

Regolamentare la gestione della mobilità

MIPA – Gestione della mobilità nei processi di pianificazione di nuove aree

Manuale

Comunità di Lavoro synergo e Planungsbüro Jud



Foto: Neuchâtel route1

Editore

SvizzeraEnergia per i Comuni
Maggio 2014

Persona di contatto

Roberto De Tommasi (capoprogetto)
c/o synergo Mobilità – Politik – Raum GmbH, Grubenstrasse 12, 8045 Zurigo, detommasi@synergo.ch

Con il sostegno di

- Ufficio federale dell'energia, SvizzeraEnergia
- Cantone di Argovia, Departement Bau, Verkehr und Umwelt
- Cantone di Basilea-Città, Bau- und Verkehrsdepartement
- Città di San Gallo, Tiefbauamt und Amt für Umwelt und Energie
- Città di Zugo, Baudepartement
- Città di Zurigo, Tiefbauamt



Gruppo di accompagnamento

- Hermann Scherrer, Ufficio federale dell'energia, Sezione Mobilità
- Karin Wasem, Cantone di Argovia, Departement Bau, Verkehr und Umwelt, Abteilung Verkehr
- Martin Dolleschel, Cantone di Basilea-Città, Bau- und Verkehrsdepartement, Mobilità
- Urs Buechler, Città di San Gallo, Tiefbauamt, Bereich Verkehr
- Remy Frommenwiler, Città di Zugo, Baudepartement, Stadtplanung
- Ruth Furrer, Città di Zurigo, Tiefbauamt, Mobilità + Verkehr

Elaborazione

synergo Mobilità – Politik – Raum GmbH, Grubenstrasse 12, 8045 Zurigo
Roberto De Tommasi (Projektleiter), Dominik Oetterli, Tel.: +41 43 960 77 33,
detommasi@synergo.ch, www.synergo.ch

Planungsbüro Jud AG, Gladbachstrasse 33, 8006 Zurigo
Stefan Schneider, Daniel Hirzel, Tel.: +41 44 262 11 44, schneider@jud-ag.ch, www.jud-ag.ch

INDICE

PREMESSA

1.	Introduzione.....	1
1.1	Aree efficienti e ruolo della mobilità.....	1
1.2	I vantaggi della gestione della mobilità di area	2
1.3	Garanzia della gestione della mobilità nella pianificazione	3
2.	Regolamentare la gestione della mobilità.....	4
2.1	Significato di regolamentazione	4
2.2	Opportunità nel processo di pianificazione e sviluppo	4
2.3	Regolamentazione attraverso gli strumenti.....	5
3.	Strumenti comunali di area	6
3.1	Introduzione e struttura	6
3.2	Mandato di studio / concorso	7
3.3	Pianificazione particolareggiata.....	10
3.4	Progetto, domanda di costruzione.....	13
4.	Strumenti comunali generali	16
4.1	Introduzione	16
4.2	Piani direttori e programmi	16
4.3	Pianificazione di utilizzazione.....	17
4.4	Consulenza	20
5.	Strumenti sovracomunali	21
5.1	Pianificazioni e programmi dell'amministrazione pubblica	21
5.2	Leggi e ordinanze.....	23
5.3	Norme, programmi di terzi.....	24
6.	Conclusion.....	25

Glossario

PREMESSA

Un'area è efficiente quando sia nella sua fase di sviluppo che in quella di gestione si punta a massimizzare la tutela della risorse, il rendimento economico e la compatibilità sociale. In particolare per quanto riguarda la tutela delle risorse naturali assume grande importanza l'intensità del traffico e la relativa ripartizione tra i diversi mezzi di trasporto (split modale).

Il progetto «MIPA – Gestione della mobilità nei processi di pianificazione di nuove aree» riguarda la gestione della mobilità delle persone nelle aree. La gestione della mobilità è un importante fattore d'influenza per ridurre l'intensità del traffico in un'area e promuovere l'utilizzo dei mezzi pubblici e della bicicletta nonché gli spostamenti a piedi. È fondamentale che la gestione della mobilità sia armonizzata con l'infrastruttura dei trasporti all'interno e al di fuori dell'area e che sia attuata dal momento in cui l'area entra in funzione.

Il manuale illustra le modalità di preparazione della gestione della mobilità, dalla pianificazione fino alla messa in funzione dell'area, e quali attori devono svolgere i diversi compiti.

Il manuale è formato da quattro parti:

Struttura del manuale MIPA	
<p>Integrazione della gestione della mobilità</p> <p>Contenuti e vantaggi della gestione della mobilità e relativa integrazione nella realizzazione di aree efficienti; attori competenti e loro compiti.</p> <p>Destinatari: autorità (Comune e Cantone di ubicazione) privati (proprietari fondiari, committenti e investitori)</p>	
<p>Regolamentare la gestione della mobilità</p> <p>Regolamentare la gestione della mobilità Possibilità d'intervento delle autorità per includere la gestione della mobilità nella pianificazione delle aree.</p> <p>Destinatari: autorità (Comune e Cantone di ubicazione)</p>	<p>Piani di mobilità per aree efficienti</p> <p>Linee guida destinate ai privati per la redazione di un piano di mobilità comprendente le misure di gestione della mobilità.</p> <p>Destinatari: privati (proprietari fondiari, committenti e investitori)</p>
<p>Esempi di aree con gestione della mobilità</p> <p>Aree esistenti e previste con misure di gestione della mobilità.</p> <p>Destinatari: autorità (Comune e Cantone di ubicazione) privati (proprietari fondiari, committenti e investitori)</p>	

1. INTRODUZIONE

Nel presente capitolo viene descritto il ruolo della mobilità nella realizzazione di un'area efficiente, con un occhio di riguardo alla gestione della mobilità e ai relativi vantaggi nonché alla sua regolamentazione attraverso gli strumenti di pianificazione.

1.1 Aree efficienti e ruolo della mobilità

Un'area è efficiente quando sia nella sua fase di sviluppo che in quella di gestione si punta a massimizzare la tutela della risorse, il rendimento economico e la compatibilità sociale. Lo sviluppo e la gestione di queste aree non rappresentano una novità in Svizzera: esse infatti rivestono sempre maggiore importanza nella pratica, e si focalizzano in particolare sulla tutela delle risorse naturali al fine di ridurre i consumi energetici. Un ruolo di rilievo è assunto anche da altri aspetti quali il rendimento economico e la compatibilità sociale.

La mobilità generata da un'area si manifesta nell'intensità del traffico e nella scelta del mezzo di trasporto. Se in un'area si punta alla mobilità efficiente occorre ridurre l'intensità del traffico¹ e influenzare la scelta del mezzo di trasporto verso i trasporti pubblici (TP) e la bicicletta nonché gli spostamenti a piedi.

Al fine di ridurre il traffico, e in particolare influenzare la scelta del mezzo di trasporto, sono determinanti i seguenti fattori d'influenza con le relative caratteristiche:

Area

- Ubicazione o sede (centrale versus rurale; destinazioni d'uso circostanti)
- Dimensioni (superficie lorda per piano; densità)
- Destinazioni d'uso esistenti

Infrastruttura

- Qualità dei collegamenti attraverso la rete stradale, dei TP, ciclabile nonché pedonale circostante
- Infrastruttura nell'area: numero di posti auto, numero di parcheggi per biciclette, collegamenti ciclopedonali interni

Gestione della mobilità

- Diverse misure contenute in un piano di mobilità

¹ Ciò non è sempre possibile, poiché l'intensità del traffico rappresenta anche un indicatore della domanda in un'area; è il caso ad es. delle aree che oltre ad abitazioni e uffici ospitano anche attività ad alta affluenza di pubblico quali negozi, ristoranti, cinema, ecc.

1.2 I vantaggi della gestione della mobilità di area

La gestione della mobilità di area viene così descritta nel progetto MIPA²:

«La gestione della mobilità di un'area riguarda le esigenze di mobilità e i processi di trasporto generati dalle attività svolte nell'area e ha come obiettivo quello di renderli il più possibile efficienti, ossia compatibili dal punto di vista ambientale, sociale ed economico. Per fare ciò gli attori competenti per l'area devono assumere un ruolo attivo, adottando decisioni e attuando misure nel proprio ambito d'azione finalizzate a dare il maggior contributo possibile per il raggiungimento degli obiettivi. Nello sviluppo e nella gestione delle misure gli attori sono coadiuvati dalle autorità e dagli offerenti di mobilità³.»

La gestione della mobilità di area offre molteplici vantaggi per i principali attori:

Autorità (Comune e Cantone di ubicazione)

- Gli utenti dell'area soddisfano le proprie esigenze di mobilità in modo più efficiente dal punto di vista energetico di quanto non avvenga in aree simili senza gestione della mobilità.
- Il traffico generato dall'area si svolge senza problemi grazie alla rete di trasporto multimodale circostante.
- Le autorità non devono effettuare investimenti nella rete di trasporto multimodale, o solo investimenti limitati.
- Non è necessario ulteriore spazio per realizzare infrastrutture dei trasporti aggiuntive.
- Nonostante la maggiore intensità del traffico, i valori limite delle emissioni nocive per l'ambiente vengono rispettati.
- Aumentando la qualità di soggiorno negli spazi esterni cresce anche l'attrattiva dell'area.

