

IL COORDINAMENTO USI DEL SUOLO - TRASPORTI NEI PIANI TERRITORIALI DI
COORDINAMENTO DELLE PROVINCE METROPOLITANE

Luca STARICCO¹

SOMMARIO

Il presente lavoro prende in esame i Piani territoriali di coordinamento di otto province metropolitane ed analizza in che misura essi promuovano per il capoluogo ed i comuni della sua cintura un modello insediativo policentrico, quanto esso sia coordinato rispetto alle principali reti di trasporto, quanto sia strutturato su sistemi ferroviari metropolitani o sui nodi di altre reti di trasporto (come gli svincoli autostradali), quali meccanismi decisionali siano previsti per rendere operativo – al livello delle norme vincolanti dei singoli PRGC – il modello del *Transit Oriented Development* nelle aree delle singole stazioni del SFM.

Gli esiti di tale analisi mostrano come molti Ptcp assumano il modello policentrico come il modello ideale da promuovere per contenere il consumo di suolo, ma solo in pochi casi tale modello viene strutturato prevalentemente sulla rete del trasporto collettivo, anziché su quella del trasporto motorizzato privato. Anche in questi casi, inoltre, la densificazione attorno alle stazioni è pensata soprattutto di tipo residenziale, mentre raramente la localizzazione delle funzioni terziarie di rango metropolitano è vincolata all'accessibilità alle stazioni del SFM, che assumono dunque un ruolo di generatori di flussi molto più che di attrattori.

¹ Dipartimento Interateneo Territorio, Politecnico di Torino, viale Mattioli 39 10125 Torino, e-mail: luca.staricco@polito.it.

1 INTRODUZIONE

L'insostenibilità delle forme insediative generate dai processi di diffusione urbana è ampiamente riconosciuta, alla luce dei costi economici, sociali ed ambientali che ne derivano: in primo luogo, il consumo di suolo e la forte dipendenza dall'uso dell'auto (per le difficoltà nel garantire un servizio di trasporto collettivo efficace ed efficiente in aree a bassa densità) (European Environment Agency, 2006).

Il modello insediativo idealtipico che viene spesso contrapposto allo sprawl urbano non è ormai rappresentato tanto dalla città compatta (alla luce dei costi che a sua volta presenta), quanto piuttosto dal cosiddetto “decentramento per centri” o “diffusione concentrata”: la creazione di una rete di centralità, in corrispondenza delle quali si addensa una pluralità di funzioni e si “densifica” il tessuto edificato. Questo modello, da un lato, è orientato a contenere il consumo di suolo connesso ai fenomeni di dispersione insediativa attraverso il concentrazione di funzioni e residenti in un numero limitato di centralità; dall'altro lato, può incidere significativamente anche sulla ripartizione modale della domanda di mobilità, se le suddette centralità vengono sviluppate in corrispondenza dei nodi principali della rete del trasporto collettivo (Breheny, 1992; Jenks e Dempsey, 2005).

In questo ultimo decennio, molte aree metropolitane italiane hanno avviato progetti per la creazione di servizi ferroviari metropolitani, con l'obiettivo di rilanciare questo tipo di trasporto dopo anni di progressivo calo del numero di passeggeri (Legambiente, 2010). Questi progetti possono costituire, da un punto di vista territoriale, l'occasione per avviare strategie e politiche volte a promuovere modelli insediativi più sostenibili, secondo il richiamato approccio del decentramento per centri.

2 I SERVIZI FERROVIARI METROPOLITANI

2.1 I SFM nelle aree metropolitane italiane

Nel corso degli anni Duemila molte città metropolitane hanno avviato progetti volti a razionalizzare e potenziare le proprie linee su ferro, in molti casi approfittando di interventi infrastrutturali promossi da RFI (realizzazione di “passanti” ferroviari all'interno della città, creazione di nuove linee e stazioni dell'alta velocità ecc.) (De Luca e Pagliara, 2007).

