

SECONDO RAPPORTO TRIENNALE

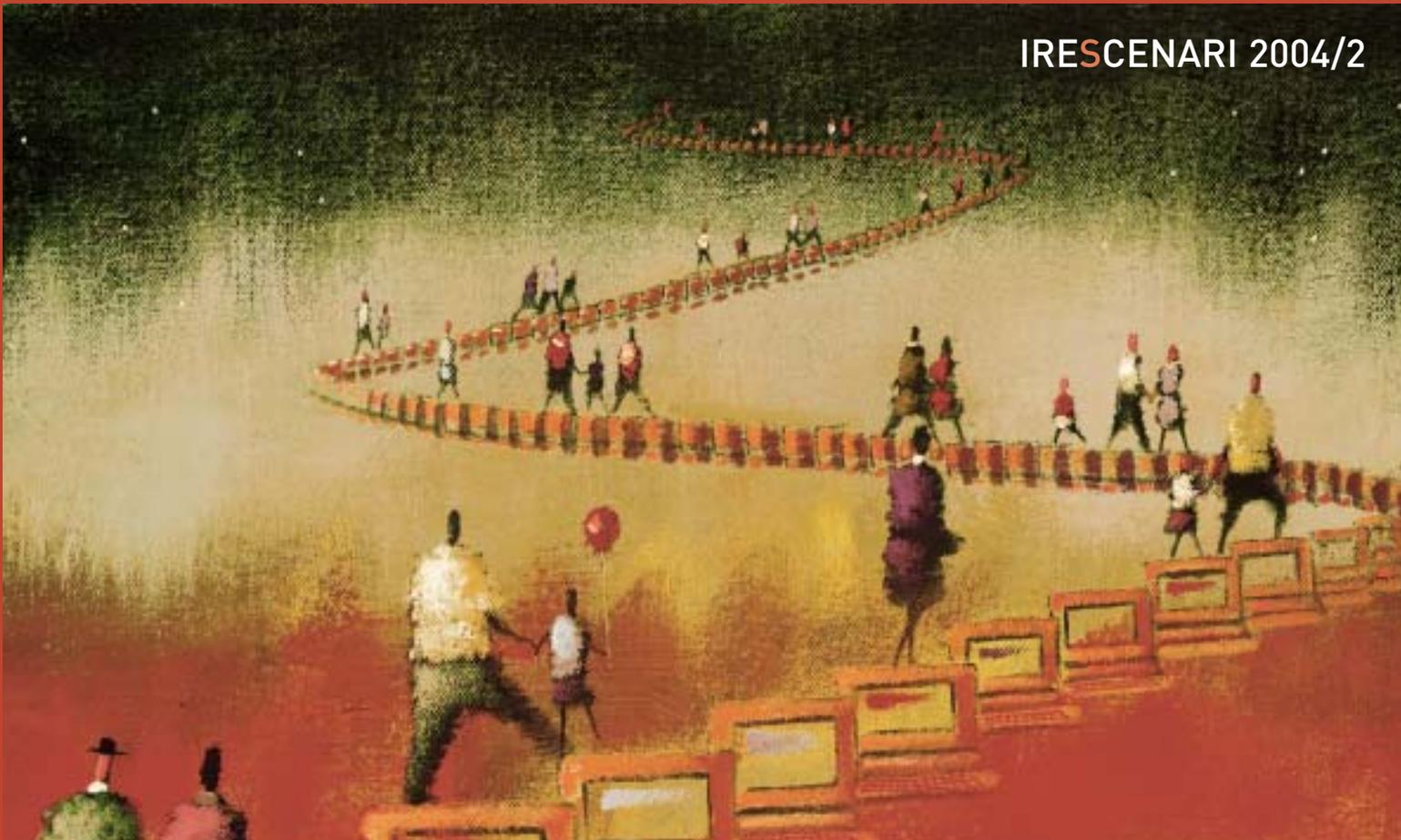
Scenari per il Piemonte del Duemila

IL PIEMONTE NELLA MACROREGIONE PADANA

STRATEGIE TERRITORIALI TRA COMPETIZIONE E COOPERAZIONE

CARLO SALONE

IRESCENARI 2004/2



ISTITUTO DI RICERCHE ECONOMICO SOCIALI DEL PIEMONTE

Irescenari

→ RAPPORTO TRIENNALE

Irescenari

Irescenari

→ RAPPORTO TRIENNALE

Irescenari

Ire scenari Ire scenari

IL PIEMONTE NELLA MACROREGIONE PADANA:
STRATEGIE TERRITORIALI TRA COMPETIZIONE E COOPERAZIONE



L'IREs Piemonte è un istituto di ricerca che svolge la sua attività d'indagine in campo socioeconomico e territoriale, fornendo un supporto all'azione di programmazione della Regione Piemonte e delle altre istituzioni ed enti locali piemontesi.

Costituito nel 1958 su iniziativa della Provincia e del Comune di Torino con la partecipazione di altri enti pubblici e privati, l'IREs ha visto successivamente l'adesione di tutte le Province piemontesi; dal 1991 l'Istituto è un ente strumentale della Regione Piemonte.

L'IREs è un ente pubblico regionale dotato di autonomia funzionale disciplinato dalla legge regionale n. 43 del 3 settembre 1991.

Costituiscono oggetto dell'attività dell'Istituto:

- la relazione annuale sull'andamento socioeconomico e territoriale della regione;
- l'osservazione, la documentazione e l'analisi delle principali grandezze socioeconomiche e territoriali del Piemonte;
- rassegne congiunturali sull'economia regionale;
- ricerche e analisi per il piano regionale di sviluppo;
- ricerche di settore per conto della Regione Piemonte e di altri enti e inoltre la collaborazione con la Giunta Regionale alla stesura del Documento di Programmazione economico finanziaria (art. 5, L.R. n. 7/2001).

CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE

Mario Santoro, *Presidente*
Maurizio Tosi, *Vicepresidente*
Paolo Ferrero, Antonio Monticelli, Enrico Nerviani, Michelangelo Penna,
Raffaele Radicioni, Maurizio Ravidà, Furio Camillo Secinaro

COMITATO SCIENTIFICO

Mario Montinaro, *Presidente*
Valter Boero, Sergio Conti, Mario Montinaro, Angelo Pichierri,
Walter Santagata, Silvano Scannerini, Gianpaolo Zanetta

COLLEGIO DEI REVISORI

Giorgio Cavalitto, *Presidente*
Giancarlo Cordaro e Paola Gobetti, *Membri effettivi*
Mario Marino e Ugo Mosca, *Membri supplenti*

DIRETTORE

Marcello La Rosa

STAFF

Luciano Aburrà, Stefano Aimone, Enrico Allasino, Loredana Annaloro, Maria Teresa Avato,
Marco Bagliani, Giorgio Bertolla, Antonino Bova, Dario Paolo Buran, Laura Carovigno, Renato Cogno,
Luciana Conforti, Alberto Crescimanno, Alessandro Cunsolo, Elena Donati, Carlo Alberto Dondona,
Fiorenzo Ferlino, Vittorio Ferrero, Filomena Gallo, Tommaso Garosci, Maria Inglese,
Simone Landini, Renato Lanzetti, Antonio Larotonda, Eugenia Madonia, Maurizio Maggi,
Maria Cristina Migliore, Giuseppe Mosso, Carla Nanni, Daniela Nepote, Sylvie Occeci, Santino Piazza,
Stefano Piperno, Sonia Pizzuto, Elena Poggio, Lucrezia Scalzotto, Filomena Tallarico, Luigi Varbella,
Giuseppe Virelli

© 2004 IRES - Istituto di Ricerche Economico Sociali del Piemonte
Via Nizza, 18 - 10125 Torino
Tel. 011.66.66.411 - Fax 011.66.96.012
email: editoria@ires.piemonte.it

Iscrizione al Registro tipografi ed editori n. 1699, con autorizzazione
della Prefettura di Torino del 20/05/1997

Si autorizza la riproduzione, la diffusione e l'utilizzazione del contenuto
del volume con la citazione della fonte

Irescenari

SECONDO RAPPORTO TRIENNALE SUGLI SCENARI EVOLUTIVI DEL PIEMONTE

2004/2

IL PIEMONTE NELLA MACROREGIONE PADANA STRATEGIE TERRITORIALI TRA COMPETIZIONE E COOPERAZIONE

Lo studio è stato realizzato con una duplice finalizzazione: come analisi preliminare all'aggiornamento del Piano Territoriale Regionale promossa dalla Direzione Pianificazione e Gestione Urbanistica della Regione Piemonte e come secondo capitolo dell'elaborazione dei nuovi scenari di sviluppo regionale da parte dell'IRES Piemonte. Esso è stato coordinato da un gruppo di lavoro composto da Carlo Salone (Università di Torino), Paolo Buran e Fiorenzo Ferlaino (IRES), Mauro Giudice (Regione Piemonte). La redazione è stata curata da Carlo Salone con il contributo di Francesco Gastaldi (per il caso ligure), Stefania Porporato (aspetti settoriali concernenti la regione Piemonte), Daniele Ietri (per il caso del Friuli-Venezia Giulia).

Le analisi di scenario dell'IRES sono coordinate da Paolo Buran e si avvalgono della consulenza generale di Roberto Camagni.

UFFICIO EDITORIA IRES PIEMONTE

Maria Teresa Avato, Laura Carovigno

PROGETTO GRAFICO

Clips – Torino

IMPAGINAZIONE

Edit 3000 srl – Torino

STAMPA

Viva srl – Torino

Si ringraziano per le testimonianze messe a disposizione:

Federica Alcozer (Regione Liguria), Gianluigi Berrone (Regione Piemonte),
Annalisa Bethaz (Regione Valle d'Aosta), Luciano Bravo (Regione Lombardia),
Marco Cantamessa (Politecnico di Torino), Tiziana Dell'Olmo (Regione Piemonte),
Nadia Lanese (Regione Lombardia), Cinzia Margiocco (Regione Lombardia),
Josette Mathiou (Regione Valle d'Aosta), Miriam Matteucci (Regione Emilia-Romagna),
Paolo Mattiussi (Regione Emilia-Romagna), Franco Migliorini (Regione Veneto),
Mariella Olivier (Regione Piemonte), Mauro Pascoli (Regione Friuli-Venezia Giulia),
Paolo Rigamonti (Genova), Romeo Toffano (Regione Veneto), Giovanni Tortorella (Regione Lombardia),
Simone Voyat (Regione Valle d'Aosta), Marisa Zuzzaro (Regione Lombardia).

INDICE

| | |
|--|-----|
| PRESENTAZIONE | VII |
| INTRODUZIONE: METODOLOGIA, OBIETTIVI E STRUTTURA DELLO STUDIO | 1 |
| 1. LE POLITICHE TERRITORIALI REGIONALI TRA VINCOLI ISTITUZIONALI E PROCESSI DI RE-SCALING MACROREGIONALE | 2 |
| 2. LE STRATEGIE DEL GOVERNO CENTRALE IN MATERIA DI POLITICHE TERRITORIALI | 3 |
| 3. LE INFRASTRUTTURE COME DIMENSIONE DOMINANTE DELLA PROGETTUALITÀ TERRITORIALE | 6 |
| 3.1 La legge-obiettivo per le grandi opere infrastrutturali | 6 |
| 3.2 Linee strategiche della Regione Piemonte in materia di infrastrutture e logistica | 8 |
| 3.2.1 Alta velocità/alta capacità ferroviaria | 11 |
| 3.2.2 Il “terzo valico” | 11 |
| 3.2.3 La situazione attuale della logistica regionale | 13 |
| 3.2.4 Infrastrutture telematiche e implicazioni per l’ <i>e-government</i> | 13 |
| INFRASTRUTTURE TELEMATICHE IN AREA PADANA | 15 |
| 3.3 Compatibilità e nodi critici alla scala macroregionale padana | 18 |
| 3.3.1 La situazione della Liguria | 18 |
| 3.3.2 La situazione della Lombardia | 21 |
| 3.3.3 La situazione dell’Emilia-Romagna | 24 |
| 3.3.4 La situazione del Veneto | 27 |
| 3.3.5 Una valutazione sintetica del quadro dell’offerta infrastrutturale padana | 29 |

| | | |
|-------|---|----|
| 4. | LE POLITICHE DI PIANIFICAZIONE TERRITORIALE “GOVERNANO” IL TERRITORIO? | 34 |
| 4.1 | La selettività dell’intervento statale | 34 |
| 4.2 | Modelli di azione territoriale e modelli insediativi nell’area padana | 34 |
| 4.2.1 | Liguria | 35 |
| 4.2.2 | Lombardia | 36 |
| 4.2.3 | Emilia-Romagna | 37 |
| 4.2.4 | Veneto | 38 |
| 4.2.5 | Friuli-Venezia Giulia | 39 |
| 5. | LE POLITICHE PER LO SVILUPPO ECONOMICO LOCALE | 41 |
| 5.1 | Le logiche d’intervento del governo nazionale tra politiche per i sistemi locali e iniziative rivolte alle imprese | 41 |
| 5.2 | L’azione delle regioni padane in tema di sviluppo locale | 42 |
| 6. | CONCLUSIONI | 43 |
| 6.1 | Le regioni padane tra cooperazione “forzata” e spinte alla competizione territoriale | 43 |
| 6.2 | La posta in gioco del federalismo e l’effetto sulle politiche territoriali dell’amministrazione centrale e delle regioni | 44 |
| 6.2.1 | Il ruolo dell’amministrazione centrale | 44 |
| 6.2.2 | Il ruolo delle regioni | 45 |
| 6.3 | Il policentrismo come telaio di riferimento per politiche di <i>networking</i> | 46 |
| 6.3.1 | Il possibile ruolo delle regioni nelle politiche di <i>networking</i> | 47 |
| | RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI | 49 |

