



Quale intervento per la mobilità sostenibile nel quartiere Murat di Bari?

Risultati di una procedura partecipata di valutazione

Simone Franceschini¹, Gerardo Marletto^{2*}

¹*DTU Management Engineering, Technical University of Denmark*

²*DiSEA/CRENoS, Università di Sassari, marletto@uniss.it*

Sommario

Bari è una delle otto “città-pilota” del progetto MUSA (Mobilità Urbana Sostenibile e Attrattori culturali) in cui viene sperimentata una procedura partecipata di valutazione (PPV) delle strategie e politiche per la mobilità urbana sostenibile. Nel caso di Bari l’applicazione di una PPV è simulata con riferimento a un intervento specifico: la riorganizzazione della circolazione e della sosta nel centrale quartiere Murat. La PPV utilizzata prevede l’uso di tre strumenti: un “dialogo strutturato” con gli stakeholder, basato su una multicriteria semplificata; un’indagine demoscopica per raccogliere le valutazioni dei cittadini; una “consulta dei cittadini”, che ha il compito di modificare, integrare e validare l’esito finale della PPV. La PPV è basata su uno schema di valutazione con quattro obiettivi: 1. Protezione e valorizzazione dei beni culturali; 2. Miglioramento della vivibilità; 3. Sviluppo delle attività commerciali e turistiche; 4. Miglioramento dell’accessibilità. Tali obiettivi sono stati utilizzati per valutare quattro alternative d’intervento nel quartiere Murat: A. Pedonalizzazione totale; B. Pedonalizzazione con zone interne a traffico limitato; C. Zona a traffico limitato con isole pedonali; D. Zona a traffico moderato con isole pedonali. L’applicazione della PPV nel caso barese ha avuto un buon esito: sia per il livello e la qualità della partecipazione di stakeholder e cittadini, sia per la preferenza espressa in modo condiviso per l’opzione C (ztl + isole pedonali). L’indicazione emersa alla fine della PPV di un’ulteriore opzione “ibrida” (la C con corridoi di attraversamento del quartiere aperti a tutti) spinge a suggerire che in futuro la PPV sia integrata da una fase preliminare di progettazione che consenta di generare in modo partecipato le alternative d’intervento da sottoporre a valutazione.

Parole chiave: Mobilità sostenibile; Valutazione partecipata; Regolazione della circolazione; Bari.

1. Introduzione

Bari è una delle otto “città-pilota” su cui interviene il progetto MUSA (Mobilità Urbana Sostenibile e Attrattori culturali); il progetto MUSA è attualmente in corso ed è stato promosso dal Dipartimento della Funzione Pubblica del Governo italiano e realizzato da ISFORT (Istituto Superiore di Formazione e Ricerca per i Trasporti), in

* Autore a cui spedire la corrispondenza: Gerardo Marletto (marletto@uniss.it).

collaborazione con CLES (Centro di ricerche e studi sui problemi del Lavoro, dell'Economia e dello Sviluppo) e ANCI (Associazione Nazionale dei Comuni Italiani). Il progetto MUSA ha la finalità generale di migliorare la capacità di programmazione e di intervento delle pubbliche amministrazioni del Mezzogiorno; in particolare, il progetto prevede che nelle otto città-pilota venga sperimentata una procedura partecipata di valutazione (PPV), finalizzata all'impostazione del quadro strategico del PUM (Piano Urbano della Mobilità) e alla conseguente selezione degli obiettivi prioritari delle politiche per la mobilità urbana sostenibile.

La diffusione delle PPV si inquadra in un vasto movimento culturale per la democrazia diretta e deliberativa¹ che fa capo a discipline diverse: alla filosofia della politica (in particolare coi contributi di John Rawls e Jurgen Habermas), alla scienza della politica (Robert Dahl ed Elinor Ostrom), all'economia pubblica (James Buchanan e George Stigler). Non è certo questa la sede per entrare nel merito di elaborazioni e dibattiti teorici che richiederebbero ben altro spazio per essere descritti, anche solo superficialmente²; qui si vuole solo fornire un sintetico quadro teorico-concettuale che consenta di cogliere le finalità generali delle PPV, prima di addentrarsi nei dettagli di una specifica applicazione pratica. In estrema sintesi si può affermare che le PPV si rifanno alla critica a due elementi fondanti delle democrazie liberali: la rappresentanza e l'aggregazione delle preferenze. L'idea di fondo è che la democrazia si rafforza se i cittadini possono preliminarmente discutere l'oggetto della decisione pubblica (in questo modo le preferenze possono evolvere grazie a un processo di apprendimento collettivo), per poi esprimersi direttamente, senza la mediazione di rappresentanti eletti (e senza il rischio quindi che gruppi e interessi più potenti "catturino" il decisore politico). Questa idea trova anche riflesso in meccanismi istituzionali formali (si pensi ad esempio al referendum confermativo svizzero o al *débat public* francese³) o in specifici strumenti tecnici; tra questi si segnalano i *deliberative poll* (Fishkin, 2005) dove la tradizionale tecnica demoscopica è associata a momenti preventivi di discussione. Le critiche portate avanti dal filone della democrazia diretta e deliberativa sono state rivolte anche agli strumenti tecnici a supporto delle decisioni pubbliche e, in particolare, agli strumenti di valutazione standard, come l'analisi costi-benefici o l'analisi multicriteria. Si ritiene infatti che questi strumenti, "fotografando" la struttura data delle preferenze, di fatto incorporino lo status quo (Gowdy, 2004); per questo motivo essi risultano inadeguati a gestire due caratteristiche tipiche dei processi di decisione non routinari: l'esistenza di visioni ed interessi divergenti e l'incertezza sul futuro. Molti studiosi hanno segnalato che entrambe queste due caratteristiche sono presenti in misura rilevante nelle decisioni in materia ambientale (si veda, ad esempio, Martinez-Allier et al., 1998). Proprio per superare questi limiti, le PPV coinvolgono direttamente cittadini e stakeholder, con il duplice obiettivo di creare occasioni di confronto diretto tra soggetti portatori di visioni ed interessi diversi e di generare in questo modo la conoscenza necessaria per prendere decisioni nelle condizioni di

¹ In italiano 'deliberativa' vuol dire 'che riguarda la decisione', in inglese '*deliberative*' significa invece 'che riguarda la discussione'. Più corretta sarebbe dunque la traduzione 'democrazia discorsiva'; ciononostante continueremo a fare riferimento alla traduzione sbagliata, perché ormai consolidata nella terminologia corrente.

² Per un primo orientamento sul tema si veda, ad esempio, Currini (2003), AA.VV. (2005) e Pellizzoni (2005); per una lettura critica si veda anche Cook (2000).

³ Per un'analisi dell'applicazione di questi strumenti alle politiche dei trasporti, si veda ad esempio Fonderico (1999) e Marletto (2011).

“razionalità limitata” tipiche dei processi complessi (Vatn, 2009). Operativamente le PPV più diffuse si basano su tecniche “miste” che – combinando strumenti d’indagine demoscopica, di discussione strutturata e di valutazione multicriteria – sono anche in grado di generare elementi quantitativi utili per la decisione finale dell’Amministrazione (Stagl, 2007). Una particolare attenzione viene dedicata alle modalità di partecipazione di cittadini e stakeholder, per evitare che la legittimità della PPV e dei suoi risultati sia minata da fenomeni di “cattura” da parte di interessi dominanti o gruppi più “vocali” (O’Neil, 2001). Argomenti a favore di un uso generalizzato delle PPV nella pianificazione pubblica sono stati espressi negli ultimi anni anche da autorevoli studiosi di politica dei trasporti (Banister, 2008; May, 2009).

