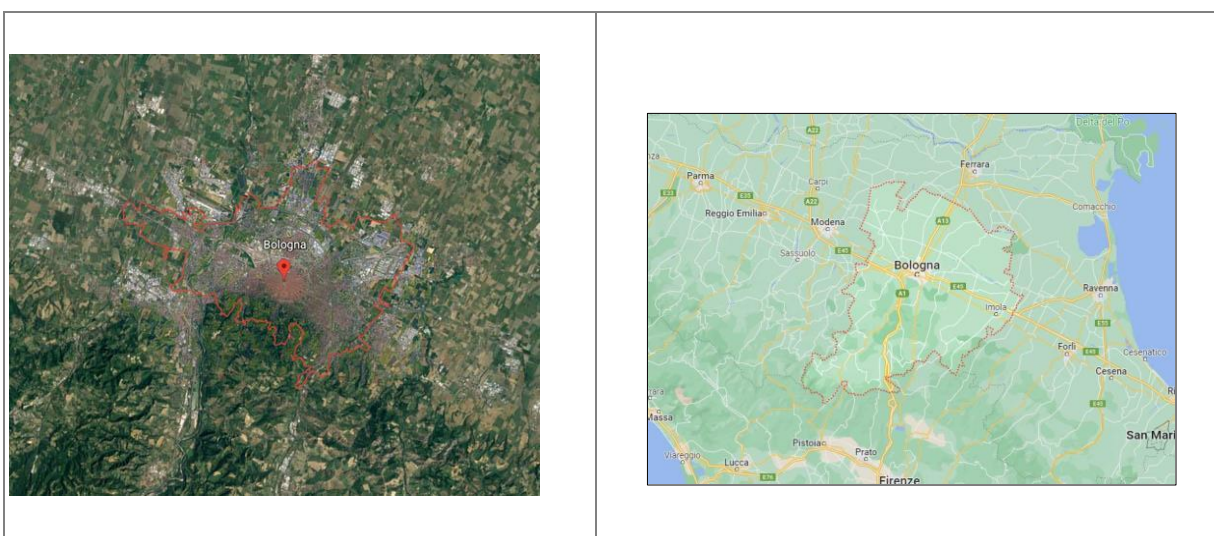
- il **“Tavolo dei Comuni”**, che ha riunito i comuni metropolitani ed è stato preceduto da tre incontri preparatori con i comuni della fascia costiera, delle valli interne e del genovesato
- il **“Tavolo degli esperti”**, con la partecipazione degli enti gestori del trasporto pubblico, delle aziende attive nel settore della mobilità e dei trasporti a livello nazionale e locale, dei mobility manager aziendali delle maggiori imprese nazionali e internazionali presenti sul territorio, delle associazioni di categoria, dei rappresentanti delle istituzioni a livello nazionale, regionale e locale, inclusa la vicina Provincia di Alessandria;

- del “**Tavolo dei cittadini**”, ove sono stati coinvolti sindacati, associazioni, comitati e cittadini, con particolare attenzione per gli studenti delle scuole superiori.

La raccolta dei contributi e delle osservazioni è avvenuta anche attraverso il portale dedicato al PUMS. Che è stato anche il canale principale per la raccolta delle osservazioni seguita all’adozione del PUMS, grazie alla collaborazione di ANCI Liguria e di tutte le amministrazioni comunali metropolitane che hanno promosso anche attraverso i rispettivi siti web istituzionali, la consultazione pubblica sul PUMS.²²

Città Metropolitana di Bologna

La Città Metropolitana di Bologna, conta 1.016.390 abitanti, 55 comuni, si estende per 3.703 kmq e presenta una densità abitativa presso il capoluogo pari a 2.753 abitanti per kmq. Il territorio della CMBo è suddiviso in 7 unioni di comuni che coinvolgono 51 dei 55 comuni ivi compresi. Il suo tasso di motorizzazione è di 607 veicoli ogni 1000 abitanti. E’ caratterizzata da una struttura metropolitana policentrica che si estende oltre i confini amministrativi dei comuni che la compongono.



Durante le fasi di preparazione del piano, è stato dato impulso al processo della partecipazione coinvolgendo cittadini e stakeholder nella fase di **definizione** degli **obiettivi** (fase 2 – sviluppo della strategia) e delle **scelte operative** (fase 3 – pianificazione delle misure). A tale scopo sono state coinvolte oltre 7.000 persone. Le attività di partecipazione

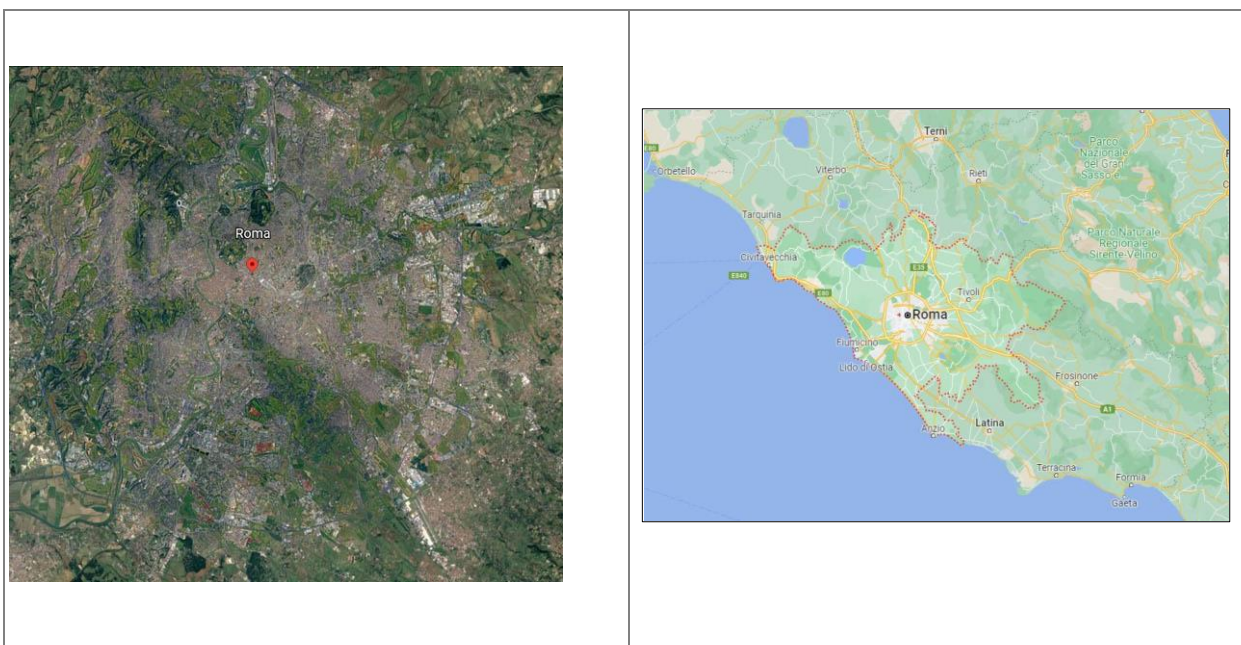
²² VademecumPUMS_ver.consolidata_20221012.pdf, p.12

consistono in un **Forum metropolitano** per la mobilità sostenibile, articolato in 4 incontri plenari, con il contributo di 500 partecipanti e il coinvolgimento di 50 associazioni / enti; una **indagine online** rivolta ai cittadini cui fanno seguito 3726 risposte e 1500 proposte e contributi; 12 tavoli tematici organizzati con gli stakeholder, aziende – enti, con il coinvolgimento di 170 partecipanti nonché 90 associazioni – aziende – enti; 19 **incontri** con le 7 **Unioni dei Comuni**, 200 contributi tematici; la partecipazione del Comune di Bologna che si articola in 19 Consigli di Quartiere aperti e 12 Laboratori di Quartiere.

CITTA' METROPOLITANA DI ROMA CAPITALE

La città metropolitana conta 4.354.000 abitanti, si estende per 5.363 kmq, 121 comuni e presenta una densità abitativa massima di 9.000 ab/kmq. L'indice di motorizzazione è di 629 vetture ogni 1000 abitanti.

È caratterizzata da una struttura metropolitana policentrica che si diparte a raggiera dal Comune di Roma.



II

percorso partecipato progettato e realizzato si articola in più fasi, ciascuna delle quali ha visto l'utilizzo di specifici strumenti di coinvolgimento di cittadini e stakeholder. Durante la fase di ascolto iniziale, cittadini, associazioni, comitati locali, city user, turisti, studenti fuori

sede e diverse categorie di soggetti attivi nel settore dei trasporti e della logistica hanno inviato proposte, opinioni e progetti tramite una **sezione** dedicata del **portale** deliberatamente per il PUMS.

Sono stati utilizzati **canali social** e organizzati **incontri** sul territorio per sollecitare l'attivazione del dialogo con la cittadinanza. Sono stati identificati quindi sei ambiti territoriali e, per ogni ambito sono stati svolti tre incontri.

Una seconda fase di ascolto è stata svolta attraverso un'indagine sulla cittadinanza per testare **gradimento** e **priorità** sulla proposta di **macro-obiettivi** e di **obiettivi specifici**. Tali giudizi sono stati raccolti attraverso un **sondaggio** su campione rappresentativo di residenti-domiciliati a Roma con **interviste telefoniche** e la **veicolazione** del **questionario** tramite i **canali web**. Sono stati così definiti gli obiettivi e formulati diversi scenari. Successivamente è stata avviata una nuova fase di ascolto per la costruzione dello scenario di piano e la definizione delle attività di monitoraggio. Il Comune ha inoltre consultato, durante incontri dedicati, stakeholder istituzionali quali sindacati di categoria e associazioni imprenditoriali. In particolare, sul tema della Logistica Urbana sono stati coinvolti attivamente anche operatori ed esperti del settore logistico e commercianti, in un processo di ascolto specifico realizzato attraverso un questionario on line iniziale, incontri tematici e riunioni di approfondimento.²³

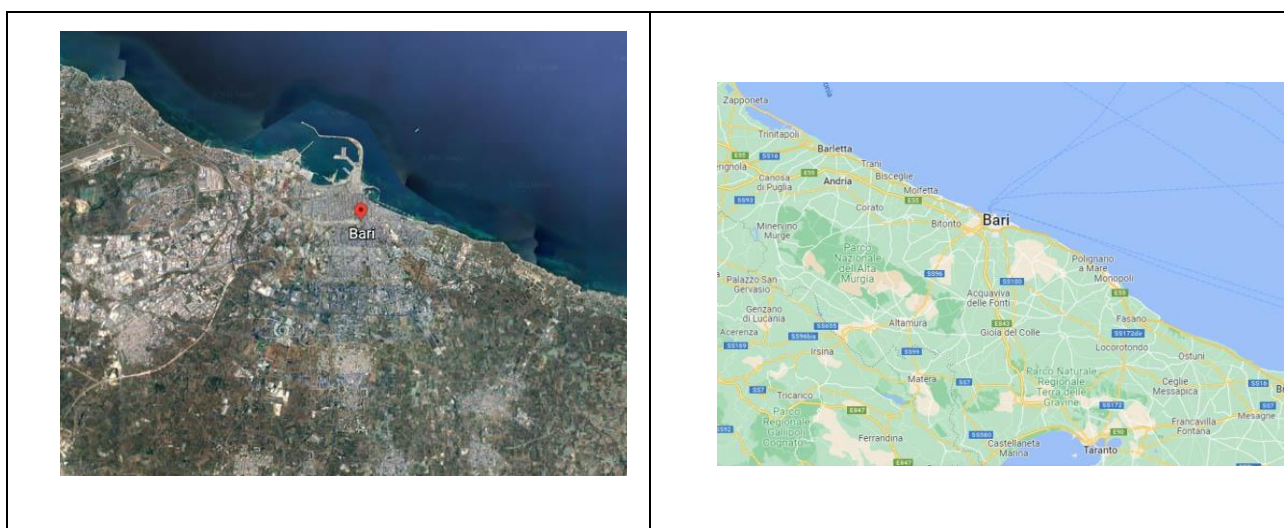
CITTA' METROPOLITANA DI BARI

La città metropolitana è un ente territoriale di area vasta di 1.222.534 abitanti, si estende su una superficie di 3.825 kmq e comprende 41 comuni. L'area presenta una densità abitativa di 321,6 abitanti al kmq, con picchi di 2.693 abitanti/kmq presso il comune capoluogo. Il tasso di motorizzazione è pari a 576 autoveicoli ogni 1000 abitanti.

Per quanto concerne la morfologia insediativa, si legge dai dati del consumo di suolo, fonte ISPRA 2012, un'immagine di un edificato compatto nel Comune di Bari che travalicando i limiti amministrativi del capoluogo, investe i Comuni limitrofi, lungo la direttrice costiera a nord e a sud. I modelli insediativi degli altri Comuni della Città Metropolitana sono compatti intorno ai centri storici, ad eccezione dell'area sud dove sono meno compatti e più sfrangiati (F. Guglielmi, 2017)²⁴.

²³ VademecumPUMS_ver.consolidata_20221012.pdf, p.13

²⁴ Fabio Guglielmi (a cura di): *I dossier delle Città Metropolitane Città metropolitana di Firenze*, DARA. Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2017 p. 16 ss



La città metropolitana ha istituito ad hoc PUMSPARTECIPA: **spazio virtuale** di partecipazione attiva in cui cittadini, stakeholders e Comuni possono incontrarsi per discutere dei propri bisogni e delle proprie idee al fine di contribuire allo sviluppo della redazione del piano d'azione contestualmente all'intero iter di progettazione del PUMS.

Allo scopo di coinvolgere e far collaborare attivamente i soggetti interessati con proposte, suggerimenti e idee, è stato predisposto un “**Questionario ai cittadini**” **online**.

Insieme al questionario di indagine, la fase partecipativa prevede anche una **serie di incontri divulgativi** e di **confronto** sugli obiettivi di sviluppo del Piano che vedranno il **coinvolgimento di tutte le sedi universitarie** ricadenti nel territorio metropolitano, nonché delle scuole superiori di II grado e delle aziende di trasporto pubblico locale, sia su ferro sia su gomma.

2.6 Conclusioni

Già dalla definizione del gruppo interdisciplinare di lavoro, il PUMS manifesta apertura verso argomenti non solo prettamente dei trasporti manifestando un carattere omnicomprensivo del piano. Punto perno del procedimento di formazione del piano è che a differenza dei piani dei trasporti tradizionali, il piano della mobilità sostenibile prevede il coinvolgimento dei cittadini e delle diverse parti interessate dal piano stesso utilizzando un approccio partecipativo trasparente. Gli strumenti e i metodi applicati con la partecipazione, di origine prevalentemente anglosassone, consentono di mediare il dialogo tra i diversi attori del piano, ridurre la negoziazione e le conflittualità. L'esito di un PUMS, come evidenziato dall'analisi della costruzione dei piani di mobilità delle città metropolitane prima europee, quindi italiane, dipende infatti dall'applicazione del processo di partecipazione già ex ante. Nel processo di formazione dei piani si segue un approccio partecipativo bottom up, al fine di convogliare le sinergie tra tutti gli attori coinvolti dal piano per realizzare pacchetti di misure condivise e pertanto maggiormente efficaci.

Come indicato dalle linee guida italiane per la costruzione dei PUMS, la partecipazione non indica solo quel processo partecipato e condiviso con i portatori di interesse, i cittadini, direttamente o attraverso gli enti locali, gli operatori ed ancora gli esperti dei settori interessati, ma anche un iter, di scelta condivisa come strumento di distribuzione delle responsabilità tra gli attori coinvolti, di riconoscimento della bontà delle scelte effettuate con il piano alla luce dei bisogni espressi dalla comunità.

GLOSSARIO TECNICHE PARTECIPAZIONE

Brainstorming²⁵: un metodo per sviluppare soluzioni creative ai problemi. È stato inventato negli Stati Uniti nella prima metà del secolo scorso dal fondatore dell'Agenzia Pubblicitaria Batten, Durstine e Osborne.

Obiettivo del metodo è di produrre possibili soluzioni di un problema specifico. Alla base vi è l'idea del gioco quale dimensione leggera che permette di liberare la creatività dei singoli e del gruppo, normalmente impedita da una serie di inibizioni.

Il gruppo ideale dei partecipanti non dovrebbe essere superiore ad una quindicina di persone, riunite comodamente attorno ad un tavolo. Una volta messo a fuoco il problema e fissato un tempo limite per l'incontro, ciascuno esprimerà come soluzione al problema la "prima idea che gli viene in mente", in rapida sequenza e per associazione di idee. Il brainstorming premia soluzioni il più possibile assurde, nella convinzione che più le proposte sono ridicole e più saranno interessanti e utili per individuare alla fine la soluzione migliore. Infatti esse subiranno un processo sempre più affinato di rielaborazione, di approfondimento, di revisione, da parte del gruppo, rifacendosi via via alle idee proposte da altri partecipanti, in modo da trasformare il carattere irrealizzabile, fantasioso delle idee iniziali in proposte sempre più pratiche e fattibili.

La regola fondamentale del brainstorming è che i partecipanti non devono assolutamente esprimere giudizi sulle idee proposte dagli altri: l'obiettivo è quello di produrre nuove idee, mentre il giudizio introduce un elemento di freno e induce atteggiamenti difensivi.

Il brainstorming è condotto da un facilitatore, il quale deve stare attento a:

- proporre il problema iniziale in modo chiaro e semplice;
- invitare i partecipanti a sospendere il giudizio;
- favorire le idee estreme e spiazzanti e ad accogliere qualsiasi idea espressa;
- scrivere, su una lavagna o altro, per esempio su foglietti adesivi, tutte le idee espresse, in modo che siano visibili a tutti e possano essere utilizzate per successive elaborazioni;
- incoraggiare i partecipanti a elaborare variazioni sulle idee espresse da altri.

²⁵

È una voce sottintesa riguardo alle tecniche descritte inerenti il tema della partecipazione.

Quando conviene organizzare un brainstorming? Quando abbiamo di fronte un problema relativamente semplice o ben definito e quando abbiamo bisogno di trovare soluzioni non scontate²⁶.

Focus group: un piccolo gruppo di persone che discute su uno specifico tema. Si ricorre a questa tecnica quando è necessario indagare in profondità su uno specifico argomento utilizzando l'interazione che si realizza tra i componenti del gruppo. I partecipanti devono essere selezionati con attenzione per contribuire alla focalizzazione della questione.

Il focus group è generalmente assistito da un facilitatore che gestisce la discussione e stimola l'interazione tra i partecipanti.

La discussione è impostata in modo del tutto informale: sono ammesse domande reciproche, dichiarazioni di disaccordo, interruzioni. Tutte le informazioni emerse nel corso dell'incontro devono poi essere elaborate e interpretate. Il documento finale può consistere in una sintesi o nella trascrizione integrale della discussione.

La tecnica del focus group può essere usata, all'interno di processi decisionali più complessi, per:

- definire gli obiettivi operativi;
- per identificare e definire un problema che potrebbe avere diverse sfaccettature;
- per impostare un vero e proprio lavoro di progettazione di una politica o di un intervento;
- per studiare quali reazioni susciterà un intervento presso certe categorie di persone.²⁷

Negoziazione e discussione²⁸.

Le tecniche prestano il fianco a dei conflitti che possono essere risolti soltanto se vengono trasformati, ossia se muta l'oggetto del contendere in modo che il gioco diventi a somma positiva, ossia tutti i partecipanti riescano a ottenere qualche vantaggio e a riconoscersi nel risultato raggiunto.

Per trasformare un conflitto in un gioco a somma positiva esistono due strade possibili: la negoziazione e la discussione. Con la negoziazione le parti cercano di raggiungere un accordo adeguando le loro pretese a quelle della propria controparte e scambiandosi

²⁶ Luigi Bobbio (a cura di), *“A più voci - Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi”*, Edizioni Scientifiche Italiane Spa, Napoli (2004), p. 74

²⁷ Luigi Bobbio (a cura di), *“A più voci - Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi”*, Edizioni Scientifiche Italiane Spa, Napoli (2004), pp. 73 - 74

²⁸ Luigi Bobbio (a cura di), *“A più voci - Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi”*, Edizioni Scientifiche Italiane Spa, Napoli (2004), pp. 98 - 99

qualcosa. Con la seconda strada le parti cercano di raggiungere un punto di vista comune, chiarendo le loro posizioni mediante argomenti e modificandole in seguito agli argomenti che vengono presentati dagli altri.

La trasformazione dei conflitti non porta necessariamente alla loro soluzione: non è detto che le parti riescano a trovare un accordo o un punto di vista comune. Il processo di trasformazione può fallire in tutto o in parte, può condurre a risultati parziali o instabili. Non possiamo pretendere di superare tutti i conflitti. Ma il processo di trasformazione è comunque utile: consente alle parti di ascoltarsi, di rivedere le proprie posizioni e di arricchirle, di migliorare le loro relazioni, di scoprire nuove vie di uscita, o semplicemente di concordare una tregua.

Planning for real²⁹: un metodo di progettazione partecipata, di origine anglosassone, una *tecnica alternativa alla discussione pubblica* che consente a ogni partecipante di esprimere le proprie idee e le proprie opinioni liberamente, facilmente e in modo anonimo.

Il punto di partenza è la rappresentazione dell'area d'intervento attraverso un *modello tridimensionale* (un plastico), per aiutare gli abitanti a identificare ogni elemento del proprio quartiere e a individuare su di esso gli interventi che ritengono necessari. È importante che dimensioni e caratteristiche del plastico stimolino i partecipanti a prendere confidenza con il plastico, consentendo loro di riconoscere e di confrontarsi con i luoghi rappresentati. Il plastico può essere realizzato in collaborazione con la comunità locale, favorendo in questo modo il suo coinvolgimento.

Ogni persona è chiamata a posizionare sul plastico apposite figurine, carte opzione, ciascuna delle quali indica un intervento migliorativo (vuoi una pista ciclabile, un parco giochi, degli alberi, una siepe, ecc..).

È importante verificare la fattibilità e la praticabilità di tutte le carte opzione, dal punto di vista tecnico e politico, attraverso una fase di indagine preliminare. I cittadini sono accompagnati nel loro percorso da un apposito gruppo di facilitatori, che in maniera neutrale interagisce con loro, in modo sufficiente e per registrare le loro opinioni e le motivazioni alla base delle loro scelte. Inoltre è importante prevedere strumenti informativi perché i partecipanti abbiano una visione il più possibile completa delle principali questioni relative alla futura trasformazione urbana: budget disponibile, esempi di soluzioni sperimentate altrove, standard urbanistici, ecc.

²⁹ Si era accennata la tecnica alla nota 3.

Al termine della giornata, lo staff tecnico esamina le carte giocate dai partecipanti nei diversi punti del plastico per stabilire come sono distribuite le preferenze dei cittadini e di rilevare anche l'eventuale presenza di opzioni conflittuali³⁰.

³⁰ Luigi Bobbio (a cura di), *“A più voci - Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi”*, Edizioni Scientifiche Italiane Spa, Napoli (2004), pp. 87 - 88



Capitolo

3

Il ruolo della
partecipazione nei PUMS



3. Il ruolo della partecipazione nei PUMS

Per quanto il diritto alla mobilità, inteso come libertà di circolazione, sia un diritto costituzionale, la sua disciplina è da intendersi più ampia in quanto va oltre al concetto di viabilità, traffico, strada ma include aspetti che concernono l'ambiente e la vivibilità. Il diritto alla mobilità, concetto di matrice sociologica, in tal senso trova fondamento nella Costituzione agli articoli 16, riguardo alla libertà di circolazione, e agli articoli 9 e 32, rispetto al diritto ad un ambiente salubre, come controparte chiamata in causa nel concetto di vivibilità³¹.

Come ad ogni diritto corrispondono delle politiche dedicate, così nel caso del diritto alla mobilità corrispondono politiche che assicurano ai cittadini di muoversi liberamente sul territorio e nazionale; infrastrutture che permettono di farlo sia con mezzi privati sia con il trasporto pubblico.

La partecipazione dovrebbe entrare in scena sia quando si tratta di politiche della mobilità sia quando si parla di piani della mobilità allo scopo di esercitare forme di democrazia nella costruzione di politiche o costruzione (concertazione) di piani della mobilità.

Allo scopo di delineare il discorso della partecipazione, si è inteso evidenziare le forme di partecipazione, sia nel caso delle politiche che dei piani che interessano dapprima la dimensione urbana, quindi un insieme di comuni, la Città metropolitana di Torino.

Nel caso delle politiche urbane, la partecipazione si è diffusa sul finire degli anni 80 del secolo scorso, quando in seguito alle grandi dismissioni industriali, in presenza di nuove e allo stesso tempo interessanti sfide, si presenta la necessità di dotarsi degli opportuni strumenti urbanistici, come ad esempio nel caso del piano regolatore di Torino del 1980, mai entrato in vigore e quello approvato del 1995. Il ruolo della partecipazione all'interno dei processi di costruzione di progetti, piani è fondamentale per prevenire conflitti (anche sul territorio, come evidenziato dalle proteste piemontesi versus la realizzazione della TAV in Alta Val di Susa), raggiungere scelte condivise, favorire la fiducia tra le parti e costruire accordi inclusivi.

³¹

https://rivistagiuridica.aci.it/fileadmin/Documenti/Articolo___Fraschina_IL___DIRITTO ALLA MOBILITA___E LA TUTELA _DELL_AMBIENTE_02.pdf

Allo stesso modo anche i piani di mobilità sostenibile delle città metropolitane sono oggetto di partecipazione per risolvere eventuali conflitti. Si cerca di elaborare progetti, piani attraverso processi decisionali inclusivi. Si cerca di giungere a un risultato condiviso, includendo un ampio numero di soggetti interessati a un determinato problema e di farli partecipare alle scelte. Nei processi inclusivi, quando si tratta di scelte pubbliche che vengono compiute mediante il coinvolgimento di altre amministrazioni, associazioni, soggetti privati o comuni cittadini, gli interventi pubblici sono progettati a più voci (Bobbio, 2004 – p.2).

Lo scopo del capitolo è evidenziare come ha funzionato il processo partecipativo con la costruzione dei piani delle diverse aree metropolitane: individuare a partire dalle linee guide quando interviene la partecipazione; la definizione degli obiettivi; l'analisi dei documenti intermedi, di accompagnamento delle campagne informative del piano; analisi dei risultati di partecipazione adoperata per la costruzione dei piani delle diverse città metropolitane. Riguardo ai piani di mobilità sostenibile, il coinvolgimento dei cittadini e degli stakeholder nel processo PUMS è necessario per indirizzare i loro attuali bisogni e per ottenere pubblica legittimazione. Nuove tecnologie di informazione e comunicazione hanno iniziato a spostare la modalità di partecipazione del cittadino verso il web. Stiamo entrando nell'era della partecipazione 2.0, partecipazione online. Quello che faremo sarà analizzare quanto richiesto dalle linee guida europee ed italiane, esaminare come le città europee, quindi italiane lo stanno implementando. Non ultima, tra le intenzioni del capitolo, è quella di analizzare la comunicazione, è un importante aspetto con cui la partecipazione è interdependente.

3.1 - il gruppo interdisciplinare, la cabina di regia, l'avvio della partecipazione

- **Il gruppo interdisciplinare di lavoro o gruppo di lavoro**

Tra le **attività preliminari** alla redazione dei PUMS risiedono la definizione del gruppo interdisciplinare di lavoro e la progettazione del percorso partecipato. Tali attività devono essere precedute da un'accurata stima, da parte dell'amministrazione proponente del PUMS, delle risorse finanziarie disponibili e potenzialmente attivabili per portare a termine sia il processo di pianificazione del PUMS che la sua implementazione.

Il gruppo di lavoro (gdl) è il soggetto a cui le Linee guida italiane affidano tutto il processo di pianificazione del PUMS, inclusa la gestione dei processi di partecipazione di cittadini e

stakeholder. Come risulta dalle Linee guida italiane il gdl deve essere costituito da soggetti interni ed esterni all'amministrazione.

La definizione del gdl ³² può avvenire attraverso più passaggi successivi in cui l'amministrazione:

- riunisce tutti i **soggetti interni**, per analizzare le competenze disponibili al proprio interno, individuare eventuali carenze e i tecnici esterni che possono contribuire a colmarle, tenuto conto delle risorse a disposizione per la pianificazione
- individua i **comuni contermini** e le **conurbazioni di comuni** che condividono un servizio di trasporto pubblico locale e altri **soggetti istituzionali**, da coinvolgere nel gruppo di lavoro come soggetti esterni
- riunisce il gruppo di lavoro **iniziale** per definire l'area geografica di piano
- modifica la composizione del gdl sulla base dell'**area geografica di piano definita**

- **la cabina di regia**

Al fine di coinvolgere attivamente la cittadinanza e i vari portatori di interesse nell'attuazione del Piano, appare utile attivare forme di partecipazione come un tavolo di confronto.

Un'altra declinazione della cabina di regia concerne quella della mobilità che promuove funzioni di programmazione, attuazione, valutazione e coordinamento degli interventi con i diversi settori dell'amministrazione, diventando il riferimento (interno ed esterno) per le politiche di mobilità.³³

- **l'avvio della partecipazione**

L'avvio del processo di partecipazione interviene con un ciclo di incontri, interessante le aree omogenee, i rappresentanti dei principali poli attrattori gli enti territoriali e di ricerca.

Obiettivo dell'avvio del processo è quello di condividere con i principali attori del territorio il percorso di redazione e approvazione del Piano e i macro-obiettivi definiti dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti³⁴, per declinarli in obiettivi specifici nei Tavoli di lavoro svoltisi dopo le presentazioni generali in plenaria. Nei gruppi di lavoro si condividono le principali criticità in termini di accessibilità, congestione delle reti, saturazione del TPL, incidentalità, ecc. al fine di pervenire ad un'analisi SWOT condivisa. I lavori preparatori del Forum

32 VademecumPUMS_ver.consolidata_20221012.pdf, p. 32

33 <https://www.comune.cesena.fc.it/flex/cm/pages/ServeAttachment.php/L/IT/D/1%252F0%252F0%252FD.ee79349450989bf05eaf/P/BLOB%3AID%3D46007/E/pdf?mode=download>

34 Efficacia ed efficienza del sistema di

mobilità, sostenibilità ambientale ed energetica, sicurezza stradale e sostenibilità socio-economica

richiedono la realizzazione di un'attività di indagine propedeutica, allo scopo di realizzare una mappatura dei principali temi prioritari sulla base dei quali strutturare i lavori. Vengono condotte interviste in profondità ai testimoni privilegiati di ognuna delle aree omogenee, intervistando i rappresentanti delle istituzioni e del territorio, i portavoce di ogni zona omogenea, alcuni operatori del settore trasporti, i referenti delle organizzazioni di categoria e di associazioni.

3.2 - quali soggetti coinvolgere...

Il principio che si intende soddisfare stante la predisposizione del piano è quello della **inclusività**, per il quale è necessario coinvolgere nel processo di formazione [del piano] tutte le istituzioni, i gruppi che sono portatori di punti di vista rilevanti sulla questione che vogliamo affrontare. E per ricorrere a un termine ormai entrato nell'uso, tutti **gli stakeholder**. Si tratta di coloro che hanno un interesse specifico sulla posta in gioco. La parola *stakeholder*, trae origine dall'ambito delle imprese private, allo scopo di mostrare che l'impresa non deve rispondere soltanto ai propri azionisti, ma anche a tutti quegli altri gruppi che pur essendo esterni all'azienda possono essere toccati dalle scelte aziendali (L. Bobbio, 2004 – p.41).

Compito delle pubbliche amministrazioni non consiste nel realizzare profitti per gli azionisti, ma nel creare beni pubblici e servizi per la collettività. Questo significa che un'amministrazione in presenza di uno specifico problema, dovrebbe impegnarsi per identificare tutti i possibili stakeholder. E cioè ragionare sulla posta in gioco, riflettendo con cura i possibili impatti del progetto, individuando quali sono i soggetti che possono rappresentarli nel corso del processo. L'amministrazione proponente per raggiungere questo scopo deve svolgere una vera e propria indagine sul campo, preordinata a stanare i possibili stakeholder. Frequentemente non possiamo sapere in astratto chi sono gli attori e quali sono gli interessi pertinenti ma occorre scoprirlo gradualmente, muovendoci sul territorio, incontrando persone, gruppi e associazioni e prima di tutto ascoltandoli.

La domanda da porsi nel caso dei soggetti di cui sopra è **con chi?** Quali sono i partecipanti, chi invitare al tavolo? Non solo. L'idea di coinvolgere tutti gli stakeholder può sollevare numerose perplessità. Vi possono essere gruppi non rappresentativi; spesso i portavoce dei gruppi organizzati hanno posizioni più intransigenti ed estremiste dei cittadini che pretendono di rappresentare. Può capitare che alcuni gruppi si rifiutino di collaborare preferendo tenere un atteggiamento polemico e antagonista.

Per quanto riguarda il processo del PUMS, pare opportuno avviare una indagine – ascolto finalizzata a determinare gli attori (effettivi o potenziali) e conoscere i loro orientamenti di fondo. Alla fine di questa fase, preliminare, l'amministrazione proponente dovrebbe disporre di una mappa degli attori, cioè un quadro dei soggetti che possono essere interessati a ragionare attorno alle diverse poste in gioco chiamate in causa dal progetto. Si risponderebbe così alla domanda *con chi?*

Tabella 1 – Stakeholder tipo coinvolti nei processi di costruzione delle strategie dei trasporti (Kelly et Al., 2004)³⁵

Governo / Autorità	Aziende/Operatori	Comunità/Locali quartieri
Ministero dei Trasporti	Operatori/Fornitori di servizi di trasporto	Utenti dei trasporti
Autorità locali	Finanziatori privati	Cittadini
Politici	Associazioni nazionali di imprese	Media
Parlamento Nazionale	Grandi Aziende	Associazione di utenti dei trasporti
Autorità Locali (Province e Comuni)	Negozianti	Associazioni ambientaliste

³⁵ <http://ieomsociety.org/ieom2017/papers/542.pdf> - p.2410

Typical stakeholder groups involved in transport projects (based on GUIDEMAPS)			
Government / Authorities	Businesses / Operators	Communities / Local Neighbourhoods	Others
Local authorities	Transport operators/providers	National environmental NGOs	Research institutions
Neighbouring cities	Transport consultants	Motorist associations	Universities
Local transport authority	Car sharing companies	Trade unions	Training institutions
Traffic police	Bicycle rental operators	Media	Experts from other cities
Other local transport bodies	Other mobility providers	Local authority Forums	Foundations
Other local authority bodies	National business associations	Local community organisations	
Politicians	Major employers	Local interest groups	
Other decision-makers	Private financiers	Cycle/walking groups	
Partnering organisations	International/national business	Public transport user groups	
Project managers	Regional/local business	Transport users	
Professional staff	Local business associations	Citizens	
Emergency services	Small businesses	Visitors	
Health & safety executives	Retailers	Citizens in neighbouring cities	
European Union	Utility services (e.g. electric, telecoms)	Disabled people	
Ministry of transport	Engineers/contractors	Landowners	
Other national ministries		Transport staff	
Regional government		Parents/children	
		Older people	

Source: based on GUIDEMAPS Handbook 2004,
[www.osmose-os.org/documents/316/GUIDEMAPSHandbook_web\[1\].pdf](http://www.osmose-os.org/documents/316/GUIDEMAPSHandbook_web[1].pdf)

Si possono identificare secondo le linee guida del 2014, per categoria i seguenti stakeholder:

- **governo / autorità:** autorità locali, città contermini, autorità di trasporto locale, polizia stradale, altri enti del trasporto locale, politici, altri decisori, organizzazioni partner, capi progetto, staff professionale, servizi di emergenza, dirigenti in materia di salute e sicurezza, Unione Europea, Ministero dei Trasporti, governo regionale

- **imprese / operatori:** operatori di trasporto / fornitori, consulenti per i trasporti, compagnie di car sharing, operatori noleggio biciclette, altri fornitori servizi mobilità, associazioni nazionali degli affari, principali datori di lavoro, finanziatori privati, associazioni internazionali degli affari, affari regionali / locali, associazioni locali degli affari, piccole imprese, rivenditori, servizi di pubblica utilità, ingegneri / appaltatori

- **comunità / quartieri locali:** organizzazioni ambientali nazionali, associazioni di automobilisti, sindacati, media, Forum degli enti locali, organizzazione delle comunità locali, gruppi di interesse locale, associazioni ciclisti / pedoni, associazione utenti del trasporto pubblico, utenti del trasporto, cittadini, cittadini dei territori contermini, disabili, proprietari terrieri, personale dei trasporti, genitori/figli,

- **altri:** istituti di ricerca, università, enti di formazione, esperti di altre città, fondazioni

Venendo al discorso dei piani della mobilità in oggetto, si intende rispondere alla domanda “*con chi?*” nel caso delle aree metropolitane europee e successivamente italiane.

Stakeholder, Città Metropolitana di **Brema**:

- associazioni professionali (es. Camera di Commercio)
- ONG (ad es. associazioni di ciclisti, associazione di automobilisti)
- aziende (operatori ferroviari)
- associazioni di costruttori
- comuni limitrofi
- enti pubblici
- servizi pubblici (ad es. servizi di emergenza, fornitori di rete)

Stakeholder, Città Metropolitana di **Sofia, Bucarest**³⁶:

- autorità di trasporto pubblico
- autorità metropolitana
- autorità regionale
- associazioni di ciclisti
- associazioni di imprese
- i proprietari dei terreni

36 IT_SUMPs-Up_Standards_for_Developing_a_SUMP_ActionPlan.pdf

Riguardo ai Pums delle città metropolitane italiane, degli stakeholder interessati si possono menzionare per la Città Metropolitana di Genova³⁷:

- stakeholder primari: cittadini, le scuole, i comitati, le associazioni, ecc.
- attori chiave: Comuni Metropolitani, ANCI Liguria...
- intermediari: enti gestori del TPL, rappresentanti del mondo del lavoro, ecc.

Gli stakeholder della Città Metropolitana di Bologna³⁸ sono:

- stakeholder primari: cittadini, gruppi sociali, ecc.
- attori chiave: Comune di Bologna, Unione/Distretto Comuni Savena – Idice, Unione/Distretto Comuni Valli del Reno, Lavino e Samoggia, Consulta Handicap Bologna,
- intermediari: Interporto, Sindacati
- altri: Monte Sole Bike Group, Università di Bologna, ecc.

Degli stakeholder della Città Metropolitana di Roma si possono enumerare anche:

- i Sindacati di Categoria, come FAISA – CISAL, UGL, UILT LAZIO, UIL LAZIO, FITCISL LAZIO, CISL ROMA, FIT CISL ROMA, FILT CGIL, CGIL ROMA E LAZIO, UGL UNIONE ROMA PROVINCIA, UGL Autoferrotranvieri
- le parti datoriali, UNINDUSTRIA, CONFCOMMERCIO, CNA nonché informali con le Commissioni Capitoline.

3.3 - quali tecniche adoperare con la partecipazione (esempi nelle città metropolitane..

- Bobbio, 2004 pp 55 - 76)³⁹

A prolusione del capitolo si intende inserire una proposizione del testo di Jolanda Romano:

“Perchè la differenza in un buon accordo o in un buon progetto, non la fa tanto l'eccellenza della soluzione tecnica adottata, ma la condivisione della scelta” (I. Romano, 2012)

37 https://pums.cittametropolitana.genova.it/sites/default/files/PUMS%20CMGE_0.pdf p.15

38

https://pumsbologna.it/Engine/RAServeFile.php/f/documenti_adozione/Allegato_0_Report-Partecipazione.pdf, p.51

39 Il presente paragrafo è parzialmente tratto da L. Bobbio, A più voci, Edizioni Scientifiche Italiane Spa, Napoli (2004), pp 55 - 76

Allo scopo di risolvere i conflitti palesi, non evidenti, tra diverse parti rispetto ad una tematica comune, studiosi anglosassoni, provenienti dalle discipline di psicologia, sociologia, filosofia, antropologia, afferenti al tema Community Planning, si sono occupati della gestione dei conflitti: le metodologie individuate sulla scorta di questi studi sono ben 53.

A seconda dei problemi che si intendono affrontare la letteratura riguardante il tema succitato sono tre (Bobbio, 2004):

- **tecniche per l'ascolto**, i metodi utili a capire come i problemi vengono percepiti dai cittadini e dagli stakeholder; metodi che possono essere applicati nelle **fasi preliminari**, per dar seguito ad un processo inclusivo, individuare i possibili interlocutori e capire quali sono i temi su cui lavorare;
- **tecniche per la interazione costruttiva**, metodologie che aiutano i partecipanti a **dialogare** tra di loro e addivenire a conclusioni interessanti; possono essere utilizzate per organizzare e gestire il processo decisionale inclusivo;
- **tecniche per la risoluzione dei conflitti**, metodi che aiutano a trattare questioni dibattute; possono essere adoperati quando nasce un conflitto.

Riguardo la costruzione del Piano si riportano inoltre le tecniche per la costruzione di scenari.

➔ **Tecniche per l'ascolto**

Lo scopo delle tecniche in esame, in antitesi a tecniche di partecipazione non strutturate quali ad esempio le assemblee pubbliche – Consiglio Comunale aperto ad esempio – è di slantizzare i rapporti di forza esistenti attraverso argomenti e negoziati, di seguire una tipologia di approccio consensuale. Non solo. Si tratta di favorire l'informalità, per favorire la partecipazione senza sentire il peso di eventuali condizionamenti. Un ulteriore aspetto degno di nota poi è praticare la trasparenza: dedicare energie alla diffusione tra i partecipanti, non lasciando nessuno indietro (quando la trasparenza diminuisce crescono gli squilibri e si incrina la fiducia).

All'interno del processo partecipato è indispensabile adoperare approcci e le tecniche di ascolto, per converso vi è il forte rischio che gli incontri convocati per affrontare la questione interessante il piano (o il progetto, ecc..) si risolvano in un buco nell'acqua. Delle tecniche

di ascolto si ricordano l'**ascolto passivo**, l'**ascolto attivo**, l'**outreach**, l'**animazione territoriale**, la **ricerca azione – partecipata**, le **camminate di quartiere** e i **punti**.

