

TeMA

Journal of
Land Use, Mobility and Environment

Urban sprawl processes characterize the landscape of the areas surrounding cities. These landscapes show different features according to the geographical area that cities belong to, though some common factors can be identified: land consumption, indifference to the peculiarities of the context, homogeneity of activities and building typologies, mobility needs exasperatedly delegated to private cars.

Tema is the journal of the Land use, Mobility and Environment Laboratory of the Department of Urban and Regional Planning of the University Federico II of Naples. The journal offers papers with a unified approach to planning and mobility. TeMA Journal has also received the Sparc Europe Seal of Open Access Journals released by Scholarly Publishing and Academic Resources Coalition (SPARC Europe) and the Directory of Open Access Journals (DOAJ)



LANDSCAPES OF URBAN SPRAWL

Vol.5 n.1 April 2012

print ISSN 1970-9889, e- ISSN 1970-9870
Dipartimento di Pianificazione e Scienza del Territorio
Università degli Studi di Napoli Federico II

LANDSCAPES OF URBAN SPRAWL

1 (2012)

Published by

Laboratorio Territorio Mobilità e Ambiente - TeMALab
Dipartimento di Pianificazione e Scienza del Territorio
Università degli Studi di Napoli Federico II

Published on line with OJS Open Journal System by Centro di Ateneo per le Biblioteche of
University of Naples Federico II on the servers of Centro di Ateneo per i Sistemi
Informativi of University of Naples Federico II

Direttore responsabile: Rocco Papa
print ISSN 1970-9889
on line ISSN 1970-9870
Registrazione: Cancelleria del Tribunale di Napoli, n° 6, 29/01/2008

Editorials correspondence, including books for review, should be sent to

Laboratorio Territorio Mobilità e Ambiente - TeMALab
Università degli Studi di Napoli "Federico II"
Dipartimento di Pianificazione e Scienza del Territorio
Piazzale Tecchio, 80 - 80125 Napoli - Italy
Sito web: www.tema.unina.it
info: redazione.tema@unina.it

TeMA

Journal of
Land Use, Mobility and Environment

TeMA - Journal of Land Use, Mobility and Environment offers researches, applications and contributions with a unified approach to planning and mobility and publishes original inter-disciplinary papers on the interaction of transport, land use and Environment. Domains include: engineering, planning, modeling, behavior, economics, geography, regional science, sociology, architecture and design, network science, and complex systems.

The Italian *National Agency for the Evaluation of Universities and Research Institutes* (ANVUR) classified TeMA as one of the most highly regarded scholarly journals (Category A) in the Areas ICAR 05, ICAR 20 and ICAR21. TeMA Journal has also received the *Sparc Europe Seal for Open Access Journals* released by *Scholarly Publishing and Academic Resources Coalition* (SPARC Europe) and the *Directory of Open Access Journals* (DOAJ). TeMA publishes online in open access under a Creative Commons Attribution 3.0 License and is double-blind peer reviewed at least by two referees selected among high-profile scientists, in great majority belonging to foreign institutions. Publishing frequency is quadrimestral. TeMA has been published since 2007 and is indexed in the main bibliographical databases and present in the catalogues of hundreds of academic and research libraries worldwide.

EDITORIAL MANAGER

Rocco Papa, Università degli Studi di Napoli Federico II, Italy

EDITORIAL ADVISORY BOARD

Luca Bertolini, Universiteit van Amsterdam, Netherlands
Virgilio Bettini, Università Luav di Venezia, Italy
Dino Borri, Politecnico di Bari, Italy
Enrique Calderon, Universidad Politécnica de Madrid, Spain
Roberto Camagni, Politecnico di Milano, Italy
Robert Leonardi, London School of Economics and Political Science, United Kingdom
Raffaella Nanetti, College of Urban Planning and Public Affairs, United States
Agostino Nuzzolo, Università degli Studi di Roma Tor Vergata, Italy
Rocco Papa, Università degli Studi di Napoli Federico II, Italy

EDITORS

Agostino Nuzzolo, Università degli Studi di Roma Tor Vergata, Italy
Enrique Calderon, Universidad Politécnica de Madrid, Spain
Luca Bertolini, Universiteit van Amsterdam, Netherlands
Romano Fistola, Dept. of Engineering - University of Sannio - Italy, Italy
Adriana Galderisi, Università degli Studi di Napoli Federico II, Italy
Carmela Gargiulo, Università degli Studi di Napoli Federico II, Italy
Giuseppe Mazzeo, CNR - Istituto per gli Studi sulle Società del Mediterraneo, Italy

EDITORIAL SECRETARY

Rosaria Battarra, CNR - Istituto per gli Studi sulle Società del Mediterraneo, Italy
Daniela Cerrone, TeMALab, Università degli Studi di Napoli Federico II, Italy
Andrea Ceudech, TeMALab, Università degli Studi di Napoli Federico II, Italy
Rosa Anna La Rocca, TeMALab, Università degli Studi di Napoli Federico II, Italy
Enrica Papa, Università degli Studi di Napoli Federico II, Italy

ADMINISTRATIVE SECRETARY

Stefania Gatta, Università degli Studi di Napoli Federico II, Italy

LANDSCAPE OF URBAN SPRAWL 1 (2012)

Contents

EDITORIALE Rocco Papa	3	EDITORIAL PREFACE Rocco Papa
FOCUS		FOCUS
La città a bassa densità: problemi e gestione Laura Fregolent	7	Low-Density City: Problems and Management Laura Fregolent
L'analisi di scenario. Verso un cambiamento nel paradigma del consumo di suolo Giuseppe Mazzeo	21	Scenario Analysis: Toward a Change in the Use of the Soil Consumption Paradigm Giuseppe Mazzeo
Il territorio come infrastruttura Cecilia Scoppetta	33	Territory as Infrastructure Cecilia Scoppetta
Analisi su aree urbanizzate mediante tecniche MIVIS. Applicazione a Pomezia (RM) Lorenza Fiumi	49	Analysis on Urbanized Areas with MIVIS Techniques. An Application at Pomezia (RM) Lorenza Fiumi
La dispersione nella regione di Barcellona e il PTMB 2010 Antonio Acierno	63	The Sprawl in Barcellona Region and PTMB 2010 Antonio Acierno
Diffusione e dispersione produttiva in Veneto Pasqualino Boschetto, Alessandro Bove	79	Production Facilities Sprawl: the Veneto's case Pasqualino Boschetto, Alessandro Bove
Dispersione e frammentazione. Il caso della Regione del Medellin in Colombia Fabio Hernandez Palacio	101	Sprawl and Fragmentation. The Case of Medellin Region in Colombia Fabio Hernandez Palacio

LAND USE, MOBILITY AND ENVIRONMENT

**Gigantismo delle infrastrutture e
microsistemi urbani. Il ruolo del
progetto**

Antonella Falzetti

Densificazione vs dispersione urbana

Emanuela Coppola

121

131

OSSERVATORI

Daniela Cerrone, Fiorella De Ciutiis, Rosa Alba
Giannoccaro, Giuseppe Mazzeo, Valentina
Pinto, Floriana Zucaro

145

**Il coordinamento "Rur",
per il progresso delle Riviste
scientifiche dell'Urbanistica**

Roberto Busi

171

LAND USE, MOBILITY AND ENVIRONMENT

**Giant Infrastructures and Urban
Micro-Systems. The Role of the
Project**

Antonella Falzetti

Densification Versus Urban Sprawl

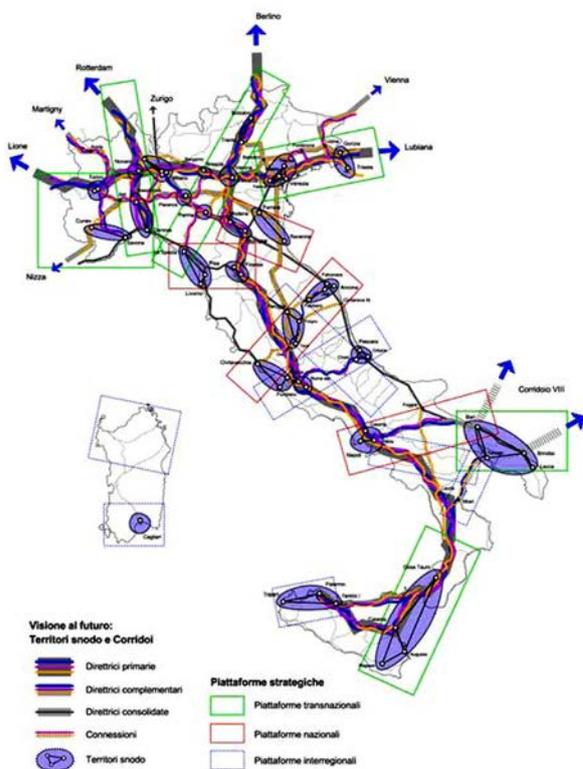
Emanuela Coppola

REVIEW PAGES

Daniela Cerrone, Fiorella De Ciutiis, Rosa
Alba Giannoccaro, Giuseppe Mazzeo,
Valentina Pinto, Floriana Zucaro

**The "Rur" Coordination to Promote
Scientific Development of Town
Planning Journals**

Roberto Busi



IL TERRITORIO COME INFRASTRUTTURA

CECILIA SCOPPETTA

Sapienza Università di Roma
DATA – Dipartimento Design Tecnologia dell'Architettura
Territorio e Ambiente
e-mail: ceci62@libero.it

ABSTRACT

Even for the evident "similarities" with the results of scientific and technological evolution of the "network society", during the 90s the network metaphor has established itself as a dominant "image", to which link the understanding/interpretation (project) of the contemporary complexity (city/territory/society). This resulted in new descriptions/interpretations (projects) of the city and of the territory that move from the "material" and "immaterial" organization of the network itself.

