

DOSSIER URBANISTICA INFORMAZIONI “In rapporto con il territorio 2”

Infrastrutture, città e territori Il caso della Liguria

Contributo INU Liguria
(a cura di Giampiero Lombardini)

1. Le declinazioni regionali del tema infrastrutturale

In tema di infrastrutture, la Liguria è un caso del tutto singolare: se da un lato infatti essa può essere considerata, per le sue connotazioni geo-economiche una “regione-infrastruttura”, una “regione-porta”, è al contempo anche una regione estremamente fragile dal punto di vista ambientale e squilibrata sotto il profilo dell’armatura insediativa.

Se essa appare sovradimensionata nel rapporto dotazione infrastrutture / territorio, in realtà, rispetto al suo ruolo geografico, è contraddistinta da numerosi deficit, che indirizzano le politiche regionali ad un costante processo di ristrutturazione della maglia infrastrutturale.

L’inseguimento di sempre maggiori livelli di competitività ed efficienza in campo infrastrutturale porta a confrontarsi costantemente con i diversi problemi che caratterizzano la realizzazione delle reti infrastrutturali: l’impatto ambientale; la necessità di un coordinamento di tipo territoriale (con le regioni confinanti) unito a quello di un coordinamento tra Enti diversi; la dipendenza dalla riuscita di alcuni grandi disegni infrastrutturali di scala continentale; la fragilità intrinseca del sistema infrastrutturale fin qui ereditato.

Per ragioni storiche e geografiche, la Liguria è una delle aree dove più che altrove si sono accumulati i flussi di attraversamento verso l’entroterra (ieri l’area padana, oggi il più generale spazio centro-europeo, grazie anche ai diversi progetti di attraversamento veloce delle Alpi), tanto che ciascuna delle quattro province liguri è interessata da infrastrutture di collegamento tra le aree portuali dei capoluoghi e l’area padana. L’eredità di queste direttrici storiche, lungi dal configurare un assetto consolidato ed efficiente rispetto alle nuove domande, rappresenta l’occasione per riflettere in modo complessivo sull’armatura territoriale regionale, dove innovazione e conservazione dovranno necessariamente convivere.

2. I progetti in agenda

In questo quadro, sono maturati nell’ultimo decennio una quantità di progetti attorno ad alcuni grandi assi e nodi che potrebbero cambiare il volto dell’intera struttura regionale. Si tratta, per lo più, di progetti che risalgono ancora più indietro nel tempo (alcune ipotesi sulla piattaforma logistica ligure - basso piemontese, ad esempio, si possono ricondurre agli anni Sessanta), a testimonianza di un forte grado di maturazione dei problemi, ma anche delle difficoltà che si sono incontrate sino ad oggi

sia nella costruzione di un quadro unitario integrato che, soprattutto, nell'avvio e nella realizzazione delle iniziative.

La seguente tabella riassume i principali progetti in agenda.

1	
Nodo autostradale genovese	
Obiettivi	Raddoppiare la capacità di attraversamento del nodo genovese in senso est-ovest e rafforzamento dell'asse nord – sud
Procedure di attuazione	Intesa istituzionale quadro Governo – Regione; intesa quadro tra gli Enti locali interessati
Rapporti con la pianificazione	Recepito all'interno del Piano Territoriale Regionale (PTR), alcune ipotesi preliminari erano state valutate all'interno del PTC della Provincia di Genova
2	
Terzo valico ferroviario	
Obiettivi	Realizzare una nuova connessione ferroviaria veloce tra l'area genovese e l'oltregiogo appenninico (area di Novi Ligure - Tortona, basso Piemonte), in vista di prolungare poi tale asse sia in direzione Novara – Sempione che in direzione Milano
Procedure di attuazione	Intesa istituzionale quadro Governo – Regione; intesa quadro tra gli Enti locali interessati
Rapporti con la pianificazione	Recepito all'interno del PTR
3	
Nodo ferroviario genovese	
Obiettivi	Separazione dei traffici a lunga e breve percorrenza nell'area genovese, riqualificazione delle stazioni genovesi di Brignole e P. Principe. Costituzione di una ferrovia metropolitana in ambito genovese.
Procedure di attuazione	Protocollo di intesa tra Ferrovie, Regione e Comune di Genova
Rapporti con la pianificazione	-
4	
Nuova Aurelia	
Obiettivi	Raddoppiare l'asse di attraversamento est-ovest della Regione rispetto alle due attuali autostrade costiere e separare i grandi flussi di attraversamento da quelli locali. Liberare i congestionati centri costieri dal traffico di attraversamento.
Procedure di attuazione	Protocollo di intesa tra Anas e Enti locali
Rapporti con la pianificazione	PTR, Piano della Costa, piani comunali
5	
Porto di Genova (*)	
Obiettivi	Potenziare le capacità dell'area portuale, nelle sue diverse componenti (containers, crociere, rinfuse, olii, cantieristica, ecc.)
Procedure di attuazione	Intesa istituzionale quadro
Rapporti con la pianificazione	Piano regolatore del porto di Genova

