

INU

Istituto Nazionale di Urbanistica Sezione Umbria

www.inu.umbria.it

Secondo Seminario di studio

**MOBILITA' SOSTENIBILE E QUALITA' DELLA VITA
NEI SISTEMI URBANI**

I PUMS tra strategie di rigenerazione urbana e azioni integrate per l'accessibilità



L'accessibilità' delle aree interne: fabbisogni di mobilità e possibili azioni

Angelo Santo Luongo

Consulente Invitalia per il settore mobilità nel progetto Strategia Nazionale Aree Interne

Are remote e rurali: classificazione scozzese (<http://www.gov.scot/Publications/2005/06/28112330/23387>)

The Scottish Executive Urban Rural Classification (previously called the Scottish Household Survey Urban Rural Classification) was first released in 2000. It is consistent with the Executive's core definition of rurality which defines rural as a settlement of 3,000 or less people. The classification also distinguishes between 'accessible' and 'remote' rural areas, based on drive time to a settlement of 10,000 or more people.

Based on these **two criteria of settlement size** (as defined by the General Register Office for Scotland) and **accessibility**, the Scottish Executive have developed 6-fold and 8-fold urban rural classifications which are intended to provide a consistent way of defining urban and rural areas across Scotland. For simplicity this guide uses the 6-fold classification. This comprises:

Scottish Executive Urban Rural Classification

- | | |
|--------------------------|--|
| 1 Large Urban Area | Settlements of over 125,000 people. |
| 2 Other Urban Areas | Settlements of 10,000 to 125,000 people. |
| 3 Accessible Small Towns | Settlements of between 3,000 and 10,000 people and within 30 minutes drive of a settlement of 10,000 or more. |
| 4 Remote Small Towns | Settlements of between 3,000 and 10,000 people and with a drive time of over 30 minutes to a settlement of 10,000 or more. |
| 5 Accessible Rural | Settlements of less than 3,000 people and within 30 minutes drive of a settlement of 10,000 or more. |
| 6 Remote Rural | Settlements of less than 3,000 people and with a drive time of over 30 minutes to a settlement of 10,000 or more. |

Strategia nazionale per le Aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance

Documento tecnico collegato alla bozza di Accordo di Partenariato trasmessa alla CE il 9 dicembre 2013

Alla ripresa dello sviluppo economico e sociale dell'Italia può contribuire una nuova strategia capace di toccare ogni regione e macro-regione del paese, creando lavoro, realizzando inclusione sociale e riducendo i costi dell'abbandono del territorio: una Strategia nazionale per le Aree interne.

Chiamiamo interne quelle aree significativamente distanti dai centri di offerta di servizi essenziali (di istruzione, salute e mobilità), ricche di importanti risorse ambientali e culturali e fortemente diversificate per natura e a seguito di secolari processi di antropizzazione.

Vive in queste aree circa un quarto della popolazione italiana, in una porzione di territorio che supera il sessanta per cento di quello totale e che è organizzata in oltre quattromila Comuni.

L'individuazione delle Aree Interne del Paese parte da una lettura policentrica del territorio Italiano, cioè un territorio caratterizzato da una rete di comuni o aggregazioni di comuni (centri di offerta di servizi) attorno ai quali gravitano aree caratterizzate da diversi livelli di perifericità spaziale.

La metodologia proposta si sostanzia in due fasi principali:

- 1 - Individuazione dei poli, secondo un criterio di capacità di offerta di alcuni servizi essenziali;
- 2 - Classificazione dei restanti comuni in 4 fasce: aree peri-urbane; aree intermedie; aree periferiche e aree ultra periferiche, in base alle distanze dai poli misurate in tempi di percorrenza.

‘Il centro di offerta di servizi’ viene individuato come quel comune o aggregato di comuni confinanti in grado di offrire simultaneamente:

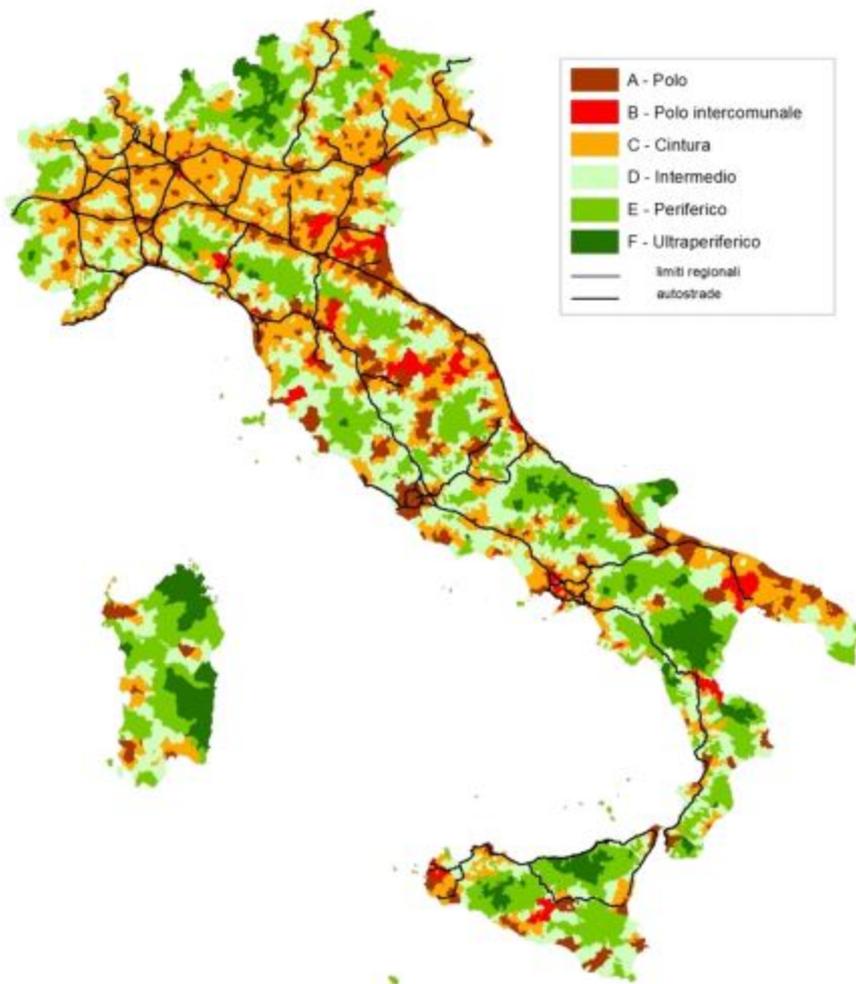
- ❖ **tutta l’offerta scolastica secondaria;**
- ❖ **almeno un ospedale sede di DEA di I livello;**
- ❖ **almeno una stazione ferroviaria di categoria Silver (RFI)**

NON E’ STATO USATO UN CRITERIO DEMOGRAFICO

Le Aree sono state classificate in base alla distanza (tempo di viaggio) dai centri di offerta dei servizi come:

- ❖ **Aree di cintura** – a meno di 20 minuti di distanza dal polo di offerta;
 - ❖ **Aree intermedie** – tra 20 e 40 minuti;
 - ❖ **‘Aree periferiche** – tra 40 e 75 minuti;
 - ❖ **‘Aree ultra-periferiche** – oltre i 75 minuti di distanza
- } **Aree INTERNE**

Mappa aree interne



Le Aree Interne italiane rappresentano il 52% dei comuni, il 22% della popolazione e circa il 60% della superficie territoriale del Paese

Classificazione	N.	%	Popolazione	%	KM ²	%
Polo	217	2,7	20.993.647	35,3	28.987	9,6
Polo intercomunale	123	1,5	3.008.676	5,1	8.736	2,9
Cintura	3.571	44,1	22.150.877	37,3	84.235	27,9
Intermedio	2.371	29,3	8.852.851	14,9	88.461	29,3
Periferico	1.520	18,8	3.789.918	6,4	72.541	24,0
Ultraperiferico	290	3,6	637.775	1,1	19.113	6,3
Centri	3.911	48,3	46.153.200	77,7	121.958	40,4
Aree Interne	4.181	51,7	13.280.544	22,3	180.115	59,6
Totale	8.092	100,0	59.433.744	100,0	302.073	100,0

Fonte : Elaborazioni DPS su dati del Ministero dell'Istruzione 2013 del Ministero della Salute 2013 e RFI 2012