However, not always the "reduction" operated within planning was able to highlight limitations and contradictions inherent in the network metaphor as an interpretative key. In fact, the planning "speech" seems to focus primarily on "technical" issues – which certainly are not irrelevant – as congestion of flows, inadequacy of logistics platforms and, more generally, as regards the Italian case, the serious and continuing infrastructure deficit: all factors that determine an undeniable impact on efficiency and competitiveness, on accessibility to services and on the timing of city use.

But what, however, seems to be necessary is the overcoming of the still too sectoral approach towards a truly integrated planning pattern.

This difficulty can be traced to some issues/problems of a structural nature that, historically, characterized the political-cultural and disciplinary Italian context. In the light of these problems, large territorial networks eventually take, at most, the role of (probable) elements of a "scenario" and not that of strategic development factors. An example of these difficulties is given by the recent territorial plan of the Province of Rome.

The article suggests the assumption of the European strategic and multi-level approach, based on the concept of "infrastructural corridor", towards the overcoming of the highlighted problems.

KEYWORDS:

Infrastructure, planning, multilevel approach.

1 LA METAFORA DELLA RETE E LA SUA “RIDUZIONE” URBANISTICA

A partire dai primi anni '80 si è assistito ad un profondo mutamento strutturale delle società/economie dei paesi “occidentali” verso una società post-fordista. Ciò è avvenuto in coincidenza con la fine della crisi mondiale degli anni '70 e l'avvio di politiche impegnate nel processo di riconversione delle economie/società/territori. Si è così venuto a determinare l'attuale scenario della competizione tra sistemi territoriali per attrarre capitali e investimenti, sullo sfondo della cosiddetta “globalizzazione”.

Anche per le evidenti “assonanze” con gli esiti dell'evoluzione scientifica e tecnologica della “*network society*” (Castells, 1996), nel corso degli anni '90 la metafora della rete si è imposta quale “immagine” dominante, alla quale ricondurre la comprensione della complessità contemporanea. Ne sono derivate nuove descrizioni/interpretazioni (progetti) della città e del territorio che muovono dall'articolazione – “materiale” ed “immateriale” – della rete stessa.

Tuttavia, non sempre la “riduzione” urbanistica è stata in grado di evidenziare i limiti e le contraddizioni insite nella metafora della rete come chiave interpretativa (Scoppetta, 2009), ad esempio in rapporto alla possibilità di dis-connessioni mirate, dettate dal paradigma della sicurezza e del controllo, in cui il sistema infrastrutturale diviene fattore di separazione e di esclusione (Petti, 2007).

Né sembrano aver trovato adeguato spazio nella pratica urbanistica le potenzialità ancora inesplorate insite nella metafora della rete: ad esempio quelle legate ad un'interpretazione del territorio non più inteso come area geograficamente definita ma come rete di flussi continui tra luoghi dispersi ed all'idea di territorio come “movimento”, che implicherebbe necessariamente una ridefinizione dello stesso concetto di “identità”, oltre ad una diversa attenzione ai ritmi della vita sociale.

In realtà, la riflessione urbanistica sembra concentrarsi soprattutto sulle questioni “tecniche” – certo non irrilevanti – della congestione dei flussi, dell'insufficienza delle piattaforme logistiche, dall'intersezione degli spostamenti di scala locale con i grandi flussi di persone e merci e, in generale, per quanto riguarda il caso italiano, del grave e perdurante deficit infrastrutturale: tutti fattori che determinano innegabili ripercussioni sull'efficienza e la competitività delle imprese, sull'accessibilità ai servizi e sui tempi d'uso delle città e sulle stesse opportunità insediative.

Ciò che, però, sembra necessario è il superamento dell'approccio settoriale, verso un modello realmente integrato di pianificazione, in grado di mettere a fuoco il rapporto strettissimo tra forma urbana e domanda di mobilità – ad esempio, in relazione al fenomeno della dispersione insediativa, che comporta un insostenibile aumento dei costi anche sociali, in termini di marginalizzazione – così come quello tra la rete infrastrutturale e la localizzazione o il rafforzamento di centralità di scala urbana e metropolitana.

Tale difficoltà può essere ricondotta ad una serie di temi/problemi di carattere strutturale che caratterizzano storicamente il contesto politico-culturale e disciplinare italiano.

1.1 TEMI/PROBLEMI NEL CONTESTO ITALIANO

Nel rapporto tra *urban planning* e infrastrutture, sia alla scala urbana che a quella territoriale, il principale tema/problema riguarda, appunto, il carattere settoriale degli interventi. Il fatto che, nonostante le ovvie ricadute, i provvedimenti riguardanti le infrastrutture tendano ad essere assunti separatamente dal sistema della pianificazione urbanistica e territoriale deriva dall'organizzazione per settori che, storicamente, caratterizza l'amministrazione pubblica in generale. A ciò si aggiungono logiche particolaristiche di tipo sia verticale che orizzontale, cioè la suddivisione delle competenze tra enti di diverso livello o tra strutture di uno stesso ente.

Inoltre, a partire dagli anni '80 si sono diffuse numerose legislazioni di settore o “specialistiche” che hanno finito per assumere esplicitamente la forma di “piani”, a volte anche al di là delle originarie intenzioni: dai

provvedimenti riguardanti il traffico urbano e la riduzione dell'inquinamento a quelli, finanziari, in merito al trasporto pubblico locale e al contenimento dell'inquinamento acustico in ambiente urbano.

Le ricadute di tali provvedimenti legislativi e della pianificazione di settore su quella ordinaria sono misurabili direttamente – in termini di “appesantimento” di quest'ultima, di difficoltà di gestione e di efficacia – e indirettamente, riguardo alla questione della trasparenza di scelte che risultano “imposte” dagli enti sovraordinati a quelli sub-ordinati.

Soprattutto le grandi infrastrutture, sulle quali comunque gli enti locali non hanno competenze dirette, vengono incluse all'interno degli strumenti di pianificazione finendo per assumere, di fatto, il significato di un vincolo o di invariante o – analogamente alla configurazione geofisica e orografica – di componente di più lenta o più difficile modificazione (e non di progetto di trasformazione e sviluppo territoriale).

La questione della settorialità, tuttavia, costituisce soltanto un aspetto di un tema/problema più ampio, che è quello dello scollamento tra i diversi livelli e momenti decisionali, da cui si possono far discendere una serie di aspetti specifici, quali quelli relativi all'incoerenza tra progettazione delle infrastrutture e caratteristiche fisiche e sociali dei territori attraversati, alla mancanza di coordinamento tra diversi livelli di trasporto e alla difficoltà di realizzare reti integrate e sistemi di carattere intermodale.

I limiti sottolineati in relazione alla settorialità risultano maggiormente evidenti se si passa dalla gestione ordinaria alla messa in campo di politiche di sviluppo territoriale, che sempre più sono affidate alla dimensione regionale e locale, dove tendono a manifestarsi idee, proposte ed iniziative.

Al livello nazionale ed europeo, invece, è riservata la funzione di sostenere – secondo il principio di sussidiarietà e in termini prevalentemente finanziari – tali iniziative (auto)promosse e di realizzare e rendere stabili nel tempo le condizioni generali per la loro impostazione e attuazione. Oltre alla definizione del quadro giuridico e del sistema fiscale e agli aspetti relativi al *welfare system*, tra i compiti connessi a queste ultime funzioni rientrano anche le scelte strategiche relative all'assetto complessivo del territorio nazionale e alla sua inter-connessione.

Tuttavia, proprio in merito alle grandi politiche infrastrutturali, alla lunga assenza di documenti di programmazione di ampio respiro, in grado di costituire un riferimento certo per Enti locali ed operatori economici, è corrisposta un'azione episodica e spesso contraddittoria, basata su “completamenti”, “ri-finanziamenti” e “sblocco dei cantieri”, cui si accompagna la ricerca di “grandi opere” ad alto valore simbolico e ad elevato innesco di conflittualità.

