



**XXVI Congresso nazionale INU**  
**"Il nuovo piano"**  
**Ancona, 17-19 aprile 2008**

**Area Vasta**

**Un programma di area vasta per i piani locali**

*di Gabriella Di Vito\*, Federica Follesa\*\* e Lorenzo A. M. Murmura\*\*\**

**Vivere territorialmente (di Gabriella Di Vito)**

Alla periferia tradizionalmente intesa come esito delle espansioni urbane, per lo più residenziali, che hanno caratterizzato le città del secolo scorso per i fenomeni di crescita e/o di inurbamento della popolazione, si va sostituendo la periferia contemporanea - con una predominanza di diffusione non solo di abitazioni e di aree della produzione, ma anche di alcune strutture dei servizi, della distribuzione, della logistica, dell'intrattenimento - che presuppone un modo di vivere "territorialmente". Al bisogno di città si è sostituita la fuga, non solo di persone ma anche di funzioni, che dal centro si sono spostate ai margini, anche per accogliere i flussi di relazione tra gli ambiti esterni urbanizzati, mentre molte aree agricole sono state edificate al di fuori di ogni ragionevole regola di pianificazione, in decenni di sostanziale abusivismo determinato talvolta da "necessità", per lo più da carenza o da incongruenza delle disposizioni di strumenti urbanistici vetusti o mal dimensionati. Una necessità attualizzata dall'elevato costo delle abitazioni nei maggiori centri urbani, che attraggono ancora popolazione, parte della quale è costretta ad insediarsi in aree marginali, sopportando pendolarismi, pensando forse a compensazioni: una voglia di casa individuale, al più aggregata ad altre che soddisfi un bisogno di natura ma anche di sicurezza. Una casa che elimini il regolamento condominiale, fonte di innumerevoli litigiosità, che se non arrivano all'ormai cronicizzato intasamento dei tribunali sono comunque una delle cause della diffusione insediativa. Dal punto di vista urbanistico e ambientale tale diffusione comporta danni in termini di consumi energetici, di suolo e di costi per le urbanizzazioni primarie e secondarie e si avvale dell'armatura urbana propria del nostro Paese, stratificatasi nei tempi e arricchita per qualità e per numero di localizzazioni. La possibilità di frequentare agevolmente più "individualità" insediative induce modalità di vivere non un solo luogo ma più luoghi, purché accessibili; dunque vivere ambiti territoriali, che altrimenti sarebbero soggetti all'abbandono.

**Il policentrismo come riorganizzazione degli insediamenti diffusi (di Gabriella Di Vito)**

La necessità di proporre forme organizzative che diano senso a processi che attualmente attraversano fasi di evoluzione disordinata costituisce una delle priorità per il governo del territorio, al fine di rendere le aree ad urbanizzazione diffusa e ad altissimo consumo di territorio maggiormente qualificate e quindi appetibili, sia mediante la localizzazione di funzioni "forti" (luoghi attrattori di strutture pubbliche e private, potenziando infrastrutture e servizi), sia attraverso sistemi integrati di gestione del territorio. A tal fine, occorre differenziare le procedure urbanistiche per il governo sia delle aree metropolitane, articolandole in parti equivalenti, sia dei piccoli comuni attraverso la loro aggregazione, sviluppando il policentrismo come ipotesi di evoluzione urbana, non solo per la città compatta, ma centrale per le tendenze recenti del vivere nella "città" diffusa. Le proposte di "introdurre ordine" nella dispersione insediativa sono prioritariamente legate alla riorganizzazione dei servizi, ovvero all'individuazione di un nuovo "passo" delle centralità, anche come nuova "misura" dell'accessibilità; si delineano così due "telai" strutturanti, tra loro strettamente correlati ed interagenti, ma attualmente per lo più proposti/realizzati con criteri settoriali: il "telaio" del sistema dei servizi e quello del sistema della mobilità, che garantiscano l'accessibilità e la fruibilità, secondo una nuova "misura" legata alle esigenze espresse dalla società nel suo complesso. Tale "passo" deve tenere conto del sistema ambientale che rappresenta comunque la trama strutturante del territorio; intendiamo introdurre quindi una definizione di "telaio del policentrismo", da affiancare ai concetti di "reti", "maglie", ecc., per la riorganizzazione

delle modalità insediative a carattere diffuso, per far evolvere forme elementari verso una complessità propria dell'urbano, con la riqualificazione complessiva dei luoghi, in termini di qualità ambientale del territorio e della città.