Attori competenti per l'area – privati (proprietari fondiari, committenti e investitori)

- È possibile ridurre i costi per l'approntamento e la gestione dei posti auto.
- Le superfici non occupate da parcheggi possono essere utilizzate in altro modo creando un vantaggio economico.
- Aumenta la soddisfazione degli utenti dell'area che, grazie alle misure attuate, possono accedere più agevolmente all'area con diversi mezzi di trasporto, in particolare con i mezzi di trasporto pubblico, in bicicletta o a piedi.
- Gli attori possono presentare la gestione della mobilità come un «elemento d'immagine» nell'ambito di una futura vendita o locazione il che costituisce un vantaggio concorrenziale rispetto ad altre aree.
- La gestione della mobilità consente di rispettare le prescrizioni delle autorità inerenti alla domanda di costruzione, accelerando notevolmente la messa in funzione dell'area.

2 Definizione ripresa da «Betriebliches Mobilitätsmanagement» di synergo e Tensor AG, Mobilitätsmanagement in Betrieben – Motive und Wirksamkeit, mandato di ricerca SVI 2004/045, Zurigo, settembre 2008.

3 Il termine «offerenti di mobilità» si riferisce ad es. ad aziende di trasporto pubblico, società di carsharing o di noleggio auto, imprese di taxi, ma anche in senso più ampio alle istituzioni che forniscono consulenze specifiche per l'utilizzo della bici o la promozione del traffico pedonale.

Utenti dell'area (residenti, dipendenti, clienti, ecc.)

- Grazie alla gestione della mobilità gli utenti usufruiscono di un'offerta che facilita l'accesso all'area con diversi mezzi di trasporto e orienta le loro scelte di mobilità verso l'efficienza energetica e la tutela dell'ambiente. Inoltre possono soddisfare le loro esigenze di trasporto con modalità il più possibile a traffico limitato.
- Possono ridurre i costi individuali di mobilità, il consumo energetico e le emissioni.
- Hanno la possibilità di identificarsi con l'area la cui filosofia coincide con i loro valori personali in materia di rispetto dell'ambiente.

1.3 Garanzia della gestione della mobilità nella pianificazione

Al fine di pianificare in tempo utile e garantire l'attuazione della gestione della mobilità è necessaria una puntuale regolamentazione, adeguata ai vari livelli, attraverso i principali strumenti di pianificazione.

I seguenti capitoli illustrano in che modo le autorità (Comune e Cantone di ubicazione) possono indurre gli attori privati quali proprietari fondiari, committenti e investitori a integrare una gestione della mobilità. Vengono presentati i punti di partenza e le possibili forme di regolamentazione della gestione della mobilità attraverso i principali strumenti e processi relativi allo sviluppo di aree.

Per gli attori privati nell'area questa parte del manuale presenta inoltre gli strumenti e i processi che possono favorire l'affermazione di una gestione della mobilità.

2. REGOLAMENTARE LA GESTIONE DELLA MOBILITÀ

2.1 Significato di regolamentazione

Attraverso la regolamentazione della gestione della mobilità nei processi di sviluppo di aree efficienti le autorità apportano un contributo significativo per il raggiungimento degli obiettivi in materia di pianificazione del traffico, energia e di altro genere.

Un primo passo per regolamentare la gestione della mobilità può essere la sua integrazione in mandati di studio e concorsi.

La regolamentazione in senso strettamente giuridico può avvenire prescrivendo ai privati l'attuazione della gestione della mobilità in un piano particolareggiato, vincolante per il proprietario fondiario, successivamente verificato e attuato nell'ambito della procedura di autorizzazione edilizia.

Parallelamente la regolamentazione della gestione della mobilità viene sostenuta dagli strumenti, atti a stabilire condizioni quadro, del piano direttore e di utilizzazione nonché dallo strumento della consulenza, come già attuato nella pratica ad es. nel Cantone di Argovia con aargaumobil (www.aargaumobil.ch). In questo modo si tiene conto del fatto che l'attuazione efficace dei processi di sviluppo di aree presuppone una collaborazione costruttiva tra le autorità e i privati.

Un importante incentivo per i privati verso la regolamentazione della gestione della mobilità può derivare anche da incentivi e strumenti di terzi – ad es. procedure di valutazione della qualità affermate sul mercato o label quali ad es. il percorso di efficienza energetica SIA e il label «Area 2000 Watt» di SvizzeraEnergia per i Comuni.

2.2 Opportunità nel processo di pianificazione e sviluppo

Le sfide che emergono nel processo di pianificazione e sviluppo di nuove aree (potenziali di sviluppo, limiti dello sviluppo urbano, inadeguatezza nell'ordinamento base in materia di pianificazione) solitamente rendono necessaria una stretta collaborazione tra il Comune di ubicazione e i privati. Questa necessità viene confermata dalla prassi pianificatoria ed è stata evidenziata in particolare anche nelle simulazioni svolte nell'ambito del progetto. Grazie a questa collaborazione è possibile sfruttare la possibilità, attraverso uno scambio equo di «dare e avere», di individuare la miglior soluzione possibile di quanto non avvenga nell'ambito di uno sviluppo secondo le modalità costruttive ordinarie. Ed è proprio questa migliore soluzione che viene auspicata anche negli strumenti della pianificazione particolareggiata. Nelle regole definite di comune accordo viene integrata ai vari livelli anche la gestione della mobilità.

2.3 Regolamentazione attraverso gli strumenti

Panoramica

La figura seguente presenta una panoramica del processo e degli strumenti regolatori utilizzati (elenco degli strumenti non esaustivo). Le abbreviazioni sono spiegate nel capitolo successivo e nel glossario in allegato.

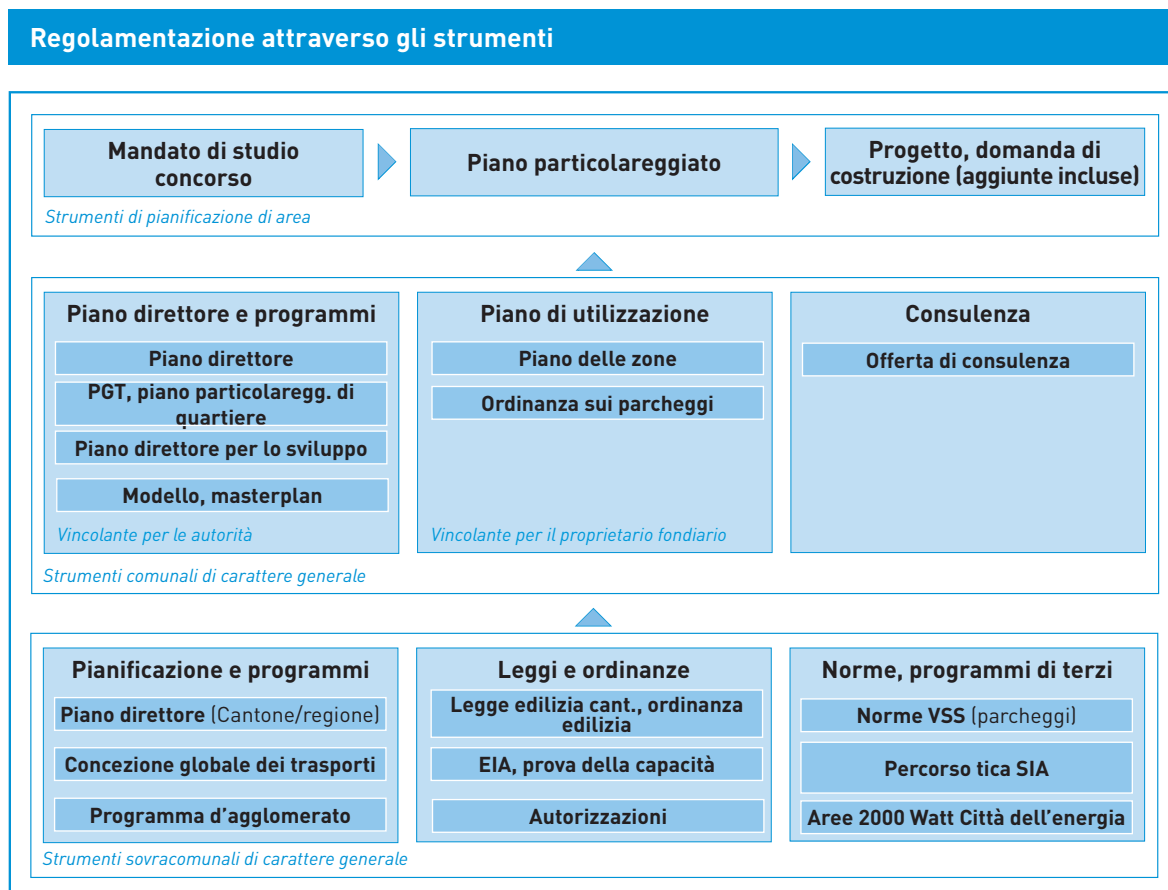


Figura 2.1: panoramica degli strumenti di regolamentazione

Regolamentazione attraverso gli strumenti d'area

Attraverso una regolamentazione della gestione della mobilità, coerente fin dall'inizio, attuata mediante lo strumento di pianificazione direttamente legato al processo di sviluppo di un'area specifica, è possibile garantire un'integrazione adeguata ai vari livelli:

- mandato di studio/concorso: ➡ affrontare il tema della gestione della mobilità, sfruttare i margini di manovra
- pianificazione particolareggiata: ➡ definire la necessità della gestione della mobilità e i contenuti da elaborare
- progetto, domanda di costruzione: ➡ stabilire il piano di mobilità e i relativi contenuti (si veda anche il manuale MIPA «Piani di mobilità per aree efficienti»)

L'integrazione adeguata ai vari livelli permette di avviare in modo puntuale la fase di pianificazione necessaria per un'attuazione efficace. Se l'integrazione e la sensibilizzazione verso la gestione della mobilità avvengono in modo tardivo c'è il rischio di non poter più creare molte delle condizioni quadro rilevanti per l'attuazione.