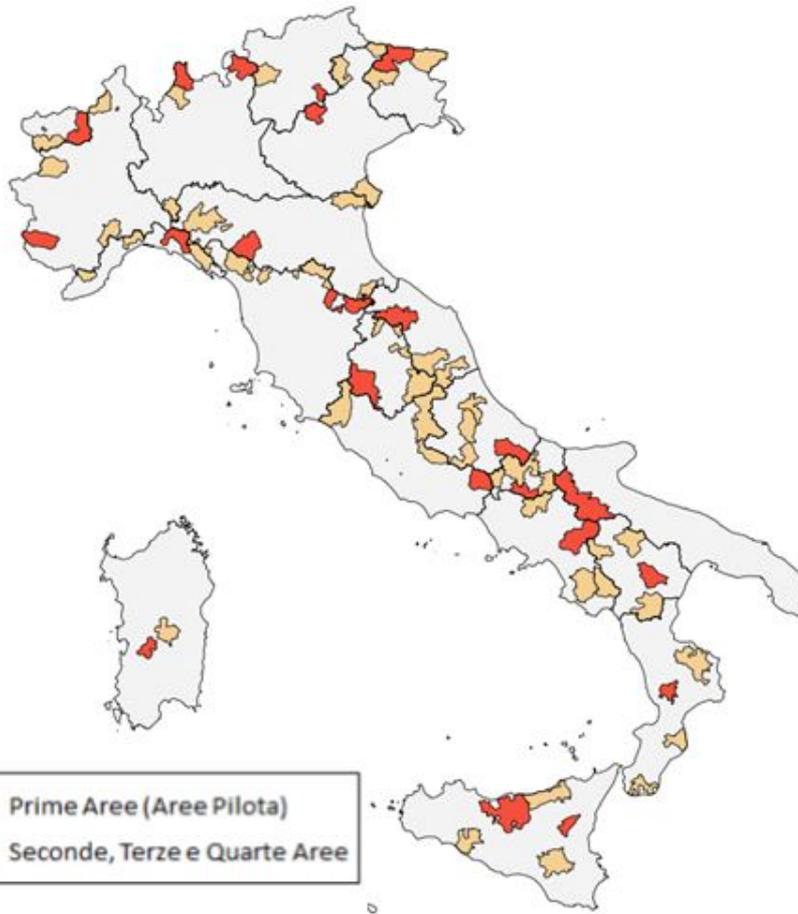
L'ipotesi portante è dunque quella che identifica in prima istanza la natura di Area Interna nella "lontananza" dai servizi essenziali.

Da notare che Area Interna, in questa concezione, non è necessariamente sinonimo di "area debole". Solo attraverso l'esame delle caratteristiche e della dinamica della struttura demografica e socio-economica delle aree individuate si è avuta una lettura completa dei diversi percorsi di sviluppo territoriale.

Nel Paese esiste infatti un panorama molto differenziato di Aree Interne. In alcune le capacità particolarmente spiccate degli attori locali, assieme ai molti interventi di policy che si sono susseguiti a partire dagli anni ottanta, hanno permesso di trasformare la perifericità in un asset da valorizzare,

Fonte: Le aree interne: di quale territori parliamo? Nota esplicativa sul metodo di classificazione delle aree http://www.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree_interne/Nota_metodologica_Aree_interne.pdf

Le 68 aree progetto selezionate



- ❖ Con il 3,4 per cento della popolazione nazionale (2 milioni di abitanti al 2011) esse raccolgono ben il 16 per cento del territorio nazionale;
- ❖ Per il 52 per cento si tratta di cittadini che vivono in aree periferiche e ultra-periferiche;
- ❖ La caduta di popolazione fra il 2001 e il 2011 è mediamente pari al 4,2 per cento;
- ❖ Hanno una dimensione media di circa 29 mila abitanti (15 Comuni);
- ❖ 1043 Comuni coinvolti (oltre il 13 per cento dei Comuni italiani) con una popolazione media di poco più di 1.900 abitanti;