Con l'ascolto attivo si fa più “attenzione alla forma”, vi risiedono una pluralità di prospettive – dinamiche, si intende costruire la realtà che si presenta e non rispecchiarla, la tipologia di approccio non è di natura soggettiva né oggettiva, ma che esplora mondi possibili, si pongono al centro le emozioni (Sclavi, 2014). Il punto di partenza della tecnica è come arrivare ad una comprensione reciproca di persone che partono da premesse implicite molto distanti tra di loro. L'ascolto attivo implica il passaggio da un atteggiamento del tipo “giusto – sbagliato”, “io ho ragione – tu hai torto”, “amico – nemico”, a un altro che assume che l'interlocutore è intelligente e che dunque bisogna mettersi nelle condizioni di capire com'è che comportamenti che ci sembrano irragionevoli (per esempio le proteste del cittadino agli occhi dell'ingegnere), per lui sono totalmente ragionevoli e razionali.

Anche di fronte a ragioni apparentemente incompatibili, l'atteggiamento da assumere è di muovere dalla premessa che siano tutte buone. Di qui si deve partire per realizzare un ascolto attivo. La seconda regola dice: quello che vedi dipende dal tuo punto di vista. Per riuscire a vedere il tuo punto di vista, devi cambiare il tuo punto di vista. Soltanto rendendosi conto della propria cornice implicita è possibile mettersi in grado di ascoltare l'interlocutore (un cittadino arrabbiato ad esempio). È necessario imparare a osservarsi. Ma come si può mettere in discussione la propria cornice? Ecco la terza regola: Le emozioni sono strumenti conoscitivi fondamentali se sai comprendere il loro linguaggio. Non ti informano su cosa vedi, ma su come guardi. L'atteggiamento giusto da assumere quando si pratica l'ascolto attivo è diametralmente opposto a ciò che caratterizza quello che tradizionalmente viene considerato un buon osservatore: impassibile, neutrale, sicuro di sé, incurante delle proprie emozioni. Al contrario l'irritazione, i malintesi, l'imbarazzo, la diffidenza, la rabbia, la vergogna sono spie che ci aiutano a capire che c'è qualcosa che non va nella comunicazione con l'altro. Attraverso le nostre emozioni impariamo qualcosa di nuovo che ci spiazza dalle nostre certezze e ci consente di dialogare con l'altro. È la rinuncia all'arroganza dell'uomo-che-sa e l'accettazione della vulnerabilità, ma anche l'allegria della persona-che-impara, che cambia con gli altri invece che contro gli altri. L'ascolto è sicuramente un'arte difficile, ma se vogliamo avviare processi inclusivi non possiamo fare a meno di tentare.

L'outreach è una tecnica adottata nei processi di progettazione partecipata di tipo anglosassone, definita come “andare a consultare le persone piuttosto che aspettare che

esse vengano da noi". Pratica definita di andare a cercare. A differenza della prassi amministrativa non è più il cittadino che si muove verso lo sportello ma lo sportello che si muove verso il cittadino.

Le amministrazioni non possono conoscere veramente quali sono i problemi e chi sono i loro possibili interlocutori finché non riescono a scovarli sul territorio. Gli strumenti e le modalità dell'outreach sono molto varie. Per esempio (ma se ne possono immaginare o inventare altre):

- distribuzione di materiale informativo nelle case oppure direttamente alle persone in situazioni di aggregazione (mercati, assemblee, ecc.);
- articoli su giornali locali, spot informativi su radio e tv;
- interventi informativi e di scambio mirati nell'ambito di riunioni di specifici gruppi (ad esempio, una bocciofila, un centro sportivo);
- strutture mobili (caravan, camper, container) possono essere utilizzate come uffici mobili per restituire anche a livello simbolico la presenza sul campo e garantire la possibilità di una consultazione iniziale;
- svolgimento di camminate di quartiere (descritto nel prosieguo);
- attivazione di punti di riferimento in loco (vedi oltre).

Il concetto della metodologia è di **andare fuori a cercare** per entrare in confidenza coi soggetti intervistati, entrare nella loro dimensione temporale, non sentirsi percepiti come estranei.

L'animazione territoriale, invece, è simile alla tecnica precedente, usata nei progetti di sviluppo locale concertati (es. i patti territoriali). Con questa tecnica si fa riferimento a tutto ciò che dà impulso al grado di sensibilizzazione e di partecipazione degli attori locali riguardo a problemi comuni e strategie concernenti l'area di appartenenza.

Secondo una logica bottom up, si tratta di una tecnica volta ad approdare ad un buon grado di lettura e analisi del contesto locale. L'attività di animazione include una analisi più tipicamente conoscitiva (indagine territoriale), altrimenti detta di ricerca-azione, destinata ad acquisire in modo sistematico informazioni quantitative e qualitative riguardanti gli elementi di forza del territorio e degli elementi di debolezza dello stesso. Secondo questo punto di vista, lo sviluppo socioeconomico passa attraverso un approccio progettato e gestito in prima persona da attori pubblici e privati di un dato contesto (enti locali, rappresentanze degli interessi, terzo settore, ecc.) lungo quattro fasi fondamentali:

1. la dinamizzazione e la sensibilizzazione dell'area territoriale;

2. l'acquisizione e la socializzazione di informazioni ed esperienze;
3. l'incremento della cooperazione tra gli attori;
4. l'elaborazione condivisa di progetti di sviluppo territoriale.

La principale resistenza che si riscontra con questa metodologia è la diffidenza, dimostrata dagli attori verso la pratica dell'animazione territoriale e questa resistenza consiste nella resistenza ad agire secondo nuove logiche improntate alla condivisione, integrazione dei possibili interventi in un'ottica di area vasta.

La Ricerca-Azione Partecipata, poi, è un tipo di studio, che – sebbene abbia uno scopo conoscitivo - promuove un attivo coinvolgimento da parte di tutti i soggetti o gli attori sociali significativi del territorio o del contesto, depositari del sapere locale, per applicare poi collettivamente una attività sulla realtà che si cerca di conoscere.

La Ricerca-Azione è una indagine che si muove dal di dentro della realtà di cui si tenta una prima indagine, sempre volta ad un successivo agire pratico sulla stessa, in maniera da modificarne o almeno favorirne il cambiamento in senso evolutivo e di crescita. Il coinvolgimento e la partecipazione nella Ricerca-Azione da parte degli *stakeholder* della comunità, che sono riconosciuti non solo come portatori di interessi ma anche di risorse umane e strumentali, porta alla successiva attivazione di un Forum Locale che è in grado di alimentare tutte le fasi della Ricerca-Azione, rivolta anche alla costituzione di un Gruppo Territoriale Locale peculiare e derivante da una azione fortemente partecipativa.

Ogni fase della Ricerca-Azione⁴⁰ viene discussa in modo tale da dividerne lo scopo, da adattarne continuamente il processo, da valorizzarne le risorse, con il continuo coinvolgimento sistematico degli attori sociali. Infatti, nella pratica della Ricerca-Azione spesso gli attori aumentano di numero durante il processo della ricerca, in quanto si apre l'ospitalità ad altri interlocutori del territorio e della comunità. Attraverso il confronto assiduo tra singoli e rappresentanti in uno scambio reciproco e continuo di esperienze si determina un cambio graduale nelle rispettive percezioni cognitive, accompagnato dallo sviluppo delle conoscenze individuali e collettive.

La diffusione dei risultati della ricerca a tutta la comunità di riferimento avviene tramite gli *stakeholder*, ed essi stessi, da *cittadini di prossimità* diventano punti centrali e riconosciuti della comunità sulle tematiche indagate, ciascuno acquisendo e apprendendo una metodologia di indagine collettiva da applicare anche in altri momenti o per altre questioni.

40 Messa a punto dello strumento di indagine, campionamento, pretest, somministrazione, elaborazione dei dati, analisi e interpretazione, redazione del report finale, restituzione pubblica

Durante l'esercizio delle camminate di quartiere, i progettisti, gli urbanisti e gli altri specialisti di solito lavorano in prevalenza sulle carte e sui dati. In tal modo riescono a vedere molti aspetti che gli abitanti non sono in grado di conoscere. Ci sono però molti altri aspetti che gli abitanti conoscono e che gli specialisti non possono cogliere. La camminata di quartiere è un metodo che aiuta a superare questa impasse. Si tratta di una o più passeggiate per il quartiere, in cui piccoli gruppi di residenti⁴¹ guidano i professionisti o i funzionari in un giro per l'area interessata. Mentre il gruppo cammina si alternano osservazioni, domande, apprezzamenti, desideri, in modo libero e rilassato, e si raccolgono impressioni, stralci di storia del quartiere, problemi, esperienze, ricordi. La passeggiata rappresenta anche l'occasione per rivolgere la parola ai passanti, incuriosendoli e invitandoli a esprimere informazioni o pareri ed eventualmente a unirsi alla camminata.

La camminata di solito termina in un luogo di riunione, nel quale viene offerto un piccolo rinfresco. È opportunità per avanzare la conversazione, per scambiarsi le impressioni e fissare alcuni punti.

I Punti, sono sportelli per il pubblico collocati all'interno di aree urbane oggetto di interventi di trasformazione, con particolare riferimento ai progetti complessi che mirano ad una riqualificazione sia fisica che sociale. Il nome Punto rinvia sia all'idea di luogo fisico ben identificato, sia alla funzione di fare il punto insieme agli abitanti.

Spesso gestito da un soggetto terzo incaricato dall'ente pubblico promotore della riqualificazione, il Punto affianca per tutta la sua durata l'attuazione dell'intervento e esercita un ruolo di interfaccia fra gli abitanti, le imprese esecutrici e il committente delle opere principalmente diretto a:

- ascoltare vissuto, bisogni e aspettative in merito all'intervento di riqualificazione;
- contenere i disagi creati dai lavori attraverso un'attività capillare di informazione preventiva;
- raccogliere le segnalazioni presentate dagli abitanti e costruire insieme a loro e ai referenti istituzionali le risposte più efficaci per migliorare la convivenza con il cantiere;
- valorizzare le valenze positive dell'intervento, concorrendo alla costruzione di un'atmosfera positiva intorno ai lavori;
- fare in modo che gli abitanti, piuttosto che subire l'intervento, possano partecipare alla sua realizzazione arrivando anche, se necessario, a concordare modifiche all'organizzazione dei lavori o al progetto (si parla in questi casi di una direzione sociale dei lavori).

41 Da 10 a 30

L'attivazione di un Punto⁴², diventa indispensabile nel caso di riqualificazione di complessi residenziali pubblici con alloggi abitati. In questi casi inoltre i Punti possono svolgere un ruolo decisivo nell'attuazione dei Piani di accompagnamento sociale, accompagnando le famiglie coinvolte in tutte le tematiche legate al cambio dell'alloggio.

Una volta che, dopo un inevitabile periodo iniziale di diffidenza, i cittadini comprendono il ruolo di servizio del Punto, questo diventa un riferimento affidabile e il livello di conflittualità diminuisce, facilitando la risoluzione dei problemi che comunque un intervento di riqualificazione comporta e che per quanto ridotti non possono essere eliminati.

Sostegno indispensabile per un'efficace attività dei Punti è un sistema di azioni e strumenti di comunicazione che a solo titolo indicativo può comprendere: newsletter e pieghevoli, locandine di scala, pannelli illustrativi e visualizzazioni dell'intervento, siti internet, numeri verdi, animazione ed eventi intorno alle fasi significative dei lavori.

Il focus group, diversamente, è un piccolo gruppo di persone (generalmente da 4 a 12) che discute su uno specifico tema. Si ricorre a questa tecnica quando si ha la necessità di indagare in profondità su uno specifico argomento, utilizzando l'interazione che si realizza tra i componenti del gruppo. I partecipanti devono essere scelti con attenzione in modo da poter contribuire, da diversi punti di vista, alla individuazione della questione. E dovrebbero essere messi il più possibile in condizione di parità: è quindi raccomandabile una certa omogeneità tra i partecipanti per evitare squilibri troppo forti nella comunicazione.

Il *focus group* è generalmente assistito da un moderatore che gestisce la discussione e stimola l'interazione tra i partecipanti.

La discussione è impostata in modo del tutto informale: sono ammesse domande reciproche, dichiarazioni di disaccordo - ma vanno evitati giudizi negativi, interruzioni.

Tutte le informazioni emerse nel corso dell'incontro devono poi essere elaborate e interpretate. Il documento finale può consistere in una sintesi o nella trascrizione integrale della discussione.

La tecnica del *focus group* può essere usata, all'interno di processi decisionali più complessi, per diversi scopi. Per esempio:

- per definire gli obiettivi operativi;
- per identificare e definire un problema che potrebbe avere diverse sfaccettature;
- per impostare un vero e proprio lavoro di progettazione di una politica o di un intervento;

42 auspicabile in qualunque intervento di grandi dimensioni che per periodi lunghi comporti un forte impatto sulla vita quotidiana dei cittadini (pensiamo per esempio alla realizzazione di grandi opere infrastrutturali come metrotranvie o metropolitane, passanti ferroviari o stradali)

- per studiare quali reazioni susciterà un intervento presso certe categorie di persone.

Il *brainstorming*, infine, è un metodo che ha lo scopo di sviluppare *soluzioni creative* ai problemi. È stato inventato negli Stati Uniti nella prima metà del secolo scorso da Alex Osborn.

L'obiettivo del *brainstorming* è la elaborazione di possibili soluzioni per un problema specifico. Alla base vi è l'idea del *gioco* quale dimensione *leggera* che permette di liberare la creatività dei singoli e del gruppo, e che normalmente è impedita da una serie di inibizioni. Il gruppo ideale dei partecipanti non dovrebbe essere superiore ad una quindicina di persone, riunite comodamente attorno ad un tavolo. Una volta messo a fuoco il problema e fissato un tempo limite per l'incontro, ciascuno esprimerà come soluzione al problema la prima idea che gli viene in mente, in rapida sequenza e per associazione di idee. Il *brainstorming* premia soluzioni il più possibile assurde, nella convinzione che più le proposte sono ridicole e più saranno interessanti e utili per individuare alla fine la soluzione migliore. Infatti esse saranno sottoposte ad un processo sempre più affinato di rielaborazione, di approfondimento, di revisione, da parte del gruppo, rifacendosi via via alle idee proposte da altri partecipanti, in modo da trasformare il carattere irrealizzabile e fantasioso delle idee iniziali in proposte sempre più pratiche e fattibili.

La regola fondamentale del *brainstorming* è che i partecipanti *non devono assolutamente esprimere giudizi* sulle idee proposte dagli altri. L'obiettivo è infatti quello di produrre nuove idee, mentre il giudizio introduce un elemento di freno e induce atteggiamenti difensivi.

Il *brainstorming* è condotto da un facilitatore, il quale deve fare attenzione a:

- proporre il problema iniziale in modo chiaro e semplice;
- invitare i partecipanti a sospendere il giudizio;
- favorire le idee estreme e spiazzanti e ad accogliere qualsiasi idea espressa;
- scrivere, su una lavagna o per esempio su foglietti adesivi, tutte le idee espresse, in modo che siano visibili a tutti e possano essere utilizzate per successive elaborazioni;
- incoraggiare i partecipanti a elaborare variazioni sulle idee espresse da altri.

Conviene organizzare un *brainstorming*, quando abbiamo di fronte un problema relativamente semplice o ben definito e quando abbiamo bisogno di trovare soluzioni non scontate. Le questioni da esplorare possono essere, per esempio: "Che cosa possiamo fare per la manutenzione del giardino pubblico?", "Come si può gestire il problema della conflittualità tra auto e pedoni?", "Come possiamo rendere attraente per i cittadini l'idea della raccolta differenziata?".

→ Tecniche per la interazione costruttiva

I metodi che vengono mostrati in questo sotto capitolo, si basano su una scommessa comune. Essi partono dall'assunto che quello che conta è la *cornice* entro cui i partecipanti sono chiamati a operare. Detto in altri termini si tratta del modo con cui vengono presentati i problemi, i tempi entro cui l'interazione deve svolgersi, la disposizione spaziale dei partecipanti, l'assistenza dei facilitatori, la suddivisione del lavoro in piccoli gruppi e in fasi, la comunicazione tra i partecipanti. Le prescrizioni dei diversi metodi su questi punti sono molto dettagliate e si basano su un'ipotesi molto forte: la qualità dell'interazione dipende in larga misura dalla struttura del contesto (del *setting*, della cornice) entro cui si svolge. La cornice non compromette il contenuto delle scelte. Ma è sostanziale per permettere che i partecipanti possano arrivare a elaborare delle conclusioni identificandosi in esse e ricavandone la convinzione di aver fatto un buon lavoro. E l'esperienza dimostra che questa ipotesi funziona benissimo. I risultati di questi approcci sono quasi sempre degni di nota, per chi è abituato alle normali riunioni o alle normali assemblee.

→ Tecniche per la risoluzione dei conflitti

Vi sono diversi metodi per trattare i conflitti e aiutare le parti in causa a superarli. Uno ad esempio è quello della **trasformazione dei conflitti: negoziazione e discussione**.

I conflitti insorgono sotto forma di una contrapposizione frontale. Una parte sostiene una certa *posizione*. L'altra sostiene la *posizione* opposta. All'origine, il conflitto nasce come un gioco a somma zero: o vince l'uno o vince l'altro. I conflitti si possono risolvere soltanto se vengono modificati, ossia se cambia l'oggetto del contendere in modo che il gioco diventi a somma positiva, ossia tutti i partecipanti riescano a ottenere qualche vantaggio e a riconoscersi nel risultato raggiunto.

Vi sono due possibili per modificare un conflitto in un gioco a somma positiva: la *negozi*azione e la *discussione*. Con la negoziazione, le parti cercano di raggiungere *un accordo* conformando le loro richieste a quelle della propria controparte e scambiandosi qualcosa. Con la seconda strada le parti cercano di raggiungere *un punto di vista comune*, illustrando le loro posizioni mediante argomenti e modificandole in seguito agli argomenti che vengono presentati dagli altri. La trasformazione dei conflitti non porta necessariamente alla loro soluzione. Non è detto che le parti spuntino un accordo o un punto di vista comune.

Il processo di trasformazione può naufragare (in tutto o in Parte), può condurre a risultati parziali o instabili (un accordo che dopo un po' di tempo viene rimesso in discussione).

Non si può attendere di risolvere tutti i conflitti, ci mancherebbe altro. Ma il processo di trasformazione è comunque utile: permette alle parti di ascoltarsi, di riesaminare le proprie posizioni e di arricchirle, di migliorare le loro relazioni, di scoprire nuove vie di uscita, o semplicemente di concordare una pausa.

L'impossibilità di ricorrere al voto

Nella vita politico-amministrativa si *negozia* e si *discute* in continuazione, tra partiti, tra gruppi, tra interessi. In tal caso, invece, sussistono due altre possibilità di cessare il conflitto. La prima comporta il passare ai voti. Se con il negoziato o con la discussione non si riesce a colmare la distanza tra le posizioni dei partecipanti, è possibile tranciare di netto la questione con un *voto di maggioranza*⁴³. In questo caso ci saranno vincitori e vinti, ma il punto di vista della maggioranza verrà assunto dagli sconfitti, perché lo considerano come un procedimento legittimo.

Nelle arene costruite ad hoc nei processi inclusivi la possibilità di ricorrere al voto non è prevista. Nei tavoli di concertazione dei patti territoriali, nei forum di Agenda 21, nei *workshop*, nei *focus group*, nei tavoli sociali, ecc. di solito non si vota. Anzi, i partecipanti tendono istintivamente a diffidare di chi proponga di troncare la discussione attraverso la conta dei voti. L'impossibilità di votare è un evidente svantaggio: può dare spazio ai veti di piccole minoranze e condurre alla paralisi. Se questo succede la parola passerà agli organi (consigli comunali, provinciali, ecc., il sindaco, ecc.) a cui la legge conferisce il potere di decidere.

Ma l'impossibilità di votare dà anche alcuni vantaggi. In primis, stimola i partecipanti a procedere fintantoché non venga raggiunta una soluzione condivisa. Essi capiscono che non esistono scorciatoie e sono quindi costretti a impegnarsi per costruire insieme qualche punto di accordo. È più facile seguire la via del negoziato o della discussione, finché le altre strade sono sbarrate. Inoltre la costruzione di un'arena inclusiva in cui non si dispone di ricorrere alla votazione, presenta un enorme vantaggio in confronto alla formazione di un'assemblea in cui si decide a maggioranza. Nella prima è sostanziale la presenza di tutti i punti di vista rilevanti, ma non la loro rappresentanza quantitativa: non importa quanti sono i rappresentanti dei commercianti, dei residenti o degli ambientalisti, importa solo che siano presenti e che abbiano il pieno diritto di esprimersi. Questo comporta una drastica semplificazione nella composizione dell'arena, rispetto alle situazioni in cui si decide con il voto. Nelle assemblee di quest'ultimo tipo, infatti, è fondamentale la rappresentatività delle

⁴³ per esempio in un consiglio comunale o in un consiglio di amministrazione

diverse opzioni e che siano rappresentate con qualche criterio di proporzionalità. Ma questo comporta che le posizioni debbano preconstituirsi rispetto alla formazione della assemblea, il che finisce per intralciare il processo di discussione dal momento che le preferenze dei partecipanti tendono ad essere congelate in schieramenti predefiniti. La stessa esistenza della votazione, come metodo decisionale di un'assemblea, ha perciò l'effetto di affievolire il momento della discussione, come del resto fanno benissimo i parlamentari o i consiglieri regionali o comunali: il dibattito che si svolge nelle assemblee elettive è spesso fittizio perché gli esponenti della maggioranza o dell'opposizione tendono ad agire per partito preso.

L'inopportunità di ricorrere al giudice

L'altra strada *classica* per risolvere i conflitti⁴⁴ è quella di ricorrere al giudice. Anche in questo caso troviamo vincitori e vinti: il giudice risolve la controversia stabilendo chi ha ragione e chi ha torto. Questa strada, molto frequente nella vita politico-amministrativa, si articola con i ricorsi al Tar e al Consiglio di stato. È tuttavia una strada lunga, faticosa e spesso poco produttiva.

Molto spesso infatti i ricorsi vengono promossi da soggetti che sono stati esclusi dal processo decisionale o che temono di esserne esclusi. Tali ricorsi hanno lo scopo di segnalare l'esistenza di interessi ingiustamente trascurati o di costringere l'amministrazione a tenerne conto. E infatti i motivi legali dei ricorsi sono spesso formalistici e speciosi e non evidenziano quasi mai le vere ragioni o le vere preferenze dei ricorrenti. In tal modo anche i rimedi offerti dal giudice sono spesso impropri rispetto al reale oggetto del contendere: determinano la sospensione cautelare di un provvedimento o il suo annullamento, ma non sono in grado di dare una spiegazione pertinente alle effettive ragioni del conflitto.

Ed a loro volta hanno effetti del tutto sproporzionati rispetto ai termini della contesa. Costringono le amministrazioni a faticosi processi di aggiustamento per correre ai ripari, talvolta finiscono semplicemente per chiudere ogni via d'uscita.

L'intervento della giustizia amministrativa rappresenta un sostituto del tutto improprio all'incapacità dell'amministrazione di prendere in considerazione certi interessi e di intavolare un contraddittorio con essi. Questa forma di supplenza dell'autorità giudiziaria in un ambito

⁴⁴ Senza trasformarli

– la gestione e la risoluzione dei conflitti – che dovrebbe essere proprio dell'amministrazione, ha conseguenze paralizzanti per quest'ultima.

Non la induce a una maggiore apertura o una più accurata ricerca del consenso, ma la spinge piuttosto alla ricerca della perfezione giuridica, nella speranza (spesso vana) di confezionare provvedimenti che siano legalmente inattaccabili.

Il ricorso al giudice dovrebbe essere quindi considerato come una possibilità estrema, ultima ratio, da intentare quando gli altri strumenti di trasformazione dei conflitti siano risultati del tutto inefficaci. Negli Stati Uniti, dove l'intervento dei giudici è molto più frequente e penetrante che da noi, per esempio nei conflitti ambientali, nelle richieste di risarcimento dei danni, si è sviluppata negli ultimi 30 anni la ricerca di strumenti alternativi che passano sotto il nome di *Alternative Dispute Resolution*, ossia risoluzione delle dispute alternativa (rispetto al ricorso al giudice). Questi strumenti si fondano sul confronto diretto tra le parti, spesso con l'assistenza di un mediatore.

L'idea di fondo è che sia più opportuno che le parti trovino da sole una soluzione, piuttosto che ricorrere alla decisione legale di un'autorità terza. E infatti l'attività del giudice è stabilire chi ha torto e chi ha ragione in base alla legge, mentre nei conflitti, come abbiamo già visto, sarebbe utile partire dalla premessa opposta secondo cui tutti hanno (le loro buone) ragione(i).

Portare le parti attorno a un tavolo

Il primo passo a questo proposito consta nel convincere le parti in conflitto a confrontarsi senza intermediari tra di loro. Non è un passo facile. Sovente gli attori non desiderano dialogare tra di loro perché hanno ogni sorta di sospetti e di prevenzioni. Ed hanno d'altro canto ottime ragioni per dubitare degli altri. Prima di aprire il tavolo negoziale, è richiesto di comprendere la natura del conflitto e determinare le persone capaci di sostenere il confronto. In tal modo possiamo servirci delle tecniche di indagine-ascolto. Alcuni autori suggeriscono di intervistare i principali soggetti interessati al conflitto e poi di sottoporgli un breve resoconto scritto che descrive i termini della contesa, chiedendo loro di esprimersi sul testo o eventualmente di proporre correzioni. È significativo che si possa partire da una visione condivisa su *come stanno le cose*. Nel corso dell'indagine-ascolto si può scoprire che i termini della contesa sono più sfumati e complicati rispetto a come si erano presentati all'inizio; che ci sono altri attori interessati alla questione che hanno posizioni diverse da quelle dei due contendenti principali. In generale sarebbe utile invitare al tavolo anche loro. Più l'arena è variegata e più è probabile che si trovi una strada per l'accordo. La complessità può contrastare la polarizzazione.

Un'indagine di questo tipo potrebbe avere successo se viene effettuata da un mediatore *super partes*: in grado di comprendere le buone ragioni di tutti e di aiutare le parti a *vedere* i vantaggi che potrebbero scaturire da un confronto e da un accordo.

La negoziazione distributiva (o posizionale)

Immaginiamo che un gruppo ben identificato di persone, in conflitto l'una con l'altra, siano state persuase a incontrarsi e confrontarsi. Quali meccanismi possono essere utilizzati per trasformare il conflitto e giungere ad una intesa?

Quando parliamo di negoziazione, in genere si pensa ad una situazione molto semplice dove le parti presentano le loro *posizioni*, cioè, dichiarano ciò che vogliono, li difendono, e gradualmente, nel corso dello scontro, ciascuno di loro rinuncia a qualcosa fino ad arrivare ad un *compromesso*.

Questo costituisce un punto intermedio fra le posizioni delle parti: può avvicinarsi alle richieste iniziali dell'una o dell'altra parte, a seconda della forza contrattuale e della capacità di negoziazione di ciascuna.

Una negoziazione di tale natura è necessariamente dura e competitiva, perché ciò che guadagna una parte perde l'altra: chi fa troppe concessioni, finisce con il perdere più di chi ne fa meno. Le parti sono indotte a comportarsi con cautela, a bluffare, a tirare la corda il più a lungo possibile, a fuorviare l'altra parte riguardo ai loro limiti.

Il gioco, inizialmente a somma zero, si trasforma in un gioco a somma positiva: tutti ottengono qualcosa dall'accordo. Ma si tratta di un gioco a somma fissa: i vantaggi dell'uno sono perdite per l'altro. *È come se ci si dovesse dividere una torta*. Il tira-e-molla è ineludibile. Questo tipo di negoziazione prende il nome di *negoziazione distributiva*, dal momento che le parti si devono distribuire una posta in gioco fissa, o di *negoziazione posizionale*, dal momento che le parti cominciano dalle loro posizioni iniziali che non hanno mai messo in dubbio: semplicemente le attenuano gradualmente grazie a concessioni reciproche. L'accordo finale è un compromesso che per sua natura può essere considerato un successo o un fallimento a seconda della prospettiva: è un po' come la bottiglia mezza piena o mezza vuota.

La negoziazione distributiva o posizionale è inevitabile quando la posta in gioco è molto semplice ed è costituita da un unico oggetto di contesa. Per esempio il prezzo, nella trattativa tra venditore o compratore o un aumento salariale nella trattativa tra sindacati e datori di lavoro. In questi casi non c'è altro da fare che tirare da una parte o dall'altra. Ma spesso

ci troviamo in situazioni più complesse, in cui non c'è un unico oggetto del contendere, ma ce ne sono diversi. In questi casi le parti possono giocare un gioco completamente diverso.

La negoziazione integrativa (o creativa)

L'idea di questo secondo tipo di negoziazione (integrativa o creativa) è stata sviluppata nel corso degli anni '70 dall'Harvard Negotiation Project dell'Università di Harvard ed è stata poi sintetizzata nel 1981 da Roger Fisher e William Ury, nel manuale *Getting to Yes. Negotiating agreement without giving in*, più volte ripubblicato in tutto il mondo.

Concentrarsi sugli interessi e non sulle posizioni

L'idea iniziale è che le parti dovrebbero rinunciare a un confronto basato sulle posizioni, cioè evitare di lavorare esclusivamente su ciò che ciascuna di esse afferma di volere: questo conduce, come abbiamo visto, al muro contro muro e, nel caso migliore, a un compromesso. Al contrario piuttosto devono lavorare sugli interessi che si nascondono dietro le posizioni.

La posizione è la soluzione che una parte desidera raggiungere per un dato problema, ma evidentemente ci possono essere altre soluzioni (egualmente soddisfacenti) per lo stesso problema. Occorre pertanto spostare il confronto dalle soluzioni dichiarate (le posizioni) ai problemi (gli interessi) sottostanti. Se il confronto viene condotto sui reali interessi delle parti è possibile che si trovino soluzioni che soddisfano in qualche modo gli interessi di tutti.

Come si fa a passare dal confronto sulle posizioni al confronto sui problemi? Semplicemente chiedendo: “Perché?": “Perché sostieni questa posizione?”. “Quali sono i tuoi interessi?”, “Qual è il problema che vorresti risolvere dichiarando quella posizione?”. In altre parole, le parti devono essere spinte a fornire argomenti a sostegno delle loro posizioni.

A questo punto è possibile compiere una scoperta decisiva: se le posizioni sono *contrapposte*, non è detto che lo siano anche gli interessi delle parti. Anzi spesso è possibile constatare che gli interessi sono semplicemente *diversi* e che le differenze possono essere sfruttate per trovare una soluzione reciprocamente soddisfacente.

Fisher e Ury raccontano la seguente storiella:

Una mamma sente che le due sorelline stanno litigando. “Che cosa succede?” chiede. “Voglio l'arancia”, dice la prima sorellina. “La voglio anch'io” dice la seconda. La mamma chiede a ciascuna di loro: “Perché volete l'arancia?”. La prima risponde: “Per mangiarla”.

La seconda risponde: “Mi serve la buccia per fare una torta”. Allora la mamma prende l’arancia, la sbuccia, dà la polpa alla prima sorellina e la buccia alla seconda. Se la mamma avesse seguito i precetti della negoziazione posizionale avrebbe diviso in due parti l’arancia e avrebbe commesso un errore. Chiedendo perché, è riuscita a capire che gli interessi delle due sorelline erano semplicemente diverse e perfettamente compatibili.

Alle fine entrambe hanno ottenuto esattamente quello che volevano: non c’è stato alcun compromesso.

Chiaramente nel mondo reale è difficile per le posizioni contrapposte abbinare interessi perfettamente compatibili. Ma è raro che gli interessi siano totalmente e irrimediabilmente contrapposti. È sempre (o quasi sempre) possibile trovare soluzioni che soddisfino pienamente (o quasi) gli interessi di ciascuno.

Inventare soluzioni reciprocamente vantaggiose

Per realizzare questa possibilità, gli interessati devono dedicarsi a un impegno creativo. Nella negoziazione distributiva si parte dalle posizioni e si tenta di ridurre la distanza.

Nella negoziazione integrativa bisogna invece provare ad ampliare la gamma di opzioni possibili, produrre un numero elevato di soluzioni.

La discussione delle opzioni emerse consentirà di sviluppare lo spazio entro il quale negoziare, trovando possibilità che possono dare vantaggi reciproci (*mutual gain*).

Il risultato finale non è un compromesso. Non ci si limita a dividersi una torta, ma si cerca di espanderla. Non si trova una via di mezzo (che rischia di scontentare tutti), ma una soluzione nuova e più ricca che risponde in modo pieno (o quasi) agli interessi di ciascuna parte. È proprio per questa via che i conflitti possono essere utili e produttivi: sono la leva per identificare soluzioni complesse e innovative che nessuno avrebbe altrimenti potuto vedere.

Varie tecniche si basano sulla costruzione di scenari. Esse si propongono di sostenere riflessioni strutturate sulle possibili evoluzioni future di un contesto da parte dei principali attori che lo compongono. La costruzione di scenari, crea un dialogo che ha per oggetto il futuro, in cui gli interessi particolari e i contrasti immediati perdono almeno un po' del loro rilievo. Attraverso il confronto tra i tecnici e i cittadini-utenti, parte un processo di apprendimento reciproco, che concorre ad arricchire l'immaginario collettivo e a generare nuove soluzioni e ipotesi alternative. Secondo le linee guida italiane per la costruzione dei PUMS occorre tenere nella giusta considerazione la percezione degli utenti, intesa come grado di soddisfacimento dei bisogni di mobilità e di qualità della vita che un dato scenario consente di ottenere. Ma ritorniamo alle tecniche di costruzione degli scenari.

Appartengono a questo tipo l'EASW, l'Action Planning e la Search Conference. Anche i Piani strategici delle città si fondano su presupposti analoghi. Queste tecniche, o altre analoghe, sono già oggi usate in Italia per avviare i progetti di riqualificazione urbana in un quartiere o in una comunità o per strutturare i processi di Agenda 21.

Potrebbero essere usate nell'elaborazione dei programmi concertati di sviluppo locale, come i patti territoriali o i progetti integrati territoriali o in qualsiasi altro progetto di intervento che coinvolga una pluralità di soggetti disparati.

➤ **EASW (European Awareness Scenario Workshop)**

Il metodo è nato in Danimarca, stato ufficialmente adottato nel corso del 1994 dalla Direzione Ambiente della Commissione Europea, nel perimetro delle politiche volte a dare impulso all'innovazione sostenibile in Europa. E si propone di sostenere e accompagnare uno sviluppo tecnologico in grado di rispondere effettivamente ai reali bisogni sociali di una collettività.

Al momento, gli impegni più importanti sono riconducibili al campo delle politiche ambientali, in particolare nelle aree urbane, ma anche, in alcuni casi, in altri contesti territoriali che intendano affrontare un cambiamento nel proprio modello di sviluppo.

In cosa consiste? Si segnala un workshop che dura circa due giorni, interessa circa trenta partecipanti distribuiti tra quattro categorie fondamentali di attori: politici/amministratori, operatori economici, tecnici/esperti, utenti/cittadini. Il workshop, accompagnato da uno specifico team di facilitazione, prevede due fasi fondamentali:

- l'elaborazione di visioni future;
- l'elaborazione delle idee.

Nella prima fase, a ciascuna delle quattro categorie di attori è chiesto di sviluppare due ipotetici scenari futuri, orientati rispettivamente ad una visione catastrofica e ad una visione idilliaca in grado di individuare gli obiettivi più ambiziosi (obiettivo è creare visioni comuni). Una fase plenaria di discussione consente di confrontare gli scenari avanzati dalle diverse categorie e di individuare i quattro temi più significativi su cui concentrare l'attenzione nel corso della seconda fase. L'obiettivo è costruire le azioni da sviluppare per realizzare gli scenari auspicati. A questo punto si individuano quattro nuovi gruppi a composizione mista tra le diverse categorie di attori, ciascuno dei quali si occupa di un tema specifico. Ripetendo sessioni successive di brainstorming a tecniche di negoziazione ciascun gruppo giunge a formulare un numero rilevante di idee e di possibili modalità di realizzazione, tra cui ne seleziona un massimo di cinque da presentare nella sessione plenaria di chiusura del workshop. Durante tale sessione, dopo la presentazione di ciascuna idea, una votazione finale di tutti i partecipanti individua le cinque idee più rilevanti, da realizzare attraverso piani di azione congiunti.

➤ **Action Planning**

È un metodo di progettazione partecipata di origine anglosassone, che serve a definire i bisogni, i problemi in un determinato contesto territoriale, con la collaborazione della *comunità locale*, e arrivare a esplicitare le linee di intervento con coloro che conoscono i disagi perché li affrontano quotidianamente.

La procedura del metodo si articola in diverse fasi, si parte normalmente da domande di largo respiro e la caratteristica essenziale è che tutte le opinioni, idee in merito, vengono espresse da ciascun partecipante utilizzando personalmente dei *post it* da attaccare su degli ampi cartelloni. Alcune regole generali vengono spiegate all'inizio degli incontri, ma si tratta di principi molto chiari e semplici. Si ricostruisce l'immagine che gli abitanti hanno del proprio contesto, evidenziando gli attuali aspetti positivi e negativi. Poi si invitano i partecipanti ad esporre delle previsioni sui cambiamenti che interesseranno il quartiere, sugli effetti attesi (sia favorevoli che svantaggiosi).

Il passaggio finale, l'obiettivo conclusivo della giornata, è quello di specificare alcuni principi, o linee guida che possano permettere di assicurare il raggiungimento degli effetti positivi e per prevenire quelli negativi. Di solito sono necessarie almeno 3 o 4 sessioni di lavoro, organizzato nel corso di uno o due mesi, per cominciare a definire un possibile piano d'azione. L'Action Planning, costituisce una valida alternativa alla discussione di tipo assembleare: promuove la partecipazione delle persone meno inclini o meno preparate al

dibattito pubblico, consentendo ad ogni partecipante di esprimere le proprie idee e i propri suggerimenti in maniera semplice, anonima, riflessiva e molto libera.

➤ **Search conference (SC)**

E' un metodo di progettazione partecipata elaborato dal teorico dei sistemi complessi Fred Emery. L'indagine ha come oggetto un *futuro realizzabile*. Si può analizzare semplicemente un futuro più gradevole di quello prevedibile in assenza di interventi correttivi, altrimenti di un futuro radicalmente diverso e inatteso.

Durante una SC, che dura da due a tre giorni, 35-40 partecipanti decidono qual è il futuro più desiderabile per il sistema di riferimento e ipotizzano le strategie creative per realizzarlo. La tabella che segue rappresenta le cinque fasi del processo, dove "X" sta ad indicare il problema specifico al quale si vuole trovare risposta. Ogni dubbio sul compito della conferenza deve essere analizzato e chiarito introducendo, se necessario, dei cambiamenti nel modo di procedere della conferenza stessa. La chiara definizione del compito è particolarmente importante in situazioni conflittuali che potrebbero far regredire la discussione in atteggiamenti difensivi-offensivi o di dipendenza dai leader.

La conferenza tipo deve essere gestita almeno da due facilitatori.

Fase 1	Tendenze generali (globali) Desiderabili/Probabili
Fase 2	Tendenze che influenzano X Desiderabili/Probabili
Fase 3	L'evoluzione storica di X
Fase 4	La visione futura di X Desiderabile/Probabile
Fase 5	Strategie
<i>X può essere un problema, un'organizzazione, una città, una comunità, un'istituzione</i>	

Fase 1: Tendenze generali. Il processo ha inizio con un elenco di osservazioni relative ai mutamenti in atto nel mondo circostante i partecipanti. Il metodo è quello del brainstorming. Il modo in cui si conduce questa indagine a 360 gradi dell'ambiente

globale di cui si è parte è fondamentale per stabilire il tono della intera conferenza. È un metodo tramite il quale i partecipanti sono consapevoli che le loro idee sono registrate senza alcuna discriminazione, che in quella sede status o affiliazione non contano, non fanno differenza. Tutte le osservazioni vengono riportate su fogli che vengono appesi ai muri della stanza, atto che ha la valenza simbolica di rappresentare il mondo comune dei partecipanti. Ognuno può vedere che le proprie percezioni fanno parte di quelle dell'intero gruppo. È un compito che si svolge in plenaria, per iniziare i lavori con un atteggiamento generale riflessivo e che non richiede molto sforzo.

Una volta che la visione del più ampio sistema è sotto gli occhi di tutti, i partecipanti sono pronti a valutarne le tendenze di fondo. A tal proposito si dividono di solito in quattro gruppi, all'interno dei quali designano un verbalizzatore e un relatore, e sulla scorta del lavoro svolto in precedenza collettivamente incominciano a distinguere tra tendenze desiderabili e probabili. Ogni gruppo costruisce in questo modo un proprio Possibile Scenario che in seguito espone in riunione plenaria, dove i temi comuni vengono rilevati e combinati in due scenari complessivi, quello relativo ai futuri probabili e quello relativo ai futuri desiderabili. I facilitatori qui devono fare attenzione che non si passi alla seconda fase senza aver riflettuto abbastanza sulla prima. Il giusto apprezzamento dei trend globali è cruciale per l'energia creativa che poi verrà posta nella elaborazione ed implementazione delle strategie.

Fase 2: Tendenze che influenzano X. Il procedimento è identico a quello della fase 1, solo che questa volta il brainstorming riguarda le tendenze in atto nel sistema più specifico enucleato da X. L'indagine si concentra su X, sulle tendenze desiderate e probabili che lo influenzano. L'operazione è simile a quella della fase uno ma molto più dettagliata.

Fase 3: L'evoluzione storica di X. Ora si passa ad analizzare l'evoluzione del sistema X, perché e come è venuto a crearsi, qual è la sua forma attuale e soprattutto quali i suoi punti di forza e quali di debolezza; l'obiettivo è quello di arrivare ad una nozione condivisa di quello che il sistema effettivamente è e conoscerne la sua vera storia. La fase è degna di nota perché mette i partecipanti a conoscenza di informazioni che in passato sono state negate; è utile segnare gli eventi cronologici che hanno influenzato il sistema tramite una rappresentazione tipo linea del tempo per averne una chiara visione.