Le scelte di investimento e di intervento nel potenziamento e adeguamento del sistema infrastrutturale alla scala vasta appaiono, in sostanza, ancora legate a vecchie logiche di redistribuzione territoriale delle risorse, prevalentemente in chiave di sostegno all'occupazione (e di ricerca del consenso), e indipendenti rispetto alle strategie di sviluppo elaborate a livello locale anche attraverso gli strumenti di pianificazione (ad esempio: per favorire localizzazioni industriali o la risignificazione di polarità urbane in evoluzione).

In altri termini, le politiche “di investimento” diventano, semplicemente, politiche “di spesa”, che non sono in grado di sostenere il «progetto implicito» (Dematteis, 1995) dei territori. In tal modo, le grandi reti territoriali finiscono per assumere, al massimo, il ruolo di (probabili) elementi “di scenario” e non quello, auspicabile, di fattori strategici di sviluppo.

Tale situazione sembra permanere nonostante le profonde modificazioni che, a partire dagli anni '90, hanno investito gli strumenti di pianificazione “tradizionali” nella direzione di una maggiore concertazione istituzionale, volta al superamento del procedere per sovrapposizioni di scelte territoriali del tutto autonome, sviluppate da ciascun ente (e da ciascun settore amministrativo interno ai diversi enti).

Si è assistito, cioè, al passaggio da un impianto di tipo “autoritativo” ad una impostazione “contrattuale”, orientata verso il raggiungimento di obiettivi specifici e caratterizzata da iniziative mirate. Il riferimento è

soprattutto a strumenti urbanistici e amministrativi, quali i cosiddetti “programmi complessi”, la Conferenza dei servizi e gli Accordi di programma, fino a quelli della cosiddetta “programmazione negoziata”, come i Patti territoriali e i Contratti d’area. Si tratta di strumenti che, particolarmente nel caso della programmazione negoziata, coinvolgono anche soggetti diversi dagli enti pubblici territoriali – come sindacati, Camere di commercio, associazioni imprenditoriali – e tendono a sostituire le tradizionali modalità “centralistiche”, utilizzate soprattutto negli anni ‘60 e nel Mezzogiorno, assegnando il ruolo di “promotori” e “gestori” agli Enti locali, portatori del “progetto implicito” territoriale da perseguire aggregando soggetti e attori, anche privati, intorno ad opportunità/occasioni di acquisizioni di risorse finanziarie.

Gli esiti positivi di questo percorso sembrano risiedere soprattutto nella direzione di una maturazione di nuovi comportamenti e professionalità amministrative, prefigurando un possibile percorso di co-evoluzione di attori e contesto. Rimangono, tuttavia, numerose questioni aperte, che riguardano, ad esempio, la scelta del momento in cui attivare le pratiche concertative, l’ampiezza del numero di soggetti pubblici e privati da coinvolgere direttamente, i contenuti effettivi e la natura stessa degli accordi stipulati (oltre, naturalmente, alla questione della loro validità).

Inoltre, anche al fine di stimolare un’iniziativa privata a volte chiaramente sopravvalutata, troppo spesso l’accento è stato posto sull’annuncio di tali accordi piuttosto che sull’articolazione di programmi d’azione e tempi di realizzazione credibili. Né sembra si sia prestata la necessaria attenzione alle procedure di monitoraggio e valutazione (ex ante ed ex post) degli effetti territoriali diretti e indotti degli investimenti pubblici e privati.

Un terzo tema/problema riguarda, infine, la questione dell’infrastruttura come generatrice di conflitti. Anche in questo caso, le pratiche di partecipazione e comunicazione diffuse negli ultimi anni e promosse dagli enti locali – i Contratti di quartiere o le Agende 21 locali – in relazione alla elaborazione degli strumenti urbanistici, difficilmente hanno riguardato scelte di rilevante trasformazione del territorio, quali quelle prodotte dalla realizzazione di una nuova infrastruttura. Dal difetto di attività realmente partecipative sono derivati casi di vera e propria “rivolta” da parte dei residenti – spesso a cantieri già aperti, con ampia risonanza mediatica e, frequentemente, in stretto rapporto con contingenze elettorali – che hanno finito per consentire che la realizzazione di una determinata opera, di interesse generale, divenisse elemento di scambio per ottenere benefici compensativi ed aggiuntivi.

2 UN CASO ESEMPLIFICATIVO

2.1 LE DINAMICHE IN ATTO NELL’AREA ROMANA

Il territorio dell’area romana costituisce, anche storicamente, un esempio emblematico della dis-connessione tra politiche urbanistiche e per la mobilità.

Anche in rapporto alla questione dell’abusivismo ed al ruolo esercitato dalle pratiche illegali nel processo di costruzione della città, si può dire che l’attuale forma urbana di Roma tenda non discostarsi dalla “metropoli spontanea” descritta nel 1983 da Clementi e Perego (Clementi e Perego, 1983): «l’intero insediamento abusivo non sembra conoscere obiettivi finali: l’immagine della borgata è l’esito instabile delle addizioni e degli aggiustamenti avvenuti fino al momento in cui la osserviamo. Tra un mese potrà essere cambiata. Tra un anno lo sarà certamente. L’ipotesi del raggiungimento di un equilibrio non ha senso perché non c’è mai stato un progetto da attuare».

L’attuale forma urbana della città di Roma, pur se da un lato ancora accentrata e relativamente compatta, presenta dall’altro un’estesa e discontinua nebulosa periferica.



Fig. 1 Forme dello *sprawl* nel passaggio dal territorio del Comune di Roma a quello delle Municipalità contermini

L'espansione si è sviluppata attorno al nucleo originario secondo l'impianto radiale delle vie consolari e con successivi incrementi, guidati dalle direttrici insediative dei quartieri di edilizia residenziale pubblica e dalla diffusione di nuclei abusivi, che hanno dato luogo ad una *urban fringe* con discontinuità agricole più o meno tutelate.

Se analizzata secondo un'analisi tradizionale, basata sulla teoria del ciclo di vita delle città, la situazione al 1961 costituirebbe il primo stadio di urbanizzazione. Il modello insediativo è, infatti, quello consolidato ed accentrato su Roma (2.167.285 residenti, cioè il 78,1% della popolazione provinciale) e la superficie occupata per usi urbani (10.262 ha) è quasi il 70% di quella della provincia (Provincia di Roma, 2008).

Nel 1991 le dinamiche demografiche e insediative più contenute possono essere ancora interpretate, secondo un approccio "evoluzionista", come l'effetto della seconda fase di decentramento relativo. Durante gli anni '80, infatti, Roma perde popolazione (-2,45%) e crescono gli altri comuni (+15%). La superficie dell'occupazione del suolo per usi urbani a Roma cresce (+14,8%). Gli altri comuni, invece, superano per la prima volta Roma, in cui si registra un rilevante decentramento residenziale.

Sempre secondo un approccio "evoluzionista", gli effetti della fase di decentramento assoluto degli anni '90 apparirebbero evidenti nel 2001. Roma (2.546.804 residenti, cioè il 68,8% della popolazione provinciale) perde popolazione in modo ancor più rilevante che negli anni '80 (-187.104, -6,8%) con un aumento più contenuto di occupazione del suolo per usi urbani (34.122 ha, +9,7%) rispetto al decennio precedente. Nei centri contigui, invece, l'incremento è di +494 ha (di cui 350 a ridosso dei confini con Roma).

Tuttavia, se analizzati in relazione all'aumento esponenziale dei prezzi delle abitazioni, i dati assumono un significato differente: a Roma, infatti, il settore delle costruzioni è cresciuto del 4,1% nel 2001, del 2,3% nel 2003 e del 4,7% nel 2004 senza che, però, tale abbondanza di offerta sia riuscita ad "incontrare" la crescente domanda di abitazioni a basso costo, non soddisfatta anche a causa della sostanziale assenza di adeguate politiche abitative (Caudo e Sebastinelli, 2007; Berdini, 2008; Scoppetta, 2009).

L'accostamento tra l'andamento del mercato immobiliare e le dinamiche insediative dell'area metropolitana romana sembra suggerire, quindi, un'interpretazione differente. Lo *sprawl*, cioè, non sarebbe l'esito di uno stadio di sub-urbanizzazione e della domanda di una migliore qualità della vita (come nel caso anglosassone e nord-europeo), ma l'espressione di una traiettoria di crescita tendente, piuttosto, verso una «sovra-urbanizzazione» (Hall e Hay, 1980). La rottura della città compatta non tenderebbe, quindi, verso un modello insediativo basato sulla diffusione, ma – al contrario – verso una sorta di "tracimazione" demografico-edilizia, nella quale si esaurirebbe, senza alcuna soluzione di continuità, il passaggio tra aree centrali e fasce periferiche.

Alle dinamiche del mercato immobiliare si aggiunge, del resto, il perdurare della sostanziale assenza di decisioni intercomunali di area vasta, dovuta al peso – non soltanto demografico, ma anche e soprattutto politico – della città capitale.