Regolamentazione attraverso strumenti generali – creazione di condizioni quadro

Oltre che attraverso gli strumenti specifici per lo sviluppo dell'area la gestione della mobilità può essere regolamentata anche attraverso strumenti che creano condizioni quadro per lo sviluppo dell'area di carattere generale.

Questi comprendono strumenti comunali e sovracomunali. Oltre alla regolamentazione attraverso strumenti pianificatori quali il piano direttore e il piano di utilizzazione si può inoltre prevedere un supporto attivo ai privati ad esempio attraverso offerte di consulenza.

Inoltre anche leggi e ordinanze, pianificazioni e norme nonché programmi di terzi possono costituire delle condizioni quadro determinanti per un'efficace regolamentazione e attuazione delle misure di gestione della mobilità.

Effetti della regolamentazione

Per quanto riguarda la gestione della mobilità la regolamentazione può avere effetti diretti o indiretti.

- **Effetti diretti:** l'autorità esige la presentazione di un piano di mobilità che rappresenta una componente vincolante della domanda di costruzione.
- **Effetti indiretti:** attraverso una gestione restrittiva del numero massimo consentito di posti auto praticamente si costringono i privati a ripensare la gestione della mobilità favorendo un traffico efficiente nell'area e/o attraverso attività di sensibilizzazione / sostegno (consulenza) ai privati affinché considerino la gestione della mobilità un'alternativa per il raggiungimento degli obiettivi.

3. STRUMENTI COMUNALI DI AREA

3.1 Introduzione e struttura

Lo sviluppo di aree efficienti è un processo continuo: dalle prime idee sulla pianificazione del progetto fino ai progetti di costruzione concreti nell'area.

Tra i molteplici strumenti pianificatori e le condizioni quadro esistenti, di seguito vengono presentati i tre strumenti mandato di studio/concorso, pianificazione particolareggiata e sviluppo del progetto che confluiscono nella domanda di costruzione (progetto, domanda di costruzione). Questi strumenti sono direttamente correlati allo sviluppo di un'area concreta e pertanto sono definiti strumenti di area.

Attraverso questi strumenti di pianificazione, i più importanti e i maggiormente utilizzati, viene mostrato in modo esemplare come la gestione della mobilità può essere regolamentata dalle autorità. Per ogni strumento viene proposta una formulazione standard basata sulla pratica che l'utente del presente manuale può riprendere nella propria formulazione. Nelle singole formulazioni è necessario tenere conto anche delle specifiche regole valide a livello cantonale e comunale. Ogni formulazione standard è completata da due esempi.

3.2 Mandato di studio / concorso

Contenuto

Per individuare possibili soluzioni si utilizzano diversi strumenti. Nel caso di compiti complessi per i quali non è possibile definire in anticipo le condizioni quadro, si utilizza lo strumento del mandato di studio (talora designato anche pianificazione di prova, studio di pianificazione o procedura cooperativa). Nel mandato di studio vengono sviluppate proposte di soluzione attraverso il dialogo diretto tra i mandatari e l'organo di valutazione. Le disposizioni del programma possono essere flessibili, ossia precisate e completate nel corso del dialogo.

I concorsi (di idee⁴, di progetto⁵) sono indicati per i compiti facilmente descrivibili e che ammettono diverse soluzioni possibili.

Gli organi di valutazione di entrambi gli strumenti comprendono solitamente anche rappresentanti dei privati o degli specialisti coinvolti nello studio o nel progetto.

La gestione della mobilità nei mandati di studio / concorsi

Di regola i concorsi e i mandati di studio si concentrano su strumenti infrastrutturali quali ad es. le infrastrutture di collegamento e i parcheggi. Attraverso un loro attento utilizzo, nella formulazione dei compiti ed ev. anche attraverso requisiti concreti posti ai partecipanti è possibile creare in anticipo le condizioni quadro volte a promuovere la gestione della mobilità (cfr. l'esempio seguente relativo al concorso «Sihlbogen»). Affrontare per tempo questioni relative alla gestione consente inoltre di individuare tempestivamente le possibili influenze della gestione della mobilità sugli obiettivi del progetto e sull'infrastruttura⁶.

4 Il concorso di idee è indicato soprattutto nei casi in cui non sono possibili prescrizioni dettagliate.

5 Il concorso di progetto può già includere prescrizioni concrete, ad es. sulla gestione della mobilità.

6 Il manuale MIPA «Piano di mobilità per aree efficienti» tratta in modo dettagliato questo argomento.

FORMULAZIONE STANDARD

Il mandato di studio XY è finalizzato a verificare in che misura si possano realizzare nell'area destinazioni d'uso a traffico limitato. Il fabbisogno di parcheggi per le destinazioni attuali e future deve essere determinato in base all'OCU, ordinamento di costruzione e utilizzazione (§ XY) e all'ordinanza sulle costruzioni (§ XY) nonché alla norma VSS SN 640 281 «Parkieren; Angebot an Parkfeldern für Personenwagen». Il progetto prevede, secondo le basi della pianificazione direttrice (modello XY) e la cifra 9.4 della norma, la riduzione del numero di parcheggi obbligatori necessari al XY % del fabbisogno ridotto.

Parallelamente alle destinazioni d'uso a traffico limitato devono essere create condizioni eccellenti sia per i trasporti pubblici che per il traffico pedonale e ciclabile. Loro utilizzo va promosso attraverso misure di gestione della mobilità.

I parcheggi per biciclette devono essere previsti in base alla norma VSS SN 640 065 «Parkieren; Bedarfsermittlung und Standortwahl von Veloparkierungsanlagen» e alla norma VSS SN 640 066 «Parkieren; Projektierung von Veloparkierungsanlagen».

ESEMPI

Concorso: Baugenossenschaft Zurlinden; Sihlbogen – Polo residenziale e commerciale Zürich-Leimbach⁷

Collegamenti interni

I nuovi collegamenti agli edifici previsti all'interno dell'area devono presentare condizioni ottimali per il traffico pedonale e ciclabile. Dove necessario vanno realizzati in modo da essere percorribili, in casi eccezionali, anche dai veicoli motorizzati (ad es. furgoni per traslochi, soccorso sanitario, pompieri).

Per il traffico pedonale vanno creati accessi comodi e diretti alle fermate dei trasporti pubblici e ai parcheggi nell'area parziale A. Tutti i percorsi pedonali devono presentare elevati standard di sicurezza (illuminazione adeguata, buona visibilità).

Parcheggi e piano di mobilità; fasi di realizzazione dei parcheggi

I 250 parcheggi (PP) devono poter essere realizzati in due fasi indipendenti: ca. 150 nella fase 1 e ca. 100 nella fase 2. Secondo le aspettative della Baugenossenschaft Zurlinden, in base al piano di mobilità e del mix di locatari auspicato, i 100 parcheggi della fase 2 non sono necessari, ma in caso di bisogno devono poter essere realizzati successivamente nel modo più semplice e conveniente possibile. Finché non sono destinate a parcheggio, le relative superfici devono avere una destinazione d'uso il più possibile interessante. Per motivi giuridici legati alla pianificazione, nel conteggio dei costi devono essere indicati e inclusi tutti e 250 i posti auto.

Se l'ordinamento di costruzione e utilizzazione o l'ordinanza sui parcheggi includono già delle basi per realizzare una destinazione d'uso a traffico limitato senza dover realizzare la superficie riservata citata nell'esempio, con riferimento alla cifra 9.4 della norma VSS SN 640 281 si raccomanda di non includere il requisito della messa a disposizione di un'area riservata.

⁷ Hochbaudepartement della città di Zurigo, Amt für Hochbauten, programma del concorso giugno 2005

ESEMPI

Mandato di studio Rheininsel Ex-Esso, Basilea

Estratti⁸

Compiti

Secondo il rapporto sintetico sulla nuova Rheininsel sorgerà una nuova parte di città. Attraverso canoni differenziati si dovranno creare diverse destinazioni d'uso. Il presente mandato di studio è volto a verificare il catalogo delle destinazioni d'uso di seguito riportato e condurre analisi approfondite in merito a volumi di costruzione, destinazioni d'uso auspiccate e suddivisione in fasi sulla Rheininsel.

Domande; spazi pubblici / collegamenti

- In che modo gli spazi esterni possono soddisfare le esigenze dei diversi gruppi di utenti?
- In che modo vengono organizzati gli spazi privati, semi-pubblici e pubblici?
- Che significato ha la posizione sul Reno per il futuro quartiere cittadino?
- In che modo vengono collegati i singoli lotti per il trasporto privato e per le consegne commerciali e qual è il piano dei parcheggi?
- In che modo i quartiere confinanti possono essere collegati al nuovo quartiere?

Sfide, conflitti

La sfida principale dovrebbe consistere nel tenere in debito conto, a seconda dei livelli, della complessa interazione fra infrastrutture dei trasporti e misure di gestione della mobilità nei programmi del concorso e nei mansionari relativi ai mandati di studio. Nei programmi e nei mansionari devono pertanto confluire indicazioni minime sulle possibilità della gestione della mobilità. Questo requisito minimo può essere sostenuto dalla fornitura di modelli interni all'amministrazione.

⁸ Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt del Cantone di Basilea-Città, Schweizerische Rheinhäfen, mandato di studio Hafen- und Stadtentwicklung, Synthesebericht, Basilea, marzo 2013, pag.10

3.3 Pianificazione particolareggiata

Contenuto

«La pianificazione particolareggiata integra o si sovrappone (e pertanto talvolta sostituisce) il piano quadro di utilizzazione valido per l'intero territorio comunale, ossia l'ordinamento base di costruzione e utilizzazione. Il piano d'allineamento ad esempio ha un carattere integrativo, mentre un piano particolareggiato per una determinata zona si va a sovrapporre.»⁹ Le pianificazioni particolareggiate sono vincolanti per i proprietari fondiari. I contenuti dei piani garantiscono in modo vincolante gli interessi delle autorità e dei privati coinvolti.