PRESENTAZIONE

Questo secondo quaderno di analisi e riflessione strategica costituisce l'ideale prosecuzione del primo. Come il precedente, esso è il risultato di una ricerca condotta congiuntamente nell'ambito delle analisi di scenario dell'IRES e nel quadro delle indagini preliminari all'aggiornamento del Piano Territoriale, promosse dalla Direzione Regionale competente: un'integrazione tra la ricerca IRES e l'elaborazione strategica della Regione Piemonte di cui non posso che compiacermi e augurarmi lo sviluppo. Ma la continuità tra i due quaderni si riflette anche sui contenuti. Se nel primo contributo di scenario, l'équipe di ricerca coordinata da Giuseppe Dematteis aveva indicato in positivo la prospettiva di un'organizzazione policentrica dell'armatura urbana da ricercarsi attraverso un'intensificazione delle relazioni di rete fra città e sistemi locali, l'analisi qui condotta da Carlo Salone illustra le valenze che questo stesso problema acquista nel concreto delle regioni settentrionali d'Italia, in quella macroregione che – al di là della diversa pregnanza politico-culturale che può essere attribuita al termine – ci siamo abituati ad indicare con la nozione di “territorio padano”. Anche un'analisi senza pregiudizi, come quella condotta in questo studio, fa emergere infatti una notevole densità di interrelazioni fra le regioni di quest'area, un comune ambito strategico che richiederebbe – è difficile negarlo – una gestione concertata (se non addirittura integrata). Si pensi alla sola questione del Corridoio 5, che attraversa la nuova Unione Europea a 25 Stati membri da un lato all'altro, e che proprio nel territorio padano – dal traforo del monte Bianco al Brennero – incrocia l'asse longitudinale dello sviluppo europeo: ne deriva un viluppo di opportunità e di sfide che sarebbe insensato affrontare in ordine sparso, con ciascuna regione occupata a sottrarre al vicino un transito, un investimento, una funzione di eccellenza. La scala della competizione – l'abbiamo detto più volte – è ormai globale, e per questo ogni comportamento campanilistico diventa autolesionistico. Anche nelle attuali difficoltà del trasporto aereo, del vettore nazionale e delle strutture aeroportuali, si riflette una sottovalutazione delle economie di scala che – per essere invece valorizzate a dovere, anche nel territorio padano – richiederebbero un orizzonte più ampio nei flussi di traffico e nei bacini di riferimento.

Questo ambito di programmazione strategica – lo studio qui presentato lo documenta in modo esauriente – appare ampiamente scoperto. Le grandi comunicazioni vengono concepite e realizzate – com'è naturale – in funzione di logiche di scala continentale. La gestione del loro impatto tende invece a percolare sempre più verso il basso, verso le microcomunità coinvolte in positivo o in negativo da conseguenze dirette, attivando logiche di lobbying quasi sempre di corto respiro. Le stesse regioni – che pure devono fronteggiare di giorno in giorno rischi o pressioni di tipo localistico – appaiono territori troppo stretti per “contenere” compiutamente l'intero contesto implementativo di molti degli interventi in questione.

Ecco allora configurarsi uno spazio di potenziale cooperazione che richiede di essere attivato, una rete di progettazione concordata in cui far convergere i progetti e gli interessi strategici dei territori, evitando rincorse e sgambetti, e soprattutto conflittualità paralizzanti. I territori devono competere, ma anche cooperare, come ormai fanno anche le imprese (i soggetti più competitivi per definizione!) quando vogliono elevare il proprio orizzonte di iniziativa. Le relazioni fisiologiche che si riusciranno a costruire in questo ambito rappresentano probabilmente il principale banco di prova di quell'assetto federalistico dello Stato verso il quale tutti quanti vogliamo procedere.

Il Presidente dell'IRES Piemonte
Avv. Mario Santoro

INTRODUZIONE: METODOLOGIA, OBIETTIVI E STRUTTURA DELLO STUDIO

Questo lavoro è finalizzato a ricostruire le politiche territoriali sviluppate dalle regioni che costituiscono l'area padana, nell'intento di "situare" il Piemonte e le sue possibili strategie di sviluppo all'interno di un contesto geoeconomico e "geopolitico" complesso. Tale complessità riflette la fitta trama di relazioni che oggi s'intrecciano in una macroregione particolarmente esposta agli effetti dell'integrazione europea e alle "grandi" politiche di tipo infrastrutturale ed economico perseguite dall'Unione Europea.

La metodologia impiegata è di duplice natura: da una parte, sono state effettuate interviste in profondità con "protagonisti" delle politiche regionali, privilegiando i funzionari impegnati nel settore della pianificazione territoriale, ma senza trascurare, al contempo, l'ambito delle politiche "settoriali" e l'opinione di autorevoli osservatori esterni; dall'altra, si sono utilizzate fonti secondarie (letteratura "grigia" e siti web regionali).

Il rapporto è organizzato nel modo seguente: dopo i primi due capitoli di tipo introduttivo e d'inquadramento generale, si passano in rassegna tre grandi aspetti delle politiche regionali, vale a dire le infrastrutture, le politiche di pianificazione e quelle di sviluppo economico, considerate anche nelle loro mutue interazioni. All'interno della parte descrittiva si è volutamente assegnato un peso preponderante alle politiche infrastrutturali, nella convinzione che l'azione pubblica degli ultimi anni si sia fortemente concentrata su questo tema.

Nell'ultimo capitolo si espongono, infine, alcune considerazioni in merito al ruolo potenzialmente svolto da queste politiche "esterne" rispetto agli interessi del Piemonte e alle opzioni strategiche che il quadro delle compatibilità e delle convenienze così definito suggerisce ai decisori regionali.

1. LE POLITICHE TERRITORIALI REGIONALI TRA VINCOLI ISTITUZIONALI E PROCESSI DI RE-SCALING MACROREGIONALE

Riflettere sul quadro delle politiche territoriali dell'area padana così come si va strutturando sulla base dell'azione delle istituzioni regionali significa anche, in via preliminare, considerare la natura profonda dei mutamenti innescati dall'attuale ridefinizione delle scale di relazione tra strutture territoriali regionali e le dinamiche globali dell'economia e della società. Gli aspetti che giustificano l'allargamento dello sguardo alla macroregione padana sono almeno due, di cui proveremo a dare di seguito una sintetica definizione:

- **Il processo di deterritorializzazione e riterritorializzazione** generato dalla globalizzazione costituisce un rilevante e perdurante elemento d'instabilità; l'esito di questa incessante dinamica di distruzione/ricostruzione delle relazioni tra i sistemi locali (nodi urbani, aree metropolitane, distretti industriali, ecc.) rende difficile riconoscere e distinguere nettamente tra loro spazi regionali fortemente interconnessi, in cui l'effetto-domino sembra prevalere rispetto ai nessi di causalità "interna" ai confini amministrativi. Per esempio, lo scardinamento delle logiche di radicamento territoriale ha indotto molti distretti industriali ad allargare il raggio delle relazioni territoriali caratterizzanti la propria catena del valore, con fenomeni di delocalizzazione selettiva di segmenti produttivi – quelli a più elevato contenuto di lavoro – verso regioni e paesi in cui il costo dei fattori tradizionali è più contenuto. Un altro esempio illuminante è costituito dalle scelte di politica infrastrutturale e di logistica, la cui natura reticolare fa sì che anche iniziative "puntuali" si riverberino necessariamente su una scala di relazioni molto ampia: si pensi alle piattaforme intermodali o alla realizzazione di nuovi valichi che sono in grado di spostare flussi rilevanti di merci e persone, decretando la decadenza di vie di traffico un tempo dominanti e disegnando nuove centralità territoriali.
- **L'elevato tasso di elasticità ed eterogeneità dei quadri normativi** di riferimento alla scala regionale; i provvedimenti legislativi in materia di urbanistica e governo del territorio adottati negli ultimi anni dalle regioni appaiono spesso molto diversi tra loro: sono evidenti le difformità nella concezione generale dell'azione regionale, ma anche la diversità dei modelli di riferimento tecnico-culturale (pianificazione comprensiva, pianificazione per obiettivi/progetti d'area, ecc.). Tale eterogeneità si accentua ulteriormente se si considera che la produzione legislativa – nel senso di nuove normative di disciplina degli usi del suolo e di pianificazione urbanistica e territoriale – non sempre è stata accompagnata da azioni coerenti di aggiornamento della pianificazione regionale: così, molte regioni, in particolare nel Mezzogiorno, hanno adottato nuovi quadri legislativi senza introdurre innovazioni significative nelle prassi d'azione.

Se è vero, come si sostiene nell'ultimo *Rapporto dal territorio 2003* (INU, 2003), che nelle regioni settentrionali si riscontra una "compiutezza dei sistemi ordinari di pianificazione, che nei piani territoriali regionali trovano un loro completamento ordinativo" (*ibid.*, p. 110), può essere allora interessante – e foriera di ipotesi interpretative forse non scontate – un'analisi più approfondita di questa asserita adeguatezza strumentale, con particolare riguardo a quei nodi problematici che rivestono respiro sovraregionale e che contribuiscono a definire la posta in gioco della Regione Piemonte in relazione alle regioni vicine.

2. LE STRATEGIE DEL GOVERNO CENTRALE IN MATERIA DI POLITICHE TERRITORIALI

L'impostazione dell'azione di governo in campo territoriale durante l'attuale legislatura sembra sostanzialmente riconducibile a una **"riduzione della complessità per via amministrativa"**: con un mutamento di rotta radicale rispetto al recente passato – nonostante il permanere di riferimenti rituali alla concertazione – si cerca oggi di risolvere i problemi di efficacia e di rapidità dell'azione pubblica riducendo i momenti negoziali e i decisori in campo. In ambito territoriale questo atteggiamento si è tradotto nella commistione tra **una crescente delega al mercato e una programmazione "snella"**, che si definisce per **grandi obiettivi strategici**.

Il **ruolo delle infrastrutture è considerato strategico** ai fini dell'"incremento del PIL e dell'occupazione", del raggiungimento di "unitarietà e integrazione con il territorio comunitario" e con le aree del Mediterraneo e dell'Est europeo già all'interno del *Documento di programmazione economico-finanziaria* (DPEF) presentato nel 2001 (Società Geografica Italiana, 2003). Nei successivi DPEF (MEF, 2003c) l'emergenza infrastrutturale trova eco nella sottolineatura della centralità del piano per la realizzazione delle grandi opere e in un impegno particolarmente intenso nel sostenere proposte di sviluppo delle reti europee favorevoli agli interessi economici del paese.

Il tema del gap infrastrutturale del paese è elemento ricorrente nei documenti ufficiali del governo e di alcune influenti associazioni di categoria. Uno sguardo alla figura 1, che illustra l'accessibilità potenziale stradale delle regioni europee, mostra con grande chiarezza la **frattura esistente nel nostro paese** tra un insieme di province relativamente accessibili e, in definitiva, ben connesse con il cuore europeo, e una vasta area peninsulare che appare fortemente isolata rispetto al resto del continente. La figura testimonia del prevalere, alla scala delle relazioni continentali, di uno **schema centro-periferia molto evidente**, con un'area centrale accessibile e, sostanzialmente, integrata, e un secondo anello di territori vasto e difficilmente raggiungibile.