Fase 4: La visione futura di X. E' la fase dove creatività e innovazione sono molto più necessarie, ora il futuro del sistema X può essere raffigurato usando le informazioni finora ottenute. La creatività è sollecitata spingendo le persone prima a pensare soluzioni

innovative e solo poi a valutarne la fattibilità. Questa attività viene svolta in piccoli gruppi che poi scambiano il loro lavoro con gli altri gruppi, in questo modo la selezione delle idee considerate migliori viene eseguita senza influenze. La fase si chiude con la discussione sui vari lavori ottenuti e con la produzione di uno scenario collettivo.

Fase 5: Strategie. A questo punto quattro piccoli gruppi riflettono riguardo alla formulazione di strategie che possano portare a compimento la visione di futuro desiderabile. Tutti i gruppi hanno a disposizione lo stesso documento che evidenzia gli aspetti principali dello scenario ottenuto, cosicché si lavori per lo stesso obiettivo; la presentazione delle strategie ottenute viene effettuata da altri piccoli gruppi⁴⁵.

Ora è possibile ragionare come realizzare le strategie emerse, dopo aver rimosso quelle considerate inadatte tramite una *selezione naturale*. È giunto il momento di aprire un nuovo dibattito fondato sulla fattibilità delle strategie implementative ricordandosi delle tendenze del contesto d'azione individuate durante le fasi iniziali.

L'ultimo passo considera un'interrogazione rivolta ad ogni singolo partecipante su come voglia impegnarsi nella vita di tutti i giorni per agevolare la riuscita del piano; con seguente redazione di un documento indicativo che sia di riferimento per tutto il gruppo.

• 3.4 - la cassetta degli attrezzi della partecipazione

L'autorità di pianificazione deve definire il livello in cui i cittadini e gli stakeholder parteciperanno al processo decisionale del pums. Negli ultimi decenni sono state sviluppate diversi livelli di coinvolgimento di partecipazione dei cittadini (come la Scala della partecipazione dei cittadini di Sherry R. Arnstein). Una classificazione ampiamente utilizzata classificazione è "informare, consultare, coinvolgere, collaborare, responsabilizzare" (IAP2, 2007⁴⁶):

Informare: I cittadini e le parti interessate ricevono informazioni tempestive sui risultati di tutte le fasi dello sviluppo del PUMS. Tuttavia, informare semplicemente il pubblico non costituisce partecipazione!

⁴⁵ in questa fase soluzioni o strategie sono molto più specifiche e dettagliate, a dimostrazione dell'evoluzione del processo di *search conference*

⁴⁶ International Association for Public Participation (2007) IAP2 Spectrum of Public Participation. Available from: <http://www.iap2.org>

Consultare: L'autorità di pianificazione informa i cittadini sul processo PUMS, ascolta e riconosce le preoccupazioni e fornisce un feedback su questo processo e su come i contributi del pubblico hanno influenzato la decisione. I suggerimenti ricevuti in un processo di consultazione non necessariamente si riflettono direttamente sul processo decisionale finale.

Coinvolgere: L'autorità di pianificazione, i cittadini e gli interessati collaborano in modo continuativo durante le fasi del PUMS. Le questioni e le preoccupazioni vengono affrontati e i partecipanti sono informati su come i loro contributi hanno influenzato in modo specifico la decisione.

Collaborare: collaborare con il pubblico in ogni aspetto della decisione, compreso lo sviluppo delle alternative e l'identificazione della soluzione preferita

Empowerment: di mettere la decisione finale nelle mani del pubblico (di imparare a camminare con le proprie gambe)

All'interno del sottocapitolo vengono fornite raccomandazioni, dispositivi per dare impulso al processo partecipativo con la formazione del PUMS.

La partecipazione deve coinvolgere i cittadini e gli stakeholder durante tutto il processo di pianificazione, dall'analisi dei problemi di mobilità fino al giudizio sulla bozza finale, in modo che le loro preziose opinioni e proposte possano essere integrate nel processo decisionale amministrativo e politico. Lo scopo della partecipazione può variare tra le fasi di pianificazione⁴⁷, così come i destinatari delle attività e le tecniche di coinvolgimento utilizzate.

La **Figura 2** illustra le opportunità di coinvolgimento dei cittadini e degli stakeholder nelle diverse fasi del processo PUMS.

⁴⁷ Ad esempio, raccolta di informazioni, discussione di punti di vista, prendere decisioni comuni

Figure 2: Opportunities to involve citizens and stakeholders in the SUMP development process
Source: Rupprecht Consult, 2016

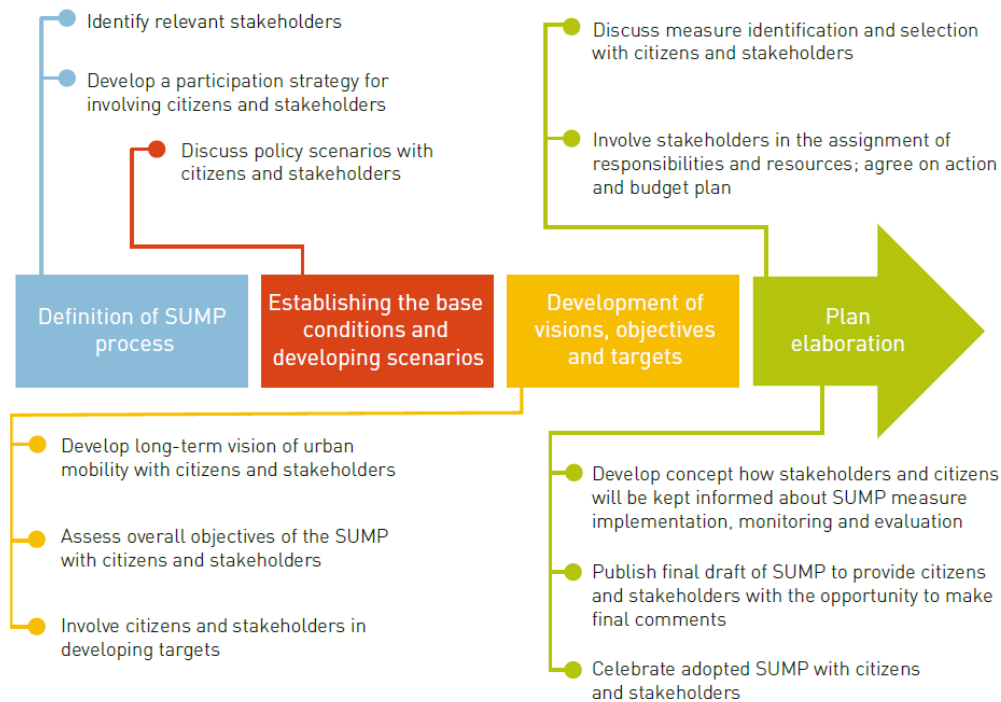


Fig.2: Opportunità di coinvolgimento dei cittadini e degli Stakeholder nel processo di sviluppo del PUMS

Le analisi sulla partecipazione condotte in CH4LLENGE⁴⁸ mostrano che ci sono diversi modi e livelli di coinvolgimento dei cittadini e degli stakeholder da parte delle autorità di pianificazione nello sviluppo dei PUMS. Ad esempio, alcune città separano i cittadini e gli stakeholder in termini di tempistica o di organizzazione, mentre altre decidono di fondere questi due aspetti. L'approccio adottato dipende spesso dagli obiettivi locali per la partecipazione al PUMS, ma anche dalle risorse finanziarie e umane disponibili, dalle competenze e dal tipo di know-how. Ogni approccio di partecipazione al PUMS presenta vantaggi e svantaggi, che l'autorità di pianificazione deve esaminare attentamente. I modelli possibili potrebbero essere:

⁴⁸ Si tratta di un progetto che ha come obiettivo facilitare attivamente l'adozione della Pianificazione della Mobilità Urbana Sostenibile (PUMS) nelle città europee e stabilire un dialogo inter-iniziativo per superare le sfide della PUMS. CH4LLENGE sosterrà 30 città europee in diverse fasi di lavoro con il PUMS. Il consorzio CH4LLENGE svilupperà "kit di sfida" e creerà una piattaforma di e-learning.

- **Partecipazione mista di stakeholder e cittadini:**

Le attività di partecipazione svolte durante lo sviluppo del PUMS si rivolgono sia ai cittadini che agli stakeholder (a pari livello). Questo incoraggia il dialogo tra esperti e cittadini e facilita lo scambio. Può aumentare la consapevolezza della pianificazione della mobilità urbana sostenibile tra il pubblico e sensibilizzare gli esperti ai punti di vista e i valori dei cittadini. Un approccio misto può essere difficile da applicare come concetto costante dalla preparazione del piano all'adozione. Può anche causare differenze di potere tra stakeholder e cittadini e comporta il rischio che gli stakeholder dominino il processo di partecipazione.

- **Partecipazione separata e simultanea degli stakeholder e dei cittadini:**

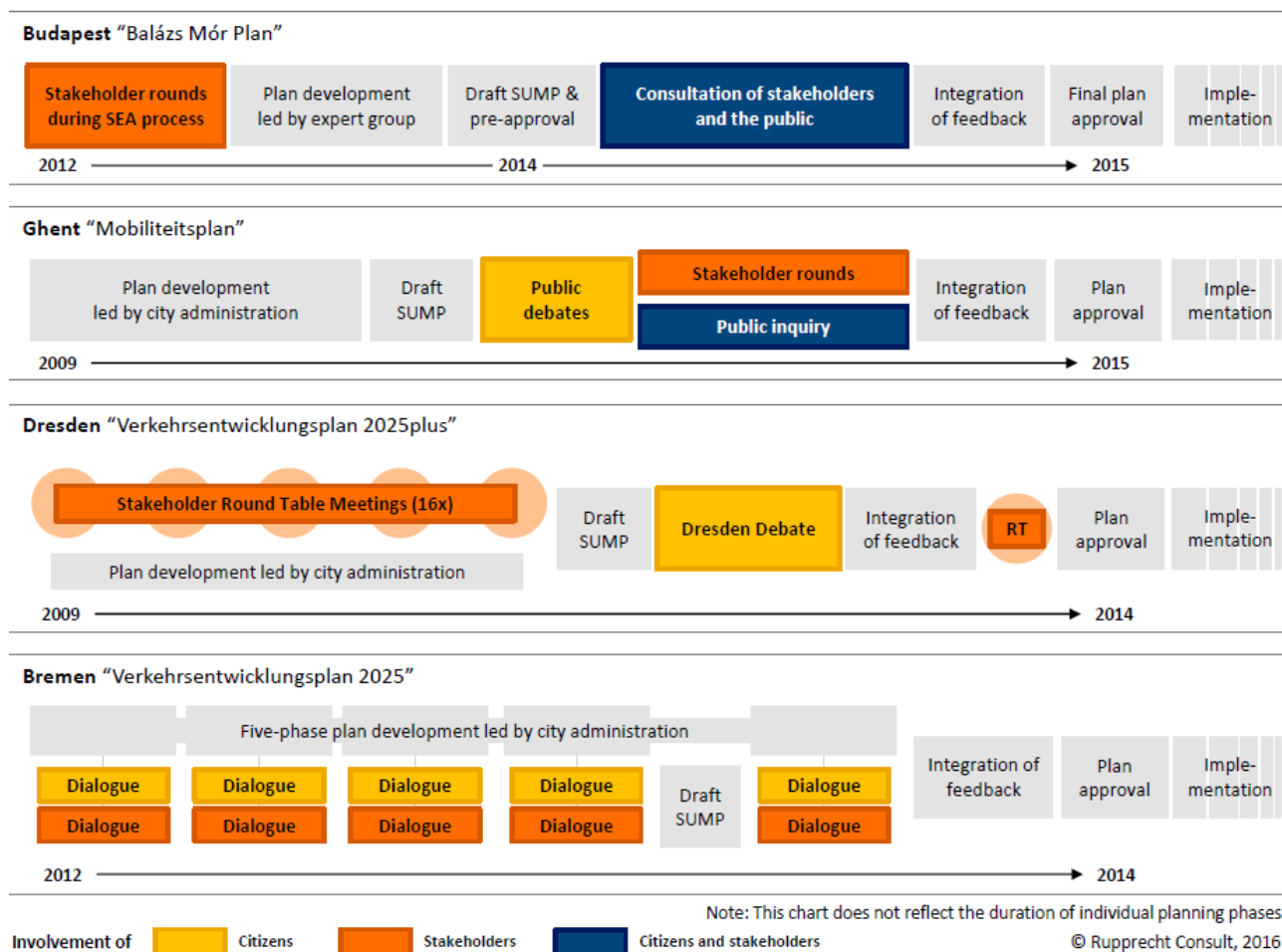
I cittadini e gli stakeholder sono costantemente coinvolti durante lo sviluppo del PUMS, ma i loro processi partecipativi sono tenuti separati. Questo offre all'autorità di pianificazione l'opportunità di affrontare in modo approfondito i diversi livelli di competenza, conoscenza e interessi durante la partecipazione. Inoltre, permette di adattare i modelli di partecipazione alle esigenze e alle richieste dei cittadini e di rivolgersi a determinati gruppi, come ad esempio i gruppi vulnerabili o emarginati, che tendono a non essere in un approccio misto. Tuttavia, questo approccio richiede un'accurata armonizzazione delle attività; i risultati devono essere integrati in un processo condiviso.

➤ **Pratiche di integrazione della partecipazione nel quadro del processo PUMS**

Le città di Budapest, Gand, Dresda e Brema - per incorporare la partecipazione nel processo PUMS - hanno elaborato approcci ispirandosi alle linee guida europee del piano adattandoli alla realtà locale: in funzione del contesto locale, dell'esperienza di pianificazione e delle risorse disponibili.

Sono stati applicati modelli misti (ad esempio, Budapest e Gand), così come una partecipazione separata ma concomitante di stakeholder e cittadini (ad esempio, Budapest e Gand), partecipazione degli stakeholder e dei cittadini (ad esempio, Brema, Gand) e partecipazione graduale (Dresda). Alla fine, ogni PUMS è stato adottato e si è giunti alla realizzazione del suo programma.

Figura 3: Pratiche di integrazione della partecipazione nel processo di sviluppo del PUMS - Fonte: Rupprecht Consult, 2016



Come ci si prepara per la partecipazione?

Prima di sviluppare un piano di mobilità in collaborazione con i cittadini e gli stakeholder, è opportuno condurre un'accurata valutazione delle pratiche di partecipazione locale. Tale valutazione può aiutare a comprendere gli attuali punti di forza e di debolezza di un'autorità di pianificazione nella pianificazione partecipativa dei trasporti e rivelare dove è necessario migliorare i processi amministrativi, capacità e know-how. La seguente serie di quesiti⁴⁹ consente di valutare le condizioni della pianificazione partecipata della mobilità e i passaggi preparatori necessari per una partecipazione significativa.

⁴⁹ <http://www.sump-challenges.eu/>

Occorre esaminare le procedure di partecipazione, le attività e le valutazioni nella pianificazione dei trasporti con le seguenti domande.

- I processi partecipativi sono stati inclusivi nello sviluppo di precedenti piani di mobilità o di altro tipo? Come viene condotta la partecipazione per i progetti di trasporto su piccola/media/grande scala?
- Quali erano gli obiettivi delle precedenti pratiche di partecipazione? Le finalità erano adatte a quella partecipazione? Gli obiettivi e i risultati effettivi dei processi di partecipazione sono stati analizzati?
- Chi è stato consultato sulle strategie e sui progetti di trasporto? progetti di trasporto? Ci sono stati pareri contrastanti su alcuni temi di trasporto?

Allo stesso modo è necessario esaminare i requisiti per la partecipazione all'elaborazione del PUMS affrontando i seguenti quesiti.

- Cosa pensa l'amministrazione della partecipazione? È percepita come benefica e stimolante? O piuttosto richiede tempo e fatica? In quest'ultimo caso, cosa si potrebbe fare per aumentare la motivazione alla partecipazione tra i dipendenti comunali?
- L'attuale livello di ambizione per la partecipazione è adeguato rispetto agli standard attuali? Oppure il PUMS potrebbe essere colto come un'opportunità per riorganizzare strutture e sperimentare nuovi approcci più interattivi alla pianificazione dei trasporti?

Come costruire una strategia di partecipazione?

La strategia di coinvolgimento è un documento che deve essere redatto da coloro che all'interno dell'ente pubblico saranno responsabili del processo di partecipazione. Se concepita con cura, può creare una visione comune del processo di partecipazione tra gli attori (gestori) coinvolti; può agevolare il coordinamento del processo e anticipare le potenziali sfide già nelle prime fasi di sviluppo del PUMS. A seconda del livello di esperienza in materia di partecipazione, potrebbe essere opportuno ricorrere a un esperto esterno con competenze in materia di partecipazione per definire insieme un quadro di riferimento ben congegnato.

Le norme nazionali e locali in materia di partecipazione nazionali e locali devono essere prese in considerazione quando si decide di adeguare la propria strategia di partecipazione al processo PUMS. Questi possono essere requisiti di consultazione e partecipazione definiti nel quadro normativo nazionale o in documenti di orientamento locali, come una politica di partecipazione della comunità. Le linee guida (ad esempio le Linee guida PUMS)

e le esperienze di progetti nazionali ed europei progetti nazionali ed europei possono essere utili punti di riferimento e aiutare le città nello sviluppo della loro strategia di partecipazione. La strategia di partecipazione può essere vista come un documento in evoluzione. A seguire viene fornita una panoramica degli elementi che dovrebbero essere trattati in una strategia di partecipazione. Alcune di queste sezioni possono (e dovrebbero) essere monitorate e ulteriormente perfezionate man mano che si sviluppa il processo di partecipazione.

3.4.1 PANORAMICA ELEMENTI STRATEGIA PARTECIPAZIONE

In merito alla rassegna degli elementi della strategia partecipativa si possono enumerare:

- Ambito, motivazione e obiettivi per processo di partecipazione
- Introduzione al processo di sviluppo del PUMS e quando e come componenti di partecipazione sono incorporati
- Parti potenzialmente interessate da coinvolgere
- Analisi delle costellazioni di attori, interessi e conflitti
- Strumenti di coinvolgimento per ogni obiettivo e fase
- Piani dettagliati per l'attuazione della partecipazione, compreso il programma e pietre miliari
- Gestione del rischio e controllo della qualità
- Definizione delle regole di partecipazione
- Fabbisogno di risorse finanziarie e umane
- Ruoli e responsabilità per la gestione di processo di partecipazione
- Procedure per la documentazione
- Procedure per l'integrazione del feedback in processo decisionale
- Indicatori e modalità di valutazione dell'efficacia degli sforzi di partecipazione

Come individuare i partecipanti in un processo di partecipazione?

Quando si progetta un programma di partecipazione, è utile raggruppare il mix, spesso eterogeneo, di persone e attori in categorie più ampie. I tre grandi gruppi che devono essere coinvolti in qualsiasi processo di partecipazione PUMS sono attori istituzionali, stakeholder e pubblico (Figura 4). I gruppi si differenziano per il livello di organizzazione, professionalità e diversità.

Un'autorità pubblica assume il ruolo di guida nella preparazione del PUMS ma dovrebbe coinvolgere altri attori istituzionali nella preparazione del piano attraverso la partecipazione

e l'integrazione (ad esempio, altri dipartimenti all'interno dell'ente locale, agenzie comunali, organi politici, ecc). Il Manuale CH4ALLENGE sulla cooperazione istituzionale fornisce ulteriori informazioni sugli attori istituzionali, ruoli e funzionalità e su come costruire partenariati istituzionali.

Quando si identificano gli stakeholder rilevanti nella pianificazione dei trasporti nella pianificazione dei trasporti, vengono subito in mente alcuni attori ovvi come le organizzazioni ciclistiche, le ONG ambientaliste o i fornitori di servizi di mobilità.

Tuttavia, i trasporti hanno un impatto e sono influenzati da una vasta gamma di questioni trasversali. Gli effetti indiretti che ha un PUMS sono a volte più difficili da vedere, per questo l'autorità di pianificazione dovrebbe pensare al di là dell'ovvio (ad esempio, associazioni edilizie, sindacati, commercianti). Gli stakeholder di varia provenienza possono essere interessati a dare forma alla mobilità nella loro città, provenire da ambiti ambientali, sanitari, educativi, del settore commerciale o attori sociali.

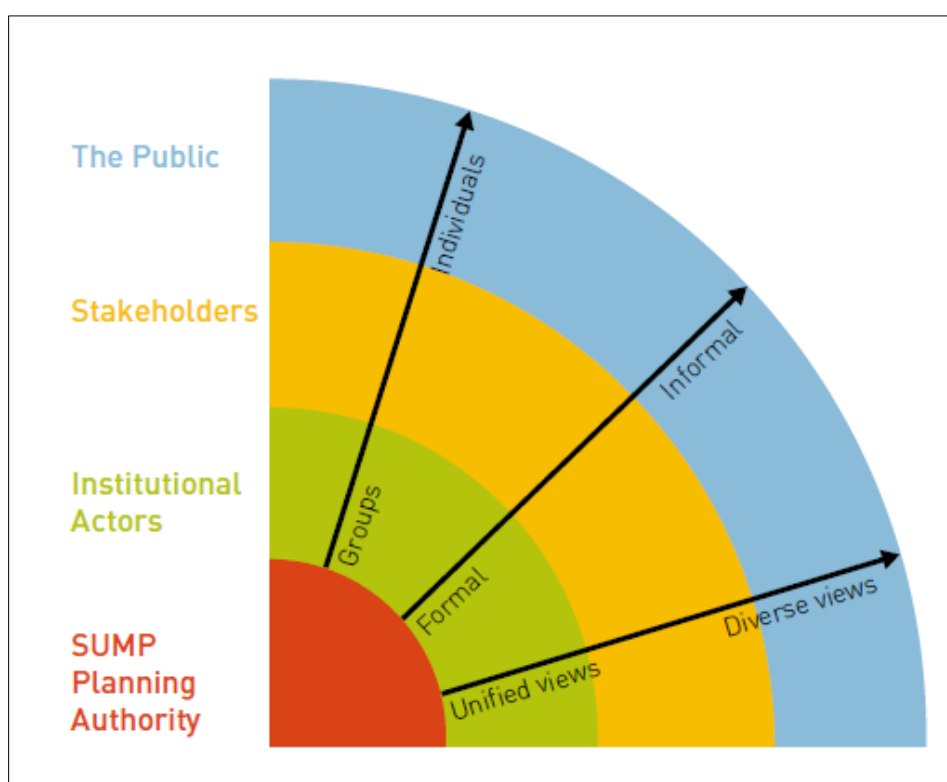


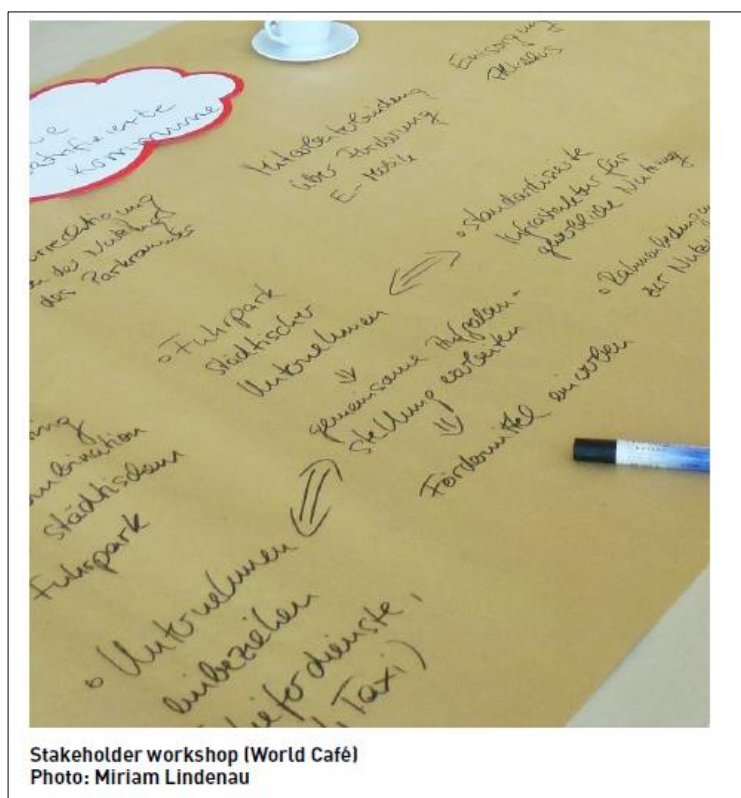
Figura 4: Categorie di partecipanti allo sviluppo del PUMS

Gli stakeholder rilevanti della pianificazione della mobilità urbana sostenibile sono tipicamente molto eterogenei: alcuni altamente organizzati e ben finanziati; altri gruppi informali, gruppi ad hoc e possono non avere opinioni unificate. Alcuni possono esprimere interessi commerciali, altri hanno una motivazione puramente ideologica. Pertanto, la diversità delle parti interessate, gli sforzi necessari per raggiungere i diversi gruppi e natura interdisciplinare del trasporto, devono prevedere il coinvolgimento degli stakeholder. Alcuni gruppi di stakeholder potrebbero essere obbligati a partecipare a causa di provvedimenti normativi. Uno stretto esame della legge è importante per garantire che il processo di sviluppo del PUMS rispetti appieno gli obblighi di consultazione. Nel Regno Unito, ad esempio, le autorità di trasporto locale sono obbligate a consultare operatori di autobus e ferrovie, gruppi di utenti del trasporto pubblico e consigli distrettuali quando formulano politiche di trasporto (come stabilito dal Transport Act 2000).

Alcuni attori, quali i politici o i prestatori di servizi di trasporto pubblico potrebbero non essere chiaramente associati a una categoria - in una città potrebbero essere considerati attori istituzionali, in un'altra si adattano meglio alla categoria degli stakeholder. Pertanto, l'elenco delle organizzazioni partecipanti è diverso per ogni città e per ogni PUMS.

Il pubblico è il terzo gruppo che deve essere coinvolto nel processo di preparazione di un PUMS. È importante considerare l'area geografica in cui il PUMS deve essere implementato. Quali potenziali ripercussioni può avere il PUMS sul pubblico? Chi potrebbe essere interessato nell'area di influenza del PUMS? Definita la modalità secondo cui raggiungere le persone, per garantire l'inclusione, può essere utile suddividere il "pubblico" in diversi gruppi target come ad esempio genitori e bambini, anziani, persone con difficoltà motorie, persone a basso reddito. Questo dovrebbe includere anche un'analisi spaziale del modo in cui questi gruppi si muovono all'interno dell'area PUMS e di come questo possa essere influenzato dalle politiche del piano. Così come tutti i membri del pubblico interessati al PUMS dovrebbero avere l'opportunità di essere coinvolti nel processo di partecipazione, anche tutte le parti interessate dovrebbero partecipare al processo di partecipazione.

In pratica, tuttavia, un'autorità di pianificazione potrebbe essere obbligata a dare priorità agli stakeholder per quanto riguarda il loro livello di coinvolgimento. Questo potrebbe avvenire se un numero elevato di stakeholder manifestasse interesse per il PUMS e le capacità e le risorse disponibili fossero limitate; oppure se un processo di partecipazione prevede di lavorare con un gruppo centrale e una cerchia più ampia separatamente.



Stakeholder workshop

3.4.2 Come scegliere gli strumenti della partecipazione?

Esiste una serie di attrezzi di partecipazione per ogni livello di coinvolgimento degli stakeholder. Molte guide forniscono panoramiche utili sui modelli di coinvolgimento e suggerimenti per l'attuazione. Normalmente, un'autorità di pianificazione non decide di adottare un unico livello di coinvolgimento, ma combina tecniche di diversi livelli e li organizza in modo adeguato al processo di pianificazione. Per garantire una partecipazione interattiva e significativa, si dovrebbe puntare anche a livelli più alti di coinvolgimento.

➤ Caso di Amiens: Coinvolgimento di un gruppo rappresentativo di abitanti in laboratori cittadini

Amiens ha applicato la tecnica del **workshop cittadino** al momento del rinnovo del PUMS, al fine di **ottenere pareri dettagliati** dai cittadini. È stato invitato a partecipare un campione casuale di abitanti, rappresentativo di diversi luoghi di residenza, età, profili socio-economici

e comportamenti di mobilità. Sono stati organizzati diversi workshop interattivi con i cittadini. Il risultato finale è stata la formulazione di un parere collettivo sugli interventi concreti della mobilità per contribuire alla costruzione del piano d'azione PUMS. Amiens ha imparato che la tecnica dei workshop cittadini ha dei limiti, ad esempio in termini di rappresentazione di tutte le classi sociali e quindi di raggiungimento del consenso. Tuttavia, ciò ha portato i partecipanti a pensare in modo sostenibile e orientato al futuro e ha fornito preziosi contributi al PUMS. Le misure proposte dal gruppo di cittadini sono state indicate nel piano.

➤ **Gand: secondo PUMS**

Durante lo sviluppo del secondo PUMS della città, Gand ha applicato tre modelli di partecipazione:

dibattito pubblico articolato in più **serate** in cui i cittadini hanno discusso la bozza del PUMS, guidato da un facilitatore; seguito da un ampio giro di consultazione con le parti interessate, che comprendeva incontri individuali con ONG, aziende del traffico, sindacati, agenti immobiliari e gruppi di minoranza, ecc.; e un processo parallelo di un mese di **inchiesta pubblica** che ha permesso a tutti i cittadini e organizzazioni di inviare commenti, domande o reclami riguardanti il PUMS. Questo è stato il più ampio processo di partecipazione che Gand abbia mai realizzato nella pianificazione della mobilità. Il modello di partecipazione ha permesso al team del PUMS di raggiungere persone di diversa provenienza ed età e ha rafforzato il supporto pubblico al piano di mobilità e le sue misure.

➤ **Budapest: Applicazione di un approccio di metodo misto per la partecipazione⁵⁰**

Il team di pianificazione di Budapest ha scelto un mix di metodi di coinvolgimento per raccogliere opinioni sul progetto di PUMS da una grande varietà di stakeholder e cittadini. Tra questi vi sono:

- un **sito web dedicato** al PUMS (che presenta il PUMS e le relative informazioni)
- un **questionario online** per sondare l'importanza degli obiettivi del PUMS
- la **possibilità di inviare commenti per iscritto** (online, tramite e-mail e lettere)
- una **serie di forum** per le parti interessate

50 sump-manual_participation_en, p.36

- invito di partner ed esperti stranieri a rivedere la bozza del PUMS
I metodi di coinvolgimento utilizzati durante il processo del PUMS hanno segnato un punto di svolta nelle pratiche di pianificazione di Budapest verso una partecipazione ampia e significativa. Si prevede di estenderli ai futuri processi di partecipazione.

➤ **Autorità combinata del West Yorkshire (WYCA): Istituzione di un comitato tecnico delle parti interessate**

Per sviluppare una visione lungimirante della mobilità, Brno ha chiesto a **cinque super esperti** di fare da "visionari" e di preparare cinque visioni diverse con un orizzonte temporale fino al 2050. Le cinque visioni sono state presentate e discusse in un **workshop** di esperti di un'intera giornata organizzato dal Comitato Smart City, a cui hanno partecipato più di 50 esperti di varia estrazione. Le visioni adattate sono state presentate al Sindaco e ai membri del Consiglio presenti al workshop e in altri incontri di livello superiore. Inoltre, sono stati consultati i gruppi di lavoro del PUMS di Brno, composti da cittadini che desiderano contribuire allo sviluppo del PUMS. Sulla base del feedback ottenuto, il Consiglio comunale ha scelto e approvato la visione finale della mobilità, che è servita da base per l'ulteriore sviluppo del PUMS.



Visioning workshop in Brno
Photo: Marie Schmerková

➤ **Zagabria: Serie di workshop con le parti interessate sulla mobilità a Zagabria**

Zagabria mira a rafforzare le pratiche di pianificazione integrata e partecipata a livello locale, e aprire la strada allo sviluppo di un PUMS. Pertanto, gli stakeholder sono stati invitati a

workshop per discutere in che modo obiettivi, priorità e misure, stabilite nella Strategia di sviluppo di Zagabria, possano essere ulteriormente sviluppati come parte di un più ampio processo di sviluppo del processo di sviluppo del PUMS. I workshop miravano a determinare gli interessi comuni nella mobilità e sensibilizzare partecipanti alla cultura della pianificazione che si basa su comunicazioni regolari, consultazioni reciproche e procedure decisionali congiunte.



Stakeholder workshop in Zagreb
Source: City Office for Strategic Planning and Development

3.4.3 - Coinvolgimento online

Strumenti di coinvolgimento on-line sono maturati in questi ultimi anni. Ad esempio, i siti web interattivi del PUMS che mantengono i partecipanti aggiornati sui progressi di pianificazione e abilitano il dialogo online sono diventati molto popolari.

Tuttavia, molte autorità di pianificazione hanno ancora bisogno di conoscenze ed esperienze pratiche su quando e come utilizzare efficacemente i metodi di coinvolgimento on-line. Il coinvolgimento on-line si rivolge solitamente a un pubblico più ampio.

I ruoli dei partecipanti sono molteplici come le tecniche disponibili: i cittadini possono essere cercatori di fatti, diretti, revisori critici o creativi. Sono disponibili vari metodi, come ad esempio

- **Forum di discussione interattivo**
- **Commenti online di testi** (ad esempio, bozza di PUMS)

- **Crowd-mapping** (ad es. analisi della mobilità)
- **Votazione** (ad esempio su priorità, scenari, pacchetti di misure)
- **Concorsi** (ad esempio per sviluppare le migliori soluzioni di mobilità, con votazione delle proposte).

I formati di coinvolgimento digitale sono solitamente aperti a tutti. Tendono a protrarsi per periodi più lunghi, ad es. diverse settimane o mesi. Occorre pertanto comunicare chiaramente i tempi del contributo del pubblico. Si ricorre con i forum online a procedure di moderazione. La premoderazione prevede l'approvazione dei commenti prima che vengano pubblicati per evitare, ad esempio, contenuti diffamatori, mentre post-moderazione consente la pubblicazione immediata dei commenti, che vengono successivamente controllati.

Il coinvolgimento online è un ottimo strumento per raggiungere coloro che tendono a non partecipare ai classici formati di coinvolgimento. Tuttavia, c'è anche il rischio di una sovra rappresentazione. Gli adolescenti, i giovani e i cittadini della classe media ben istruita sono i tipici gruppi che votano, esprimono un loro giudizio on-line. Dall'altro lato gli anziani, le persone con livelli di bassa scolarizzazione, nonché gli immigrati sono spesso sottorappresentati.

Per questo motivo, è molto importante offrire una partecipazione sia online e offline per garantire a tutti l'opportunità di essere coinvolti. L'autorità di pianificazione dovrebbe definire una strategia perché si integrino i formati online e di persona. Se un'autorità di pianificazione non ha molta esperienza con il coinvolgimento on-line, non ha competenze o risorse, potrebbe essere utile affidarsi a un fornitore di servizi specializzato nelle strategie di consultazione on-line e di gestione dell'implementazione.

- **Esempi di coinvolgimento online nella pianificazione della mobilità urbana sostenibile**

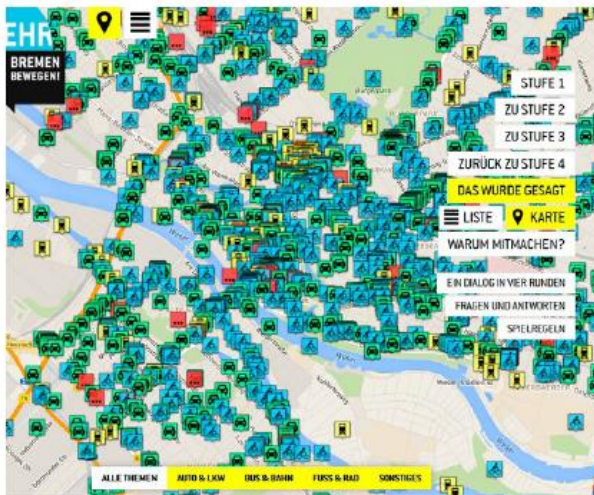
- **Dresda: Dibattito di Dresda online sulla bozza di PUMS**

Dresda ha utilizzato l'ormai consolidato strumento del "Dresden Debate", della durata di quattro settimane, per coinvolgere i cittadini nell'elaborazione del PUMS. A

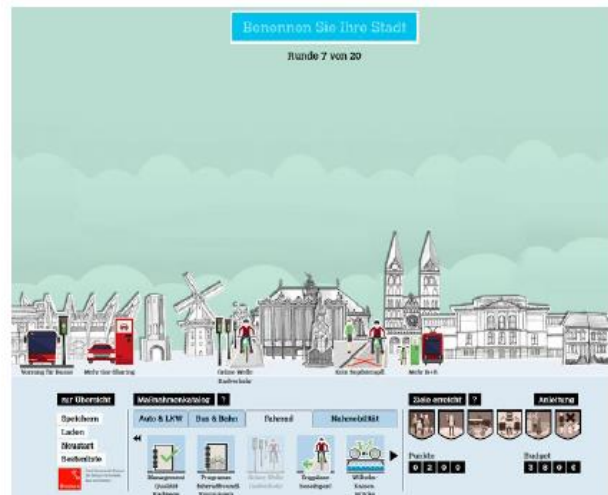
complemento delle varie attività di partecipazione i cittadini sono stati invitati a partecipare con una piattaforma interattiva on-line per: studiare le informazioni relative al PUMS; fare un sondaggio sulla ripartizione modale e commentare la bozza di PUMS in un forum di discussione tematico. Il sito web ha avuto 4.500 visitatori e quasi 43.000 clic.

➤ **Brema: Mappatura online e generatore di scenari**

Brema ha chiesto ai suoi cittadini di prendere parte a un esercizio di mappatura collettiva sulla piattaforma on-line PUMS al fine di valutare la situazione della mobilità locale. In aggiunta, i cittadini hanno avuto l'opportunità di proporre il proprio scenario di mobilità per Brema Brema con una speciale applicazione web "generatore di scenari".



Online mapping tool
Source: City of Bremen



Web application for interactive scenario building
Source: City of Bremen

➤ **Bristol: Strategia di mobilità e votazione di scenari**

Il progetto Future Bristol ha chiesto ai cittadini di votare due scenari a emissioni ridotte e le loro strategie per il 2050, sviluppate in tre fasi di consultazione con gli stakeholder.

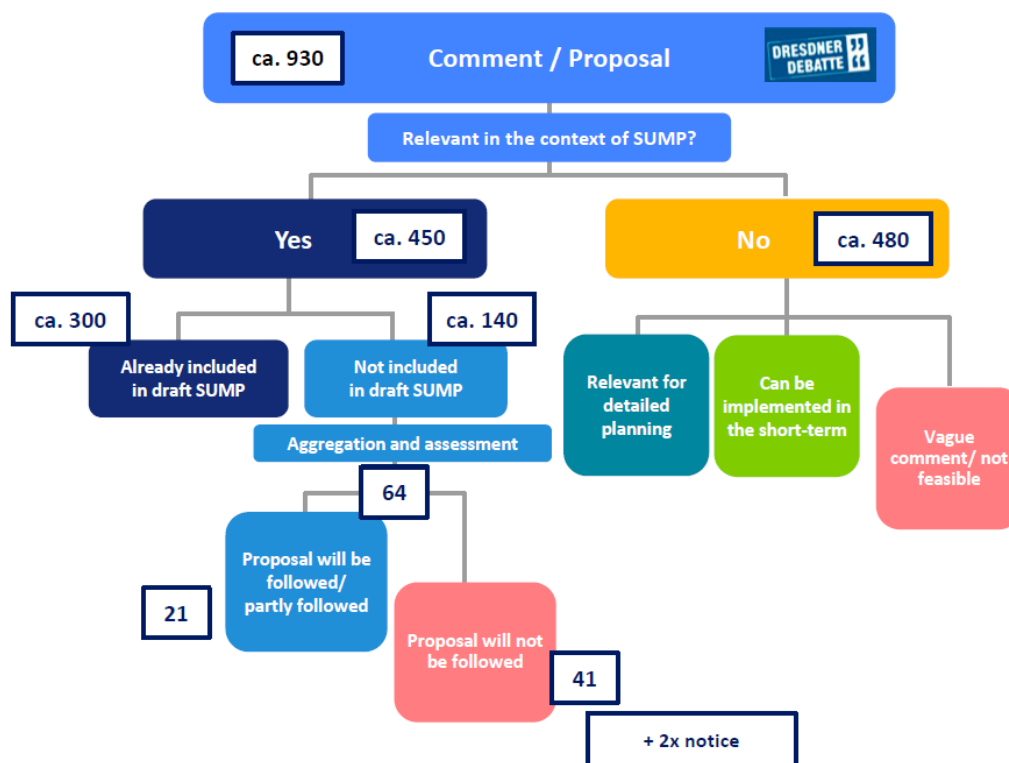


Future Bristol website
Source: Future Bristol/Andy Council

➤ **Dresda: Analisi dei contributi ricevuti dai cittadini di Dresda Dibattito**

Nell'ambito del progetto Dresden Debate, il Comune ha ricevuto un totale di 930 commenti, che sono stati poi esaminati e analizzati dal team PUMS. I criteri di valutazione principali riguardavano la rilevanza per il PUMS e se la proposta fosse già prevista nel PUMS (vedi Figura 9). Tutte le proposte e le valutazioni sono state rese pubbliche sulla piattaforma online Dresden Debate e sono state consegnate ai politici. Sulla scorta delle proposte dei cittadini, il Comune ha generato 21 nuove misure aggregate per il PUMS. Gli esperti comunali hanno suggerito al Consiglio comunale di integrare queste nuove misure nel PUMS; i politici hanno poi fatto seguire l'adozione formale.

Figura 9: Quadro di valutazione di Dresda per i commenti PUMS sollevati dai cittadini
- Fonte: Città di Dresda, 2014



All'interno dei momenti di partecipazione, si leggono posizioni antitetiche, di chiusura. Come è possibile gestire i conflitti?