Una delle forme più diffuse è data dal piano particolareggiato¹⁰, che a seconda del Cantone viene designato anche piano regolatore, urbanistico o di quartiere. Questo sostituisce le modalità costruttive ordinarie; pertanto ogni costruzione dovrà essere realizzata secondo la pianificazione particolareggiata. Esso è formato di regola da un piano e dalle relative prescrizioni particolareggiate e viene stabilito dal potere legislativo.

I piani di quartiere¹¹, di urbanizzazione e le ricomposizioni particellari invece servono alla pianificazione, realizzazione e finanziamento delle infrastrutture di quartiere e vengono stabiliti dai governi.

La gestione della mobilità nella pianificazione particolareggiata

La regolamentazione delle misure di gestione della mobilità è particolarmente importante quando sono soddisfatte le condizioni seguenti. La redazione di un piano di mobilità nella pianificazione particolareggiata deve essere prescritta:

- ... se il progetto è collocato in aree sensibili per quanto riguarda il traffico, come è il caso spesso delle zone incluse nel perimetro di un programma d'agglomerato. Altrettanto rilevanti sono le zone in cui la rete stradale esistente è già fortemente sfruttata, e/o
- ... se in riferimento al progetto nel perimetro del piano particolareggiato può essere indotto ad es. un traffico superiore a 1500 viaggi/giorno, può essere consentito uno sfruttamento elevato e/o va redatta una prova della capacità.

I piani particolareggiati talvolta sono integrati da contratti di diritto pubblico volti a regolare i dettagli affinché gli obiettivi fissati siano raggiungibili anche nella fase di gestione. Inoltre determinati oggetti contrattuali possono essere iscritti nel registro fondiario per garantire servitù e menzioni.

L'autorità preposta al rilascio dell'autorizzazione edilizia garantisce l'uniformità dei requisiti delle prescrizioni particolareggiate.

9 A. Griffel, Raumplanung und Baurecht in a nutshell, DIKE-Verlag, Zurigo/San Gallo, 2012, pag. 46.

10 Nel Cantone di Zurigo ad es. è regolamentato nell'Planungs- und Baugesetz (PBG) del 7.9.1975, §83-87.

11 Ad es. secondo il diritto del Cantone di Zurigo.

FORMULAZIONE STANDARD

§ 27: piano di mobilità

Attraverso un piano di mobilità – da presentare e approvare nell’ambito della prima procedura di autorizzazione edilizia – occorre evidenziare come organizzare e gestire la mobilità di tutti i gruppi di utenti (dipendenti, residenti, visitatori, clienti) nell’intera area al fine di raggiungere gli obiettivi di traffico della pianificazione particolareggiata. I committenti elaborano il piano di mobilità e ne assicurano l’attuazione.

Il piano di mobilità deve obbligatoriamente includere i seguenti punti:

- obiettivi
- descrizione del progetto con i principali dati (destinazioni d’uso, calcolo ricostruibile del numero di posti auto e parcheggi per biciclette, collegamenti ai TP e al, traffico pedonale e ciclabile; principali obiettivi e fonti di traffico previste)
- gestione finanziaria degli spazi adibiti a parcheggio con tariffe incentivanti all’uso dei trasporti pubblici o gli spostamenti a piedi e in bici (esclusi i residenti)
- informazioni e incentivi per i trasporti pubblici e gli spostamenti a piedi e in bici (ad es. ecobonus)
- offerta di carsharing a seconda delle necessità
- monitoraggio/controlling

Il piano di mobilità viene esaminato e approvato nell’ambito della procedura di autorizzazione edilizia.

Se il monitoraggio/controlling evidenzia ripetutamente il mancato raggiungimento degli obiettivi, il Consiglio comunale può richiedere un inasprimento delle misure nonché l’esame e l’eventuale adozione di nuove misure.

Questo obbligo deve essere iscritto nel registro fondiario prima dell’inizio dei lavori come limitazione di diritto pubblico alla proprietà.

Date le necessarie basi giuridiche, se necessario determinati elementi del piano di mobilità (numero massimo consentito di posti auto, tariffa minima da applicare, obbligo di gestione dal 1° minuto ecc.) possono essere già concretamente fissati nelle prescrizioni particolareggiate.

ESEMPI

Prescrizioni speciali piano urbanistico stadio di San Gallo

(decisione del Consiglio comunale del 23 gennaio 2007)

L'art. 4 recita:

«All'interno della zona di pianificazione urbanistica possono essere realizzati al massimo 1250 parcheggi per autovetture. (...). Tutti i parcheggi devono essere gestiti; per i parcheggi destinati ai visitatori va stabilita una tariffa in linea con parcheggi simili nei dintorni e non inferiore a CHF 1.–/ora. La gestione parte dall'inizio del tempo di parcheggio (per le frazioni della prima ora si applica la tariffa di un'ora intera) e non prevede un rimborso selettivo agli utenti. Il sistema di gestione adottato (sbarra) deve essere sempre sicuro e resistente alle manipolazioni.»

Piano particolareggiato Handels- und Gewerbezone Ost, Spreitenbach

(decisione del Municipio del 27 agosto 2012)¹²

Il § 18 cpv. 1 della SNV recita:

«Attraverso un piano di mobilità da approvare nell'ambito della procedura di autorizzazione edilizia occorre evidenziare come gestire la mobilità di tutti i gruppi di utenti (dipendenti, residenti, visitatori, clienti) al fine di raggiungere gli obiettivi di traffico della SNV. Il piano di mobilità viene elaborato e gestito dai committenti e deve obbligatoriamente includere le seguenti misure:

- informazioni e incentivi per l'utilizzo dei trasporti pubblici (ad es. ecobonus)
- informazioni e incentivi per l'utilizzo del traffico lento
- offerta di carsharing a seconda delle necessità, come minimo una postazione di carsharing
- gestione di un servizio di consegna a domicilio adeguato alle necessità della vendita.»

Piano regolatore La Roche

Ratschlag zum Bbauungsplan Grenzacherstrasse (Südareal), area F. Hoffmann-La Roche AG¹³

2.5. Collegamenti

a. Al momento della presentazione della domanda di costruzione per il grattacielo nel lotto 1 (costruzione 1) deve essere presentato un piano di mobilità. Entro l'inizio dei lavori i committenti elaborano una soluzione di parcheggio adeguata con misure accompagnatorie basate sul piano di mobilità e armonizzata con le autorità preposte. L'edificio può entrare in funzione solo se vengono attuate le misure previste dal piano di mobilità per la messa in servizio, di cui è responsabile La Roche.

Sfide, conflitti

Nel documento «Kommunale Raumplanung in der Schweiz»¹⁴ si legge: «I contenuti della pianificazione particolareggiata si limitano a ciò che rimane vincolante a lungo termine. (...). Pertanto i dettagli, che possono essere regolamentati nella procedura di autorizzazione edilizia, non devono essere disciplinati dai piani particolareggiati. Ciò non esclude ad es. la possibilità di concretizzare delle idee di realizzazione, tuttavia non in modo vincolante, bensì come base guida per la progettazione dettagliata.»

La precedente formulazione standard cerca di tenere conto di questa esigenza. Dal punto di vista del team di elaborazione MIPA tuttavia in casi motivati, ad es. una rete stradale già fortemente sfruttata, può essere opportuno includere ulteriori regole esplicite nelle prescrizioni particolareggiate.

12 www.spreitenbach.ch/uploads/tx_userpdflist/Gestaltungsplan_P092_0120913.pdf (consultazione del 20.6.2013)

13 Consiglio di Stato del Cantone di Basilea-Città, Ratschlag zum Bbauungsplan Grenzacherstrasse (Südareal), Areal F. Hoffmann-La Roche AG, Basilea, pag. 22, decisione del Consiglio di Stato del 29.6.2010.

14 K. Gilgen (Hrsg.), Kommunale Raumplanung in der Schweiz, vdf Hochschulverlag, Zurigo, 2012, pag. 505.

3.4 Progetto, domanda di costruzione

Contenuto

L'area viene sviluppata dai proprietari fondiari e dai committenti nel rispetto delle condizioni quadro in vigore – stabilite anche attraverso mandati di studio e pianificazioni particolareggiate. Nella maggior parte dei casi viene elaborata una domanda di costruzione specifica per ogni lotto dell'area.

A seconda del progetto, oltre agli obblighi derivanti dalle condizioni quadro comunali devono essere rispettati anche gli obblighi stabiliti a livello cantonale o federale (cfr. capitolo 4).

I risultati di questi lavori – ad es. un piano di mobilità – vengono allegati come aggiunte alla domanda di costruzione.