Fonte: Comitato SNAI settembre 2013 – novembre 2016

*Sono in fase istruttoria 3 aree delle Puglia Gargano, Alta Murgia, Sud Salento

Accessibilità

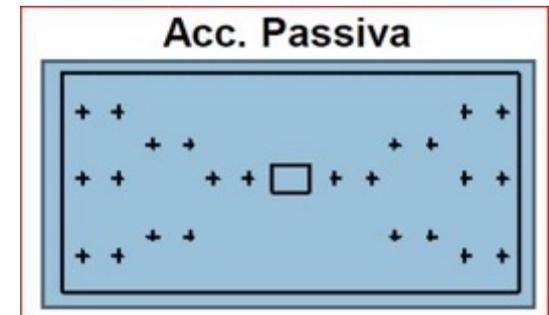
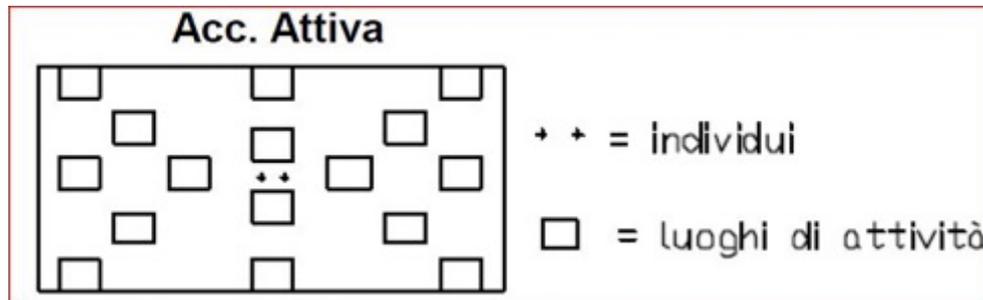
La facilità di soddisfare delle esigenze in luoghi diversi di un territorio per un soggetto che si trova in un certo luogo

Dipende:

- dal luogo in cui si trova il soggetto (zona di riferimento)
- dalla distribuzione delle attività sul territorio
- dal sistema di trasporto che collega la zona di riferimento alle altre zone del territorio

Il concetto di accessibilità attiva e passiva (E.Cascetta)

Il concetto di accessibilità può riferirsi alla esigenza di svolgere delle attività (fare acquisti, andare al cinema, lavorare, ricevere istruzione, ecc.) da parte di un soggetto che si trova in una certa zona (**accessibilità attiva**), oppure alla esigenza di essere raggiunti dai possibili fruitori (clienti, addetti, fornitori, ecc.) di un'attività che si trova in una certa zona (**accessibilità passiva**).



Aree interne → Aree a domanda debole e dispersa

Tab. 1 – Indicatori demografici e di struttura insediativa (Anno 2011)

Indicatori	Alta Irpinia	Cilento Interno	Tammaro - Terno	Vallo di Diano	Campania	Italia
Numero comuni	25	29	24	15	551	8.092
Superficie kmq	1.118	949	677	725	13.671	302.073
Popolazione residente totale	64.386	50.493	64.541	60.137	5.766.810	59.433.744
Numero centri abitati	34	52	35	29	1.183	21.647
Popolazione residente nei centri abitati	45.153	39.724	36.275	47.082	5.328.646	54.070.867
Numero nuclei abitati	90	36	167	39	1.869	35.644
Popolazione residente nei nuclei abitati	4.531	3.206	8.176	5.195	132.540	1.788.878
Popolazione che vive in case sparse	14.702	7.563	20.090	7.860	305.624	3.573.999
Percentuale di popolazione che vive in case sparse	22,8	15,0	31,1	13,1	5,3	6,0

Fonte: Report d'Area (Valutazione del Preliminare di Strategia) Alta Irpinia—http://www.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree_interne/STRATEGIE_DI_AREA/Strategie_di_area/Approfondimenti_valutativi/Report_AltaIrpinia_30-06-16.pdf

Tab. 1 – Analisi struttura insediativa delle aree interne (Anno 2011)

Indicatori	Nord-Est	Sud-Ovest	Valnerina	Umbria	Italia
Numero comuni	9	20	14	92	8.092
Superficie kmq	1.166	1.187	1.060	8.464	302.073
Popolazione residente totale	18.493	62.532	19.720	884.268	59.433.744
Numero centri abitati	36	66	99	645	21.647
Popolazione residente nei centri abitati	12.279	47.353	15.520	723.716	54.070.867
Numero nuclei abitati	39	107	87	922	35.644
Popolazione residente nei nuclei abitati	1.279	4.601	2.021	42.783	1.788.878
Popolazione che vive in case sparse	4.935	10.578	2.179	117.769	3.573.999
Percentuale di popolazione che vive in case sparse	26,7	16,9	11,0	13,3	6,0

Fonte: Report d'Area (Valutazione del Preliminare di Strategia) Sud-Ovest Orvietano– Isfort gennaio 2016 - http://www.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree_interne/STRATEGIE_DI_AREA/Strategie_di_area/Approfondimenti_valutativi/Report_SudOvestOrvietano_30-06-16.pdf