Il gruppo di partecipazione del PUMS deve essere sensibile ai conflitti durante tutto il processo di pianificazione. Dal momento che i conflitti possono ritardare il processo di pianificazione (fare aumentare i costi), la prevenzione dei conflitti deve essere parte integrante della strategia generale di partecipazione. Questo dovrebbe includere una valutazione del rischio, le procedure di controllo e l'identificazione di potenziali azioni di emergenza. La discussione tra le parti e le persone coinvolte è naturale e prevista nel processo di sviluppo di un piano. La parte difficile consiste nel guidare e facilitare efficacemente il processo di discussione ed evitare che il conflitto degeneri. I seguenti suggerimenti per la prevenzione dei conflitti possono ridurre il rischio di controversie e abbassare le tensioni:

- **Mettere le carte in tavola:** Essere onesti sullo stato del processo di pianificazione e del lavoro svolto finora. Chiarire quali decisioni sono già state prese nelle precedenti fasi di pianificazione e non sono più negoziabili, e quali sono ancora aperte alla discussione.
- **Essere trasparenti su come verranno prese le decisioni:** Spiegare accuratamente e ripetutamente quanto potere decisionale hanno gli stakeholder e i cittadini hanno potere decisionale durante il processo PUMS per evitare confusione sui loro contributi. Documentare tutti gli accordi e rendere la documentazione disponibile al pubblico.
- **Non evitare gli stakeholder o i cittadini perché sono difficili:** Le persone con opinioni forti e contrarie possono causare disagio nel processo di partecipazione. Tuttavia, non si guadagna nulla escludendole. Al contrario, possono apportare nuove e preziose prospettive.
- **Coinvolgere un facilitatore neutrale:** Un facilitatore può aiutare il gruppo a collaborare in un'atmosfera costruttiva e a prendere decisioni comuni. La persona deve essere esperta nel lavorare ed evocare la partecipazione attiva. Il facilitatore non deve avere potere decisionale. I compiti comprendono: strutturare e moderare incontri, avviare la discussione, ascoltare attivamente, porre domande, parafrasare, riassumere. La persona deve essere entusiasta, empatica e sicura di sé, equa e coerente, ed essere in grado di tenere presente il quadro generale mentre discute i dettagli.
- **Stabilire regole di base per la partecipazione:** Sviluppare linee guida per la discussione aiuta a garantire un dialogo aperto e rispettoso e che i contributi di tutti siano valorizzati allo stesso modo. Le regole comuni sono più efficaci se sviluppate insieme con i partecipanti. Esempi: parlare in base alla propria esperienza, non generalizzare; sostenere il diritto di tutti di essere ascoltati; le discussioni fuori tema sono limitate a cinque minuti; niente telefonate durante le sessioni di discussione. Il facilitatore deve garantire il rispetto delle regole.
- **Non mettere in secondo piano nessun conflitto, nemmeno quelli piccoli:** Tutti i conflitti di interesse devono essere discussi e seguiti in modo appropriato; ignorare le preoccupazioni non è costruttivo. Non si può mai essere sicuri che un piccolo conflitto si trasformerà in un conflitto più grande in una fase successiva del processo

del processo PUMS. La soluzione dei conflitti ha la priorità sul del programma di partecipazione.

Tra i suggerimenti offerti dal manuale della partecipazione, si riportano infine quelli per la selezione di un buon facilitatore

Un facilitatore dovrebbe avere una certa familiarità con processi di pianificazione, ma non deve necessariamente avere competenze in materia. Le caratteristiche di un facilitatore dovrebbero essere

- Credibilità
- Obiettività e autocontrollo
- pazienza e tatto
- adattabilità e perseveranza
- Intelligenza emotiva ed empatia
- Capacità di ascolto attivo
- Capacità di dialogo e negoziazione
- Capacità di porre domande, chiarire e sintetizzare

Se emergono gravi disaccordi, l'autorità di pianificazione deve intervenire.

L'autorità di pianificazione deve intervenire: fermarsi, riflettere, pianificare e rispondere è l'approccio chiave per mitigare i conflitti.

I conflitti nei processi PUMS non seguono uno schema comune o sono particolarmente probabili in alcune fasi.

Il potenziale di conflitto dipende in larga misura dalla situazione locale, dalla strategia di coinvolgimento adottata, dagli stakeholder dagli stakeholder coinvolti nel processo e dall'esistenza di regole comuni di partecipazione. Regole comuni per la partecipazione.

Indipendentemente dalla natura del conflitto, è fondamentale condurre un'analisi approfondita del conflitto per comprendere a fondo le dinamiche e scegliere il metodo di risoluzione più appropriato. Va tenuto presente che le controversie spesso evocano emozioni come la paura e la rabbia, che possono provocare reazioni intense. È importante riconoscere le preoccupazioni in modo appropriato, ma anche disinnescare gli accumuli emotivi di emozioni. Le emozioni possono anche essere tattica di negoziazione, che l'autorità di pianificazione deve gestire in modo ancora più diplomatico.

Una "**tavola rotonda**" è uno strumento di partecipazione comune nello sviluppo dei PUMS. Tuttavia, può anche essere applicata come un formato speciale di coinvolgimento

per la risoluzione dei conflitti, moderato da una terza parte imparziale. È utile convocare una tavola rotonda in situazioni in cui è necessario un dialogo tra parti con **opinioni discordanti**. La **mediazione**, un processo faccia a faccia in cui i partecipanti comunicano e negoziano un accordo con l'assistenza di un mediatore, è un metodo per rispondere a controversie più gravi. Tuttavia, i mediatori, gli intermediari e altre terze parti non possono risolvere i conflitti. Possono solo facilitare il processo e incoraggiare i partecipanti a risolvere il conflitto da soli. Di conseguenza, la mediazione richiede la disponibilità dei partecipanti di entrare nel dialogo ed eventualmente raggiungere il consenso. L'autorità di pianificazione deve essere a conoscenza delle notevoli risorse finanziarie e di personale necessarie per condurre un processo di mediazione in più fasi.

Quali sono gli accorgimenti da adottare nel caso vi siano “gruppi difficili” da raggiungere?

Un gruppo difficile da raggiungere è un gruppo interno alla società che ha una capacità limitata di impegnarsi. Tuttavia, il termine dovrebbe essere usato con cautela: vi è una ragione per cui questi gruppi possono essere difficili da raggiungere; i metodi di coinvolgimento a loro rivolti sono stati progettati in modo inadeguato. È inoltre importante notare che in alcuni contesti locali questi gruppi possono essere ben integrati nella società e non sono difficili da raggiungere.

I gruppi difficili da coinvolgere nello sviluppo di un PUMS possono essere

- Bambini e giovani
- anziani, in particolare anziani isolati
- Genitori single
- Comunità etniche minoritarie
- Minoranze linguistiche
- Persone con disabilità
- Persone con problemi di salute specifici
- Persone con basso livello di alfabetizzazione
- Comunità religiose
- Persone a basso reddito

Non esiste un chiaro elenco di metodi che si adattano a specifici gruppi difficili da raggiungere, in quanto si tratta di un insieme di sottogruppi e individui molto diversi tra loro. Può essere utile al contrario identificare le barriere che potrebbero impedire alcune categorie di

partecipare: i format scritti che possono escludere le persone che non hanno familiarità nel formulare i propri punti di vista per iscritto; chi non è madrelingua; chi ha problemi visivi; chi ha problemi di alfabetizzazione. Al contrario, i metodi di persona possono essere difficili per le persone che non hanno familiarità con le riunioni incontri interattivi; che non hanno fiducia nell'esprimere le loro opinioni; che hanno sperimentato l'esclusione e si sentono a disagio al di fuori del loro ambiente abituale. I metodi on-line non sono adatti a persone che hanno poca o nessuna esperienza con i computer e Internet.

Può essere utile realizzare speciali corsi di sensibilizzazione alla parità per addestrare il personale comunale a pensare in modo inclusivo quando si realizza la partecipazione al PUMS. Alcuni suggerimenti da considerare includono:

- **Identificare le barriere** che hanno impedito ai gruppi di partecipare e adattare la comunicazione e le attività a ciascun pubblico specifico in base alle sue (ad esempio, utilizzare interpreti, adattare le strutture per i disabili, fornire assistenza, adattare l'orario e il luogo della manifestazione).
- **Fornire informazioni di base sufficienti** non si deve dare per scontato che il pubblico conosca bene l'argomento.
- **Garantire informazioni accessibili**, facili da capire e disponibile in diversi formati. Usare un linguaggio semplice nella comunicazione ed evitare espressioni idiomatiche, gergali e colloquiali; integrare immagini, simboli e grafici per facilitare la comprensione del problema.
- **Chiedere il sostegno delle organizzazioni locali** per diffondere il messaggio della partecipazione al PUMS, ad esempio centri di comunità, biblioteche, asili nido, studi medici locali.
- **Assicurarsi che gli eventi siano accessibili a tutti i potenziali partecipanti**, verificando ad esempio l'accesso alla sede, il parcheggio, la segnaletica, l'illuminazione, l'accessibilità della sede
- **Fornire un sostegno finanziario o di altro tipo a coloro che non hanno le risorse per partecipare.**

- **Caso: Autorità combinata del West Yorkshire (WYCA):
Partecipazione con le comunità "difficili da raggiungere"⁵¹**

Per la stesura di un nuovo PUMS per il West Yorkshire, il WYCA ha collaborato con l'associazione giovanile locale ONG per raccogliere le opinioni dei giovani sulle loro difficoltà di spostamento e sulle loro aspettative future.

WYCA ha imparato che le organizzazioni partner possono spesso impegnarsi con successo e realizzare attività di partecipazione con gruppi difficili da raggiungere.

L'Associazione giovanile ha sviluppato tecniche di partecipazione interattiva sui seguenti argomenti:

- Comportamento di viaggio - discussione in piccoli gruppi sulle difficoltà nell'intraprendere le attività quotidiane, come ad esempio andare a scuola/università/città
- Aspettative di viaggio - esercizi e giochi che portano all'accordo/disaccordo con le affermazioni sulle loro possibilità di viaggiare in futuro
- Il ruolo della tecnologia - giochi per capire come la tecnologia potrebbe migliorare gli spostamenti in futuro.

Durante la realizzazione del progetto di mobilità ciclistica e pedonale "CityConnect", la WYCA ha incaricato una ONG di svolgere attività di partecipazione comunitaria.

L'ONG si è avvalsa dell'aiuto di organizzazioni comunitarie che rappresentavano gruppi difficili da raggiungere, come gli anziani e le minoranze etniche, per intraprendere verifiche delle strade con i residenti al fine di capire quali miglioramenti potrebbero essere apportati per incoraggiare gli spostamenti a piedi nei quartieri. L'utilizzo di gruppi locali con buoni rapporti con la comunità ha permesso di realizzare attività di partecipazione efficaci, soprattutto in breve tempo.

• 3.5 – rischi della partecipazione

Quali sono i rischi della partecipazione? In quali situazioni

si presentano? In che modo si manifesterebbero? Quali sono le vie d'uscita?

I quesiti a prolusione del sottocapitolo, introducono alla filosofia dell'argomento da analizzare.

Nel caso di una pubblica amministrazione, ove sussistano le norme che lo consentono, per non imbarcarsi in una situazione di non governabilità, gli amministratori, ricorrono alla *mente di uno solo* (Bobbio, 2004)⁵². Vi sono però delle situazioni in cui per la natura delle

⁵² Luigi Bobbio (a cura di), *"A più voci - Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi"*, Edizioni Scientifiche Italiane Spa, Napoli (2004) p. 15

informazioni non sufficientemente precise, per la natura astratta delle scelte, per la presenza di gruppi che non sentendosi coinvolti ostacoleranno il processo di attuazione delle politiche o dei piani, la mancata cooperazione di altri attori, le decisioni non verranno messe in pratica o lo saranno a costo di notevoli sforzi.

Nell'ambito dei piani strategici, di enti territoriali, la letteratura a disposizione non presenta esempi degni di nota da analizzare e sviscerare. Si legge, che la progettazione partecipata riduce i rischi di accettazione da parte dei soggetti interpellati e di quelli eventualmente considerati in tavoli di partecipazione allargata.

Circa i rischi della partecipazione, nell'ambito dei piani, ostacoli identificati in esperienze non afferenti all'ambito dei PUMS, riguardano la sindrome NIMBY – not in my back yard – “perché proprio qui?”. Questo ostacolo si riferisce alla formazione di comitati spontanei di cittadini, al levarsi di proteste popolari, reazioni popolari.

Vi sono esempi di concertazione dimezzata, sempre guardando ai casi di scarsa o ridotta partecipazione, in cui nei casi di interesse nazionale, come il rigassificatore SNAM di Monfalcone, le amministrazioni locali, pensando fosse venuto il momento di troncare la discussione con altri interlocutori, oppositori inclusi, decidono di portare a referendum popolare promosso dagli oppositori la decisione della realizzazione dell'infrastruttura energetica. Ma la maggioranza dei votanti si esprime per il no. Si dovette così rinunciare al progetto.

Gli amministratori pubblici forse più di una volta sono incappati in una posizione di questo tipo. Come si fa solitamente per fronteggiarla? Si promuovono campagne di comunicazione; ci si espone al tiro di assemblee infuocate nell'auspicio di convincere gli oppositori; si formulano studi scientifici sugli impatti dell'intervento; si tenta di risolvere il conflitto a livello politico; si cerca di trattare con gli esponenti delle comunità coinvolte. Ma è verosimile che queste iniziative non possano funzionare. Perché allora non cercare di coinvolgere sin dall'inizio tutti i soggetti interessati per esaminare insieme la questione? o per affrontare una discussione con loro allo scopo di verificare se non possa esistere una soluzione condivisa? In poche parole: si può pensare di promuovere un processo inclusivo quando la decisione rischia di produrre rilevanti effetti negativi su uno specifico gruppo sociale o su una specifica comunità. Il principio a cui ispirarsi dovrebbe essere: nessun impatto senza rappresentanza. Cioè non possiamo pretendere di generare effetti negativi su una comunità o su un gruppo senza che a questa comunità o a questo gruppo sia data la possibilità di esprimere il proprio punto di vista.

Come uscire da queste impasse? A livello internazionale, molti studi propongono di superare la sindrome Nimby tramite processi di comune accordo che includano fin dall'inizio le comunità coinvolte e che presentano esperienze in cui tali processi inclusivi hanno avuto successo. Per esempio B.G. Rabe riferisce il processo consensuale avvenuto nella provincia canadese di Alberta dove un complesso impianto per lo smaltimento dei rifiuti è stato localizzato con l'attiva partecipazione delle comunità coinvolte. M. Rey riferisce un caso analogo effettuato nel cantone Vaud in Svizzera, dove il sito per una discarica di rifiuti pericolosi è stato individuato e accettato in seguito a un lungo lavoro di analisi condotto con le partecipazioni delle comunità interessate.

A livello nazionale, un esempio importante cui guardare è quello dell'ex Provincia di Torino: IL PROGETTO "NON RIFIUTARTI DI SCEGLIERE". Nel 2000 la Provincia di Torino sceglie di mettere in moto un processo consensuale per localizzare un inceneritore e una discarica all'interno di un gruppo di 38 siti precedentemente individuati. Venne formata una commissione formata dai rappresentanti delle comunità sul cui territorio ricadevano i siti candidati. La commissione lavorò un anno e mezzo e alla fine produsse una graduatoria condivisa dei siti.

Può essere conveniente intraprendere un processo di tipo inclusivo, anche quando non sussiste alcun conflitto attuale, né si possono prevedere contrapposizioni rilevanti nel futuro. In questa seconda circostanza la necessità di allargare la partecipazione al processo dipende dal fatto che non siamo in grado di prendere una decisione da soli, ma abbiamo bisogno della cooperazione di altri soggetti: istituzioni o agenzie pubbliche, associazioni, comitati, comuni cittadini – che possiedono in sostanza di qualche risorsa che è indispensabile per compiere una scelta o per metterla in pratica.

3.6 LA COMUNICAZIONE

Con il presente sottocapitolo si intende affrontare il tema della comunicazione, dello stesso all'interno del processo di formazione del piano, facendo riferimento a dei questi che rimandano a diversi aspetti della comunicazione: il significato, gli scopi, i soggetti, la struttura, le fasi all'interno della costruzione del piano, i rischi, i modi di ovviare quest'ultimi.

Che cosa si intende per comunicazione?

La comunicazione, secondo la definizione di Ricci Bitti e Zani(1983), è il processo che consiste nel trasferire o nel far circolare informazioni, ovvero un insieme di dati, tutti o in parte sconosciuti al ricevente prima dell'atto comunicativo. Per avere un atto comunicativo, sono necessari sei termini:

- 1.l'emittente, chi produce il messaggio
- 2.un codice, che è il sistema di riferimento in base al quale il messaggio viene prodotto
- 3.un messaggio, che è l'informazione trasmessa e prodotta secondo le regole del codice
- 4.un contesto in cui il messaggio è inserito e a cui si riferisce
- 5.un canale, ovvero un mezzo fisico ed ambientale che rende possibile la trasmissione del messaggio
- 6.un ricevente o ascoltatore, che è colui che riceve ed interpreta il messaggio.

Il processo comunicativo si può considerare completo solo quando il ricevente fornisce un feedback all'emittente. Perciò, la comunicazione è soprattutto trasmissione e ricevimento di un'informazione che ha significato per tutti i soggetti coinvolti.

La comunicazione vera e propria può essere considerata come uno scambio – strumentale - di informazioni, per arrivare tra i due interlocutori ad una costruzione di significato.

Quali sono gli scopi della comunicazione?

Secondo Levi (2004), guardando alla comunicazione di un piano di una pubblica amministrazione, in cui l'organismo responsabile del piano stesso è un ente pubblico, si possono riconoscere i seguenti obiettivi della comunicazione stessa (o del piano della comunicazione):

- **di garanzia e tutela dei diritti nella relazione pubblico / privato:** garantire i diritti di informazione, accesso agli atti e partecipazione, rendere effettive le opportunità di accesso ai servizi correggendo asimmetrie informative, privacy ecc.;

- **di identità e immagine:** necessità di comunicare l'identità costitutiva dell'istituzione e la sua mission, le iniziative e i programmi realizzati, volontà di correggere la percezione pubblici ecc.;
- **di policy:** il rilancio del territorio, la raccolta differenziata, la valorizzazione dei beni storici e ambientali, la tutela delle fasce deboli, le politiche di prevenzione sanitaria ecc.;
- **di miglioramento della qualità dei servizi offerti e delle prestazioni erogate:** far conoscere le opportunità di fruizione dei servizi, semplificare le procedure, snellire i tempi, ridurre i costi, rendere i servizi coerenti con i bisogni degli utenti, ecc.;
- **di promozione all'interno dell'organizzazione della cultura della relazione e del servizio al cittadino:** agire sulla condivisione degli obiettivi e sulla partecipazione dei dipendenti alle scelte organizzative;

Quali sono i componenti della comunicazione?

I componenti / elementi⁵³ che partecipano all'atto comunicativo sono:

- **emittente**, produttore / creatore dell'atto comunicativo e si distingue in emittente individuale ed emittente collettivo, con ruoli di autore, animatore, mandante;
- **destinatario**, ratificato, non ratificato (volontario o involontario), diretto / indiretto (esempio appunti delle lezioni), individuale / collettivo (pubblico, audience, media)
- **messaggio**, il che cosa della comunicazione, una qualunque espressione comunicativa dotata di significato, rimanda a un senso che il destinatario riconosce; il significato è ciò che l'emittente mi vuol dire, ciò che mi dice;
- **feedback**, il messaggio di ritorno, quando emittente e ricevente si scambiano i ruoli, generalmente immediatamente successivo al messaggio, può anche essere contemporaneo o dilazionato
- **canale**, il mezzo fisico ambientale attraverso cui avviene la trasmissione dei messaggi
- **contesto**, la scena dell'atto comunicativo, sistema di riferimento per le componenti del messaggio dell'atto comunicativo, costituito da ambiente, partecipanti, scopo.

In quali fasi del processo di formazione del PUMS interviene la comunicazione?

⁵³Tratti dalla lezione che riguarda la struttura della comunicazione della Laurea Magistrale in Giornalismo, della Facoltà di Verona, anno accademico 2018 – 2019

Il percorso di redazione del PUMS viene supportato dal processo informativo, comunicativo e partecipativo che lo ha accompagnato in tutte le fasi, attraverso momenti di riflessione e confronto di volta in volta diretti agli organi rappresentativi e alle figure istituzionali, al Comitato Scientifico, e con la cittadinanza nel suo complesso. Tale processo, può concretizzarsi in incontri istituzionali e divulgativi, Forum metropolitani, che rappresentano i momenti-chiave delle attività di comunicazione e partecipative a supporto del piano.

Il cuore del piano risiede nella costruzione delle strategie che a partire dal corretto scenario di riferimento tendono a mettere a fuoco e a perseguire gli obiettivi del piano.

La redazione del piano sicché è un compito complesso, e non può pertanto prescindere da un solido collegamento con le attività di partecipazione e comunicazione che, oltre ad essere parte fondante del processo di redazione del piano, rappresentano anche altrettanti momenti di verifica del livello di coerenza raggiunto tra l'effettivo livello di sviluppo delle strategie, e le aspettative provenienti dai cittadini e dagli altri portatori di interesse.

Considerando la cittadinanza nel suo complesso, le fasi importanti in cui scende in campo la comunicazione sono:

- **fase di progettazione del percorso partecipato:** con la predisposizione di un piano di comunicazione apposito e dettagliato per la fase 1 di partecipazione (output: redazione quadri conoscitivi e definizione di obiettivi e priorità) e per la fase 2 (output: costruzione partecipata dello scenario di piano)
- **costruzione dello scenario di piano:** elaborazione dello scenario di riferimento e raccolta delle proposte di azione dal territorio come oggetto della seconda fase di partecipazione;
- **definizione del piano di monitoraggio:** redazione di un Piano di Monitoraggio che definisce in dettaglio il quadro dei diversi tipi di indicatori, le tempistiche, i soggetti coinvolti, la stima dei costi, la governance; pianificazione di un cruscotto di monitoraggio quale strumento di governance per la raccolta, analisi e divulgazione dei dati, e di accordi interistituzionali per garantire la fornitura dei dati;
- **Valutazione ambientale strategica (VAS)**
- **Adozione del Pums**
- **attuazione del piano** coinvolgendo attivamente i cittadini mediante un costante regime di comunicazione e condivisione dei risultati ottenuti;

Quali sono i rischi collegati alla comunicazione del piano?

L'attività di comunicazione con la campagna di informazione, come riferisce Pillon (Bobbio, 2003), spesso segue l'accertamento dell'assenza di conflitti da parte della popolazione coinvolta vuoi da un progetto, vuoi da un piano. Ma quali episodi sorgerebbero in assenza dell'adeguata comunicazione dei progetti o dei piani da parte di una pubblica amministrazione?

Dalla lettura dei documenti dell'attività di partecipazione e comunicazione delle esperienze di costruzione dei PUMS delle città metropolitane, emerge la necessità di disporre all'uopo della competenza adeguata. La presenza di esperti nella comunicazione così come nella partecipazione rende possibile la realizzazione di un piano della mobilità inclusivo, attento alle necessità e alle istanze dei territori, delle imprese, dei diversi soggetti coinvolti. I rischi che si corrono discendono dall'allontanamento degli obiettivi che si sono prefigurati con il piano, con la perdita di fiducia, possibile, da parte dei cittadini e degli stakeholder.

È necessario ricorrere a società formate nell'ambito della partecipazione e della comunicazione: tali attività, approfondendo il processo di formazione del piano, sono fortemente interdipendenti.

3.7 CONCLUSIONI

La partecipazione è un'attività di coinvolgimento sostanziale per la buona formazione di un piano della mobilità sostenibile. Frutto dell'ascolto attivo dei territori, della partecipazione dei soggetti interessati dalle scelte dell'ente pubblico proponente il PUMS, la partecipazione è punto perno del processo di formazione del piano stesso. Non solo altro elemento importante di cui parlano le linee guida italiane per la formazione dei PUMS è la percezione. Le tecniche di matrice prevalentemente anglosassone che trattano come affrontare la partecipazione, i conflitti, tentano di disgelare i conflitti e affrontare in modo empatico i diversi punti di vista. Per dare impulso ai processi di partecipazione è importante ricorrere a figure formate a gestire i tempi degli interventi, raccogliere gli interventi, fare ascolto attivo. La partecipazione infine si trova in forte collegamento con le attività di comunicazione, che insieme, costituiscono parte fondante del processo di redazione del piano: la cartina al tornasole della coerenza tra l'effettivo livello di sviluppo delle strategie e le aspettative provenienti dai cittadini e dagli altri portatori di interesse. Come nei processi di partecipazione occorre ricorrere ad agenzie dedicate, formate, così per la comunicazione pare opportuno servirsi di società preparate per la comunicazione delle attività necessarie alla preparazione del piano. Queste società spesso si occupano sia dell'aspetto della

partecipazione sia della comunicazione, come evidenziato dalla letteratura di settore (si veda Sclavi, 2002 o Bobbio, 2004).



Capitolo

4

L'implementazio-
ne della partecipazione

4 L'IMPLEMENTAZIONE DELLA PARTECIPAZIONE

Durante le fasi di elaborazione del piano intervengono momenti di comunicazione, di diffusione degli obiettivi raggiunti con il piano e del suo stato di attuazione. Si tratta di un processo che accompagna la fase di elaborazione del piano (e soprattutto quella).

Approvato il piano, intervengono momenti di comunicazione, di diffusione degli obiettivi raggiunti con il piano e del suo stato di attuazione. Attraverso opportuni indicatori è possibile fotografare e monitorare l'andamento del PUMS, garantendo un regime di trasparenza e condivisione dello stato del progetto con tutti gli stakeholders coinvolti e i cittadini, ovvero gli utenti finali. La percezione è un indicatore, del coinvolgimento, feedback, dei soggetti, difficilmente quantificabile.

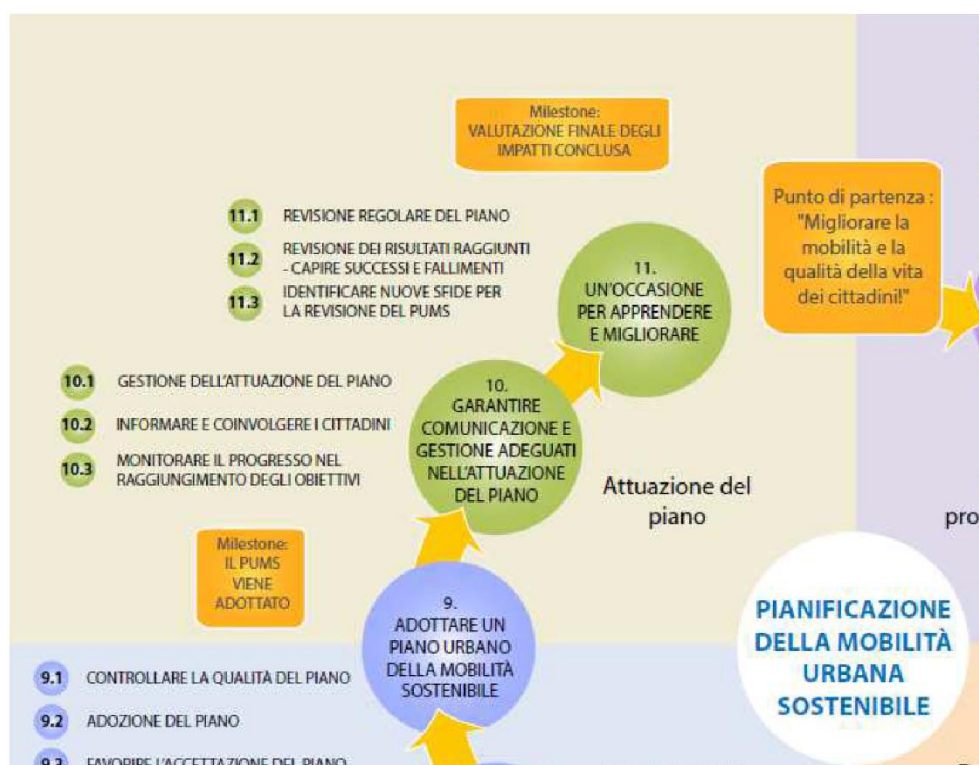
Con il presente approfondimento si intende descrivere in tal senso cosa avviene con la partecipazione dei vari soggetti coinvolti dal Pums, dapprima (secondo le linee guida europee) presso le aree metropolitane europee e successivamente nelle città metropolitane italiane.

4.1 IMPLEMENTAZIONE DELLA PARTECIPAZIONE (comunicazione inclusa) IN ALCUNE CM EUROPEE SIMILI A TORINO

La natura processuale del PUMS deve essere accompagnata, dalla fase di formazione a quella di realizzazione, dall'attività partecipativa dei cittadini per consentire, tra l'altro, la comprensione in itinere dell'effettiva percezione delle azioni poste in essere e poter apportare, al contempo, in relazione a queste ultime, eventuali correttivi alle politiche avviate.

Perché ha senso la partecipazione quale coinvolgimento degli stakeholder e dei cittadini, all'attuazione delle scelte del piano di mobilità dopo che il PUMS è stato approvato (partecipazione ex post)? Visto il principale scopo del monitoraggio, cioè di garantire il controllo del processo di pianificazione, con informazioni aggiornate sulla performance in ordine all'efficacia ed efficienza dei contenuti del PUMS, anche in questa fase è importante che si inneschi un percorso di ascolto e partecipazione, per verificare l'effettiva concretezza

delle previsioni del piano. In tal senso il ruolo partecipativo degli stakeholder deve acquisire valore e significato anche nella fase successiva all'attuazione delle misure di Piano, in modo da contribuire alla valutazione degli effetti eventualmente prodotte dalle diverse tipologie di interventi previste. È così significativa la stessa definizione del piano: strumento contenente scelte strategiche mirate al perseguimento delle finalità di sostenibilità economica, ambientale e sociale.



CICLO DI PIANIFICAZIONE PER LA REALIZZAZIONE DI UN PUMS (Guidelines. Developing and Implementing Sustainable Urban Mobility Plan', CE Directorate General for Mobility and Transport, 2014).

In seguito all'adozione del piano abbiamo la fase in cui occorre garantire la comunicazione e gestione adeguati nell'attuazione del piano che vuol dire: gestione dell'attuazione del piano, **informare e coinvolgere i cittadini**, **monitorare** il progresso nel raggiungimento degli obiettivi. Segue poi la fase caratterizzata dall'occasione per apprendere e migliorare:

revisione regolare del piano, revisione dei risultati raggiunti – successi e fallimenti, identificare nuove sfide per la revisione del PUMS. Le parole che risuonano così sono: informare, coinvolgere i cittadini, monitorare.

4.2 LA PARTECIPAZIONE PRESSO LA CMGE⁵⁴

Il percorso partecipato è stato anticipato da una fase propedeutica, ristretta, che ha visto la collaborazione tra CMGE e Comune di Genova, di concerto con l'Università degli Studi di Genova, ha portato alla costruzione delle "Linee di indirizzo per la formazione del PUMS". Un importante contributo al processo di partecipazione deriva dalla fase partecipativa alla redazione del PSM, nel corso della quale è stata promossa un'ampia fase di comunicazione, partecipazione e consultazione, workshop, interviste, questionari, forum online aperti ai cittadini e a tutti gli attori interessati alla definizione delle strategie per lo sviluppo del territorio metropolitano.

In questa fase partecipativa sono giunti contributi interessanti riguardo ai temi della mobilità, delle infrastrutture, di aiuto per la redazione del PSM (Piano Strategico della Città Metropolitana di Genova) specialmente per quanto riguarda l'identificazione di obiettivi e strategie, che possono trovare un adeguato prosieguo nel PUMS.

E' stata rivolta particolare attenzione alla identificazione degli **stakeholder** presenti sul territorio metropolitano e pertanto si è provveduto alla loro **identificazione** con opportuna **mappa**, utilizzando opportune matrici per la valutazione degli attori. Le attività necessarie sono:

- identificazione di gruppi di stakeholder: stakeholder primari, attori chiave,
- svolgimento dell'analisi delle interrelazioni tra attori
- sviluppo di una strategia di base per il coordinamento degli stakeholder

Gli stakeholder coinvolti sono:

- enti gestori di servizi pubblici, altri enti, associazioni di cittadini (RFI spa, ANAS spa, Autostrade per l'Italia spa, Autorità per il Sistema Portuale del Mar Ligure Occidentale - Porto di Genova, Spedizionieri, Aeroporto di Genova spa, AMT spa, Servizi di Emergenza, Università di Genova, Enti di formazione, Esperti in materia di mobilità e trasporti, Comuni, Province confinanti, CCIA, Confindustria di Genova, Fondazioni, Aziende di pubblico servizio (energia, telecomunicazioni..), Assotrasporti Genova,

⁵⁴ Piano Urbano della Mobilità Sostenibile della Città Metropolitana di Genova Valutazione Ambientale Strategica – Rapporto Ambientale Preliminare (pp. 16 - 32)

- MIT, Operatori dei servizi di trasporto, Aziende di car sharing, Operatori di noleggio biciclette, Grandi datori di lavoro, Sindacati, m Personale di guida servizio trasporto pubblico, Associazioni utenti del trasporto pubblico, Associazioni cicliste (Fiab Onlus), Associazioni ambientaliste, Associazioni di automobilisti, Disabili)
- autorità con competenze ambientali (Regione Liguria - Dipartimento territorio, Ambiente, Infrastrutture e Trasporti, Arpal, Asl, Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio, Enti Parco, Comuni - settore ambiente)

A marzo 2018 è stato approvato l'atto per la costituzione del Gruppo di Lavoro integrato che include le professionalità presenti all'interno della Città Metropolitana di Genova e del Comune di Genova.

Per redigere il piano è stato necessario acquisire le conoscenze delle diverse discipline che regolano il governo del territorio, impegnando i diversi attori istituzionali interessati. Di conseguenza è stata promossa la collaborazione tra le strutture dell'amministrazione della Città Metropolitana e del Comune di Genova⁵⁵, con la creazione di un Gruppo di lavoro inter-ente. Del gruppo di lavoro⁵⁶ si menzionano della Città Metropolitana di Genova:

- Piero Araldo (Direttore Generale)
- Patrizia Bitonte, Piero Garibaldi, Arianna Garbarino, Maria Giovanna Lonati (Direzione Generale);
- Raffaella Dagnino, Fabio Gagliardi (Direzione Territorio e Mobilità);
- Franca Stragapede (Direzione Ambiente).

Della Città di Genova, invece, si citano:

- Maurizio Sinigaglia, Anna Maria Colombo (Direzione Urbanistica);
- Anna Daneri, Antonio Bertocchi (Direzione Ambiente);

⁵⁵ Pianificazione strategica urbanistica e territoriale, mobilità e viabilità, attività economiche, turismo, ambiente e valutazione ambientale strategica, polizia municipale, ecc.

⁵⁶ https://pums.cittametropolitana.genova.it/sites/default/files/allegati-pubblici/SU_DET_DETE_448_2018.pdf pp. 1 - 5

- Carla Gerbaudi - Mobility Manager d'area⁵⁷, Carlo Merlino, Maria Fassone, Raffaele Balestrini (Direzione Mobilità).

Il Sindaco metropolitano ha approvato con l'atto n. 52 del 28 marzo 2018 le Linee di indirizzo per la formazione del PUMS. Le linee di indirizzo contengono l'impostazione metodologica e l'organizzazione delle attività per la formazione del PUMS, nonché il cronoprogramma delle fasi del percorso di pianificazione condivisa.

Il Sindaco metropolitano ha approvato con l'atto n. 52 del 28 marzo 2018 le Linee di indirizzo per la formazione del PUMS. Le linee di indirizzo contengono l'impostazione metodologica e l'organizzazione delle attività per la formazione del PUMS, nonché il cronoprogramma delle fasi del percorso di pianificazione condivisa.

La **partecipazione ex ante**, è dedicata alla condivisione del quadro conoscitivo, alla definizione degli obiettivi del Piano e alla identificazione di criticità e priorità.

La realizzazione del processo di partecipazione prevede l'integrazione delle attività e delle risorse da parte del Comune di Genova e della Città metropolitana, con il supporto scientifico del C.I.E.L.I.⁵⁸ (Università di Genova).

Nel prospetto seguente, in altre parole, si riportano la programmazione delle tappe della partecipazione ex-ante, i soggetti coinvolti, gli strumenti adoperati, le tempistiche e gli output.

Step	Strumento / Modalità di svolgimento	Periodo	Risultati attesi
1	Confronto preliminare tra CMGE e Comune di Genova sulle "Linee di indirizzo del PUMS della CMGE". Tavoli tecnici.	Marzo 2018	Implementazione del quadro conoscitivo / analisi SWOT Versione preliminare del quadro dei macro-obiettivi

⁵⁷ mobility manager di area (decreto interministeriale «Mobilità sostenibile nelle aree urbane» del 27 marzo 1998 e richiamata dalla legge n. 340/2000)

⁵⁸ Centro Italiano di Eccellenza sulla Logistica i trasporti e le Infrastrutture

2	Incontri con i Comuni, gli esperti, i portatori di interesse, i cittadini. Presentazioni del documento "Linee di indirizzo" a tavoli tematici.	Aprile - Maggio 2018	Condivisione e integrazione del quadro conoscitivo, con contributi e proposte. Versione finale del quadro dei macro-obiettivi
3	Portale dedicato al PUMS sul sito della Città Metropolitana	Online dal 9 Aprile 2018	Informazione dello stato di avanzamento del progetto. Acquisizione contributi, suggerimenti, proposte, critiche.
4	Indagine sui cittadini / Consultazione online - questionari (focus sugli obiettivi)	Aprile – Giugno 2018	Individuazione criticità Condivisione del quadro conoscitivo e dei macro obiettivi, proposte di azioni, iniziative dal basso

Elaborazione propria – cronoprogramma partecipazione PUMS (partecipazione ex ante)

Il punto di partenza delle linee di indirizzo è il Quadro conoscitivo: la fotografia dello stato di fatto dell'area metropolitana genovese, che individua le peculiari caratteristiche orografiche, urbanistiche, socio-economiche dell'area metropolitana e di strutturazione della rete infrastrutturale e trasportistica. La definizione del quadro conoscitivo si conclude con una analisi di tipo SWOT, preordinata ad individuare sinteticamente: punti di forza e di debolezza, opportunità e minacce. Tale analisi, condivisa nell'ambito del percorso di partecipazione, costituisce lo strumento per orientare e calibrare meglio gli obiettivi del PUMS.

Gli obiettivi sono orientati alla costruzione di una Genova Metropolitana più accessibile e connessa, più sicura, più vivibile e più bella, alla mobilità e sostenibilità energetica e ambientale, alla mobilità smart, alla green economy, alla coesione sociale.

C.I.E.L.I.⁵⁹ ha curato il racconto del percorso fatto con il Comune di Genova, con la presentazione del documento “Quadro Strategico”, che illustra i temi di respiro metropolitano, dando seguito attraverso la pubblicazione su sito internet alla divulgazione dei temi della condivisione del percorso già attivato da CMGE e dal Comune di Genova.

Per addivenire ad una appropriata condivisione e integrazione del quadro conoscitivo, quindi la versione finale dei macro obiettivi, sono stati utilizzati quali strumenti di partecipazione⁶⁰:

- i tavoli **tematici con i Comuni** (CM + Comune di Genova): tavolo organizzato con il supporto dell’ANCI Liguria, rivolto a tutti i Comuni del territorio metropolitano, compreso il capoluogo
- i tavoli degli **esperti** che raduna enti pubblici ed enti gestori del trasporto pubblico, aziende ed esperti che operano nel settore della mobilità e dei trasporti, mondo del lavoro partecipano sui temi della mobilità di area vasta
- il tavolo dei **cittadini**, a chiusura dei tavoli precedenti, rivolto ai cittadini, alle scuole, ai comitati di pendolari, alle associazioni del territorio metropolitano
- i tavoli tematici, le interviste e gli incontri con i portatori di interesse (CM + Comune di Genova)
- i laboratori di quartiere⁶¹ (Comune di Genova)
- gli strumenti di consultazione e interazione su piattaforme web.

Nella seconda fase, **partecipazione in itinere**, la consultazione on line completa il processo VAS e faciliterà la costruzione di scenari di progetto, la specifica valutazione degli interventi che man mano verranno presentati e la scelta delle azioni da realizzare. Tale fase si diparte dall’approvazione dello schema del PUMS alla adozione del piano, quindi il periodo delle osservazioni allo stesso piano adottato.

⁵⁹ Centro Italiano di Eccellenza della Logistica e delle Infrastrutture che fa capo all’Università di Genova

⁶⁰ <https://pums.cittametropolitana.genova.it/content/i-tavoli-di-partecipazione> (ultima consultazione il 17 marzo 2023)

⁶¹ L’esperienza genovese segue quella bolognese, foriera di spunti, con la funzione di condividere e co-progettare esperienze di immaginazione urbana, si innesta presso le case di quartiere allo scopo di fornire funzioni di supporto e di assistenza al territorio a partire dai reali bisogni espressi dalle comunità locali.

A valle dell'approvazione del PUMS, alla fine, verrà attivata una fase di **partecipazione ex post**, indirizzata al monitoraggio dell'attuazione del Piano. Gli strumenti adottati permetteranno di seguire le tracce dei progressi verso il raggiungimento degli obiettivi fissati, di riconoscere i problemi e le sfide per la realizzazione delle azioni entro i tempi stabiliti, di informare regolarmente i cittadini sui progressi nell'implementazione delle misure.

Il dialogo costante con tutti i cittadini metropolitani ed i portatori di interesse a vario titolo interessati ai temi del Piano, anche dopo l'approvazione del PUMS, prosegue: nella sezione PARTECIPA del sito istituzionale del piano, è sempre possibile inserire contributi utili ai fini della sua attuazione e del periodico aggiornamento.