Tale definizione non è rapportabile solo a questioni di tipo funzionale, dimensionale e localizzativo, ma pone in primo piano l'esigenza di individuare criteri per l'elaborazione di caratteri propri, in termini di identità e di valenza integrativa, dei vari sistemi.

### **Policentrismo e mobilità: il telaio delle infrastrutture e la gestione del trasporto collettivo (di Federica Follesa)**

La riqualificazione della città contemporanea è strettamente legata alle tematiche della mobilità che, fuori dalla logica dell'emergenza, devono costituire una tessera imprescindibile del mosaico complessivo delle riflessioni interdisciplinari: la mobilità infatti costituisce questione fondamentale per il miglioramento della qualità complessiva degli ambiti territoriali.

L'indagine del Ministero dei Trasporti con il Censis del 2007, fornendo anche elementi di lettura socio-economica del fenomeno del pendolarismo, ha evidenziato come oggi sono più di tredici milioni i pendolari italiani (il 22,2% della popolazione), cresciuti del 35,8% tra il 2001 ed il 2007: sono aumentati gli impiegati, sono incrementati gli studenti delle scuole superiori, ma soprattutto ha inciso il dilagante fenomeno della diffusione abitativa, con una crescita tra il 1991 e il 2007 nelle seconde corone urbane (+13,8%) e nelle prime corone urbane (+9,3%), cui fa riscontro una contrazione dei residenti nelle aree centrali (- 4,8%). Gli spostamenti, legati al vivere territorialmente della città diffusa, sono per lo più demandati all'auto privata, attraverso la quale al 2007 se ne sono effettuati il 67,8%: si possono peraltro ravvisare problemi di pari opportunità tra i cittadini, poiché coloro che hanno difficoltà ad accedere all'uso dell'automobile privata risultano fortemente discriminati da tale condizione abitativa, anche per l'accesso a servizi primari.

Per contro il trasporto pubblico locale, sia per la bassa densità abitativa che per la estesa distribuzione territoriale, non può essere competitivo con le caratteristiche di flessibilità intrinseche nell'automobile e quindi ha dovuto contrarre e concentrare la sua offerta in particolari momenti della giornata, nel tentativo di soddisfare le esigenze dei "forzati" del trasporto pubblico.

Alla domanda di mobilità si lega spesso erroneamente la necessità di nuove infrastrutture: si tralasciano gli aspetti di programmazione e gestione del servizio che queste, una volta realizzate, potranno offrire. Solo raramente si verificano le possibilità di migliore utilizzo delle infrastrutture esistenti; ancor meno si approfondiscono politiche di integrazione e di coordinamento, che possano, in maniera sinergica, contribuire al miglioramento generale del sistema della mobilità. Anche il legislatore si è espresso più volte (ad es. il Piano Urbano del Traffico, il Mobility Management, il Piano Urbano della Mobilità), ma sempre in una logica settoriale.

Occorre a livello di piano sovracomunale ripensare il telaio dell'infrastruttura, sistema di "reti" su cui riorganizzare la città diffusa, potenziando i nodi "centroidi" che ne arginano l'ulteriore estensione: un telaio delle varie accessibilità che sostanzia un vivere che si svolge territorialmente.

Un telaio ove il "passo" primario dell'accessibilità è costituito dalla ferrovia e su cui l'offerta di trasporto pubblico locale ne realizza le potenzialità di mobilità/accessibilità; la riorganizzazione dell'uso e quindi del servizio acquista valore di valutazione economica anche per la pianificazione di nuove infrastrutture. Ad una logica di programmazione tuttora "a cascata" va affiancata la verifica dell'utilizzazione dell'infrastruttura, verifica che la riforma del trasporto pubblico (L. 59/1997) impone con l'analisi dei costi di gestione che l'amministrazione pubblica si troverà a sostenere.

### **Policentrismo e pianificazione strategica: il Programma di Sviluppo Integrato delle Colline romane (di Lorenzo A. M. Murmura)**

Il Programma di Sviluppo Integrato delle Colline Romane - coordinato da Marcello Vittorini in occasione dell'avvio dell'omonimo Patto Territoriale (2001-2002) - comprende 36 comuni dell'area sudorientale della provincia di Roma: tale ambito territoriale presenta una notevole omogeneità morfologica, ambientale e storica, ma possiede anche forti caratteri di dispersione insediativa, con

importanti centri storici spesso difficilmente accessibili contrapposti ad insediamenti diffusi a bassa densità in rapida crescita.

