

**ABITARE L'ITALIA  
TERRITORI, ECONOMIE, DISEGUAGLIANZE**



**XIV CONFERENZA SIU - 24/25/26 MARZO 2011**

**Staricco L. Problematicità nell'integrazione tra  
pianificazione degli usi del suolo e  
pianificazione della mobilità:  
riflessioni a partire dal caso di  
Torino**

[www.planum.net](http://www.planum.net)  
ISSN 1723-0993

## XIV Conferenza Siu ABITARE L'ITALIA

### **Problematicità nell'integrazione tra pianificazione degli usi del suolo e pianificazione della mobilità: riflessioni a partire dal caso di Torino**

Luca Staricco  
Dipartimento Interateneo Territorio - Politecnico di Torino  
Viale Mattioli, 39 10125 Torino  
Tel. 011.5647441  
E-mail: luca.staricco@polito.it

#### *Parole chiave*

Pianificazione integrata usi del suolo e mobilità, Torino, struttura urbana

#### *1. Perché è difficile pianificare in modo coordinato e integrato usi del suolo e trasporti*

Infrastrutture di trasporto, servizi di mobilità, forma e struttura del tessuto insediativo, distribuzione dei residenti e delle attività sono fattori strettamente interrelati nel funzionamento di una città. Da un lato le reti dei trasporti determinano le condizioni di accessibilità, e quindi la facilità nel raggiungere un determinato luogo dal resto della città (e viceversa); dall'altro lato, la localizzazione dei diversi usi del suolo contribuisce a definire le origini e le destinazioni degli spostamenti, e dunque la ripartizione dei flussi di mobilità nel tempo e nello spazio.

Questa stretta interrelazione, oggetto di un'ampia letteratura da ormai oltre cinquant'anni (ossia dall'uscita del rapporto curato nel 1954 da Mitchell e Rapkin, che per primi misero in evidenza con dati empirici – con riferimento all'area di Philadelphia – come diverse distribuzioni degli usi del suolo determinassero diversi *pattern* di flussi di traffico), richiederebbe un'altrettanto stretta coordinazione e integrazione delle rispettive forme di pianificazione. Al contrario, in particolare nel contesto italiano ma non solo, i piani degli usi del suolo e quelli dei trasporti – qualsiasi sia la scala territoriale presa in considerazione – tendono spesso a procedere in parallelo, senza sviluppare effettive forme di complementarità e sinergia.

Le motivazioni di questa limitata integrazione tra le due forme di pianificazione sono state finora oggetto di studio in misura più limitata, che non l'interazione tra i due oggetti di tali pianificazioni, ossia tra gli usi del suolo e i trasporti (Wegener e Fürst, 1999). Ciononostante, è possibile ricondurre tali motivazioni ad almeno quattro ordini di fattori (Fubini, 2008).

Il primo è di ordine *culturale*: nell'ambito accademico le due discipline dei trasporti e della pianificazione territoriale, pur essendo cresciute dentro l'alveo di scuole tradizionalmente affini, si sono sviluppate senza reciproche interazioni, in modi anzi rigidamente separati ed indipendenti. Questa separazione si riflette sulla formazione dei tecnici che poi presiedono negli enti locali alla pianificazione degli usi del suolo e del territorio ed a quella dei trasporti: raramente – e solo con qualche eccezione recente – i corsi di laurea di ingegneria dei trasporti prevedono anche insegnamenti relativi ai temi della pianificazione della città e del territorio, e viceversa.

Il secondo ordine di fattori è legato alle *pratiche*: anche a seguito della suddetta mancata formazione interdisciplinare dei pianificatori, negli enti locali gli assessorati e gli uffici tecnici della viabilità e dei trasporti da un lato, e della pianificazione urbanistica e territoriale dall'altro, operano in modo separato ed autonomo, con scarse forme di reciproca comunicazione, di integrazione degli strumenti, di gestione delle dinamiche urbane.