Sviluppando una metodologia già sperimentata da ISFORT (Mameli e Marletto, 2012), la PPV utilizzata nel progetto MUSA si basa su due strumenti: un “dialogo strutturato” basato su una multicriteria semplificata (Clark et al., 1998) e un’indagine demoscopica, rispettivamente finalizzati a raccogliere le valutazioni degli stakeholder locali e dei cittadini. Nel caso di Bari, si è tenuto conto che il Comune ha prodotto recentemente un PUM, facendo uso anche di procedure strutturate di coinvolgimento della cittadinanza; di conseguenza – anche su indicazione dell’Amministrazione comunale – si è deciso di applicare la PPV a un rilevante intervento specifico: la riorganizzazione della circolazione e della sosta nel centrale quartiere Murat. Tale riorganizzazione dovrà consentire la riduzione degli impatti negativi generati dalla mobilità e la più agevole fruizione degli attrattori (non solo culturali); tali obiettivi sono riferiti in particolare alle aree centrali della città, ma riguardano anche la mobilità urbana nel suo insieme. Agli stakeholder e ai cittadini è stato dunque proposto uno schema di valutazione modificato rispetto a quello utilizzato nelle altre città-pilota. Anche l’impostazione dell’indagine demoscopica è stata in parte modificata per tenere conto della specificità del caso di Bari; in particolare, il campione è stato costruito per rappresentare in modo significativo, non solo l’intera popolazione barese, ma anche il sotto-insieme dei residenti nel quartiere Murat. Infine, tenuto conto della familiarità dell’Amministrazione comunale con le procedure partecipative, il caso di Bari è stato utilizzato anche per sperimentare la tecnica della “giuria dei cittadini” (Kenyon et al., 2003), che prevede che sia un ridotto campione di residenti – dopo aver assistito agli incontri con gli stakeholder – a selezionare l’intervento da attuare. La PPV ha preso il via nell’autunno del 2011 con l’analisi preliminare del sistema della mobilità barese e si è sviluppata appieno tra aprile e settembre 2012.

Il resto dell’articolo è così strutturato: nel prossimo paragrafo si illustra il sistema della mobilità barese e si presentano nel dettaglio le alternative d’intervento nel quartiere Murat; nel paragrafo successivo si illustra la metodologia di valutazione adottata, evidenziando le diverse ed interconnesse fasi della PPV; nel quarto e quinto paragrafo si analizzano e discutono i risultati della PPV; il sesto paragrafo conclude fornendo alcune valutazioni sulla trasferibilità ad altre realtà urbane della PPV simulata a Bari.

2. La mobilità a Bari e le alternative d’intervento nel quartiere Murat

2.1 Il quadro della mobilità e dei suoi impatti

Il comune di Bari conta circa 320.000 residenti al 1° gennaio 2011 con un andamento sostanzialmente stabile negli ultimi 10 anni. Nelle previsioni per la popolazione al 2050, l’ISTAT prevede una riduzione complessiva su base provinciale del 20% dei residenti al

2050 su base 2007 e l'incremento dell'età media dai 40,2 a 52,4 anni. Negli ultimi 40 anni la quota di popolazione residente nel comune è diminuita rispetto al totale nella provincia, passando dal 33,7% del 1971 al 25,5% del 2011. Come risultato dell'incremento del patrimonio edilizio e della sostanziale stabilità della popolazione, si è ridotto l'indice di densità abitativa, passato dagli 82 abitanti/m² del 1997 ai 74,6 del 2007.

La città di Bari fa parte della rete nazionale di trasporti di primo livello, come individuato dal PGTL, ed è collegata con l'area metropolitana secondo uno schema radiale monocentrico. I collegamenti metropolitani sono garantiti dai quattro gestori ferroviari (FS, Fertramviaria, Ferrovie Sud-Est e Ferrovie Appulo Lucane) e da circa 6 milioni di km annui di servizi su gomma. Per quanto riguarda i servizi urbani, nel 2010 AMTAB ha prodotto circa 10,1 milioni di km annui, trasportando circa 25,4 milioni di passeggeri, utilizzando una rete di 36 linee, integrata da 3 servizi di park&ride lungo le direttrici di accesso alla città (AMTAB, 2011).

I dati ISTAT Censimento 2001 evidenziano che il 42,4% della popolazione residente si sposta quotidianamente verso il luogo abituale di studio o lavoro. Tale valore è inferiore a quello medio registrato dalle città con più di 250.000 abitanti (45,6%). Di questo 42,4%, il 42,2% si reca verso un luogo di studio e il 57,8% verso uno di lavoro. Gli spostamenti interni al comune rappresentano il 56,7%, quelli in entrata il 36,7% e quelli in uscita il 6,6%. L'indagine Cittalia 2010 ha riportato che il 66% dei cittadini di Bari utilizzano sempre (28%) o spesso (38%) l'automobile, il 12% sempre o spesso moto e scooter, e il 17% sempre o spesso la bicicletta. Nel contempo, il 30% dei cittadini dichiara di utilizzare sempre (11%) o spesso (19%) il trasporto pubblico, mentre il 38% lo usa raramente e il 32% mai. L'utilizzo intensivo del mezzo di trasporto privato è confermato anche dalle dinamiche della motorizzazione (Cittalia, 2010): nel periodo 2000-2009 il tasso di motorizzazione auto è cresciuto del 6,5%, rispetto alla media nazionale del 1,7%.

La congestione non appare un fenomeno rilevante (Cittalia, 2009) : solo il 5,4% degli autobus urbani viaggia con ritardo superiore ai 5 minuti; i costi economici di congestione sono stimati in 223 Euro annui per automobile, sensibilmente inferiore rispetto agli 810 Euro annui della media delle prime 16 città italiane. Nel centro urbano si rilevano tassi di occupazione dei parcheggi di superficie superiori al 100%, evidenziando così la presenza di sosta irregolare a bordo strada. La sicurezza stradale è un tema rilevante: nel periodo 2005-2008 il tasso di incidentalità è aumentato del 7% a fronte di una riduzione media del 13,8% in Italia (Cittalia, 2009). Relativamente all'inquinamento atmosferico, la situazione del PM10 appare buona⁴. Sia i valori medi annui, sia i superamenti del limite giornaliero rimangono entro i valori stabiliti dalla legge e la tendenza mostra una progressiva riduzione delle concentrazioni di PM10. Nel rapporto annuale "Ecosistema Urbano 2011" di Legambiente, la città di Bari ha ottenuto la migliore performance in termini di PM10, tra le città con oltre 200.000 abitanti, con un valore annuo medio di PM10 pari a 21,6 µg/m³. Anche i dati relativi alle concentrazioni di ozono, benzene e NO₂ non mostrano superamenti dei limiti di legge. Viceversa, relativamente all'inquinamento acustico, i dati del "treno verde" di Legambiente mostrano criticità sia per i valori diurni, sia notturni.

⁴ I dati del PM 2,5 non sono stati rilevati. L'unico dato disponibile sulle PM2,5 riguarda la rilevazione effettuata dal treno verde di Legambiente il giorno 23 marzo 2011. In quella occasione è stato rilevato che il 29% delle polveri sottili erano PM2,5.

2.2 Le politiche per la mobilità urbana e metropolitana

Il Comune di Bari ha prodotto, negli ultimi anni, diversi strumenti per la definizione e gestione delle politiche per la mobilità urbana e metropolitana. Nel 2006 l'area di Bari⁵ ha avviato il processo di pianificazione strategica di area vasta "BA2015. Metropoli Terra di Bari" che ha portato nel biennio 2007/2008 alla creazione di 18 forum metropolitani (tra cui 2 dedicati alla mobilità) e alla approvazione del piano strategico nel settembre 2008. A seguire, nel 2009, è stato approvato il PUM di area metropolitana⁶, in coordinamento con il percorso partecipato del piano strategico. Nella stessa introduzione al PUM, si evidenzia che tale approccio rappresenta "uno dei primi esempi di governo coordinato e condiviso di un ampissimo territorio compreso tra la scala provinciale e quella comunale". Nel 2011 il comune ha inoltre approvato il PAES (Piano di Azione Energia Sostenibile) con l'impegno di ridurre del 30% le emissioni di CO2 al 2020, rispetto al 2003. Il PAES individua nella mobilità sostenibile una delle 5 aree di intervento verso una economia a basse emissioni di carbonio, individuando 23 azioni, di cui 11 da attivare nel breve termine.

Tra le principali iniziative recentemente adottate dall'Amministrazione si evidenzia la ZSR (Zona a Sosta Regolamentata) nei quartieri Murat e San Nicola e parte di Madonnella e Libertà, la ZTL (Zona a Traffico Limitato) della città vecchia e l'istituzione del servizio di park&ride. Nella ZSR i non residenti possono parcheggiare solo a pagamento, mentre i residenti possono parcheggiare gratuitamente se muniti di un permesso annuale del costo di 30 Euro. La ZTL è stata istituita con lo scopo principale di garantire la vivibilità e la fruibilità del borgo storico ed è stata accompagnata dall'ampliamento delle aree pedonali. Il park&ride permette, a tariffe agevolate, di parcheggiare la propria automobile ed accedere alle navette di collegamento con il centro urbano (frequenza di 10'). Inoltre il comune ha recentemente attivato un servizio urbano di bike sharing e sono state istituite le prime piste ciclabili cittadine.