Aree interne → Perifericità

Tab. 8 – Gli indicatori di accessibilità (Indicatori utilizzati durante la fase istruttoria della SNAI*)

Indicatore	Alta Irpinia	Cilento Interno	Tammaro - Titerno	Vallo di Diano	Campania Aree Interne	ITALIA Aree Interne	Campania	ITALIA
Distanza media in minuti dei comuni non polo dal polo più vicino	56,7	55,3	37,7	51,9	44,0	42,3	27,6	28,3
Distanza media in minuti dei comuni non polo dal polo più vicino ponderata per la popolazione	56,9	48,0	38,2	52,0	39,5	37,3	12,5	20,7
Offerta di servizi del TPL su gomma di connessione al capoluogo regionale: numero medio giornaliero di servizi su gomma ponderati per la popolazione residente nel comune, dai comuni dell'area di riferimento al capoluogo regionale (unità di misura corse medie giorno ogni 1000 abitanti)	0,3	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Offerta di servizi del TPL su gomma di connessione al polo locale: numero medio giornaliero di servizi su gomma ponderati per la popolazione residente nel comune, dai comuni dell'area di riferimento al polo territoriale (unità di misura corse medie giorno ogni 1000 abitanti)	0,5	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Popolazione residente (%) entro un raggio di 15 minuti dalla stazione di riferimento	0,0	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Popolazione residente (%) tra i 15 e i 30 minuti dalla stazione di riferimento	17,7	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Intensità servizi ferroviari regionali: numero medio di corse/giorno (o corse/anno a seconda della disponibilità) dei servizi ferroviari regionali rapportati alla popolazione residente che potenzialmente può accedere con un tempo di viaggio auto di 15 minuti auto		n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Intensità servizi ferroviari regionali: numero medio di corse/giorno (o corse/anno a seconda della disponibilità) dei servizi ferroviari regionali rapportati alla popolazione residente che potenzialmente può accedere con un tempo di viaggio auto di 30 minuti auto	0,3	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Popolazione residente (%) entro un raggio di 15 minuti dal casello autostradale di riferimento	9,2	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Popolazione residente (%) tra i 15 e i 30 minuti dal casello autostradale di riferimento	65,0	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Popolazione residente (%) entro un raggio di 30 minuti dall'aeroporto di riferimento	0,0	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Popolazione residente (%) entro un raggio di 30 minuti dal porto di riferimento	56,7	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Indicatore sintetico di accessibilità stradale dei Sistemi Locali del Lavoro (min: 0; max:100) all'interno dei quali sono collocati i comuni delle aree	56,9	38,8	46,4	43,0	45,2	51,5	47,4	52,5

Aree interne → Perifericità

	G. Accessibilità	NORD-EST	SUD-OVEST	VALNERINA	UMBRIA - Aree Interne	ITALIA Aree Interne	UMBRIA	ITALIA
g.1	Distanza media in minuti dei comuni non polo dal polo più vicino	18,8	40,1	40,5	37,6	42,3	30,4	28,3
g.2	Distanza media in minuti dei comuni non polo dal polo più vicino ponderata per la popolazione	19,2	39,3	41,9	34,1	37,3	28,5	20,7
g.3	Offerta di servizi del TPL su gomma di connessione al capoluogo regionale: numero medio giornaliero di servizi su gomma ponderati per la popolazione residente nel comune, dai comuni dell'area di riferimento al capoluogo regionale (unità di misura corse medie giorno ogni 1000 abitanti).			0,5				
g.4	Offerta di servizi del TPL su gomma di connessione al polo locale: numero medio giornaliero di servizi su gomma ponderati per la popolazione residente nel comune, dai comuni dell'area di riferimento al polo territoriale (unità di misura corse medie giorno ogni 1000 abitanti).			16,1				
	<u>Accessibilità alla stazione ferroviaria più vicina (servizi regionali o nazionali)</u>							
g.5	Popolazione residente (%) entro un raggio di 15 minuti dalla stazione di riferimento			5,0				
g.6	Popolazione residente (%) tra i 15 e i 30 minuti dalla stazione di riferimento			33,0				
g.7	<u>Intensità servizi ferroviari regionali</u> : numero medio di corse/giorno (o corse/anno a seconda della disponibilità) dei servizi ferroviari regionali rapportati alla popolazione residente che potenzialmente può accedere con un tempo di viaggio auto di 15 minuti auto.			12,9				
g.8	<u>Intensità servizi ferroviari regionali</u> : numero medio di corse/giorno (o corse/anno a seconda della disponibilità) dei servizi ferroviari regionali rapportati alla popolazione residente che potenzialmente può accedere con un tempo di viaggio auto di 30 minuti auto.			4,1				
	<u>Accessibilità al casello autostradale più vicino:</u>							
g.9	Popolazione residente (%) entro un raggio di 15 minuti dal casello autostradale di riferimento			0,0				
g.10	Popolazione residente (%) tra i 15 e i 30 minuti dal casello autostradale di riferimento			0,0				
	<u>Accessibilità all'aeroporto (Comprehensive Network TEN-T) più vicino</u>							
g.11	Popolazione residente (%) entro un raggio di 30 minuti dall'aeroporto di riferimento			0,0				
	<u>Accessibilità al porto (I e II categoria sede di Autorità portuale) più vicino</u>							
g.12	Popolazione residente (%) entro un raggio di 30 minuti dal porto di riferimento			0,0				
g.13	Indicatore sintetico di accessibilità stradale dei Sistemi Locali del Lavoro (min: 0; max:100) all'interno dei quali sono collocati i comuni delle aree.	43,7	55,8	47,0	49,8	51,6	49,2	52,5