Questi progetti di razionalizzazione sono impostati non più sulla tradizionale pianificazione linea per linea, ma su una loro organizzazione in veri e propri “sistemi” ferroviari metropolitani (SFM), sul modello della RER parigina e delle S-Bahn tedesche, austriache e svizzere. Tali sistemi sono incentrati in primo luogo sul cadenzamento dell'orario: le partenze dei treni dalla stessa stazione avvengono a minuti fissi di ogni ora, ad esempio sempre al

minuto 30 di ciascuna ora (oppure ai minuti 15 e 45, se si programmano due corse per ora). L'intervallo di passaggio dei treni è generalmente di 30 minuti, che possono diventare 15 nelle ore di punta. Tale forma di organizzazione temporale presenta due principali vantaggi: rende più facile ai passeggeri memorizzare gli orari di passaggio dei treni, e permette una migliore corrispondenza tra corse diverse convergenti su una stessa stazione (riducendo così i disagi e tempi di attesa per i passeggeri che devono passare da un treno all'altro).

La maggior parte di questi SFM sono di tipo radiale, con una struttura costituita da linee che convergono sul capoluogo metropolitano. Solo i SFM di Roma e di Napoli prevedono anche una linea anulare che raccorda le diverse tratte al di fuori dell'area centrale del capoluogo, e permette di servire anche quegli spostamenti di tipo tangenziale (tra comuni della prima e/o della seconda cintura metropolitana) che stanno acquisendo un peso sempre maggiore: nell'ultima indagine sulla mobilità nell'area metropolitana torinese (Agenzia Mobilità Metropolitana Torino, 2010), ad esempio, risulta che quasi i due terzi degli spostamenti che hanno origine nei comuni della prima e seconda cintura hanno anche destinazione in tale fascia (e solo il 25% è invece diretto verso il capoluogo). Nelle altre città, la copertura di questo tipo di spostamenti è invece affidata prevalentemente al trasporto pubblico su gomma, che viene spesso riorganizzato (come percorsi ed orari) proprio in funzione ed a servizio del SFM.

2.2 *L'approccio del Transit Oriented Development per i SFM*

Come dimostrano alcune esperienze storiche realizzate in Europa nel Novecento (Copenaghen, Stoccolma, Monaco ecc.) e come evocano più recentemente gli approcci del *Transit Oriented Development* e delle *Transit Development Area* nel mondo anglosassone (Curtis *et al.*, 2009), i sistemi ferroviari metropolitani funzionano al meglio quando sono sostenuti da una pianificazione territoriale ed urbanistica volta a promuovere, nelle aree circostanti le stazioni entro un raggio di percorrenza pedonale di 8-10 minuti (circa 500-750 metri), un tessuto insediativo caratterizzato dalle cosiddette 3D:

- una *densità* medio alta, così da garantire un elevato bacino di potenziali utenti del SFM che non abbiano necessità di usare l'automobile per accedere alle stazioni;
- un'adeguata *diversità* degli usi del suolo, tale da permettere agli utenti del treno di assolvere presso le stazioni di partenza e/o di arrivo a una molteplicità di bisogni (legati non solo a residenza e lavoro, ma anche ad acquisti, tempo libero, cura dei figli ecc.) e da garantire una frequentazione dell'area continua nella giornata, migliorandone vivibilità e sicurezza. Le aree prossime alle stazioni dovrebbero ospitare i principali generatori ed attrattori di mobilità: attività commerciali, centri per convegni, strutture per il tempo libero, ospedali, sedi universitarie ecc.; soprattutto nel caso di reti ferroviarie a struttura radiale, funzioni terziarie di rango sovralocale dovrebbero essere collocate anche presso

alcune stazioni minori, così da attrarre flussi dal nodo centrale e favorire un uso del servizio di trasporto più bilanciato in senso bidirezionale;

- un *design* dell'ambiente urbano che favorisca l'accessibilità pedonale e ciclabile alle stazioni, attraverso il disegno della rete viaria e degli spazi pubblici, la permeabilità tra interno ed esterno degli edifici, la sovrapposizione e la connessione dei flussi pedonali da/verso la stazione con quelli da/verso gli altri contenitori dell'area.

Questo approccio risulta strettamente funzionale allo sviluppo di un modello insediativo policentrico, che concentra e condensa funzioni ed edificato in un numero limitato di centralità, imperniate proprio sulle stazioni ferroviarie e sulle aree ad esse immediatamente accessibili: esso si oppone ad una dispersione insediativa indifferenziata a favore di un modello compatto su più centri, e favorisce forme di mobilità più sostenibili collocando i principali attrattori e generatori di mobilità in corrispondenza dei nodi della rete del trasporto pubblico (Davico e Staricco, 2006; Davico *et al.*, 2009).