2.3 Il quartiere Murat: situazione attuale e alternative d'intervento

Il quartiere Murattiano è posizionato nel cuore della città di Bari e fa parte della IX circoscrizione (Murat- San Nicola "Città vecchia"), che si estende per circa 1,05 kmq, con una popolazione residente di circa 17.000 persone. La circoscrizione IX ha una delle densità abitative più alte della città, con quasi 17.000 abitanti per kmq, rispetto alla media comunale di circa 3.000. A ridosso del quartiere, si trova anche il capolinea degli autobus urbani, nonché la stazione principale dei treni. I dati sulla sosta mostrano una situazione altamente critica: nonostante la tariffazione, la disponibilità è inferiore non solo alla domanda complessiva, ma anche rispetto a quella dei soli residenti, ed anche nelle ore notturne. L'attuale capacità di sosta è pari a 4.900 posti auto a fronte di circa

⁵ Delibera di G.M. n. 846 'Protocollo d'Intesa per la Pianificazione Strategica della Metropoli Terra di Bari', sottoscritto dal Presidente della Provincia di Bari, nonché dai Sindaci dei seguenti 30 comuni; Acquaviva delle Fonti, Adelfia, Bari, Binetto, Bitetto, Bitonto, Bitritto, Capurso, Casamassima, Cassano delle Murge, Cellamare, Conversano, Corato, Gioia del Colle, Giovinazzo, Grumo Appula, Modugno, Mola di Bari, Molfetta, Noicattaro, Palo del Colle, Rutigliano, Ruvo di Puglia, Sammichele di Bari, Sannicandro, Terlizzi, Toritto, Triggiano, Turi, Valenzano. Il Comune di Polignano a Mare aderisce nel settembre 2007.

⁶ L'area metropolitana ha una estensione di circa 2.200 kmq, e ospita circa un milione di persone.

5.100 auto in sosta diurna e 5.400 in sosta notturna, con rilevanti ed estesi fenomeni di saturazione e congestione (Figura 1).

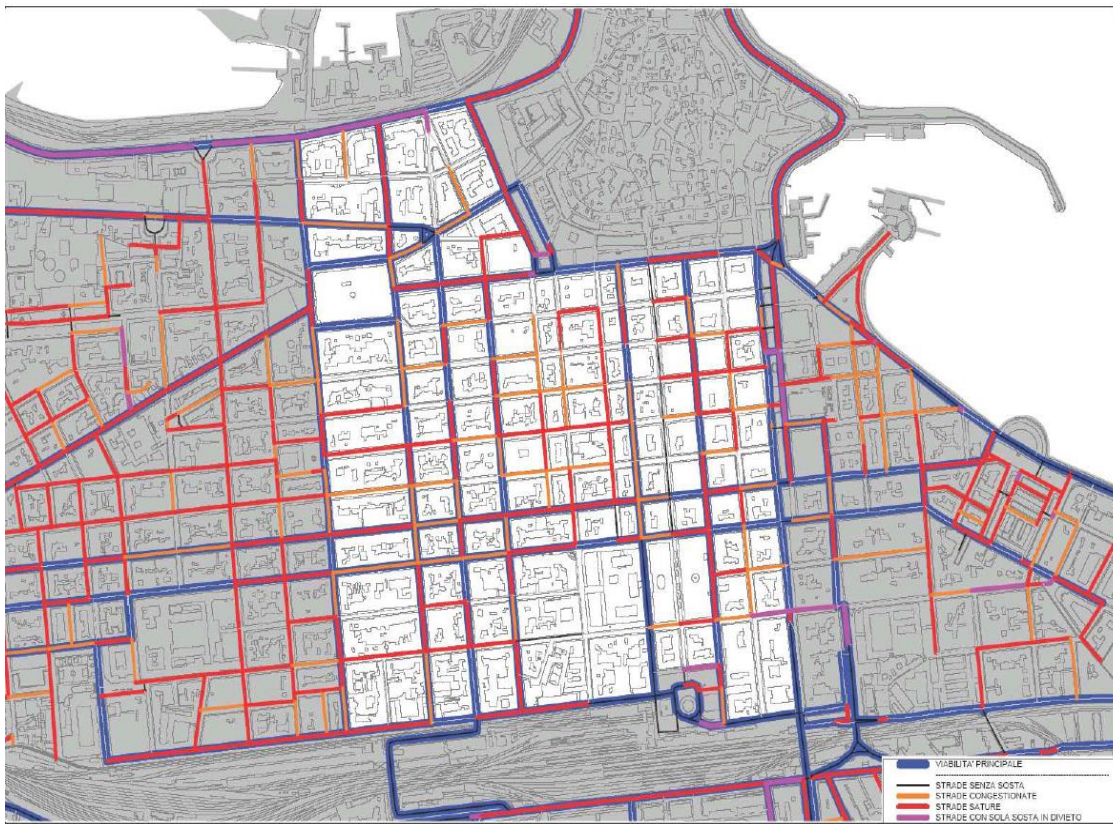


Figura 1: La situazione della sosta (in giallo strade congestionate, in rosso quelle sature).

Fonte: (Comune di Bari, 2009)

Il quartiere murattiano ha ospitato i primi esperimenti di pedonalizzazione, al di fuori della città storica. In particolare via Sparano è stata pedonalizzata nel 2007, diventando una delle principali strade dello shopping urbano. Recentemente, a fine del 2011, anche via Argiro, la parallela di Via Sparano, è stata in parte pedonalizzata con le stesse finalità.

Il quartiere murattiano ospita un mix di funzioni (residenze, commercio, università, altri servizi pubblici e privati) e costituisce un fondamentale nodo di transito e passaggio per tutta la mobilità urbana. Per questi motivi – e su indicazione del Comune di Bari – il quartiere murattiano è stato selezionato per la simulazione di una PPV. Sempre di concerto con il Comune di Bari, sono state individuate quattro ipotesi alternative di intervento nel quartiere Murat finalizzate a regolare la circolazione e la sosta; va sottolineato che queste ipotesi alternative d'intervento non rappresentano delle concrete proposte avanzate dall'Amministrazione, ma solo dei casi esemplificativi costruiti in modo da facilitare la partecipazione degli stakeholder e dei cittadini. Le quattro ipotesi hanno in comune i seguenti interventi (Tavola 1):

- 1) il mantenimento dell'attuale sistema di sosta a pagamento,
- 2) la creazione di strade di attraversamento riservate ai mezzi pubblici,
- 3) la moderazione del traffico in tutte le altre strade (limite di velocità a 30km e precedenza per i pedoni e i ciclisti).

3. Gli strumenti utilizzati nella procedura partecipata di valutazione

La PPV utilizzata per il confronto delle alternative d'intervento nel quartiere Murat di Bari si articola in sei fasi. La tavola 2 sintetizza la struttura della PPV ed evidenzia, fase per fase, quali sono i soggetti che partecipano, qual è lo strumento utilizzato e quali sono i risultati attesi.

Gli strumenti utilizzati nella PPV sono quattro: 1) Un'analisi preliminare del sistema della mobilità barese, che individua le sue criticità; 2) Il "dialogo strutturato" con gli stakeholder, che imposta e realizza un'analisi multicriteria; 3) L'indagine demoscopica, che raccoglie le opinioni dei cittadini baresi; 3) La "giuria dei cittadini", che ratifica i risultati dell'intera procedura, eventualmente integrandoli o correggendoli.

Tavola 1: Le quattro alternative d'intervento nel quartiere Murat.

