

INU Lombardia

XXV Congresso INU “Infrastrutture, città e territori”
Contributo Regionale al DOSSIER “In rapporto col territorio n. 2”

IL lavoro preparatorio per la stesura del documento congressuale si è svolto attraverso una serie di incontri del direttivo allargato e in un seminario dove sono stati affrontati in particolare gli aspetti relativi al sistema infrastrutturale previsto dalla Legge Obiettivo per la Lombardia che rappresenta dal 50 al 60 % del complesso dei finanziamenti della legge, a seconda delle interpretazioni.

Nelle analisi svolte sono emersi numerosi elementi di criticità che possono condizionare gli esiti dell'intervento:

- assenza di adeguate motivazioni sulle scelte effettuate e sulle priorità individuate;
- progressiva diminuzione dei fondi assegnati e tendenziale forte aumento dei costi delle opere rispetto a quanto programmato;
- sensibile ridimensionamento delle possibilità di intervento dei privati attraverso operazioni di project – financing;
- crescente incertezza sui tempi di realizzazione degli interventi;
- forte preoccupazione sugli effetti indotti delle nuove reti soprattutto per quanto riguarda il probabile allargamento della conurbazione metropolitana.

Sulla base di queste considerazioni fortemente critiche, si è cercato di verificare come le infrastrutture vengano “percepite” nella pianificazione ai vari livelli. Si è cercato inoltre di comprendere le criticità che si determinano e quali politiche è possibile mettere in atto per dialogare con questi aspetti all'interno dei processi di pianificazione. Si tratta cioè di valutare se la maggiore compatibilità delle infrastrutture dipenda solo da una scelta politica “virtuosa”, compiuta a livello centrale oppure se attraverso i processi di pianificazione ai vari livelli sia possibile modificare sensibilmente l'esito degli interventi.

Un altro obiettivo del documento è approfondire le modalità con cui il sistema delle infrastrutture agisca rispetto ai temi relativi alla competizione , alla cooperazione ed alla coesione di città e territori. L'argomento che verrà trattato principalmente è quello della mobilità (strade e ferrovie) perché è quello che determina maggiori impatti diretti e percepibili sul territorio. Le altre reti infrastrutturali sono citate nella misura in cui emergono ai vari livelli della pianificazione. A questo proposito è utile ricordare che quasi tutti i sistemi infrastrutturali, ad eccezione di aeroporti, strade e ferrovie, sono considerati dalla pianificazione “servizi” di base che dovrebbero essere forniti in maniera omogenea sul territorio. Questo vale ad esempio per il network energetico e per il sistema di raccolta ed eliminazione dei rifiuti. Essi acquistano rilevanza solo nel caso di localizzazione di centrali, discariche o termodistruttori. Tema di per se rilevante per valutare gli aspetti relativi a competizione cooperazione e coesione, ma da cui difficilmente emergono proposte organiche di diversa organizzazione territoriale delle reti.

Infrastrutture e reti nei Piani Territoriali di Coordinamento provinciale

La separazione tra previsioni infrastrutturali e pianificazione è sempre stata una costante nelle politiche dei gestori delle reti. Tra le motivazioni di questo modo di procedere, la più oggettiva era rappresentata dal diverso raggio di azione delle reti in rapporto a quella dei piani, che era sostanzialmente limitata alla scala comunale.

La redazione e l'approvazione dei P.T.C.P. (Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale) avvenuta negli ultimi 5 anni, ha cambiato radicalmente la situazione poiché ha permesso di “vedere” le infrastrutture nel territorio valutandone l'incidenza in termini di sviluppo ma anche le criticità che si generavano in maniera disomogenea sul territorio.

Gli approfondimenti di carattere paesistico, che rappresentavano uno degli obiettivi principali dei piani, hanno inoltre permesso valutazioni più approfondite ed omogenee degli impatti delle reti in termini ambientali.

La costruzione degli scenari di piano hanno fatto emergere le contraddizioni relative ai vantaggi territoriali di alcuni ambiti rispetto ad altri semplicemente interferiti dalle reti.

Questa contraddizione è emersa con chiarezza nell'elaborazione dei piani, non solo per le rilevanti opere previste dalla Legge Obiettivo, ma proprio a partire dalle infrastrutture che vengono coordinate dalle province quali la viabilità provinciale ed il sistema dei rifiuti. Si è verificato infatti che l'introduzione di queste previsioni nel quadro strategico provinciale denunciava quasi costantemente un'impostazione perlomeno sommaria.

