

Piemonte- Infrastrutture, città e territorio: verso un atteggiamento più strategico?

Le riflessioni svolte all'interno della Sezione Piemonte Valle d'Aosta dell'INU¹ sui temi posti all'attenzione dal 25 Congresso, hanno messo in luce, partendo da un bilancio della situazione negli ultimi dieci anni, da un lato potenzialità non sempre finora affrontate con sufficiente attenzione alle loro valenze strategiche, dall'altro lato l'emergere di alcuni segni di un possibile mutamento di atteggiamento da parte delle istituzioni negli ultimi mesi, soprattutto a seguito del cambiamento della coalizione politica in Regione.

1. Il bilancio

Il bilancio non è esaltante, anche se sono rilevabili avanzamenti, in termini di opere realizzate o avviate a realizzazione in settori di grande rilievo.

Trasporti, logistica e viabilità. Il Piemonte si trova in una collocazione geografica strategica, punto di snodo di due corridoi europei: il Corridoio 5, che dovrebbe assicurare i flussi ovest-est e garantire una penetrazione nei paesi dell'est europeo, ed il corridoio Genova-Rotterdam, che dovrebbe connettere, attraverso la portualità ligure, l'*arco latino* con gli sbocchi del nord Europa (Rotterdam, appunto, e Amburgo) della cosiddetta *banana blu*, garantendo l'afflusso verso nord delle merci provenienti soprattutto da oriente.

La realizzazione delle infrastrutture di trasporto che dovranno sostenere queste due direttrici, registra qualche avanzamento. La linea ad AC ferroviaria Torino-Milano (Corridoio 5) dovrebbe essere in esercizio fra Torino e Novara entro fine 2005, mentre permangono ancora problemi per il nodo di Novara, e la tratta Novara-Milano dovrebbe essere terminata non prima del 2009. Ad ovest il tratto Lione-Torino, il più difficile (comprende un tunnel di 53 km sotto le Alpi), il più costoso e il più contestato, non ha ancora raggiunto una vera fase operativa: rimangono problemi tecnici da risolvere ed altri sono sorti², ma soprattutto rimane la forte opposizione dei comuni della Valle: problema annoso e probabilmente non affrontato con una sufficiente azione concertativa, tesa a rimuovere il conflitto attraverso la ricerca anche di significative forme di compensazione. Recentemente la nuova Giunta regionale, con la collaborazione dello stesso commissario europeo, ha riavviato un tavolo di concertazione, concordato una procedura con il Ministero delle Infrastrutture, indicato modifiche del progetto Rfi (accolte dal Cipe ad agosto 2005).

Sembra invece essere giunto a soluzione (luglio 2005) il nodo di Torino attraverso la firma di un accordo di programma fra Regione, Provincia, Comuni e Rfi. L'accordo riguarda la realizzazione del canale infrastrutturale di corso Marche: un'infrastruttura a tre livelli, che consentirà la creazione di una bretella fra due punti della tangenziale ovest, diminuendone il forte congestionamento, di un tratto ferroviario e di un boulevard urbano attraverso i comuni di Torino, Collegno e Grugliasco. Il tratto ferroviario, che si dipartirà dalla cosiddetta gronda merci dell'Alta Capacità (infrastruttura ferroviaria parallela alla tangenziale che conetterà la linea proveniente da Lione alla linea Torino-Milano per i convogli merci), permetterà da un lato l'arrivo dei convogli merci, per i quali è prevista la rottura del carico a Torino, all'esistente scalo di Orbassano, futuro "cityport metropolitano"; dall'altro lato

l'ingresso dei convogli passeggeri sul Passante ferroviario e l'arrivo alla stazione di Porta Susa (rifacimento in corso di avvio: sarà la stazione più importante di Torino). La linea ferroviaria storica nella bassa Valle e nell'area metropolitana potrà quindi essere utilizzata come metropolitana del territorio. Giunge così a realizzazione con valenze innovative un progetto metropolitano, quello di corso Marche, prospettato dal Comune di Torino e dal Comprensorio già all'inizio degli anni '80.

