

ISTITUTO NAZIONALE di URBANISTICA
Sezione Toscana - Consiglio Direttivo Regionale

**Un approccio integrato e globale
per una scelta condivisa**

contributo di INU Toscana al Convegno

Il corridoio tirrenico: la proposta della Toscana

La Spergolaia - Alberese (Grosseto)

11 Ottobre 2002

La questione del cosiddetto “corridoio tirrenico”, dopo quaranta anni di dibattito, sembra arrivata a una svolta decisiva. Durante questo lungo periodo l’INU Toscana, pur nell’evolversi della situazione politica, ha sempre mantenuto una posizione coerente, basata sulla opportunità di soddisfare le esigenze trasportistiche nell’ambito di una visione integrata delle esigenze territoriali di area vasta. A testimonianza di ciò stanno i Convegni tenuti a Grosseto negli anni 1988 e 1991, nonché i contributi offerti in numerose occasioni alle istituzioni e alle forze sociali e politiche locali.

Nella situazione attuale, che vede il confronto incentrato su più ipotesi di tracciato e di tipologia stradale, l’INU Toscana ritiene necessario sgombrare il campo da posizioni preconcepite e sottoporre, all’attenzione di tutti i soggetti coinvolti, alcuni criteri di merito che dovrebbero indirizzare il percorso decisionale. Senza questo passaggio di natura scientifica la soluzione, che auspichiamo finalmente operativa, rischierebbe “comunque” di non essere adeguata alle esigenze e alle aspettative di una società avanzata contemporanea.

Siamo consapevoli delle difficoltà in cui si muovono gli Enti Locali nel confronto con il Governo. La Legge Obiettivo erode, di fatto, potere decisionale a Comuni, Province e Regioni. La stessa VIA, strumento già di per sé insufficiente, viene sostituita da uno studio di impatto con più limitate capacità di valutazione e di comparazione. La Conferenza dei Servizi, cui partecipano anche Comuni e Province, è comunque limitata ad aspetti che non modificano la localizzazione e le caratteristiche essenziali delle opere.

Riteniamo pertanto positivo che la Regione Toscana abbia presentato ricorso alla Corte Costituzionale, chiedendo che la Legge venga modificata nelle parti che ledono i diritti delle autonomie locali, la trasparenza delle scelte e la tutela del territorio.

Riteniamo inoltre che il lavoro avviato con le istituzioni, e in particolare il confronto tecnico e culturale sulle implicazioni delle diverse soluzioni in gioco, debba senz’altro continuare. Proponiamo pertanto alcuni punti di riflessione, che delineano un metodo di lavoro capace, a parer nostro, di indirizzare la scelta verso esiti positivi e maggiormente condivisi.

1. Una pianificazione integrata e non settoriale

Riteniamo che le scelte relative alle infrastrutture non possano essere definite solo attraverso valutazioni di carattere settoriale, ma sulla base di valutazioni globali rese possibili dalla utilizzazione dei metodi e delle tecniche tipiche della pianificazione integrata. Solo così il governo delle trasformazioni territoriali potrà attuarsi in modo organico e, soprattutto, sarà possibile rimodulare tutte le ricadute sull’intero sistema dei trasporti nell’area, recuperando flessibilità nell’uso delle reti esistenti e di progetto.

L’INU, nel suo specifico ruolo di Ente di alta cultura, ha tenuto sotto costante monitoraggio quella che è diventata la “questione” della direttrice tirrenica, fin dagli anni Settanta, con pronunciamenti ripetuti sia della Sezione Toscana sia degli organi nazionali.

L’Istituto ha inoltre svolto, o coordinato, studi approfonditi a carattere geografico, paesaggistico, trasportistico e urbanistico¹, oltre a presentare varie relazioni a convegni, seminari e tavole rotonde svolte in questi tre decenni. Sulla base di questa conoscenza scientifica, nel 1990 è stata avanzata al Ministero dell’Ambiente una approfondita Osservazione sulla VIA relativa ad un progetto autostradale nel tratto Grosseto-

¹ Esposti pubblicamente nei già citati Convegni nazionali di Grosseto del 1988 e del 1991.