La domanda di costruzione e le relative aggiunte vengono esaminate dal Comune. Se i requisiti di legge sono rispettati viene concessa l'autorizzazione edilizia, con eventuali condizioni. Per il rispetto dei requisiti le costruzioni e gli impianti devono

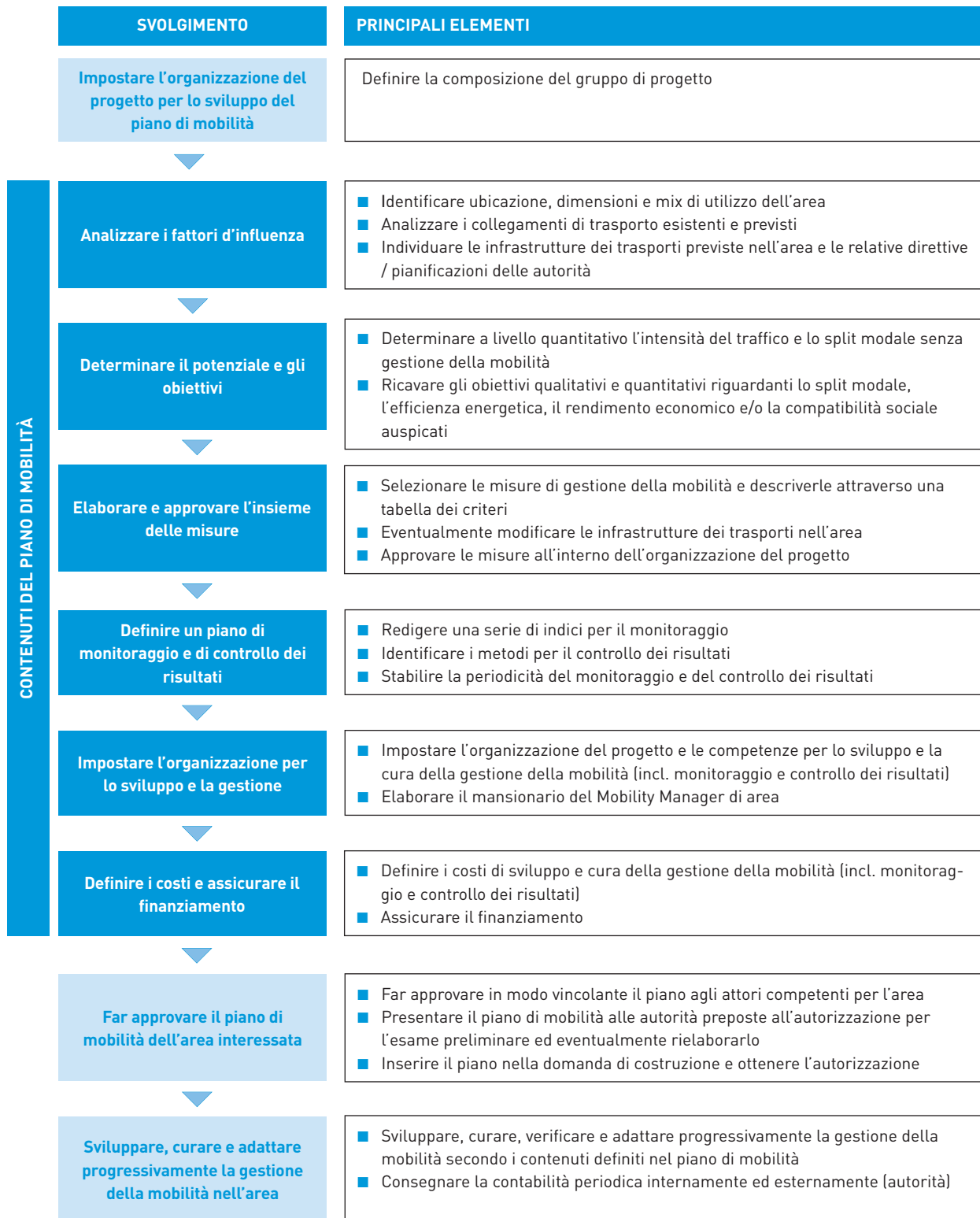
- corrispondere allo scopo e alla zona di utilizzazione
- corrispondere alle prescrizioni della legge in materia di pianificazione e costruzione
- presentare collegamenti adeguati
- presentare un'efficace interazione tra insediamenti e traffico.

La gestione della mobilità nei progetti / nelle domande di costruzione

Il piano di mobilità deve dimostrare l'interazione efficace tra insediamenti e trasport. Nelle principali misure e nei contenuti va evidenziato come attuare concretamente e finanziare a lungo termine tale interazione. Inoltre bisogna dimostrare tale interazione tra insediamenti e trasport non soltanto al momento della costruzione, ma anche nel lungo periodo attraverso il controlling.

Il piano di mobilità, elaborato dai committenti e di regola presentato come allegato separato alla domanda di costruzione, include anche una descrizione delle misure previste per l'attuazione¹⁵. La figura seguente presenta il processo di redazione di un piano di mobilità con le relative fasi di lavoro.

15 Il manuale MIPA «Piani di mobilità per aree efficienti» tratta in modo dettagliato questo argomento.



Fonte: manuale MIPA «Piani di mobilità per aree efficienti»

Figura 3.1: svolgimento e contenuti di un piano di mobilità per aree efficienti – panoramica

Controlling e sanzioni

Nell'esame del piano di mobilità bisogna definire misure chiave in modo da poter verificare la loro attuazione ed ev. efficacia attraverso il controlling.

Se ad es. l'approvazione di una domanda di costruzione è subordinata a obiettivi relativi al traffico (ad es. numero massimo di viaggi consentiti per unità di tempo), l'amministrazione pubblica deve prevedere nell'autorizzazione edilizia anche le sanzioni in caso di mancato rispetto delle disposizioni – se non già regolamentate nelle prescrizioni particolareggiate. Le sanzioni possono essere ad es.:

- modifica delle principali misure di gestione della mobilità (ad es. aumento delle tasse per i parcheggi)
- adeguamento del numero di posti auto a disposizione
- istituzione di una gestione controllata delle uscite a dipendenza della capacità della rete stradale circostante
- pagamento di una tassa per il numero di viaggi che supera il massimo consentito, da destinare ad es. al miglioramento dei collegamenti dei TP.

Sfide, conflitti

Per garantire il rispetto della regolamentazione a lungo termine occorre imporre ai futuri acquirenti del progetto, ad es. attraverso un contratto di diritto pubblico, l'adozione di tutte le disposizioni obbligatorie – integrando il piano di mobilità – e vincolare un eventuale successore legale dell'oggetto al rispetto di tali disposizioni.

Occorre inoltre stabilire le modalità con cui assoggettare i diversi committenti all'interno di un'area specifica agli obiettivi e alle condizioni comuni. In merito sono state gettate le prime basi attraverso le attività di SvizzeraEnergia per i Comuni concernenti le «Aree 2000 Watt».¹⁶

¹⁶ SvizzeraEnergia per i Comuni (a cura di), Aspetti giuridici dell'attuazione delle aree 2000 Watt, Berna, gennaio 2014.

4. STRUMENTI COMUNALI GENERALI

4.1 Introduzione

Di seguito vengono presentati ulteriori strumenti comunali che possono dare vita a una gestione della mobilità in un'area. Tali strumenti non hanno effetti specifici sullo sviluppo di un area, concreta, ma solitamente creano condizioni quadro generali che influenzano il processo di sviluppo dell'area.

Vengono approfondite le condizioni quadro per la regolamentazione di misure di gestione della mobilità stabilite dal Comune attraverso gli strumenti della pianificazione direttrice e di utilizzazione (capitolo 4.2 e 4.3), come pure l'offerta di consulenza (capitolo 4.4) che costituisce un'ulteriore condizione quadro.

4.2 Piani direttori e programmi

Contenuto

Il piano direttore è lo strumento di armonizzazione e coordinamento, vincolante per le autorità, delle attività d'incidenza territoriale di tutte le istanze con compiti di pianificazione. In questo ambito assume grande importanza anche la pianificazione direttrice del Cantone (cfr. capitolo 5.1). A livello comunale i piani direttori possono riferirsi all'intero territorio comunale oppure a parti del territorio comunale sotto forma di «piano direttore di quartiere» o «piano direttore per lo sviluppo¹⁷». Nel Cantone di Argovia il «Piano generale dei trasporti del Comune» (PGT) secondo la legge edilizia¹⁸ costituisce un importante elemento della pianificazione direttrice. La corrispondente guida del Cantone suggerisce di integrare nel PGT anche misure di gestione della mobilità.

Come integrazione (o in alternativa) esistono svariati modelli o strategie di mobilità comunali comprendenti scenari di sviluppo e obiettivi attraverso i quali è possibile regolamentare la gestione della mobilità e che possono concretizzarsi in un masterplan.

La gestione della mobilità negli strumenti comunali generali

Per armonizzare insediamenti e trasporti è possibile prescrivere la redazione di un piano di mobilità già a livello di piano direttore, ad esempio per le zone in via di sviluppo.

La redazione di un piano di mobilità va prevista/incoraggiata per le zone in via di sviluppo o per singoli progetti, in particolare quando si tratta di aree sensibili sotto il profilo del traffico, come è il caso spesso delle zone incluse nel perimetro di un programma d'agglomerato. Altrettanto rilevanti sono le zone in cui la rete stradale esistente è già fortemente sfruttata.

¹⁷ Ad es. piano direttore per lo sviluppo (PDS) Galgenbuck, città di Baden, luglio 2012.

¹⁸ Cantone di Argovia, Gesetz über Raumentwicklung und Bauwesen (Baugesetz, BauG), §54a.

FORMULAZIONE STANDARD

Per le zone in via di sviluppo

- area esempio 1
- area esempio 2 e
- area esempio 3

si prescrive la redazione di un piano di mobilità. Tale piano viene concretizzato a seconda dei livelli nell'ambito di una pianificazione particolareggiata e dell'elaborazione della domanda di costruzione, esaminato e successivamente approvato dall'autorità preposta con la prima autorizzazione edilizia.

ESEMPIO

Piano direttore per lo sviluppo Baden-Galgenbuck

(disposizioni secondo la decisione del Consiglio comunale del 20 giugno 2011, stato 15 giugno 2012)

Art. 17 Mobilità sostenibile

¹ Un piano di mobilità presenta le misure volte a creare i collegamenti tra i lotti dell'area e a promuovere la mobilità sostenibile. Il piano di mobilità è da elaborare nel quadro del piano particolareggiato.