<i>Alternative d'intervento</i>	<i>Descrizione</i>
A. Pedonalizzazione totale	<ul style="list-style-type: none">⤴ Il quartiere è interamente pedonalizzato e chiuso alla circolazione.⤴ Fanno eccezione solo le strade di attraversamento riservate ai mezzi pubblici.⤴ Ai margini del quartiere sono previste aree di sosta per i veicoli commerciali e per i residenti.
B. Pedonalizzazione parziale con strade interne a traffico limitato e moderato	<ul style="list-style-type: none">⤴ La circolazione nel quartiere è possibile solo in alcune strade a traffico moderato ed è riservata ai mezzi dei residenti e ai veicoli commerciali.⤴ Le strade di attraversamento sono riservate ai mezzi pubblici.⤴ Il resto del quartiere è pedonalizzato.⤴ I mezzi dei residenti ed i veicoli commerciali possono sostare nelle strade a traffico moderato e nelle aree di sosta ai margini del quartiere a loro riservate.
C. Zona a traffico limitato e moderato con aree pedonali	<ul style="list-style-type: none">⤴ Tutte le strade del quartiere sono a traffico moderato e la circolazione è riservata ai mezzi dei residenti ed ai veicoli commerciali.⤴ Fanno eccezione le aree pedonali e le strade di attraversamento riservate ai mezzi pubblici.⤴ I mezzi dei residenti ed i veicoli commerciali possono sostare nelle strade a traffico moderato e nelle aree di sosta ai margini del quartiere a loro riservate.
D. Zona a traffico moderato con aree pedonali	<ul style="list-style-type: none">⤴ Possono circolare tutti mezzi di trasporto.⤴ Fanno eccezione le aree pedonali e le strade di attraversamento riservate ai mezzi pubblici.⤴ I mezzi dei residenti ed i veicoli commerciali possono sostare nelle strade a traffico moderato e nelle aree di sosta ai margini del quartiere a loro riservate.

3.1 L'analisi preliminare

Nell'autunno del 2011 è stata realizzata un'analisi del sistema della mobilità barese e delle relative criticità (i cui risultati sono in parte riportati nel paragrafo precedente); l'analisi si è concentrata sia sulle criticità (congestione, impatti sanitari e ambientali, sicurezza, ecc.), sia sul dibattito locale in materia di politiche e di interventi. Sulla base di tale analisi – e di concerto con l'Amministrazione comunale – è stato individuato il quartiere Murat come ambito d'intervento. Proprio il quartiere Murat è stato oggetto di un ulteriore approfondimento preliminare. Le analisi preliminari sono state realizzate sia analizzando la documentazione disponibile, sia con interviste face-to-face con i

principali testimoni privilegiati del tema. Con questo strumento è stato possibile definire la versione preliminare dello schema concettuale utilizzato nelle fasi successive della procedura (vedi il par. 4) che specifica quattro modalità alternative d'intervento nel quartiere murattiano e individua quattro possibili obiettivi dell'intervento.

Tavola 2: Le fasi della PPV: soggetti coinvolti, strumenti utilizzati e risultati attesi.

<i>Fase</i>	<i>Chi partecipa</i>	<i>Strumento utilizzato</i>	<i>Risultati</i>
1	Esperti Testimoni privilegiati	Analisi “a tavolino” della documentazione e dei dati disponibili Interviste	Versione preliminare dello schema di valutazione (Obiettivi dell'intervento e alternative d'intervento)
2	Esperti Stakeholder	“Dialogo strutturato” (1° Incontro – Discussione guidata)	Versione finale dello schema di valutazione
3	Cittadini	Indagine demoscopica	Valutazione degli obiettivi dell'intervento Graduatoria delle alternative d'intervento
4	Esperti Stakeholder	“Dialogo strutturato” (Questionario via e-mail)	Valutazione degli obiettivi dell'intervento
5	Esperti Stakeholder	“Dialogo strutturato” (2° Incontro – Analisi multicriteria semplificata)	Graduatoria delle alternative d'intervento
6	Esperti Cittadini	“Giuria dei cittadini” (Discussione guidata)	Decisione finale sulla graduatoria delle alternative d'intervento

3.2 Il “dialogo strutturato”

Il “dialogo strutturato” si basa su una tecnica di discussione strutturata e guidata con gli stakeholder e ha lo scopo di realizzare un'analisi multicriteria semplificata delle alternative d'intervento. Nella versione usata in questo caso, il “dialogo” prevede tre diversi passi: un 1° incontro che ha lo scopo di integrare e correggere la versione preliminare dello schema di valutazione e di adottare così la sua versione definitiva; un'indagine per email con cui gli stakeholder assegnano un peso agli obiettivi dell'intervento; un 2° incontro, con cui si sviluppa l'analisi multicriteria vera e propria e si genera così la graduatoria di priorità degli interventi. Tali attività sono state realizzate tra l'inizio di aprile e la prima metà di giugno 2012.

3.3 L'indagine demoscopica

Lo schema di valutazione adottato dagli stakeholder costituisce la base anche per raccogliere le opinioni dei cittadini; essi infatti valutano distintamente la rilevanza dei quattro obiettivi dell'intervento e propongono una graduatoria d'importanza dei quattro interventi. Tali opinioni sono raccolte con un questionario strutturato, somministrato telefonicamente con supporto informatico (CATI). Il campione, stratificato per sesso e

per età, è costituito da 800 baresi; per poter analizzare distintamente le loro opinioni, i residenti nelle aree centrali di Bari sono sovra-rappresentati nel campione (con 250 interviste). L'indagine è stata realizzata nella seconda metà di maggio 2012.

3.4 La "consulta dei cittadini"

Con questo strumento si vuole rafforzare il ruolo dei cittadini; è infatti un gruppo di 15 cittadini a determinare l'esito finale della procedura di valutazione. La "consulta" può ratificare i risultati del lavoro degli stakeholder o può chiederne l'integrazione e correzione; in casi estremi, la "consulta" può anche decidere di rigettare in toto l'esito della procedura. I componenti della "consulta" sono selezionati con una tecnica mista: il Comune sollecita i cittadini a candidarsi; gli esperti ne selezionano 15, con l'obiettivo di rappresentare le diverse fasce della popolazione cittadina (innanzitutto per posizione professionale e per residenza nelle aree centrali o periferiche). La "consulta" si è riunita alla fine di settembre 2012.⁷

3.5 L'interazione tra gli strumenti

Tra gli strumenti utilizzati esiste un'interazione sia sequenziale che iterativa. Se da una parte è evidente che i risultati di ciascuna fase costituiscono la base per il lavoro previsto nella fase successiva; dall'altra, va invece sottolineata l'interdipendenza tra il "dialogo strutturato" e l'indagine demoscopica, infatti (Figura 2): lo schema di valutazione definito nel 1° incontro degli stakeholder è utilizzato per impostare i quesiti nel questionario rivolto ai cittadini; le opinioni dei cittadini sono rese note agli stakeholder prima che questi avvino l'analisi multicriteria prevista, oggetto del loro 2° incontro. Inoltre gli stakeholder analizzano i risultati della multicriteria, ponderando gli obiettivi sia con i propri pesi (come espressi nel questionario per email) sia con quelli dei cittadini (raccolti con l'indagine demoscopica).

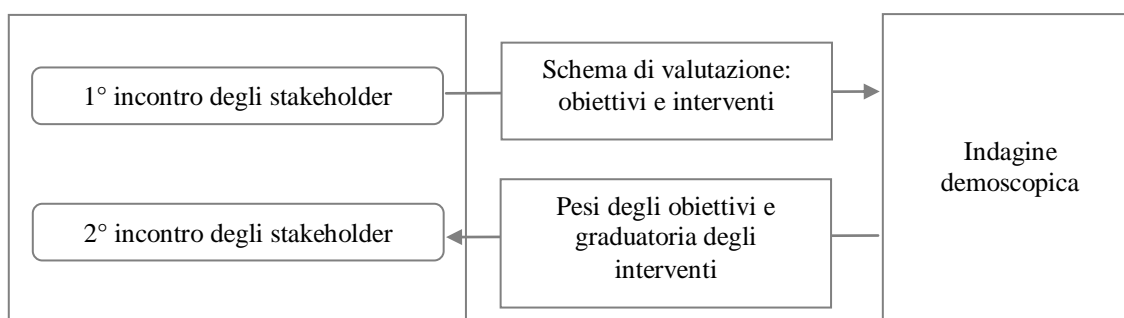


Figura 2: L'interazione tra "dialogo strutturato" e indagine demoscopica.

⁷ In realtà la "consulta" avrebbe dovuto assistere ai lavori del 2° incontro del "dialogo" degli stakeholder e poi, con il solo ausilio degli esperti che hanno guidato il "dialogo", avrebbe dovuto discutere e giudicare i risultati; ciò però non è stato purtroppo possibile per il ritardo con cui il Comune di Bari ha lanciato l'invito ai cittadini a candidarsi per la partecipazione alla "consulta". Anche per questo motivo si è deciso di usare la denominazione "consulta dei cittadini" invece di quella originariamente prevista di "giuria dei cittadini".