Il Programma - riferito allo Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo ed agli "strumenti di finanza alternativa" basati sulla partecipazione dei cittadini alle scelte di piano - articola il territorio in un "sistema urbano policentrico", individuando 5 "Sistemi Urbani Sovracomunali" (SUS), che fanno riferimento a "centri ordinatori", nei quali promuovere la localizzazione di attività, servizi ed attrezzature che attualmente sono presenti solo nei capoluoghi di provincia, nell'intento di promuovere lo sviluppo autonomo di ogni SUS, così da ridurre la dipendenza dell'area da Roma.

Il Programma di Sviluppo Integrato definisce gli strumenti "operativi" per l'attuazione del progetto e per "istituzionalizzare" la partecipazione e la concertazione:

- Progetti di opere urgenti, riguardanti mobilità, recupero del patrimonio, eventi e servizi, ecc.;
- Quadri di Sviluppo Locale (QSL) per ogni SUS, da aggiornare annualmente, con definizione delle indicazioni programmatiche e degli interventi;
- Progetti strategici, rivolti a settori specifici, che richiedono tempi lunghi ed un'ampia visione programmatica (Mobilità, Turismo, Beni Culturali, Qualità Urbana, Ambiente, ecc.).

Gli strumenti per la concertazione sono costituiti dai "Tavoli d'ambito", riferiti ai SUS ed utili per approfondire in dettaglio (a livello sovracomunale) gli elementi di conoscenza e di proposta, dal "Tavolo Tecnico", con compiti operativi e composto dai rappresentanti delle associazioni di categoria e sindacali e dal "Tavolo di concertazione", come massima espressione di tutti gli attori pubblici e privati del territorio.

### **I Quadri di Sviluppo Locale come strumento di governance (di Lorenzo A. M. Murmura)**

I Quadri di Sviluppo Locale fanno riferimento ai Sistemi Urbani Sovracomunali e rappresentano uno strumento organico di lettura e programmazione degli interventi, materiali ed immateriali, risultante dall'attenta ricognizione delle potenzialità del territorio e dall'individuazione delle aree vocate. Sono particolarmente utili per comprendere immediatamente le trasformazioni in atto e la domanda di sviluppo edilizio e socio-economico del territorio, fornendo alla Provincia, alle Amministrazioni interessate ed agli operatori privati, una base conoscitiva completa dei caratteri fisici, dei punti di forza e di debolezza dell'area interessata, della disciplina urbanistica vigente, delle risorse che potranno essere disponibili, delle proposte avanzate, delle priorità e dell'integrazione degli interventi in atto ed in programma.

I QSL si configurano pertanto come strumento di riferimento conoscitivo, normativo e programmatico e rappresentano il principale momento di confronto e di partecipazione dei soggetti pubblici e privati presenti sul territorio, favorendo il dialogo sovracomunale ed istituzionale, così come l'emersione di problematiche "locali".

Di conseguenza, i QSL si collocano tra la pianificazione sovraordinata (principalmente il PTPG in fase di redazione) e lo strumento principe di pianificazione urbanistica di ciascun comune, che resta il PRG. Nel rispetto e nei limiti delle rispettive funzioni, il PTPG ed il QSL hanno trovato un'identità di indicazioni programmatiche e di governo del territorio, configurandosi il QSL come un disegno sovracomunale (o subprovinciale) che necessariamente recepisce quanto detto dal PTPG ovvero fornire, alla programmazione provinciale stessa, elementi di riflessione ed analisi.

I QSL sono quindi concepiti come il "foro" dove far confluire una serie di riflessioni da trasferire negli opportuni terminali decisionali delle politiche settoriali stesse: il PTGP; i PUCG e la miriade di strumenti settoriali presenti (Leader, DocUP, PSR, PRUSST, PRUT, programmi integrati, progetti legati al Fondo Sociale Europeo, alla Legge 488/96 ed agli altri strumenti di incentivazione alle imprese, ecc.) diventando così il principale tavolo di concertazione locale tra il livello provinciale e regionale da un lato ed il livello comunale dall'altro.

#### **Note**

\* Facoltà di Architettura Ludovico Quaroni, Università di Roma La Sapienza, gabridivito@alice.it

\*\* Facoltà di Architettura Ludovico Quaroni, Università di Roma La Sapienza, federica.follesa@virgilio.it

\*\*\* Facoltà di Architettura Ludovico Quaroni, Università di Roma La Sapienza, l.murmura@tiscali.it