4.3 Pianificazione di utilizzazione

Contenuto

I piani di utilizzazione sono atti giuridici di enti pubblici che stabiliscono tipo, luogo e intensità dello sfruttamento del suolo in linea con le disposizioni della pianificazione direttrice, parcella per parcella e in modo vincolante per i proprietari fondiari. I piani di utilizzazione di regola si concretizzano sotto forma di piano delle zone e ordinamento di costruzione e utilizzazione (OCU)¹⁹.

Con l'assegnazione delle zone nell'OCU è possibile stabilire l'obbligo per determinate zone di una pianificazione particolareggiata²⁰ (cfr. capitolo 3.3). Il presupposto è in particolare la presenza di un importante interesse pubblico, ad esempio concernente la protezione degli insediamenti, del paesaggio, del panorama o la protezione da immissioni oppure ancora l'interesse verso un'urbanizzazione differenziata.

La gestione della mobilità nella pianificazione di utilizzazione

In numerosi Comuni nell'OCU viene regolamentata la realizzazione di parcheggi obbligatori per il traffico motorizzato individuale. In alcuni Comuni questo aspetto è disciplinato anche da una propria ordinanza sui parcheggi. Le regolamentazioni sull'obbligo di creare dei parcheggi possono includere anche disposizioni sulla gestione della mobilità²¹, sull'elaborazione di piani di mobilità e su modelli basati sui viaggi²² oppure sulla gestione di aree con un numero limitato di posti auto nelle destinazioni d'uso a traffico limitato²³.

19 Al posto di «ordinamento di costruzione e utilizzazione» si utilizza anche «regolamento edilizio e delle zone» (BZO).

20 Ad es. attraverso l'obbligo di un piano particolareggiato per determinate aree.

21 Ad es. nel regolamento sui parcheggi del Comune di Cham del 1° maggio 2007.

22 Bozza dell'ordinanza sui parcheggi di Winterthur, bau.winterthur.ch/ppvo (consultazione del 20.6.2013).

23 Ordinanza sui parcheggi (PPV) della città di Zurigo, edizione riveduta 2010.

FORMULAZIONE STANDARD

Per i progetti che generano un traffico superiore a XY viaggi al giorno o che comprendono più di XY posti auto, è necessario presentare un piano di mobilità che includa obbligatoriamente i seguenti punti:

- obiettivi
- descrizione del progetto con i dati principali (destinazioni, calcolo ricostruibile del numero di posti auto e parcheggi per biciclette, collegamenti ai TP, traffico pedonale e ciclabile; principali obiettivi e fonti di traffico previste)
- gestione finanziaria degli spazi adibiti a parcheggio con tariffe incentivanti l'uso dei trasporti pubblici o gli spostamenti a piedi e in bici (esclusi i residenti)
- informazioni e incentivi per i trasporti pubblici e gli spostamenti a piedi e in bici (ad es. ecobonus)
- offerta di carsharing a seconda delle necessità
- monitoraggio/controlling

Il piano di mobilità viene esaminato e approvato nell'ambito della procedura di autorizzazione edilizia.

Se il monitoraggio/controlling evidenzia ripetutamente il mancato raggiungimento degli obiettivi, il Consiglio comunale può richiedere un inasprimento delle misure e l'esame e l'eventuale adozione di nuove misure. Questo obbligo deve essere iscritto nel registro fondiario prima dell'inizio dei lavori come limitazione di diritto pubblico alla proprietà.

ESEMPI

Piano quadro particolareggiato (pubblico) «Umfeld Grüze», Winterthur
(deposito ufficiale²⁴)

Art. 12 Piano di mobilità

Per i singoli lotti deve essere redatto un piano di mobilità comprendente misure volte ad armonizzare il traffico indotto con le capacità della rete stradale nonché con i trasporti pubblici e il traffico lento.

Il piano di mobilità è da presentare con il primo progetto di costruzione di un lotto all'autorità competente per il rilascio dell'autorizzazione.

Regolamento sui parcheggi del Comune di Cham del 1° maggio 2007

§ 9 Gestione della mobilità

Se nelle zone destinate al lavoro comprese in un'area interconnessa vengono realizzati più di 50 parcheggi, unitamente alla domanda di costruzione va presentato un piano di mobilità. Tale piano presenta le modalità con cui promuovere la mobilità dei dipendenti, visitatori e clienti anche attraverso altri mezzi quali i trasporti pubblici e il traffico ciclopedonale. Il piano presenta gli obiettivi e le misure vincolanti con uno strumento di controllo stabilite contrattualmente con il Consiglio comunale attraverso l'autorizzazione edilizia.

²⁴ Versione per il deposito ufficiale del 18.3.2013; edizione del 8.2.2013.

ESEMPI

Parkplatzverordnung PPv (ordinanza sui parcheggi) della città di Zurigo (versione riveduta 2010)

Art. 8 cpv. 5

Le destinazioni d'uso a traffico limitato possono essere totalmente o parzialmente esentate dall'onere della prova se viene dimostrato un fabbisogno ridotto attraverso un piano di mobilità, garantito in modo durevole attraverso il controlling. In caso di ripetute violazioni delle disposizioni del piano di mobilità, il proprietario fondiario deve dimostrare il numero minimo di parcheggi realmente necessario ai sensi dell'art. 5 cpv. 1 oppure procedere a un indennizzo attraverso una corrispondente tassa sostitutiva secondo l'art. 15 segg. Questo obbligo va iscritto nel registro fondiario prima dell'inizio dei lavori come limitazione di diritto pubblico alla proprietà.

Verordnung über die Erstellung von Parkplätzen für Personenwagen (ordinanza sui parcheggi)

Cantone di Basilea-Città del 22 dicembre 1992

Ai sensi del paragrafo 3 vengono stabiliti solo numeri massimi; non sono richiesti dei numeri minimi.

Procedura

§3. Il numero dei parcheggi e dei viaggi sono stabiliti nella decisione di costruzione; la competenza è dell'Ispettorato dell'edilizia.

² Il numero massimo di parcheggi viene calcolato tenendo conto delle destinazioni d'uso sull'intera superficie della parcella, considerando i parcheggi esistenti.

Bozza della Verordnung über Fahrzeugabstellplätze (ordinanza sui parcheggi) della città di Winterthur (Bozza per il deposito pubblico²⁵)

Art. 7

¹ Nelle procedure di approvazione dei piani e di autorizzazione edilizia il Municipio può richiedere la redazione di piani di mobilità per progetti che prevedono un fabbisogno limite superiore a 50 parcheggi se

- a) si profilano sovraccarichi nella rete stradale superiore;
- b) non viene raggiunto il numero minimo di parcheggi necessario (destinazioni d'uso a traffico limitato, oggetti di protezione);
- c) gli edifici e gli impianti presentano più di 100 parcheggi per ettaro di superficie fondiaria computabile;
- d) viene riservata un'assegnazione dei parcheggi in funzione delle destinazioni d'uso;
- e) si applicano modelli basati sui viaggi.

² I piani di mobilità evidenziano per particolari destinazioni e condizioni misure di armonizzazione tra il traffico indotto e le capacità della rete stradale, dei trasporti pubblici e del traffico lento.

³ I piani di mobilità devono includere come minimo i seguenti aspetti:

- a) obiettivo, scopo e competenze
- b) interazione fra offerta e domanda prevista di parcheggi
- c) dotazione dei parcheggi
- d) gestione dei parcheggi
- e) integrazione in un sistema di guida ai parcheggi superiore
- f) monitoraggio
- g) misure/sanzioni in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi

²⁵ <http://bau.winterthur.ch/ppvo> (consultazione del 20.6.2013)

4.4 Consulenza

Contenuto

L'offerta di consulenze specifiche per l'attuazione di misure di gestione della mobilità da parte dell'amministrazione pubblica può costituire un'ulteriore importante condizione quadro per la regolamentazione della gestione della mobilità nei processi di sviluppo di aree. La consulenza mira in particolare a diffondere le conoscenze sulla gestione della mobilità, favorendo così l'adozione di misure di gestione della mobilità anche su base volontaria.

I proprietari fondiari, i committenti e gli investitori possono ottenere una consulenza in materia, in qualsiasi fase dello sviluppo. È possibile definire un'entità massima della consulenza e quindi fissare un tetto ai relativi costi.

La gestione della mobilità nella consulenza

La consulenza può sensibilizzare i privati sul tema della gestione della mobilità e offrire loro sostegno e formazione durante la pianificazione delle misure. Quanto prima vengono offerti i servizi di consulenza e tanto maggiore è la possibilità di un'armonizzazione efficace tra gestione della mobilità e ulteriori condizioni quadro.

FORMULAZIONE STANDARD

Se non esiste già una corrispondente offerta del Cantone il Comune propone ai proprietari fondiari, ai committenti e agli investitori consulenze competenti per lo sviluppo di piani di mobilità.

ESEMPIO

Sulla base di un mandato del Cantone di Argovia, l'ufficio *aargaumobil* coadiuva Comuni, aziende e il Cantone stesso nella valutazione e nello sviluppo di piani di mobilità e nella loro regolamentazione attraverso strumenti di pianificazione.

www.aargaumobil.ch

5. STRUMENTI SOVRACOMUNALI

5.1 Pianificazioni e programmi dell'amministrazione pubblica

Pianificazione direttrice

Le condizioni quadro determinanti sono fissate dal Cantone attraverso la pianificazione direttrice cantonale o dalla regione. La pianificazione direttrice può prevedere direttamente misure di gestione della mobilità, ad es. per le zone in via di sviluppo di rilevanza cantonale – oppure fare in modo che siano avviate in modo indiretto.