Un terzo ordine di fattori è legato, almeno nel contesto italiano, agli *strumenti*: quelli urbanistici e territoriali sono stati in questi anni oggetto di significative innovazioni, a seguito delle nuove leggi urbanistiche approvate dalle Regioni; come ha evidenziato Riganti (2008), a lungo - ma spesso tuttora – hanno però definito le regole degli usi del suolo secondo modalità che ne rendono difficile

un'efficace interazione con quelle degli strumenti trasportistici. Le regole degli usi del suolo sono finalizzate ad attribuire ai proprietari immobiliari diritti (in termini di funzioni insediabili e relative quantità) senza tenere conto dell'effettiva capacità dell'offerta di trasporto di reggere la nuova domanda indotta; sono inoltre rigide: i diritti, una volta acquisiti, sono difficili da rimettere in discussione alla luce dei cambiamenti nel contesto (e quindi anche nel sistema della mobilità). Il PRG tende ad assegnare uguali diritti ai proprietari delle aree, attribuendo medesimi indici di edificabilità in ambiti che presentano forti differenze di accessibilità. La flessibilità dei mix funzionali consentiti dal PRG rende difficile governare gli effetti delle trasformazioni urbane sulla mobilità. L'offerta di sosta è definita in termini minimi garantiti, anziché massimi, il che impedisce di usare la sosta per governare e gestire la domanda di mobilità indotta dagli insediamenti. Infine, il PRG manca generalmente di una programmazione della scansione temporale nella realizzazione delle trasformazioni.

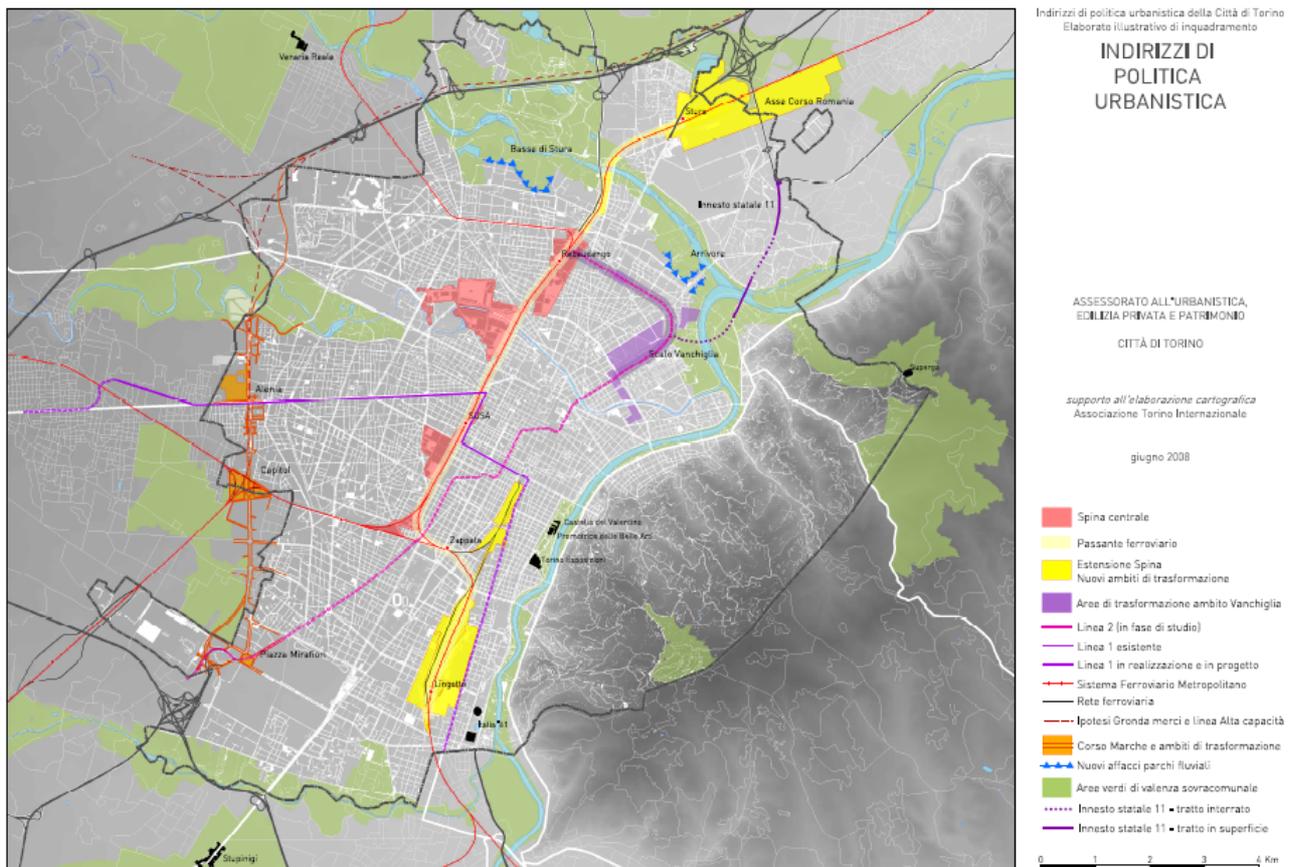
Vi è però un quarto ordine di fattori, di tipo più *sostanziale*: al di là delle precedenti motivazioni, che almeno in parte sono legate allo specifico contesto italiano (formazione accademica, pratiche, strumenti), vi sono invece difficoltà nell'interazione tra la pianificazione dei trasporti e quella degli usi del suolo derivanti dalle caratteristiche intrinseche dei loro oggetti, o meglio da differenze tra le loro caratteristiche. In tal senso, Fubini (2008) sostiene che vi sia una oggettiva disparità di peso tra gli interventi gestiti da questi due settori della pianificazione; quelli dei trasporti sovrastano quelli delle trasformazioni urbane (rendendo difficile un'integrazione programmatica), in termini di:

- risorse impiegate: la pianificazione dei trasporti si incentra generalmente su pochi interventi di consistente valore, quella degli usi del suolo deve coordinare una molteplicità di iniziative frammentate e di limitato valore unitario;
- i tempi della pianificazione dei trasporti sono medio-brevi, quelli della pianificazione urbanistica territoriale lunghi, se non indefiniti;
- gli interventi sui trasporti sono portati avanti da pochi soggetti forti, per lo più pubblici, mentre le trasformazioni degli usi del suolo sono promosse da molti soggetti, prevalentemente privati, che possono andare dai fondi immobiliari internazionali ai proprietari di piccoli lotti;
- le infrastrutture di trasporto interessano scale territoriali ampie, spesso sovracomunali se non provinciali, mentre le trasformazioni urbanistiche interessano invece ambiti di scala più limitata;
- le infrastrutture di trasporto generano spesso discontinuità spaziali (e sovente anche conflittualità tra soggetti), che le trasformazioni degli usi del suolo devono ricucire con il loro approccio più capillare ed incrementale;
- le procedure di attuazione dei trasporti godono di molte "corsie preferenziali", che le rendono meno tortuose di quelle urbanistiche.

	Pianificazione dei trasporti	Pianificazione del territorio
Risorse impiegate	pochi interventi di valore unitario molto rilevante	molte iniziative di valore unitario relativamente basso
Tempi	medio-brevi	lunghi, a volte indeterminati
Soggetti	pochi, forti, quasi sempre pubblici, di livello centrale	molti, soprattutto privati, variegati, di livello locale
Ambiti territoriali	grandi	ristretti
Qualità della trasformazione	provocano rotture, impatti ambientali, conflittualità, appaiono esiti di decisioni esterne	capillari, incrementali
Procedure di attuazione	speciali, con corsie preferenziali	lunghe, articolate, lente

## 2. Infrastrutture e trasporti su tre grandi assi a Torino

Queste difficoltà oggettive sono state finora poco approfondite, sia tramite studi teorici, sia soprattutto attraverso l'analisi di casi specifici. Da questo punto di vista, la città di Torino rappresenta un ambito di studio particolarmente interessante. Il PRG attualmente in vigore, adottato nel 1995, individua tre assi principali di trasformazione urbana, due dei quali sono strettamente incardinati su nuove infrastrutture di trasporto. Il primo è rappresentato dal Passante ferroviario che attraversa la città da Nord a Sud, realizzato con l'interramento (ed il quadruplicamento) dei binari e la loro copertura superficiale con il sovrastante viale della "Spina", che permette di ricucire le due parti in cui il trincerone aveva per decenni diviso la città; lungo tale passante si trovano le 4 principali "zone urbane di trasformazione" individuate dal PRG, costituite da aree industriali dismesse da riqualificare. Il secondo è corso Marche, un asse plurimodale su tre livelli: un viale di scorrimento urbano in superficie e, interrati, il tracciato della "gronda merci" della futura linea ferroviaria Torino-Lione e un tratto autostradale con funzioni di "corda" tra la tangenziale Nord e quella Sud; in superficie, esso collega le trasformazioni previste su una parte dismessa del complesso industriale di Mirafiori, il nuovo insediamento di Capitol, quello sull'ex area Alenia (e in origine vi era prevista anche la nuova Città della Salute, poi trasferita in altra parte della città). Gli *Indirizzi di politica urbanistica* approvati nel 2008 per un progressivo "adeguamento" del PRG aggiungono un quarto "asse strategico di trasformazione urbana", anch'esso con un forte carattere infrastrutturale, corrispondente alle aree della città da trasformare interessate dalla Variante 200, lungo la prima tratta della futura linea 2 del metrò<sup>1</sup>.