Ciò implica la questione del rapporto tra l'organizzazione urbana tendenzialmente accentrata, confermata dalle previsioni dal nuovo PRG, e quella del territorio contiguo, dove la città tende "spontaneamente" a trasferire la domanda residenziale a basso reddito, allargandosi nell'*hinterland* senza soluzione di continuità e dando luogo a un'estesa ed indifferenziata periferia metropolitana. In questo senso, il problema principale sembra essere legato soprattutto alla coerenza tra gli obiettivi di riagggregazione e articolazione del territorio del comune di Roma, previsti dal nuovo PRG, e quelli di assetto metropolitano policentrico dell'*hinterland*, delineato dal nuovo Piano Provinciale.

Tale coerenza, tuttavia, non può che divenire inevitabilmente fragile sotto la pressione dei problemi e della domanda contingente, che tendono ad essere risolti semplicemente con l'ulteriore allargamento dello spazio insediato.

Secondo tali tendenze, quindi, la ripresa residenziale di Roma consentirebbe l'assorbimento di una quota non rilevante della costante, seppur contenuta, crescita demografica, registrata nel 2005. Una quota prevalente di questa sarebbe invece assorbita dai centri contermini, accentuando carattere diffuso degli insediamenti, mentre l'offerta di funzioni ed attività ed il conseguente pendolarismo continuerebbe a privilegiare l'area urbana centrale e la sua periferia peri-urbana.

Ne deriverebbero, cioè, processi insediativi di peso quasi equivalente a quelli in atto nell'area centrale, con la conseguente destrutturazione dei centri, con modelli localizzativi di tipo diffusivo che "nebulizzano" la morfologia dell'originario sistema insediativo policentrico e determinano una sostanziale omogeneizzazione dei differenti ambiti territoriali. Al di là delle ovvie specificità locali, le forme della «tracimazione» (Scoppetta, 2009) di Roma verso l'esterno appaiono, infatti, sostanzialmente omogenee ed indifferenti agli assetti preesistenti.

La peculiarità di tale modello appare con maggiore chiarezza se si confrontano i dati relativi al consumo di suolo dell'area metropolitana romana con contesti territoriali analoghi del contesto europeo: ne derivano valori decisamente più elevati non soltanto per quanto riguarda il territorio del comune di Roma, ma anche e soprattutto quello dei comuni contermini, con valori più alti rispetto alle "corone" delle capitali europee, caratterizzati, in genere, da insediamenti pianificati.

3 IL SISTEMA DELLA MOBILITÀ NEL NUOVO PTGP DELLA PROVINCIA DI ROMA

Rispetto a tali criticità ed ai temi/problemi richiamati precedentemente, il recente Piano Territoriale della Provincia di Roma (PTGP), costituisce un esempio delle difficoltà esistenti nel mettere in campo una pianificazione realmente in grado di affrontare le questioni inerenti il sistema della mobilità in modo integrato rispetto al complesso delle strategie urbanistiche.

Infatti, la legge urbanistica della Regione Lazio (n. 38/1999), nel quadro delle direttive della Pianificazione regionale generale (PTRG) e settoriale (Piano regionale dei Trasporti), ancora in formazione e priva di vigenza, richiede al PTGP di definire, in materia di mobilità, le "disposizioni strutturali" (cioè il quadro delle azioni strategiche), le "disposizioni programmatiche" (gli interventi sul sistema delle infrastrutture) e gli indirizzi e le prescrizioni per i PRG e degli strumenti di programmazione locale della mobilità (Piani urbani del traffico e Piani urbani della mobilità).

Il metodo adottato dal PTGP è quello della costruzione di un quadro di riferimento programmatico articolato in due scenari al 2005 (stato di fatto) e al 2015 (scenario di prospettiva).

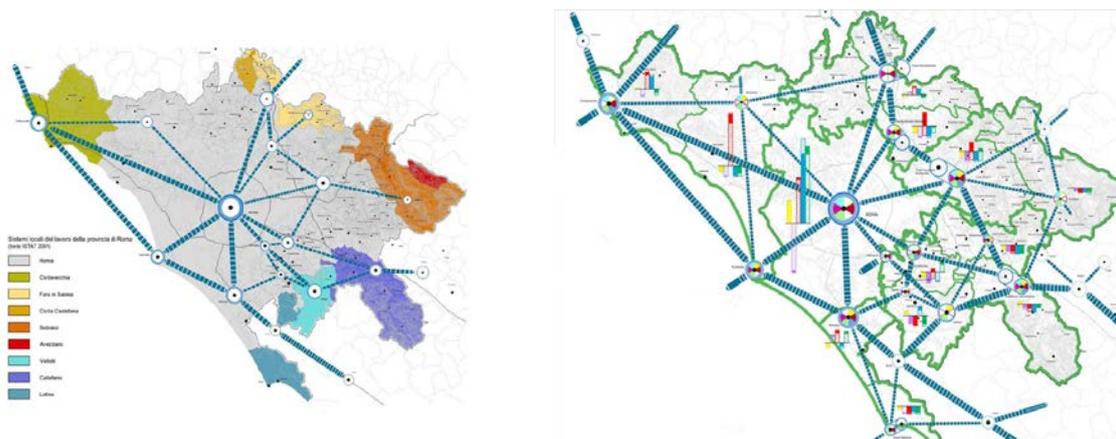


Fig. 2-3 Scenario attuale e scenari futuri, riferiti ai Sistemi e Sub sistemi Locali funzionali individuati dal PTGP

Il primo restituisce il quadro dei problemi attuali del sistema della mobilità, essenzialmente legati ai differenti usi del suolo e sintetizzabili in due grandi categorie: da un lato, insediamenti compatti, misti, con le principali attività concentrate attorno alle stazioni ferroviarie; dall'altro, l'insediamento diffuso e a bassa densità delle aree della "tracimazione", con i principali punti di attrazione lungo le strade e i nodi stradali maggiori e con una serie di pesanti ripercussioni sul sistema dei trasporti, legati alla crescita esponenziale della domanda di mobilità. Ai fenomeni demografici ed insediativi in atto si è, infatti, associato il fallimento delle politiche settoriali monomodali, incapaci di tenere il passo con la crescita del traffico veicolare e la debolezza organizzativa e finanziaria delle aziende di trasporto pubblico.

A ciò si aggiunge la tendenza a trattare i nodi di scambio come "park & ride". Infatti, attualmente l'80,9% degli spostamenti ha come meta lo stesso comune (con il 79,7% riguardanti il solo comune di Roma, contro il 16,6% in entrata e il 3,7% in uscita) e solo il 17,1% un altro comune della Provincia. Il 63% di tali spostamenti avviene mediante trasporto privato e solo il 37% con trasporto pubblico (con il 90% degli spostamenti verso Roma su ferrovia).

Pur essendo abbastanza frequente l'intersezione tra le linee su gomma (gestite da Co.Tral, in promiscuo con il traffico privato, con congestione nelle ore di punta) e la rete su ferro, lo scarso coordinamento degli orari non consente uno svolgimento competitivo e complementare dei due servizi, che spesso percorrono in parallelo lo stesso itinerario.

Anche la scelta di concentrare gli investimenti soprattutto nella grande viabilità, con la realizzazione di nuove corsie ed arterie sulle stesse direttrici forti (ad esempio, il rafforzamento delle radiali sul GRA-Grande Raccordo Anulare) ha indubbiamente penalizzato il funzionamento della rete, così come la penetrazione delle grandi infrastrutture all'interno del GRA, con la connessione con una viabilità urbana insufficiente come classe e come capacità e l'inadeguatezza degli svincoli tra strade di livello non contiguo. Ciò ha comportato la perdita graduale del ruolo di collegamento di media e lunga distanza delle autostrade.

La concomitanza dello sviluppo dei fattori esterni e della mancata soluzione dei problemi specifici ha prodotto la congestione su tutti i modi di trasporto, che appare sostanzialmente incurante ed indifferente rispetto all'importanza economica di ogni singolo spostamento: il veicolo con a bordo la fornitura *just in time* è penalizzato allo stesso modo del conducente singolo di un SUV.

Emblematico il caso del GRA, fortemente congestionato, con 6 corsie e 33 svincoli in 68 km di perimetro e 20 km di diametro, (l'M25 di Londra – il più grande anello al mondo – ha 6 corsie e 31 svincoli in 188 km di perimetro e 50 km di diametro!). La congestione, dunque, dipende dall'eccessivo numero di svincoli che consentono l'utilizzo del GRA anche per brevi spostamenti.