2.3 I SFM e la pianificazione territoriale

Questo modello metropolitano policentrico, incardinato sulle stazioni del trasporto pubblico su ferro, è in realtà un idealtipo teorico, che può guidare efficacemente la pianificazione di città e addensamenti urbani nuovi (come quelli in corso di realizzazione in alcuni Paesi orientali), ma la cui applicabilità in ambiti insediativi già fortemente consolidati, quali sono le aree metropolitane italiane, resta tutta da verificare: dipende da quanto le aree esistenti attualmente intorno alle stazioni abbiano una composizione e strutturazione già corrispondente al modello delle 3D, da quanto il loro tessuto sia plasmabile (per l'esistenza di spazi non ancora edificati o trasformabili), e da quanto le indicazioni di uso del suolo dei vari strumenti urbanistici comunali per questi ambiti di plasmabilità siano coerenti con il suddetto modello.

Alla luce della sua scala geografica, in assenza per ora di istituzioni di livello metropolitano già operative, questo modello non può che essere promosso attraverso l'azione concertata dei due livelli della Provincia e dei Comuni.

La Provincia deve definire (o assumere) nei suoi Piani territoriali di coordinamento il disegno del SFM e supportarlo con politiche territoriali impostate secondo un approccio TOD per le aree circostanti le stazioni del SFM: da un lato, attraverso una coerente localizzazione di quelle funzioni produttive e terziarie di valenza metropolitana, che proprio per il loro rango sono generalmente affidate dalle leggi urbanistiche alle competenze pianificatorie delle Province; dall'altro lato, attraverso indicazioni (nelle forme più diverse: linee guida, incentivi ecc.) per gli strumenti urbanistici dei Comuni relativamente agli usi del suolo residenziali attorno ai nodi del SFM.

I Comuni dovrebbero concretizzare il modello 3D del TOD nelle aree in corrispondenza delle stazioni del SFM (compatibilmente con i gradi di libertà e modificabilità che tali aree presentano) attraverso le norme vincolanti dei loro strumenti urbanistici: definendo adeguati mix di usi del suolo (in particolare di funzioni produttive e terziarie locali, compatibili e coerenti con quelle di rango sovracomunale individuate nei PTCP), impostando indici di edificabilità che permettano di attuare una densificazione del tessuto residenziale e non, ridisegnando lo spazio pubblico in modo da favorire l'accessibilità pedonale e ciclabile verso le stazioni.

3 I SFM NEI PTCP DELLE PROVINCE CON AREE METROPOLITANE

Qui di seguito l'attenzione sarà concentrata sul primo dei due livelli di pianificazione territoriale citati, quello provinciale: verranno presi in esame i PTCP di otto province che ospitano aree metropolitane italiane, per verificare in che misura essi promuovano i SFM come strutture su cui impostare un modello insediativo policentrico incardinato sul trasporto pubblico. A tal fine, i PTCP verranno esaminati in termini di:

- modello insediativo proposto;
- ruolo assegnato al SFM;
- indicazioni per la residenza attorno alle stazioni;
- localizzazione di funzioni produttive e terziarie di rango metropolitano.

Tabella 1 – Gli otto PTCP presi in esame

	Adozione/approvazione
Torino	Variante strutturale al 1° PTCP (adottato nel 1999), adottata nel luglio 2010
Milano	Approvato nell'ottobre 2003
Genova	Approvato nel gennaio 2002
Venezia	Adottato nel dicembre 2008
Bologna	Approvato nel marzo 2004
Firenze	Approvato nel 1998; oggetto di revisione con presa d'atto del preliminare di piano nel marzo 2009
Roma	Approvato nel gennaio 2010
Napoli	Approvato nel dicembre 2007

Si tratta prevalentemente di piani di “prima generazione”; solo nei casi di Torino, Milano e Firenze è in corso una riedizione di “seconda generazione” (Gerundo, 2011).

3.1 *Il modello insediativo assunto nel PTCP*

I piani territoriali provinciali presi in esame assumono tutti esplicitamente – alcuni con più forza, altri meno – che il modello insediativo della diffusione urbana non può essere promosso ulteriormente, per i suoi costi in termini ambientali (*in primis* il consumo di suolo) e per le sue implicazioni in termini di mobilità.