4. I risultati della procedura partecipata di valutazione

4.1 Fase 1 – Versione preliminare dello schema di valutazione

La prima fase della PPV ha visto la presentazione di uno schema iniziale di obiettivi e ipotesi di intervento, definito a seguito dell'analisi della documentazione disponibile e di una prima serie di interviste con alcuni interlocutori privilegiati. Le ipotesi iniziali di intervento sono già state presentate nel precedente paragrafo, invece lo schema iniziale proposto è rappresentato nella tavola 3.

Tavola 3: Schema di valutazione: versione preliminare.

<i>Obiettivo</i>	<i>Descrizione</i>
Miglioramento della vivibilità	La riduzione dell'inquinamento atmosferico, acustico e della incidentalità sono fattori di vivibilità strettamente collegati alle condizioni di circolazione e sosta. Inoltre, la regolazione del traffico veicolare permette la creazione di spazi liberi che aumentano le possibilità di socializzazione e fruizione dei luoghi urbani
Miglioramento della accessibilità	Le politiche di gestione della circolazione e della sosta possono migliorare l'accessibilità di una area grazie alla riduzione della congestione, l'incremento della velocità del trasporto pubblico e/o collettivo e la facilitazione degli spostamenti a piedi ed in bicicletta.
Protezione e valorizzazione dei beni culturali	La circolazione e la sosta veicolare genera impatti negativi che riducono la qualità della fruizione e conservazione dei beni culturali. Inoltre, in assenza di una specifica regolazione, l'incremento dei flussi turistici genera una pressione aggiuntiva di traffico e di mobilità sul territorio interessato.
Sviluppo delle attività commerciali e turistiche	Gli impatti sulla accessibilità, vivibilità e fruizione dei beni culturali generano notevoli ripercussioni sullo sviluppo delle attività commerciali e turistiche; per questo le politiche per la mobilità possono rappresentare delle politiche di sviluppo urbano.

4.2 Fase 2 – “Dialogo strutturato”: versione finale dello schema di valutazione

Il primo incontro tra gli stakeholder ha visto la presenza di 17 partecipanti, rappresentanti 15 organizzazioni⁸, e 2 moderatori. I partecipanti sono stati selezionati in modo da rappresentare le istituzioni pubbliche e le associazioni dell'intera città, dando così voce a tutti i gruppi interessati alle diverse ipotesi d'intervento (imprese, ambientalismo, gruppi culturali, ecc.)⁹. I partecipanti hanno concordato che i quattro obiettivi proposti (vivibilità, accessibilità, protezione e valorizzazione beni culturali, sviluppo attività commerciali e turistiche) rappresentano le principali dimensioni da tenere in considerazione nella definizione delle politiche per la mobilità locale. Alcuni dei presenti hanno evidenziato che gli obiettivi relativi ai beni culturali e alle attività commerciali e turistiche dipendono dagli obiettivi sull'accessibilità e sulla vivibilità e

⁸ Comune di Bari; Polizia municipale di Bari; Regione Puglia; ACI Bari; Università di Lecce; AMTAB Spa; Confcommercio Bari; Italia Nostra; Legambiente; Ecodem; Consulta associazioni ambientaliste di Bari; Comitato Civico Metropoli; Club UNESCO Bari; FIAB Ruotalibera Bari; Altri.

⁹ Rispetto agli invitati confermati, sono state assenti le associazioni sindacali.

che, per questo motivo, potrebbero essere eliminati; si è tuttavia concordato sulla utilità di mantenerli come obiettivi autonomi, in modo da poter dare risalto agli specifici effetti che le diverse proposte possono avere sulla categoria dei commercianti, particolarmente sensibile al tema della mobilità nelle aree centrali della città, e sulle finalità culturali del progetto MUSA. Inoltre, i rappresentanti hanno convenuto che gli effetti degli interventi dovrebbero essere calcolati relativamente a tutta la città di Bari, e non soltanto al quartiere murattiano. Relativamente agli interventi proposti, coerentemente con quanto già indicato per gli obiettivi, i partecipanti hanno indicato la esigenza di coordinare gli interventi con le politiche per la mobilità già definite a livello comunale e d'area. In particolare è stato rilevato come tali ipotesi possano essere considerate sostitutive o complementari rispetto ai vigenti progetti e piani per la mobilità locale.

A seguito dei risultati del primo tavolo di lavoro si è provveduto ad indicare un nuovo schema in cui gli obiettivi sono stati mantenuti inalterati nella loro definizione, ma la cui area di impatto è stata ampliata per considerare tutta la città di Bari (ad eccezione degli spazi di socializzazione), con una specifica attenzione per il quartiere murattiano. Relativamente agli interventi, la nuova proposta ha approfondito gli aspetti relativi sia alla gestione della sosta, considerata il più importante problema per residenti e commercianti, sia all'integrazione con gli altri interventi già posti in essere o progettati dalla amministrazione. Questo non ha comportato una modifica, di per sé, degli interventi, ma solo un livello maggiore di approfondimento. Viceversa, si è deciso di ridurre il dettaglio di approfondimento rispetto alla definizione degli specifici anelli ed assi di circolazione e sosta (indicandone solo il numero previsto, senza identificarli), in quanto si è notato che tale discussione ha riguardato aspetti tecnici che non influivano sulla definizione delle differenti logiche sottostanti ad ognuna delle ipotesi di intervento.

Tavola 4: Schema di valutazione: versione finale.

<i>Obiettivo</i>	<i>Descrizione</i>
Miglioramento della vivibilità	L'intervento dovrebbe ridurre l'inquinamento atmosferico, acustico e gli incidenti. Questi effetti dovrebbero essere maggiori all'interno del quartiere murattiano, dove dovrebbero anche aumentare gli spazi a disposizione per la socializzazione.
Miglioramento della accessibilità	L'intervento dovrebbe ridurre la congestione del traffico stradale e facilitare gli spostamenti col trasporto pubblico, in bicicletta e a piedi. Questi effetti dovrebbero essere maggiori per gli spostamenti verso le aree centrali della città e in particolare all'interno del quartiere murattiano.
Protezione e valorizzazione beni culturali	L'intervento dovrebbe ridurre l'impatto negativo del traffico stradale sulla conservazione dei beni culturali e dovrebbe facilitare la loro fruizione. Questi effetti dovrebbero essere maggiori nel quartiere murattiano e nel centro storico.
Sviluppo delle attività commerciali e turistiche	L'intervento dovrebbe aumentare le opportunità di sviluppo per le attività commerciali e turistiche. Questi effetti dovrebbero essere maggiori nel quartiere murattiano e nel centro storico.

4.3 Fase 3 – Indagine demoscopica: valutazione degli obiettivi e delle alternative d'intervento

Nella seconda metà di maggio 2012 è stata condotta l'indagine telefonica sui cittadini baresi che – oltre a raccogliere dati sui loro comportamenti di mobilità – ha consentito di rilevare le valutazioni della popolazione sugli obiettivi e sulle modalità dell'intervento proposto. Le valutazioni sugli obiettivi sono stati trasformati in pesi relativi per confrontarli con le valutazioni espresse dagli stakeholder; le valutazioni sulle alternative d'intervento sono state invece trasformate in punteggi medi, in modo da poter confrontare la graduatoria risultante con quella risultante dal “dialogo strutturato” degli stakeholder (le valutazioni degli stakeholder sono riportate più avanti, tabelle 3 e 4). La tabella 1 evidenzia che per i cittadini baresi i quattro obiettivi proposti hanno rilevanza quasi equivalente, con una lieve preferenza per i temi dell'accessibilità e della vivibilità (i risultati non cambiano se riferiti ai soli residenti nelle aree centrali).

Tabella 1: Le valutazioni dei cittadini sugli obiettivi: pesi relativi.

	Obiettivo			
	<i>Miglioramento della vivibilità</i>	<i>Miglioramento della accessibilità</i>	<i>Protezione e valorizzazione beni culturali</i>	<i>Sviluppo delle attività commerciali e turistiche</i>
Totale Bari	0,26	0,26	0,24	0,24

La tabella 2 invece riporta le valutazioni dei cittadini sulle quattro alternative d'intervento. Con una scala che va da 4 (priorità massima) a 1 (priorità minima) solo all'ipotesi della pedonalizzazione totale viene assegnato un punteggio intorno a 2; le altre ipotesi raccolgono tutte un punteggio intorno a 2,5, con una preferenza per l'ipotesi della zona a traffico limitato (punteggio che arriva a quasi a 3 per i residenti nelle aree centrali). Va segnalato che l'ipotesi della zona a libero accesso (sebbene a traffico moderato) raccoglie le quote più elevate di giudizi sia positivi che negativi: ottiene infatti il punteggio 4 dal 40% dei cittadini e il punteggio 1 dal 36% dei cittadini (percentuali che nelle aree centrali si attestano entrambi al 36%).¹⁰

Va ricordato che questi dati sono stati sottoposti all'attenzione degli stakeholder con l'obiettivo esplicito di condizionare le loro valutazioni sulle quattro alternative d'intervento.