In effetti, è incontestabile che nel corso degli anni novanta la spesa pubblica per infrastrutture abbia subito un forte ridimensionamento, in parte dovuto alla contrazione degli appalti pubblici generata dalla revisione normativa e in parte allo sforzo di ricondurre la finanza pubblica entro l'alveo disegnato dai vincoli europei per l'ingresso nel sistema monetario dell'euro. Secondo stime del MEF, nel quinquennio 1996-2000 le spese pubbliche in conto capitale rappresentavano il 2,3% del PIL, rispetto al 2,7% del quinquennio precedente (MEF, 2003c). Nel corso del 2001, sempre secondo fonti governative, il rapporto è salito al 2,5%, in linea con la media europea. La logica che ha informato lo sforzo finanziario del governo centrale è stata quella di incrementare la dotazione infrastrutturale e il livello di produttività totale dei fattori, nella convinzione di accrescere la competitività del sistema nazionale e la sua crescita economica.

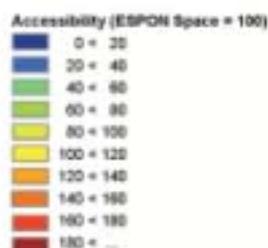
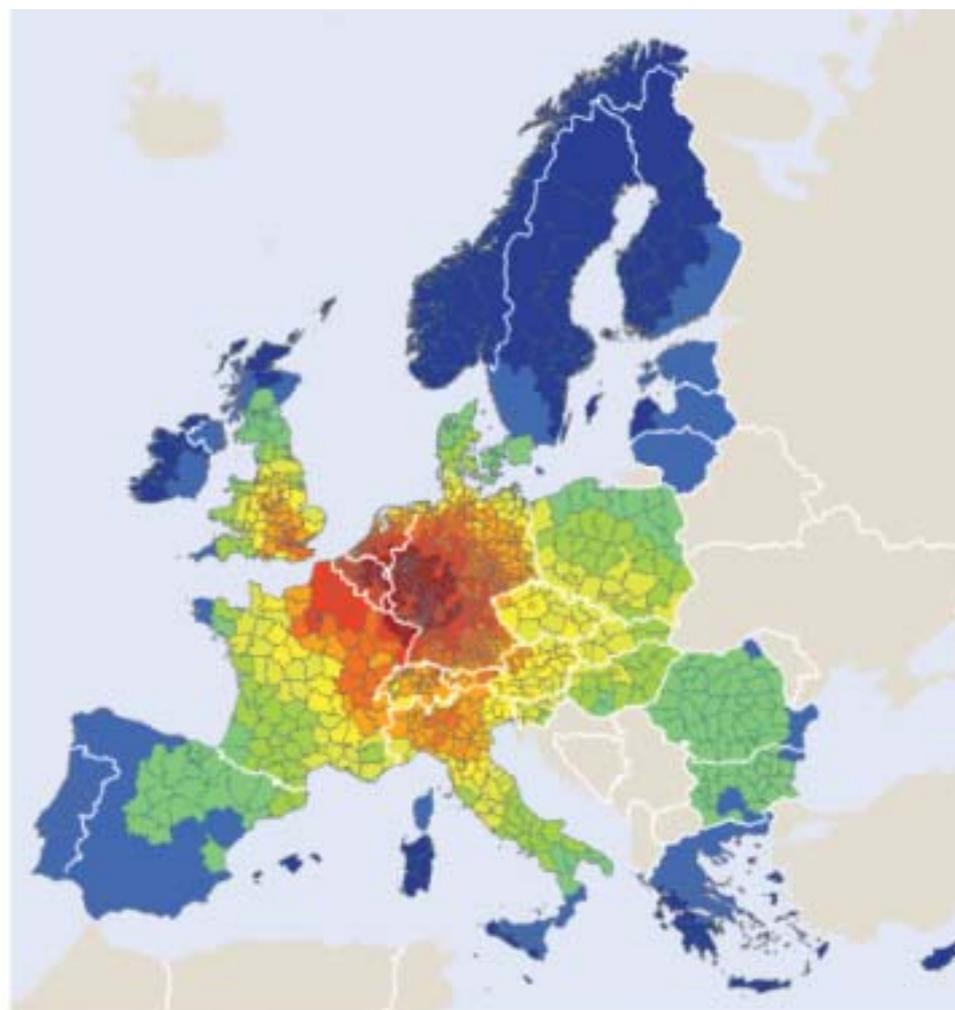
In termini di contenuti generali, dunque, "le politiche di governo del territorio, almeno dal punto di vista dell'Amministrazione Centrale dello Stato, sono politiche di infrastrutturazione del territorio e innanzitutto politiche di creazione della mobilità e dell'accessibilità" (Fontana, 2003, p. 4). Tale declinazione "infrastrutturale" delle politiche territoriali può essere fatta risalire agli anni 1998-1999, quando si andavano definendo i principi ispiratori e gli obiettivi peculiari dell'ultima generazione di programmi complessi, i PRUSST, orientati, com'è noto, alla risoluzione di problematiche di ammodernamento del capitale fisso urbano in relazione alla mobilità e ai trasporti. Lo stesso "libro bianco" promosso dal ministro dei Lavori Pubblici Paolo Costa – *Per restare in Europa* (1998) – incardinava l'azione innovativa del ministero proprio sul rafforzamento delle grandi reti infrastrutturali, interpretando come "infrastruttura" lo stesso sistema urbano italiano.

In ogni caso, questa pur corretta genealogia non può lasciare in ombra la svolta "infrastrutturale"



impresa alle politiche territoriali dell'amministrazione centrale soprattutto nel corso di quest'ultima legislatura. Un' enfasi che trova giustificazione, veritiera ma non sufficiente, nella considerazione che "[l]a dotazione di efficienti infrastrutture a rete (trasporti, acqua, energia e telecomunicazioni), e una loro appropriata gestione, costituisce una condizione oggettivamente necessaria e indispensabile per determinare il potenziale di sviluppo di un'area, accrescendo la produttività dei fattori di produzione e/o abbattendone i costi di acquisizione" (Fontana, 2003, p. 5).

Fig. 1 – Accessibilità potenziale stradale delle regioni europee Nuts 3



Fonte: ESPON, 2003

Nel DPEF messo a punto nel 2001, non è riservata alcuna specifica sezione alle politiche territoriali, mentre non mancano riferimenti al “recupero e ammodernamento del capitale fisico pubblico”; in esso il ruolo delle infrastrutture è considerato strategico ai fini dell’ “incremento del PIL e dell’occupazione”, del raggiungimento di “unitarietà e integrazione con il territorio comunitario” e con le aree del Mediterraneo e dell’Est europeo. Le aree prioritarie d’intervento sono quelle relative ai sistemi idrogeologico, idrico e dei trasporti, accomunati sotto la dizione – non del tutto corretta – di “sistemi infrastrutturali”. Anche in questo passaggio, si ribadisce la necessità di rivedere “il processo decisionale e autorizzativo per la realizzazione di grandi infrastrutture, per evitare incertezze nei tempi di realizzazione”.

Nei più recenti DPEF (MEF, 2003) l’emergenza infrastrutturale trova eco nella sottolineatura della centralità del piano per la realizzazione delle grandi opere e in un impegno particolarmente intenso nel sostenere proposte di sviluppo delle reti europee favorevoli agli interessi economici del paese. Rispetto alle grandi opere, incarnate dalla legge-obiettivo, si ribadisce l’importanza di definire **una nuova scala di priorità degli investimenti pubblici** nel settore attraverso svariate misure di tipo innovativo (in realtà, da tempo nell’agenda dell’amministrazione centrale ma mai veramente perseguite): fornitura di garanzie per progetti PPP, partecipazione in fondi d’investimento infrastrutturali e di *project financing*, operazioni di finanza strutturata, ecc.

Con riferimento invece alle grandi reti europee, nei documenti – in particolare nel DPEF del 2003 – si appoggiano in modo convinto le **azioni promosse dalla Commissione Van Miert sulle reti di trasporto e dell’energia**, sottolineando la necessità di sostenere uno sforzo finanziario pubblico pari ad almeno lo 0,5-1% del PIL nazionale.

Nelle previsioni governative, rispetto a una crescita tendenziale dell’1,8%, il PIL programmatico è atteso crescere al tasso del 2% nel 2004, con un’accelerazione progressiva nell’arco del triennio successivo: in questa prospettiva ottimistica si ritiene che la crescita sia sostanzialmente sostenuta dalla domanda interna, “al cui interno ci si attende un fondamentale contributo dagli investimenti, che beneficeranno delle politiche varate dal governo” (MEF, 2003c, p. 58).

Ipotizzando una politica fiscale “rigorosa”, il governo prevede di poter allocare quote crescenti di risorse finanziarie al comparto degli investimenti, in particolare alle opere infrastrutturali. Il tasso degli investimenti dovrebbe crescere quindi al 4,2% nel 2004, circa due punti percentuali in più rispetto a quello tendenziale, e raggiungere il 5,2% nel 2007. Le spese in conto capitale sarebbero stimolate dal basso livello dei tassi di interesse, oltre che dall’avvio delle opere infrastrutturali e dall’accelerazione degli investimenti pubblici nel Mezzogiorno.



3. LE INFRASTRUTTURE COME DIMENSIONE DOMINANTE DELLA PROGETTUALITÀ TERRITORIALE

3.1 LA LEGGE-OBIETTIVO PER LE GRANDI OPERE INFRASTRUTTURALI

La legge del 21 dicembre 2001 – *Delega al Governo in materia di infrastrutture e insediamenti produttivi strategici e altri interventi per il rilancio delle attività produttive* – rappresenta un forte cambiamento di rotta nelle politiche territoriali promosse dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. Il cambiamento può essere sintetizzato in due fattori cruciali:

- **L'abbandono della metodologia decisionale fondata sulla concertazione con le istituzioni territoriali:** infatti, mentre, nel corso della precedente legislatura le grandi opzioni relative ai sistemi infrastrutturali erano state affidate alle intese istituzionali di programma, istituto previsto dalla normativa sulla programmazione negoziata, e al vaglio economico-finanziario del CIPE, oggi l'elenco delle opere viene individuato e formulato direttamente dal governo, sentita la Conferenza unificata Stato-Regioni; proposte in materia possono essere avanzate anche dalle Regioni. Il programma prioritario viene inserito nel DPEF al fine d'indicare gli stanziamenti necessari per la realizzazione delle opere. Per altro verso, la Conferenza dei servizi, concepita originariamente per ridurre i tempi decisionali riunendo tutti gli attori aventi titolo a partecipare al processo di decisione, è convocata con mera finalità istruttoria, senza funzioni deliberative ma soltanto per acquisire proposte di adeguamento e varianti migliorative “che non modificano la localizzazione e le caratteristiche essenziali delle opere” (art. 4, comma 3).
- **L'attribuzione di finalità di carattere economico generale alla realizzazione delle opere:** nelle relazioni di accompagnamento della legge-obiettivo, si sottolineano con forza gli effetti benefici derivanti dagli investimenti previsti, che assumerebbero così una funzione di “volano” per le economie regionali e nazionale; in particolare, si prevedono effetti occupazionali per 1.210.000 nuovi posti lavoro, direttamente o indirettamente connessi al programma nel triennio 2002-2004; inoltre, si indicano con perentorietà gli impatti positivi sulla struttura industriale del comparto delle costruzioni e per le imprese artigiane coinvolte nelle operazioni di ristrutturazione edilizia (Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, 2001).