Secondo il Rapporto Ambientale⁶² del procedimento VAS del PUMS della CMGE⁶³, il progetto di monitoraggio contiene la tempistica, le modalità operative e di comunicazione dei risultati, nonché le modalità di revisione per apportare le modifiche che si rendessero necessarie, per meglio perseguire i risultati attesi, o correggere eventuali scostamenti. Il monitoraggio periodico consisterà in un rapporto almeno biennale sullo stato di realizzazione del PUMS e sulla sua capacità di perseguire gli obiettivi e i relativi target fissati. Il percorso partecipato sarà presente anche nella fase del monitoraggio con lo scopo di verificare il progressivo conseguimento degli obiettivi e di individuare eventuali problemi e criticità che ostacolano la regolare attuazione del Piano.

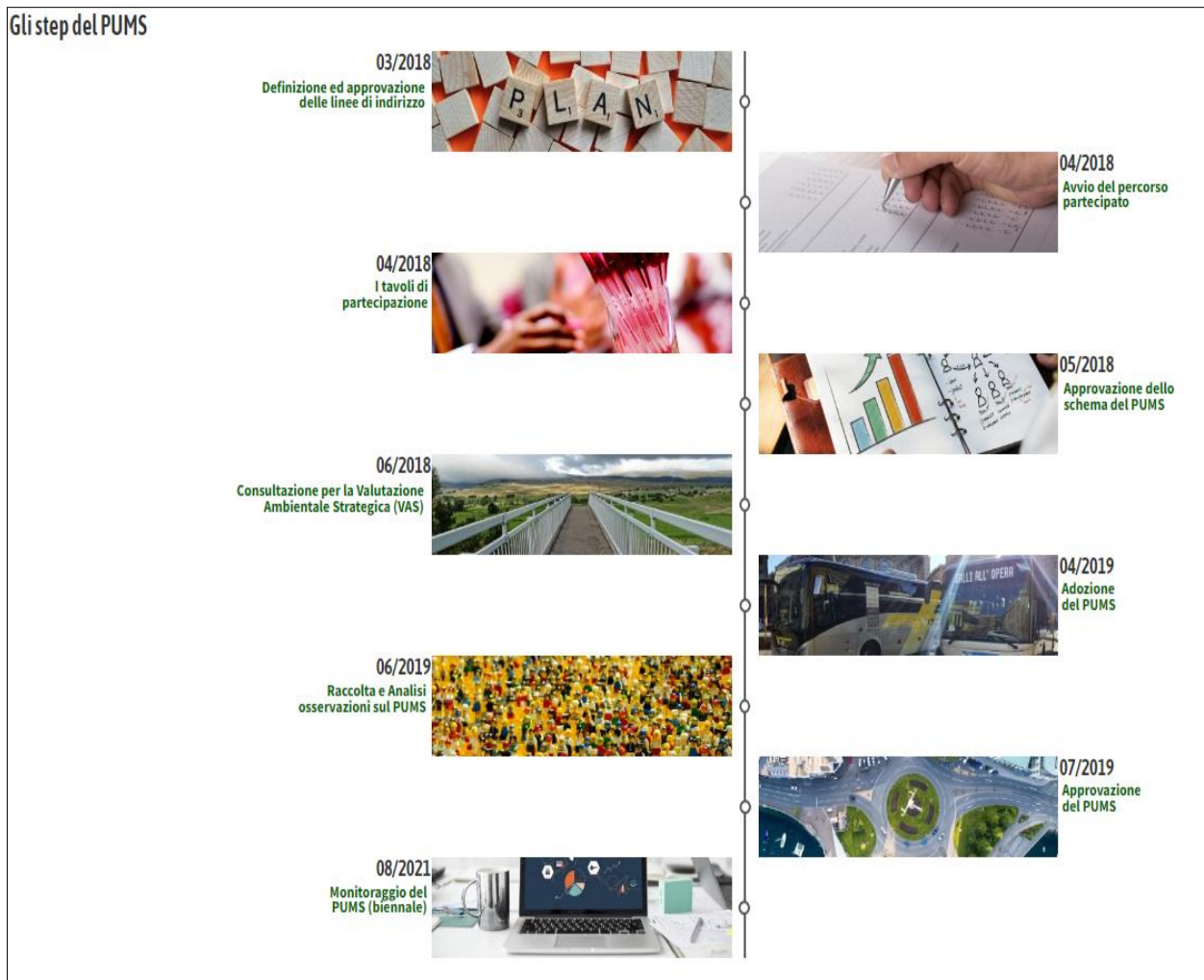
⁶² La VAS – procedura di valutazione ambientale strategica – è un altro canale, partecipativo, che ha interessato il processo di formazione del piano dalla sua ideazione alla adozione e approvazione, interessante inoltre le fasi di monitoraggio.

⁶³ ibidem

Cronoprogramma delle attività di partecipazione per la redazione del PUMS di CMGE⁶⁴																			
Attività																			
Definizione degli obiettivi (partecipazione ex ante)																			
Attività propedeutiche																			
Tavoli con i Comuni, Esperti, Cittadini																			
Indagine on line																			
Tavolo della partecipazione																			
Costruzione dello scenario di piano (partecipazione in itinere)																			
Definizione della proposta di documento preliminare																			
Partecipazione sul Documento Preliminare di Piano																			

Elaborazione propria

⁶⁴ Derivato dal processo di partecipazione descritto nel Rapporto Ambientale predetto.



4.3 PARTECIPAZIONE CITTA' METROPOLITANA DI MILANO

Per quanto concerne il processo della partecipazione del Piano della Città Metropolitana di Milano, si è optato a coinvolgere determinati soggetti portatori di interesse per prendere parte ai tavoli partecipativi del costruendo PUMS della Città Metropolitana di Milano:

- stakeholder primari: cittadini, gruppi sociali, ecc..
- attori chiave: Comune di Milano, Zone omogenee, Anci Lombardia, Consulta, ecc..
- intermediari: Interporto, Sindacati, associazioni, rappresentanti di categoria
- altri: Fiab, Politecnico di Milano, Università degli Studi di Milano, ecc..

⁶⁵ <https://pums.cittametropolitana.genova.it/content/timeline-del-pums-di-genovametropoli> (ultima consultazione il 29 marzo 2023)

A monte del processo partecipativo di costruzione del piano si situa la Redazione del documento “Linee di indirizzo PUMS” e adozione da parte del Sindaco metropolitano.

Il primo momento di condivisione con il territorio, dal quale sono emerse alcune riflessioni che potevano costituire punto di partenza per il PUMS, è coinciso con il processo di condivisione con il territorio dei contenuti del Piano Strategico, che ha visto il coinvolgimento diretto delle Amministrazioni comunali, invitate a partecipare ad una serie di incontri tenutisi tra gennaio e marzo 2019 presso ciascuna Zona Omogenea. I principali temi emersi, maggiormente attinenti alle tematiche specifiche del PUMS, possono essere interessanti:

- ☐ la realizzazione/potenziamento dei nodi di interscambio;
- ☐ l'estensione delle linee di forza del trasporto pubblico milanese;
- ☐ il potenziamento del trasporto pubblico per le connessioni locali, anche in direzione trasversale;
- ☐ la verifica degli effetti dell'attuazione del Programma di Bacino del TPL e dell'integrazione tariffaria previsti dall'Agenzia del TPL;
- ☐ il rafforzamento della rete ciclabile

In alcune Zone Omogenee si auspica il completamento delle opere stradali in corso al momento della discussione, mentre in quelle dove sono maggiormente sentite carenze infrastrutturali, si sollecita l'esecuzione dei progetti da tempo incompiuti. Accompagnano queste suggestioni altre di carattere urbanistico-territoriale ed ambientale, derivanti dagli incontri dedicati a PTM, effettuati tra novembre 2019 e gennaio 2020, e quelle segnalate nel processo di VAS del PTM stesso. Per quanto riguarda il processo di partecipazione specifico del PUMS, numerosi sono stati i momenti di incontro organizzati per la presentazione dello stato di avanzamento del PUMS della Città metropolitana di Milano, a partire dalla formale esposizione del Quadro Conoscitivo, comprensivo della prima articolazione degli obiettivi, alla Commissione Consiliare (il 18.11.2019) ed ai Sindaci (il 05.12.2019). Dopodiché, sono stati organizzati incontri con le Amministrazioni locali, i principali portatori di interessi ed altri Enti, tra i quali Regione Lombardia ed il Comune di Milano, con il quale si è instaurato un particolare rapporto di collaborazione, per garantire l'auspicata sinergia e coordinamento tra il già vigente PUMS del capoluogo e quello dell'area metropolitana. A causa del periodo di lock-down attuato per il contenimento della diffusione del COVID-19, alcuni degli incontri inizialmente già calendarizzati con le Zone Omogenee sono stati annullati. Con il sensibile

rallentamento della diffusione del virus di cui sopra è stata, però, possibile la ripresa dell'attività di partecipazione, tutta svolta in modalità a distanza nel mese di luglio 2020. In occasione degli incontri stessi o attraverso l'indirizzo di posta elettronica appositamente attivato, i vari soggetti coinvolti hanno fornito contributi e considerazioni sulle tematiche connesse al Piano, quale utile traccia per la formulazione del sistema degli obiettivi, successivamente, delle strategie ed azioni del PUMS.

A completamento della descrizione precedente si ritiene opportuno riportare il cronoprogramma di sviluppo del PUMS.

Cronoprogramma delle attività di partecipazione per la redazione del PUMS di CMMI														
Attività														
Definizione degli obiettivi (partecipazione ex ante)														
Attività propedeutiche: Redazione del documento "Linee di indirizzo PUMS" e adozione da parte del Sindaco metropolitano														
Condivisione contenuti del PSM)														
Commissione Consiliare														
Quadro Conoscitivo														
Tavolo della partecipazione														
Costruzione dello scenario di piano (partecipazione in itinere)														

Definizione della proposta di documento preliminare														
Partecipazione sul Documento Preliminare di Piano														

Elaborazione propria

4.4 LA PARTECIPAZIONE PRESSO LA CMB (Città Metropolitana di Bologna)

La necessità di un percorso partecipato è più volte ribadita dalle LL.GG. Comunitarie per la redazione del PUMS, mentre le LL.GG. Nazionali precisano a loro volta tra i “passi procedurali necessari alla redazione e approvazione del PUMS”, il ruolo della partecipazione. Segnatamente si fa riferimento al processo partecipativo riguardo alla definizione degli obiettivi, la costruzione dello scenario di piano, il processo di monitoraggio. Tutte le fasi della redazione del Piano sono caratterizzate da “un contributo rilevante da parte del processo partecipativo”.⁶⁶

⁶⁶ Allegato_0_Partecipazione_Pubblica.pdf (ultima consultazione il 10/03/2023) – p.7

Cronoprogramma delle fasi iniziali delle attività di partecipazione

Attività	1° mese	2° mese	3° mese	4° mese	5° mese	6° mese	7° mese
Costituzione del Forum metropolitano per la mobilità sostenibile							
Attività propedeutiche							
Riunione plenaria							
Definizione degli obiettivi (partecipazione ex-ante)							
Incontri istituzionali con le Unioni							
Incontri con i quartieri di Bologna							
1° ciclo di incontri con stakeholder							
Indagine online per i cittadini							
2° ciclo di incontri con stakeholder							
Costruzione dello scenario di piano (partecipazione in itinere)							
Partecipazione sulle scelte e sulla proposta di documento preliminare							
Partecipazione sul documento preliminare							

I **soggetti portatori di interesse** coinvolti sono **più di 137** e afferenti a **90 enti e realtà**, enti e associazioni.

Il processo partecipativo si è avvalso dell'interazione continua e attiva con il **Forum metropolitano** per la mobilità sostenibile, istituito il 21 novembre 2017, articolato in più fasi, tra loro in parte sovrapponibili (vedasi cronoprogramma).

Partecipazione ex – ante.

La partecipazione ex ante si struttura in incontri istituzionali con le Unioni di Comuni e con i quartieri di Bologna, il primo ciclo di incontri con gli stakeholder, l'indagine online, il secondo ciclo di incontri con stakeholder.

Gli **incontri** istituzionali con le Unioni e i quartieri di Bologna, che si svolgono parallelamente alla prima e alla seconda fase partecipativa, sono finalizzati a descrivere le priorità del Piano come verrà definito nei cicli di incontri con gli stakeholder e nel questionario online, comprendono cicli di incontri e di informazione, ascolto e partecipazione sul PUMS. Dei cicli di incontri si menzionano il primo di carattere istituzionale con le sette Unioni di Comuni appartenenti al territorio metropolitano e il secondo di coinvolgimento della cittadinanza attraverso i Consigli di Quartiere aperti della Città di Bologna.

Il primo ciclo di incontri con gli stakeholder⁶⁷, poi, ha avuto per oggetto la discussione e la valutazione degli obiettivi del PUMS a partire dalla proposta di uno schema di macro-obiettivi.



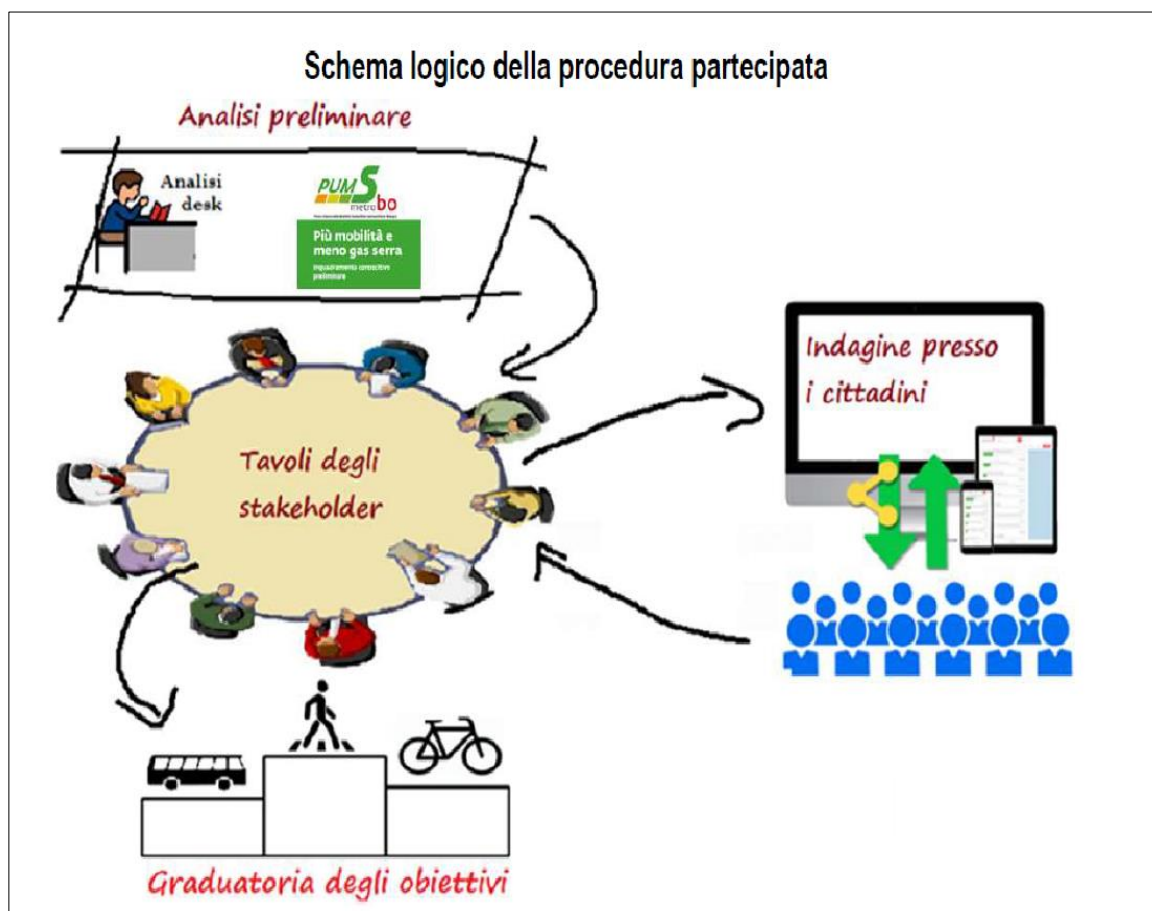
Gli obiettivi generali del PUMS⁶⁸

Il primo ciclo di incontri per la selezione della lista degli obiettivi si è strutturato in **5** distinti **Tavoli di discussione**, realizzati tra il 12 ed il 14 dicembre 2017 e che nel loro complesso hanno visto confrontarsi oltre **90 persone** in rappresentanza di circa **75 diverse realtà** tra associazioni, enti, società, ecc., sia di ambito comunale che metropolitano. La discussione

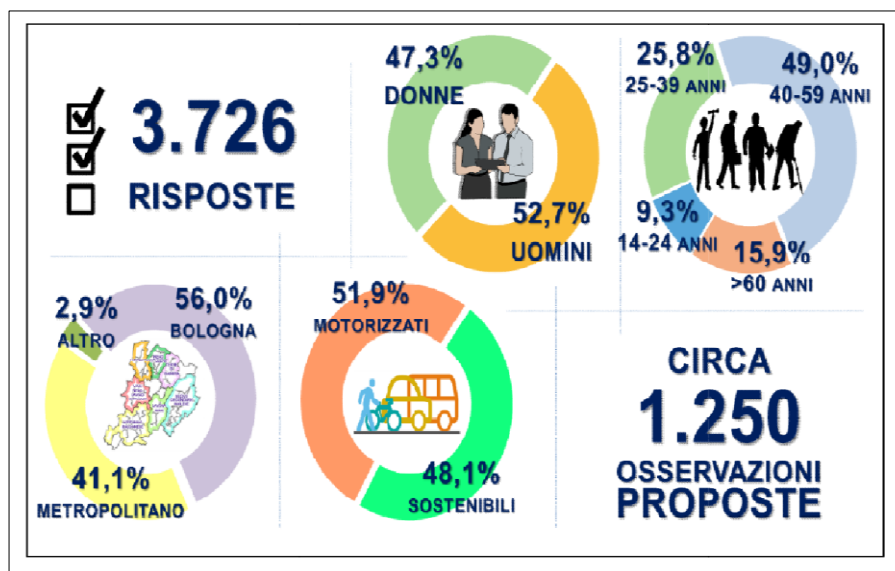
⁶⁷ Tavolo per la definizione degli obiettivi del PUMS

⁶⁸ Allegato_0_Partecipazione_Pubblica.pdf (ultima consultazione il 11/03/2023), p. 16

guidata dei Tavoli ha portato una serie di modifiche allo schema di partenza, attinenti sia alla struttura dei macro-obiettivi che alle possibili azioni di accompagnamento.



Con l'**indagine online**, gli **obiettivi** definiti dagli **stakeholder** vengono sottoposti all'**attenzione** dei **cittadini** tramite **modulo Google**. L'indagine è stata avviata il 22 dicembre 2017 e conclusa la notte del 28 gennaio 2018. Il questionario si articola in tre parti: la prima parte riguarda gli obiettivi generali, la seconda gli obiettivi specifici, la terza e ultima gli aspetti socio – anagrafici più rilevanti. A chi compila il questionario è altresì offerta la possibilità di lasciare commenti, proposte, suggerimenti nonché il proprio indirizzo email per eventuali ulteriori comunicazioni. All'indagine hanno partecipato **3.726 cittadini**, lasciando oltre **1.250 tra osservazioni e proposte**. In generale le priorità specificate dai cittadini, si differenziano in relazione alla tipologia di utenti del piano: utenti motorizzati o utenti sostenibili.



Chi ha partecipato all'indagine⁶⁹

Gli obiettivi specifici - Le priorità per i cittadini

	<i>Voto*</i>	<i>% Alta priorità</i>
1 Miglioramento dei servizi di Trasporto Pubblico Locale (TPL)	87,6	69,1
2 Miglioramento della qualità dell'aria	87,1	71,2
3 Diminuzione sensibile del numero degli incidenti con morti e feriti tra gli utenti deboli (pedoni, ciclisti, bambini e over 65)	85,5	68,8
4 Riduzione del consumo di carburanti da fonti fossili	84,5	64,9
5 Aumento dello spazio pubblico per la circolazione a piedi e in bicicletta	82,0	63,2
6 Miglioramento della inclusione sociale e delle condizioni di spostamento per gli utenti a ridotta mobilità	81,6	56,6
7 Diminuzione sensibile del numero generale degli incidenti con morti e feriti e dei relativi costi sociali	81,5	59,7
8 Riduzione della congestione	81,2	57,1
9 Potenziamento delle reti dedicate e del materiale rotabile per il Trasporto Pubblico Locale	80,5	56,1
10 Miglioramento della qualità dello spazio stradale ed urbano e delle condizioni generali di sicurezza degli spostamenti	80,1	53,2
11 Riduzione dell'incidentalità stradale	79,8	56,4
12 Riduzione delle esigenze di spostamento aumentando le alternative alla mobilità	79,0	54,5
13 Riequilibrio modale della mobilità	78,5	57,3
14 Aumento della soddisfazione della cittadinanza	78,2	49,8
15 Miglioramento dell'integrazione tra sistema della mobilità e sviluppo urbanistico	77,3	46,8
16 Efficientamento del sistema della logistica distributiva	76,7	47,1
17 Miglioramento dell'accessibilità di persone e merci, in particolare verso e da i poli attrattori	76,1	45,3
18 Aumento del tasso di occupazione	73,3	43,4
19 Riduzione dei costi della mobilità (connessi alla necessità di usare il veicolo privato)	71,6	40,8
20 Sviluppo di azioni di smart mobility per promuovere una città moderna, innovativa, internazionale	69,8	38,6
21 Riduzione dell'inquinamento acustico	67,3	34,1

Il secondo ciclo di incontri con gli stakeholder, coinvolge i portatori di interesse che, protagonisti del Forum metropolitano per la mobilità sostenibile e del primo ciclo di incontri,

⁶⁹ L'indagine on line presso i cittadini (allegato 0 partecipazione pubblica.pdf, p. 25)

in seguito all'indagine on line, sono stati poi nuovamente chiamati ad esprimere le loro opinioni attraverso **4 Tavoli di discussione** che si sono tenuti il 31 gennaio e il 1° febbraio 2018. Gli obiettivi specifici sono stati valutati come apporto all'ottenimento di diversi obiettivi generali utilizzando uno schema di **valutazione multicriteria**, sintetizzato nella figura seguente.

Dialogo strutturato: lo schema logico di assegnazione dei voti per la valutazione degli obiettivi⁷⁰

Obiettivi	Dimensioni				Valutazione finale
	Accessibilità	Sicurezza	Attrattività/ vivibilità	Inquinamento	
	PA	PB	PC	PD	
1. Miglioramento del Trasporto Pubblico Locale	V1A	V1B	V1C	V1D	V1
2. Potenziamento delle reti dedicate e del materiale rotabile per il Trasporto Pubblico Locale	V2A	V2B	V2C	V2D	V2
3. Riduzione della congestione	V3A	V3B	V3C	V3D	V3
... Leggenda: PA = peso attribuito dagli stakeholder alla dimensione A (Accessibilità) V1A = voto attribuito dagli stakeholder all'obiettivo 1 (Miglioramento dei servizi di Trasporto Pubblico Locale) V1 = voto attribuito dagli stakeholder all'obiettivo 1 ($V1 = V1A \times PA + V1B \times PB + V1C \times PC + V1D \times PD$)					

I vari incontri hanno visto la partecipazione di **74 persone**, in rappresentanza di oltre **60 realtà** tra enti, associazioni di categoria. In casi isolati, alcuni stakeholder hanno optato di non partecipare alla procedura di valutazione preferendo aderire al processo di costruzione del PUMS con altre forme (proposte scritte, incontri specifici, ecc.).

Per la valutazione ad ognuno dei quattro incontri è stato attribuito uno degli obiettivi generali: accessibilità, inquinamento (accorpendo gli obiettivi generali ambientali di salubrità e clima), sicurezza, attrattività/vivibilità. Nei casi in cui gli obiettivi hanno ricevuto i punteggi più discordanti, sono state discusse le motivazioni delle valutazioni, concedendo la possibilità agli stakeholder di rivedere la propria posizione convergendo verso posizioni mediane.

Alla conclusione del secondo Tavolo ciascun obiettivo specifico è stato quindi esaminato per la sua capacità di contribuire al raggiungimento di tutti gli obiettivi generali, secondo un **approccio multicriteria**, non solo quelli di originaria appartenenza. Questo ha permesso di circoscrivere le priorità, così come riportato nella seguente tabella.

⁷⁰ allegato 0 partecipazione pubblica.pdf, p. 27

Gli obiettivi specifici – Le priorità per gli stakeholder

	<i>Voto medio ponderato</i>
1 Miglioramento dei servizi di Trasporto Pubblico Locale (TPL)	2,55
2 Miglioramento dell'accessibilità di persone e merci, in particolare verso e da i poli attrattori	2,38
3 Potenziamento delle reti dedicate e del materiale rotabile per il Trasporto Pubblico Locale	2,34
4 Riequilibrio modale della mobilità	2,26
5 Miglioramento dell'integrazione tra sistema della mobilità e sviluppo urbanistico	2,24
6 Aumento dello spazio pubblico per la circolazione a piedi e in bicicletta	2,17
7 Miglioramento della inclusione sociale e delle condizioni di spostamento per gli utenti a ridotta mobilità	2,16
8 Miglioramento della qualità dello spazio stradale ed urbano e delle condizioni generali di sicurezza degli spostamenti	2,11
9 Diminuzione sensibile del numero degli incidenti con morti e feriti tra gli utenti deboli (pedoni, ciclisti, bambini e over 65)	2,11
10 Diminuzione sensibile del numero generale degli incidenti con morti e feriti e dei relativi costi sociali	2,04
11 Riduzione della congestione	2,04
12 Riduzione dell'incidentalità stradale	2,04
13 Miglioramento della qualità dell'aria	2,02
14 Aumento della soddisfazione della cittadinanza	1,98
15 Efficientamento del sistema della logistica distributiva	1,95
16 Sviluppo di azioni di smart mobility per promuovere una città moderna, innovativa, internazionale	1,90
17 Riduzione delle esigenze di spostamento aumentando le alternative alla mobilità	1,88
18 Riduzione dei costi della mobilità (connessi alla necessità di usare il veicolo privato)	1,79
19 Riduzione del consumo di carburanti da fonti fossili	1,78
20 Riduzione dell'inquinamento acustico	1,48
21 Aumento del tasso di occupazione	1,30

La partecipazione in itinere⁷¹, fa riferimento alla costruzione dello Scenario di Piano e consiste

nelle attività di partecipazione che riguardano le scelte, la proposta di documento preliminare e il documento preliminare.

La seconda fase⁷² della partecipazione per la costruzione del PUMS si è sviluppata principalmente a partire dalla discussione sul Documento Preliminare del Trasporto Pubblico Metropolitano. La discussione è stata condotta a partire da un documento tecnico aperto preventivamente inviato ai partecipanti e contenente il collegamento tra le scelte proposte dal Piano e gli obiettivi definiti e gerarchizzati nella prima fase della partecipazione, la descrizione tecnica degli interventi, l'evidenza specifica delle questioni ancora da definire

⁷¹ Allegato_0_Partecipazione_Pubblica.pdf (ultima consultazione il 11/03/2023), p. 37

⁷² Ibidem

e su cui esistono opzioni diverse, alternative o integrate tra di loro, rispetto alle quali è stato in particolare sollecitato il contributo degli stakeholder.

La componente istituzionale è stata coinvolta in incontri dedicati alla condivisione delle strategie e azioni proposte dal PUMS nello specifico contesto territoriale e locale. Nell'ambito della Città di Bologna sono stati altresì resi attivi dei laboratori di quartiere finalizzati al coinvolgimento dei cittadini su specifiche tematiche.

Come riportato, il miglioramento dei servizi di TPL, tra gli obiettivi del Piano, è stato indicato quale priorità assoluta, e anche l'obiettivo complementare di potenziare i servizi e del materiale rotabile come obiettivo cui assegnare alta priorità.

Le amministrazioni interessate hanno giudicato utile innanzitutto portare alla discussione pubblica, le possibili strategie e azioni sul TPM (Trasporto Pubblico Metropolitano).

La rete portante del TPM è composta dal Servizio Ferroviario Metropolitano (SFM), dalla nuova rete tranviaria di Bologna e dalle linee extraurbane/suburbane ad elevata domanda. La principale novità nell'assetto della nuova rete è il **superamento della separazione tra ambito urbano ed extraurbano** a favore di un'organizzazione che recupera una sostanziale coesione funzionale all'interno della Città metropolitana.

Per ciascuna delle tre componenti della rete portante di TPM il “Documento preliminare all'avvio della fase di partecipazione” fatto proprio dalla Città metropolitana e dal Comune di Bologna, e **sottoposto al processo di discussione**, contiene un'articolata proposta tecnica.

Rispetto a tale proposta gli stakeholder coinvolti nei Tavoli di partecipazione sono designati a discutere la proposta di configurazione delle tre componenti della rete portante, nel solco della traccia indicata dalle domande valutative di seguito illustrate. Il confronto sulle tre componenti del sistema TPM è stato preceduto da una discussione generale sull'integrazione tariffaria, evidenziata nella stessa proposta tecnica come obiettivo prioritario del PUMS per il TPM.

La **discussione**, anticipata da un incontro generale del Forum metropolitano per la mobilità sostenibile realizzato il 15 marzo 2018 e che ha visto la partecipazione di circa **50 stakeholder**, è stata strutturata su **tre incontri** che hanno coinvolto quasi 40 stakeholder in rappresentanza di altrettanti Enti/Associazioni/Aziende.

La partecipazione in itinere ha visto la discussione di 4 ambiti tematici di cui si riporta a seguire la tabella riassuntiva con obiettivi, domande e principali punti emersi.

AMBITO E FINALITA'	DOMANDE	PUNTI EMERSI
ESTENSIONE INTEGRAZIONE TARIFFARIA A INTERO BACINO METROPOLITANO	VALUTAZIONI GENERALI	TEMA TARIFFARIO TASSELLO OFFERTA INTEGRATA
	VINCOLI / CRITICITA'	ASPETTI REALIZZATIVI
	ULTERIORI PUNTI PER TAVOLI PARTECIPAZIONE	SQUILIBRI TARRIFARI (FASE ATTUALE)
POTENZIAMENTO SERVIZIO FERROVIARIO METROPOLITANO	VALUTAZIONI GENERALI	MIGLIORE INTEGRAZIONE GOMMA E FERRO TPM (TRASPORTO PUBBLICO METROPOLITANO)
	VALUTAZIONI FREQUENZA SERVIZIO	IMPORTANTI VINCOLI INFRASTRUTTURALI
	QUALI PUNTI DTP (DOCUMENTO TECNICO PRELIMINARE) PER TAVOLI PARTECIPAZIONE	OSSERVAZIONI CRITICHE LIVELLI DI SERVIZIO
RICONFIGURAZIONE OFFERTA TPL SU GOMMA DEI SERVIZI AUTOLINEE EXTRAURBANE E SUBURBANE E CENTRI DI MOBILITA'; REALIZZAZIONE 30 CENTRI MOBILITA'ATTREZZATTI AD INTERSCAMBIO	VALUTAZIONI GENERALI	INTEGRAZIONE CON SERVIZI DA POTENZIARE
	VINCOLI E CRITICITA' PROPOSTA	OFFERTA BOLOGNA CENTRICA E CHE TRASCURA AREE PERIFERICHE E A DOMANDA DEBOLE
	VALUTAZIONI SPECIFICHE MODELLO OFFERTA INTERMODALITA'	STATICITA' OFFERTA TPL SU GOMMA
	RISPETTO AI CONTENUTI DTP QUALI PUNTI SU TPL GOMMA AMBITO EXTRAURBANO DOVREBBERO ESSERE PORTATI AI TAVOLI	
REALIZZAZIONE DELLA NUOVA RETE TRANVIARIA DI BOLOGNA	VALUTAZIONI GENERALI INTRODUZIONE TECNOLOGIA TRANVIARIA RETE PORTANTE TPM	SOVRAPPOSIZIONE TRATTE TRANVIARIA CON SFM
	VINCOLI E CRITICITA'	ECESSIVA LUNGHEZZA LINEE TRANVIARIE
	QUALE ALTERNATIVA DI ATTRAVERSAMENTO DEL CENTRO E' PREFERIBILE	CARENZA COLLEGAMENTI TRASVERSALI

	PUNTI RELATIVI A RETE TRANVIARIA DA APPROFONDIRE E PORTARE AI TAVOLI	LUNGHI TEMPI REALIZZAZIONE TRAM E COME INTERVENIRE NEL FRATTEMPO
		COLLEGAMENTI CON I POLI PRODUTTIVI E COMMERCIALI

Elaborazione propria

In questa seconda fase la partecipazione con le Unioni è stata attuata attraverso alcuni incontri incentrati alla condivisione delle principali strategie di Piano negli specifici territori, inerenti specialmente il trasporto pubblico e la mobilità attiva, organizzati per omogeneità di ambito (Pianura- Montagna-Imolese). In tale circostanza sono state altresì restituite in forma sintetica e rappresentativa le richieste raccolte da parte delle Unioni a seguito del primo ciclo di incontri, mettendo in evidenza le criticità e proposte emergenti per modalità di trasporto (TPL, SFM, mobilità ciclistica, mobilità pedonale, mobilità motorizzata etc.).

Tramite lo strumento dei Focus Group sono emerse diverse richieste da parte delle Unioni in merito a Trasporto Pubblico su gomma, il servizio ferroviario metropolitano, mobilità attiva, rete stradale.

Con i **laboratori di quartiere**, concernenti la partecipazione del PUMS della Città Metropolitana di Bologna, il Comune di intesa con la Fondazione per l'Innovazione Urbana ha intrapreso un percorso di informazione e ascolto della cittadinanza in ogni quartiere di Bologna, con lo scopo di costruire scenari di progetto, coadiuvando la stesura del Piano Generale del Traffico Urbano (PGTU), in virtù degli obiettivi strategici del PUMS.

Nello specifico il processo di informazione e ascolto a scala di quartiere, si è posto i seguenti obiettivi:

- Informare rispetto ai temi oggetto del percorso, alle scelte strategiche di scala metropolitana, evidenziandone gli elementi specifici a scala di quartiere e facilitandone una lettura e comprensione.
- Sistematizzare quello che è emerso tramite segnalazioni e in diversi percorsi e laboratori (es. Bilancio Partecipativo)

- Raccogliere bisogni a scala di quartiere
- Raccogliere segnalazioni e temi puntuali a scala locale
- Raccordare quello che emerge a livello di quartiere con quello cittadino
- Far emergere diversi punti di vista e posizioni divergenti

Dopo l'**adozione**, il PUMS Bologna metropolitana, avvenuta il 27 novembre 2018, successivamente interviene un periodo di 60 giorni, tra gennaio e marzo 2019, in cui il piano stesso è stato disponibile al pubblico e che ha dato adito a numerosi contributi. È con questa fase, in cui è stato consentito di effettuare osservazioni ai documenti di Piano a cittadinanza, stakeholders, enti e associazioni, che si assiste ad una vera e propria nuova stagione di partecipazione per la costruzione del PUMS.

Durante questo tempo sono stati organizzati eventi mirati alla divulgazione del PUMS adottato su diversi livelli di comunicazione; a partire dalla convocazione del Forum della Mobilità sostenibile "Il ruolo degli stakeholders verso l'approvazione del PUMS" a gennaio e dal partecipatissimo Convegno "Bologna ad altra velocità" a febbraio 2019. Ed è così che si è dato il via ad una serie di incontri importanti: il tavolo di lavoro e confronto con gli stakeholders sulle tematiche strategiche legate alla Spazio Condiviso, gli incontri dedicati alle Unioni "Come cambia la mobilità sul territorio", gli eventi pubblici nelle Stazioni SFM e non ultimo lo spettacolo "La Natura senza Autovettura".

Altri strumenti di divulgazione sono stati attivati e diffusi attraverso il sito web tematico: un modulo di facile compilazione per la presentazione delle osservazioni e una sintesi divulgativa del Piano sfogliabile online e distribuita cartacea nei principali eventi sopracitati. Tale intensa attività di partecipazione e comunicazione al Piano è oggi citata come best practice nelle nuove Linee Guida Europee ELTIS recentemente pubblicate.

La partecipazione non si arresta con l'approvazione del piano, anzi si apre un'ulteriore fase indirizzata preminentemente al monitoraggio dell'attuazione del Piano come strumento fondamentale per valutarne efficacia delle azioni e la rispondenza agli obiettivi (la partecipazione ex post).

Il PUMS dunque si fonda sul mantenimento di una **partecipazione permanente** come espressamente indicato all'Allegato 1 Governance e monitoraggio del PUMS: sia le Linee Guida della Commissione Europea, sia le più recenti Linee Guida ministeriali, riconoscono al monitoraggio un ruolo di comando all'interno della fase di implementazione del PUMS, affiancando ad esso un percorso partecipativo che dovrà avere l'intento di verificare il

raggiungimento degli obiettivi e di identificare eventuali problemi e criticità che ostacolano la regolare attuazione del Piano.⁷³

La partecipazione ex-post costituisce quindi una continuità logica con il processo partecipativo progettato e realizzato per la costruzione del Piano, interessando in primis la platea già protagonista delle prime fasi di partecipazione, che compone il Forum metropolitano per la Mobilità Sostenibile; in parallelo strutturando strumenti di coinvolgimento dei singoli cittadini, sia in termini generali, attraverso le varie forme di comunicazione previste con le quali il processo di partecipazione dovrà continuare a integrarsi ed interagire, sia in termini specifici in relazione alla valorizzazione e realizzazione di determinate azioni e misure.

Si auspica di mantenere ed alimentare un dialogo e un confronto continuo e aperto con le Unioni (Istituzioni a livello metropolitano) e i Quartieri (a livello di capoluogo).

Inoltre la valutazione ex- post prevede specifiche attività legate alla redazione del Report di Monitoraggio in cui vengono coinvolti tutti gli attori che hanno concorso alla partecipazione del Piano previsto ogni due anni in allineamento alle cadenze delle attività proprie del monitoraggio, insieme ad un report sull'attuazione del Piano a cadenza più ravvicinata, ossia annualmente, **Report Sintetico di Comunicazione del Piano**, nel quale verranno condivisi e divulgati i risultati raggiunti in particolare rispetto agli obiettivi principe del PUMS.

4.5 Partecipazione Città Metropolitana di Firenze⁷⁴

Gli stakeholder che prendono parte ai tavoli partecipativi del costruendo PUMS della Città Metropolitana di Firenze sono:

- stakeholder primari: cittadini, gruppi sociali, ecc.
- attori chiave: Comune di Firenze, Unioni dei Comuni, Consulta Handicap Firenze, ecc.

⁷³ Allegato_0_Partecipazione_Pubblica.pdf (ultima consultazione il 11/03/2023), p. 94

⁷⁴ Da allegato 1 - Piano della Partecipazione. Percorso di partecipazione relativo alla redazione del PUMS della Città Metropolitana di Firenze (Avventura Urbana)

- intermediari: Interporto, Sindacati
- altri: Fiab Firenze, Università di Firenze, ecc.

Per quanto concerne il procedimento di redazione del PUMS, la Città metropolitana di Firenze ha intrapreso un iter caratterizzato da un intenso cronoprogramma di attività, ove le attività di coinvolgimento attivo e partecipazione dei diversi attori territoriali alla costruzione del piano ricoprono un ruolo centrale. Le attività sono state pensate come profondamente interconnesse e dialoganti, sia cronologicamente sia metodologicamente, con le procedure di redazione del piano. Seguendo il percorso logico descritto nonché un approccio che si adatta al progressivo affinamento dei propri strumenti e azioni alle caratteristiche e alle sollecitazioni provenienti dal contesto e dall'evolversi del processo, il percorso, che si è sviluppato a partire da gennaio 2019 e che si è concluso nel luglio dello stesso anno, è stato articolato in due fasi principali.



La prima fase denominata di **Ascolto del territorio** è destinata a rendere una diagnosi partecipata del sistema della mobilità del territorio metropolitano finalizzata a evidenziare potenzialità, criticità, e all'identificazione condivisa degli obiettivi prioritari del Pums che si intende mettere a punto. In tal senso vi è stata la distribuzione di due Questionari online, ai cittadini e in un secondo tempo agli stakeholder. Per localizzare le segnalazioni relative al tema di indagine si è predisposta una piattaforma di cartografia digitale interattiva

(crowdmap) a partire da un database semi - strutturato. In considerazione delle preferenze accordate dai cittadini e city user sono state dettagliate le abitudini dei cittadini e city user stessi e formulato un ranking⁷⁵ di priorità degli obiettivi perseguiti dal PUMS.

La seconda fase di **Orienteering strategico** è stata organizzata con l'intento di raggiungere la definizione condivisa degli indirizzi del Pums in considerazione delle strategie e azioni programmatiche e progettuali. Si ricorda poi, l'organizzazione di Tavoli tematici di progettazione indirizzati ai principali stakeholder e rivolti a individuare i principali contenuti strategici del Piano riguardo agli obiettivi che emersi come prioritari dalla fase di ascolto precedente.

Successivamente si è condotto l'evento denominato **Passeggiate Metropolitane**, progettato come esperienza di indagine esplorativa itinerante, dove chi partecipa entra in contatto reale con gli argomenti oggetto di indagine, spostandosi con differenti modalità di trasporto per le diverse aree del territorio metropolitano.

Vi è stata una importante partecipazione della comunità locale agli eventi, nonché ad un forte interesse da parte degli stakeholder, che hanno impreziosito il lavoro tecnico con puntuali suggerimenti conoscitivi e progettuali. Sono stati così identificati quali assi strategici prioritari dove focalizzare le azioni di Piano: il miglioramento del sistema di Trasporto Pubblico Locale ed una sua equa distribuzione sul territorio metropolitano e (nel)la riduzione del sistema privato su gomma dipendente da combustibili fossili tramite lo sviluppo di un'efficiente rete di mobilità ciclabile di scala metropolitana.

Gli eventi sono stati molto seguiti dalla comunità locale. Vi è stato poi, un forte interesse da parte degli stakeholders, che hanno arricchito il lavoro tecnico con preziosi e puntuali suggerimenti conoscitivi e progettuali, individuando complessivamente nel miglioramento del sistema di Trasporto Pubblico Locale ed una sua equa distribuzione sul territorio metropolitano e nella riduzione del sistema privato su gomma dipendente da combustibili fossili mediante lo sviluppo di un'efficiente rete di mobilità ciclabile di scala metropolitana, gli assi strategici prioritari su cui orientare le azioni di Piano.