Civitavecchia, che ha senz'altro contribuito al giudizio negativo del Ministero sull'impatto ambientale di quell'opera.

Dalla utilizzazione del metodo della pianificazione integrata del territorio e dalla effettiva utilizzazione degli studi scientifici promossi dall'Istituto discende la possibilità di valutazioni globali, riguardanti le infrastrutture, l'ambiente, il paesaggio, le funzioni territoriali e urbane, le espansioni dei centri, i parchi e quanto rientra in un contemporaneo governo del territorio. Nel nostro caso, discende poi la necessità di una visione pianificatoria meno settoriale e ben più ampia di quella che attualmente è al centro del pur vivace dibattito tecnico sulla questione della viabilità tirrenica.

2. Una pianificazione intermodale delle infrastrutture di trasporto

Concordiamo sulla scelta di completare la rete nazionale e internazionale dei trasporti su gomma lungo la direttrice tirrenica: è una scelta che trova fondamento nella esigenza di garantire la continuità, la fluidità e la sicurezza dei traffici lungo un percorso che interessa città e regioni tra le più importanti del nostro paese.

Riteniamo comunque che non si possa esaurire questa esigenza con il semplice potenziamento di una infrastruttura stradale, ma che si debba piuttosto puntare alla realizzazione di un vero e proprio "sistema di trasporto plurimodale" dell'Italia tirrenica (territorio compreso fra Genova-La Spezia, Firenze, Perugia e Roma-Napoli), capace di valorizzare, accanto a quelli stradali, anche gli spostamenti ferroviari e marittimi (con le cosiddette autostrade del mare) e di relazionarsi al territorio²; da qui la necessità dei collegamenti con il sistema dei porti³, degli scali ferroviari⁴, della viabilità locale⁵, dei centri abitati e turistici della costa.

Nell'Italia Centrale tirrenica è già in stato avanzato di formazione una ossatura infrastrutturale di livello nazionale e internazionale - ferroviaria, stradale e portuale - che ha bisogno di essere "messa in campo" globalmente, per soddisfare la domanda di trasporto e di mobilità delle merci e dei passeggeri, sia di attraversamento che di distribuzione.

La logica che ha portato a definire tutte le ipotesi stradali e autostradali, al momento in discussione presso il "tavolo tecnico", risulta invece fortemente agganciata ad una impostazione settoriale, per fasce di territorio artificialmente distinte e, soprattutto, per tipologia infrastrutturale a sé stante, quindi anche sconnessa dalle altre, esistenti o previste. Essa perciò rischia (e rischierà ancor più in futuro) di non corrispondere alle esigenze concrete delle realtà territoriali e insediative locali, ai connessi fabbisogni di mobilità, agli stessi interessi economici degli operatori pubblici e privati del settore⁶.

² V. l'esempio francese, dove la pianificazione delle infrastrutture è sempre fortemente integrata tra le diverse modalità di trasporto.

³ Civitavecchia, Piombino, Livorno, Carrara, La Spezia.

⁴ Nodo di Pisa per la direttrice Roma-Genova-Torino e Roma-Bologna o Roma-Brennero via Pontremolese, e per le direttrici trasversali Livorno-Pisa-Firenze-Bologna.

⁵ Direttrici Civitavecchia-Viterbo-Orte, Orbetello-Pitigliano-Orvieto, Grosseto-Siena-Arezzo, Cecina-Volterra-Val d'Elsa, Livorno-Pisa-Firenze, Viareggio-Lucca-Pistoia, Sarzana-Parma.