L'elenco delle grandi opere infrastrutturali, considerate di “preminente interesse nazionale”, è il seguente:

- valico del Fréjus;
- valico del Sempione;
- valico del Brennero;
- asse ferroviario sul corridoio padano (alta capacità ferroviaria);
- asse viario sul corridoio padano (Brescia-Bergamo e passante di Mestre);
- asse Ventimiglia-Genova-Milano-Novara;
- asse ferroviario Tirreno-Brennero
- asse autostradale Tirreno-Brennero;
- progetto per la tutela della laguna e della città di Venezia (MOSE);
- nuova Romea (Ravenna-Venezia);
- quadrilatero Umbria-Marche;
- asse autostradale Cecina-Civitavecchia;

3. LE INFRASTRUTTURE COME DIMENSIONE DOMINANTE DELLA PROGETTUALITÀ TERRITORIALE

Tab. 1 – Lo stato dell'arte delle grandi opere

| OPERE | TERMINE LAVORI PREVISTO | COSTO (MILIONI DI EURO) | CANTIERI GIÀ APERTI |
|--|----------------------------|----------------------------|------------------------|
| <i>Valico ferroviario del Fréjus</i> | 2005 | 1.800 | Si |
| <i>Valico ferroviario del Sempione</i> | | | No |
| <i>Valico ferroviario del Brennero</i> | | | No |
| <i>Corridoio 5 – alta velocità ferroviaria</i> | | | |
| • Torino-Novara | 2006 | 4.500 | Si |
| • Novara-Milano | 2006 | 1.750 | Si |
| • Milano-Verona | 2009 | 2.600 | No |
| • Verona-Padova | | | No |
| • Padova-Mestre | 2006 | 420 | Si |
| • Mestre-Trieste | | | No |
| <i>Asse autostradale medio-padano</i> | | | |
| • Passante di Mestre | 2008 | 1.860 | Si |
| • BRE-BE-MI | | | No |
| <i>Asse ferroviario Ventimiglia-Milano</i> | | | |
| • Ventimiglia-Genova | 2008 | 650 | Si |
| • Genova-Milano | 2010 | 2.450 | No |
| <i>Asse ferroviario Brennero-La Spezia</i> | | | |
| • Brennero-Verona | | | No |
| • Verona-Parma | | | No |
| • Parma-La Spezia | | | No |
| <i>Asse autostradale Brennero-La Spezia</i> | | | |
| • Brennero-Verona | | | No |
| • Verona-Parma | | | No |
| • Parma-La Spezia | | | No |
| <i>Salvaguardia Venezia: Mose</i> | 2009 | 4.131 | Si |
| <i>Nuova Romea Venezia-Cesena</i> | 2008 | 929 | No |
| <i>Asse viario Marche-Umbria</i> | 2008 | 950 | No |
| <i>Asse autostradale Cecina-Civitavecchia</i> | 2009 | 1.860 | No |
| <i>Sistema integrato nodo di Roma</i> | | | |
| • Grande raccordo anulare | 2006 | 510 | Si |
| • Area Castelli | | | No |
| • Linea C e B1 della metropolitana | 2009 | 1.860 | No |
| <i>Sistema integrato nodo di Napoli</i> | 2008 | 3.885 | Si |
| <i>Sistema integrato nodo di Bari</i> | 2007 | 340 | No |
| <i>Sistema integrato nodo di Catania</i> | 2006 | 516 | Si |
| <i>Asse autostradale Salerno-Palermo</i> | | | |
| • Salerno-Reggio Calabria | 2007 | 5.433 | Si |
| • Messina-Palermo | 2004 | 650 | Si |
| • Messina-Catania-Siracusa-Gela | 2007 | 4.250 | No |
| <i>Asse ferroviario Salerno-Reggio Calabria-Messina-Palermo</i> | | | No |
| <i>Ponte sullo Stretto di Messina</i> | 2011 | 4.960 | No |
| <i>Nodo autostradale Genova</i> | 2008 | 2.765 | No |
| <i>Emergenza idrica nel Mezzogiorno e isole</i> | 2007 | 4.641 | Si |
| Totale investimenti previsti | | 65.035 | |
| Cantieri già aperti | | 36.821 | |
| <i>Nodo autostradale Modena-Firenze (variante di valico Bologna-Firenze)</i> | 2008 | 3.900 | Si |

Fonte: Medioli, 2003, rielaborazione da "Il Sole24 Ore" e "Panorama"

- sistema integrato di trasporto del nodo di Roma;
- sistema integrato di trasporto del nodo di Napoli;
- sistema integrato di trasporto del nodo di Bari;
- asse stradale Salerno-Reggio Calabria-Messina-Palermo-Catania;
- asse ferroviario Salerno-Reggio Calabria-Palermo-Catania-Siracusa-Gela;
- ponte sullo stretto di Messina;
- progetto per il fabbisogno idrico nel Mezzogiorno.

Nel complesso, il programma mobilita nell'arco del decennio 2001-2011 investimenti per quasi 126 miliardi di euro, di cui circa 24 tra il 2002 e il 2004. Al Mezzogiorno sono previsti investimenti per 56,7 miliardi di euro, pari al 45% del totale nazionale. Non è indicato quale sia la quota prevedibile del contributo privato all'ammontare totale degli investimenti.

A ben guardare, lo stato dei lavori in corso mostra una rilevante concentrazione di risorse e di sforzi attuativi su alcuni nodi o tratti della rete infrastrutturale esistente che appaiono particolarmente bisognosi di ammodernamento: la variante di valico Bologna-Firenze impegna quasi quattro miliardi di euro, l'asse autostradale Salerno-Palermo assorbe complessivamente più di sei miliardi di euro, il sistema integrato del nodo partenopeo, da solo, ben 3,8 miliardi. Si tratta, in prevalenza, di opere da tempo iscritte nell'agenda dell'amministrazione centrale, che attendevano condizioni finanziarie propizie. Di radicalmente nuovo risaltano alcune tratte dell'alta velocità ferroviaria nella macroregione padana, nelle quali, tuttavia, le priorità temporali sono assegnate al segmento Torino-Milano e a quello Padova-Mestre (collegato con lo storico problema del passante di Mestre), senza che emerga una marcata logica di sistema.

Appare evidente, infine, lo sforzo operativo per l'ammodernamento del sistema di approvvigionamento idrico nel Mezzogiorno, con 4,6 miliardi di euro.

3.2 LINEE STRATEGICHE DELLA REGIONE PIEMONTE IN MATERIA DI INFRASTRUTTURE E LOGISTICA

Abbiamo visto come il quadro politico nazionale orienti in modo significativo gli sforzi delle istituzioni regionali in campo territoriale a favore dell'ammodernamento infrastrutturale, nella convinzione che questo costituisca un elemento chiave del vantaggio competitivo nazionale e regionale. In effetti, la questione infrastrutturale sembra forse costituire oggi non soltanto un handicap per la capacità di competere delle regioni italiane e del paese nel suo complesso, quanto un indicatore evidente di diffuse, anche se diseguali, condizioni di "perifericità" rispetto al cuore dell'Europa comunitaria.

Nella figura 2 viene rappresentato il livello di perifericità delle province italiane, inteso come indice aggregato delle condizioni di accessibilità (disponibilità fisica d'infrastrutture, tempi di percorso tra i nodi, capacità attrattiva delle attività economiche insediate) e di occupazione.

Se, alla scala dell'Unione Europea, il nostro paese si colloca nella fascia caratterizzata da perifericità elevata, al suo interno è possibile distinguere tra **livelli differenti di "marginalità"**, individuando, per esempio, nell'asse Milano-Piacenza, comprendente tutta la Lombardia, l'Emilia, le province di Alessandria e Verona il nucleo meno periferico. Diversamente, appena sopra la perifericità media nazionale si collocano aree come il Piemonte (Alessandrino escluso), la Liguria, il Veneto, la Toscana settentrionale, la riviera romagnola e la provincia di Trento.

In particolare, la dotazione di infrastrutture stradali del Piemonte è allineata a quella di molte altre aree avanzate del quadro padano ed europeo, come appare da recenti documenti di prospettiva (IRES, 2001) e si può vedere anche nella figura 11. Tuttavia, se si considera la dotazione integrata di

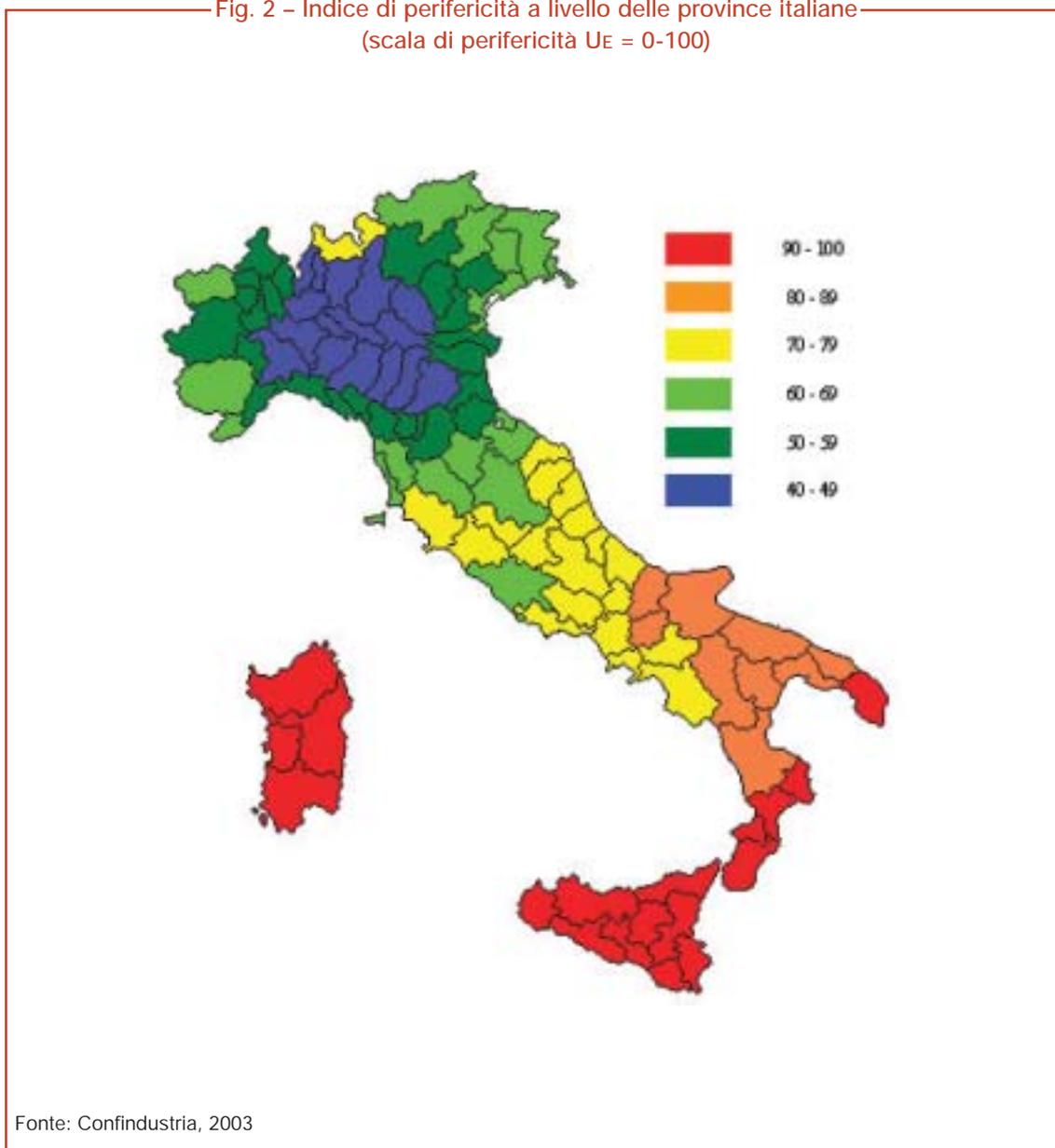
3. LE INFRASTRUTTURE COME DIMENSIONE DOMINANTE DELLA PROGETTUALITÀ TERRITORIALE

infrastrutture di trasporto, il bilancio è assai meno consolante: per riprendere le osservazioni mosse nel citato rapporto dell'IRES, "la posizione medio-alta del Piemonte è decisamente insufficiente a proiettare il suo sistema territoriale ed economico nella fascia delle regioni motrici dello sviluppo europeo"; nonostante la sua collocazione a ridosso di importanti valichi alpini, "naturali" e progettati nel corso del ventesimo secolo, il Piemonte **soffre tutt'oggi per un'accessibilità subottimale che ne penalizza il potenziale competitivo.**



È quindi comprensibile che, in tema d'infrastrutture di trasporto e di mobilità, la Regione Piemonte, come del resto molte altre del quadrante padano, abbia scelto di seguire le indicazioni provenienti dalla programmazione nazionale, inserendo tra le priorità i progetti strategici della legge-obiettivo. Contemporaneamente all'approvazione della legge sulle grandi opere, la delibera

Fig. 2 – Indice di perifericità a livello delle province italiane
(scala di perifericità UE = 0-100)





CIPE n. 121/2001 ha individuato per il territorio piemontese i **seguenti progetti strategici di interesse nazionale:**

Corridoi ferroviari:

- tratta alta velocità Torino-Novara;
- tratta alta velocità Novara-Milano;
- tratta alta velocità Torino-Lione;
- tratta Milano-Genova (“terzo valico”) e collegamento Novara-Sempione;
- gronda ferroviaria merci nord Torino;
- accesso Malpensa-Novara.