Il caso del Passante è particolarmente significativo per lo sfasamento dei tempi di realizzazione (anche se in direzione opposta rispetto a quanto sopra ipotizzato): per quanto avviati prima delle

<sup>1</sup> Il fatto che il progetto più recente, quello della Variante 200, venga oggi presentato dalla stessa Amministrazione come l'ambito in cui "per la prima volta, a Torino, progetto infrastrutturale e progetto urbano si integrano", sembra costituire una prima evidenza di come finora le potenziali sinergie sugli altri due assi siano state colte solo in parte.

trasformazioni delle aree delle Spine, i lavori per il Passante sono tuttora in corso, mentre gran parte della riedificazione delle Spine è ormai completata. Queste aree, nelle previsioni del PRG, avrebbero dovuto godere di un servizio di trasporto pubblico di elevata qualità, grazie al potenziamento e/o alla creazione in ciascuna Spina di una stazione di quel Servizio ferroviario metropolitano che proprio il Passante renderà attivabile. Lo sfasamento nei tempi di completamento (destinato a protrarsi, non solo per la lunghezza dei lavori del Passante ma anche per la mancanza di fondi, ora, per l'acquisto del materiale rotabile che proprio nel Passante dovrebbe correre) ha comportato che le decine di migliaia di persone, ormai da anni residenti nelle Spine, siano in gran parte dipendenti dal trasporto motorizzato privato, e che sia stato necessario realizzare una quantità di parcheggi che potrebbe pregiudicare anche in futuro un significativo riequilibrio modale.

In termini di tessuto insediativo, l'intervento della copertura del Passante ha permesso una ricucitura tra parti della città molto più di quanto non siano riuscite a fare le trasformazioni delle Spine, che hanno per molti versi ricreato i "recinti" e le discontinuità precedentemente rappresentati dalle aree industriali poi dimesse. Inoltre proprio il viale della Spina era stato individuato dal PRG come elemento strutturante di un disegno unitario che avrebbe dovuto dare continuità formale e stilistica alle trasformazioni sulle quattro Spine (non solo in relazione alle tipologie architettoniche, ma anche, ad esempio, alle aree verdi); disegno che però è venuto meno a causa della molteplicità di proprietari ed operatori presenti, che ha reso necessaria un'attuazione delle Spine l'una indipendentemente dall'altra.

Il progetto di corso Marche mostra difficoltà sempre di tempistiche e di coordinazione tra i soggetti, anche se in forme diverse. In questo caso, è molto elevata la complessità tecnica dell'intervento infrastrutturale, che richiede di coordinare un viale superficiale da ricavare in un ambiente in alcuni punti già densamente edificato, e sottoterra su più livelli il corridoio ferroviario per il traffico merci con l'intersezione di quello per il traffico passeggeri nonché il tunnel del raccordo autostradale (con gli svincoli che emergono in superficie), evitando al contempo di intersecare l'esistente corridoio trasversale della linea 1 del metro ed un parcheggio interrato esistente. Tale complessità fa sì che i soggetti preposti all'intervento infrastrutturale debbano definire da subito con estrema precisione il rapporto con le trasformazioni superficiali (posizione degli svincoli, fondamenta degli edifici più voluminosi, fuoriuscita dei binari della linea passeggeri), che però restano al momento assai indefinite: la crisi economico-finanziaria ha rallentato lo sviluppo delle ipotesi progettuali (nel caso dell'area di Mirafiori), ha portato alla necessità di ripensarne altre (la variante sull'ex area industriale Alenia), mentre altre dinamiche più di tipo politico hanno fatto saltare altri progetti (l'imponente progetto della Città della Salute, previsto dalla precedente Giunta regionale proprio lungo corso Marche, è stato "trasferito" in prossimità dell'esistente polo ospedaliero delle Molinette, in una parte più centrale della città).