⁶ Ad esempio, non avrebbe alcuna coerenza programmatica – data la congestione stagionale – potenziare, in qualsiasi dei modi ipotizzati, la viabilità costiera in corrispondenza dell'Argentario se prima non si dota l'area di un adeguato sistema di trasporto intermodale (in sede propria e su acqua), poggiato su un consistente sistema di parcheggi scambiatori ubicati presso gli svincoli e le stazioni ferroviarie. Naturalmente, la profonda riforma della mobilità nell'Argentario dovrebbe coinvolgere anche l'accessibilità ai porti, nonché la tipologia, la funzionalità, l'attrezzaggio intermodale e la quantità stessa delle stazioni marittime e degli approdi.

3. Adeguamento delle connessioni fra il sistema infrastrutturale intermodale e i sistemi insediativi

A parere dell'Istituto qualsivoglia ossatura infrastrutturale di livello nazionale deve prioritariamente essere connessa, attraverso adeguate opere di raccordo, con i sistemi territoriali direttamente interessati lungo l'intera fascia tirrenica toscana e il suo immediato retroterra⁷:

- il sistema Apuo-versiliese (Carrara, Massa);
- il sistema del delta dell'Arno e del Serchio (Viareggio);
- il sistema urbano di Livorno e Collesalvetti;
- il sistema territoriale della Maremma settentrionale;
- il sistema territoriale della Maremma grossetana (articolato in Follonica/Castiglione, Grosseto e Parco, Argentario/Capalbio).

Ma al livello strategico nazionale e internazionale ciò che potrebbe avere un più efficace e decisivo ruolo alternativo alla attuale squilibrata condizione della mobilità territoriale sarebbe una adeguata concezione globale della maglia infrastrutturale dell'Italia centrale tirrenica: che comprenda cioè la programmazione preventiva e la realizzazione prioritaria di soluzioni che permettano di utilizzare – secondo le percorrenze che effettivamente servono – l'intero reticolo longitudinale e trasversale e non solo una o due sue porzioni longitudinali.

4. Una risposta adeguata alla domanda di mobilità lungo la direttrice tirrenica

Indicazioni di fondamentale importanza strategica, sui caratteri della domanda di mobilità lungo la direttrice tirrenica, derivano dalle rilevazioni del traffico attuale e dalle stime del traffico nei prossimi decenni.

Tali studi dimostrano che attualmente, nel tratto Rosignano-Civitavecchia, i 3/4 dei flussi di traffico trovano origine e destinazione tra i due estremi, caratterizzandosi come spostamenti di breve e media lunghezza a carattere sostanzialmente locale, mentre meno di 1/4 percorre l'intera tratta, caratterizzandosi come traffico di attraversamento che si muove sulle lunghe distanze.

Ciò comporta l'esigenza di pensare a un tracciato capace di soddisfare prioritariamente gli spostamenti di breve e media percorrenza, che formano la parte più consistente della domanda di mobilità nord-sud, attuale e futura, lungo la costa tirrenica.

E' evidente pertanto che l'adeguatezza del tracciato, a questi fini, dipende soprattutto dalla sua capacità di connettersi in maniera efficace con il sistema della mobilità locale e con il sistema turistico e insediativo della costa. Quanto più la soluzione prescelta riuscirà a soddisfare questa esigenza, tanto più essa risulterà efficace come risposta alle reali esigenze di mobilità.

5. Integrazione tra diritto alla mobilità e diritto all'ambiente: una svolta culturale

Le strade sono tra le opere che hanno maggiormente trasformato il territorio, determinando alterazioni fisiche, biologiche e percettive, interrompendo la continuità di sistemi morfologici e vegetazionali, provocando effetti indotti dalle nuove forme di utilizzo delle aree servite. E' diventata assai rara la strada come luogo di relazione, come componente qualificata del paesaggio, come elemento strutturante dello spazio. Le relazioni con il territorio si sono sempre più allentate: specialmente con le grandi infrastrutture stradali, che si sono sempre più caratterizzata come elementi di

⁷ V. precedente documento del Gruppo di lavoro INU toscana dell'anno 2000, contributo di Riccardo Manetti

lacerazione del territorio, senza esserne un limite o una frontiera. Nel progetto delle strade hanno quasi sempre prevalso i parametri tecnici specifici, legati all'ingegneria dell'opera, finalizzati a garantire la funzionalità della infrastruttura accanto alla sicurezza e al comfort degli utenti. I tracciati sono sempre stati concepiti secondo il criterio della minima distanza, "forzando" gli ostacoli e gli impedimenti fisici (rilievi, valli, corsi d'acqua), ignorando e negando le tessiture territoriali.