Corridoi autostradali e stradali:

- autostrada Asti-Cuneo
- pedemontana piemontese (Biella-Carisio; Rollino-Masserano-Romagnano Sesia);
- collegamento Cuneo-Nizza (Mercantour);
- traforo di sicurezza del Fréjus.

Sistema urbano e metropolitane

- metropolitana di Torino (tratte 3, 4, 6);
- nodo ferroviario e stazione alta velocità;
- nodo di Ivrea.

Hub interportuali:

- centro merci di Novara.

Il d.g.r n. 44-8734 del 17 marzo 2003 ha affidato alla SETIS (Segreteria Tecnica Infrastrutture Strategiche, struttura incardinata nel settore Grandi Infrastrutture e Ferrovie della Direzione 26 Trasporti della Regione Piemonte) tutte le procedure di competenza regionale nell’istruttoria dei progetti. Quest’accentramento del processo decisionale ha probabilmente migliorato l’efficienza operativa del sistema dell’istruttoria progettuale, ma potrebbe rendere più difficile la condivisione dell’informazione e un’effettiva codecisione tra assessorati e agenzie tecniche regionali in una materia che riveste carattere di trasversalità e produce effetti rilevanti sulle dinamiche localizzative delle attività e sui processi insediativi.

Tab. 2 Stato di attuazione delle grandi opere in Piemonte

| TITOLO PROGETTO | DATA PRESENTAZIONE PARERE REGIONE |
|--|--|
| Progetto preliminare Torino-Lione (parte comune italo-francese e tratta italiana) | 7 marzo 2003, d.g.r. 67-10050 del 21 luglio 2003 |
| Progetto preliminare Av/Ac Milano- Genova (terzo valico dei Giovi) | 10 marzo 2003, d.g.r. 56-9903 dell’8 luglio 2003 |
| Progetto preliminare Torino-Lione (potenziamento della tratta Bussoleno-Torino e cintura merci Bussoleno nodo di Torino) | 7 marzo 2003 d.g.r. 68-10051 dell’8 luglio 2003 |
| Variante di Galliate | 12 giugno 2003, delibera FNME |
| Tangenziale di Cuneo | 12 giugno 2003 |
| Tangenziale sud-ovest di Asti | 12 giugno 2003 |
| Ponte ferroviario sul Terdoppio | 12 giugno 2003, delibera CIM Novara |

3. LE INFRASTRUTTURE COME DIMENSIONE DOMINANTE DELLA PROGETTUALITÀ TERRITORIALE

Lo stato di attuazione dell'insieme delle opere previste è riassunto nella tabella 2 in cui sono compresi primi progetti nei quali la Regione Piemonte ha provveduto a esprimere le proprie osservazioni come previsto dalla normativa nel vigente d.lgs n. 190/2002 in attuazione della legge n. 443/2001.

3.2.1 ALTA VELOCITÀ/ALTA CAPACITÀ FERROVIARIA

Come si può osservare nella tabella 2, gli interventi previsti si suddividono in progetti funzionali al **potenziamento delle "reti lunghe"** e progetti orientati a **rafforzare il sistema della mobilità interna** alla regione. 

Tra i primi figurano con tutta evidenza i progetti riconducibili all'alta velocità/alta capacità ferroviaria, che per la parte piemontese sembrano aver raggiunto un livello relativamente avanzato di attuazione (gli appalti delle opere sono ormai completati sino al confine con la Lombardia e molti cantieri sono aperti da tempo). Sussistono, in ogni caso, problemi significativi: uno, di natura interna, riguarda il nodo ferroviario di Novara, che assume ormai un ruolo di cardine fondamentale nelle relazioni ferroviarie da Torino all'aeroporto di Malpensa; il secondo, di natura esterna, poggia sui rapporti non sempre fluidi con la Regione Lombardia, che non sembra aver chiarito ancora alcuni elementi problematici per la tratta dell'alta velocità sul proprio territorio, come vedremo più avanti.

In definitiva, per quanto possa sembrare paradossale, il tema delle relazioni di alta velocità ferroviaria tra Lione e la regione padana sembra, per ora, essersi tradotto in impegno attuativo soltanto per la tratta interna alla Regione Piemonte: le incertezze e i temporeggiamenti francesi appaiono oggi meno giustificabili alla luce delle indicazioni della Commissione Van Miert, che ha inserito questa iniziativa all'interno della lista delle priorità infrastrutturali, ma hanno comunque prodotto una sfasatura nelle realizzazioni che potrebbe pesare sul rispetto dei tempi previsti.

La variante di Galliate, pur costituendo un'opera assai meno impegnativa, rappresenta in ogni caso un segmento strategico nella connessione tra la mobilità regionale e i flussi internazionali poggianti sull'hub di Malpensa.

3.2.2 IL "TERZO VALICO"

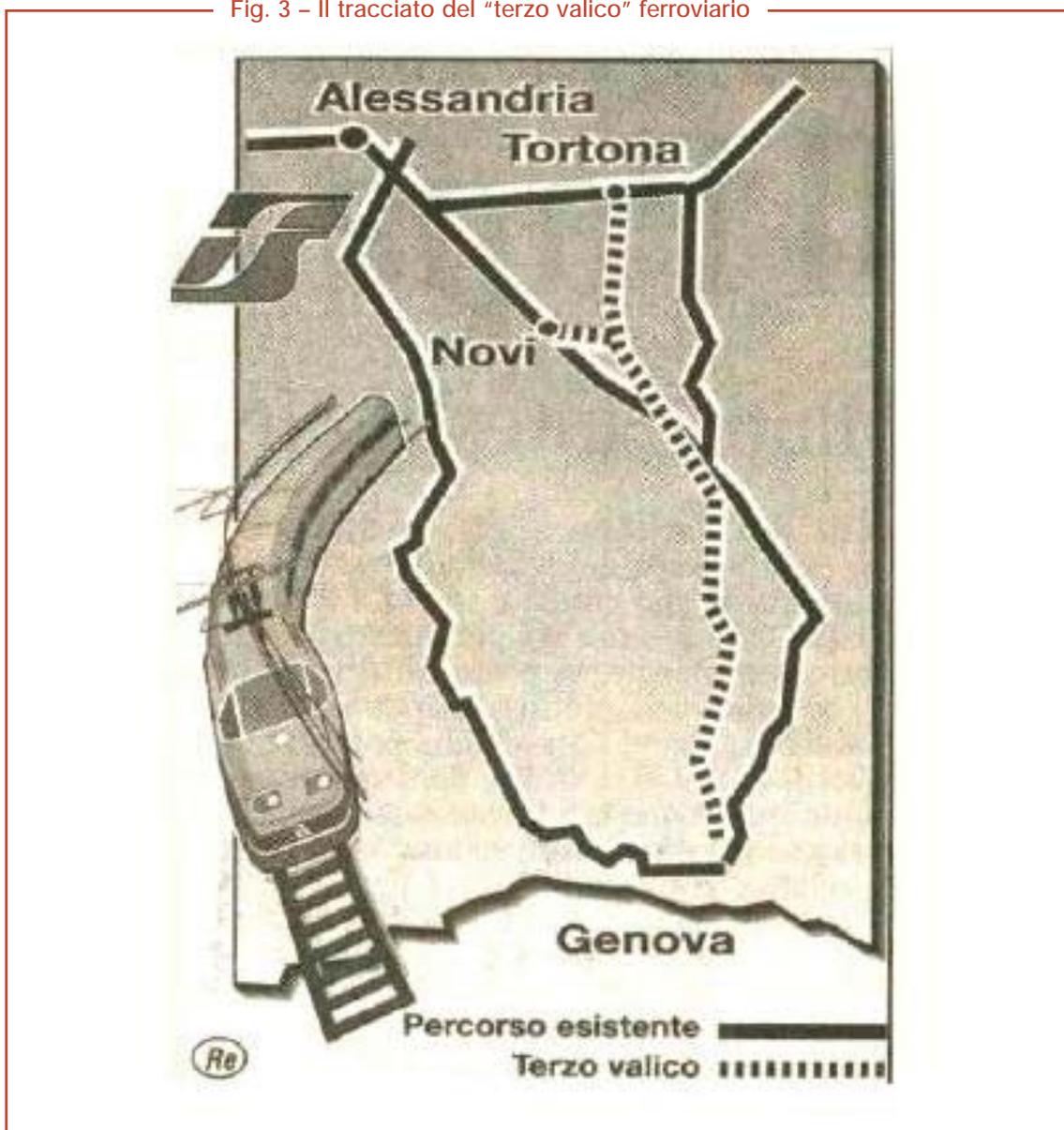
Pur non trattandosi di una linea ad alta velocità, il cosiddetto "terzo valico" rappresenta senz'altro un raccordo più veloce ed efficiente tra l'Alessandrino e Genova e, in prospettiva, tra il capoluogo piemontese e quello ligure (fig. 3). È evidente che, visto da una prospettiva ligure, lo sforzo complessivo rappresentato dalla realizzazione del "terzo valico" e dal potenziamento dell'autostrada A7 sulla direttrice Genova-Milano rappresenterebbe un percorso di connessione veloce con caratteristiche tecniche e funzionali adeguate ai traffici portuali del polo genovese, costantemente in crescita negli ultimi anni, e, più in generale, fornirebbe una possibile risposta ai bisogni di infrastrutturazione della città.

Il punto di vista piemontese è, invece, legato alle prospettive di **rafforzamento dell'interporto di Rivalta Scrivia**, oggi non nel pieno delle proprie capacità potenziali, che riceverebbe così un impulso significativo, tale da rendere concreta la storica **vocazione dell'Alessandrino a hinterland portuale** e *plaque tournante* del sistema portuale ligure verso la pianura padana e l'Europa centrale. 


Lo stato progettuale del "terzo valico"¹ ferroviario (da Genova a Novi Ligure e Tortona, per un

¹ Il progetto del "terzo valico" ferroviario verso la pianura padana (dopo i due realizzati nella seconda metà dell'ottocento) diventa il grande sogno genovese degli anni settanta del secolo scorso, quando la città, alla ricerca di nuove aree industriali scopre la necessità di nuovi collegamenti con la pianura padana. Dall'inizio degli anni novanta il progetto di "terzo valico" si sovrappone con quello della ferrovia ad alta velocità e più tardi ad alta capacità. Nel 1994 un primo progetto di massima delle ferrovie viene respinto dal Ministero dell'Ambiente, tra il 1998 e il 1999 un secondo progetto non supera la valutazione di impatto ambientale e viene fortemente osteggiato dagli abitanti di alcuni quartieri genovesi; si arriva così al

Fig. 3 – Il tracciato del “terzo valico” ferroviario



totale di 54 chilometri) e del riassetto del nodo genovese (spostamento a mare di un tratto di linea urbana, allacciamento della bretella verso il porto di Voltri, risistemazione delle linee di Brignole) è piuttosto avanzato (fig. 3).

Grazie alla continua attività di approfondimento sugli effetti dell'apertura dei cantieri, concertata da TAV e Italferr con i comuni interessati e all'impegno finanziario direttamente assunto dal governo, è possibile effettuare una valutazione ottimistica delle prospettive di realizzazione. In effetti, i problemi tecnici e di consenso appaiono in gran parte superati sia sul versante ligure che su quello

terzo e ultimo progetto, che prevede l'utilizzazione del corridoio Genova-Novi Ligure e un articolato sistema di interconnessioni con la rete ferroviaria esistente.

3. LE INFRASTRUTTURE COME DIMENSIONE DOMINANTE DELLA PROGETTUALITÀ TERRITORIALE

piemontese, in virtù di un confronto con le comunità locali e di un percorso di minimo impatto che nelle aree più urbanizzate si sviluppa in gran parte in galleria. Il progetto, inserito dal governo nella legge-obiettivo, ha avuto, nel settembre 2003, il parere favorevole dal CIPE che ha approvato il progetto preliminare e la valutazione di impatto ambientale.

3.2.3 LA SITUAZIONE ATTUALE DELLA LOGISTICA REGIONALE

Nell'economia contemporanea, la logistica industriale gioca un ruolo organizzativo teso all'integrazione delle diverse attività proprie dell'azienda: essa comprende non solo, quindi, la gestione dei magazzini e delle relazioni fisiche tra le diverse componenti dell'impresa, ma anche "la previsione della domanda, le scelte localizzative di stabilimenti e depositi, l'approvvigionamento di materie prime, componenti e prodotti finiti, la movimentazione dei materiali, l'evasione degli ordinativi, il confezionamento, il magazzinaggio e lo stoccaggio" (Cabodi, 2001, pp. 123-124).