Il passante ferroviario di Torino è in avanzato stato di realizzazione, anche se la recente scelta di abbassarne il piano del ferro nel tratto nord, per permettergli di sottopassare il fiume Dora, ha dilazionato notevolmente i tempi di attuazione (data prevista per la conclusione 2010), introdotto nuove criticità (anche finanziarie) e creato problemi per la connessione con l'aeroporto. La linea ferroviaria per l'aeroporto, recentemente interrata e coperta nel tratto cittadino, non potrà più innestarsi sul passante come previsto: la soluzione, che comunque comporta la realizzazione di un nuovo tratto di linea e rende obsoleta una parte di quella recentemente ristrutturata, è ancora in discussione, ma può contare su uno stanziamento della Regione e dello Stato di 100 milioni di Euro.

Sulla direttrice Genova-Rotterdam (quella del cosiddetto "terzo valico" per un collegamento all'AC) le opere sono ancora in corso di progettazione: le stime parlano di tempi lunghi per la realizzazione completa (previsione 2012) che dovrebbe essere avviata entro il 2005. Qui il tema rilevante è quello del raccordo multimodale con la portualità ligure. Nonostante studi di scenario e lo stesso III Piano regionale dei trasporti (adottato a dicembre 2004) ne mettano in luce il ruolo strategico, mancano ancora progetti significativi per la logistica e le uniche realtà funzionanti e coerenti in questa prospettiva sono i due centri intermodali di Rivalta Scrivia (retroterra del porto di Genova) e di Novara Boschetto (nodo/snodo della intermodalità fra i due corridoi).

Al di là delle opere, alcune delle quali significativamente avviate a soluzione, quello che in realtà sembra mancare per ora in Piemonte è un approccio strategico in grado di affrontare il tema non tanto e solo sotto il profilo della realizzazione di infrastrutture di trasporto, quanto sotto quello dello sviluppo di un sistema logistico integrato, attraverso azioni a scala regionale, locale (riorganizzazione della raccolta/distribuzione delle merci) e urbana, in grado di coinvolgere soggetti istituzionali e soggetti privati del settore e più in generale del sistema economico e produttivo piemontese. Va ricordato, infatti, che il Piemonte, nonostante le crisi recenti, è ancora una delle regioni con forte produzione di beni manifatturieri, con un forte problema di inserimento nella rete dei flussi di merci, per la quale, quindi, un sistema integrato dei trasporti e della logistica può avere un ruolo rilevante nello sviluppo economico e nell'innovazione.

Le stesse carenze di atteggiamento strategico si registrano nel settore del trasporto aereo e degli aeroporti: quello di Torino Caselle è in corso di potenziamento per le Olimpiadi, mentre non è chiaro il ruolo da assegnare agli altri due aeroporti del Piemonte, Cuneo Levaldigi e Biella Cerrione³, ed anche all'aeroporto di Aosta, e soprattutto manca un progetto che definisca un sistema integrato verso l'alto (HUB di Malpensa) e verso il basso (integrazione fra i tre aeroporti della regione).

Sul versante della viabilità è stata completata l'autostrada Torino-Pinerolo e sono in corso di realizzazione l'allargamento della Torino-Milano (fine dei lavori nel 2009) e la quarta corsia della tangenziale di Torino (entrambe opere con finanziamenti connessi alle Olimpiadi o all'AC). Procedono invece con lentezza le due più importanti infrastrutture viabilistiche: la dorsale pedemontana e la direttrice Asti-

Cuneo. La realizzazione della prima, individuata fin dal I Piano regionale di sviluppo nel 1977 come infrastruttura portante di una politica di riequilibrio regionale dal Verbano al Monregalese, è di fatto ferma, mentre la seconda è in corso di realizzazione, seppure lentamente (anche in questo il progetto è stato avviato alla fine degli anni '70), e la conclusione dei lavori è prevista per il 2008. La direttrice Cuneo-Asti, prolungabile verso Casale, rappresenta per il PTR regionale una dorsale di riequilibrio, un'infrastruttura, quindi, al servizio di un territorio in cui si addensano insediamenti di carattere produttivo, commerciale e residenziale, rispetto ai quali dovrebbe svolgere, se maggiormente integrata con il resto del sistema logistico e dei trasporti piemontesi, il ruolo di distributore su gomma, ruolo che nei territori dove maggiore è la dispersione degli insediamenti la ferrovia non è in grado di svolgere. Ritorna il tema della necessità di un'azione integrata fra scelte territoriali (organizzazione di distretti produttivi sul territorio), sistema delle infrastrutture, funzionalità ed operatività del settore trasporti e logistica, in cui in Piemonte, ma più in generale in Italia, esistono notevoli criticità.