Così le soluzioni progettuali si sono sovente appiattite su modelli standardizzati, che prescindevano pressoché completamente dai luoghi attraversati. Il territorio, l'ambiente, il paesaggio sono stati sacrificati alle ragioni dell'efficienza e della funzionalità trasportistica. Le strade non sono state "inserite" nel territorio, ma sono state "sovrapposte" e "imposte" ad esso, non si sono adattate ai caratteri planimetrici e altimetrici, ma li hanno modificati, creando impatti sempre più forti.

Nell'opinione pubblica si sono venute così a creare una dicotomia e una contrapposizione, che spesso hanno assunto caratteri ideologici, tra infrastrutture e ambiente, tra diritto alla mobilità e diritto all'ambiente.

L'Istituto ritiene necessaria una svolta culturale, che sappia conciliare mobilità e ambiente, attraverso un progetto integrato della viabilità, capace di considerare non solo le legittime esigenze funzionali e di sicurezza della infrastruttura, bensì anche le sue relazioni con l'intorno e il suo inserimento nei luoghi.

Ciò è tanto più vero nella progettazione di una grande infrastruttura stradale, dove non ci si deve limitare a considerare i problemi di funzionalità interna, ma ci si deve far carico di costruire un nuovo ambiente e un nuovo paesaggio. In sostanza si deve assumere il progetto della strada come progetto complesso, esteso al suo intorno territoriale.

6. Una valutazione preventiva e integrata delle soluzioni possibili

Al momento in cui si deve realizzare una infrastruttura stradale, per valutare le possibili soluzioni, non basta un approccio puramente econometrico; è invece necessario estendere la valutazione alle questioni qualitative, considerando nuovi parametri di carattere ecologico e paesistico. Quindi non solo analisi costi-benefici, che pure sono necessarie e devono essere condotte con la massima accuratezza, ma anche analisi paesistiche e di ecologia del paesaggio da condursi preventivamente, a monte e non a valle del processo decisionale.

La Valutazione di Impatto Ambientale (VIA), che opera a posteriori su ipotesi già definite (tracciato, caratteristiche tecniche, manufatti) e difficilmente modificabili in profondità, non è sufficiente allo scopo. E' necessario uno studio preliminare dell'ambiente e del paesaggio, che consenta la definizione di scelte in grado di "garantire a priori la sostenibilità" dell'intervento. L'ambiente e il paesaggio non vanno invocati "dopo" per operazioni di maquillage⁸; devono invece essere incorporati fin da subito nel processo decisionale, essere cioè parte preventiva e costitutiva del progetto.

Nell'ambito territoriale interessato dal passaggio delle infrastrutture è di fondamentale importanza valutare preventivamente la sensibilità del paesaggio⁹ e la sua capacità di sopportare l'infrastruttura senza che la sua identità risulti offesa. L'individuazione dei luoghi di passaggio più resistenti e più vulnerabili è utile, infatti, per la ricerca dei possibili corridoi infrastrutturali; una volta definiti i corridoi potenziali, attraverso uno

⁸ Ad es.: verde di arredo.

⁹ Morfologia fisica, ecosistemi, visibilità, ecc.

studio comparativo, sarà poi possibile individuare quello che si mostra ottimale o, più prevedibilmente, meno problematico. Uno studio paesaggistico più puntuale e approfondito potrà a questo punto individuare il tracciato migliore all'interno del corridoio prescelto, dando così il via al vero e proprio progetto della infrastruttura.

Il metodo che l'Istituto propone è legato dunque alla Valutazione ambientale strategica (VAS), tanto più essenziale in una terra che ha finalmente imboccato la strada di uno sviluppo durevole, basato su produzioni agricole di altissimo pregio – a cominciare dal vino – e su un turismo rurale diffuso e di qualità, basato su basse densità umane e su scarse interferenze urbane e infrastrutturali.