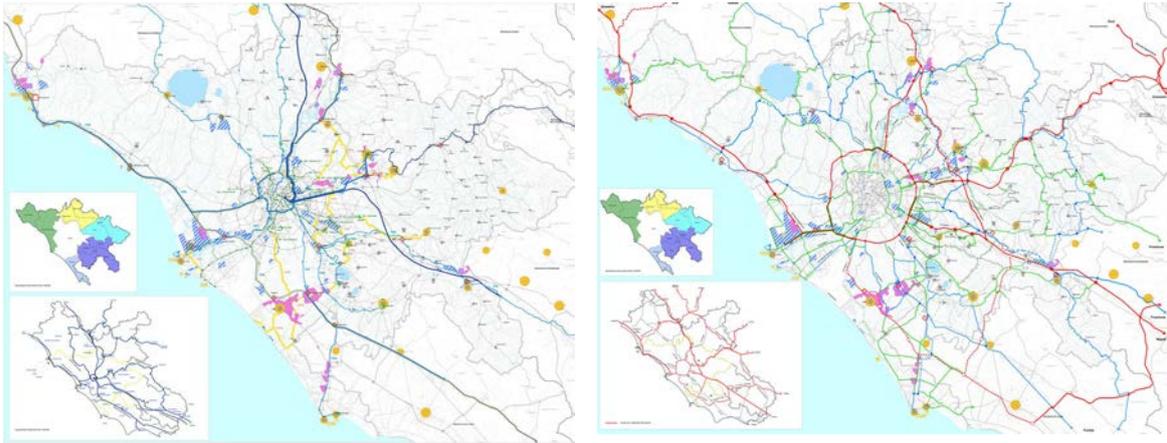


Fig. 4 Organizzazione della rete del servizio ferroviario metropolitano e regionale e dei corridoi del trasporto pubblico

Fig. 5 Rete funzionale della rete e delle attrezzature per la viabilità metropolitana

Le risposte del PTGP ai problemi evidenziati consistono essenzialmente nella definizione di due differenti politiche dei trasporti, corrispondenti ai diversi usi del suolo: nelle aree ad alta densità, forte interconnessione degli insediamenti mediante una rete di trasporto pubblico di alta qualità (frequenze, velocità, regolarità, sicurezza), con percorsi pedonali e ciclabili per gli spostamenti interni. Nelle aree a bassa densità le soluzioni sono orientate, invece, al risparmio di risorse (corridoi di autobus invece di sistemi su ferro, minibus invece di autobus). Tali orientamenti sono articolati in un lungo elenco di obiettivi di carattere generale e per modo di trasporto, cui si affianca un elenco, altrettanto lungo, di “strategie di pianificazione delle infrastrutture e dei servizi”. Alcune di queste “strategie” sembrerebbero avere un carattere progettuale, ma non sono accompagnate da specifici elaborati che definiscano con chiarezza i criteri di intervento e di valutazione di esiti ed effetti, né sono indicati in alcun modo tempi di realizzazione e soggetti attuatori, le azioni necessarie, i possibili strumenti di intervento.

Tale “vaghezza” è dovuta al fatto che il PTGP costituisce uno strumento “parallelo” rispetto ad altri soggetti e strumenti della pianificazione di settore, di livello provinciale o sub-provinciale, come il Piano di Bacino della mobilità provinciale ed il Piano della viabilità extraurbana, con il Piano urbano della mobilità di area vasta, che il Piano Generale dei Trasporti (PGT) indica come strumento di attuazione delle politiche di contenimento e gestione della pendolarità nelle macroaree urbane, con particolare riferimento alla diversità dei soggetti competenti in materia di mobilità, non necessariamente solo pubblici. Inoltre, il Piano interviene parallelamente ad un quadro di decisioni programmate già prese, caratterizzato dalla varietà degli obiettivi e degli indirizzi per conseguirli.

Infatti, anche in assenza di quel livello istituzionale che la legge ha individuato nell’Area o nella Provincia metropolitana e di strumenti di pianificazione generale di livello regionale e provinciale vigenti e consolidati, sono maturati negli ultimi anni numerosi processi di decisione e documenti di programmazione paralleli, di livello nazionale e regionale. Nel primo caso, si tratta del PTG e del Programma delle opere strategiche di interesse nazionale (legge Obiettivo n.443/2001). Nel secondo caso, l’elenco è significativamente ampio:

- Schema di Piano Territoriale Regionale Generale (PTRG) ed il Quadro di Riferimento Territoriale (QRT);
- Piano Regionale dei Trasporti (PRT);
- Linee guida per il nuovo Piano Regionale dei Trasporti dell’Assessorato ai Lavori Pubblici (2005);
- Linee programmatiche di governo dei trasporti della Regione Lazio 2005-2010;
- Accordo di Programma-Quadro 2000 con le ferrovie;
- Piano regionale dei Centri Mercati;

- Progetti di Sviluppo dell'Unione dei Porti di Roma e del Lazio e proposte per il Sistema Aeroportuale Regionale;
- Programmazione regionale degli interventi previsti nel settore della mobilità.

All'elenco si aggiungono, ovviamente, le previsioni degli strumenti urbanistici comunali (tra i quali quello, rilevante, del Comune di Roma), la programmazione negoziata in atto per ambiti territoriali sub provinciali (PRUSST e Patti territoriali), il Piano di Bacino per la mobilità provinciale-settore passeggeri (2006) ed il Protocollo (2006) per la realizzazione della rete ferroviaria regionale e dell'area metropolitana romana.

Questi documenti interagiscono poi con una serie di altri processi paralleli legati alla programmazione ordinaria delle opere pubbliche in sede provinciale e regionale e del Comune di Roma, mentre appare in declino la programmazione straordinaria di opere legate alla legge per Roma Capitale.

Tale molteplicità e complessità di previsioni evidenzia la necessità di una pianificazione integrata, capace di dare un assetto strutturale a semplici linee d'indirizzo.

Gli scenari delineati dal Piano sono riferiti ai Sistemi e Sub sistemi Locali funzionali individuati dal PTGP, cioè aree di specializzazione ad elevata efficienza relazionale e produttiva, all'interno dei quali si prevede di attivare tavoli permanenti di concertazione con gli Enti locali, utilizzando gli strumenti offerti dalla legislazione nazionale e regionale (contratti ed intese di programma, conferenze di servizi, convenzioni, società di trasformazione urbana, forme per la gestione associata dei servizi, altre forme di collaborazione tra enti o in partenariato con privati). Vengono privilegiati, inoltre, il metodo e le procedure partecipative e di condivisione con i soggetti sociali, economici, le istituzioni e le associazioni di base provinciali e locali, già adottati per la formazione del Piano.

Tuttavia, nel corso dell'elaborazione "partecipata" del Piano provinciale, la domanda di intervento sul sistema delle reti, diffusa e condivisa, ha continuato ad esprimersi attraverso un lungo elenco di opere e interventi, peraltro condizionato da un quadro programmatico poco definito nei livelli decisionali, nei tempi di attuazione, nei soggetti operativi e nella disponibilità di risorse.

4 DALLA INFRASTRUTTURAZIONE DEI TERRITORI AL TERRITORIO COME INFRASTRUTTURA

4.1 L'APPROCCIO EUROPEO

Negli anni dell'"irresistibile ascesa" della metafora della rete, una ricerca di Peter Hall e Carmen Hass-Klau (Hall e Haas-Klau, 1985) si era posta l'interrogativo se, di fronte alla crisi delle aree centrali delle città europee, ci si potesse aspettare un beneficio economico e un rilancio urbano da investimenti massicci nel settore dei trasporti (tranvie, ferrovie urbane, metropolitane leggere) e da misure volte alla limitazione del traffico e alla pedonalizzazione. Lo studio concludeva che «(...) la ferrovia non può salvare la città se la città sta andando giù, poiché le forze che la trascinano in basso sono molto più estese e più potenti delle sole questioni di accessibilità. Ciò non per ridurre l'importanza potenziale degli investimenti nei trasporti nel rilancio dell'economia urbana, ma per affermare che esso andrebbe pianificato nel contesto più ampio delle ragioni del malessere urbano (...).

I miglioramenti dei trasporti di per sé non cambiano nulla della struttura economica della città, essi facilitano soltanto il cambiamento urbano. Gli eventuali cambiamenti futuri ci saranno solo se accompagnati da altre politiche urbane». E' quindi necessario costruire un diverso approccio alle trasformazioni infrastrutturali sviluppando una più ampia riflessione su strategie, metodi e strumenti per la definizione di nuove relazioni tra trasformazioni infrastrutturali (europee, nazionali e locali) e valori, rischi, qualità ma anche diritti di cittadinanza locale.