La minor forza contrattuale delle province rispetto ai gestori delle infrastrutture ha spinto di fatto la pianificazione a confrontarsi in maniera molto più esplicita rispetto alle tematiche della competizione, della cooperazione e della coesione territoriale individuando vari criteri di compensazioni attraverso politiche di sostegno di vario tipo.

Questo processo, che nei piani di prima generazione possiamo definire ancora sommario, ha comunque fatto emergere molte contraddizioni rispetto alle logiche competitive che presiedono alla redazione dei piani comunali e che tradizionalmente erano supportate da una contrattazione politica diretta dei comuni nei confronti dei gestori di rete.

Un risultato importante nel confronto con questo aspetto è stato raggiunto dal piano provinciale di Bergamo, interessato dai tracciati dell'alta capacità Milano –Verona e dalla Bre. Be. Mi., che ha proposto ai comuni attraversati non tanto un'ipotesi di ottimizzazione del tracciato quanto un più ampio corridoio all'interno del quale ridefinire le relazioni territoriali ed il rapporto complessivo tra territorio e reti.

Nei piani che agivano all'interno dell'area metropolitana, ed in particolare nel P. T. C. P. di Milano, è emerso inoltre un limite oggettivo nel risolvere la congestione urbana con la previsione di nuove infrastrutture viarie e la necessità di ricorrere ad altre politiche: il contenimento del consumo di suolo e la tendenziale concentrazione dei nuovi interventi nei pressi delle stazioni ferroviarie.

Si tratta di politiche da molti anni note agli addetti ai lavori e raccomandate in moltissimi documenti che però non erano mai state oggetto di condivisione da parte della totalità dei sindaci di una provincia e soprattutto non determinavano sensibili modificazioni nell'attuazione della pianificazione comunale.

Reti emergenti: i corridoi ambientali

Un aspetto di assoluto rilievo che si è determinato con la costruzione dei piani provinciali è rappresentato dal sistema dei corridoi ambientali. Si tratta di una rete ecologica che, proposta in un primo tempo dalla provincia di Milano, è stata estesa su spinta regionale a tutti gli ambiti regionali. Il risultato è una "rete emergente" che collega senza soluzione di continuità tutte le aree a cui le comunità locali attribuiscono valori dal punto di vista paesistico, ambientale ed ecologico. Sicuramente questo tipo di sistema non può essere definito un'infrastruttura nel senso tradizionale, ma la sua configurazione a rete gli permette di svolgere un ruolo strategico nella ridefinizione del rapporto tra aree edificate ed aree libere, rafforzando la funzione ecologica delle aree agricole periurbane che rappresentano una notevole risorsa soprattutto nelle zone metropolitane. L'appartenenza alla rete infatti è sufficiente a giustificare l'importanza di un'area ineditata indipendentemente dal valore ambientale che può essergli riconosciuto e questo di per sé riduce la possibilità di progressiva erosione.

Le politiche proposte dal Documento Strategico del Piano Territoriale Regionale

Il Documento Strategico del Piano Territoriale Regionale è stato elaborato nel periodo che va dal 2002 al 2004 mentre si avviavano a conclusione i progetti della quasi totalità dei piani provinciali. Tra i numerosi obiettivi del documento, il più ambizioso era quello di prospettare il governo delle

trasformazioni infrastrutturali previste dalla Legge Obiettivo attraverso l'integrazione delle politiche che la Regione programmava ed attuava sul territorio.

Sulla base del lavoro svolto dai piani provinciali, il documento regionale ha predisposto un quadro strategico che restituisce una diversa immagine del quadro lombardo rispetto a quella fino ad ora proposta ed una ridefinizione delle criticità emergenti.

Gli aspetti principali da segnalare riguardano:

- la ridefinizione dell'area metropolitana come sistema metropolitano lombardo che attraversa, senza soluzioni di continuità, la totalità del territorio regionale da Malpensa a Brescia;

- l'individuazione del ruolo critico svolto dal nodo di Milano nel rallentare i processi di rafforzamento dei collegamenti est- ovest del sistema metropolitano lombardo;

- le criticità derivanti dall'effetto "tunnel" delle linee di alta capacità nei confronti dei territori attraversati e la necessità di rafforzare gli accessi alle reti per i centri urbani non direttamente collegati;

- le criticità derivanti dai tempi stimati per la realizzazione dei vari sistemi infrastrutturali. In particolare è esplicitato che il completamento della linea di alta capacità Milano –Torino (prevista per il 2010) ed il contestuale rafforzamento del corridoio 1 del Brennero possono determinare una accessibilità molto diversificata tra il quadrante ovest e quello est determinando possibili crisi per importanti strutture quali l'aeroporto di Malpensa ed il polo fieristico di Pero- Rho;

- viene inoltre riaffermato il rischio che il nuovo sistema infrastrutturale possa, prima ancora del suo completamento, produrre una consistente espansione del sistema metropolitano.