Ciò detto, diversa è l'enfasi che viene posta nei vari piani sui modelli insediativi alternativi da sostenere. In alcuni piani - quelli di Torino, Genova e Venezia – l'attenzione è rivolta soprattutto al contenimento del consumo di suolo (soprattutto agricolo pregiato), da ottenersi frenando le ulteriori espansioni urbane e la frammentazione degli insediamenti e dando priorità agli interventi di completamento e riempimento delle aree già urbanizzate ma non ancora sature. In questi casi, però, il policentrismo non viene assunto – almeno esplicitamente – come risultato da perseguire: non viene definito il ruolo dei diversi centri in rapporto agli altri, non viene posta come centrale la definizione delle reti di relazioni materiali ed immateriali tra i centri ecc.

Negli altri piani esaminati, il policentrismo viene invece individuato apertamente come il modello insediativo da perseguire, anche se con ragioni e obiettivi leggermente diversi da piano a piano. Nei casi di Milano, Firenze e Roma viene riconosciuto che il territorio presenta già attualmente una struttura policentrica (anche se in via di attenuazione a causa dei processi di diffusione urbana), e che proprio questa struttura ne costituisce un forte valore "identitario", anche in rapporto alle specificità e specializzazioni storiche dei diversi centri: da qui l'obiettivo di mantenere e rafforzare tale struttura. Il contenimento del consumo di suolo non è invece oggetto di particolare attenzione (almeno nella definizione della strategia territoriale complessiva) nel PTCP di Milano; in quelli di Firenze e Roma viene assunto come obiettivo da perseguire, ma in posizione secondaria e funzionale rispetto al policentrismo.

Nel PTCP di Napoli il policentrismo è finalizzato ad un riequilibrio territoriale, per rimediare all'eccessiva concentrazione e polarizzazione sul capoluogo: il piano propone una ridistribuzione delle funzioni e dei servizi, da concentrarsi su un esiguo numero di centralità emergenti o storicamente consolidate alla scala provinciale, in base alla loro vocazione. La costruzione di un sistema di centralità costituisce anche il tentativo di controllare la domanda di mobilità, anziché assecondarla.

Nel caso di Bologna, infine, il policentrismo viene assunto come modello insediativo di riferimento soprattutto per le sue implicazioni in termini di mobilità: esso viene visto come la struttura territoriale più idonea a favorire la mobilità su trasporto collettivo, anziché tramite trasporto motorizzato privato; il contenimento del consumo di suolo non urbano per funzioni urbane è posto come obiettivo anch'esso funzionale ad un pattern di mobilità più sostenibile.

Tabella 2 – Ruolo del contenimento del consumo di suolo e del policentrismo negli otto PTCP presi in esame

	Consumo di suolo	Policentrismo
Torino	Corretta gestione della risorsa suolo come “elemento centrale” e “principio cardine” delle politiche	Variabile non strategica
Milano	Variabile non strategica	Mantenimento e rafforzamento della struttura urbana policentrica (riconosciuta quale elemento peculiare, storico, “valore primario del territorio milanese”) assunto come “finalità prioritaria”
Genova	Minimizzazione del consumo delle risorse territoriali e paesistico ambientali, con particolare riferimento al consumo di suolo, posto come primo dei 18 principi informatori del PTCP.	Variabile non strategica
Venezia	Contenimento dello sprawl metropolitano assunto come “linea guida” e primo macro obiettivo del PTCP	Variabile non strategica
Bologna	Contenimento della dispersione degli insediamenti visto anche – se non soprattutto – come contributo ad un modello di mobilità sostenibile	Policentrismo promosso per conciliare lo sviluppo insediativo con la sostenibilità dei suoi effetti sulla mobilità
Firenze	Premessa indispensabile per un maggior coordinamento delle politiche comunali	Policentrismo proposto come “finalità principale” per valorizzare le identità locali e le specificità storiche del già esistente sistema di città e centri fiorentini
Roma	Obiettivo da perseguire, ma non prioritario	Funzionamento metropolitano del territorio provinciale da organizzare in senso reticolare/sistemico, con un doppio policentrismo da perseguire: interno alla città e tra la città e il resto della provincia
Napoli	Contenimento del consumo di suolo visto come condizione per il riequilibrio ecologico e la qualità paesaggistica.	Valorizzazione e riarticolazione del sistema urbano in forme policentriche e reticolari poste come primo dei 4 assi strategici del PTCP

3.2 Il ruolo assegnato dal PTCP al SFM

Il ruolo che viene affidato al SFM dai PTCP varia da piano a piano per enfasi ed importanza, ma sembra potersi individuare una differenza di fondo in relazione al modello insediativo assunto. Là dove l'attenzione è posta soprattutto sul contenimento del consumo di suolo, il ruolo del SFM viene correlato soprattutto ai processi di densificazione che devono essere promossi dalla pianificazione di livello comunale in corrispondenza delle stazioni ferroviarie. Nei PTCP che invece propongono esplicitamente un modello policentrico, l'importanza territoriale del SFM viene ad essere legata non soltanto ai suoi nodi, ma anche e soprattutto alla sua struttura, che deve essere il più possibile reticolare e non radiocentrica per favorire un equilibrato sviluppo di tutti i suoi centri e non una polarizzazione sul nodo centrale.