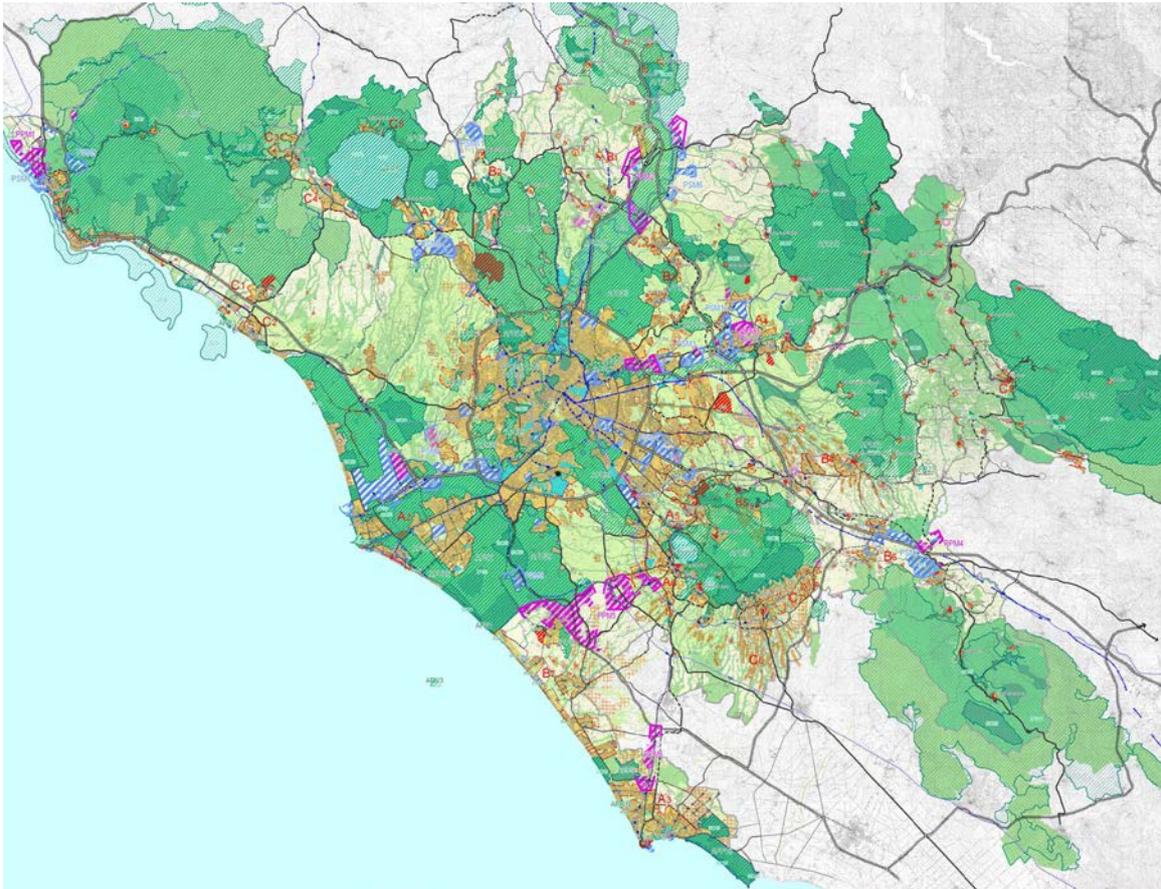


Fig. 6 Il nuovo Piano Territoriale della provincia di Roma (adozione 24/7/2009)

In questo senso, il coordinamento multilivello sembra essere soltanto il punto di partenza per una possibile alleanza tra infrastrutture e *planning*. L'obiettivo è quello di una multi-scalarità delle strategie in grado di invertire i termini del rapporto, passando dalla infrastrutturazione del territorio al territorio come infrastruttura.

La stessa metafora della rete, nella sua accezione più pervasiva, estende il significato del termine "infrastruttura" alle reti tecnologiche per la comunicazione e di flussi di informazioni e conoscenza: il *digital divide* comporta, infatti, condizioni di emarginazione dai mercati, dai servizi e dalle informazioni che rendono un luogo periferico a prescindere dalle distanze di percorrenza fisica. Ciò implica che lo stesso concetto di "accessibilità" non possa più essere pensato solo in termini fisico-spaziali.

Si tratta, in sostanza, dell'approccio delle politiche europee, che affidano proprio al sistema infrastrutturale il raggiungimento degli obiettivi di integrazione e coesione territoriale (Brunet, 1996; Celant, 1996) attraverso il disegno di un sistema di trasporto multimodale, in grado di consentire la libera circolazione di persone e merci: il TEN-*Trans European Network*, definito nel Trattato di Maastricht del 1992, poi esteso verso est, con i 10 corridoi trans-europei della Helsinki Declaration del 1997, che definiscono la *Pan European Transport Areas* (PETr-As).

La rete TEN, non è concepita, semplicemente, come connessione – se intesa in questo senso, infatti, costituirebbe un potenziale generatore di ulteriori squilibri, tra territori serviti o collegati e territori esclusivamente attraversati – ma come "corridoio infrastrutturale" portatore di un progetto di territorio (CREMASCHI, 2005) in grado di rapportarsi con i *milieu locali* (Dematteis e Governa, 2001).

Ulteriori riferimenti sono il Libro Bianco *European Transport Policy for 2010: time to decide*, della fine degli anni '90, che fornisce le possibili linee-guida per gli interventi di riequilibrio modale per la riduzione della congestione e al rafforzamento della coesione territoriale, e, soprattutto, la *Territorial Agenda of the European Union* (2007) che lega indissolubilmente le politiche infrastrutturali a quelle territoriali all'interno del modello policentrico, accompagnato e sostenuto da meccanismi di *governance* multilivello, di «scambi negoziati e non gerarchici tra istituzioni che si collocano a livello transnazionale, nazionale, regionale e locale» (Peters e Pierre, 2001), in grado di superare i punti di vista settoriali. Più in generale, pur se nella forma di «metafora politicamente orientata che riassume le idee di reti, conoscenze ed esternalità agglomerative» (Cremaschi, 2002), si può dire che la riscoperta del territorio come risorsa abbia caratterizzato il trascorso ciclo di programmazione comunitaria 2000-2006. Infatti, la *Territorial Agenda* costituisce uno strumento differente (Faludi, 2010) – perché più marcatamente strategico, cioè finalizzato al raggiungimento di precisi obiettivi – da quello che aveva, invece, caratterizzato la stagione delle prefigurazioni spaziali, quali la *Blue Banana* dello SDEC o il *Bunch of Grapes* (Kunzmann e Wegener, 1991).

4.2 LA DECLINAZIONE ITALIANA DELLE POLITICHE EUROPEE PER LE INFRASTRUTTURE: ALCUNI RECENTI SVILUPPI

Il Quadro Strategico Nazionale (QSN), richiesto dalla Commissione Europea ai fini della programmazione 2007-2013, con i relativi Programmi Operativi Nazionali (PON), costituisce un elemento di forte innovazione per le politiche infrastrutturali in Italia. Infatti, a partire da un'interpretazione del territorio come stratificazione intrecciata da molteplici linee di flusso interne ed esterne, che interagiscono tra loro e con i diversi strati, vengono introdotti i concetti di Piattaforma Territoriale Strategica e di Territorio Snodo (MIT, 2007): attraverso questi ultimi «i flussi più significativi atterrano localmente e, al tempo stesso, risalgono per immettersi nelle grandi reti», mentre le prime sono intese come aree interregionali di complementarietà tra i corridoi europei e tali luoghi di “commutazione” multidimensionale delle reti infrastrutturali ed immateriali.

Lo spazio, cioè, non viene più interpretato semplicemente come un insieme di sistemi locali collegati tra loro dalla rete delle infrastrutture «secondo un'immagine portata dalla modernità e posta a base, ad esempio, dalle visioni del Progetto '80», ma viene concepito come «esito dell'incontro-scontro tra i territori-area sedimentati localmente e i territori-rete espressione dei flussi multilivello».

Lo strumento di programmazione attuativa complessa individuato è quello dei Progetti di Territorio, svincolati da confini e dimensioni geografiche stabilite, cioè “visioni territoriali” nelle quali far convergere volontà collettiva e sistemi di valori condivisi, in una logica di *governance* multilivello, da attuarsi in una serie di Aree Bersaglio. Il MIT-Dicoter, pertanto, non finanzia infrastrutture, ma è attivatore di processi progettuali attraverso piani strategici e studi di fattibilità, volti a consentire alle realtà locali di realizzare anticipatamente le pre-condizioni per intercettare ed ottimizzare le risorse rese disponibili dalla nuova programmazione comunitaria e nazionale. La finalità è, quindi, quella di superare le storture e le inefficienze della logica della “lista di opere”, rilanciando la progettualità dei territori. Del resto, uno degli aspetti più interessanti dell'irrompere della dimensione europea nel contesto territoriale e culturale italiano è dato dal rilievo che assume l'interazione tra le pratiche formali, più o meno

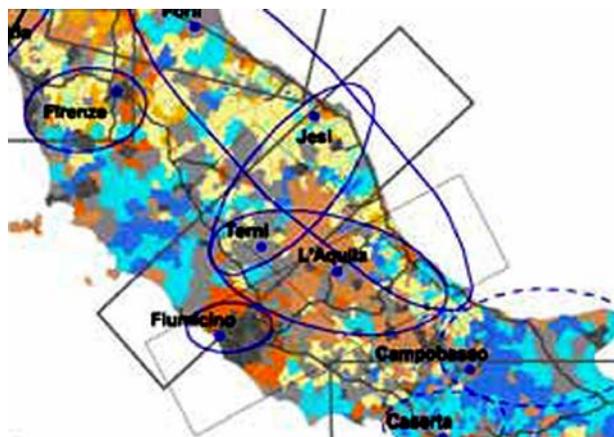


Fig. 7 Piattaforme Territoriali e tipi socio-territoriali (2001): dettaglio

tecnocratiche, e le più flessibili sfaccettature della regionalizzazione (Herschel e Newman, 2005), determinate dal nuovo rapporto tra la dimensione locale e quella dell'UE, che sostanzialmente tende a "scavalcare" il livello nazionale. Del resto, alla multiscalarità e ai processi di *rescaling* (Salet, 2003; Gualini e Woltjer, 2004; Perulli, 2007; Brenner, 2009; Magnusson, 2009; Scoppetta, 2011a-b) è riconosciuto un ruolo chiave nel formare strategie di sviluppo in un contesto, quale quello europeo, attraversato dai cambiamenti di ruolo e di funzione dello Stato-nazione, con il progressivo passaggio di poteri e competenze dagli stati nazionali a livelli sovranazionali e a livelli regionali e locali.