D.L 95/2012 Art. 16-bis Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale

.....sono definiti i criteri e le modalità con cui ripartire e trasferire alle regioni a statuto ordinario le risorse del Fondo di cui al comma 1. I criteri sono definiti, in particolare, tenendo conto del rapporto tra ricavi da traffico e costi dei servizi previsto dalla normativa nazionale vigente in materia di servizi di trasporto pubblico locale e di servizi ferroviari regionali, **salvaguardando le esigenze della mobilità nei territori anche con differenziazione dei servizi**, e sono finalizzati a incentivare le regioni e gli enti locali a razionalizzare e rendere efficiente la programmazione e la gestione dei servizi medesimi mediante:

- a) un'offerta di servizio più idonea, più efficiente ed economica per il soddisfacimento della domanda di trasporto pubblico;
- b) il progressivo incremento del rapporto tra ricavi da traffico e costi operativi;
- c) la progressiva riduzione dei servizi offerti in eccesso in relazione alla domanda e il corrispondente incremento qualitativo e quantitativo dei servizi a domanda elevata;
- d) la definizione di livelli occupazionali appropriati;
- e) la previsione di idonei strumenti di monitoraggio e di verifica

D.L 95/2012 Art. 16-bis Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale

4. Entro quattro mesi dalla data di emanazione del decreto di cui al comma 3, le regioni a statuto ordinario, al fine di ottenere assegnazioni di contributi statali destinati a investimenti o a servizi in materia di trasporto pubblico locale e ferrovie regionali, procedono, in conformità con quanto stabilito con il medesimo decreto di cui al comma 3, all'adozione di un piano di riprogrammazione dei servizi di trasporto pubblico locale e di trasporto ferroviario regionale, **rimodulano i servizi a domanda debole e sostituiscono**, entro centottanta giorni dalla predetta data, le modalità di trasporto da ritenere diseconomiche, in relazione al mancato raggiungimento del rapporto tra ricavi da traffico e costi del servizio al netto dei costi dell'infrastruttura,

Affinché la perifericità non si tramuti in marginalità è dunque necessario accrescere l'accessibilità delle Aree interne ai servizi di base che qualificano la nozione stessa di cittadinanza, istruzione e salute in primis.

Questo risultato può essere raggiunto attraverso due diverse modalità di azione, fra loro mutualmente non esclusive:

a) rafforzare e ripensare l'offerta di servizi in tali aree;

b) migliorare la mobilità dalle aree e nelle aree, riducendo i tempi effettivi di spostamento per accedere ai servizi disponibili presso i poli

In via di principio, la calibrazione fra le due alternative dovrà riflettere un'attenta valutazione dei costi e dei benefici riconducibili a ciascuna di esse

Quattro principi di base utili ad orientare la definizione di una strategia per la mobilità per le Aree interne:

Sostenibilità ambientale degli interventi. Una strategia per la mobilità nelle Aree interne capace di massimizzare i benefici allocativi deve privilegiare azioni finalizzate a strutture esistenti: occorre pertanto assegnare priorità agli investimenti brownfield rispetto ai greenfield, migliorare la manutenzione conservativa e la messa in sicurezza delle infrastrutture di collegamento, ottimizzare, rendendoli più flessibili, i servizi di trasporto per accrescerne la rispondenza alla domanda