Auspichiamo dunque che anche da noi, quanto prima, si arrivi alla determinazione di destinare a studi e progetti preventivi di inserimento ambientale una quota percentuale degli stanziamenti per la realizzazione delle infrastrutture. All'ambiente può arrecare più danni una strada ordinaria concepita e realizzata male, piuttosto che un'autostrada concepita e realizzata sulla base di un progetto integrato e transdisciplinare, capace di soddisfare, accanto a quelle più strettamente legate ai trasporti, alla mobilità e alla sicurezza stradale, anche esigenze di qualità ambientale, paesaggistica e territoriale.

7. La qualità del progetto

La qualità del progetto infrastrutturale è di fondamentale importanza per contenere gli effetti negativi e massimizzare quelli positivi.

E' necessario pensare la strada come parte di un luogo, soprattutto nel caso in discussione, dove il luogo è la Maremma, una terra fortemente connotata, dotata di specifici e riconosciuti elementi identificativi. La strada non va pensata "a prescindere", ma fortemente relazionata ai caratteri orografici, ambientali e paesistici; le trasformazioni introdotte devono essere tali da produrre una nuova efficienza e una nuova qualità ambientale, una riconfigurazione paesistica coerente, una evoluzione virtuosa del territorio.

A parità di sicurezza e di caratteristiche tipologiche, è importante ridurre il più possibile gli obiettivi tecnico-prestazionali, attraverso la massima riduzione della velocità di transito: ciò consentirà di ridurre la rigidità del tracciato e garantirà, di conseguenza, una maggiore "aderenza" al territorio, minimizzando le necessità di forzarne i caratteri planimetrici e altimetrici.

Un ruolo decisivo, per massimizzare la qualità ambientale e paesistica della strada, è svolto dalle fasce di esproprio¹⁰; l'ampliamento di queste fasce rende infatti possibili, da una parte, rimodellamenti morbidi e pendenze non uniformi nelle scarpate (garantendo così una maggiore continuità morfologica tra la strada e le aree circostanti), e, dall'altra, se del caso, la possibilità di ampliare le zone rivegetalizzate fino a raccordarle alle forme e alle associazioni vegetali del territorio circostante. Queste zone¹¹, se opportunamente progettate, potranno così funzionare come barriera verde, atta ad abbattere gli inquinamenti¹², come rete di connessione ecologica, ovvero come componente strutturante nella riconfigurazione e nel ridisegno del paesaggio.

Nel progetto delle grandi infrastrutture stradali, sarà poi opportuno tenere presenti tutti quei criteri progettuali che si mostrano in grado di minimizzare gli impatti sull'ambiente e

¹⁰ Accordi con i proprietari dei terreni limitrofi alla strada possono consentire di ampliare le fasce di intervento senza ampliare le fasce di esproprio.

¹¹ Da prevedere soprattutto in corrispondenza di aree agricole e di aree urbane.

¹² Acustici, atmosferici, visuali.

sul paesaggio. A titolo esemplificativo si possono ricordare: la possibilità di prevedere carreggiate che viaggiano a differenti quote altimetriche o che si allontanano per poi ricongiungersi; ovunque, ma soprattutto in prossimità di aree ad alto valore naturale e ambientale e in corrispondenza dei viadotti, l'esigenza di convogliare le acque stradali in opere che consentano la decantazione delle sostanze tossiche, evitando la loro caduta diretta nel suolo; in favore della fauna selvatica, l'opportunità di studiare appositi sottopassi dedicati, capaci di consentire il passaggio degli animali; negli alvei dei corsi d'acqua e nelle zone golenali (soprattutto se di alto valore naturale), la necessità di ricorrere a viadotti di sufficiente sviluppo in lunghezza, onde evitare la frantumazione degli ecosistemi.