Gli aspetti di forte innovazione, comunque introdotti dalle politiche UE nelle pratiche territoriali, sembrano risiedere, quindi, soprattutto nella qualità delle connessioni tra variabili locali e cambiamenti di struttura (Cremaschi, 2002).

Lo spazio di tali connessioni è quello della costruzione di circuiti sociali e, quindi, la dimensione dell'innovazione è da intendersi più in termini immateriali e di processo, che di esiti. Si assiste, cioè, allo sviluppo di nuove forme di riorganizzazione territoriale, auspicate e sostenute dalla UE, in cui i diversi livelli territoriali interagiscono e le scale geografiche assumono un nuovo ruolo.

Ciò implica che lo "spessore" territoriale dei corridoi infrastrutturali possa essere anche non individuato da un ambito locale istituzionale, ma che possa, invece, riferirsi anche ad aggregazioni territoriali che si definiscono a partire dalla propria progettualità, intesa come capacità di accumulare e gestire diversi progetti contemporaneamente e di costruirvi attorno una propria strategia e identità.

Si tratta di un modello che può essere utilizzato anche in "negativo", per valutare il livello di debolezza progettuale, così come acquista conseguentemente rilievo la questione della valutazione dei risultati e degli esiti sul territorio: la progettualità fine a se stessa non è, infatti, indice di sviluppo locale auto-sostenibile, ma ne è una condizione necessaria. La stessa valutazione degli esiti, infatti, non può essere intesa in modo tradizionale (cioè: soltanto in termini di costi, tempi e sostenibilità), intendendo, quale questione cruciale, l'aspetto dell'implementazione e della generazione di altre iniziative non previste e prevedibili (ma non incoerenti) ed il controllo della complessità del percorso, cioè di interdipendenze e sinergie tra le diverse azioni/effetti (diretti e indiretti).

La dimensione intercomunale, che può non corrispondere a nessuna entità amministrativa preconstituita, emerge, quindi, come risultato di azioni comuni nel tempo, cioè dalla condivisione a scala intercomunale di progettualità in corso o implementate. Tali forme di intercomunalità spontanea definiscono quel «livello intermedio» (Dematteis e Governa, 2002) che – proprio perché implica una capacità di "fare rete" e di confrontarsi con reti più ampie (Cremaschi e Elisei, 2005) – sta acquisendo sempre maggiore importanza nella promozione diretta di azioni per lo sviluppo e nella gestione di servizi (anche di trasporto pubblico).

Certamente, anche riguardo alla questione della costruzione di *partnerships*, non mancano le criticità, riassumibili nella nozione di "opportunismo territoriale". E' possibile, infatti, distinguere (Cersosimo e Perri, 2002) tra *partnerships* virtuose e non. Le prime si caratterizzano per la presenza di coalizioni selettive, cioè per il coinvolgimento e per la partecipazione attiva di tutti i soggetti territoriali utili e congrui con gli obiettivi del progetto. Le seconde, invece, sono definibili come "coalizioni collusive" perché connotate da una platea tanto ampia quanto eterogenea di soggetti istituzionali, interessati a conseguire esclusivamente obiettivi di natura distributiva, cioè ad intercettare risorse finanziarie (o immateriali).

In questo senso, la trasparenza del processo di selezione costituisce una condizione indispensabile. Questa non può che fondarsi sulla costruzione di un comune immaginario territoriale, che costituisce il presupposto di un progetto condiviso e che consente il permanere di legami anche al di là dello stesso progetto ed il radicamento interiorizzato di valori e metodi.

5 VECCHIE RICETTE PER PROBLEMI NUOVI

C'è da dire, tuttavia – ed il nuovo Piano della Provincia di Roma sembra mostrarlo con estrema chiarezza – che in un contesto istituzionalmente frammentato e conflittuale, quale quello italiano, le Piattaforme non costituiscono ancora un quadro di riferimento condiviso, essendo penetrate limitatamente (soprattutto alla scala provinciale) nei meccanismi istituzionali di pianificazione e programmazione, a causa del perdurare, nei contesti amministrativi, della logica della separatezza.

Ciò appare più che evidente nel caso analizzato, dove la questione ancora irrisolta della definizione dell'area metropolitana e lo stesso peso (insediativo e funzionale, ma anche politico) della città di Roma fanno sì che gli obiettivi di decentramento policentrico enunciati dal Piano si trovino ad essere sostanzialmente negati dall'evidenza di una traccimazione demografico-edilizia che lo stesso sistema infrastrutturale, così come proposto, rischia, paradossalmente, di favorire.

Traspare, in sostanza, la matrice eminentemente politica di un Piano che sembra configurarsi come mera estensione di quello, peraltro elaborato in precedenza, del comune maggiore, dove, infatti, sostanzialmente permane l'addensamento delle funzioni strategiche. Al tempo stesso, nonostante queste premesse di natura eminentemente politica, il Piano provinciale non rinuncia ad una propria logica territoriale, ma questa è decisamente in contrasto con quella del Piano di Roma. Quest'ultimo, infatti, organizza le proprie nuove centralità metropolitane in relazione all'assetto infrastrutturale storico (raccordo anulare, anello ferroviario, assi radiali), mentre l'offerta localizzativa del Piano provinciale, pur interessando gli stessi ambiti territoriali, prescinde completamente da questa logica. Il PTGP, infatti, sembra far propria la rappresentazione convenzionale del territorio, che muoveva dall'idea, tipica dell'economia dello sviluppo degli anni '70 (nella versione dello "sviluppo squilibrato"), di affidare all'investimento infrastrutturale un ruolo centrale nel costituirne le precondizioni, a fronte di un centro urbano "patologicamente" dominante.

In un certo senso, infatti, la logica del Piano Territoriale della Provincia di Roma sembra in qualche modo richiamare il disegno proposto negli anni '30, in linea con il dibattito europeo di quei tempi, dai Giovani Urbanisti Romani, basato su una corona di *new towns* sui Castelli Romani collegate a Roma tramite veloci linee ferroviarie e separate da grandi sistemi ambientali. Le cose, poi, sono andate nel senso opposto: le connessioni sono state affidate alla mobilità su gomma, generando un consumo di suolo pervasivo che ha reso frammentario il sistema ambientale.

E proprio un incremento del consumo di suolo (che, invece, si sostiene di voler contenere) può derivare dall'incoerenza di fondo del Piano provinciale rispetto alle scelte del PRG di Roma, così come un'ulteriore difficoltà nell'individuare le priorità di intervento e di spesa, che si aggiunge alla scarsa interrelazione tra pianificazione e programmazione. Si può dire, però, che la stessa sovrabbondanza di offerta costituisca un fattore di mitigazione del primo dei rischi evidenziati, poiché è facile ipotizzare che, a fronte di una bassa domanda, gran parte dell'offerta non verrà mai realizzata. Il secondo caso, invece, sembra costituire il problema più grave, con il rischio di infrastrutture, realizzate a prescindere dalla realizzazione di nuovi poli di sviluppo decentrato, che finiscono per aumentare i flussi verso Roma (piuttosto che allontanarli). Anche l'eccesso di inter-connessioni evidenziato nella fig. 4 (come se ciascun polo debba necessariamente ed acriticamente essere collegato a tutti gli altri) si configura, in sostanza, come una "non scelta" che rischia di tradursi in pesanti conseguenze in termini di *sprawl*.