Ancora sul sistema dei trasporti ferroviari va notato che, se non c'è stata a livello regionale una scelta decisa di potenziamento della rete, non si è però proceduto ad alcuna soppressione di linee, quelle che storicamente hanno innervato il territorio, e sono stati avviati lavori di potenziamento di alcune tratte di livello locale.

Risorse energetiche e smaltimento rifiuti. Nel 2004 la Regione Piemonte ha approvato, il suo primo Piano Energetico Ambientale Regionale (PEAR), che ha come orizzonte il 2010. In Piemonte si registra un deficit energetico rispetto alla produzione interna, destinato a crescere. Il PEAR propone alcuni obiettivi, fra cui quelli del massimo sfruttamento dell'energia termica e di un corretto equilibrio fra importazione e produzione interna, cercando di diminuire la prima solo nella misura in cui la seconda offre le massime garanzie ambientali. Il piano pone, però, scarsa attenzione ai rapporti fra queste scelte e quelle territoriali. In realtà le realizzazioni in questo campo sono per ora insufficienti. Per quanto riguarda la produzione di energia entro il 2005 dovrebbe entrare in funzione l'impianto idroelettrico di Pont Ventoux in Val di Susa, da lungo tempo in costruzione, mentre è recentemente rientrato in funzione l'impianto termoelettrico di Chivasso, triplicato nella potenza e passato dal carbone al metano. Le realizzazioni più importanti in campo energetico riguardano la diffusione del teleriscaldamento e le correlate centrali di cogenerazione. Una parte abbastanza ampia del territorio di Torino e dell'area metropolitana, è ormai raggiunta dal teleriscaldamento, che è anche presente in alcuni comuni delle valli olimpiche raggiunte recentemente dal metanodotto. Un ulteriore apporto in termini di estensione del teleriscaldamento nei comuni dell'area metropolitana potrebbe venire dalla realizzazione del termovalorizzatore localizzato a sud di Torino.

Sono, inoltre, in corso alcune sperimentazione sull'uso dell'idrogeno che coinvolgono il comune di Settimo Torinese (con l'ASM, Azienda Speciale Multiservizi) e Torino (Envipark): per ora si tratta di sperimentazioni che potrebbero però avere maggiore sviluppo (si sta valutando in questo senso anche un parziale riuso di una parte inutilizzata della Fiat Mirafiori) e ricadute interessanti in termini di know how e specializzazione per l'area torinese.

L'emergenza rifiuti colpisce molte aree piemontesi ed in particolare l'area metropolitana, dove si registrano un crescita "fuori controllo" della produzione complessiva di rifiuti, carenze di impianti di trattamento e recupero ed esaurimento delle discariche. La Provincia di Torino nell'ultimo anno ha aggiornato il Programma di Gestione dei Rifiuti (approvato ad aprile 2005). Partendo dal mancato raggiungimento degli obiettivi del precedente piano e dalle mutate condizioni di scenario, sono stati

delineati nuovi obiettivi: riduzione del 3% dei rifiuti prodotti al 2010, raccolta differenziata al 50%, realizzazione di due impianti di trattamento termico (uno dei quali termovalorizzatore) e di una sola discarica per ceneri e scorie. La Provincia, assumendo poteri “straordinari” di governo, ha infine risolto il problema della scelta del sito in cui collocare il termovalorizzatore della zona sud (da realizzare entro il 2009). L’area è nel comune di Torino, ma molto vicina ad altri cinque comuni dell’area metropolitana che ne subiranno gli impatti. La scelta del sito era in discussione da tempo ed aveva sollevato numerosi conflitti; l’azione della Provincia (maggio 2005) ha risolto la questione attraverso un Piano di Azione per la Riqualificazione Ambientale dell’Area, da attuarsi con un accordo di Programma. L’accordo (Regione, Provincia, Comuni coinvolti) si configura come uno strumento di pianificazione territoriale concertata, che prevede forme di compensazione, fra cui l’utilizzo per il teleriscaldamento del calore prodotto dalla termovalorizzazione.