8. Limitare gli impatti della cantierizzazione

Impatti importanti, da non sottovalutare in questa fase, sono quelli generati durante la fase di realizzazione dell'opera. Si tratta di impatti che hanno ripercussioni vaste e plurime sul territorio e che sovente sono destinati a permanere anche dopo l'entrata in funzione della infrastruttura.

Intendiamo riferirci a quel sistema di opere collaterali (strade di servizio, cave di prestito, campi di base, ecc.) che accompagnano la realizzazione di una infrastruttura stradale lungo tutto il suo sviluppo. Queste opere sono tanto più impegnative quanto più l'infrastruttura "forza" il territorio che attraversa, quanto più si allontana, cioè, dai suoi caratteri morfologici.

Tutte queste trasformazioni devono essere attentamente valutate (sia in termini quantitativi che qualitativi) fin dalla fase iniziale delle decisioni: se si tratta di trasformazioni destinate a rimanere permanenti, esse devono essere sottoposte a valutazione integrata alla luce dei nuovi assetti territoriali prefigurati; se si tratta di trasformazioni provvisorie, esse devono essere invece precedute da garanzie formali sulle operazioni di ripristino, supportate da adeguati impegni finanziari, e devono "comunque" essere valutate in relazione al peso delle turbative arrecate soprattutto agli assetti ambientali.

Durante l'apertura dei cantieri, destinati a rimanere aperti per alcuni anni, sarà inoltre necessario garantire la fluidità e la sicurezza dei traffici, che continueranno comunque a interessare (in modo particolare durante il periodo estivo) la direttrice tirrenica.

Sarà pertanto necessario disporre di una viabilità alternativa nord-sud, raccordata al sistema della viabilità locale e capace di smaltire i flussi che gravano sulla costa.

9. Le ipotesi in gioco

Valutare le ipotesi in gioco, alla luce dei criteri sopra menzionati, non è tra gli obiettivi di questo documento, che si propone piuttosto di offrire un contributo di metodo a un lavoro comune da sviluppare.

Una osservazione di fondo – alla luce di quanto detto – appare tuttavia inevitabile: il progressivo allontanamento dalla costa di un ipotetico nuovo tracciato stradale comporterebbe, inevitabilmente, un crescente impatto ambientale e una decrescente capacità dell'infrastruttura di rispondere alle esigenze di mobilità rilevate lungo la direttrice tirrenica.

I rilievi collinari interni, attraversati da corsi d'acqua con direzione est-ovest, comporterebbero infatti la necessità di operare maggiori "forzature" sul territorio; tali "forzature" troverebbero la loro manifestazione più evidente nella maggiore quantità di

gallerie e di viadotti, ma comporterebbero, inevitabilmente, maggiori movimenti di terra, maggiori alterazioni nel sistema di drenaggio superficiale, una maggiore frantumazione degli ecosistemi e, alla fine, una intromissione più traumatica nella configurazione del paesaggio e nella identità dei luoghi.

La maggiore lontananza dalla costa (e la collocazione all'interno di un territorio scarsamente popolato e scarsamente infrastrutturato) renderebbe poi l'infrastruttura incapace di connettersi efficacemente al sistema insediativo e turistico della direttrice tirrenica; ne conseguirebbe l'impossibilità di servire il grosso degli spostamenti, che, come già ricordato, interessa distanze medio-brevi e gravita prevalentemente sulla fascia costiera. La nuova infrastruttura riuscirebbe così a intercettare i soli traffici di attraversamento, che percorrono l'intera tratta Rosignano-Civitavecchia, ma che, come già visto, costituiscono (e presumibilmente costituiranno in futuro) meno di 1/4 dell'intero flusso.

Se l'ipotesi di un tracciato collinare appare la più problematica e la meno capace di soddisfare i criteri sopra proposti, le altre ipotesi in gioco non comportano soluzioni indolori. L'INU Toscana ribadisce pertanto la propria disponibilità ad operare, con le istituzioni, i movimenti ambientalisti e le forze sociali coinvolte, per trovare una soluzione condivisa.