Del resto, che nel campo della programmazione e pianificazione delle infrastrutture continuino a riemergere residui del pensiero ingegneristico sopravvissuto al periodo della ricostruzione in Italia è cosa più che evidente. In questo senso, non possono che suscitare un certo disagio alcune recenti ricerche (condotte, ad esempio, nell'ambito del Dipartimento di Studi Urbani dell'Università di Roma Tre sul tema degli effetti dei processi di privatizzazione del sistema ferroviario) che sembrano ignorare del tutto il rapporto tra

infrastrutture e progetti di territorio, tipico dell'approccio delle politiche europee o i processi di *rescaling* in atto, e che addirittura interpretano come effetto negativo il formarsi di fasce più o meno ampie di ricaduta degli effetti prodotti o il consolidarsi di polarità policentriche esterne a confini amministrativi sempre più privi di senso. Al contrario, vengono proposti come aspetti positivi la rinuncia all'individuazione di precise priorità strategiche o un approccio ancora fortemente *top-down* (soprattutto riguardo ai sistemi della mobilità inter-provinciale) che sembra ignorare le potenzialità di crescita, in termini propositivi, delle possibili "coalizioni virtuose" emergenti dai *milieu* locali.

Si tratta di una logica – difficile da abbandonare, a quanto pare – analoga a quella che sembra guidare il nuovo Piano provinciale, riguardo al quale, infine, vale la pena di ricordare che, secondo la legge attuale, Roma e la sua provincia costituiscono un'unica circoscrizione elettorale con ben 3,8 milioni di abitanti, su un totale di 5,3 milioni di abitanti del Lazio.

In questo senso, l'articolazione in 13 sistemi locali di sviluppo – con, al centro, quello, abnorme, di Roma, a fronte del "nanismo" degli altri 12 – da collegare tra loro secondo un'accezione "moderna" ed ormai obsoleta di "accessibilità", finisce per negare la densità di inter-relazioni che, anche storicamente, scavalcano i confini provinciali: l'intera costruzione finisce per apparire priva di senso e di efficacia se non inserita in un sistema più ampio di relazioni inter-provinciali.

Le prospettive di sviluppo rimangono, quindi, affidate al ricorso allo strumento della cooperazione interistituzionale e dell'intercomunalità, che potrebbe essere declinata nel senso della sperimentazione di inedite dimensioni inter-provinciali, ad esempio sul modello, dichiaratamente sperimentale, utilizzato per le macro-regioni europee (CEC, 2009; Dubois et al., 2009; Scoppetta, 2011b), dove le questioni infrastrutturali sono parte integrante ed integrata di più ampie e «sinaptiche» (Scoppetta, 2011a) strategie territoriali volte alla soluzione di problemi comuni di regioni transfrontaliere.

Anche con riferimento al dibattito in corso sulla ridefinizione dell'articolazione amministrativa del territorio italiano, una simile sperimentazione "sul campo" potrebbe costituire un punto di partenza ben più concreto e condiviso rispetto alle generiche ipotesi in senso federalista o alle recenti proposte di soppressione Enti locali di diversa scala basate sui soli indicatori demografici. E, del resto, l'esito delle politiche, non soltanto infrastrutturali o territoriali, potrebbe essere decisamente più innovativo se adottasse una dimensione meno populistica e più sperimentale aperta alla verifica e alla discussione (pubblica) e, laddove necessari, anche ad aggiustamenti "in corso d'opera".

REFERENCES

- Berdini, P. (2008), *La città in vendita*, Donzelli, Roma.
- Brenner, N. (2009), "A Thousand Leaves: Notes on the Geography of Uneven Spatial Development", in Keil, R., Mahon, R. (eds.), *Leviathan Undone? Towards a Political Economy of Scale*, UBC Press, Vancouver.
- Brunet, R. (1996), "L'Europa delle reti", *Memorie geografiche*, n. 2, Società di Studi Geografici, Firenze.
- Castells, M. (1996), *The Rise of the Network Society, The Information Age: Economy, Society and Culture*, Vol. 1, Blackwell, Oxford - Cambridge.
- Caudo, G., Sebastianelli, S. (2007), *Per la casa passa la città: Roma e la nuova questione abitativa*, Egea-Università Bocconi Editore, Milano.
- CEC-Commission of the European Communities (2009), *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions concerning the European Union Strategy for the Baltic Sea Region*, Brussels, 10.6.2009, COM(2009) 248 final.
- Celant, A. (1996), "L'Europa delle regioni", *Memorie geografiche*, n. 2, Società di Studi Geografici, Firenze.
- Cersosimo, D., Perri, A. (2002), "Azione collettiva e sviluppo locale: l'esperienza dei Patti territoriali", *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, 75.
- Clementi, A., Perego, F. (1983), *La metropoli "spontanea". Il caso di Roma*, Di Donato, Bari.
- Crevaschi, M. (2002), "Politiche territoriale e programmi europei", *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, 75.
- Crevaschi, M. (2005), *L'Europa delle città*, Alinea, Firenze.
- Crevaschi, M., Elisei, P. (2005), "Identità territoriali e partnership per lo sviluppo", in Vinci, I. (ed.), *Il radicamento territoriale dei sistemi locali*, Franco Angeli, Milano.
- Dematteis, G., Governa, F. (2002), *Ha ancora senso parlare di identità territoriale?*, Accademia dei Lincei, Roma.
- Dematteis, G., Governa, F. (eds.) (2001), *Contesti locali e grandi infrastrutture: progetti politiche in Italia e in Europa*, Franco Angeli, Milano.
- Dematteis, G. (1995), *Progetto implicito. Il contributo della geografia umana alle scienze del territorio*, Franco Angeli, Milano.
- Dubois, A., Hedin, S., Schmitt, P., Sterling, J. (2009), *EU macro-regions and macro-regional strategies – A scoping study*, Nordregio, Stockholm.
- Faludi, A. (2010), "Beyond Lisbon: Soft European Spatial Planning", *disP*, 182.
- Gualini, E., Woltjer, J. (2004), "The Rescaling of Regional Planning and Governance in the Netherlands", *paper presented at the AESOP annual conference*, Grenoble.
- Hall, P., Hass-Klau, C. (1985), *Can rail save the city? The impacts of Rail Rapid Transit and Pedestrianisation on British and German Cities*, Gower, Alderstadt.
- Hall, P., Hay, D. (1980), *Growth Centres in the European Urban System*, Heinemann, London.
- Kunzmann, K.-R.; Wegener, M. (1991), *The pattern of urbanisation in Western Europe 1960-1990*, IRPUD, Dortmund.
- Magnusson, W. (2009), "Scaling Government to Politics", in Keil R., Mahon R. (eds.), *Leviathan Undone? Towards a Political Economy of Scale*, UBC Press, Vancouver.
- MIT-Ministero delle Infrastrutture (2007), *Materiali per una visione. Reti e Territori al Futuro*, Roma.
- Perulli, P. (2007), *La città. La società europea nello spazio globale*, Bruno Mondadori, Milano.

Peters, G. B., Pierre, J. (2001), "Developments in intergovernmental relations: towards multilevel governance", *Policy & Politics*, vol. 29, n. 2, p. 131–5.

Petti, A. (2007), *Arcipelaghi e enclave: architettura dell'ordinamento spaziale contemporaneo*, Bruno Mondadori, Milano.

Provincia di Roma, *Piano Territoriale di Coordinamento*, available at <http://ptgp.provincia.roma.it>

Salet, W. (2003), "Rescaling of territorial governance: Recent experiences in Dutch urbanised regions", *paper presented at the international workshop Territorial governance in a multi-level environment: new forms of institutional action*, University of Amsterdam, 14-15 November.

Scoppetta, C. (2009), *Immaginare la metropoli della transizione. La città come living machine*, Campisno, Roma.

Scoppetta, C. (2011a), "Synaptic spaces within European rescaling processes", *European Planning Studies* (forthcoming).

Scoppetta, C. (2011b), "The Baltic Sea Macro Region. A soft synaptic space within European rescaling process", *paper presented at the IX Biennial of Town and Town Planners of Europe "Smart planning for Europe's gateway cities Connecting people, economies and places"*, Genoa, 14-17 September.

IMAGES SOURCES

Immagine pag. 33 (Visione al futuro del territorio italiano: corridoi infrastrutturali, piattaforme territoriali e territori-snodo) e Fig. 7: MIT-Ministero delle Infrastrutture (2007) *Materiali per una visione. Reti e Territori al Futuro*, Roma. Fig. 1: Google Earth. Figg. 2, 3, 4, 5, 6: Provincia di Roma; Piano Territoriale di Coordinamento, <http://ptgp.provincia.roma.it>.

AUTHORS' PROFILE

Cecilia Scoppetta

Cecilia Scoppetta, PhD in Urban and Regional Planning, researcher at the University of Rome La Sapienza and Chief-Editor of the International Journal "Urbanistica PVS", has been consultant in the preparation of planning instruments at different scales and advisor to the Ministry of Foreign Affairs and UNESCO on the issue of conservation of cultural heritage. Author of *Immaginare la metropoli della transizione. La città come living machine* (Roma: Campisano Ed., 2009) and *Territori della frammentazione. Appunti per un progetto possibile* (Roma: Nuova Cultura, 2009), she has participated, as a fellow, in the preparation of the new Territorial Plan of the Province of Rome.