Due PTCP prestano scarsa attenzione al ruolo territoriale del SFM: quello di Firenze e quello di Genova (se non, quest'ultimo, per le opportunità di riconversione degli spazi ferroviari dismessi presso le due stazioni del capoluogo).

I due PTCP di Torino e Venezia (che, ricordiamo, pongono il contenimento del consumo di suolo come obiettivo prioritario) vedono nelle stazioni del SFM ambiti di densificazione in contrasto allo sprawl: nel caso di Venezia in termini residenziali, nel caso di Torino in termini di terziario di rango sovracomunale. In particolare, il PTCP torinese si propone di sviluppare il SFM "come progetto di 'territorio', considerando le stazioni ed i nodi di interscambio tra le diverse modalità di trasporto come centri di servizio urbani" (*Relazione illustrativa*, p. 191).

Nei PTCP di Milano, Roma e Napoli, che invece pongono l'enfasi maggiormente sul modello policentrico, l'attenzione è rivolta soprattutto sulla struttura del SFM. Si riconosce come una struttura radiocentrica rischi da un lato di accrescere eccessivamente l'accessibilità del nodo centrale (ossia del capoluogo), squilibrando il sistema policentrico, e dall'altro lato non serva la quota di spostamenti tangenziali tra i centri della prima e seconda cintura metropolitana, quota che sta assumendo un peso sempre più importante. Per questo, i PTCP dedicano particolare attenzione ai raccordi anulari e tangenziali del SFM su ferro (con il completamento della linea 1 a Napoli e l'anello ferroviario a Roma) o su gomma (con linee provinciali si autobus a Milano).

Il PTCP di Bologna, che promuove un policentrismo strettamente funzionale a forme di mobilità maggiormente sostenibili, coniuga i due approcci su indicati. Da un lato, è l'unico che compie un'analisi sistematica delle potenzialità d'incremento del carico urbanistico entro un raggio di 600 metri di tutte le stazioni del SFM (nonché delle loro condizioni di accessibilità pedonale e ciclabile); sulla base di tale verifica, affida agli strumenti di pianificazione urbanistica comunale e quelli di pianificazione di settore l'obiettivo specifico di valorizzare e rendere efficace il ruolo delle aree urbane in prossimità di tali stazioni attraverso la collocazione e lo sviluppo di servizi pubblici, attività commerciali, attività private attrattive e residenza, per incrementare l'utenza potenziale del SFM. Dall'altro, il

PTCP fa del SFM l'elemento ordinatore rispetto a cui ridefinire complessivamente i livelli di offerta ed i percorsi del trasporto pubblico su gomma extraurbano, con l'obiettivo di garantire una copertura effettivamente "reticolare" del territorio.

3.3 Le indicazioni per le funzioni residenziali attorno alle stazioni del SFM

Tutti i PTCP presi in considerazione, ponendosi esplicitamente obiettivi di contenimento del consumo di suolo e/o di sviluppo policentrico, seguono una strategia volte a frenare nuove espansioni urbane ed a privilegiare processi di densificazione e completamento, attraverso norme o indicazioni per una localizzazione dei nuovi interventi residenziali in aree urbane già dense, intercluse o contigue al tessuto insediativo esistente. In molti casi, viene esplicitamente chiesto ai Comuni di perimetrare tramite una linea di demarcazione l'urbano (dove è consentita l'edificazione di nuova residenza) dall'agricolo (dove invece tale edificazione non è generalmente permessa).

Solo in pochi piani, però, la prossimità e l'accessibilità ad una stazione del SFM costituiscono operativamente una condizione che vincola, più o meno rigidamente, la possibilità e quantità di nuova residenza edificabile.