Quanto alla Variante 200 connessa alla realizzazione della prima tratta della nuova linea 2 della metropolitana, la Città sta ipotizzando la creazione di una Società di trasformazione urbana, per realizzare l'intervento in *project financing*. In questo caso, la mole delle trasformazioni in superficie è tale che gli oneri di urbanizzazione (in parte "aggiuntivi", per internalizzare la crescita del valore immobiliare delle aree dovuto al miglioramento della loro accessibilità innescato proprio dalla nuova infrastruttura) dovrebbero permettere al Comune di coprire in buona parte la propria quota (40%) di cofinanziamento della linea. L'attuale stasi del mercato immobiliare rende però per ora alquanto aleatorio l'effettivo interesse dei privati a immettere nuove quote di edilizia sulla piazza torinese, anche perché il *project financing* richiede la gestione di una linea di trasporto priva di alcuna redditività (le entrate dei biglietti copriranno solo il 30% circa dei costi, il resto sarà finanziato da Comune e Regione). Inoltre, il meccanismo previsto, virtuoso da alcuni punti di vista, comporta il rischio di privilegiare nelle zone di trasformazione individuate intorno alle stazioni della linea usi quasi esclusivamente residenziali e commerciali, che garantiscono i maggiori oneri di urbanizzazione, proprio per massimizzare le entrate per il Comune da destinare al finanziamento del progetto infrastrutturale.

### 3. Alcune riflessioni dall'analisi empirica

L'analisi di tre soli corridoi infrastrutturali, per di più in una sola città, non permette ovviamente grandi generalizzazioni. Consente però di mettere in guardia da troppo facili ed astratte generalizzazioni teoriche. L'esperienza torinese evidenzia come tra trasformazioni urbanistiche e interventi infrastrutturali esistano spesso differenze di peso consistenti, ma tali differenze non vanno sempre nello stesso senso, e possono variare significativamente di caso in caso. Non sempre le trasformazioni infrastrutturali "sovrastano" quelle urbanistiche, rendendo queste ultime in qualche misura dipendenti dalle prime, più lente e macchinose; in alcuni casi il "rapporto di forza" si rovescia.

Le tempistiche possono viaggiare a diversa velocità nelle diverse fasi: in quella di progetto l'infrastruttura di trasporto può dover rallentare per aspettare la definizione di quella urbanistica; in fase di esecuzione il più rapido completamento delle trasformazioni urbane (soprattutto se tale completamento deve alimentare, tramite la vendita dei nuovi immobili, il finanziamento dell'infrastruttura) può invece determinare situazioni di "sotto-servizio" delle nuove aree edificate, che devono attendere per anni l'entrata in esercizio della nuova offerta trasportistica prevista.

Il potenziale circolo virtuoso nella progettazione congiunta dell'infrastruttura di trasporto e delle trasformazioni urbanistiche, come nella Variante 200, può rivelarsi in realtà poco proficuo sul lungo periodo, se la scelta delle destinazioni d'uso viene effettuata per massimizzare le entrate da destinare al finanziamento dell'opera, anziché a equilibrare i flussi di mobilità lungo la linea: privilegiare usi residenziali e commerciali in corrispondenza di tutte le aree da riqualificare presso le stazioni può favorire flussi monodirezionali nelle ore di punta (centripeti al mattino e centrifughi al pomeriggio), per la mancanza di attrattori significativi nella parte più periferica della linea.

In alcuni casi (vedi la Spina), un unico soggetto trasportistico può essere a capo di un intervento che si interseca con trasformazioni territoriali promosse da una molteplicità di operatori, difficili da coordinare nella definizione di un progetto unitario. In altri casi, come corso Marche, il progetto infrastrutturale può essere rappresentato da un nodo di interscambio in cui vengono a interagire soggetti trasportistici diversi (non solo per modi di trasporto, ma anche per scale territoriali su cui operano, logiche, obiettivi), e la complessità di tale interazione può porre alla trasformazione urbanistica vincoli molto stretti e difficili da gestire, anche quando questa sia promossa da un unico attuatore.

In altre parole, esistono effettivamente difficoltà "oggettive" che rendono per nulla semplice il coordinamento tra pianificazione dei trasporti e pianificazione degli usi del suolo: tali pianificazioni operano generalmente alla scala dell'intero territorio comunale, ma le suddette difficoltà si declinano in forme molto diverse – quando non divergenti – tra gli specifici ambiti sub-comunali (ma anche sovra-comunali) in cui il coordinamento dovrebbe diventare operativo.

#### *Riferimenti bibliografici*

- Fubini A. (2008), *Il difficile rapporto tra pianificazione urbanistica e della mobilità*, in Riganti P., *Città, attività, spostamenti. La pianificazione della mobilità urbana*, Carocci, Roma, 9-23.
- Mitchell R., Rapkin C. (1954), *Urban Traffic- A Function of Land Use*, Columbia University Press, New York.
- Riganti P. (2008), *Città, attività, spostamenti. La pianificazione della mobilità urbana*, Carocci, Roma.
- Wegener M., Fürst F. (1999), *Land-Use Transport Interaction: State of the Art*, Institut für Raumplanung, Universität Dortmund, Dortmund.