⁷⁵ Classifica

La seconda linea d'azione proposta riguarda il processo di affiancamento alla committenza rispetto al procedimento di Valutazione Ambientale Strategica (VAS). Si prevede la costruzione del sistema di monitoraggio ex-post della VAS attraverso la realizzazione di un toolkit, che sarà consegnato all'Amministrazione della Città Metropolitana, contenente le linee guida per misurare, comunicare e monitorare i progetti/azioni previsti nei piani attraverso il contributo della comunità locale.

Al termine dell'intero processo partecipativo, descritto in precedenza, è stato realizzato un Report conclusivo che illustra i risultati di ogni singola fase del processo partecipativo da consegnare all'Amministrazione della Città Metropolitana. In base alle opportune modifiche che l'Amministrazione intenderà compiere in merito ai risultati emersi dal processo, è stato organizzato un incontro pubblico conclusivo finalizzato a presentare: i risultati del processo partecipativo; il piano definitivo.

4.6 Partecipazione Città metropolitana di Bari⁷⁶

Riguardo il processo di partecipazione alla costruzione del Piano si menziona come degna di nota

l'analisi e la mappatura dei portatori di interessi coinvolti con il Piano che sono:

- stakeholders primari: cittadini, gruppi sociali, ecc.
- attori chiave: Comuni, istituzioni, enti, investitori, ecc.
- intermediari: gestori servizi TPL, ecc.

A monte del processo di partecipazione si ricorda la definizione del gruppo interdisciplinare di lavoro, collegata tra le diverse attività alla gestione dei processi di partecipazione.

Il percorso partecipato quindi ha inizio con la costruzione del quadro conoscitivo, contribuendo a individuare delle criticità segnalate da cittadini e stakeholder, e concorre alla successiva definizione degli obiettivi del Piano.

La fase di partecipazione ex ante si diparte dalla definizione degli obiettivi che permetterà di definire le strategie e le azioni preliminari della costruzione partecipata dello scenario di

⁷⁶ https://www.pumscmbari.it/wp-content/uploads/2021/01/Primo-Rapporto-Pums-CMB_270121_Optimized.pdf, pp. 30 – 35

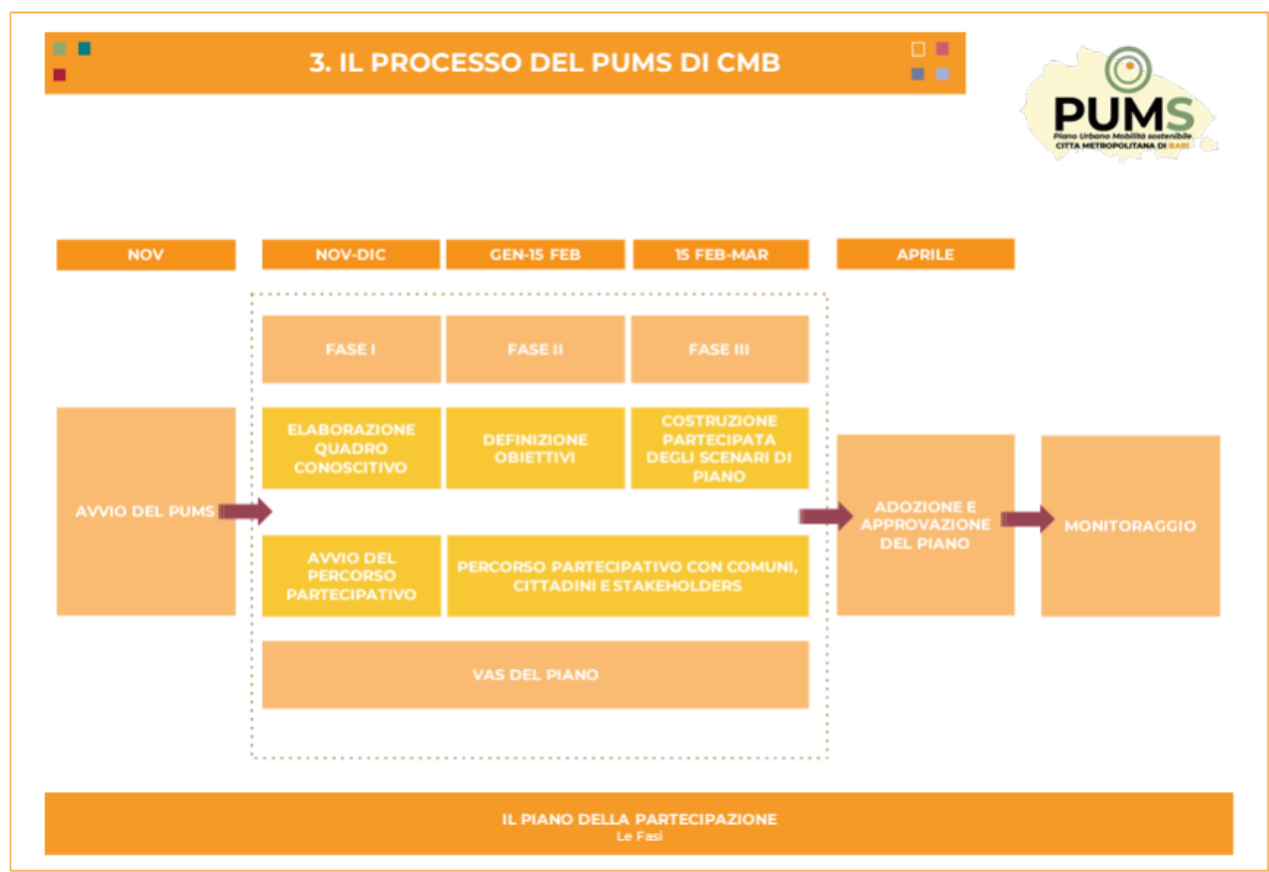
Piano. Nell'ambito del Piano, si identificheranno macro - obiettivi (conformi a interessi generali di efficacia ed efficienza del sistema di mobilità e di sostenibilità sociale, economica ed ambientale a cui verranno abbinati indicatori di risultato e relativi valori target da raggiungere entro 10 anni) e obiettivi specifici di livello gerarchico inferiore. E' poi la gerarchia degli obiettivi a consentire di riconoscere e proporre strategie del PUMS durante il periodo di validità del piano (10 anni). Gli obiettivi portati avanti dal Piano e la relativa quantificazione saranno sorvegliati con periodicità biennale per accertare il loro raggiungimento e confermare attualità tramite gli indicatori di cui all'allegato 2 del Decreto MIT 4 agosto 2017.

La fase di partecipazione in itinere si diparte dalla costruzione del quadro conoscitivo e dall'identificazione degli obiettivi da raggiungere, si identificano dunque, anche attraverso il percorso partecipato, le strategie e le azioni che rappresentano il punto di partenza per la definizione degli scenari alternativi di Piano.

La VAS accompagnerà tutto il percorso di formazione del Piano fino alla sua approvazione. L'iter da seguire è regolato dalle Linee Guida Regionali per i PUMS.

La fase che segue l'adozione del piano sarà caratterizzata dal contributo dei diversi soggetti che portano delle osservazioni al Piano adottato. Una volta approvato il Piano, sarà sottoposto ad attività di monitoraggio che caratterizzando la fase di partecipazione ex post alla costruzione del Piano.

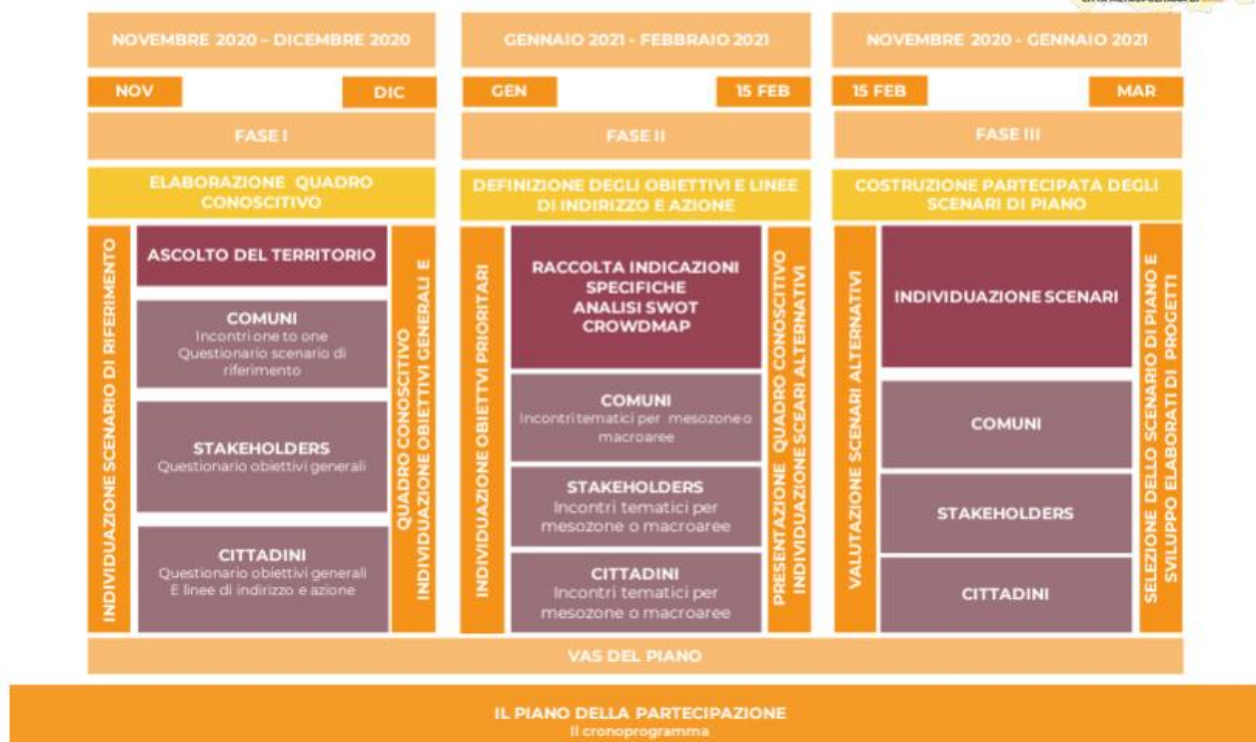
Più precisamente il piano del processo partecipativo che accompagna il percorso per la redazione del Pums Metropolitano ha preso avvio durante il mese di novembre 2020. Il piano prevede una tripartizione in fasi consequenziali.



Il processo di partecipazione alla costruzione del Piano è organizzato in 3 fasi:

- ☐ elaborazione del Quadro Conoscitivo
- ☐ definizione degli obiettivi e linee di indirizzo e azione
- ☐ costruzione partecipata degli scenari di piano

La prima fase affianca l'elaborazione del quadro conoscitivo e comprende l'ascolto del territorio attraverso il dialogo con i rappresentanti dei comuni, stakeholders e cittadini attraverso la somministrazione di questionari da compilare on line sul sito costruito per il Pums.



Lo scenario di riferimento sviluppato attraverso analisi specialistiche realizzate dal team di lavoro multidisciplinare selezionato dalla città metropolitana viene così incorporato per costruire un quadro conoscitivo più esaustivo e individuare gli obiettivi generali.

La prima fase si è conclusa a dicembre con l'asposizione di un primo rapporto conoscitivo e la presentazione del sito ai rappresentanti dei 41 comuni della città metropolitana. Tra gennaio e febbraio 2020 si svolgerà la seconda fase per la definizione degli obiettivi prioritari e per identificare le linee di indirizzo e azione, raccogliendo indicazioni specifiche attraverso analisi swot e una crowdmapp che sarà implementata direttamente sul sito. Durante la seconda fase si svolgeranno compatibilmente con le restrizioni previste dall'attuale emergenza sanitaria i tavoli tematici con i diversi attori suddivisi per macroaree o mesozone individuate nel rapporto conoscitivo.

La terza fase, che si è sviluppata tra la metà di febbraio e il mese di marzo, comprende la costruzione partecipata degli scenari di piano valutando scenari alternativi con il raffronto con i rappresentanti dei comuni, gli stakeholders e i cittadini selezionando i progetti da sviluppare.

L'intero processo è stato sarà accompagnato dalla Vas che prevede un esame concomitante degli obiettivi e dei progetti da realizzarsi.

4.7 RISULTATI A CONFRONTO

L'ascolto degli stakeholder, dei territori a diversa scala, forum metropolitani, incontri, l'intervista, il questionario, ecc. costituiscono importanti mezzi per definire sia lo stato dell'arte dello scenario attuale della mobilità sia quello ideale per i bisogni dei vari soggetti coinvolti dal piano.

Dei processi di partecipazione analizzati in precedenza in ordine al periodo che intercorre tra dall'avvio del PUMS alla sua adozione emergono poi due / tre tipologie di schemi partecipativi ove è possibile riconoscere:

1. attività propedeutiche, definizione degli obiettivi, costruzione dello scenario di piano (CMB);
2. ascolto del territorio, orienteering strategico (CMFi)
3. ascolto del territorio; raccolta indicazioni specifiche, analisi swot, crowdmap; individuazione scenari (CMBa).

I tre schemi di partecipazione non afferiscono a schemi differenti collegati al processo di partecipazione, descritto tra l'altro nelle linee guida nazionali per la redazione dei PUMS, che nel complesso si articola come riportato in partecipazione ex ante, in itinere ed ex post. Essi fanno riferimento a modalità di gestione della partecipazione condotta da diverse società deputate a governare il processo della partecipazione del Piano di concerto con l'Ufficio del Piano stesso. L'attività della partecipazione, inoltre, non si esaurisce con l'adozione e approvazione del Piano, ma prosegue accompagnando l'attuazione dello stesso con attività di monitoraggio a cadenza biennale, con i tavoli per divulgare i risultati conseguiti e se è necessario procede come all'interno di un sistema retroattivo alla correzione delle azioni del Piano. A tale scopo l'aggiornamento dei dati del set di indicatori rappresenta un'importante operazione da curare per verificare l'attività del piano e individuare la dinamica in atto. Il piano infatti rappresenta una visione dello scenario della mobilità secondo un orizzonte medio lungo pari a 10 / 20 anni, la correzione delle previsioni

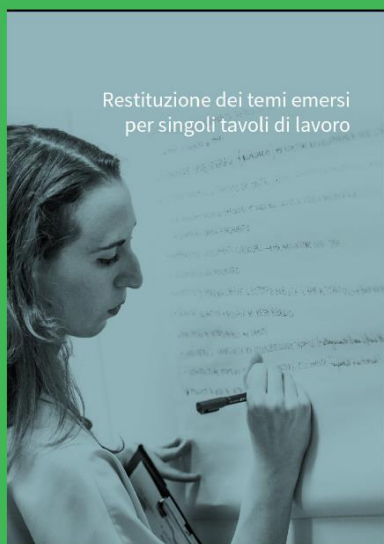
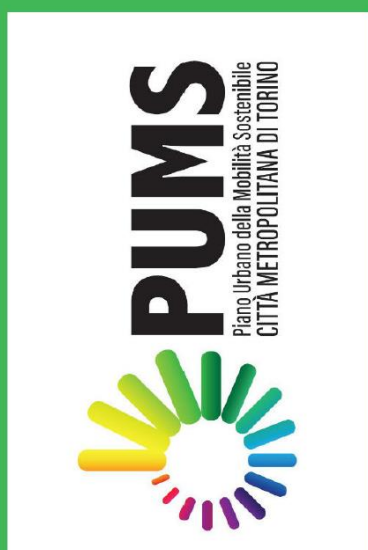
del piano costituisce un importante strumento per mantenere la rotta della costruzione del piano della mobilità auspicato.



Capitolo

5

Il processo
di partecipazione
nel PUMS torinese



Capitolo 5 - IL PROCESSO DI PARTECIPAZIONE NEL PUMS TORINESE

Dopo aver esaminato il tema della partecipazione per la costruzione dei PUMS delle città metropolitane europee, di quelle italiane, con il presente capitolo si vuole approfondire il processo della partecipazione durante la formazione del PUMS della Città Metropolitana di Torino, nei momenti definiti dalle LL.GG. nazionali di costruzione del piano.

Per fare ciò, e allo scopo di dare solidità scientifica al lavoro in esame, si farà ricorso allo strumento delle interviste semi strutturate⁷⁷ somministrate a diversi soggetti che: sono responsabili della costruzione del piano (responsabile unico del procedimento della struttura precedente); hanno curato la partecipazione e la comunicazione del piano⁷⁸; hanno contribuito alla costruzione del piano sin dalle fasi iniziali sistemando la costruzione dell'hardware del PUMS⁷⁹, del modello di domanda e offerta della mobilità, degli scenari di traffico, ecc...

I soggetti coinvolti nella costruzione del PUMS sono:

- Avventura Urbana Srl⁸⁰, la società che ha curato la partecipazione, selezionata per l'importante esperienza acquisita sul campo (AU)
- Il committente, Unità di Progetto Politiche di Trasporto e Mobilità Sostenibile della Città metropolitana di Torino
- Il gruppo operativo della CMTTo che presenta un ufficio tecnico e un ufficio amministrativo (coordinato dal r.u.p. dell'Unità di Progetto della Mobilità)
- Il team multidisciplinare della CMTTo

⁷⁷ È il tipo di intervista in cui viene posta una serie di domande, sempre le stesse e nello stesso ordine per tutti, lasciando libero l'intervistato di rispondere come crede. È, dunque, un'intervista che prevede un insieme fisso e ordinato di domande aperte. Questa è la definizione del tipo ideale. Se è normalmente presente una traccia fissa che prevede le stesse domande per tutti gli intervistati, la conduzione dell'intervista prevede logicamente variazioni che dipendono dalle risposte fornite da ciascun intervistato. Lo scopo delle interviste è quello di far emergere la riflessione dell'intervistato riguardo l'argomento(i) dell'intervista ovvero cosa fosse secondo il suo sistema di credenze importante (da unifi.it: alcuni strumenti della ricerca qualitativa: intervista in profondità).

⁷⁸ La società opera da circa trent'anni nel campo della progettazione inclusiva e democratica, e che ha curato integralmente le attività di partecipazione del piano. Nell'ambito della pianificazione strategica e territoriale, AU aiuta le amministrazioni pubbliche ad elaborare piani strategici e di sviluppo su scala locale, regionale e nazionale.

⁷⁹ Per la stesura del sottocapitolo si ricorda che sono state importanti le interviste somministrate a Meta e al r.u.p.

⁸⁰ [VademecumPUMS_ver.consolidata_20221012.pdf](#)

- Gruppo operativo della Città di Torino
- La Regione Piemonte
- Soggetti competenti in materia ambientale
- La Società 5T
- CSI Piemonte
- RTI META Srl / TERRARIA Srl, raggruppamento temporaneo di imprese che si è occupato della redazione del piano

Affinché i processi di partecipazione nell’ambito della valutazione ambientale abbiano successo e producano risultati significativi, è opportuno che i soggetti cointeressati siano coinvolti in corrispondenza dei diversi momenti del processo. Una delle maggiori innovazioni introdotte dalla direttiva VAS riguarda l'obbligo di prevedere specifiche modalità di consultazione e informazione ai fini della partecipazione, dei soggetti interessati e del pubblico, ai procedimenti di verifica e di valutazione ambientale. Per una esaustiva narrazione di come si sia articolato il percorso partecipativo e di coinvolgimento che ha accompagnato la formulazione del PUMS si rimanda all'allegato: Il percorso partecipato per la redazione del Piano Urbano di Mobilità Sostenibile, maggio 2021 (a cura di Avventura Urbana).

Alcuni dei soggetti coinvolti nella costruzione del Piano (Tabella 1) sono stati intervistati e sottoposti ad un insieme di domande quali prosaicamente:

- “cosa è stato fatto?”
- “perché si è fatto in quel modo?”
- “ha funzionato? Ci sono state criticità? A posteriori si sarebbe potuto fare diversamente?”

n .	ENTE (SOCIETA' DI APPARTENENZA)	POSIZIONE COPERTA
1	Unità di Progetto Politiche di Trasporto e Mobilità Sostenibile, CM Torino	r.u.p.
2	Avventura Urbana S.r.l.	Presidente del Consiglio di Amministrazione

3	META S.r.l.	Direttore tecnico di META S.r.l. (Mobilità - Economia - Territorio - Ambiente)
4	TERRARIA S.r.l.	Project Manager

TABELLA 1 – SOGGETTI INTERVISTATI

Il processo partecipativo d'altro canto è prescritto come uno dei “passi procedurali” necessari alla redazione del Piano dal decreto 4 agosto 2017, che ne disciplina l'iter di redazione. Perciò, tutte le fasi di redazione del PUMS della Città metropolitana di Torino hanno ricevuto un contributo rilevante da parte del processo partecipativo, fin dall'avvio del percorso avvenuto nel febbraio 2019.

Le principali tappe del percorso partecipativo sono:

- l'avvio del percorso;
- l'ascolto del territorio;
- l'orienting strategico;
- l'adozione del Piano

cronoprogramma delle attività di partecipazione per la redazione del Pums		
attività	VAS	soggetto
costituzione forum Mobilità Sostenibile	RTI	CS / AU
attività propedeutiche	RTI	CS / AU
riunione plenaria	RTI	CS / AU
Definizione degli obiettivi (partecipazione ex – ante)	RTI	CS / AU
incontri istituzionali	RTI	AU
Secondo Forum Metropolitano	RTI	CS / AU
Orienteering Strategico	RTI	CS / AU
Costruzione Scenario di Piano	RTI	CS / AU / RTI
Incontri presentazione scenari di Piano	RTI	CS / AU / RTI
Presentazione Scenario di Piano adottato	RTI	CS / AU / RTI
Adozione del Piano	RTI	CS / AU / RTI

Tabella 2 - Percorso della partecipazione e dei soggetti del Piano⁸¹

⁸¹ CS: Comitato Scientifico; AU: Avventura Urbana; RTI: Raggruppamento Temporaneo di Imprese: Meta e TerrAria

5.1 – Attività preliminari⁸²

Il PUMS è stato coordinato dalla Direzione Territorio, Edilizia e Viabilità, dall'Unità di Progetto Politiche di Trasporto e Mobilità Sostenibile della Città Metropolitana di Torino. A occuparsi del coordinamento del piano vi è anche una rete articolata di soggetti che, attivata dalla CMTo, si compone di:

- il Comitato istituzionale, formato dai referenti politico amministrativi della Città metropolitana e del Comune di Torino
- il Comitato Scientifico
- i referenti delle Zone omogenee
- i portatori di interessi coinvolti nel Processo partecipativo
- le autorità ambientali che dovranno essere interessate dal procedimento di Valutazione Ambientale Strategica (VAS) del piano.

La Città metropolitana nel corso del 2019 per essere supportata per le attività di preparazione del piano ha istituito il Comitato Scientifico del PUMS; formalizzato il gruppo di lavoro con la Città di Torino e la Regione Piemonte; istituito un gruppo interdisciplinare interno all'ente.

Il gruppo di lavoro inter- ente è stato selezionato, in funzione delle competenze e curricula dal gruppo di coordinamento⁸³ (del piano) ed è formato da:

- Dirigente del Settore Pianificazione e programmazione trasporti e infrastrutture – Regione Piemonte
- Mobility Manager della Regione Piemonte
- Funzionario attività di pianificazione in materia di mobilità e trasporti della Regione Piemonte
- Funzionario della Direzione Ambiente Settore Risanamento Acustico, Elettromagnetico ed Atmosferico e Grandi Rischi Ambientali della Regione Piemonte

⁸²Meta S.r.l. è la società capogruppo del RTI

⁸³istituito il 18 dicembre 2019

- Funzionario tecnico della Direzione Ambiente, Energia e Territorio
- Dirigente Area Mobilità del Comune di Torino
- Funzionario Pianificazione Mobilità e Trasporto Pubblico Locale della Città di Torino
- Funzionario Mobility Manager della Città di Torino
- Funzionario Mobilità dolce della Città di Torino
- Project Manager presso il centro di competenza trasporti – CSI Piemonte

Il Comitato scientifico (CS) è composto da docenti dell'Università degli Studi di Torino (Prof. Egidio Dansero, Dipartimento di Culture, Politica e Società; prof. Andrea Scagni, esperto in statistica del Dipartimento di Economia e Statistica “Cognetti de Martinis”), del Politecnico di Torino (prof. Marco Bassani, esperto in sicurezza stradale del Dipartimento di Ingegneria dell'Ambiente, del Territorio e delle Infrastrutture; prof. Alessandro Mazzotta, esperto della qualità della progetto architettonico, prof. Carlo Salone, geografo, prof. Luca Staricco, pianificatore del Dipartimento Interateneo di Scienze, Progetto e Politiche del Territorio), dell'Università Cattolica di Milano (prof.ssa Federica Biassoni, unità di ricerca in psicologia del traffico) e dell'Universidad Politécnica de Cataluña (Carlos Llop).

Il CS è costituito da docenti selezionati sulla base delle consulenze intercorse con la Facoltà degli Studi di Torino, il Politecnico di Torino, l'Università Cattolica di Milano (vi erano già state delle collaborazioni con il dipartimento della Psicologia del Traffico) e l'Universidad della Catalunya. In quest'ultimo caso ci si è avvalsi della collaborazione di un docente noto a livello internazionale e italiano (vedi il contributo del docente nel CS del Pums della Città metropolitana di Bologna). *Ciò è stato fatto per dare ampio respiro al progetto del piano affinché si procedesse con una visione strategica ampia, che andasse oltre gli interessi di parte* (r.u.p. della Unità di Progetto Mobilità della CMTTo).

I membri del CS e del gruppo di lavoro, si sono riuniti periodicamente dietro input del r.u.p. responsabile del piano, sulla scorta del materiale, dei dati, provenienti dalle attività di partecipazione promossa da AU.

Nel febbraio 2019 la Città Metropolitana di Torino ha previsto che l'iter per la elaborazione del PUMS venisse guidato da un adeguato percorso partecipativo (Tabella 2). Questo

prevede il coinvolgimento del territorio a partire dalle zone omogenee⁸⁴, degli Enti territoriali e di Ricerca.

La CMTo si è avvalsa del supporto di AU per l'**accompagnamento partecipativo** alla redazione del Piano, coinvolgendo gli stakeholder del settore attraverso la progettazione e la gestione di confronti deliberativi.

È stato inoltre istituito il gruppo di lavoro⁸⁵ che è il soggetto cui le LL.GG. nazionali affidano tutto il processo di pianificazione del PUMS, compresi i processi di partecipazione dei cittadini e degli stakeholder.

Riguardo alla redazione del piano, con D.D. n. 1226 del 14/04/2020 si è provveduto all'indizione della gara per il servizio di **accompagnamento tecnico** – coordinato con il processo di progettazione partecipata e di comunicazione – e d'impostazione del monitoraggio del Piano per il territorio della CMTo. Con D.D. n. 4218 del 19/10/2020, a seguito di esperimento di procedura aperta, le attività sono state affidate al RTI META⁸⁶ Srl / TERRARIA Srl, che ha provveduto a elaborare, sotto la guida dell'Unità di Progetto Politiche di Trasporto e Mobilità Sostenibile, gli scenari esplorativi previsti dalle linee guida e la proposta di piano.

La metodologia⁸⁷ generale per la redazione del Piano è stata decisa in conformità alle linee-guida europee e nazionali, secondo modalità volte a osservare i termini temporali previsti favorendo una stretta integrazione con le competenti strutture della Città metropolitana, e tenendo un forte coordinamento con il Comitato Scientifico e con i Processi di Partecipazione e di VAS.

Un elemento-chiave per definire la metodologia generale precedente, riguarda l'organizzazione del gruppo di lavoro che, formato dai team di META srl e TerrAria srl, è strutturato in tre squadre strettamente integrate fra loro:

- 1) **Gruppo di contatto**, addetto a gestire i rapporti con i processi già avviati di partecipazione pubblica, valutazione e supervisione scientifica, e condivisione istituzionale del redigendo PUMS, mirando in particolare alla definizione degli scenari di riferimento e di progetto, alla successiva discussione degli elementi valutativi rilevanti per l'identificazione dello scenario di piano finale;

⁸⁴Zone Omogenee: le partizioni in cui è suddivisa la CMTo.

⁸⁵RapportoFIN_v10.pdf – p.17

⁸⁶gruppo interistituzionale è previsto dalle LL.GG. Nazionali per la redazione del PUMS

⁸⁷Struttura tecnico amministrativa che fa capo a che fa capo al dirigente del Dipartimento Territorio, Edilizia e Viabilità e al r.u.p. dell'Unità di Progetto del Trasporto della Mobilità

- 2) **Gruppo di analisi**, designato a sviluppare gli strumenti di analisi e simulazione mediante i quali elaborare il quadro conoscitivo e diagnostico riferito ai suddetti scenari;
- 3) **Segreteria tecnica permanente presso la Città Metropolitana**, incaricata di fornire supporto continuo ed efficace agli uffici incaricati di predisporre il piano, garantendo la continua possibilità da parte dell'Amministrazione Committente di essere aggiornati sullo stato di avanzamento dei lavori, di condividerne ed orientarne i contenuti, di controllarne i risultati e di ponderare le modalità di trasmissione degli stessi ai soggetti esterni, coinvolti nel processo di piano.

Ciascuna squadra è guidata da figure professionali esperte, a loro volta soggette al coordinamento del referente principale di commessa, secondo quanto indicato nella figura 1.



Fig. 1 – Composizione del Gruppo di Lavoro

Perché sono intervenute più squadre durante il lavoro di elaborazione del piano? Il

documento di piano riporta che è stato necessario far operare più squadre, integrate ma distinte, per svolgere la rapida integrazione dei numerosi processi di consultazione, confronto e partecipazione già avviati, in una procedura di piano unitaria e convergente su soluzioni condivise da tutti gli interessi attivati. Il gruppo di lavoro così stabilito, ha lavorato secondo una metodologia integrata, in cui un sistema di strumenti di programmazione coerente ed efficace è conseguito tramite il trattamento di due flussi comunicativi complementari tra loro (Fig. 2): da un canto la traduzione degli obiettivi, degli indirizzi, delle ipotesi di intervento, maturati in seno ai processi di interazione con i soggetti coinvolti, in un insieme di scenari tecnicamente fondati e trattabili mediante gli strumenti di analisi e simulazione e analisi trasportistica / ambientale elaborati a supporto del PUMS; dall'altro la trasmissione e l'interpretazione dei risultati ottenuti utilizzando gli strumenti menzionati precedentemente, in orientamenti e decisioni informate riguardo alle diverse opzioni strategiche di governo del sistema della mobilità a scala metropolitana.

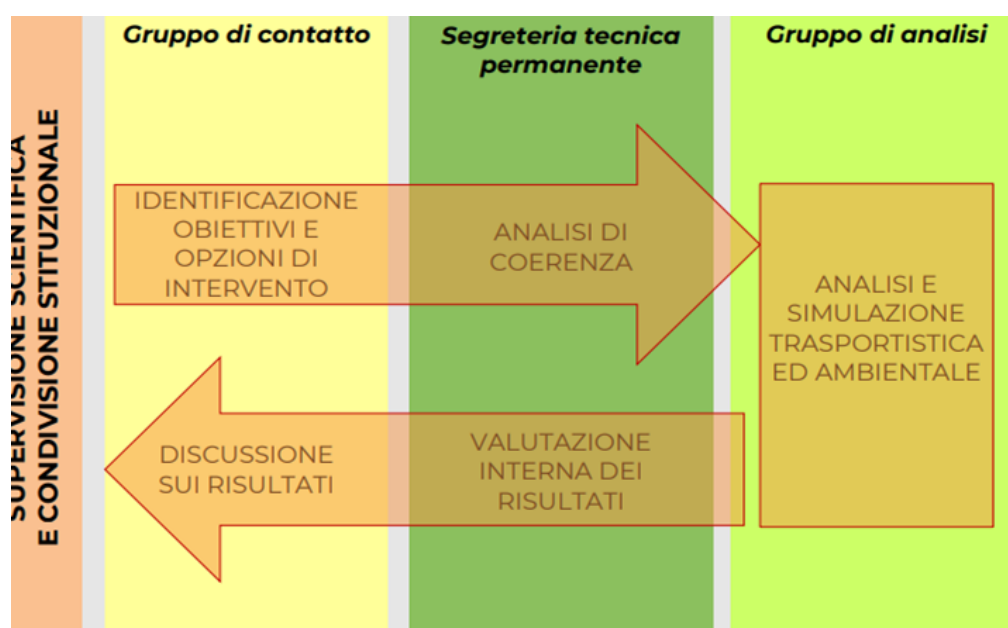


Fig. 2 – Livelli di pianificazione del traffico a scala urbana

La formazione del raggruppamento temporaneo di imprese è stata coordinata dalla società

capofila, Meta Srl, ed è stato istituito in risposta al bando per l'incarico di seguire dal punto di vista tecnico, la formazione del PUMS. Le due società presentano esperienza nell'ambito dei trasporti e della valutazione ambientale strategica.

Secondo il r.u.p. del piano, il gruppo di lavoro, vista la notevole quantità di dati da processare, specie nelle fasi iniziali, di cui si ricorda la raccolta dati, la costruzione degli indicatori, fino alle traiettorie del piano, "ha lavorato bene".

A posteriori fermi i punti del DM 397 del 4 agosto 2017, riguardanti i passaggi procedurali della redazione del PUMS, secondo il r.u.p. se si pensa al gruppo di lavoro interdisciplinare, al Comitato Scientifico, considerato l'operato svolto, le difficoltà incontrate, con il gruppo di lavoro stesso *non si sarebbe potuto fare diversamente*.

Circa i desiderata emerso dalle interviste la CMTo si parla di una richiesta di *maggior collaborazione da parte della Città di Torino*, perché essa, vista la necessità di un maggior dialogo con i comuni della cintura torinese, è in grado di agire sul territorio in modo più mirato per la CMTo.

5.2 – L'avvio del percorso partecipato

La Città Metropolitana di Torino per la redazione del piano ha seguito un percorso partecipativo che prevede la compartecipazione del territorio e delle sue rappresentanze. Per promuovere la partecipazione del piano sono state organizzate le seguenti fasi a cura di AU:

- un ciclo di incontri di approfondimento con le zone omogenee e i poli attrattori⁸⁸
- primo Forum metropolitano (18 dicembre 2019)⁸⁹ aperto a tutta la cittadinanza

⁸⁸Il Crowdmapping, impiegato nella fase di ascolto del territorio, è finalizzato a localizzare mediante cartografia digitale le segnalazioni riguardanti i temi di indagine.

⁸⁹Il 1° Forum Metropolitano, con la partecipazione di numerosi soggetti organizzati per diversi tavoli di discussione, è stato finalizzato a ottenere un ranking di priorità in merito agli obiettivi suggeriti dal Mit: efficacia ed efficienza del sistema di mobilità, sostenibilità ambientale ed energetica, sicurezza stradale e sostenibilità socio-economica.

- orienteering strategico, realizzata mediante un'attività di coinvolgimento rivolta agli enti territoriali e alla comunità locale, che si è svolta secondo un calendario strutturato di incontri
- secondo Forum metropolitano
- fase di consultazione degli scenari di piano rivolta agli enti locali organizzata in 4 incontri consecutivi
- incontro (da remoto come per i precedenti incontri) di presentazione dello scenario di piano adottato davanti a Città di Torino, dei presidenti delle Circoscrizioni, dei rappresentanti delle zone omogenee e di un gran numero di Comuni della Città metropolitana di Torino.

L'iter per la definizione del PUMS è stato avviato a febbraio 2019, con un primo incontro tra amministratori locali e tecnici esperti in materia. I successivi incontri di presentazione del processo di formulazione del piano si sono realizzati tra maggio e giugno 2019 tramite incontri con le Zone Omogenee (ZO)⁹⁰.

Con il primo ciclo di incontri del primo Forum metropolitano⁹¹, entra in scena la partecipazione che accompagna il processo di formazione del piano⁹². In particolare, la prima fase, denominata **di ascolto**, che si è svolta alla fine del 2019, era destinata a condividere un quadro approfondito della percezione collettiva del sistema della mobilità territoriale e di identificare le priorità per gli obiettivi da raggiungere attraverso il processo di pianificazione. In particolare è stato organizzato il primo Forum metropolitano - preordinato a individuare gli obiettivi e le priorità del piano - che ha visto la partecipazione di diversi soggetti. Questi sono 171 e così distribuiti:

- attori chiave: i portavoce delle 11 zone omogenee della Città metropolitana di Torino, i presidenti e/o i rappresentanti delle 8 Circoscrizioni della Città di Torino, i rappresentanti dei 312 comuni della città metropolitana, gli operatori e le imprese di mobilità, le imprese pubbliche e private, istituzioni ed enti pubblici
- intermediari: Interporto, le organizzazioni sindacali, le associazioni di categoria, le associazioni, fondazioni e comitati, ecc.
- altri: Fiab, Politecnico di Torino, Università degli Studi di Torino, imprese

⁹⁰ <http://www.cittametropolitana.torino.it/cms/trasporti-mobilita-sostenibile/pums/pums-percorso-partecipativo> (ultima consultazione il 12 aprile 2023)

⁹¹ PUMS_FORUM_REPORT_2019_12_18_DEF.pdf p.5

⁹² PUMS_FORUM_REPORT_2019_12_18_DEF.pdf . Pp 12 – 22 (ultima consultazione il 13 aprile 2023)

Prima dello svolgimento⁹³ del Forum vi sono state attività preliminari come la realizzazione di un'attività di indagine propedeutica, crowdmapping, finalizzata ad elaborare una mappatura dei principali temi prioritari su cui strutturare i lavori.

In tal senso sono state condotte interviste in profondità intervistando i testimoni privilegiati di ciascuna delle undici aree omogenee, i rappresentanti del territorio e delle istituzioni, i portavoce di ogni ZO, alcuni operatori del settore trasporti, i referenti delle organizzazioni di categoria e di associazioni⁹⁴.

Sulla scorta delle affinità emerse durante la fase di indagine propedeutica, si sono organizzati i tavoli di discussione del Forum, in modo da raggruppare rappresentanti di aree omogenee contigue o con caratteristiche simili. Il territorio quindi è stato distinto in sei raggruppamenti e relativi tavoli di discussione:

- A – Torino città
- B – Area Metropolitana Ovest
- C – Area Metropolitana Torino Nord e Chivassese
- D – Area Metropolitana Torino Sud e Chierese – Carmagnolese
- E – Zone omogenee Pinerolese e Valli di Susa e Sangone
- F – Zone omogenee Eporediese, Canadese occidentale, e Ciriace – Valli di Lanzo

A seguito dei lavori del Primo Forum sono emerse le seguenti istanze⁹⁵:

- necessario avere una visione territoriale per la redazione del piano che non sia troppo Torino centrico;

⁹³ Il 1° Forum si è svolto nel seguente ordine:

- Interventi introduttivi a cura delle istituzioni e degli organizzatori:
 - “Il Pums e il ruolo della Città metropolitana (Dirigente del Dipartimento Territorio, Edilizia e Viabilità – Città metropolitana di Torino)
 - “la pianificazione regionale per la mobilità e la qualità dell’aria (Dirigente del Settore Pianificazione e programmazione trasporti e infrastrutture – Regione Piemonte)
 - Il Forum degli stakeholder nel percorso di redazione e approvazione del PUMS (Responsabile Unità di Progetto Politiche di Trasporto e Mobilità Sostenibile – Città Metropolitana di Torino) ;
 - Presentazione del Comitato Scientifico (Professore ordinario del Dipartimento Interateneo di Scienze, Progetto e Politiche del Territorio – Politecnico di Torino)
 - Restituzione in plenaria e conclusione dei lavori

⁹⁴ Pandemia Covid 19

⁹⁵ 13 In questa fase è stato previsto il coinvolgimento della Città di Torino, dei rappresentanti delle 8 Circoscrizioni torinesi, dei portavoce delle 11 zone omogenee e dei rappresentanti dei Comuni della Città Metropolitana di Torino (amministratori e tecnici).

- ridefinire i confini dell'area urbana, rafforzando le connessioni del TPL, le connessioni radiali;
- 2 da potenziare il trasporto ferroviario con le stazioni e il TPL
- 3 favorire una mobilità di tipo sistemico promuovendo intermodalità (attivando stazioni sfm nei comuni);
- 4 promuovere la realizzazione di parcheggi, car pooling, car sharing in prossimità delle future fermate metropolitane della linea 2;
- 5 da potenziare i collegamenti circolari;
- 6 eliminare il traffico di transito dai centri abitati creando hub di distribuzione delle consegne;
- 7 introdurre nella legge urbanistica l'obbligo di valutazione della sostenibilità degli interventi in relazione al TPL con la previsione di spazi dedicati a infrastrutture per la mobilità sostenibile;
- 8 maggiore integrazione dello sviluppo del sistema di mobilità con lo sviluppo del territorio e dei suoi principali poli attrattori;
- 9 introdurre mezzi di trasporto più moderni in merito alla logistica delle merci;
- 10 ridurre gli spostamenti delle merci su gomma;

Sono anche degne di menzione le richieste riguardanti la sostenibilità energetica e ambientale:

- con l'intenzione di realizzare un vero cambiamento occorre partire dai cittadini stessi;
- l'educazione dei giovani rimane uno strumento fondamentale per cambiare la mentalità generale della cittadinanza;
- un'offerta integrata e condivisa anche con Torino che prevede car pooling, car sharing e bike sharing;
- spingere verso una mobilità integrata intervenendo su tutte le componenti fondamentali a livello di offerta di servizi;
- promozione della mobilità ciclabile, ricucire la rete ciclabile esistente;
- puntare creazione di alternative all'utilizzo del mezzo di trasporto privato;
- ridurre l'inquinamento atmosferico correlato al traffico dei veicoli pesanti;
- tendere a un importante miglioramento della qualità dell'aria

Anche in merito ai problemi della sicurezza stradale sono emerse istanze come:

- si menzionano problemi quando le acque “sversano” nelle strade
- 6. progettare spazi stradali che siano a misura d'uomo;
- 7. promozione della bicicletta come mezzo di trasporto privato;

8. il PUMS dovrebbe puntare ad una differenziazione dei traffici (locali e sovralocali) creando dei percorsi ottimali fuori dai centri abitati che facilitino l'accesso dei mezzi provenienti dalle aree produttive alle grandi arterie stradali e viceversa;
9. miglioramento dello spazio fisico delle piste ciclabili e l'integrazione di queste ultime in poli di scambio intermodale con altri mezzi di trasporto pubblico
10. miglioramento dello spazio fisico

E infine si menziona il tema della sostenibilità sociale ed economica, di cui si possono citare:

- il prolungamento di alcune linee tranviarie per raggiungere aree poco densamente abitate, calmierando il costo dei titoli di viaggio;
- legare il tema della mobilità ai servizi di base utili ai cittadini (specialmente quelli sanitari);
- realizzare nodi di interscambio di qualità, punti nevralgici, per assicurare efficacia e regolarità dei passaggi;
- incentivazione del cambio di paradigma della mobilità che vede l'auto privata al centro, per mettere al centro la persona;
- potenziare il sistema TPL in relazione ai poli attrattori, orari dei principali luoghi di formazione e lavoro;
- colmare la carenza di collegamenti con le aree montane
- raccordare efficacemente il PUMS con la programmazione e le iniziative inerenti ad altri settori, in particolare al welfare, alla sanità, alla scuola.