Il PTCP di Torino prevede, nei soli contesti collinari e pedemontani, una premialità residenziale aggiuntiva fino ad un massimo del 2,5% della capacità insediativa (da utilizzarsi soltanto nelle aree dense e in quelle di transizione, così da perseguire in ogni caso la compattezza dell'urbanizzato) per quei comuni collinari e montani che godono di "un'alta accessibilità al SFM". Tale soglia di accessibilità viene però individuata come una distanza massima di 10 km dalla stazione: dunque in forme ben lontane da quelle che sono alla base della filosofia dell'approccio TOD, e che solo in misura molto limitata sembrano poter favorire un effettivo maggior utilizzo del SFM.

Le norme del PTCP di Milano richiedono che "insediamenti residenziali ad alto impatto sul sistema della mobilità" (senza una definizione qualitativa o quantitativa di che cosa si intenda per 'alto impatto') siano localizzati entro 3 km da un interscambio ferroviario di rilevanza sovralocale o metropolitano (oltre che entro 5 km da uno svincolo autostradale). Le norme del PTCP di Napoli prevedono che la nuova offerta residenziale debba essere concentrata solo a margine o entro siti già insediati, "preferibilmente prossimi a nodi di accessibilità del trasporto pubblico esistenti o previsti": nessuna definizione operativa è data di tale concetto di 'prossimità'. Il PTCP di Roma prevede una non meglio precisata "politica di agevolazione della nuova produzione edilizia per i sistemi insediativi serviti dal ferro".

Solo nel caso di Bologna le indicazioni del PTCP assumono un dettaglio operativo coerente con un approccio di tipo TOD. Le norme del piano prevedono infatti che i Comuni debbano commisurare la capacità insediativa di nuova residenza alla luce di due parametri: la presenza di una stazione del SFM e di una gamma completa dei servizi di base a maggiore frequenza

d'uso (ciclo completo della scuola dell'obbligo, medie strutture di vendita alimentari, sportello bancario, servizi sanitari e socio-assistenziali di base) e sovracomunali (in particolare scuole superiori). Solo per i Comuni meglio dotati e accessibili non è posto un limite a tale capacità; essa non può invece superare il 70% della produzione di nuovi alloggi realizzata nel medesimo centro abitato nel decennio precedente sia nel caso di centri che dispongano di una gamma completa di servizi di base ma non siano serviti dal SFM, sia nel caso di centri che siano serviti dal SFM e dispongano solo di una gamma minima di servizi di base. Per quei centri che né sono serviti dal SFM né dispongono della gamma completa dei servizi di base, con l'eccezione quanto meno della scuola elementare e materna, la soglia è pari al 50%. Nuove previsioni di aree residenziali in aree non urbanizzate possono comunque collocarsi solo "solo a distanza pedonale da stazioni e fermate del SFM"; nei centri privi di tali stazioni, lo sviluppo urbano dev'essere limitato esclusivamente alle opportunità offerte dal recupero degli insediamenti esistenti.

3.4 La localizzazione delle aree produttive

Anche per quanto riguarda le aree produttive, i PTCP tendono a privilegiare il recupero dell'esistente rispetto alla creazione di nuovi siti. In ogni caso, uno dei criteri fondamentali per tali scelte localizzative è rappresentato dall'accessibilità, in primo luogo veicolare (in termini di prossimità ad uno svincolo autostradale), alla luce del ruolo attualmente prioritario che il trasporto su strada gioca nello spostamento delle merci. L'accessibilità ferroviaria (intesa quale prossimità ad un centro intermodale o ad una stazione ferroviaria, o quale esistenza di un collegamento dall'area produttiva alla stazione tramite servizi-navetta – come ipotizzato nel PTCP di Napoli –) è vista come una condizione favorevole "ulteriore", ma non essenziale; solo nelle norme del PTCP di Milano si richiede che gli insediamenti produttivi e le Apea debbano essere localizzati non solo entro 5 km da uno svincolo autostradale, ma anche entro 10 km da un terminal intermodale o 5 da uno scalo merci.

3.5 La localizzazione delle funzioni terziarie di rango metropolitano

La tendenza generale seguita dai PTCP rispetto alle funzioni terziarie di rango sovracomunale (grandi strutture di vendita, espositive, centri congressi, ospedali, sedi universitarie, multiplex, attrezzature sportive, insediamenti direzionali ecc.) è rappresentata dal decentramento, volto da un lato a decongestionare il capoluogo centrale (storicamente sede della maggior parte dei servizi di valenza metropolitana), dall'altro lato a "dar corpo" al policentrismo e ad avvicinare alcune funzioni terziarie alla popolazione che risiede nella cosiddetta città diffusa. Alcuni PTCP si limitano a definire indicazioni strategiche per la localizzazione di tali funzioni, lasciando però ai Comuni (ed eventualmente alla concertazione tra Comuni e Provincia) la

sceita effettiva della sede; in altri casi è il PTCP che individua nel dettaglio dove collocare le varie funzioni di rango metropolitano o provinciale.