Nella consapevolezza che il sistema dei trasporti – in particolare il segmento merci – abbisogna di un **complessivo riequilibrio modale a favore del trasporto su ferro o combinato**, la Regione Piemonte punta, con il piano dei trasporti e delle comunicazioni (1997), a ridurre il divario tra le differenti modalità di trasporto attraverso un progetto per il trasporto merci che si sviluppa su due direttrici:

- la definizione della rete integrata di riferimento (rete ferroviaria e rete viaria di primo livello);
- l'individuazione delle reti distributive nelle aree più sensibili ai traffici del trasporto pesante.

Rispetto alla rete integrata di riferimento, un tassello importante è costituito dal **completamento dei centri intermodali di primo livello**: Torino-Orbassano, Novara-Boschetto, Rivalta Scrivia; immediatamente dopo, in termini di rilevanza strategica all'interno – come richiamato nello stesso piano – di "uno scenario di competizione tra sistemi regionali", vengono il polo logistico integrato dell'aeroporto di Caselle, lo scalo ferroviario di Alessandria – suscettibile di rilevanti ricadute sul piano del rafforzamento della piattaforma logistica a servizio delle attività retroportuali liguri (con Rivalta Scrivia e Novi Ligure) – e lo scalo ferroviario di Domodossola.

3.2.4 INFRASTRUTTURE TELEMATICHE E IMPLICAZIONI PER L'E-GOVERNMENT

Gli interventi promossi o partecipati dalla Regione Piemonte a favore dello sviluppo dell'e-government si inseriscono in un più ampio quadro di riferimento condiviso con gli altri enti locali, le regioni e le amministrazioni centrali. Questa visione comune fa capo al piano di *e-government* nazionale approvato il 22 giugno 2000 dalla presidenza del Consiglio dei ministri, che individua quale obiettivo ultimo la realizzazione di "interoperatività tra tutte le amministrazioni per rendere possibile l'erogazione di servizi integrati di sportello ai cittadini e alle imprese e per rendere possibile l'accesso telematico alle informazioni e ai servizi di tutte le PA". Le linee generali per la concreta realizzazione di questi obiettivi sono state individuate in sede di Conferenza unificata Stato-Regioni-autonomie locali e approvate il 18 gennaio 2001.

La Regione Piemonte ha dimostrato particolare sensibilità a questo tema, intraprendendo azioni di promozione e incentivo all'*e-government* fin dai primi anni novanta.

Le prime significative azioni sono nate nell'ambito dei DOCUP Ob. 2 del 1994-1996 e del 1997-1999. A partire dal 1994, al fine di esplorare e approfondire nuove tecniche e metodologie per lo sviluppo della società dell'informazione, è stata attivata **IRISI Piemonte**, un'iniziativa di portata comunitaria che coinvolgeva, assieme alla nostra regione, altre cinque regioni europee. Rivolgendosi in modo particolare, seppur non esclusivo, alle PMI, IRISI Piemonte ha rappresentato un progetto innovativo per la promozione e la diffusione dell'impiego delle ICT nei settori pubblico e privato, anche attraverso interventi infrastrutturali, operando un monitoraggio della situazione esistente e mantenendo vivo il confronto e lo scambio con esperienze europee più avanzate.

●●● **Piemonteinrete** costituisce la prima infrastruttura di rete regionale che, a partire dalle preesistenti reti dei settori Sanità, Agricoltura e Biblioteche, ha esteso e sviluppato il collegamento di tutti gli uffici regionali con gli enti presenti sul territorio.

●●● In virtù della convenzione stipulata tra la Regione Piemonte e l'AIPA (Autorità per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione), il 20 aprile 1998 Piemonteinrete, concepita fino a quel momento come rete Intranet della PA locale, si è aperta al mondo delle imprese e ai cittadini, trasformandosi in una rete telematica che prende il nome di **"RUPAR", Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione Regionale**, destinata a integrarsi con l'analogo sistema nazionale RUPA. La RUPAR è stata concepita come un sistema unitario e integrato finalizzato a:

- favorire l'interconnessione degli enti locali presenti sul territorio regionale con le PA centrali, aumentando l'efficienza e l'efficacia delle comunicazioni;
- sviluppare un nuovo sistema di interazione tra amministrazioni, cittadini e imprese a livello locale;
- innovare i servizi della PA ottimizzando l'impiego di risorse tradizionalmente utilizzate per il trasferimento di informazioni da e verso l'amministrazione centrale;
- realizzare dal punto di vista tecnico e operativo il decentramento amministrativo e la semplificazione procedurale nell'erogazione dei servizi.

La RUPAR costituisce un'infrastruttura di coordinamento e di comunicazione, ma allo stesso tempo rappresenta un sistema di regole per il governo dell'interconnessione tra i diversi soggetti che realizzano l'*e-government*.

Delle circa 30 iniziative attualmente in fase di realizzazione, 14 hanno ottenuto il sostegno finanziario da parte del Ministero per l'Innovazione e le Tecnologie (MIT), superando una selezione su scala nazionale tra i diversi progetti presentati in occasione del "1° avviso per i progetti di *e-government* delle Regioni ed Enti Locali", pubblicato il 4 aprile 2002.

Un esempio in tal senso è dato dal progetto "INPA-RUPAR Nord-ovest", coordinato dalla Regione Piemonte, che coinvolge 17 enti locali in totale, di cui 10 regionali e 7 extraregionali, appartenenti alle regioni limitrofe. Esso ha lo scopo di favorire il processo di modernizzazione dei progetti istituzionali, migliorando l'utilizzo delle tecnologie informatiche e stimolando il coordinamento e la collaborazione tra diversi livelli amministrativi. L'accordo prevede l'introduzione dell'interoperatività dei sistemi di protocollo, in modo da permettere l'interscambio documentale tra amministrazioni.

●●● Nel contesto del progetto "Regional-IST", l'Istituto Superiore Mario Boella e il Politecnico di Torino hanno realizzato un **interessante studio sulla diffusione dei processi di *e-government* e di *e-business* su un campione di cinque regioni europee**, tra cui il Piemonte, finanziato dall'Unione Europea nell'ambito del V programma quadro di ricerca e sviluppo tecnologico.

Il *Rapporto sulla Società dell'Informazione in Piemonte* ha consentito di valutare la situazione dell'*e-government* in Piemonte e, comparativamente, nelle altre regioni. Nella ricerca si analizza la diffusione delle ICT tra i cittadini, le imprese e le pubbliche amministrazioni, valutando la dotazione informatica insieme al reale utilizzo che essi ne fanno. Focalizzandosi poi sull'*e-government* e sull'*e-business*, ci si sofferma sull'analisi della domanda e dell'offerta di servizi tra gli attori economici esaminati.

L'analisi della PA e dell'*e-government* è stata condotta a livello municipale: la scelta è stata in qualche modo obbligata, volendo effettuare una comparazione tra cinque regioni europee² relativamente ai servizi offerti, regioni che presentano forti diversità nell'organizzazione amministrativa e nella distribuzione delle competenze nelle politiche settoriali.

² Oltre al Piemonte, Catalogna, Ungheria, Portogallo e Baden Württemberg.

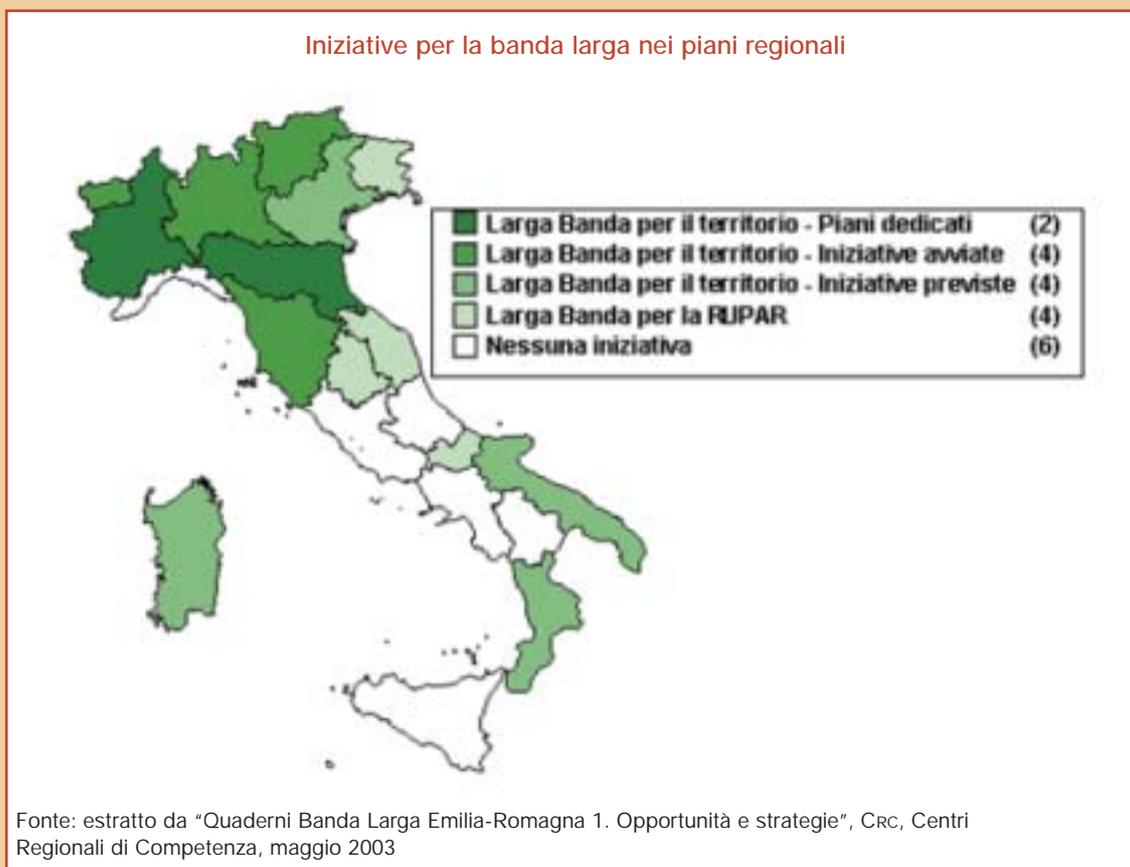
3. LE INFRASTRUTTURE COME DIMENSIONE DOMINANTE DELLA PROGETTUALITÀ TERRITORIALE

Dalla ricerca emerge che **la quasi totalità dei comuni piemontesi, ben il 99,2%, è dotata di connessione a Internet, ma neppure la metà di essi è dotata di un proprio sito web (il 43,3%)**. Buona è anche la dotazione di computer, utilizzati da circa il 70% dei dipendenti comunali, ma soltanto il 33% di essi usa la posta elettronica su base giornaliera. È importante valutare le modalità e le capacità di impiego delle ICT da parte della pubblica amministrazione locale in quanto attore principale per la diffusione del sistema dell'informazione in Piemonte e principale fornitore di servizi in qualità di *front-office* per i cittadini e le imprese. Questo è dimostrato ancora una volta dai numeri: nel corso del 2002 circa il 70% dei cittadini (che fanno un uso abituale di Internet) e delle imprese hanno utilizzato i siti web della PA a scopo informativo, e una percentuale di poco inferiore ha scaricato moduli prestampati, compilato *form on line*, compiuto transazioni o pagamenti. Questi dati fanno presagire una buona disponibilità da parte dei cittadini e delle imprese a utilizzare servizi ancora più completi e complessi, ma questo richiederebbe una maggiore integrazione e un miglior coordinamento tra i diversi enti: una soluzione auspicata da più dell'80% degli abituali utilizzatori di Internet potrebbe essere la realizzazione di un unico portale di tipo *one-stop-shopping* per la fruizione dei servizi pubblici e il disbrigo delle pratiche.



INFRASTRUTTURE TELEMATICHE IN AREA PADANA

Le iniziative assunte in questo campo dalla Regione Piemonte s'inseriscono entro uno sforzo più ampio da parte di molte regioni dell'area padana, teso a governare il cambiamento tecnologico in corso e i suoi effetti sulla società, sull'economia e sulle relazioni tra cittadini e pubbliche amministrazioni. Le iniziative sono ancora per molti aspetti a uno stadio iniziale, anche se alcune amministrazioni regionali



hanno definito e avviato azioni specifiche, quando non, come nel caso emiliano-romagnolo, un piano telematico generale. Presenteremo di seguito in modo sintetico l'esperienza emiliano-romanola e quella lombarda, le più vicine, per temi e livelli di approfondimento, alla situazione del Piemonte.