4.1 Fase 4 – “Dialogo strutturato”: valutazione degli obiettivi

Sempre nella seconda metà di maggio 2012 è proseguito il “dialogo strutturato” con gli stakeholder; in particolare, con un questionario via e-mail sono state raccolte le loro valutazioni sugli obiettivi dell'intervento nel quartiere murattiano; tali valutazioni sono state trasformate in pesi relativi. All'indagine hanno partecipato 14 diversi soggetti.¹¹

I risultati (v. la tabella 3) evidenziano una ponderazione dei quattro obiettivi proposti meno omogenea rispetto a quella espressa dai cittadini; in particolare viene assegnata

¹⁰ Per un dettaglio dei risultati dell'indagine si veda l'Appendice.

¹¹ Rispetto alla partecipazione al 1° incontro degli stakeholder (vedi nota 5) si è aggiunta la Filt-Cgil e non hanno partecipato Italia Nostra e la Polizia municipale.

una rilevanza maggiore agli obiettivi della vivibilità e dell'accessibilità e minore agli obiettivi della valorizzazione dei beni culturali e dello sviluppo delle attività commerciali e turistiche.

Tabella 2: Le valutazioni dei cittadini sulle alternative d'intervento: punteggi medi* e posizione in graduatoria (ranking).

	Alternative d'intervento							
	<i>Zona a traffico moderato con aree pedonali (possono circolare tutti i mezzi di trasporto)</i>		<i>Zona a traffico limitato con aree pedonali (possono circolare solo i mezzi dei residenti)</i>		<i>Pedonalizzazione parziale (possono circolare solo i mezzi dei residenti e solo in alcune strade del quartiere)</i>		<i>Pedonalizzazione totale (nessun mezzo di trasporto può circolare)</i>	
	<i>Punteggio medio*</i>	<i>Ranking</i>	<i>Punteggio medio*</i>	<i>Ranking</i>	<i>Punteggio medio*</i>	<i>Ranking</i>	<i>Punteggio medio*</i>	<i>Ranking</i>
Totale Bari	2,56	3°	2,75	1°	2,56	3°	2,75	1°
Murat e centro storico	2,44	3°	2,97	1°	2,44	3°	2,97	1°

* Punteggi: da 4 = priorità massima a 1 = priorità minima.

Tabella 3: Le valutazioni degli stakeholder sugli obiettivi: pesi relativi.

Obiettivo			
<i>Miglioramento della vivibilità</i>	<i>Miglioramento della accessibilità</i>	<i>Protezione e valorizzazione beni culturali</i>	<i>Sviluppo delle attività commerciali e turistiche</i>
0,31	0,29	0,18	0,22

4.2 Fase 5 – “Dialogo strutturato”: graduatoria delle alternative d'intervento

A metà giugno si è tenuto il 2° incontro degli stakeholder con la partecipazione dei rappresentanti di 14 istituzioni e associazioni.¹² Ai partecipanti all'incontro sono stati illustrati nel dettaglio le valutazioni dei cittadini sulle alternative d'intervento, raccolte con l'indagine demoscopica. I partecipanti sono rimasti in riunione plenaria per l'intera durata dell'incontro, ma sono stati divisi in quattro sottogruppi (uno per ciascun obiettivo). La valutazione è stata articolata in tre passaggi: nel primo passaggio è stato chiesto ai componenti di un sottogruppo di valutare individualmente la rilevanza delle alternative d'intervento rispetto all'obiettivo; nel secondo passaggio i giudizi individuali sono stati riportati su una lavagna e – con l'ausilio degli esperti – discussi in modo da arrivare ad una valutazione unanime del sottogruppo; nel terzo passaggio si è aperta la discussione a tutti gli altri partecipanti, ma solo nel caso in cui i componenti del

¹² Anche in questo incontro ha partecipato la Filt-Cgil e si sono registrate alcune assenze giustificate con impedimenti a partecipare. Italia Nostra ha partecipato come auditore, ritenendo che non fossero sufficienti per partecipare gli elementi quantitativi messi a disposizione relativamente ai costi ed ai benefici dei diversi interventi proposti.

sottogruppo non fossero riusciti a trovare un accordo.¹³ Le tre fasi sono state ripetute con la stessa sequenza per ciascuno dei quattro obiettivi, cambiando di volta in volta il sottogruppo coinvolto. Le valutazioni sulle alternative d'intervento relativamente a ciascun obiettivo sono state ponderate utilizzando i pesi che gli stessi stakeholder nella fase precedente avevano attribuito ai quattro obiettivi.¹⁴ I risultati sono riportati nella tabella 4. È importante sottolineare che dalla discussione è anche emersa un'alternativa d'intervento "ibrida" che non era stata considerata nel precedente incontro degli stakeholder: una zona a traffico limitato con alcune direttrici di attraversamento aperte anche ai non residenti.

Tabella 4: Le valutazioni degli stakeholder sulle alternative d'intervento: punteggi* per obiettivo e punteggio totale

<i>Alternative d'intervento</i>	<i>Obiettivi (pesi)</i>				<i>Totale</i>
	<i>Miglioramento della vivibilità (0,31)</i>	<i>Miglioramento della accessibilità (0,29)</i>	<i>Protezione e valorizzazione beni culturali (0,18)</i>	<i>Sviluppo delle attività commerciali e turistiche (0,22)</i>	
Zona a traffico moderato con aree pedonali (possono circolare tutti i mezzi di trasporto)	1	0	0	2	0,74
Zona a traffico limitato con aree pedonali (possono circolare solo i mezzi dei residenti)	2	2	1	2	1,82
Pedonalizzazione parziale (possono circolare solo i mezzi dei residenti e solo in alcune strade del quartiere)	2	4	2	4	3,01
Pedonalizzazione totale (nessun mezzo di trasporto può circolare)	2	2	2	2	2,00

* Punteggi: 4 = assolutamente prioritario; 2 = importante, ma non prioritario; 1 = utile, ma non urgente; 0 = inutile o non rilevante

¹³ Da sottolineare che nessuno dei partecipanti ha dichiarato che i risultati finali emersi dalla procedura fossero inaccettabili.

¹⁴ I risultati non hanno mutamenti rilevanti se si utilizzano i pesi che i cittadini hanno attribuito ai quattro obiettivi.

4.3 Fase 6 – “Consulta dei cittadini”: decisione finale sulla graduatoria delle alternative d'intervento

La “consulta dei cittadini” è stata composta da 15 cittadini tra i 63 che avevano manifestato la loro disponibilità a partecipare a seguito della pubblicazione sul sito internet del Comune di Bari di uno specifico banner informativo. I partecipanti sono stati selezionati in modo da rappresentare la popolazione barese per età, sesso, residenza e occupazione; per completare la fascia dei maggiori di 65 anni si è dovuto ricorrere ad ulteriori canali di reperimento di partecipanti.

Ai cittadini sono state presentate le graduatorie degli interventi, così come emerse dall'indagine demoscopica sui cittadini e dal “dialogo” tra gli stakeholder; in particolare è stato evidenziato che le ipotesi d'intervento che prevedono la creazione di una zona a traffico limitato sono quelle che raccolgono maggiore consenso. Sono stati inoltre messi in evidenza altri due elementi: 1) la forte polarizzazione dei giudizi dei cittadini sull'ipotesi di zona a libero accesso (si veda prima, par. 4.3); 2) l'ipotesi “ibrida” di una zona a traffico limitato con direttrici di attraversamento aperte anche ai non residenti (si veda prima, par. 4.4).