In questa strategia di decentramento, l'accessibilità costituisce generalmente uno dei fattori chiave in base a cui, secondo i PTCP, va determinata la localizzazione del terziario; quasi mai, però, è l'accessibilità specificamente ferroviaria (ossia la prossimità alle stazioni del SFM) ad essere presa in considerazione come elemento di scelta determinante.

Nei PTCP esaminati, si possono sinteticamente individuare tre tipi di approccio rispetto alla localizzazione delle funzioni terziarie sovracomunali:

- non vengono definiti criteri in termini di accessibilità. È il caso del PTCP di Genova, che però nelle indicazioni di piano per i singoli Ambiti, in cui viene diviso il territorio provinciale, di fatto privilegia la prossimità ai nodi della rete stradale per la collocazione delle suddette funzioni;
- viene richiesto un buon livello complessivo di accessibilità. Il PTCP di Torino esige per le funzioni in oggetto buoni livelli di accessibilità, senza però definirli operativamente e senza specificare se su gomma e/o su ferro; prospetta l'opportunità di far sì che i centri di interscambio modale siano anche "centri di servizi intercomunali" così da migliorarne l'attrattività, ma non vincola alla prossimità ad essi la localizzazione delle funzioni terziarie più rare. Il PTCP di Milano dettaglia per i diversi tipi di terziario i livelli di accessibilità richiesti sia su gomma sia su ferro: nella maggior parte dei casi, si richiede una distanza massima di 2,5 km da uno svincolo della rete autostradale e di 1 km da un interscambio "di rilevanza sovra locale" o "della rete metropolitana". Il PTCP di Roma individua 20 centri con valenza metropolitana in cui dovrebbero trovare sede le funzioni terziarie strategiche ed i servizi di eccellenza: quasi tutti sono in prossimità di uno svincolo autostradale, in molti casi ma non sempre anche in prossimità di una stazione ferroviaria. Sia il PTCP di Napoli sia quello di Bologna definiscono come requisito per la localizzazione di nuovi poli funzionali (intesi come aree integrate per una pluralità di funzioni terziarie) la contiguità con i nodi di interscambio della "grande rete" della viabilità regionale/nazionale (e in particolare la vicinanza a un casello autostradale), e la "possibilità" di un valido collegamento anche con una stazione ferroviaria;
- viene posta come prioritaria l'accessibilità al trasporto pubblico. Le norme del PTCP di Venezia prescrivono che i Piani di assetto territoriale comunali conformino le loro previsioni insediative dei poli di servizi sovralocali a criteri di prossimità: distanza inferiore a 500 metri da stazioni ferroviarie metropolitane o 250 metri da fermate di altri sistemi di trasporto pubblico in aree urbane; in aree extraurbane conta invece la prossimità alle principali infrastrutture stradali. Il PTCP di Firenze definisce come fattore determinante l'accessibilità tramite trasporto pubblico, senza però darne una definizione operativa.

Un discorso a parte va fatto per le funzioni commerciali, in particolare per le grandi strutture di vendita. La maggior parte dei piani non dà indicazioni per la loro localizzazione basate sull'accessibilità ferroviaria (il PTCP di Milano la dichiara esplicitamente "non significativa"). Il PTCP di Roma ne "sconsiglia" invece una localizzazione presso i caselli autostradali; quello di Napoli richiede che ne vengano prioritariamente valutate localizzazioni prossime alle stazioni del trasporto su ferro, esistenti o programmate. Il PTCP di Bologna individua per i poli integrati commercio-loisir una collocazione in corrispondenza dei caselli autostradali, privilegiando la "possibilità" di un valido collegamento anche con una stazione ferroviaria (eventualmente con servizi privati –navetta); solo le aggregazioni di medie strutture di rilievo comunale o sovracomunale devono essere preferenzialmente localizzate entro un perimetro di accessibilità pedonale delle stazioni del SFM. Il piano bolognese individua inoltre 10 "stazioni strategiche per funzioni commerciali", in cui si propone l'inserimento di aggregazioni di strutture di vendita medio-piccole, al fine di aumentarne l'attrattività e la possibilità di creare un mix funzionale negli ambiti di stazione.