Infrastrutture per le telecomunicazioni. Il Piemonte, grazie al suo alto livello di industrializzazione e di dotazione tecnologica, è un’area di grande interesse per lo sviluppo della società dell’informazione, ma sconta un forte divario tecnologico tra zone forti, l’area torinese, e aree marginali. Mentre a Torino l’offerta di servizi di telecomunicazioni a larga banda è a livelli molto competitivi e con capacità trasmissive rilevanti, al di fuori del comune l’offerta diminuisce drasticamente (è possibile trovare servizi DSL solo nei comuni con più di 10.000 abitanti)⁵.

In questo contesto di divario tecnologico la pubblica amministrazione si è posta l’obiettivo di stimolare lo sviluppo di tecnologie e servizi ITC negli ambiti territoriali marginali: a questo fine è stato costituito (aprile 2002) il Consorzio Torino Piemonte Internet Exchange (Top-IX) e lanciato (settembre 2003) il programma pluriennale RUPAR 2, che coinvolge gli Enti pubblici e privati del “Sistema Piemonte” per realizzare in Piemonte un sistema di connettività a banda larga esteso capillarmente su tutto il territorio.

Infine merita un breve cenno il tema della difesa del suolo e dell’assetto idrogeologico del territorio, che riveste, nelle politiche regionali, un ruolo fondamentale sia per la definizione di azioni di tutela, sia per la corretta progettazione delle opere infrastrutturali, soprattutto quelle che rivestono natura strategica. In Piemonte in questi anni si sta lavorando su due filoni operativi: il primo riguardante la costruzione di un accurato sistema di controllo e di monitoraggio (a cura dell’ARPA) e il secondo relativo alla realizzazione di opere di difesa dei corsi d’acqua (AIPO); l’insieme di queste azioni tende a rendere maggiormente noto e conseguentemente sicuro il sistema naturale piemontese.

A conclusione di questo breve bilancio si può notare che:

- permane una separatezza fra pianificazione territoriale ed altri piani e programmi, cui si accompagnano, soprattutto nel campo delle grandi infrastrutture e della logistica, una separatezza dei luoghi di decisione e la carenza modalità di condivisione delle scelte tra gli interessi in campo, in particolare quando questi coinvolgono i privati, condizioni che ostacolano l’assunzione di un atteggiamento strategico;
- più in generale, questa separatezza rende difficile affrontare i temi con la necessaria transcalarità. Un esempio: mentre le condizioni geografiche e quelle infrastrutturali che si vanno delineando fanno emergere il ruolo di “porta” di tre città piemontesi (Alessandria verso il mediterraneo, Torino verso l’ovest e l’est europeo, Cuneo, verso la Francia meridionale) e il ruolo di “nodo” (fra due corridoi europei) di Novara, ruoli che dovrebbero riflettersi sull’azione locale, questa interazione fra maglia

ampia e maglia stretta, fra interventi macro ed interventi micro, non sembra ancora affrontata con sufficiente lucidità;

- emergono attenzioni per il rapporto fra infrastrutture e ambiente, infrastrutture e paesaggio, infrastrutture e qualità urbana, ma si tratta di attenzioni settoriali e frammentarie, non in grado di cogliere la connotazione di rete che tali sistemi costituiscono, conseguenza probabilmente proprio della separatezza di cui sopra. Lo stesso Programma Olimpico, che per la delicatezza dei paesaggi vallivi toccati, avrebbe dovuto avere la massima attenzione per questi aspetti, quando si tratta di infrastrutture non sembra aver affrontato il tema con risultati innovativi ed apprezzabili;

- la debolezza nell'affrontare con atteggiamento integrato, transcalare e programmatorio il rapporto infrastrutture-ambiente emerge anche a fronte del fatto che le realizzazioni soprattutto nel campo delle aree protette hanno, nei fatti, generato brandelli di una rete ecologica ed ambientale regionale che, non gestita in quanto tale, rischia continuamente di entrare in conflitto con le altre reti infrastrutturali. In questo campo si segnala, però, l'avvio di qualche esperienza nell'area metropolitana: il progetto Corona verde della Regione ed il parco intercomunale Tangenziale verde, previsto dal PRUSST di Settimo.