L'INFRASTRUTTURAZIONE TELEMATICA IN EMILIA-ROMAGNA

Secondo stime recenti (Regione Emilia-Romagna, 2003), nel panorama delle regioni italiane l'Emilia-Romagna occupa **un posto di rilievo nello sviluppo della banda larga**. Per quel che concerne le dorsali (le "autostrade" che collegano le reti locali alla rete globale), la regione presenta una densità di infrastrutture superiore alla media nazionale (17 km di fibra ottica/km² rispetto a un valore nazionale pari a 15).

Anche il livello di competizione è elevato, grazie alla presenza di 14 operatori con infrastrutture in fibra tra Rimini e Piacenza rispetto ai 21 censiti a livello Italia: per avere un elemento di comparazione, si pensi che il valore più alto, pari a 17 operatori, si registra nella vicina Lombardia.

Per quanto riguarda invece le reti metropolitane, il valore della densità di fibra ottica posata nei comuni capoluogo di provincia rapportato alla loro superficie è attualmente inferiore al valore nazionale, ma la situazione è in rapida evoluzione, in quanto in tutti i capoluoghi di provincia della regione e in alcuni altri comuni sono stati avviati progetti di cablaggio. In tutti i nove capoluoghi sono state attivate tra l'altro società di telecomunicazioni locali (36 in tutta Italia all'aprile 2003).

PIANI E PROGRAMMI REGIONALI

Il piano telematico regionale. Con il piano telematico regionale la Regione si prefigge di **introdurre in modo capillare le tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni** negli ambiti di attività della pubblica amministrazione e delle imprese, così come dei singoli cittadini.

Il piano individua un insieme di azioni trasversali ("I presupposti della società dell'informazione") e cinque ambiti tematici ("Territorio digitale", "Società, cultura, istruzione, sicurezza e lavoro", "Amministrazione pubblica e servizi al cittadino", "Sanità e qualità della vita", "Imprese"), composto ciascuno di diversi progetti, di durata almeno triennale, di cui 15 avviati nel 2002, grazie a un primo finanziamento regionale pari a 20,88 milioni di euro. Fra i progetti finanziati, tre possiedono caratteristiche, rilevanza e potenziali impatti particolarmente significativi a scala territoriale.

Il primo dei cinque ambiti tematici, relativo al **"Territorio digitale"**, è finalizzato alla dotazione infrastrutturale con cui la Regione si propone di garantire alle amministrazioni pubbliche la messa a disposizione di una rete moderna ed efficiente per sviluppare i propri servizi e nel contempo favorire una diffusione armonica delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione sul territorio.

Con le azioni previste dall'ambito tematico "Territorio digitale" il piano si propone l'estensione della rete in fibra ottica, in collaborazione con l'Università, in Romagna e nella provincia di Bologna, e la copertura con collegamenti a banda larga via satellite dei comuni montani della regione, evitando che alcune aree restino escluse dallo sviluppo. La Regione punta poi alla realizzazione di una rete radiomobile digitale per la gestione dei servizi pubblici di emergenza.

All'interno, invece, dell'ambito tematico denominato "Amministrazione pubblica e servizi al cittadino", si inquadra **una tra le prime iniziative di e-procurement** del territorio regionale. Il progetto prevede infatti la costituzione di una centrale regionale di acquisto per le pubbliche amministrazioni. Per la sua rilevanza, questo progetto – denominato "Intercent-ER" – è stato presentato al bando nazionale per l'e-government e ha ricevuto un cofinanziamento dallo Stato.

"Intercent-ER" sarà utilizzato sia "a supporto" dei processi di razionalizzazione della spesa "interni" alla pubblica amministrazione (Regione, Province, Comuni, Comunità Montane, Aziende Sanitarie Locali e Ospedaliere), sia come strato infrastrutturale esterno "a servizio" della collettività e delle organizzazioni esterne alla PA, capace di favorire la vendita e l'acquisto di beni e servizi tra aziende e

organizzazioni e, più in generale, capace di facilitare l'avvio di processi di relazione e creazione di valore tra i diversi soggetti del territorio.

La nuova rete radiomobile regionale (R3M). La Regione Emilia-Romagna, all'interno del proprio piano telematico, prevede di sviluppare una rete radiomobile privata per l'intero territorio regionale. Negli ultimi anni lo scenario nazionale delle telecomunicazioni è profondamente mutato: sono presenti molti potenziali operatori per servizi fissi, sei per servizi mobili (considerando GSM e UMTS), mentre si sta considerando l'ipotesi di servizi mobili digitali (reti PMR) in ambito privato.

L'iniziativa "potenziamento della rete per le operazioni di emergenza", inserita all'interno del piano telematico regionale mira alla valutazione, allo studio e alla realizzazione di una rete radiomobile privata regionale integrata, che permetta ai diversi enti e soggetti operanti nel territorio regionale di usufruire di un sistema avanzato ed efficiente per le trasmissioni di voce e dati: si tratta di soluzioni di comunicazione mobile con lo standard di comunicazione idoneo alla creazione di reti radiomobili private. L'ordine di grandezza della spesa di investimento è di 25 milioni di euro.

L'INFRASTRUTTURAZIONE TELEMATICA IN LOMBARDIA

La Regione Lombardia ha allestito un piano d'azione per governare il processo di costruzione della società dell'informazione.

All'interno del piano d'azione sono individuati, nelle loro caratteristiche essenziali, i progetti che Regione Lombardia ha avviato negli ultimi due anni. Tre le aree fondamentali d'intervento: il sistema della pubblica amministrazione, ai vari livelli e il suo ammodernamento, il rapporto tra pubblica amministrazione e utenti, quindi l'insieme dei servizi per cittadini, associazioni e imprese, i servizi propri del mercato, dove la Regione Lombardia intende sostenere e facilitare la crescita delle potenzialità del mondo dell'ICT. Una sezione è dedicata ai progetti conclusi, che hanno già avviato determinate funzionalità di rete.

Pubblica amministrazione. A quest'area di intervento corrispondono i progetti volti a **creare i presupposti infrastrutturali alla "digitalizzazione" delle pubbliche amministrazioni lombarde**, attraverso un'azione di coinvolgimento diretto (creazione di una rete, definizione di standard di sicurezza, riorganizzazione del back office).

Lombardia integrata. Il programma "**Lombardia integrata**" intende mettere a disposizione degli enti pubblici lombardi (Comuni, Province, Comunità Montane, associazioni, camere di commercio, prefetture, ASL, scuole, ecc.) le infrastrutture tecnologiche e organizzative necessarie per accedere in maniera rapida, agevole e sicura, a una serie di servizi telematici orientati ad accrescere l'efficienza della macchina pubblica. In più, il programma consente a ciascun ente partecipante di assumere il ruolo di erogatore dei servizi suddetti, cioè di fornitore di applicazioni utilizzabili dagli altri enti aderenti all'iniziativa.

La partecipazione degli enti al programma "Lombardia integrata" avviene in maniera paritetica; Regione Lombardia, pur esercitando un indispensabile ruolo di aggregazione e coordinamento, partecipa all'iniziativa al medesimo rango di tutti gli altri.

Osservatorio NEOS. L'**Osservatorio sulla società dell'informazione** è uno strumento ulteriore di supporto alla definizione degli indirizzi strategici e della programmazione degli interventi regionali. Esso ha il compito, attraverso l'uso avanzato di tecnologie ICT, di informare, analizzare e orientare gli andamenti e i processi riguardanti tale tematica offrendo ai decisori politico-istituzionali informazioni e argomenti per definire le proprie scelte.

SIT integrato. *Il progetto intende realizzare un sistema informativo territoriale in grado di **mettere in condivisione le basi dati geografiche e tematiche** all'interno della Regione Lombardia e con gli enti locali, tramite la derivazione delle basi dati di sintesi da quelle di dettaglio in un sistema multiscala. Si tratta inoltre di integrare alle basi dati geografiche informazioni territoriali tematiche di diverso tipo, connettendo ai dati territoriali dati di tipo amministrativo per una gestione aggiornata ed efficace del territorio.*

Infine, si intende realizzare un sistema web di consultazione e accesso alle informazioni territoriali per migliorare l'accesso all'informazione geografica per tutti i soggetti interessati (pubblica amministrazione, cittadini, imprese).

E-procurement. *L'obiettivo del progetto è l'attivazione di **una piattaforma di e-procurement**, basata sulle tecnologie ICT, per gli acquisti on line di beni e servizi destinati alla Regione Lombardia, agli enti e alle agenzie da essa dipendenti e alle aziende sanitarie pubbliche.*

Il sistema, valorizzando la sperimentazione avviata nel 2001 dalla struttura Contratti, responsabile degli acquisti per la giunta regionale, e coordinandosi con le esperienze condotte a livello di amministrazione centrale (Consip spa) sarà orientato alla interoperabilità con altre piattaforme.

Pubblica amministrazione e utenti. *In questo settore sono collocati i progetti volti allo sviluppo vero e proprio dei servizi pubblici on line, con particolare attenzione al tema dell'inclusione, attraverso un'azione che preveda anche la compartecipazione dei privati alla realizzazione e gestione dei servizi stessi (Carta Regionale dei Servizi, e-learning, fasce deboli).*

3.3 COMPATIBILITÀ E NODI CRITICI ALLA SCALA MACROREGIONALE PADANA

3.3.1 LA SITUAZIONE DELLA LIGURIA³

Le proiezioni di **sviluppo dei traffici portuali** fissate dal piano regolatore portuale di Genova, dimostratesi fino ad oggi pienamente realistiche, rischiano di risultare frenate dall'**insufficienza delle reti infrastrutturali di collegamento con l'Italia e il Nord Europa**, aree di riferimento e sbocco sui mercati commerciali e produttivi del porto di Genova. Negli ultimi anni si sono moltiplicati gli sforzi degli attori locali per favorire la realizzazione di alcune infrastrutture e per predisporre i progetti di altri interventi o per ricercare e intercettare finanziamenti. Il bilancio che si può trarre da questo impegno induce all'**ottimismo**: la progettazione del nuovo sistema ferroviario è pressoché completata (terzo valico appenninico, nodo di Genova) e finanziata; numerosi sforzi si stanno concentrando sul potenziamento del nodo autostradale. La rete autostradale genovese ha evidenziato negli ultimi anni numerose condizioni di crisi: oltre al problema quantitativo rappresentato dal numero di veicoli che la attraversano, la principale carenza è rappresentata dalla conflittualità di traffici di diversa natura e di diversa percorrenza. Tutte le previsioni sono inoltre concordi nel prevedere un ulteriore incremento del traffico per effetto dei seguenti fattori:

- nuovo ruolo di Genova nel panorama dei flussi turistici e culturali;
- recupero di competitività e sviluppo dei traffici portuali di tipo mercantile e del ruolo logistico

³ Questo paragrafo è da attribuirsi a Francesco Gastaldi.

3. LE INFRASTRUTTURE COME DIMENSIONE DOMINANTE DELLA PROGETTUALITÀ TERRITORIALE

del porto di Genova (e in più in generale del sistema portuale ligure) come porta meridionale di ingresso verso l'Europa;

- incremento della movimentazione passeggeri (traghetti e crociere);
- nuovi flussi di traffico generati dal completamento della direttrice autostradale tirrenica.

Le **carenze della rete infrastrutturale genovese** stanno condizionando in maniera assai negativa le ipotesi di sviluppo della città e dell'intera area regionale, non solo per quanto riguarda le attività portuali, ma più in generale per tutti i possibili processi di ridefinizione della base economica e produttiva. Esistono problemi di rapporto con l'offerta turistica verso le direttrici delle due riviere, poiché il traffico turistico genera flussi di grande portata e molto concentrati in determinati periodi dell'anno e in giorni della settimana. Più in generale, si può dire che le scelte sulle infrastrutture saranno importanti per mettere in atto nuovi processi di riqualificazione e valorizzazione urbana e per il ruolo di alcune aree strategiche destinate ad attività produttive in ambito urbano (alta tecnologia e attività complementari rispetto al porto).

Per lo sviluppo del sistema portuale genovese e ligure, in cui l'elemento qualificante diventa la capacità organizzativa del sistema logistico dell'entroterra, l'auspicato sviluppo dello scalo genovese e del relativo indotto **non può prescindere da un adeguamento e da un potenziamento della rete infrastrutturale**.