4 CONCLUSIONI

Nonostante contengano numerose affermazioni "di principio" sull'importanza che i SFM possono e devono avere nel proprio territorio, soprattutto in un'ottica policentrica e di contenimento del consumo di suolo, molti PTCP presi in esame – si può dire la maggior parte di essi – non assegnano a questi sistemi di trasporto un effettivo ruolo di "struttura" su cui impostare e costruire modelli insediativi più sostenibili.

L'approccio TOD è talvolta richiamato in termini generali, ma raramente viene davvero concretizzato in indicazioni e norme. L'accessibilità alle stazioni del SFM viene spesso indicata come un fattore preferenziale – se non prioritario – per le scelte localizzative, ma quasi mai viene definita operativamente (in termini, ad esempio, di tempi di accesso); se lo è, le soglie massime di distanza assunte sono spesso così elevate (in termini di chilometri, anziché centinaia di metri) da rendere tale fattore poco significativo rispetto agli impatti effettivi sulle scelte di mobilità e sulla loro ripartizione modale.

Anche laddove i PTCP non si devono limitare a dare indicazioni per gli strumenti urbanistici comunali, ma possono effettuare scelte localizzative dirette, l'affermata centralità dei nodi del SFM viene in molti casi contraddetta: i servizi di rango metropolitano, sulla cui collocazione la competenza spetta alla Provincia, vengono spesso localizzati dai PTCP privilegiando l'accessibilità stradale (ed in particolare la prossimità agli svincoli autostradali) o altri fattori, che non la presenza di una stazione ferroviaria.

Significativamente, il PTCP che con più forza e coerenza struttura il tessuto insediativo e funzionale sul SFM è quello di Bologna, in cui il modello policentrico viene assunto come

riferimento soprattutto per le sue potenziali ricadute nel favorire forme di mobilità più sostenibili, in quanto incentrate maggiormente sul trasporto pubblico: in questo caso, le scelte territoriali sono effettivamente impostate in gran parte in funzione di quelle infrastrutturali.

5 BIBLIOGRAFIA

- Agenzia Mobilità Metropolitana Torino (2010), *IMQ 2010. Indagine sulla Mobilità delle persone e sulla Qualità dei trasporti. Area metropolitana e provincia di Torino*, Torino.
- Breheny M.J. (ed.) (1992), *Sustainable Development and Urban Form*. London: Pion.
- Curtis C., Renne J., Bertolini L. (eds.) (2009) *Transit Oriented Development. Making it Happen*. Aldershot: Ashgate.
- Davico L., Staricco L. (2006), *Trasporti e società*. Roma: Carocci.
- Davico L., Mela A., Staricco L. (2009), *Città sostenibili. Una prospettiva sociologica*. Carocci: Roma.
- De Luca M., Pagliara F. (2007), *La ferrovia nelle aree metropolitane italiane. Atti del XIV Convegno nazionale SIDT*, Napoli, 19 febbraio 2007. Roma: Aracne.
- European Environment Agency (2006), *Urban Sprawl in Europe. The Ignored Challenge*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Gerundo R. (2011), I Piani delle Province. In: INU, *Rapporto dal Territorio 2011*, Roma. 143-163.
- Jenks M., Dempsey N. (2005), *Future forms and design for sustainable cities*. Amsterdam: Elsevier.
- Legambiente (2010), *Rapporto Pendolaria 2010. La situazione e gli scenari del trasporto ferroviario pendolare in Italia*, Roma.

ABSTRACT

The paper examines the “Piani territoriali di coordinamento” (Ptcp) of eight Italian metropolitan Provinces, so to verify if and how these plans promote polycentric settlement patterns, how these patterns are coordinated with the main transport networks, if they are structured on metropolitan railway systems or on the nodes of the road networks, which procedures are foreseen in order to apply (in the regulations of municipal planning tools) the Transit Oriented Development approach to areas around the stations of the metropolitan railway systems.

The results of this analysis show that a lot of Ptcp assume a polycentric model as the ideal settlement pattern in order to contain soil consumption, but only few of them structure this model predominantly on the public transport network rather than on the private transport one. Moreover, a densifying approach around railway stations is mainly applied to residences, while tertiary functions of metropolitan rank are only rarely localized on the basis of railway accessibility: so stations of metropolitan railway systems turn out to be more generator of mobility flows rather than attractor.