La successiva discussione è stata purtroppo negativamente condizionata dalla mancata partecipazione dei cittadini alle fasi precedenti della procedura di valutazione (e, in particolare, ai due incontri degli stakeholder¹⁵) e dalla loro conseguente sensazione di trovarsi a valutare dei risultati “a scatola chiusa”. Tale sensazione è stata ulteriormente rafforzata da un generico sentimento “anti-politico” di alcuni dei cittadini partecipanti alla “consulta”. Nonostante questi condizionamenti, i lavori della “consulta” hanno avuto esito positivo: con una sola posizione rimasta contraria alla fine della discussione, i cittadini hanno ratificato il giudizio favorevole alle ipotesi di zona a traffico limitato espresso sia dai cittadini che dagli stakeholder, anche nella forma “ibrida” appena ricordata.

5. Discussione dell'efficacia della procedura partecipata di valutazione

Arrivati alla conclusione della PPV è opportuno chiedersi se essa abbia raggiunto gli scopi prefissati, in particolare: 1. I risultati della PPV sarebbero stati utili al Comune di Bari per decidere quale intervento realizzare nel quartiere Murat? 2. La PPV ha innescato dei processi di condivisione che hanno generato apprendimento e nuova conoscenza? Più in generale è importante trarre indicazioni generali dalla risposta ad un ulteriore quesito: 3. Quali limiti sono emersi dalla simulazione della PPV e come potrebbero essere superati?

Rispondendo al primo quesito, bisogna innanzitutto prendere atto che la PPV è arrivata a conclusione, cosa che non era per nulla scontata. Fenomeni di mancata partecipazione o successiva defezione si sarebbero potuti infatti manifestare da parte sia degli stakeholder che dei cittadini. Gli stakeholder invece hanno partecipato in modo e misura più che soddisfacenti, rappresentando praticamente tutti i settori rilevanti delle istituzioni e della società civile (con la parziale eccezione dei sindacati dei lavoratori e delle imprese) e affrontando con spirito costruttivo i diversi momenti di confronto; anche l'unico episodio di dissenso rispetto all'impostazione generale della PPV (manifestato dal rappresentante di Italia Nostra) è stato vissuto con spirito collaborativo.

¹⁵ Su questo punto si veda nuovamente la nota 5.

Anche i cittadini hanno aderito senza remore, sia consentendo di portare a termine con successo l'indagine demoscopica (che per l'area centrale della città prevedeva un livello di campionamento molto elevato e, proprio per questo, esposto al rischio di fallimento), sia aderendo in misura soddisfacente (anche se non ottimale) alla “chiamata” del Comune a partecipare alla “consulta”. Proprio i lavori della “consulta” hanno confermato – nonostante l'esplicita diffidenza di alcuni dei partecipanti – la buona disposizione al confronto da parte dei cittadini, col risultato finale in qualche misura sorprendente di un “verdetto” quasi unanime.

In secondo luogo si può sottolineare che il risultato finale della PPV sull'alternativa d'intervento da preferire è sufficientemente coerente e chiaro. Sebbene, come già evidenziato prima, gli stakeholder ed i cittadini abbiano espresso giudizi divergenti sulle alternative d'intervento meno preferibili (rispettivamente l'opzione a traffico libero e quella della pedonalizzazione totale), l'ipotesi della creazione di una zona a traffico limitato è emersa come opzione migliore per entrambi, in particolare nel caso che prevede un incremento delle aree pedonali. L'ulteriore indicazione di un'opzione “ibrida” emersa nelle fasi finali della PPV (ztl + incremento delle aree pedonali + corridoi liberi di attraversamento) ha consentito inoltre di integrare in modo non distruttivo le indicazioni – emerse sia nell'indagine demoscopica sia nella discussione tra gli stakeholder – a favore del libero accesso del traffico automobilistico nel quartiere Murat.

Venendo al secondo quesito va registrato positivamente che sia gli stakeholder che i cittadini hanno partecipato ai diversi incontri previsti dalla PPV, con un atteggiamento che non è mai stato di contrapposizione pregiudiziale, ma che al contrario è stato guidato da un generale spirito collaborativo. Ciò ha generato un clima favorevole al reciproco ascolto e alla ricerca di soluzioni che non fossero banalmente la mediazione delle diverse posizioni in campo, ma riuscissero a integrare punti di vista generali e specifiche indicazioni operative, tutte meritevoli della dovuta considerazione. Il potenziale in termini di generazione di conoscenza e decisione di tale clima è stato solo parzialmente sfruttato; in particolare, la preferenza verso soluzioni ibride – emersa solo gradualmente nel corso degli incontri – non è stata completamente integrata nel processo complessivo della PPV. E invece proprio la preferenza per un approccio che consenta di tenere conto in modo efficace di diversi aspetti di un sistema complesso – com'è quello della mobilità urbana – è uno dei risultati più rilevanti dell'intera PPV. Questo risultato dovrebbe guidare le eventuali azioni future dell'Amministrazione comunale, spingendola verso interventi più complessi, forse difficilmente sintetizzabili in semplici slogan, ma sicuramente più condivisi e più efficaci.

Infine, con riferimento al terzo quesito, è risultato evidente che l'applicazione della PPV al caso barese ha sofferto di un limite principale: la scarsa attenzione dedicata alla generazione delle alternative d'intervento. Queste infatti sono state proposte dagli esperti all'inizio della PPV e sottoposte alla sola validazione degli stakeholder (mentre i cittadini, sia nell'indagine demoscopica che nella “consulta”, le hanno trovate già completamente definite). Ciò ha prodotto due effetti negativi solo in parte superati grazie al buon esito complessivo della PPV: la successiva emersione di ulteriori alternative non integrabili nella PPV stessa (in particolare l'opzione “ibrida” più volte citata); la sensazione dei cittadini partecipanti alla “Consulta” di trovarsi a decidere su uno schema “chiuso”.

Per fortuna questo limite è agevolmente superabile e non mina quindi l'efficacia potenziale della PPV: sarebbe infatti sufficiente anteporre alla PPV una fase di vera e

propria “progettazione partecipata” che consenta sia ai cittadini che agli stakeholder di contribuire attivamente alla generazione delle alternative d'intervento. Conferenze, laboratori aperti, concorsi d'idee: sono alcuni degli strumenti già oggi utilizzati in molte esperienze di pianificazione urbanistica e territoriale partecipata e che potrebbero essere facilmente importati nel settore delle politiche e dei progetti per la mobilità sostenibile.¹⁶ Inoltre, l'attivazione già in questa fase progettuale sia degli stakeholder del “dialogo strutturato” che dei cittadini della “consulta” ridurrebbe in modo significativo la possibile critica di uno schema di valutazione “calato dall'alto”; in questo modo si rafforzerebbe ulteriormente la possibilità che l'intera PPV produca condivisione dell'approccio, scambio proficuo di punti di vista e generazione di nuova conoscenza: tutti elementi utili per la decisione finale.

Un altro limite importante della PPV è stato il sostegno solo parziale dell'Amministrazione comunale; questa infatti pur avendo dato supporto logistico alle diverse fasi della PPV, l'ha presentata ai diversi soggetti coinvolti come una “simulazione” non finalizzata a supportare reali decisioni e azioni pubbliche. Ciò ha generato due tipi problemi: un problema più generale di credibilità e comprensibilità dell'operazione, denunciato da più di un cittadino e di uno stakeholder; un problema più specifico di ritardata organizzazione della “consulta dei cittadini” che ne ha limitato di molto il potenziale impatto su tutta la PPV. Non è di secondaria importanza evidenziare a questo proposito che la partecipazione diretta e convinta del Comune sarebbe ancora più importante se si attivasse una fase preliminare di “progettazione partecipata”: in questo caso il sostegno istituzionale è infatti requisito ancora più essenziale per la credibilità complessiva dell'operazione e l'efficacia degli strumenti partecipativi utilizzati.

6. Conclusioni

La simulazione a Bari di una PPV per la selezione di un intervento di regolazione e della sosta nel centrale quartiere Murat ha avuto esito sostanzialmente positivo. La PPV ha infatti generato risultati che potranno essere utilizzati dal Comune di Bari nell'eventuale attuazione dell'intervento. In particolare, tali risultati: 1. Evidenziano con chiarezza la preferenza per la creazione di una zona a traffico limitato e moderato, integrata da un aumento delle vie pedonali rispetto alla situazione attuale e “ibridata” dal mantenimento di corridoi di attraversamento a libero accesso; 2. Sono il frutto di un processo di valutazione lungo e articolato, grazie al quale cittadini e stakeholder hanno potuto non solo esprimere le proprie opinioni, ma partecipare alla generazione di nuova e condivisa conoscenza.