6	
Nodo di Savona	
Obiettivi	Potenziare le capacità dell'area portuale, migliorare le connessioni con il basso Piemonte. Migliorare l'accessibilità all'area portuale, in previsione anche delle nuove funzioni ivi previste (in particolare traffico crocieristico). Adeguamento della piastra logistica dei porti di Savona e Vado Ligure.
Procedure di attuazione	-
Rapporti con la pianificazione	Progetto integrato costruito all'interno del PTC di Savona (2004); PUC di Savona (2005)
7	
Nodo di Spezia	
Obiettivi	Potenziare le capacità dell'area portuale, potenziare l'asse La Spezia – Parma nell'ambito del più generale progetto TI-BRE (arco tirrenico – Brennero), potenziare le capacità di flusso delle autostrade esistenti
Procedure di attuazione	-
Rapporti con la pianificazione	PTC La Spezia
8	
Raddoppio della Genova - Ventimiglia	
Obiettivi	Raddoppiare la linea ferroviaria, per un tratto ancora a binario unico, tra Genova e Ventimiglia, nelle province di Savona e Imperia
Procedure di attuazione	PRUSST, Intesa istituzionale quadro
Rapporti con la pianificazione	PRUSST regionale, PTC Imperia
9	
Asse Imperia – Cuneo (S.S. 28 – Colle di Nava)	
Obiettivi	Migliorare significativamente il collegamento tra l'area imperiese ed il basso Piemonte (area cuneese).
Procedure di attuazione	Intesa istituzionale quadro
Rapporti con la pianificazione	PTC Imperia

(*) Ai programmi per il potenziamento del porto di Genova inseriti nel Piano regolatore portuale, si è sovrapposta nel 2004 la "visione" dell'architetto Renzo Piano per il riassetto dell'intero fronte portuale genovese e delle connessioni porto - città. Per l'ampiezza del dibattito che ha suscitato e per i temi proposti (e per il modo nel quale questi sono stati affrontati) meriterebbe uno spazio di discussione a parte, che non può essere compreso in queste brevi note.

3. *Il progetto di infrastruttura e il piano*

Nel caso della Liguria si è assistito fino ad oggi ad una sostanziale separatezza tra progetti di infrastruttura e pianificazione. Il luogo dove questi due momenti dovrebbero confluire, i piani d'area vasta, hanno di fatto eluso il problema dell'integrazione tra infrastruttura e territorio, limitandosi, il più delle volte semplicemente a recepire quanto veniva deliberato in altra sede. I piani provinciali (con l'eccezione di quello di Savona, dove il caso della connessione tra area portuale savonese e basso Piemonte è affrontata in modo organico) hanno per lo più

concentrato la loro attenzione su altri temi. Interessante può essere considerato il caso del PTC di Genova, che è stato concepito quale luogo dove compiere una riflessione sulle ricadute territoriali di diverse ipotesi di tracciato autostradale. Al di là di queste sperimentazioni provinciali, merita attenzione il caso della Regione. Il recente Piano Territoriale Regionale ha sostanzialmente solo recepito scelte maturate altrove con procedure sostanzialmente esterne alla logica del piano (quali gli accordi di programma o gli accordi quadro). In questo contesto, qualche domanda e riflessione appare opportuna, dal momento che la Regione ha fino ad oggi scelto di non optare per scelte che prevedessero la costruzione di strumenti di piano in cui la componente infrastrutturale fosse l'elemento fondamentale (come nei casi della Lombardia e dell'Emilia Romagna). In questo senso, l'assenza perdurante di un piano regionale dei trasporti è significativa (d'altra parte v'è da rilevare come si sia in presenza di una Regione caratterizzata da una sovrabbondanza di piani: l'unico che sembra mancare è proprio quello relativo alle infrastrutture!).

La stessa questione, cruciale, dell'integrazione funzionale dei porti commerciali liguri non ha mai trovato in alcun piano recente una sede di discussione e approfondimento appropriata.

Anche in questo senso, il recupero, all'interno del piano, di una qualche ambizione non solo e non tanto di controllo e regolazione, quanto piuttosto di costruzione di politiche di sviluppo (ambito nel quale le infrastrutture, di qualsiasi natura, possono giocare un ruolo di rilievo) appare come una scelta auspicabile, se si vuole affrontare correttamente il rapporto tra infrastruttura e territorio.

4. *La necessità di una visione strategica del progetto infrastrutture / mobilità*

Legata alla questione precedente è quella di quali strumenti siano più efficaci per affrontare il tema del progetto di infrastruttura. È evidente che la complessità dei problemi e la molteplicità degli attori in campo (dagli Enti locali al livello europeo), rende assolutamente indispensabile il ricorso a forme di pianificazione di tipo strategico, dove la fase più strettamente progettuale è integrata in un più ampio processo di programmazione (dei finanziamenti, dei tempi, dell'integrazione con altre azioni, ecc.). Tutto ciò è abbastanza carente nelle esperienze fin qui maturate: soprattutto la valutazione degli effetti territoriali della realizzazione di infrastrutture rappresenta un punto debole. Va sottolineato inoltre come la qualità di alcune scelte strategiche e le loro possibilità di riuscita risieda spesso al di fuori delle competenze strettamente locali (ad esempio scelte politiche più generali, quali il passaggio di quote di merci trasportate dalla gomma al ferro). Una prospettiva di tipo strategico appare allora quanto mai opportuna, dato il quadro di così grande incertezza nel quale ci si muove: sui modi e sui tempi delle decisioni, sulle opportunità del mercato (con i capitali in rapido movimento) e sui problemi della sua regolazione, sulla stessa efficacia dei provvedimenti legislativi messi in campo in questo settore.