Per fronteggiare queste criticità il documento regionale propone una serie di politiche a vari livelli che propongono, di fatto, un sistema circolare di pianificazione che tiene conto delle specifiche soglie dei problemi. Lo strumento principale che viene individuato per attuare questi interventi è il piano d'area che, individuato dalla regione, integra su specifiche tematiche la pianificazione provinciale.

Il piano propone inoltre di riprendere per tutti i tracciati l'esperienza dei corridoi infrastrutturali del Piano Provinciale di Bergamo, ipotizzando che questi sistemi possano ospitare non solo le infrastrutture viarie ma anche le nuove infrastrutture tecnologiche.

Per quanto riguarda più specificatamente il contenimento dell'impatto delle infrastrutture nel territorio il P.T.R. propone un approccio che modifica in maniera innovativa il rapporto con le aree agricole.

Il piano tiene conto delle recenti modificazioni apportate dalla Comunità Europea alla Politica Agricola Comunitaria(P.A.C.) che di fatto trasformano i sussidi all'agricoltura in contributi per la gestione dei fondi agricoli a fini ecologici ed ambientali. Questa modificazione al sistema dei sostegni agricoli infatti è ormai indipendente dal tipo e dalla quantità delle produzioni e quindi permette agli agricoltori una totale flessibilità nella scelta del tipo di coltivazione. Su questa base il piano lombardo propone che gran parte degli interventi di mitigazione siano realizzati dagli agricoltori attraverso forme di contributi annuali. L'attuazione di questa politica garantirebbe diversi consistenti vantaggi:

- forte diminuzione delle conflittualità nell'acquisizione delle aree per le reti;

- consistente diminuzione delle aree da espropriare;

- minori costi nella realizzazione e maggiore efficienza nella manutenzione degli interventi;

- possibilità di intervenire in ambiti molto più vasti con conseguente miglior risultato nell'azione di mitigazione.

All'interno delle analisi e delle valutazioni relative al sistema metropolitano lombardo vengono analizzati i temi relativi all'inquinamento ed alla congestione che ormai determinano un serio ostacolo al funzionamento del sistema urbano. Per fronteggiare questi fenomeni il documento regionale propone alla pianificazione locale un forte impegno sul fronte energetico. L'obiettivo è contenere le emissioni attraverso centrali di cogenerazione e teleriscaldamento che garantiscono assieme ad una consistente diminuzione delle emissioni uno sfruttamento più efficiente dei combustibili.

E' interessante notare che questa politica, che ha come scopo principale la diminuzione delle emissioni, può determinare un diverso approccio rispetto al problema energetico. La contestuale produzione di acqua calda ed energia elettrica può diventare una politica assai utile soprattutto per le aree congestionate del sistema metropolitano e può aprire la strada ad una gestione locale dell'energia che potrebbe risultare strategica nei prossimi anni.

Il caso del Piano d'Area Malpensa

Per specificare i possibili contenuti dei piani d'area di cui si è parlato nei paragrafi precedenti può essere utile citare il caso del Piano d'Area Malpensa, che rappresenta in Lombardia l'unico caso in cui un importante sistema infrastrutturale sia stato accompagnato da un piano urbanistico. L'obiettivo in questo caso non è attribuire giudizi di merito, ma descriverne la metodologia per trarne spunti e suggerimenti per possibili altre applicazioni.

Il Piano d'Area di Malpensa è stato messo a punto dalla Regione nel periodo finale della realizzazione della nuova aerostazione ed è stato approvato come legge regionale. Il territorio interessato è quello dei 17 comuni più prossimi all'aeroporto. Nel piano d'area sono riportati gli interventi infrastrutturali che completano il sistema di accessibilità all'area e gli interventi strategici, anche di livello comunale, che sono considerati strettamente connessi al sistema aeroportuale.

Il Piano quindi interviene esclusivamente sugli aspetti prioritari, delegando gli altri interventi alla pianificazione comunale.

La gestione del Piano è attuata dalla regione che gestisce direttamente gran parte delle risorse finanziarie per l'attuazione degli interventi. E' prevista inoltre una commissione che ha il compito di valutare le varianti relative ai piani comunali.