L'applicazione di una PPV al caso bare ha inoltre consentito di individuare alcuni correttivi che potrebbero migliorarne ulteriormente l'efficacia. Innanzitutto è emersa con chiarezza la necessità di integrare nella PPV una fase iniziale di “progettazione partecipata” che consenta di generare in modo condiviso anche le alternative d'intervento da sottoporre a confronto. Inoltre è stato evidente in diverse fasi della PPV che un'applicazione reale della PPV – finalizzata cioè a sostenere reali decisioni e azioni pubbliche – avrebbe reso più credibile l'intero processo e stimolato ancora di più la partecipazione di cittadini e stakeholder.

¹⁶ Per la rassegna critica di alcune esperienze italiane di questo tipo si veda ad esempio Sclavi (2002).

Il successo di questa PPV è sicuramente il frutto anche della consuetudine con gli strumenti partecipativi della cittadinanza e degli stakeholder; il trasferimento di questa esperienza in realtà meno avvezze a forme di democrazia deliberativa potrebbe non essere immediato. In questi casi – oltre ai correttivi generali appena evidenziati – è consigliabile: a) dedicare una particolare attenzione agli strumenti di comunicazione ed informazione che accompagnano la PPV, per garantire un'adeguata partecipazione dei cittadini e degli stakeholder; b) prevedere eventualmente un percorso di formazione propedeutica alla piena comprensione degli strumenti partecipativi che verranno successivamente utilizzati; c) sviluppare l'intera PPV in un arco di tempo abbastanza lungo da assicurare la graduale assimilazione dei risultati via via generati.

In assenza di questi correttivi, la PPV rischia di riprodurre esattamente i limiti che vuole superare: la statica rappresentazione degli interessi in campo e la sterile riproposizione delle conoscenze esistenti. Con i correttivi e le cautele appena evidenziate, la PPV può invece rappresentare un'azione collettiva di apprendimento e condivisione a supporto della decisione pubblica; l'esperienza maturata a Bari conferma che la PPV può diventare uno strumento di pianificazione della mobilità urbana generalizzabile alla platea delle principali città italiane.

Riferimenti bibliografici

- AA. VV. (2005) "Politiche pubbliche e pratiche partecipative", *Stato e mercato*, n. 73, aprile 2005.
- AMTAB (2011) *Carta della mobilità 2011*, http://www.amtab.it/images/stories/PDF_sito/carta_mobilita_2011.pdf (Accesso: maggio 2012)
- Banister, D. (2008) "The Sustainable Mobility Paradigm", *Transport Policy*, 15: pp. 73-80.
- Cittalia (2009) *Immobilità urbana. Anticipazioni rapporto Cittalia 2009*, www.anci.it/Contenuti/Allegati/comunicato1.doc (Accesso: aprile 2012)
- Cittalia (2010) *Cittadini Sostenibili. Rapporto Cittalia 2010*, <http://www.anci.it/Contenuti/Allegati/Rapporto%20Cittalia%202010.%20Cittadini%20sostenibili.pdf> (Accesso: aprile 2012)
- Clark, J., Burgess, J., Dando, N., Bhattachar, D., Heppel, K., Jones, P., Murlis, J., Wood, P. (1998) *Prioritising the Issues in Local Environment Agency Plans Through Consensus Building with Stakeholder Groups*, Technical Report w114, Environment Agency, Bristol.
- Comune di Bari. (2009). Piano Generale del Traffico Urbano - Allegato E, Bari
- Cooke, M. (2000) "Five Arguments for Deliberative Democracy", *Political Studies*, 48: pp. 947-969.
- Curini, L. (2003) "Sulla democrazia deliberativa: giochi, preferenze e consenso", *Working Papers del Dipartimento di Studi Sociali e Politici 7/2003*, Università degli Studi di Milano.
- Fishkin, J.S., Luskin, R.C. (2005) "Experimenting with a Democratic Ideal: Deliberative Polling and Public Opinion", *Acta Politica*, 40: pp. 284-298
- Fonderico, F. (1999) "Esame delle esperienze estere", In: Spinedi M. (a cura di) *La gestione dei conflitti locali nelle opere infrastrutturali*, Inchiostri Associati editori, Bologna.

- Gowdy, J. (2004) "The revolution in welfare economics and its implications for environmental valuation and policy", *Land Economics*, 80: pp. 239-257.
- Kenyon, W., Hanley, N., Ceara, N. (2003) "Citizens' juries: an aid to environmental valuation?", *Environment and Planning C: Government and Policy*, 19: pp. 557-566
- Mameli, F., Marletto, G. (2012) "A participative procedure to select indicators of policies for sustainable urban mobility. Outcomes of a national test", *European Transport Research Review*, 4: pp. 79-89.
- Marletto, G. (2011) "I nuovi tunnel ferroviari del Frejus e del Gottardo: un confronto politico-istituzionale", *TeMA, Journal of Land Use, Mobility and Environment*, 4: pp. 69-78.
- Martinez-Alier, J., Munda, G., O'Neill, J. (1998) "Weak comparability of values as a foundation for ecological economics", *Ecological Economics*, 26: pp. 277-86.
- May, A.D. (2009) "Improving Decision-making for Sustainable Urban Transport: An Introduction to the DISTILLATE Research Programme", *European Journal of Transport and Infrastructure Research*, 9: pp. 184-201.
- O'Neil, J. (2001) "Representing the people, representing nature, representing the world", *Environment and Planning C: Government and Policy*, 19: pp. 483-500.
- Pellizzoni, L. (a cura di) (2005) *La deliberazione pubblica*, Meltemi, Roma
- Sclavi, M. et al. (2002) *Avventure urbane. Progettare la città con gli abitanti*, Eleuthera, Milano.
- Stagl, S. (2007) *Emerging Methods for Sustainability Valuation and Appraisal*, Final Report. SDRN - Sustainable Development Research Network, London.
- Vatn, A. (2009) "An institutional analysis of methods for environmental appraisal", *Ecological Economics*, 68: pp. 2207-2215.

Appendice - Dettaglio dei risultati dell'indagine sui cittadini

Tabella A1: Valutazione degli obiettivi dell'intervento: distribuzione % delle risposte.

		<i>Totale Bari</i>	<i>Murat e centro storico</i>
		<i>%</i>	<i>%</i>
Miglioramento della vivibilità	Assolutamente prioritario	68,1	61,3
	Importante, ma non prioritario	19,4	24,1
	Utile, ma non urgenti	12,5	14,6
	Totale	100,0	100,0
Miglioramento dell'accessibilità	Assolutamente prioritario	66,7	68,8
	Importante, ma non prioritario	19,8	18,9
	Utile, ma non urgenti	13,5	12,4
	Totale	100,0	100,0
Protezione e valorizzazione beni culturali	Assolutamente prioritario	56,3	50,2
	Importante, ma non prioritario	27,7	35,1
	Utile, ma non urgenti	16,0	14,7
	Totale	100,0	100,0
Sviluppo delle attività commerciali e turistiche	Assolutamente prioritario	58,6	53,3
	Importante, ma non prioritario	23,7	25,9
	Utile, ma non urgenti	17,7	20,8
	Totale	100,0	100,0

Tabella A2: Valutazione delle alternative d'intervento: distribuzione % delle risposte

		<i>Totale Bari</i>	<i>Murat e centro storico</i>
		<i>%</i>	<i>%</i>
Zona a traffico moderato con aree pedonali (possono circolare tutti i mezzi di trasporto)	Priorità 1	39,6	35,7
	Priorità 2	12,5	8,7
	Priorità 3	12,1	19,7
	Priorità 4	35,8	35,9
	Totale	100,0	100,0
Zona a traffico limitato con aree pedonali (possono circolare solo i mezzi dei residenti)	Priorità 1	21,9	28,6
	Priorità 2	40,6	44,3
	Priorità 3	28,7	22,7
	Priorità 4	8,8	4,4
	Totale	100,0	100,0
Pedonalizzazione parziale (possono circolare solo i mezzi dei residenti e solo in alcune strade del quartiere)	Priorità 1	14,3	19,6
	Priorità 2	39,1	36,1
	Priorità 3	42,4	36,6
	Priorità 4	4,2	7,7
	Totale	100,0	100,0
Pedonalizzazione totale (nessun mezzo di trasporto può circolare)	Priorità 1	24,2	16,1
	Priorità 2	7,9	10,9
	Priorità 3	16,7	21,0
	Priorità 4	51,2	52,0
	Totale	100,0	100,0