Si sono divisi i partecipanti del Forum in diversi raggruppamenti, interessandoli da momenti di partecipazione in plenaria ad attività da svolgere nei singoli gruppi, allo scopo di delineare obiettivi ed esigenze delle ZO. Questo ha permesso di pervenire alla costruzione della analisi SWOT ⁹⁶ che tenesse in considerazione i tratti comuni emersi delle zone evidenziando i punti di forza, debolezza, minacce e criticità. Perché questo (da AU)? La risposta è da ricercare nella conformazione dell'area metropolitana torinese: un territorio grande, fortemente frammentato, con grandi comuni che presentano forti differenze territoriali. *Quando si affronta il discorso delle esigenze di mobilità del Comune di Chieri, non si può pensare di adoperare le misure che servono per rispondere alle esigenze della mobilità del Comune di Pinerolo, non sono sovrapponibili. Questa situazione è diversa rispetto ad altre città metropolitane italiane. Non solo. La ex provincia di Torino è un'area*

⁹⁶L'analisi SWOT/la matrice SWOT è uno strumento di pianificazione strategica applicabile per analizzare il contesto sia interno (punti di forza - Strengths e debolezza - Weaknesses) sia esterno (opportunità - Opportunities e minacce - Threats) in situazioni diverse (progetto, processo, sistema) in cui un soggetto debba assumere decisioni per il raggiungimento di un obiettivo.

molto ricca dal punto di vista territoriale e ambientale (AU).

Per la gestione del percorso partecipato del piano, AU non ha utilizzato una modalità precostituita ma ha selezionato un approccio metodologico di tipo adattivo, ch   si sa adattare ai contesti che caratterizzano il processo.

Secondo AU *l'attivit   di ascolto*, che ha accompagnato il processo di formazione del piano, *ha funzionato, fornendo gli elementi che doveva dare, delineando le direttrici su cui organizzare la pianificazione.*

Riguardo le criticit   incontrate durante l'accompagnamento della partecipazione del processo del piano, AU riporta i seguenti punti.

All'inizio    mancato il supporto scientifico volto a elaborare gli esiti delle domande da porre ai referenti delle zone omogenee:    emersa infatti la *manca  za di una solidissima base dati iniziale che mettesse in luce le dinamiche in atto nelle varie zone.*

In assenza dell'intervento del RTI Meta / Terraria per conferire scientificit   ai dati raccolti poi, vi sarebbe stato *Il rischio di discutere sulle percezioni locali.*

Si sono presentate difficolt   nel matchare i dati degli stakeholder con quelli del gruppo di lavoro.

A queste infine se n'   aggiunta un'altra: *come si leggono le risposte riguardo la mobilit   date in periodo pandemico*⁹⁷?

Stando cos   le cose, tenendo conto delle variabili esogene e delle difficolt   che contraddistinguono una politica pubblica, AU riferisce che il "tutto    stato affrontato bene", stante i tempi e le risorse per la realizzazione del piano, nonch   il nuovo scenario pandemico subentrato.

Nel novembre 2020 si    svolto il secondo Forum Metropolitano, nel corso del quale si sono esaminate le azioni capaci di ottimizzare il sistema di mobilit   attuale, dando impulso all'intermodalit   e offrendo delle infrastrutture rispondenti ai criteri e agli obiettivi prefissati. I partecipanti al secondo Forum metropolitano, volto a definire le linee d'azione delle zone omogenee, sono 177 e cos   suddivisi:

- attori chiave, provenienti da: istituzioni ed enti pubblici, amministrazioni comunali, rappresentanti di istituti di ricerca e universit  , cittadini e professionisti

⁹⁷Gli incontri sono stati dedicati alla raccolta di dati utili alla redazione condivisa del quadro conoscitivo.

- intermediari, provengono da: imprese pubbliche e private, imprese di mobilità, associazioni di categoria, associazioni e dei comitati; organizzazioni sindacali

A seguito dell'elaborazione di tre 'scenari esplorativi di prima generazione', si è giunti a un'ulteriore fase di consultazione⁹⁸, che è stata articolata in 4 incontri svoltisi nell'aprile 2021, entro i quali si sono spiegati i contenuti di tali scenari e si è aperta una discussione con gli stakeholder e i referenti del gruppo tecnico di supporto a Città Metropolitana per la elaborazione del piano. Il 7 maggio 2021 si è svolto un ulteriore incontro (sempre in modalità remota, come i precedenti), che ha visto l'apertura dei lavori a cura della Sindaca Metropolitana, e funzionale a illustrare i contenuti della proposta di PUMS che viene portato in adozione.

Parallelamente, allo scopo di proteggere e tutelare l'ambiente dai possibili impatti dovuti al piano in esame si è dato corso al procedimento di VAS di cui sono interessati:

- soggetti competenti in materia ambientale
- enti territorialmente interessati
- settori del pubblico interessati all'iter decisionale.

Tali soggetti sono stati individuati in fase di avvio del procedimento.

Sono state inoltre individuate le modalità di informazione e partecipazione di tali soggetti, che risultano essere:

- la pubblicazione della documentazione relativa alla VAS+VIncA sul sito istituzionale della Città Metropolitana, alla pagina dedicata al PUMS
- la comunicazione della avvenuta pubblicazione della documentazione ai soggetti competenti in materia ambientale e agli enti territorialmente interessati chiamati a partecipare alle Conferenze di Valutazione VAS
- l'attivazione di forum pubblici. Da ultimo, si segnala come l'intero percorso di formulazione del PUMS e dei suoi esiti progressivi sia stato diffuso agli organi di stampa e anche attraverso una apposita pagina del sito web della Città Metropolitana, regolarmente aggiornata in funzione della più puntuale comunicazione degli avanzamenti del piano.

⁹⁸L'evento ha visto la partecipazione di 171 persone che hanno lavorato riunite in tavoli per raggruppamenti di zone omogenee

5.3 Soggetti coinvolti

Con il presente sotto capitolo, si intende esaminare il grado della partecipazione dei soggetti che sono stati coinvolti nelle varie fasi del processo partecipativo, rivolgendo ai membri del Comitato Scientifico, della Società che ha curato la partecipazione e la comunicazione⁹⁹ le domande riportate nel prologo del presente capitolo.

Al fine di evidenziare quali sono stati i soggetti coinvolti durante le fasi di partecipazione, si riporta una tabella che indica per ogni fase partecipativa i soggetti interessati.

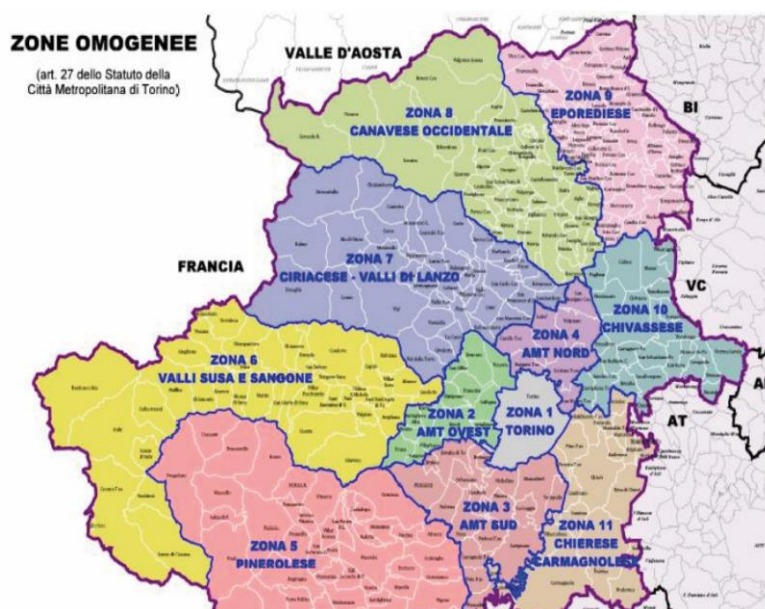
Fase partecipazione	Soggetti coinvolti
Avvio iter partecipazione (avvio della partecipazione)	rappresentanti istituzionali delle 11 zone omogenee, i portatori di interesse, e i cittadini
Ciclo di incontri parallelo avvio iter partecipazione (ascolto del territorio)	Rappresentanti zone omogenee e dei poli attrattori
Primo Forum Metropolitano	Rappresentanti delle istituzioni e del territorio, i portavoce di ogni zona omogenea, alcuni operatori del settore trasporti, i referenti delle organizzazioni di categoria e di associazioni, Rappresentanti delle zone omogenee, stakeholder
Orienteering Strategico	Enti territoriali e comunità locale
Secondo Forum Metropolitano	177 partecipanti, delle 11 zone omogenee
Televoto	177 partecipanti, delle 11 zone omogenee
Fase di consultazione degli scenari di piano (articolata in 4 incontri successivi)	Enti locali
Adozione del PUMS (Incontro pubblico)	partecipazione della Città di Torino, dei presidenti delle Circoscrizioni, dei

⁹⁹Avventura Urbana Srl (AU)

	rappresentati delle zone omogenee e di un gran numero di Comuni della Città metropolitana di Torino.
--	--

Tabella 3 – Tappe della partecipazione e soggetti coinvolti

	AVVIO PERCORSO PARTECIPATO
	ASCOLTO TERRITORIO
	ORIENTEERING STRATEGICO
	ADOZIONE DEL PIANO



Città Metropolitana di Torino – Zone Omogenee

Pare opportuno inoltre ricordare che il Piano è stato sottoposto a procedura di Valutazione Ambientale Strategica.

I soggetti interessati al procedimento di VAS, sono:

- quelli competenti in materia ambientale
- gli enti territorialmente interessati

I settori del pubblico interessati all'iter decisionale sono stati individuati in fase di avvio del procedimento. Sono state inoltre individuate le modalità di informazione e partecipazione di tali soggetti, che risultano essere:

- la pubblicazione della documentazione relativa alla VAS+ VincA sul sito istituzionale della Città Metropolitana, alla pagina dedicata al PUMS
- la comunicazione della avvenuta pubblicazione della documentazione ai soggetti competenti in materia ambientale e agli enti territorialmente interessati chiamati a partecipare alle Conferenze di Valutazione VAS
- l'attivazione di forum pubblici

Rispetto ai soggetti coinvolti dalle attività di comunicazione, la CMTTo riferisce che *il lavoro di coinvolgimento è stato molto approfondito* sia per l'illustrazione del Piano che durante i passaggi di comunicazione inerenti alla VAS. *Si può dire soddisfatta la rappresentatività dei soggetti coinvolti.* Come indica il r.u.p. della Unità di Progetto della Mobilità della CMTTo, si è manifestato un *importante coinvolgimento e dialogo* con i soggetti coinvolti dalle varie fasi finalizzate alla costruzione del piano.

Nel corso del primo Forum, tra i vari interventi delle ZO, era emerso rispetto ai temi della pianificazione, che il PUMS potrebbe anche essere l'occasione per ripensare le ZO e trasformarle in Aree Urbane Funzionali (ossia aree di pianificazione che sono delimitate tenendo conto della densità abitativa dei grandi centri urbani e delle loro relazioni con le zone circostanti dal punto di vista dei flussi origine/destinazione del pendolarismo urbano). Ma il r.u.p. precisa che la *revisione delle ZO prescinde dal Piano*. Essa infatti deriva dallo Statuto della CMTTo, per avere la maggior rappresentatività possibile del territorio, e *non si sarebbe potuto fare diversamente. L'articolazione del territorio metropolitano ha funzionato durante i lavori di preparazione del Piano e non sono emerse criticità a riguardo.*

5.4 le tecniche utilizzate per la partecipazione

Le tecniche adoperate da AU sono state diverse, scelte in funzione degli obiettivi e di quanto richiesto da ciascuna fase. Tra queste si possono citare (vedi tabella 3):

- l'approccio deliberativo, democrazia partecipata
- interviste semi strutturate

- forum metropolitano
- il crowdmapping
- televoto
- action planning
- focus group

tecniche	Fasi processo partecipativo	Scopo adozione tecnica
Ascolto Differenziato (ad inclusione dell'Ascolto Attivo)	Prime fasi	per intervistare stakeholder differenti
Outreach	Prime fasi	Scovare i soggetti interessati
Animazione territoriale	Prime fasi	Partecipazione attori locali
Camminate di quartiere	Prime fasi	Cogliere la percezione del territorio
Interviste in profondità (semistrustrate)	Ascolto del territorio	Individuare le abitudini di trasporto dei cittadini e un ranking di priorità
Ricerca azione	Ascolto del territorio	Coinvolgimento finalizzato alla partecipazione del Forum
Crowdmapping	Ascolto del territorio	Evidenziare i temi di indagine
(Primo) Forum metropolitano (processo deliberativo presso i diversi tavoli di lavoro)	Ascolto del territorio	condividere con i principali attori del territorio il percorso di redazione e approvazione del Piano e i macro-obiettivi definiti dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti
Processo deliberativo	Ascolto del territorio	Giungere ad una posizione comune
Orienteering strategico (tavoli tematici)	Tra Primo e Secondo Forum Metropolitano	pervenire alla definizione condivisa degli indirizzi del Pums in termini di strategie

		e azioni programmatiche e progettuali
Tele voto	Al termine del secondo forum metropolitano	delineare le linee di azione del piano
Focus group	Primo, secondo Forum metropolitano	Far emergere istanze del territorio
Brainstorming	Progettazione partecipata (costruzione di scenari)	Arricchire Costruzione Scenario di Piano
Action Planning	Progettazione partecipata (costruzione di scenari)	Arricchire Costruzione Scenario di Piano

Tabella 3 – Tecniche e fasi della partecipazione

La prima fase di ascolto del territorio è finalizzata a individuare le priorità, declinate su ZO, in termini di obiettivi che il piano deve perseguire. Si applica una strategia consultativa, che prevede l'**ascolto differenziato**, tarato sulle diverse tipologie di stakeholder. Si sono usate determinate tecniche dedicate come nella tabella che segue.

soggetto	Tecnica
Stakeholder politico - amministrativi	Interviste personali
Stakeholder privati	Interviste telefoniche e questionari
Privati cittadini	Crowdmap ¹⁰⁰

Tabella 4 – Ascolto differenziato

Le **interviste semi strutturate** invece sono caratterizzate da tema prefissato, linee guida e

¹⁰⁰efficacia ed efficienza del sistema di mobilità, sostenibilità ambientale ed energetica, sicurezza stradale e sostenibilità socio-economica

domande prefissate obbligatorie, ma adattabili. Sono state adoperate durante la fase di ascolto del territorio, per individuare ad esempio le abitudini dei cittadini delle zone omogenee, il ranking delle priorità rispetto al redigendo piano.

Il lavoro preparatorio del primo Forum ha visto la realizzazione di una attività istruttoria preparatoria, per realizzare una **mappatura** dei principali temi prioritari su cui strutturare i lavori. Sono state realizzate **interviste in profondità** ai testimoni privilegiati di ognuna delle undici aree omogenee, intervistando i rappresentanti delle istituzioni e del territorio, i portavoce di ogni zona omogenea, alcuni operatori del settore trasporti, i referenti delle organizzazioni di categoria e di associazioni. L'evento, infatti, ha rappresentato un importante momento di riflessione collettiva per identificare le priorità che il piano deve perseguire.

Come ricordato da AU nel corso delle interviste, si sono *adoperate delle tecniche insieme alle attività dispiegate sul campo* nel corso del processo di formazione del Piano, *volte a promuovere l'ascolto del territorio e condividere un quadro approfondito della percezione collettiva del sistema della mobilità territoriale*. Vi sono state due fasi di ascolto e orienteering strategico con lo scopo di far emergere le strategie e gli interventi da inserire nel Piano attraverso il coinvolgimento degli enti locali, dei cittadini, dei principali portatori di interesse mediante un calendario strutturato di incontri.

Il **primo Forum Metropolitano**¹⁰¹ si è svolto con lo scopo di condividere con i principali attori del territorio il percorso di redazione e approvazione del Piano e i macro-obiettivi definiti dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti¹⁰², per calarli in obiettivi specifici nei Tavoli di lavoro svoltisi dopo le presentazioni generali in plenaria. Nei gruppi di lavoro – organizzati per ZO – si sono condivise anche le principali criticità in termini di accessibilità, congestione delle reti, saturazione del TPL, incidentalità, ecc. al fine di pervenire ad un'analisi SWOT condivisa. Durante i lavori preparatori del Forum si è realizzata un'attività di indagine propedeutica, allo scopo di realizzare una mappatura dei principali temi prioritari sulla base dei quali strutturare i lavori.

Il **processo deliberativo**, adoperato durante le discussioni ai lavori dei tavoli del Primo Forum Metropolitano, utile per addivenire ad una posizione comune tra i diversi partecipanti

¹⁰¹ <http://www.cittametropolitana.torino.it/cms/risorse/trasporti-mobilita-sostenibile/dwd/pums/ReportIncontriTematiciLaCostruzionePartecipataDelloScenarioDiPiano.pdf> – p.3

¹⁰² <http://www.cittametropolitana.torino.it/cms/risorse/trasporti-mobilita-sostenibile/dwd/pums/ReportIncontriTematiciLaCostruzionePartecipataDelloScenarioDiPiano.pdf> – p.4

del tavolo, è un confronto pubblico sugli argomenti del tema di indagine. Dell'approccio deliberativo Bobbio (2004) ricorda che serve per arrivare a una posizione comune attraverso la discussione, il confronto degli argomenti, il ragionamento collettivo. È definito deliberativo poiché deriva dall'inglese *to deliberate* che non significa adottare formalmente una decisione ma **piuttosto esaminare le ragioni pro e le ragioni contro una certa soluzione**. Questa metodica è stata impiegata durante la fase di ascolto.

L'Orienteering strategico, successivo alla fase di ascolto del territorio, consiste in tavoli tematici di progettazione indirizzati ai principali stakeholders e finalizzati all'individuazione dei principali contenuti strategici del Piano in relazione agli obiettivi emersi come prioritari dalla fase di ascolto precedente.

Il **secondo Forum Metropolitano**, che si è svolto il 27 novembre 2020, ha l'obiettivo di condividere i principali risultati attesi del Piano e delineare le linee d'azione prioritarie per ciascun territorio. Il momento in cui si è condotto era segnato dalla grande crisi pandemica che portava a guardare in modo diverso alle istituzioni e al governo della mobilità. Il coinvolgimento di tutto il territorio della Città metropolitana, implica un approccio pro attivo da parte delle Amministrazioni e dei portatori di interesse nella progressiva attuazione degli obiettivi di Piano condivisi, ricercando le soluzioni più idonee ad ogni contesto. A questo si è aggiunto il **televoto** per individuare le linee di azione del Piano.

Con il **televoto** sono state raccolte le preferenze di 177 partecipanti al II° Forum Metropolitano, di cui 129 di genere maschile; 59 di età compresa tra i 36 e 49 anni, 62 tra 50 e 60 anni; 104 votanti appartengono ad una pubblica amministrazione, 21 ad una ONG, Associazione, Onlus e 18 a una impresa privata; 71 votanti provengono dalla Cintura di Torino, 55 dalla Città di Torino.

Con il primo quesito viene chiesto quale tra le tipologie di politiche appartenenti alla strategia ASI (Avoid, Shift, Improve) sia quella su cui si dovrebbe concentrare i maggiori sforzi. 127 persone hanno optato per la strategia IMPROVE, migliorare le infrastrutture sostenibili e incentivare l'intermodalità; 27, SHIFT, favorire il cambio modale; 23, AVOID, ridurre gli spostamenti non necessari. Riguardo le politiche che mirano a ridurre gli spostamenti, si chiede quale tra le diverse tipologie di azione si ritiene prioritaria? 94 individui preferiscono ripensare alla città avvicinando i servizi ai cittadini (la città dei 15 minuti); 35 individui selezionano la scelta altro, seconda scelta per importanza, motivo per cui si ritiene opportuno indagare le opzioni proposte; 32 propongono di potenziare il mobility management, 17 di incentivare lo smart working, ecc..

Riguardo alle politiche che mirano ad incentivare il cambio modale, si chiede quale tra le seguenti tipologie di azioni si ritiene prioritaria. 53 persone optano di introdurre politiche

tariffarie integrate (come ad esempio i sistemi MaaS); 41 votanti di riprogettare gli spazi nell'ottica di città a 15 minuti; 35, invece, di promuovere azioni di walk / bike-to-school e walk/bike-towork.

Al quesito riguardante le politiche che mirano ad incentivare l'intermodalità e migliorare le infrastrutture, si domanda quale tra le seguenti tipologie di azioni si ritengono prioritarie, registrando:

- 54 soggetti indicano di realizzare infrastrutture appropriate per incentivare l'intermodalità;
- 36 optano per favorire l'accessibilità al TPL
- 34, circa pari alla frequenza della scelta precedente, indicano di sviluppare la mobilità ciclabile comunale e sovracomunale
- 23 per potenziare il trasporto pubblico su strada e rinnovare il parco mezzi
- 21 per Potenziare il trasporto pubblico su ferro
- 5 per Realizzare infrastrutture dedicate ai mezzi che utilizzano energie rinnovabili
- 4 per Migliorare la logistica delle merci (ultimo miglio)

Nel mese di aprile 2021 si sono tenuti **4 incontri tematici** (action planning) al fine di costruire in modo condiviso lo scenario di piano che è stato poi adottato dalla Sindaca Metropolitana entro fine maggio 2021. **L'Action Planning** è un metodo di progettazione partecipata volto a individuare i bisogni, specificare i problemi in un determinato contesto territoriale, mediante l'apporto della comunità locale, e pervenire alla formulazione delle linee di intervento unitamente a coloro che conoscono i disagi perché regolarmente li affrontano (Bobbio, 2004). Essa è stata usata per la costruzione partecipata degli scenari di piano.

Sono state adoperate più tecniche all'interno dei diversi momenti di partecipazione come ricorda AU. Si possono ancora citare altre metodiche adoperate durante il processo partecipativo.

Nel caso della **presentazione dei diversi scenari di mobilità**¹⁰³, scenari esplorativi

¹⁰³ <http://www.cittametropolitana.torino.it/cms/risorse/trasporti-mobilita-sostenibile/dwd/pums/ReportIncontriTematiciLaCostruzionePartecipataDelloScenarioDiPiano.pdf>
– p.8

di prima generazione, si tratta di modelli che mettono in evidenza il potenziale legato a misure di governo distinte, riguardano la mobilità dolce (scenario di prossimità), la mobilità motorizzata collettiva (scenario cooperativo), e la mobilità motorizzata individuale (scenario interattivo).

In seguito all'elaborazione dei tre scenari esplorativi, si è passati ad una **fase di consultazione**, per costruire congiuntamente lo scenario di piano che è stato adottato dal Sindaco Metropolitano a fine maggio 2021. In questa fase è stato previsto il coinvolgimento della Città di Torino, dei rappresentanti delle 8 Circoscrizioni torinesi, dei portavoce delle 11 zone omogenee e dei rappresentanti dei Comuni della Città Metropolitana di Torino (amministratori e tecnici) che hanno risposto all'invito di partecipare all'evento, al fine di presentare il lavoro svolto in precedenza e di raccogliere osservazioni e proposte utili alla costruzione di un unico scenario di piano che metta in sinergia e gerarchizzi gli interventi contenuti nei tre scenari esplorativi.

Così, sono stati preparati quattro incontri successivi, con obiettivi diversi ma tra loro complementari.

Con il primo incontro, del 16.04.2021, volto a favorire la conoscenza circa lo stato di avanzamento del processo di redazione del Piano, sono stati formulati i diversi scenari esplorativi e si è rilevata la loro ottemperanza a quanto emerso durante le fasi precedenti del percorso partecipato.

In tal caso, è stato quindi comunicato il lavoro svolto per la costruzione degli scenari di piano: a cominciare dall'analisi dello stato di fatto, delle tendenze esogene al campo decisionale, degli effetti delle politiche in corso e degli interventi già programmati e finanziati, è stato presentato lo scenario chiamato scenario di riferimento.

Lo **scenario di riferimento** coincide con l'evoluzione attesa del sistema, in assenza di azioni di piano¹⁰⁴:

- Tendenze demografiche, sociali ed economiche, esogene al campo decisionale;
- Effetti di politiche territoriali, economiche, sociali in corso, afferenti ad altri settori;
- Interventi sulla domanda/ offerta di trasporto già programmati e finanziati (progettati od in corso).

In seguito sono stati descritti gli interventi prescritti dai diversi scenari esplorativi, quindi analizzati e discussi in tre distinti tavoli di lavoro, che hanno visto discutere gli stakeholder con i referenti di Meta srl e Terraria, gruppo di lavoro di supporto alla Città Metropolitana per

¹⁰⁴ <http://www.cittametropolitana.torino.it/cms/risorse/trasporti-mobilita-sostenibile/dwd/pums/ReportIncontriTematiciLaCostruzionePartecipataDelloScenarioDiPiano.pdf>
– p. 11

la redazione del Piano. I tre gruppi sono stati divisi secondo l'area geografica di interesse: il primo gruppo ha trattato gli interventi previsti dai tre scenari per l'area della Città di Torino e la prima cintura; il secondo ha fatto dialogare tra loro le zone omogenee situate a nord-ovest (Chivassese, Eporediese, Canavese occidentale, Ciriace e Valli di Lanzo); il terzo tavolo ha invece raggruppato gli attori territoriali delle zone omogenee situate a sud-est (Chierese e Carmagnolese, Valli di Susa e Sangone, Pinerolese). Dopo questo primo incontro di presentazione, sono stati organizzati tre incontri tematici (19-20-21 aprile 2021), uno per ogni scenario esplorativo, al fine di raccogliere spunti e suggerimenti utili alla costruzione dello scenario di piano da adottare, che dovrà contenere un mix degli interventi previsti all'interno dei differenti scenari esplorativi di prima generazione.

Tutti gli incontri sono stati organizzati attraverso la **piattaforma Zoom** e hanno visto la partecipazione di 71 stakeholder territoriali, tra cui:

- i presidenti delle 8 Circoscrizioni della Città di Torino;
- i portavoce delle seguenti zone omogenee dell'area metropolitana:

1. Comune di Torino (portavoce zona omogenea 1)
2. Comune di Collegno (portavoce zona omogenea 2)
3. Comune di Volvera (portavoce zona omogenea 3)
4. Comune di Leinì (portavoce zona omogenea 4)
5. Comune di Pinasca (portavoce zona omogenea 5)
6. Comune di San Maurizio (portavoce zona omogenea 7)
7. Comune di Rivarolo (portavoce zona omogenea 8)
8. Comune di Ivrea (portavoce zona omogenea 9)
9. Comune di Carmagnola (portavoce zona omogenea 11)

Durante la fase di VAS tutti i Comuni sono stati invitati a partecipare all'incontro. Fra tutti sono intervenuti: Comune di Avigliana; Comune di Badissero Torinese; Comune di Bollengo; Comune di Bussoleno; Comune di Buttigliera Alta; Comune di Candiolo; Comune di Castiglione Torinese; Comune di Cavour; Comune di Ceres; Comune di Chieri; Comune di Condove; Comune di Corio; Comune di Cuorgnè; Comune di Druento; Comune di Ivrea; Comune di Leinì; Comune di Levone; Comune di None; Comune di Orbassano; Comune di Pinerolo; Comune di Piossasco; Comune di Rivarolo Canavese; Comune di Rivarossa; Comune di Rorà; Comune di San Maurizio Canavese; San Mauro Torinese; Comune di Santena; Comune di Sciolze; Comune di Settimo Torinese; Comune di Torre Pellice; Comune di Traversella; Comune di Villastellone; Comune di Volvera.

Il primo appuntamento, del 19.04.2021, è stato destinato allo **scenario di prossimità**. Durante la prima parte dell'incontro sono stati presentati gli interventi simulati dai referenti

di Meta srl e Terraria, al di fuori delle politiche in corso e le azioni attualmente previste e finanziate, incluse invece nello scenario di riferimento. Sono state illustrate le invarianti di piano, ossia le azioni previste da tutti gli scenari esplorativi, perché irrinunciabili per il territorio metropolitano. Tra le invarianti di piano troviamo: alcuni interventi rispetto alla mobilità non motorizzata (Eurovelo, VenTo, etc.), la riqualificazione e il potenziamento della rete stradale extraurbana, il completamento della linea M2 della metropolitana, il prolungamento della linea M1 fino a Rivoli, il prolungamento del T4 fino a Stupinigi, la realizzazione di busvie elettriche.

Lo scenario di prossimità (PRS) punta ad identificare il potenziale ascrivibile alle misure di sostegno alla mobilità non motorizzata:

- Ulteriore estensione delle misure di moderazione del traffico (viali urbani Torino < 40 km/h);
- Strade scolastiche;
- Superstrade ciclabili di collegamento fra Torino e la cintura (servizio ciclabile metropolitano);
- Parcheggi e connessioni ciclabili sicure in tutte le stazioni del Servizio Ferroviario Metropolitano.

In questa ipotesi di scenario l'orizzonte è quello della città dei 15 minuti, in cui l'intero sistema di relazioni urbane viene ridefinito in favore degli spostamenti di breve raggio, effettuabili a piedi oppure attraverso una mobilità dolce.

L'incontro ha consentito di comprendere gli effetti delle azioni simulate dallo scenario, di raccogliere delle osservazioni utili per la costruzione di uno scenario di Piano che massimizzi gli effetti e i risultati traendo il meglio da ogni scenario. L'obiettivo di questo momento di dialogo è stato pertanto quello di analizzare e arricchire lo scenario di prossimità. Le principali tematiche trattate e questioni emerse sono¹⁰⁵:

- l'importanza per la Città di Torino di azioni che possano favorire la "camminabilità" all'interno della città, per favorire il benessere dei cittadini e promuovere gli spostamenti effettuati per mezzo di una mobilità dolce, anche a fini turistici;
- la necessità di intervenire nelle aree periferiche della città di Torino pedonalizzando e riqualificando alcuni tratti, al fine di creare nuovi centri in periferia e migliorare la qualità ambientale e la vivibilità su tutto il territorio;
- l'esigenza di opere di messa in sicurezza dei parcheggi bici nella città di Torino per chi

¹⁰⁵La società opera da circa trent'anni nel campo della progettazione inclusiva e democratica, e che ha curato integralmente le attività di partecipazione del piano. Nell'ambito della pianificazione strategica e territoriale, AU aiuta le amministrazioni pubbliche ad elaborare piani strategici e di sviluppo su scala locale, regionale e nazionale.

arriva da fuori, per esempio presso Rebaudengo;

- la proposta di prevedere servizi aggiuntivi integrati al bike-to-rail, come la creazione di nuovi parcheggi bici nei nodi di interscambio, che prendano in considerazione la pendenza del terreno delle valli, o la diffusione dello sharing di biciclette elettriche, considerando adeguatamente i costi del servizio;
- la preoccupazione per la difficoltà a dialogare con RFI su temi quali la costruzione di nuovi parcheggi bici, la riapertura dei locali viaggiatori e l'attuazione delle politiche di bike-to-rail (esempio di Santena);
- la preoccupazione per la mancanza di coerenza tra gli interventi già messi in atto dai singoli Comuni e quelli previsti dal Piano Urbano di Mobilità Sostenibile;
- la necessità di educare all'uso della mobilità dolce, facendo provare ai cittadini i benefici dell'uso di mezzi di trasporto non motorizzati come le biciclette, e di promuoverla attraverso degli incentivi (portato ad esempio il progetto Bogia, promosso dai Comuni della zona ovest, che vede il Comune di Collegno come capofila);
- la consapevolezza della necessità di tempo e disponibilità economiche per attuare un cambiamento dal punto di vista della mobilità dolce, di prossimità (esempio del Piano Urbano del Traffico della zona omogenea 8);
- la volontà di incentivare e promuovere il ciclismo come sport e attività ludica nelle zone collinari e montane, ovvero considerare la bicicletta come volano turistico sviluppando itinerari ciclabili sicuri tra paesi (esempio del Comune di Rorà);
- la necessità di prevedere dei collegamenti ciclabili con i poli ospedalieri, scolastici e i luoghi di interesse del territorio. Per esempio, è stata sollevata la mancanza di una bretella ciclabile tra la stazione di Candiolo e i comuni vicini, che consentirebbe lo spostamento in bicicletta degli studenti diretti a Nichelino e Carignano, e il collegamento con il polo ospedaliero dell'IRCC.

Il secondo incontro tematico, del 20.04.2021, è stato di aiuto per raccogliere suggerimenti e proposte sullo **scenario esplorativo cooperativo**: lo scenario che estremizza gli interventi di potenziamento della mobilità motorizzata collettiva. Come per lo scenario precedente, anche in questo caso sono stati presentati solo quegli interventi ipotizzati dallo scenario di piano presentato, escludendo quindi le azioni già previste e finanziate, presentate nello scenario di riferimento. Anche in questo caso, vengono invece presi in considerazione gli interventi invariati, ovvero quelle azioni previste da ogni scenario esplorativo.

Lo **scenario cooperativo** (COO) mira ad identificare il potenziale ascrivibile alle misure di incentivazione della mobilità motorizzata collettiva:

- Estensione del SFM sino ad Ivrea (lunetta di Chivasso), con parcheggi e connessioni

ciclabili sicure in tutte le stazioni;

- Rafforzamento dei nodi di interscambio e delle stazioni di porta (Collegno/M1, Moncalieri o Nichelino/M1);
- Realizzazione linea T12 ed ulteriori estensioni della rete tramviaria (T10, T15);
- Riconfigurazione sistema busvie elettriche;
- Riorganizzazione rete bus extraurbana.

In questo incontro si è potuto raccogliere le osservazioni inerenti gli interventi propri della mobilità motorizzata collettiva. Le principali tematiche trattate e questioni emerse sono:

- la consapevolezza dell'impatto della linea M2 della metropolitana e del prolungamento della linea M1, per permettere di raggiungere una molteplicità di servizi e ridurre il trasporto motorizzato privato all'interno della città di Torino;
- la volontà di una comprensione maggiore riguardo alla previsione degli interventi dell'eporediese, a causa della gestione deficitaria della mobilità relativa al trasporto pubblico in questa zona (problemi indipendenti dal PUMS);
- la necessità dell'intervento sulle linee che collegano la Città di Torino con l'esterno e del loro prolungamento. Per esempio è stata sollevata la necessità di interventi di potenziamento della linea ferroviaria Torino-Pinerolo, che possano intensificare e migliorare il servizio;
- la mancata riattivazione della linea ferroviaria Pinerolo-Torre Pellice (criticità del contratto con Trenitalia) e la possibilità alternativa dell'attivazione di nuove linee di autobus per effettuare questa tratta;
- l'urgenza del potenziamento dei nodi di interscambio esistenti nella prima cintura, tramite ad esempio la creazione di parcheggi e per mezzo di politiche che promuovano la sinergia tra i diversi interventi sul trasporto motorizzato collettivo (esempio di Collegno);
- la necessità della creazione di nuovi poli per l'interscambio extraurbano per diminuire i tempi di percorrenza e l'impatto ambientale nei centri urbani della prima cintura (esempio di Beinasco);
- la necessità di strutturare in maniera sinergica ed efficace i nodi di interscambio tra loro;
- la criticità relativa alla mobilità generata dall'accorpamento delle ASL (per esempio l'aumento di pazienti e di visite a Rivoli, conseguenti all'accorpamento dell'ASL Pinerolo-Rivoli), tendenza già in atto;
- la necessità di ripensare parallelamente la rete stradale urbana ed extraurbana per la mobilità motorizzata individuale, ottenendo dei risultati maggiori anche su quella motorizzata collettiva.

L'ultimo appuntamento di questo ciclo di incontri, del 21.04.2021, è stato di aiuto per presentare e raccogliere le osservazioni riguardanti lo **scenario interattivo**, quello (scenario) che identifica e simula il potenziale delle misure di governo relative alla mobilità motorizzata individuale.

Tale scenario¹⁰⁶ cerca di conseguire gli obiettivi stabiliti per la redazione del Piano attraverso politiche di tipo improve, ovvero di potenziamento, delle reti stradali esistenti e delle politiche in corso. Lo scenario interattivo (INT) mira ad identificare il potenziale direttamente ascrivibile alle misure di governo della mobilità motorizzata individuale. Esso cioè punta a conseguire gli obiettivi attraverso politiche non tanto di tipo avoid o shift, quanto improve:

- Diversa regolazione e tariffazione della tangenziale;
- Corso Marche;
- Riorganizzazione della rete stradale extraurbana;
- Ulteriore impulso al ricambio auto (parco elettrico 20% anziché 15%).

L'ultimo incontro previsto per questa fase di consultazione ha permesso di raccogliere le osservazioni riguardo agli interventi relativi alla mobilità motorizzata individuale. Le principali tematiche trattate e questioni emerse sono:

- la consapevolezza della necessità di riformare il sistema di tariffazione della tangenziale al fine di permettere il corretto funzionamento dei caselli stradali e la diminuzione dei costi di fruizione del servizio (esempio Comune di Carmagnola);
- il bisogno di maggiore comprensione delle azioni riguardanti i pedaggi e caselli nell'area nord e sud della prima cintura (per esempio Settimo Torinese e Trofarello);
- la necessità di ripensare la rete stradale collinare torinese e di prevedere il potenziamento della gronda est, per evitare il passaggio di tir e autoveicoli ingombranti in strade non adatte e sicure, che vengono estremamente danneggiate quotidianamente (esempio della rete stradale del Chierese);
- la stessa considerazione è successivamente emersa per altre zone dell'area metropolitana torinese, per esempio per i Comuni di Rivarossa e di Front (bretella Lombardore-Front);
- la volontà di una comprensione maggiore rispetto agli interventi di potenziamento previsti per la rete stradale urbana di Torino.

¹⁰⁶Per la stesura del sottocapitolo si ricorda che sono state importanti le interviste somministrate a Meta e al r.u.p.

Ma prima di proseguire con la lettura del prossimo sottocapitolo pare opportuno interloquire con i soggetti deputati ai giochi e alle tecniche della partecipazione: la Società Avventura Urbana.

AU ricorda che si è deciso di operare nel modo descritto perchè *storicamente il gruppo di lavoro di AU opera secondo un approccio adattivo di progressivo affinamento dei propri strumenti e azioni alle caratteristiche e alle sollecitazioni provenienti dal contesto e dall'evolversi del processo* (tailor made). Rispetto al riferire se l'attività di ascolto abbia funzionato oppure meno, il Presidente di AU riferisce che "l'attività di ascolto è stata capillare, ha dato gli elementi che doveva dare". Anche secondo CMTò che Meta, l'attività di ascolto ha funzionato.

Rispetto alle criticità, AU riferisce che *a monte del processo di formazione del Piano vi è una notevole mole di lavoro*, ma non si evidenziano grosse criticità. *Gli strumenti della partecipazione sono stati via via concordati con il CS e la committenza (AU).*

5.5 – costruzione dello scenario di piano (partecipazione in itinere)

In questo sotto capitolo vengono esaminate l'adozione del Piano e le tappe successive. È opportuno ricordare che a conclusione di questa fase, è stato organizzato un ulteriore incontro volto a presentare lo scenario definitivo, che è stato successivamente adottato dalla Sindaca Metropolitana. Questo momento è stato previsto il 7 maggio 2021, tramite la piattaforma Zoom, per consentire un tempo adeguato all'analisi di quanto emerso durante gli incontri tematici e quindi la elaborazione tecnico-politica dello scenario da adottare. A seguito dell'adozione da parte della Sindaca Metropolitana, il piano, unitamente al Rapporto Ambientale, è stato sottoposto alla fase di consultazione prevista dalla Valutazione Ambientale Strategica (VAS), che ha coinvolto nuovamente tutto il territorio. Al termine della procedura di VAS, il Piano e il Rapporto, eventualmente modificati e integrati, sono stati presentati al Consiglio Metropolitanò per la loro approvazione.

Considerando il momento storico, in cui era presente la pandemia, la partecipazione alle fasi costruzione del Piano avveniva a distanza, da remoto. Questa situazione potrebbe essere letta insieme al fatto che le osservazioni pervenute riguardo al piano in esame sono minori rispetto a quelle di altri piani metropolitani (precedenti o recenti).

Nonostante vi sia stata una buona comunicazione, diffusione del Piano verso l'esterno, non

è stato altrettanto il ritorno dall'esterno verso il piano, come dimostrato dalla scarsa presenza di critiche verso il piano. Questo è emerso durante intervista con Meta. Perché? Secondo Meta “o Il piano era difficile da capire, gli amministratori non hanno capito bene il PUMS, non vi è stata partecipazione fattiva, oppure il piano era perfetto. Il fatto che molti comuni importanti non abbiano detto molto (o niente), dà la sensazione che il piano sia passato in silenzio”.