Forte coordinamento fra programmazione territoriale e pianificazione trasportistica. La coerenza fra queste due fasi dell'azione di governo dei decisori locali deve riguardare sia i contenuti programmatici, sia la loro sincronia temporale, per evitare che la seconda sia costretta ad inseguire la prima in condizioni emergenziali, prefigurando soluzioni spesso finanziariamente insostenibili

Quattro principi di base utili ad orientare la definizione di una strategia per la mobilità per le Aree interne:

Analisi della domanda di spostamenti – per dati prezzi di offerta del servizio – e, conseguentemente, la valutazione dei fabbisogni come tassativi passi propedeutici alla strategia d'intervento sulla mobilità nelle Aree interne

Privilegiare, ove possibile ed economicamente fattibile, il consolidamento di sperimentazioni avviate ed operative, che abbiano dato prova di buoni risultati: in termini di **shift modale verso il trasporto collettivo** o, *a fortiori*, di creazione di domanda aggiuntiva, di minimizzazione del contributo pubblico e di innovazione tecnologica

Quadro dei fabbisogni e delle possibili azioni d'intervento individuate dai territori

Fonte: Relazione annuale sulla Strategia nazionale per le aree interne - Presentata al Cipe dal Ministro per la Coesione Territoriale e il Mezzogiorno Claudio De Vincenti – Dicembre 2016

La funzione “*servente*” dei servizi di mobilità rispetto al raggiungimento dei presidi di cittadinanza emerge con chiarezza in tutti i documenti

Sostanziale diversificazione da parte delle aree della scelta degli interventi, con la preferenza di alcune tipologie a favore della mobilità interna all'area di tipo pendolare e non sistematica, che rappresenta la quotidiana necessità di spostamento.

Particolare attenzione è posta per i servizi per due fasce di popolazione considerate sia deboli che strategiche ossia la popolazione anziana e/o con disabilità, senza mezzo proprio e spesso non più in grado di muoversi autonomamente, e della popolazione in età scolastica.

Fabbisogno “**Sviluppo dei servizi di trasporto**”

Per il sostegno al diritto alla mobilità di persone a ridotta capacità motoria in molte aree è previsto l’attivazione di un **servizio a chiamata/taxi sociale**

Interventi di **potenziamento dei servizi dedicati esclusivamente agli studenti, e in generale di TPL, e la sperimentazione di servizi di TPL flessibili o a chiamata**, quest’ultimi con una funzione di servizio più generale a favore della complessiva mobilità “non sistematica”, sono previsti a supporto delle necessità di spostamento degli studenti conseguenti alle “azioni orizzontali” ipotizzate per la scuola

Fabbisogno “**Pianificazione e programmazione**”

Il potenziamento dei servizi di TPL per i lavoratori rappresenta un’altra tipologia d’intervento su cui i documenti pongono attenzione al tema del miglioramento della qualità dei servizi per gli studenti/lavoratori a cui si legano i previsti interventi **di armonizzazione dei servizi di TPL con gli orari scolastici/lavoro**

In alcune Aree è prevista l’introduzione di una nuova figura, quella del **Mobility manager**, o **l’istituzione di tavoli inter-istituzionali** rivolti ad un governo “locale” delle problematiche legate ai trasporti, evidenziando, anche, la capacità della SNAI di attivare processi di capacity building

Fabbisogno: **Potenziamento e riqualificazione della dotazione infrastrutturale**

Azioni previste:

- ✓ **interventi di manutenzione stradale e messa in sicurezza**, a causa del pessimo stato funzionale delle infrastrutture stradali rilevato in alcune Aree
- ✓ **sviluppo di reti e percorsi ciclabili** ed, in misura minore, sulla **riqualificazione di percorsi pedonali e allo sviluppo di soluzioni innovative nel TPL** (rastrelliere per il trasporto delle biciclette, ecc.), per quanto attiene l'accessibilità specifica agli attrattori turistici del territorio
- ✓ integrazione modale quale fattore rilevante per l'innalzamento della qualità dell'offerta, sia per i residenti che per i turisti, nei territori attraversati da linee ferroviarie, sia locali che regionali/nazionali
- ✓ hub dove concentrare lo scambio tra merci in ingresso ed uscita (in due aree) con l'intento di puntare al potenziamento della logistica a supporto del sistema produttivo locale