Si pone così, non diversamente che in altri ambiti, un problema di *governance*, dove dovrebbero essere gli attori locali a mobilitarsi per costruire azioni condivise di intervento sul territorio, cercando di catturare interessi anche a più largo raggio rispetto alla dimensione strettamente locale. Tentare quindi di guidare e orientare i processi spontanei, piuttosto che a regolare.

La stessa logica di finanziamento delle infrastrutture, che risponde alla logica della stazione appaltante unica, a discapito del finanziamento per aree territoriali, non favorisce politiche territoriali coordinate e condivise e non favorisce, soprattutto, quella mobilitazione degli attori locali alla base di ogni azione di *governance*.

5. *Rete infrastrutturale, economia regionale e territorio*

Nelle discussioni sulle questioni infrastrutturali in Liguria, sembra via via una scarsa considerazione di alcune questioni legate al rapporto tra dotazione infrastrutturale ed economia regionale. Un questione fondamentale, in particolare, è quella della logistica: se essa debba cioè essere considerata un'industria (e in questo caso con quali potenziali dimensioni in termini di occupazione e valore aggiunto redistribuibile sul territorio) oppure un'attività terziaria che può però attirare attività industriale sul territorio (ed è allora lecito chiedersi quale tipologie di industrie). Da qui discende la domanda su quale sia l'impatto della realizzazione di quella grossa piattaforma logistica (Liguria – basso Piemonte) oggi all'ordine del giorno, rispetto all'economia e al sistema urbano regionale. Se si considera ragionevole l'ipotesi di considerare possibile l'avvio di significativi processi di distrettualizzazione industriale a partire dalla realizzazione di un sistema logistico integrato, allora tale ipotesi e le sue ricadute in termini territoriali dovrebbero trovare nella pianificazione territoriale il luogo di verifica e di sintesi.

D'altra parte, l'esperienza su quanto avvenuto in passato dovrebbe stimolare la discussione. Se nei decenni passati si è vista radicalmente mutare la base economica regionale (attraverso la crisi dell'industria di base) trovando nella pianificazione del territorio solo un debole tentativo di risposta, non sembra improponibile oggi costruire un processo di elaborazione sugli scenari futuri che potrebbe costruirsi nel piano e attorno al piano (in forme di pianificazione necessariamente rinnovate).

6. *Liguria: questioni aperte sul disegno regionale territorio – infrastrutture*

Tuttavia, in questo quadro, su alcuni punti la riflessione sembra sufficientemente matura affinché i temi legati alle infrastrutture possano rientrare all'interno di una discussione più strettamente territoriale ed urbanistica. Si possono citare, in particolare, due esempi.

In primo luogo, il rapporto porto – retro porto. Il binomio porto – logistica non è scontato, anzi: sempre maggiore appare la “libertà localizzativa” delle grandi piattaforme logistiche rispetto ai porti veri e propri, con la tendenza alla dominanza da parte delle aree interne rispetto a quelle costiere. Da qui la necessità di ragionare, da un lato, in una prospettiva sovregionale e di complementarietà con altre aree. Dall'altro la necessità di concepire il disegno dell'infrastruttura portuale e delle infrastrutture ad esso collegate come lo schema di base sul quale elaborare tutto il piano urbanistico locale, sulla scorta di altre esperienze significative (Barcellona, Rotterdam, Anversa).

In secondo luogo, il progetto dell'integrazione tra reti “lunghe” e reti locali. Soprattutto, quando si parla di grandi infrastrutture di tipo lineare, vi è da considerare il problema “territoriale” di questo tipo infrastruttura, che attraversa un territorio, ma

che ne rimane estranea e polarizzando rendite e cambiamenti sui nodi terminali. Se si accetta l'ipotesi di infrastruttura come rete-tunnel, allora non è tanto il tracciato che conta, quanto piuttosto il progetto dei nodi. Se questi sono pensati non solo come mere infrastrutture puntuali, ma vengono collegati ad un organico ridisegno e progetto dell'infrastruttura minuta locale o ad una riorganizzazione della distribuzione degli usi del suolo, allora il vantaggio della realizzazione dell'infrastruttura può essere utilmente moltiplicato, dal punto di vista dell'interesse pubblico generale.

Su questi temi, dove il disegno di più ampio respiro della grande infrastruttura deve coordinarsi ed integrarsi con il progetto urbano, la riflessione in Liguria sembra già sufficientemente matura e alcuni significative iniziative sono già state sperimentate.