ESEMPI

Cantone di Zugo; piano direttore cantonale; decisioni passate in giudicato fino al 29 agosto 2013²⁶

S 5.2.3

Nelle zone riservate al riattamento è ammesso uno sfruttamento superiore. Prima di un cambiamento di destinazione d'uso che prevede un aumento delle cifre di sfruttamento per ampie aree parziali o per l'intero territorio, i Comuni svolgono un attento studio delle varianti urbanistiche. La procedura si compone come minimo dei seguenti elementi:

- a. urbanistica; tipo, distribuzione e intensità delle destinazioni d'uso
- b. collegamenti (TMP, TP, TL, gestione della mobilità, approvvigionamento energetico)
- c. spazi esterni e integrazione nel paesaggio
- d. i Comuni assicurano la qualità della procedura urbanistica in modo vincolante per i proprietari fondiari nella procedura relativa al piano delle zone

Piano direttore del Cantone di Berna con modello basato sul numero di viaggi

«Attraverso i mezzi di pianificazione del territorio il piano direttore del Cantone di Berna 2002 assegna un credito di viaggi verso i centri e i principali nodi cantonali. (...) Negli agglomerati di Berna, Bienne e Thun il numero di viaggi ammesso viene attribuito alle singole ubicazioni tramite i piani direttori regionali. (...) L'autorizzazione edilizia stabilisce il numero di viaggi ammesso e la relativa sorveglianza per il singolo progetto. I progetti ad elevata densità di traffico possono così risultare adeguati sotto il profilo territoriale e ambientale se realizzati nel luogo designato, rispettando in modo durevole il numero di viaggi ammesso. Anziché ricorrere a molteplici condizioni, il modello basato sul numero di viaggi assicura la compatibilità ambientale direttamente mediante il numero di viaggi consentito. Il numero di parcheggi al contrario ha un ruolo marginale. Il modello basato sul numero di viaggi poggia sull'art. 11, 12 e 44a USG, sul piano cantonale di misure contro l'inquinamento atmosferico 2000 / 2015, sull'art. 53 BauV in combinazione con l'art. 17 BauG e sul piano direttore cantonale 2002.»

Per i progetti ad elevato traffico il rapporto²⁷ menziona tra le possibili misure di gestione della mobilità ad es. società di autostop organizzato, bus navetta e Mobility CarSharing per i viaggi di servizio.

²⁶ <http://zg.clex.ch/frontend/versions/1258> (consultazione del 29.11.2013)

²⁷ Amt für Gemeinden und Raumordnung del Cantone di Berna / beco Berner Wirtschaft, Berner Fahrleistungsmodell, Berna, dicembre 2005, pag. 6.

Concezione globale dei trasporti (CGT)

Le misure di gestione della mobilità devono essere incluse come ambito d'intervento anche in una concezione globale dei trasporti cantonale o regionale.

ESEMPIO

mobilitätAARGAU – Concezione globale dei trasporti

Nella concezione globale dei trasporti²⁸ approvata dal Gran Consiglio la gestione della mobilità viene regolamentata attraverso una strategia specifica.

3.13 Strategia di gestione della mobilità

Strategie Attraverso il collegamento in rete e l'informazione agli attori della mobilità, insieme a Comuni, aziende e partner di mobilità viene promosso un traffico sostenibile.

Obiettivo La gestione della mobilità comprende piani d'azione riguardanti tutti i mezzi di trasporto e misure volte a promuovere un traffico sostenibile. Si tratta di un approccio orientato alla domanda nell'ambito della mobilità delle persone che genera nuove collaborazioni e fornisce un pacchetto di misure. Le misure si basano sui campi d'intervento informazione, comunicazione, organizzazione e coordinamento e necessitano di attività di marketing. Gli attori del traffico devono ricevere informazioni ottimizzate sul traffico e sulla mobilità ancora prima di mettersi in viaggio.

Programma d'agglomerato

Le misure di gestione della mobilità vengono esplicitamente previste come ambito d'intervento nei programmi d'agglomerato, anche se non usufruiscono dei contributi finanziari della Confederazione.

ESEMPIO

Programma d'agglomerato di Lucerna

Il programma d'agglomerato di Lucerna²⁹ stabilisce ad esempio:

«Le misure di sviluppo per i trasporti pubblici e privati su strada e ferrovia sono supportate da diverse misure di mobilità quali la gestione della mobilità e le ubicazioni Bike and Ride.»

Inoltre con il progetto di gestione della mobilità www.luzernmobil.ch è stata creata una centrale di mobilità virtuale.

²⁸ Cantone di Argovia, Departement Bau, Verkehr und Umwelt; mobilitätAARGAU Gesamtverkehrsstrategie, approvato dal Gran Consiglio il 19 settembre 2006.

²⁹ <https://agglomprogramm.lu.ch/> (consultazione del 20.6.2013)

5.2 Leggi e ordinanze

Legge edilizia cantonale, ordinanza edilizia

La legislazione cantonale in materia di pianificazione e costruzione e i relativi regolamenti e ordinanze possono definire condizioni quadro dirette o indirette per l'attuazione e la regolamentazione di misure di gestione della mobilità. Le basi cantonali fissano importanti condizioni quadro alle quali i Comuni devono attenersi nelle loro pianificazioni e regolamentazioni.

A livello cantonale ad es. possono essere definiti strumenti in cui è prevista la regolamentazione della gestione della mobilità e l'attuazione di corrispondenti misure³⁰.

ESEMPIO

Piano generale dei trasporti comunale Cantone di Argovia

Nel paragrafo 54a della legge edilizia cantonale il Cantone di Argovia menziona la redazione di un piano generale dei trasporti comunale (PGT). Le relative raccomandazioni³¹ prevedono espressamente l'adozione di misure di gestione della mobilità.

Esame dell'impatto sull'ambiente (EIA)

Anche a livello federale vengono poste delle condizioni quadro, ad es. dalla legislazione in materia di protezione dell'ambiente. In questo ambito vengono definiti dei requisiti il cui rispetto deve essere garantito nei progetti previsti. Particolarmente rilevante è l'obbligo di effettuare un EIA; le misure di gestione della mobilità previste dal progetto possono contribuire a dimostrarne la compatibilità ambientale.

Prova delle capacità (Cantone di Argovia)

Nei progetti con un numero di viaggi presumibilmente superiore a quello definito è possibile prevedere la redazione di una prova delle capacità. Riflessioni simili sono previste anche dalla procedura dettagliata per determinare il fabbisogno di parcheggi secondo la norma VSS SN 640 281. Le misure di gestione della mobilità previste dal progetto possono contribuire a dimostrare la presenza di capacità sufficienti.

ESEMPIO

In merito il Cantone di Argovia formula le seguenti **raccomandazioni in merito alla prova delle capacità**³²:

«Qualora la capacità di traffico prevista non sia sufficiente e non sia possibile un suo potenziamento nemmeno ampliando le infrastrutture dei trasporti, vanno adottate altre misure e ad es. sfruttate le possibilità offerte dai trasporti pubblici o da un piano di mobilità. L'ultima possibilità da prendere in esame è un miglioramento della qualità del traffico adeguando il progetto, la gestione dei parcheggi o il tipo di destinazione d'uso.»

30 Ad es. obbligo di redazione di un piano generale dei trasporti comunale (PGT) nella BauG del Cantone AG (§54a).

31 Cantone di Argovia; Kommunalen Gesamtplan Verkehr, Empfehlungen; Aarau, agosto 2011 (www.ag.ch).

Approvazione di pianificazioni e progetti comunali da parte del Cantone

I piani direttori e di utilizzazione dei Comuni, come pure i grandi progetti di costruzione, di regola devono essere (preliminarmente) esaminati e approvati dalle autorità cantonali. In questo processo di approvazione il Cantone può esigere che si tenga in considerazione anche il potenziale delle misure di gestione della mobilità. In caso contrario, nel corso del processo di approvazione il Cantone può ev. richiedere o suggerire l'adozione di corrispondenti misure, utilizzando e proponendo anche lo strumento della consulenza (cfr. capitolo 4.4).

5.3 Norme, programmi di terzi

Oltre alle autorità pubbliche anche terzi possono creare condizioni quadro a favore della gestione della mobilità. Di seguito sono riportati alcuni esempi.

Norme della Vereinigung Schweizerischer Strassenfachleute (VSS)

La VSS emana norme che esercitano un influsso determinante sullo sviluppo e sulla gestione delle infrastrutture dei trasporti. In questo ambito assumono particolare importanza le norme relative ai parcheggi, soprattutto la SN 640 281 «Parkieren – Angebot an Parkfeldern für Personenwagen». Poiché le prescrizioni cantonali e comunali rimandano spesso a questa norma, può essere direttamente sfruttato il relativo potenziale di riduzione del numero di parcheggi e di adozione di misure di gestione della mobilità. Attraverso le misure di gestione della mobilità ad es. i margini di manovra indicati dalla norma possono essere impostati verso un numero minimo di posti auto, basandosi in particolare sui capoversi 9.4 e 10.4 della norma.

Altrettanto importante è la vigente normativa sulla creazione di parcheggi per biciclette nella SN 640 065 «Parkieren; Bedarfsermittlung und Standortwahl von Veloparkierungsanlagen».