2. Verso un nuovo atteggiamento strategico?

Il quadro pianificatorio della regione Piemonte è fermo al PTR del 1997, abbastanza tradizionale, ed ai PTC provinciali, anch'essi piuttosto tradizionali e con un prevalente carattere ricognitivo. Complessivamente emerge è una certa debolezza nell'azione strategica e programmatoria non settoriale, se si eccettua in parte il ruolo della Regione nella gestione dei Fondi strutturali 2000-06: la stessa questione del Corridoio 5 appare prevalentemente affrontata come tema di carattere trasportistico e non come operazione strategica di sviluppo territoriale.

Ci sono però segnali di cambiamento. La Regione, coinvolta dal Ministero nella formazione del Quadro strategico nazionale per i Fondi strutturali 2007-13, ha reagito costituendo una "cabina di regia", cui partecipano gli assessorati più direttamente coinvolti, per la redazione di un documento strategico che dovrebbe essere pronto a tempi brevi.

Questo stesso atteggiamento, più attento a letture strutturali del territorio, è rintracciabile nella decisione dell'assessore regionale alle Politiche territoriali di redigere un documento strategico che potrebbe anticipare una revisione del PTR, da sviluppare eventualmente nel momento in cui una nuova LUR (è stato annunciato l'avvio della stesura) ne ridefinisca caratteristiche e ruolo.

Anche alcune Province e Comuni si stanno muovendo nella stessa direzione, stimolati anche dal fatto che il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha finanziato iniziative di carattere strategico da parte di Città e Province nell'ambito di una sorta di *auditing* del territorio, che dovrebbe contribuire, con apporti raccolti appunto "dal basso", alla redazione del capitolo territorio per il Quadro strategico nazionale per i Fondi strutturali. In quest'ambito la Provincia di Torino ha ottenuto un finanziamento per la redazione di un Piano strategico per la Valle di Susa (con particolare riguardo al progetto di AC), e il comune di Cuneo ha avviato la redazione di un documento strategico - "Cuneo come porta transfrontaliera tra il sistema territoriale del Piemonte Meridionale, il territorio di Nizza e l'arco ligure" -, che di fatto investe oltre alla provincia di Cuneo, anche quelle di Asti ed Alessandria e le dorsali territoriali di riequilibrio in una prospettiva transregionale (Provincia di Savona) e transfrontaliera, e si

propone di affrontare esplicitamente il nodo dell'ampliamento e del riordino del sistema infrastrutturale che innerva un territorio in posizione strategica per le comunicazioni transnazionali. Il Comune di Torino, a sua volta, ha avviato la stesura del II Piano strategico in un'ottica in cui la cooperazione metropolitana, che rappresenta una delle maggiori debolezze del I Piano strategico, assume una grande centralità.

Si segnala, inoltre, qualche iniziativa (in particolare delle Camere di Commercio) finalizzata a far crescere momenti cooperativi fra le tre Regioni del Nord-Ovest (Piemonte, Lombardia e Liguria) e le rispettive aree metropolitane per gestire e potenziare gli effetti che il nuovo assetto delle infrastrutture, dei flussi e delle reti europee, a partire proprio dai due corridoi O-E e S-N, potrà avere sul territorio italiano del nord-ovest.

E' troppo presto per valutare se questi atteggiamenti ed azioni in corso di avvio avranno seguito e risultati significativi, ma si ritiene utile segnalarli come indizi di possibili innovazioni nel governo del territorio piemontese, che potrebbero avere riflessi importanti sul modo di affrontare il tema del rapporto infrastrutture, città e territorio.

¹ Gli esiti di tale riflessione qui pubblicati sono stati redatti da Silvia Saccomani sulla base del dibattito, introdotto da Carlo Alberto Barbieri, sviluppato nel corso del Consiglio direttivo regionale allargato del 18.7.05.

² Ad esempio la presunta rilevante presenza di amianto nella zona degli scavi in Val di Susa.

³ A quest'ultimo, però, è stato recentemente assegnato il ruolo di piattaforma nord-ovest per la Croce Rossa e la protezione civile.

⁵ Dai dati dell'Osservatorio ICT in Piemonte risultano coperti da larga banda circa il 24% dei comuni (290 su 1206), circa il 75,6% della popolazione residente (3.206.000) e il 78% delle imprese (265.500).