Riguardo al motivo per cui META ha svolto il suo lavoro per la formazione del Piano nel modo indicato in precedenza, viene ricordato che l'incarico (di META) riguardava la formazione di tutto il piano. *La società ha seguito l'incarico attenendosi al disciplinare tecnico, le linee guida ministeriali. Facendo riferimento ad alcune scelte progettuali si è scelto di agire separando le forme di mobilità in tre parti: trasporto privato, trasporto pubblico e mobilità dolce. Sono stati definiti tre tipi di scenario di piano, ma si ritiene opportuno seguire la scelta progettuale che raggiunga l'equilibrio tra le diverse forme di mobilità.*

Devono esserci tutte le componenti della mobilità *in equilibrio*. Non è possibile percorrere un'unica strada per il PUMS, come emerge dalla conformazione del territorio metropolitano (vedasi territori montuosi del territorio metropolitano).

Guardando all'attività di ascolto, Meta ricorda che *se si guarda al confronto tra tutti i soggetti che hanno partecipato alla redazione del piano, l'ascolto ha funzionato*. Vi erano dei soggetti della Città metropolitana di Torino, Città di Torino, professionisti, soggetti responsabili della VAS. Dall'altro lato però si lamenta uno *scarso contributo da parte del territorio* (la cittadinanza, i comuni).

Delle criticità si ricorda che *il piano è stato fatto con una certa sollecitudine* durante il periodo 2020-21, in presenza della emergenza sanitaria, non facilitando tra l'altro il confronto con l'esterno.

D'altro canto si riporta l'altra difficoltà insita nella città metropolitana, che riguarda l'impegno di mantenere attivo il confronto con più di 300 comuni.

Se non ci fosse stata l'emergenza sanitaria, si sarebbe potuto fare diversamente e lo stesso dicasi se ci fosse stato un processo di costruzione del piano più lento e con maggiore coinvolgimento diretto della parte politica della CMT.

5.6 rischi della partecipazione

L'intento del sottocapitolo è quello di far emergere le difficoltà riscontrate durante le attività della partecipazione, vuoi le tavole rotonde, vuoi i focus group, per esempio e come si è proceduto per ovviare le impasse che via via si sono presentate.

La società AU menziona tra le difficoltà incontrate durante le attività di partecipazione del PUMS quella di *tradurre in un linguaggio comprensibile elementi tecnici, dei trasporti, in maniera efficace*. Considerando poi che i target destinatari sono molto diversi tra loro, il linguaggio deve giocoforza essere comprensibile da tutti.

D'altro canto vi è il fatto che “la CMTò è un territorio di oltre 300 comuni, con scale diverse, personale e risorse differenti. È stato difficile tenere insieme tutti questi comuni all'interno di un processo che è durato circa 3 anni.”

Se si pensa a criticità che non si è stati in grado di risolvere, AU non menziona la presenza di alcuna criticità. Anzi ricorda che mediante l'ausilio del CS, della CMTò, di Meta si è tentato di capire quali misure fossero migliori per raggiungere l'obiettivo.

Retroattivamente non si sarebbe potuto fare diversamente, stante il processo di partecipazione del Piano ben costruito. È considerato il fatto che le politiche pubbliche funzionano con risorse finite e tempi prefissati, nel caso specifico la possibilità di agire diversamente non dipende dagli attori che hanno governato il processo di formazione del piano. Tutto quello che vi era da fare è stato fatto.

5.7 Conclusioni

Terminata l'analisi della partecipazione all'interno dei vari passi formativi del PUMS – sulla scorta anche delle interviste – emergono criticità che hanno caratterizzato la formazione del piano.

Il primo aspetto più volte sottolineato dagli intervistati è insito nella natura della CMTò: l'ex provincia consta oltre 300 comuni e presenta una morfologia eterogenea. Non è infatti ipotizzabile applicare il piano della mobilità di un comune di una zona omogenea montuosa ad un comune di una zona omogenea pianeggiante.

Si è lamentata l'assenza del supporto scientifico nelle fasi iniziali della raccolta dei dati da parte di AU. Questa è stata risolta successivamente dall'intervento della società Meta, allo

scopo di conferire solidità scientifica al materiale acquisito.

Una grande difficoltà riscontrata nella sede delle interviste riguarda il linguaggio. Dovendo affrontare discorsi tecnici è necessario disporre di un linguaggio in grado di tradurre in modo comprensibile da tutti i termini tecnici e dei trasporti (AU).

Se il *processo* di costruzione del piano poi fosse stato un po' *più lento*, con *maggiore coinvolgimento della parte politica* della città metropolitana, il piano probabilmente si sarebbe potuto fare diversamente (META). *Il piano con carenza del contributo della parte politica è più debole: il piano diventa solo tecnico ed è poco affascinante.*

Un altro aspetto riguarda il fatto che *la CMTo è divenuto un ente più debole*, e pertanto la partecipazione dei comuni, più ampia, si è sentita meno. La scarsa partecipazione quindi significa che il tema del piano o la modalità non è riuscita a suscitare l'entusiasmo dei partecipanti.

Non bisogna dimenticare altresì, che il piano è stato fatto durante un periodo storico particolare, pandemia Covid 19, che ha condizionato i comportamenti della popolazione metropolitana riguardo la mobilità. Le interviste semi strutturate in profondità risentono della situazione storica così come le risposte date durante i forum o i televoto che si sono susseguiti dopo il 2020.

Con la pandemia la partecipazione pertanto è cambiata, obbligandoci a lavorare a distanza; ci ha sottoposto a un cambiamento cui non eravamo preparati (AU). La partecipazione con la comunicazione che conosciamo, in presenza, è diversa da quella da remoto per la quale non si ha la eco del linguaggio para verbale (non verbale).

Il fatto è che si sarebbe potuto fare diversamente se non ci fosse stato il periodo storico particolare di emergenza sanitaria che non consentiva il confronto se non solo da remoto.

5.8 – Le interviste

nb: le interviste sono riprese nei precedenti sottocapitoli;

si è richiesto a TerrAria di partecipare alle interviste, ma la società ha rifiutato

1. attività preliminari – r.u.p. (Elena Pedon) –

- Riguardo alla costituzione del Gruppo di Lavoro e del Comitato Scientifico, potreste indicare che **cosa è stato fatto?**

Ai sensi del DM 397/17, decreto 4 agosto 2017, la Città metropolitana predispone e adotta i nuovi piani della mobilità sostenibile. Circa la definizione del gruppo interdisciplinare di lavoro il decreto ne dettaglia la composizione in termini di provenienza di ambiti disciplinari, settori dell'ente, comuni contermini, tecnici di consolidata esperienza in materia di pianificazione territoriale e dei trasporti. Per individuare il CS la CMTTo si è avvalsa della consulenza della Università degli Studi di Torino, del Politecnico di Torino, della Università Cattolica di Milano (del dipartimento che si occupa della psicologia del traffico). In questo caso si ricorda che vi sono state importanti attività di collaborazione con la CMTTo. Degli altri componenti del CS, si ricorda che alcuni docenti degli altri atenei menzionati in precedenza stavano già lavorando alla redazione dei piani strategici della Città di Torino nonché dei comuni contermini. In tal senso si sono individuati i membri del CS. Oltre ai docenti afferenti alle università succitate ci si è avvalsi del contributo di un docente dell'Universidad della Catalunya per la sua attività svolta e riconosciuta a livello internazionale, nonché per il suo operato presso il CS del Piano della Città Metropolitana di Bologna.

Il CS è stato istituito formalmente e ha partecipato ai diversi momenti di incontro, forum, momenti di partecipazione della cittadinanza, nonché alla fase di VAS.

- **Perché** si è deciso di operare in quel modo?

Si è deciso di operare nel modo precedentemente indicato per avere diverse visioni, grazie al contributo fornito da docenti con diverse esperienze, provenienti da diversi ambiti disciplinari. Lo scopo è altresì di portare una visione strategica ampia che potesse andare oltre gli interessi particolari.

- I gruppi così determinati **hanno funzionato?** Ci sono state **criticità?** A posteriori si sarebbe potuto fare **diversamente?**

All'inizio i gruppi di lavoro hanno lavorato abbastanza bene. Si sono occupati di una grande

mole di lavoro interessante la fase di raccolta di dati, la costruzione degli indicatori, etc.

La collaborazione del CS ha dato impulso a diversi studi, che riguardano le tematiche afferenti alla mobilità; lo studio su idealtipi progettuali connessi alla mobilità sostenibile (secondo i diversi contesti territoriali, di pianificazione); studi riguardanti il tema della sicurezza stradale; il progetto Substein, mobility management.

Si menziona inoltre come degno di nota lo studio riguardante gli aspetti dei cambiamenti climatici (impermeabilizzazione) a cura della Città di Torino.

Si può dire in tal senso che vi è stata ampia collaborazione.

- Ci sono state **criticità**?

Delle criticità si segnala il fatto che un componente del CS non fosse pienamente allineato con le scelte politiche del piano.

- A posteriori si sarebbe potuto fare **diversamente**?

A posteriori, fermi i punti del DM 397 del 4 agosto 2017, riguardanti i passaggi procedurali della redazione del PUMS, il gruppo di lavoro interdisciplinare, interno all'ente – volto a favorire interazione fra diverse unità che si occupano di pianificazione territoriale (PTC2), sviluppo economico, parchi e aree naturali, agenda 21; far dialogare i diversi piani strategici di afferenza – non si sarebbe potuto fare diversamente.

È stato sottoscritto altresì un protocollo con la Città di Torino affinché vi fosse maggiore interesse per le collaborazioni strategiche. A tale scopo sarebbe interessante fare andare la Città di Torino oltre la cinta daziaria e andare ad interloquire con i territori che vi sono intorno.

2. avvio della partecipazione - **Avventura Urbana** (Alberto **Cena**) –

Con l'avvio della partecipazione entra in scena la **fase di ascolto**, destinata a condividere un quadro approfondito della percezione collettiva del sistema della mobilità territoriale e di identificare le priorità per gli obiettivi da raggiungere attraverso il processo di pianificazione.

- Riguardo ai Forum metropolitani, è possibile conoscere **cosa è stato fatto** con la gestione dei tavoli di discussione per far emergere varie istanze, obiettivi del piano?

Sono state condotte interviste per zone omogenee dell'area metropolitana ai diversi referenti

per individuare esigenze e obiettivi della mobilità, nonché improntare gli incontri successivi.

La fase di ascolto si articola secondo due step: ascolto del territorio e orienteering strategico. Sono state condotte interviste semi strutturate rivolte ai diversi referenti delle zone omogenee. Nel 2019 vi è stato un momento di maggiore partecipazione, il primo Forum metropolitano del PUMS, con lo scopo di condividere con i principali attori del territorio il percorso di redazione e approvazione del Piano e i macro-obiettivi ministeriali. Questi poi sono stati declinati in obiettivi specifici nei tavoli di lavoro svolti dopo le presentazioni generali in plenaria. Questo ha permesso di pervenire alla costruzione della analisi SWOT che tenesse in considerazione i tratti comuni emersi delle zone evidenziando i punti di forza, debolezza, minacce e criticità. Perché questo? La risposta è da ricercare nella conformazione dell'area metropolitana torinese: un territorio grande, fortemente frammentato, con grandi comuni che presentano forti differenze territoriali. Quando si affronta la mobilità sostenibile a Chieri, non si può pensare di parlare della stessa cosa nel pinerolese. Questa situazione è diversa rispetto ad altre città metropolitane italiane. Non solo. La ex provincia di Torino è un'area molto ricca dal punto di vista territoriale e ambientale.

- **Perché** si è deciso di operare in quel modo?

Si è deciso di fare interviste semi strutturate all'inizio per mappare i temi, gli attori delle zone omogenee e poi si è andati a sentire tutti i soggetti interessati.

Non si è scelto di adoperare una metodologia precostituita. L'approccio metodologico usato da Avventura Urbana è di tipo **adattivo**, che significa che si sa adattare a contesti diversi, caratterizzando il processo. Se si osservano i gruppi di lavoro si rileva che si sono aggregate zone omogenee con caratteristiche simili, nonché con temi di discussione comuni (esiti comuni sul piano delle interviste).

Il processo di redazione del PUMS, di fatto, è disciplinato da specifica normativa e ogni parte della partecipazione è delineata dalle linee guida ministeriali per formare il piano. Se si guarda al fatto che la normativa richieda di individuare obiettivi, azioni, ecc. si coglie una dimensione pianificatoria, una utilità dal punto di vista della pianificazione. Il metodo partecipativo, però, non segue le stesse logiche della pianificazione. Con la partecipazione si chiede inizialmente agli attori territoriali quali sono le esigenze di mobilità.

- L'attività di ascolto **ha funzionato**? Ci sono state **criticità**? A posteriori si sarebbe potuto fare **diversamente**?

L'attività di ascolto è stata capillare, ha dato gli elementi che doveva dare, ha avviato a chiare direttrici la base su cui organizzare la pianificazione. Della documentazione si è servita anche la Società Meta. Si sono prodotti dati che hanno svolto il ruolo da fil rouge della pianificazione vera e propria.

Criticità?

In approccio deliberativo è necessario raccogliere percezioni informate, con il supporto di una parte scientifica che raccolga le domande volte ai referenti delle zone omogenee, e poi si ragiona sulle risposte elaborate in modo scientifico. Nel caso contrario si rischia di discutere sulle percezioni locali.

Questo supporto scientifico è mancato all'inizio, ma poi nelle fasi successive è stato sopperito dal contributo del RTI Meta Srl / Terraria Srl che ha conferito qualità ai dati raccolti.

È cosa risaputa che le politiche pubbliche si fanno con quello che si ha, in termini di risorse economiche, intellettuali. All'inizio il carico di lavoro che si è presentato è stato notevole - come interviste, dati da organizzare e elaborare - e si sono incontrate non poche difficoltà. Nelle fasi successive le criticità precedentemente enunciate non si sono presentate, vuoi per l'esperienza acquisita, vuoi per il prezioso intervento del RTI Meta Srl / Terraria.

Un ulteriore problema riguarda la difficoltà di matchare i dati degli stakeholder con quelli del gruppo scientifico. A questa si è sommata un'altra, come si leggono le domande di mobilità in periodo pandemico. A tale scopo la fase di ascolto è stata anche duplice: si è chiesto ai referenti rispetto alle interviste e ai lavori di ascolto del territorio condotti in precedenza cosa fosse successo in seguito al Covid. Rispetto alla certezza del tipo di politica, di pianificazione, si è assunto che si sarebbe ritornati a quanto era presente prima del 2020.

A posteriori, diversamente, considerando l'avvento pandemico, le disponibilità economiche ministeriali, la complessità territoriale, le disponibilità degli attori anche in tempo pandemico, non si sarebbe potuto fare di meglio. Se si considerano le variabili esogene e le difficoltà che contraddistinguono una politica pubblica il tutto è stato affrontato bene

Come è cambiata la partecipazione passando da un modello in presenza ad un

modello a distanza?

La partecipazione sicuramente è cambiata ed è troppo presto per dire come la pandemia obbligandoci a lavorare a distanza ci ha sottoposto a un cambiamento cui non eravamo preparati. Non avendo la comunicazione paraverbale, verbale in presenza fa sì che la partecipazione sia diversa.

Gli eventi sono diventati più brevi, senza dimenticare che si presentano situazioni in cui si spegne la telecamera durante le sessioni di lavoro da remoto.

La situazione ha spinto a riflettere come trasporre le tecniche di facilitazione, online, mentre dall'altra parte come le tecnologie possono massimizzare la partecipazione.

Questa trasposizione incontra degli ostacoli. Quando si parla di stanza virtuale non si tratta di un tavolo rotondo attorno cui ci si siede, una lavagna virtuale poi non è una lavagna a fogli mobili del tradizionale lavoro partecipativo. Gli strumenti sono differenti.

3. I soggetti coinvolti - rup (Elena Pedon) -

- è soddisfatta circa la **rappresentatività** dei soggetti coinvolti?

Il lavoro di coinvolgimento è stato molto approfondito sia nel caso della illustrazione del Piano sia nei passaggi di comunicazione riguardanti la VAS. Tutti hanno avuto la possibilità di esprimersi rispetto al piano. L'interesse da parte del territorio rispetto al piano della mobilità e dei trasporti è molto alto. Adesso riguardo le osservazioni interessanti il PTGM si sono raccolte indicazioni che hanno ricadute sul piano dei trasporti e del PUMS.

È partita la fase di raccolta delle osservazioni, non solo PGTM, ma anche mobilità e trasporti, PUMS. Il territorio è sempre sensibile riguardo queste tematiche.

- **Perché** si è deciso di operare in quel modo?

Si è deciso di coinvolgere il più possibile il territorio segnatamente comuni, aree omogenee, Agenzia della Mobilità, Regione Piemonte, per avere la più alta rappresentatività, riconoscere i desiderata e le opportunità che soltanto il territorio può conoscere.

- L'attività di ascolto **ha funzionato**? Ci sono state **criticità**? A posteriori si sarebbe potuto fare **diversamente**?

L'attività di ascolto ha funzionato con incontri sul territorio, interviste, raccolta di pareri, crowdmapping. Sono stati utilizzati diversi strumenti della partecipazione. Le istanze sono state raccolte, chiaramente comprese quelle che provengono dalla parte politica.

- A posteriori si sarebbe potuto fare **diversamente**?

Rispettati tutti i passi procedurali con lo svolgimento di diversi incontri per ascoltare la cittadinanza, a posteriori, non si sarebbe potuto fare di meglio ovvero non si sa quale poteva essere un ulteriore contributo. A posteriori non si sarebbe potuto fare di più.

- Rispetto alla costituzione delle **zone omogenee**, saprebbe indicare cosa è stato fatto?

La costituzione delle zone omogenee deriva dallo statuto della CMT0 per avere la maggior rappresentatività possibile del territorio. Il rappresentante di ciascuna zona omogenea viene eletto dai comuni della zona.

La costituzione delle zone omogenee deriva dallo statuto della CMT0 per avere la maggior rappresentatività possibile del territorio. Il rappresentante di ciascuna zona omogenea viene eletto dai comuni della zona.

- ha funzionato? Ci sono state **criticità**? A posteriori si sarebbe potuto fare **diversamente**?

La suddivisione in zone omogenee ha funzionato e non emergono criticità.

Essa è definita dall'art. 27 dello Statuto della CMT0 e segue criteri di rappresentatività. Non si sarebbe potuto fare diversamente perché prescinde dal piano.

4. **Tecniche** adoperate per la partecipazione - **Avventura Urbana (Cena)** -

- si sono realizzati dei Forum metropolitani, predisposti dei tavoli di discussione, interviste in profondità, televoto, ecc... mi saprebbe indicare **cosa** è stato fatto?

Riguardo cosa è stato fatto per promuovere l'ascolto del territorio si segnala che si sono seguiti l'ascolto del territorio volto a condividere un quadro approfondito della percezione collettiva del sistema della mobilità territoriale e di individuare le priorità in termini di obiettivi da perseguire attraverso il processo di pianificazione; l'orienteeering strategico con lo scopo di far emergere le strategie e gli interventi da inserire nel Piano, mediante il coinvolgimento degli enti locali, dei cittadini e dei principali portatori di interesse, attraverso un calendario strutturato di incontri.

Le tecniche adoperate sono state diverse e selezionate sulla base degli obiettivi e in funzione di quanto richiesto da ciascuna fase. Tra queste si possono enumerare:

- l'approccio deliberativo, democrazia partecipata
- interviste semistrutturate
- crowdmapping
- action planning
- progettazione partecipata quando si è parlato di politiche, costruzione di scenari
- informazione e confronto tecniche per VAS
- etc.

E' opportuno ricordare che sono stati scelti approcci diversi in funzione della legge che disciplina i PUMS. Gli strumenti adoperati sono stati in sostanza davvero tanti.

- **Perché** si è deciso di operare in quel modo?

L'approccio di Avventura Urbana è un approccio adattivo, tailor made.

- L'attività di ascolto **ha funzionato**? Ci sono state **criticità**? A posteriori si sarebbe potuto fare **diversamente**? Si sarebbero potuti utilizzare altri strumenti o metodiche?

L'attività di ascolto ha funzionato, è stata capillare.

Criticità: Non si sono riscontrate molte difficoltà. I metodi sono stati via via selezionati in accordo con la committenza ed il comitato scientifico. Si ricorda comunque che vi è stato a monte un grosso lavoro di preparazione.

5. Costruzione dello Scenario di Piano - **Meta (Ilario ABATEDAGA -**

1. Cosa è stato fatto per esporre i tre scenari di Piano? Quali sono stati gli esiti della partecipazione successiva all'esposizione degli scenari di Piano?

Gli scenari di Piano sono stati presentati in tre incontri specifici, online, sui 3 temi, in modo da validare ogni singolo scenario, lasciando a META e CMTo la libertà di definire gli scenari di piano.

Gli incontri all'interno dei quali vi è stata la partecipazione dei comuni sono stati volti a rendere il più completo possibile lo scenario da selezionare. Oltre a questi incontri non vi è stata altra forma di partecipazione. Non vi è stata inoltre una effettiva contribuzione dei soggetti interessati, ovvero gli incontri predetti sono meramente di presentazione degli scenari.

Guardando al momento storico, è pur vero che era presente il Covid e che gli incontri avvenivano a distanza. Questo potrebbe essere letto insieme al fatto che le osservazioni pervenute per il PUMS sono state poche rispetto ad altri piani metropolitani, come ad esempio il piano territoriale metropolitano.

Degli esiti della partecipazione si ricorda che vi è stata una buona comunicazione, diffusione, verso l'esterno, ma non è altrettanto il ritorno dell'esterno verso il piano, le critiche ad esempio sono state poche. A questo punto vi sono due opzioni. Secondo la prima il piano era difficile da capire, gli amministratori non hanno capito bene il PUMS, non vi è stata partecipazione fattiva (critica); oppure il piano era perfetto.

Se si fa partecipazione, l'intento è quello di scambiare le informazioni del piano, ma in questo caso, non si è registrata una partecipazione significativa. Il fatto che molti comuni importanti non abbiano detto molto (o niente), dà la sensazione che il piano sia passato in silenzio. La scarsa partecipazione quindi significa che il tema del piano o la modalità non è riuscita a suscitare l'entusiasmo dei partecipanti.

2. **Perché** si è deciso di operare in quel modo?

L'incarico di META riguardava la formazione di tutto il piano. La società in questione ha seguito l'incarico secondo il disciplinare tecnico, le linee guida ministeriali. Secondo alcune scelte progettuali si è deciso di operare così, dividendo le forme di mobilità in tre grossi

blocchi: trasporto privato, trasporto pubblico e mobilità dolce. Sono stati definiti tre tipi di scenari di piano, ma si ritiene opportuno seguire la scelta progettuale che riesce a trovare l'equilibrio tra le diverse forme di mobilità. Si tratta della migliore soluzione possibile a prescindere dalle singole convinzioni. Devono esserci tutte le componenti della mobilità in equilibrio. Non è possibile percorrere un'unica strada per il PUMS, come emerge dalla conformazione del territorio metropolitano (vedasi territori montuosi del territorio metropolitano).

3. L'attività di ascolto **ha funzionato**? Ci sono state **criticità**? A posteriori si sarebbe potuto fare **diversamente**?

L'attività di ascolto, il confronto tra tutti i soggetti che hanno partecipato alla redazione del piano, ha funzionato. Vi erano dei soggetti della Città metropolitana di Torino, Città di Torino, professionisti, soggetti responsabili della VAS.

Si ritiene che il territorio abbia funzionato meno e quando si parla di territorio in senso ampio ci si rivolge alla cittadinanza, ai comuni. Il contributo del territorio è stato sostanzialmente scarso.

Riguardo le criticità maggiori si ricorda che il piano è stato fatto con una certa urgenza durante periodo, 2020 – 2021, in presenza della emergenza sanitaria (Covid), il che non ha facilitato il confronto con l'esterno. In alcuni casi la sensazione del gruppo di lavoro Meta è stata quella di aver redatto in solitaria il piano.

D'altro canto si riporta l'altra difficoltà che riguarda l'impegno di mantenere attivo il confronto con più di 300 comuni, i quali sovente non dispongono delle risorse necessarie (criticità insita nella città metropolitana).

Il fatto è che si sarebbe potuto fare diversamente se non ci fosse stato il periodo storico particolare di emergenza sanitaria che non consentiva il confronto se non solo da remoto. Si poteva fare diversamente se ci fosse stato un processo di costruzione del piano un po' più lento nonché “un po' più da dentro” con diretto coinvolgimento della parte politica della Città metropolitana di Torino.

Il fatto che nel PUMS sia mancato il contributo della parte politica è una debolezza: il piano diventa solo tecnico ed è poco affascinante. Sarebbe bello che dentro il PUMS si mettessero gli elementi della visione politica che si ha.

Un altro aspetto riguarda il fatto che la CMTò divenendo un ente più debole, e pertanto la partecipazione dei comuni, più ampia, si è sentita meno. A tale scopo si poteva auspicare

la maggiore presenza dei rappresentanti istituzionali per conseguire un maggior coinvolgimento dei sindaci del territorio metropolitano.

6. Rischi della partecipazione - **Avventura Urbana (Cena)** -

- quali difficoltà sono emerse durante le attività di partecipazione?

La difficoltà più grande incontrata durante le attività di partecipazione è stata quella di tradurre in un linguaggio comprensibile, comunicativo, gli elementi tecnici, trasportistici in maniera efficace (a dei target molto diversi tra di loro). Il linguaggio deve essere comprensibile da tutti, anche nella sua complessità.

Dall'altro lato la CMTo è un territorio con tantissimi comuni che presentano scale diverse, differenti amministrazioni, personale diverso. È stato difficile tenere insieme tutti questi enti all'interno di un processo che è durato quasi 3 anni.

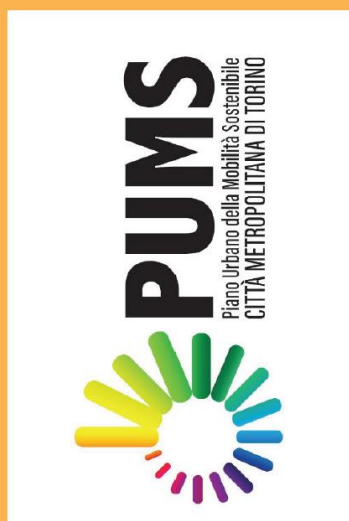
- Vi sono criticità che non si sono potute risolvere?

Non vi sono state criticità che non si sono potute risolvere. Mediante l'attività del Comitato Scientifico, della CMTo, di Meta si è semplicemente trattato di capire quali accorgimenti fossero migliori per raggiungere l'obiettivo.

- A posteriori si sarebbe potuto fare diversamente?

Non si sarebbe potuto fare diversamente: il processo è ben costruito. Quello che si sarebbe fatto diversamente non riguarda la parte svolta da Avventura Urbana. Si è fatto fronte ad una obbligatorietà collegata al fatto che la CMTo dovesse dotarsi (preparare, approvare) del piano in esame. Va da sé che le politiche pubbliche funzionano con risorse e tempi che vi sono e sono dati e nel caso specifico non dipende dagli attori che hanno governato il processo di formazione del piano. Tutto quello che vi era da fare è stato fatto.

Vi è un modello che spiega molto bene il discorso precedente e si tratta del **garbage can model**. Le politiche pubbliche possono essere descritte dal modello del bidone della spazzatura all'interno del quale il decisore trova soluzioni o problemi collegati ad una determinata problematica. Gli A (attori) "buttano" alla rinfusa P (problemi) e S (soluzioni) nelle O (occasioni di scelta), che sono rappresentate come bidoni della spazzatura. Le politiche pubbliche nascono più secondo il modello del bidone della spazzatura, pian piano le risorse si trovano, le politiche funzionano. Le politiche pubbliche funzionano in maniera caotica. E dato il caos che contraddistingue le politiche pubbliche nel caso in esame non si sarebbe potuto fare di meglio.



Capitolo

6

Conclusioni

6. CONCLUSIONI

Le città metropolitane con le Linee guida europee redatte da ELTIS (European Local Transport Information Service), approvate nel 2014 dalla Direzione generale per la mobilità e i trasporti della Commissione Europea e recepite in Italia dal Decreto Mit 4 agosto 2017 Individuazione delle linee guida per i piani urbani di mobilità sostenibile, sono impegnate nella redazione del piano strategico della mobilità sostenibile (PUMS). Le linee guida riconoscono nelle città metropolitane gli enti competenti alla redazione e approvazione del PUMS. Tra le fasi della costruzione del piano, assume un ruolo centrale la partecipazione delle comunità direttamente interessate dalle sue previsioni, sia in relazione alla definizione degli obiettivi in esso contenuti, sia per la costruzione dello scenario strategico da esso perseguito.

Rispetto ai piani precedenti che disciplinano la mobilità il PUMS mette al centro le persone, e intende perseguire come obiettivi generali l'accessibilità, la tutela del clima, la salubrità dell'aria, la sicurezza stradale, la vivibilità e la qualità.

Il processo di costruzione del Piano deve mettere in evidenza le persone e la soddisfazione delle loro esigenze di mobilità, percorrere un approccio trasparente e collaborativo, coinvolgere attivamente cittadini e stakeholders fin dall'inizio della sua elaborazione.

Dall'analisi delle linee guida ministeriali per la redazione dei piani e il processo di partecipazione, emergono alcune evidenze. La normativa ministeriale comprende le varie fasi per costruire il PUMS che, se osservate, consentono di individuare obiettivi, azioni, e di guidarne la redazione fin dall'inizio. Quando si affronta il discorso della partecipazione, invece, non si dispone di una scaletta per costruirne il processo (di partecipazione) che accompagna la formazione del PUMS.

Anzi, nei diversi esempi, il processo di partecipazione ha seguito un processo adattivo, di progressivo affinamento dei propri strumenti e azioni alle caratteristiche e alle sollecitazioni provenienti dal contesto e dall'evolversi del processo.

Esaminando la partecipazione per la costruzione del piano presso le aree metropolitane europee, tra le tecniche e metodi della partecipazione, sono degni di nota quelle di matrice anglosassone, Community Planning, impiegate per l'ascolto del territorio.

Le tecniche adoperate per la partecipazione dalle città metropolitane italiane si ispirano ai precedenti metodi di partecipazione e per promuovere il processo partecipativo si ricorre all'utilizzo di più metodi. Le tecniche impiegate afferiscono alla metodologia anglosassone Community Planning e di queste si ricordano l'ascolto (attivo) differenziato, l'outreach,

l'animazione territoriale, interviste, la ricerca azione, crowdmapping, Forum Metropolitano, processo deliberativo, Orienteering strategico, la democrazia deliberativa, i focus group, televoto e l'action planning.

L'analisi del processo partecipativo presso le città metropolitane italiane evidenzia che la partecipazione pervade tutti i passi della formazione del PUMS: dalle fasi preliminari alla fase conoscitiva, dalla costruzione degli scenari di piano all'adozione del piano, dall'approvazione del piano al monitoraggio periodico del suo stato di attuazione. Ma volgiamo l'attenzione al caso studio. La città metropolitana di Torino ha iniziato l'iter del piano nel febbraio del 2019, avviato il percorso partecipativo tra maggio e novembre 2019. Il percorso è articolato secondo due fasi: l'ascolto, l'Orienteering strategico. Con la fase di ascolto del territorio si intende ricostruire una diagnosi partecipata del sistema della mobilità del territorio metropolitano. Questa ricerca è orientata a rilevare potenzialità e criticità e a individuare in modo partecipato gli obiettivi prioritari del piano. Si è svolta mediante incontri di approfondimento e riunioni tecniche che hanno avuto luogo nelle diverse zone omogenee in cui si articola il territorio metropolitano torinese (lo scopo è di costruire un ritratto del suo sistema della mobilità sostenibile). Il processo è andato avanti grazie ad una capillare fase di ascolto costruita grazie ad una batteria di interviste in profondità ai principali attori istituzionali e stakeholders e mirata all'organizzazione di un grande Forum metropolitano, che si è svolto a Torino nel dicembre 2019.

La fase di Orienteering, è stata pianificata utilizzando modalità finalizzate a pervenire alla definizione condivisa degli indirizzi del Pums in termini di strategie e azioni programmatiche e progettuali. Sono stati realizzati a tal fine Tavoli tematici di progettazione indirizzati ai principali stakeholders e finalizzati a identificare i principali contenuti strategici del Piano in relazione agli obiettivi emersi come prioritari dalla fase di ascolto precedente. A conclusione della fase di Orienteering, nel settembre 2020, è stato realizzato il secondo Forum metropolitano. Sono stati invitati stakeholder del territorio metropolitano che hanno dibattuto in Tavoli di lavoro organizzati per zone territoriali, con lo scopo di giungere ad un ranking di priorità in merito agli obiettivi suggeriti dal Mit: efficacia ed efficienza del sistema di mobilità, sostenibilità ambientale ed energetica, sicurezza stradale e sostenibilità socio-economica. Vi sono stati poi, 4 incontri per la consultazione degli scenari di piano, allo scopo di pervenire in modo partecipato alla definizione dello scenario strategico di piano da adottare.

L'esperienza del piano svolto dalla città metropolitana di Torino ha fatto emergere criticità durante il processo di partecipazione. In primis, sono emerse difficoltà riguardo la dimensione della città metropolitana, oltre 300 comuni, un territorio vario, articolato, per il

quale è difficile applicare lo stesso piano della mobilità a comuni siti in realtà ambientali differenti.

Un'ulteriore difficoltà concerne il linguaggio che, nonostante prenda in considerazione termini dei trasporti, deve essere comprensibile da tutti.

La città metropolitana rispetto alla provincia è un ente più debole, pertanto la partecipazione dei comuni, allargata, è stata meno evidente.

Il piano, infine, è stato sviluppato durante la pandemia Covid 19, che ha condizionato i comportamenti della popolazione metropolitana riguardo la mobilità. Le interviste sono influenzate dalla situazione storica così come le risposte date durante i forum o i televoti che si sono susseguiti dopo il 2020.

Dalle interviste condotte per la tesi è emerso che il processo di partecipazione al piano può essere considerato nel complesso efficace, pur con i limiti evidenziati nel capitolo 5.

Bibliografia:

- Bobbio L. (2002), *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Bari: Editori Laterza (pagine 189 – 195)
- Bobbio L. (1996), *La democrazia non abita a Gordio*, Milano: FrancoAngeli (pagine 86 – 90)
- Massimo Vaccaro, *Diritto Amministrativo*, L'ateneo S.r.l., 2018
- Carlo Cottarelli et altri, *Concorso Istruttore e Istruttore Direttivo Tecnico area Tecnica Enti Locali Categorie C e D*, Maggioli Editore, 2022
- Carlo Cottarelli, *Concorso Istruttore e Istruttore Direttivo Tecnico area Tecnica Enti Locali Categorie C e D*, Maggioli Editore, 2022
- Jessica Pellarini, *Linee guida Sviluppare e attuare un piano urbano della mobilità sostenibile*, Finanziato dal Programma “Energia intelligente – Europa” dell’Unione Europea, 2014
- Fabio Guglielmi (a cura di): *I dossier delle Città Metropolitane Città metropolitana di Firenze*, DARA. Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2017
- Luigi Bobbio (a cura di), *“A più voci - Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi”*, Edizioni Scientifiche Italiane Spa, Napoli (2004)
- Marianella Sclavi (a cura di), *“Avventure Urbane, Marianella Sclavi (a cura di), “Avventure Urbane, progettare città con gli abitanti”*, Eulethera (2002), pp. 139 – 160
- Iolanda Romano: *“Come fare, cosa fare”*, Chiare Lettere, Milano (2012)
- Marianella Sclavi: *“Avventure urbane. Progettare la città con gli abitanti ”*, Edizioni Elèuthera, Torino (2014), p. 200
- Ricci Bitti, Zani *“La comunicazione come processo sociale”*, Bologna, Il Mulino, 1983
- Nicoletta Levi *“Il piano di comunicazione nelle amministrazioni pubbliche”*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2004, pp 55 – 57.
- Luigi Bobbio (a cura di) *“Perché proprio qui? Grandi opere e opposizioni locali.”*, Franco Angeli, 2003

- Rapporto Finale, documento di piano - RapportoFIN_v10.pdf
- PUMS_FORUM_REPORT_2019_12_18_DEF.pdf

Sitografia:

Capitolo 1:

- Giuliana Recupero Bruno, *Le aree metropolitane tra L. 142 / 1990 e il D.LGS 267 / 2000*, disponibile su <https://www.diritto.it/articoli/enti_locali/bruno.html> (ultima consultazione 5 luglio 2022)
- Rivista quadrimestrale delle scienze dell'amministrazione:
<https://www.piemonteautonomie.it/l-incostituzionalita-della-legge-delrio-nei-ricorsi-proposti-dalle-regioni-campania-puglia-e-veneto/?pdf=89> (ultima consultazione 5 luglio 2022)
- Piano territoriale generale metropolitano:
<http://www.cittametropolitana.torino.it/cms/territorio-urbanistica/ufficio-di-piano/ufficio-di-piano> (ultima consultazione 5 luglio 2022)
- PTC2 – piano vigente: <http://www.cittametropolitana.torino.it/cms/territorio-urbanistica/pianificazione-territoriale/ptc2-vigente> (ultima consultazione 5 luglio 2022)
- Piano strategico metropolitano 2021-2023:
<http://www.cittametropolitana.torino.it/cms/sviluppo-economico/piano-strategico/> (ultima consultazione 5 luglio 2022)
- Osservatorio sulle città metropolitane Spisa:
https://osservatorio.urbanit.it/torino_ptgm/ (ultima consultazione 5 luglio 2022)

Capitolo 2:

- Linee guida piani urbani mobilità sostenibile www.mobilityplans.eu (ultima consultazione 12 luglio 2022)
- Linee guida piani urbani mobilità sostenibile europee [guidelines-developing-and-implementing-a-sump_final_web_jan2014b.pdf](#) (ultima consultazione 12 luglio 2022)

Capitolo 3:

- Pums, percorso partecipato CMTò
<http://www.cittametropolitana.torino.it/cms/trasporti-mobilita-sostenibile/pums/pums-percorso-partecipativo> (ultima consultazione il 29/12/2022)
- Vademecum per la redazione dei PUMS a cura del Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibile, MIMS: [VademecumPUMS_ver.consolidata_20221012.pdf](#) p.12 (Ultima consultazione marzo 2023)
- standard per lo sviluppo di un piano d'azione PUMS: [IT_SUMPs - Up_Standards_for_Developing_a_SUMP_ActionPlan.pdf](#)
- PIANO URBANO DELLA MOBILITÀ SOSTENIBILE della Città Metropolitana di Genova:
https://pums.cittametropolitana.genova.it/sites/default/files/PUMS%20CMGE_0.pdf p.15
- PIANO URBANO DELLA MOBILITÀ SOSTENIBILE Relazione Adottato il 27 Novembre 2018 Piano Urbano della Mobilità Sostenibile Allegato 0, Report Partecipazione Pubblica:
https://pumsbologna.it/Engine/RAServeFile.php/f/documenti_adozione/Allegato_0_Report-Partecipazione.pdf, p.51

- International Association for Public Participation (2007) IAP2 Spectrum of Public Participation. Available from: <http://www.iap2.org>
- Il progetto CH4ALLENGE ha aiutato a migliorare i processi di pianificazione del trasporto locale e a sviluppare piani di mobilità urbana sostenibile di qualità. Ha affrontato le quattro sfide più urgenti nella pianificazione della mobilità urbana sostenibile: partecipazione, cooperazione, selezione delle misure, monitoraggio e valutazione. <http://www.sump-challenges.eu/>
- sump-manual_participation_en
https://www.eltis.org/sites/default/files/trainingmaterials/manual_participation_en.pdf

Capitolo 4:

- linee guida europee per sviluppare e realizzare i PUMS:
https://www.eltis.org/sites/default/files/guidelines-developing-and-implementing-a-sump_final_web_jan2014b.pdf
- Costituzione del gruppo di lavoro per la predisposizione del piano urbano della mobilità sostenibile (della Città Metropolitana di Genova)..
https://pums.cittametropolitana.genova.it/sites/default/files/allegati-pubblici/SU_DET_DETE_448_2018.pdf
- tavoli della partecipazione della Città metropolitana di Genova
<https://pums.cittametropolitana.genova.it/content/i-tavoli-di-partecipazione>
- Timeline del PUMS di GenovaMetropoli
<https://pums.cittametropolitana.genova.it/content/timeline-del-pums-di-genovametropoli>
- Da allegato 1 - Piano della Partecipazione. Percorso di partecipazione relativo alla redazione del PUMS della Città Metropolitana di Firenze (Avventura Urbana)
<https://www.cittametropolitana.fi.it/pums/pums-percorso-partecipativo/>

- 1° Rapporto PUMS della Città Metropolitana di Bari https://www.pumscmbari.it/wp-content/uploads/2021/01/Primo-Rapporto-Pums-CMB_270121_Optimized.pdf

Capitolo 5:

- Gruppo di lavoro PUMS
http://www.cittametropolitana.torino.it/cms/risorse/trasporti-mobilita-sostenibile/dwd/pums/RapportoFIN_v10.pdf
- 1° Forum metropolitano
<http://www.cittametropolitana.torino.it/cms/trasporti-mobilita-sostenibile/pums/pums-percorso-partecipativo>
- PUMS Percorso partecipativo
<http://www.cittametropolitana.torino.it/cms/trasporti-mobilita-sostenibile/pums/pums-percorso-partecipativo> (ultima consultazione il 12 aprile 2023)
- La costruzione partecipata dello scenario di Piano INCONTRI TEMATICI aprile 2021 - <http://www.cittametropolitana.torino.it/cms/risorse/trasporti-mobilita-sostenibile/dwd/pums/ReportIncontriTematiciLaCostruzionePartecipataDelloScenarioDiPiano.pdf> – p.3

Al volgere di questo lavoro di ricerca vorrei ringraziare il mio relatore prof. Luca Staricco, la correlatrice dott.ssa Elena Pedon, il dott. Alberto Cena di Avventura Urbana, il prof. Ilario Abate Daga, che mi hanno supportato. Un grazie speciale va a mia moglie Daniela, per la sua grande pazienza. Il lavoro lo dedico ai miei nipoti naturali e del cuore.