Percorso di efficienza energetica SIA

Il percorso di efficienza energetica SIA33 pubblicato dalla Società svizzera degli ingegneri e architetti (SIA) stabilisce obiettivi concernenti il consumo di energia primaria e le emissioni di gas serra negli edifici. Nel settore della mobilità il relativo strumento di calcolo evidenzia per edifici residenziali, uffici e scuole in particolare l'influenza sul consumo di energia primaria e le emissioni di gas serra di elementi quali la disponibilità di parcheggi, la qualità dei collegamenti ai TP, la disponibilità di abbonamenti di lunga durata ai TP e la distanza dal più vicino negozio al dettaglio.

Aree 2000 Watt – Città dell'energia

Con il label «Area 2000 Watt»³⁴ l'Associazione Città dell'energia ha creato uno strumento che suscita grande interesse fra i proprietari fondiari, i committenti e gli investitori di aree. Oltre alle destinazioni trattate nel percorso di efficienza energetica SIA in questo caso sono comprese anche procedure volte a determinare gli obiettivi per le destinazioni d'uso vendita, hotel e ristoranti. Nel processo di sviluppo e gestione delle aree si prevedono anche misure riguardanti il settore della mobilità. Le misure di gestione della mobilità possono contribuire all'ottenimento del label che viene assegnato solamente ad aree comprese nelle Città dell'energia.

32 Cantone di Argovia, Departement Bau, Verkehr und Umwelt, Kapazitätsnachweis §46 BauV, Empfehlungen. Aarau, agosto 2011. pag. 3.

33 Scheda tecnica SIA 2040, La via SIA verso l'efficienza energetica; la metodologia relativa alla mobilità viene precisata nel quaderno tecnico, SIA 2039 Mobilità – Fabbisogno energetico in funzione dell'ubicazione dell'edificio.

34 www.2000watt.ch/gebaeude-areale-quartiere/2000-watt-areale/ (consultazione del 29.11.2013)

6. CONCLUSIONE

La regolamentazione attraverso prescrizioni e condizioni quadro relative all'infrastruttura dei trasporti e alla gestione della mobilità può dare un contributo determinante nel settore della mobilità per la creazione di un'area efficiente.

Attraverso degli esempi il presente manuale evidenzia le modalità di regolamentazione a seconda dei livelli, attribuendo un ruolo centrale alla regolamentazione precoce negli strumenti di pianificazione e nelle basi giuridiche.

Considerando la varietà dei sistemi giuridici comunali e cantonali le riflessioni, gli esempi e le proposte di formulazioni qui presentate non possono avere un carattere generale e devono essere vagliate ed ev. adeguate in base alle condizioni locali.

GLOSSARIO

Programma d'agglomerato: il programma d'agglomerato è uno strumento di pianificazione che permette di coordinare le tematiche multidisciplinari all'interno di un agglomerato. Si basa sulla collaborazione orizzontale (tra i vari partner all'interno di un agglomerato) e su quella verticale (Confederazione/Cantone/agglomerato) e mira a garantire il coordinamento e l'attuazione dei programmi all'interno degli agglomerati.

Area: perimetro chiaramente definito sviluppato da un'impresa singola o una società organizzata a tale scopo.

Lotto dell'area: superficie edificabile

Autorizzazione edilizia: per poter costruire serve un'autorizzazione edilizia, rilasciata nella maggior parte dei casi dal Comune che verifica se il progetto rispetta i requisiti per la zona in questione e le prescrizioni ambientali (ad es. inerenti al rumore o alla protezione dell'aria). Le domande di costruzione devono essere pubblicate per consentire ai soggetti coinvolti (proprietari confinanti, organizzazioni di protezione) di opporvisi.

Ordinamento di costruzione e utilizzazione (OCU): l'ordinamento di costruzione e utilizzazione comprende la legislazione comunale in materia di pianificazione del territorio, ambiente e edilizia. Le prescrizioni dell'OCU si applicano a tutti gli edifici e impianti, al loro utilizzo e alla protezione del suolo. L'OCU è valido per l'intero territorio comunale ed è vincolante per i proprietari fondiari.

Piano direttore per lo sviluppo (PDS): il piano direttore per lo sviluppo descrive lo sviluppo territoriale auspicato per una zona. Vincolante per le autorità, tale piano ha lo status di un piano direttore comunale parziale. Il PDS concretizza gli strumenti di pianificazione esistenti e coordina le esigenze e le interrelazioni complesse.

Piano particolareggiato: elemento della pianificazione particolareggiata

Piano generale dei trasporti comunale (PGT): il §54a della legge edilizia riveduta del Cantone di Argovia mette a disposizione dei Comuni lo strumento del Piano generale dei trasporti comunale (PGT). Nel PGT lo sviluppo del traffico previsto viene coordinato con la pianificazione di utilizzazione comunale.

Traffico lento (TL): spostamenti effettuati a piedi o con mezzi a trazione muscolare, ossia innanzitutto il traffico pedonale e ciclistico.

Piano di mobilità: il piano di mobilità è lo strumento di pianificazione per lo sviluppo e la cura della gestione della mobilità in un'ubicazione. Nel piano vengono definiti: le condizioni quadro, i potenziali, gli obiettivi, le misure, le competenze per lo sviluppo e la gestione delle misure, il monitoraggio e il controllo dei risultati nonché i costi e il finanziamento.

Gestione della mobilità di area: la gestione della mobilità di un'area si occupa delle esigenze di mobilità dei diversi gruppi di utenti presenti nell'area e dei processi di traffico da questi generati. Il piano prevede per i gruppi di utenti misure atte a soddisfare le esigenze di mobilità il più possibile attraverso i mezzi di trasporto pubblici, la bicicletta o gli spostamenti a piedi. Le misure vengono sviluppate e gestite dal committente o dal proprietario fondiario.

Split modale: ripartizione (solitamente in percentuale) di tappe, percorsi, tempi di percorrenza, distanze tra i singoli mezzi di trasporto o gruppi di mezzi di trasporto (come TL, TMP, TP).

Traffico motorizzato privato (TMP): nella mobilità delle persone termine generale che comprende autoveicoli, motociclette, motorini.

Destinazione d'uso: diversi locali all'interno o all'esterno di un edificio con diverse funzioni, ad es. abitazione, ufficio, negozio, ristorante, parcheggio, piazza ecc.

Pianificazione di utilizzazione: elaborazione del regime di utilizzazione pianificatorio di un determinato territorio caratterizzato da relazioni funzionali. Consente di definire l'utilizzazione ammessa del suolo sotto il profilo della destinazione d'uso, dell'ubicazione e del grado di utilizzazione del suolo per le singole particelle e in modo vincolante per i proprietari fondiari. La pianificazione di utilizzazione comprende i piani quadro di utilizzazione (normalmente il piano delle zone), i piani particolareggiati (piani d'allineamento, urbanistici, particolareggiati e di quartiere), nonché le norme d'attuazione del regolamento edilizio o della legge edilizia che descrivono la destinazione e il grado di utilizzazione delle singole zone.

Trasporti pubblici (TP): termine generale che comprende il trasporto collettivo (treno, tram, autobus e auto-postale).

Piano quadro particolareggiato: il piano quadro particolareggiato, vincolante per i proprietari fondiari, specifica le disposizioni del regolamento edilizio e delle zone e crea le condizioni per un'efficace attuazione delle pianificazioni disponibili.

Pianificazione direttrice: con la pianificazione direttrice vengono definite in modo vincolante per le autorità le attività destinate alla realizzazione dell'auspicato ordinamento del territorio e il relativo quadro necessario alla loro armonizzazione.

Pianificazione particolareggiata: i piani particolareggiati concretizzano la destinazione e stabiliscono i principi regolatori per le zone in cui non è sufficiente l'ordinamento base di costruzione e utilizzazione. Negli insediamenti spesso i piani particolareggiati servono a garantire la qualità urbanistica e architettonica. Sovente i piani particolareggiati vengono anche utilizzati per regolamentare la costruzione e l'esercizio di grandi edifici o impianti con un forte impatto sul territorio, ad es. gli impianti ad alta affluenza di pubblico.

Mandato di studio: mandato di servizi per l'elaborazione di possibili soluzioni a questioni complesse.

Esame dell'impatto sull'ambiente (EIA): per i grandi progetti di costruzione la legge sulla protezione dell'ambiente impone un esame dell'impatto sull'ambiente. Questo esame determina e valuta gli effetti prevedibili di impianti con impatto sull'ambiente prima della loro realizzazione o di una modifica rilevante. L'EIA non è una procedura a sé stante, ma è integrato nelle procedure di autorizzazione (ad es. procedura di approvazione dei piani o di autorizzazione edilizia).

Intensità del traffico: a seconda dell'unità di osservazione, numero di tappe, percorsi, giorni di viaggio o viaggi con pernottamento in un determinato periodo.

Ordinanza: le ordinanze sono atti normativi di livello inferiore non soggetti a referendum e che necessitano di una base giuridica.

Piano delle zone: il piano delle zone designa le zone edificabili, agricole e protette del territorio di un Comune, differenziando in modo chiaro le aree edificabili da quelle non edificabili. La zona edificabile si suddivide in zone residenziali, per il lavoro e miste nonché zone per edifici e impianti pubblici. La suddivisione in zone viene definita parcella per parcella ed è vincolante per i proprietari fondiari.

Alcune definizioni sono tratte dal glossario dell'Ufficio federale della pianificazione del territorio (ARE): www.are.admin.ch/glossar/index.html?action=id&id=26&lang=de (consultazione del 28.11.2013).

È stato inoltre consultato il portale «Raumplanung macht Schule» sostenuto dai Cantoni SO, ZH e BE, dalla Fachverband der Schweizer Raumplaner/Innen FSU e dall'Ufficio federale della pianificazione del territorio www.raumplanungmachtschule.ch/grundlagen/begriffe.html (consultazione del 28.11.2013).