Il **porto commerciale di Genova** si sviluppa principalmente in due bacini: quello di Voltri e quello di Sampierdarena, che operano in modo distinto e autonomo. Il porto di Voltri, realizzato a partire dall'inizio degli anni ottanta, è dotato di adeguati collegamenti al sistema infrastrutturale di tipo autostradale (casello A26) e di una nuova connessione ferroviaria (bretella di Voltri). Quest'ultima risulta ancora sottoutilizzata per la mancanza di un adeguato collegamento con la rete principale, ma potrà assolvere alla sua piena funzionalità con la realizzazione del nuovo "terzo valico" ferroviario verso la pianura padana.

Al contrario, il bacino di Sampierdarena non ha potuto realizzare nuovi collegamenti funzionali a garantire un suo sviluppo adeguato al mutare qualitativo e quantitativo dei traffici. Inoltre, i collegamenti, sia di tipo ferroviario che stradale appaiono carenti, le opere infrastrutturali necessarie sono di difficile realizzazione per la necessità di combinare insieme compatibilità di natura territoriale ed elevati livelli di funzionalità per le attrezzature portuali; gran parte delle difficoltà sono dovute alla presenza di un tessuto urbano densamente edificato e situato nelle immediate vicinanze dei bacini.

La realizzazione del "terzo valico" e il potenziamento dell'autostrada A7 sulla direttrice Genova-Milano rappresenterebbero un percorso di connessione veloce con caratteristiche tecniche e funzionali adeguate ai traffici portuali e più in generale fornirebbero una possibile risposta ai bisogni di infrastrutturazione della città.

Meno positiva è invece la situazione evolutiva del riassetto del nodo autostradale, anche se recentemente le amministrazioni interessate (Regione, ANAS, Provincia e Comune) hanno trovato un accordo sulle linee guida del progetto (definito "tracciato condiviso di gronda ampia" e risalente al febbraio 2003), che ha finito per aderire allo spirito della proposta, contenuta nel piano urbanistico comunale vigente, orientata alla rifunzionalizzazione della Genova-Serravalle Scrivia (al posto di una nuova autostrada nord-sud), partendo dall'ipotesi che la carreggiata più recente dell'A7 possa essere confermata e raddoppiata, mentre vada abbandonando e sostituito il tratto della vecchia "strada camionale" realizzato negli anni trenta dello secolo scorso e ormai inadeguato. In particolare, affinché l'A7 possa svolgere appieno il ruolo di principale collegamento tra il porto di Genova e il Nord Italia, occorre potenziarla attraverso la realizzazione di una nuova carreggiata in direzione sud tra Ronco Scrivia e Genova Ovest e sostituire l'attuale carreggiata sud (ex camionale), migliorando la carreggiata nord sino a Busalla. La carreggiata sud, che sarà dismessa, potrà svolgere nel tratto ricompreso nel comune di Genova il ruolo di viabilità di circonvallazione



collinare locale e consentire l'avvio di un processo di riqualificazione urbanistica degli abitati di Rivarolo e Bolzaneto.

La **gronda di Ponente** con un tracciato sostitutivo dell'attuale, posto leggermente più a monte di quello attuale, esterno all'ambito del tessuto urbano, deve soddisfare la crescente domanda di trasporto e risolvere gli attuali livelli di congestione, oltre a consentire, attraverso il declassamento a tangenziale dell'attuale tratta autostradale dell'A10 tra Voltri e Cornigliano, il riutilizzo ai fini urbani, aumentando i collegamenti con la viabilità cittadina, puntando anche alla riqualificazione degli abitati di Voltri, Prà, Pegli, Multedo, Sestri Ponente, Cornigliano.

La **gronda di Levante**, con un tracciato integrativo dell'A12, deve svilupparsi parallelamente alla costa nella valle Fontanabuona, e confermare per la tratta esistente dell'A12 tra Rapallo e Genova il ruolo di autostrada al servizio della riviera di Levante. Alla gronda è riservato il ruolo di "passante" per i traffici provenienti da Levante e diretti verso il Nord Italia e di servizio dell'entroterra, al fine di superare l'attuale isolamento delle valli interessate, promuovendone il loro rilancio turistico e produttivo.

Si ipotizza il **raddoppio del ponte sul Polcevera**, elemento di criticità dell'intera rete, in modo da evitare lunghi aggiramenti della vallata e la riorganizzazione del nodo urbano di San Benigno, al fine di risolvere i problemi di raccordo fra il sistema portuale e quello autostradale, anche in vista del nuovo asse di scorrimento veloce di lungomare Canepa verso il ponente della città.

Il sistema stradale e autostradale genovese dovrà assumere il ruolo di snodo strategico in cui confluiscono in modo integrato il porto, la città e il sistema infrastrutturale, per poter fornire una risposta adeguata e correlata a tutti i bisogni della città portuale e delle molteplici realtà produttive di cui è composta.

La proposta tecnica di risoluzione del nodo stradale e autostradale genovese non si limita a superare le carenze infrastrutturali pregresse, ma rappresenta una risposta concreta alle richieste urgenti sia di riqualificazione sotto il profilo ambientale dei centri urbani contaminati dai vecchi percorsi, sia di miglioramento dell'accessibilità alla rete autostradale di alcune aree dell'entroterra genovese che rappresentano un patrimonio di assoluta rilevanza dal punto di vista urbanistico e produttivo. Si può quindi affermare che la funzione strategica del nodo infrastrutturale genovese è quella di **cerniera di interconnessione delle molteplici funzioni portuali, produttive, turistiche e insediative presenti sul territorio**.

Lo scenario futuro prefigurabile dovrà indirizzarsi quindi verso la realizzazione di un sistema infrastrutturale, che, in virtù della sua flessibilità attuativa per lotti funzionali e per quanto possibili autonomi, possa consentire un ventaglio di possibili soggetti realizzatori, governati da una logica basata sul coordinamento delle fasi operative e gestionali.

Infrastrutture e logistica nell'area savonese

La riorganizzazione del sistema logistico (infrastrutturazione dello scambio con l'entroterra e potenziamento delle relazioni extraprovinciali) è unanimemente ritenuto elemento fondamentale per lo sviluppo dell'economia savonese. Tutti i documenti e gli strumenti di governo del territorio (non solo di tipo urbanistico) sottolineano questa necessità che è strettamente legata alle nuove funzioni portuali della crocieristica per Savona e dei traghetti per Vado, al recupero alla città di aree dismesse dal porto commerciale di Savona per nuove funzioni turistiche, commerciali e residenziali e alla possibilità di realizzare un **Distripark**⁴ su aree di retroterra portuale in valle Bormida. Le aree principalmente coinvolte da questa scelta strategica sono le parti del territorio interessate dal sistema portuale di Savona-Vado, direttamente occupate da questo o in stretta relazione con le atti-

⁴ Il Distripark è previsto in stretta connessione con la piattaforma logistica di Savona-Vado e comprende: manipolazione e trasformazione delle merci che arrivano via container e trasferimento di prodotti lavorati ai mercati finali, sviluppo di nuove imprese competitive, eventuali interventi di bonifica delle aree, infrastrutture informatiche e telematiche.

3. LE INFRASTRUTTURE COME DIMENSIONE DOMINANTE DELLA PROGETTUALITÀ TERRITORIALE

vità economiche, la mobilità o la movimentazione delle merci, l'infrastrutturazione e la dotazione di infrastrutture e servizi di supporto a tali attività:

- piattaforma logistica dei due porti di Savona-Vado così come configurata dal piano regolatore portuale, raccordata alle reti infrastrutturali per i collegamenti lungo la direttrice costiera e la direttrice interna di valico;
- aree di immediato retroterra portuale e aree industriali della valle Bormida in stretta connessione logistica con i porti.

Le principali azioni per l'**organizzazione del sistema logistico** riguardano:

- il completamento dei raccordi della piattaforma logistica al sistema delle infrastrutture (problematici per Savona, quasi del tutto realizzati per Vado);
- l'adeguamento della rete infrastrutturale tra Savona e la valle Bormida;
- l'adeguamento delle funivie (terminal "Alti fondali");
- l'adeguamento della linea ferroviaria Savona-San Giuseppe di Cairo per i convogli merci-servizio *shuttle*;
- il collegamento delle aree di San Giuseppe di Cengio alla rete autostradale, rispettivamente al casello di Altare e al casello di Millesimo (variante di Vispa ex Ss 29 e galleria di Millesimo);
- il potenziamento delle infrastrutture per le relazioni extraprovinciali;
- il potenziamento delle linee ferroviarie San Giuseppe-Alessandria-Milano e Torino, bretella Carcare-Predosa;
- integrazione dei porti con il territorio provinciale;
- utilizzo delle aree di retroterra portuale (Distripark) a San Giuseppe di Cairo;
- integrazione del porto di Savona con la città;
- integrazione del porto di Vado con la città.

3.3.2 LA SITUAZIONE DELLA LOMBARDIA

Nel *Documento programmatico per il piano territoriale regionale*, la Regione Lombardia individua, con riferimento ai temi della mobilità e dei trasporti, alcuni nodi nevralgici con i quali la società e l'economia regionale devono oggi misurarsi:

- Il primo riguarda l'**accessibilità aerea intercontinentale, ritenuta insufficiente rispetto alle esigenze espresse dal sistema economico-produttivo e alla domanda espressa dal bacino interregionale di riferimento** (che corrisponde all'area padana, se non l'intero territorio nazionale, tenuto conto delle politiche di "tregua armata" nei confronti dello scalo di Fiumicino).
- Il secondo riguarda la **situazione del trasporto ferroviario**: quest'ultimo presenta una rete diffusa con buon livello tecnologico, ma **oggi satura in tutte le principali tratte**; in questo quadro Milano si connota come un hub per passeggeri e merci, visto che ben sei linee ferroviarie a lunga percorrenza si dirigono sul capoluogo lombardo, creando inevitabili condizioni d'intasamento.
- Il terzo investe la rete della **grande viabilità**: l'offerta infrastrutturale è **insufficiente** rispetto all'attuale domanda di mobilità veicolare (metropolitana, provinciale, regionale, nazionale e internazionale). L'uso promiscuo della viabilità primaria (percorrenze di medio-lunga gittata che s'intersecano con il traffico locale, come si vede nell'area metropolitana milanese e nel sistema urbano pedemontano) e la mancanza di sistemi tangenziali completi per i principali nodi urbani e le località turistiche montane o lacuali determinano un sovraccarico evidente per i sistemi di viabilità delle aree urbane.

Di fronte a questo quadro, la Regione Lombardia si propone l'obiettivo di armonizzare le esigenze ambientali e quelle di sviluppo delle infrastrutture lavorando con gli strumenti forniti dall'Unione Europea. In questa linea s'iscrivono i seguenti obiettivi operativi:

-  a) La creazione di condizioni territoriali idonee allo **sviluppo del sistema aeroportuale lombardo**. Questo progetto consta di due fasi: la prima, definita “di medio periodo”, prevede il potenziamento di **Malpensa** per dare una risposta adeguata alla domanda lombarda e dell’Italia settentrionale riguardo al traffico intercontinentale e continentale oggi svolto dagli hub nordeuropei. Nei piani della Regione questo dovrebbe inoltre attrarre nuovi investimenti e nuove occasioni di sviluppo economico. La strategia di *medio e lungo periodo* ha invece come obiettivo il potenziamento dell’aeroporto di **Montichiari** (Brescia), identificato come un’infrastruttura intermodale, con tutto quanto sia necessario all’accessibilità via terra, come il collegamento ferroviario ad alta capacità. Lo sviluppo di Montichiari pone almeno due questioni di peso rilevante: da un lato, la competizione latente con Verona-Villafranca, situato a pochi chilometri al di là del Mincio, che sinora è stata “compressa” attraverso politiche di partecipazione societaria e che dovrà, in futuro, essere affrontata con strumenti più sofisticati; dall’altro, l’ubicazione della stazione dell’alta velocità ferroviaria, che vede il capoluogo bresciano e il comune di Montichiari su posizioni opposte (la soluzione passerà, probabilmente, attraverso un collegamento-navetta tra Brescia e l’aeroporto). Sullo sfondo, le sorti dello scalo bergamasco di **Orio al Serio** sembrano segnate dall’impossibilità di espansione all’interno di un sistema metropolitano denso e dal rapporto di competizione-cooperazione con l’altro *city airport* lombardo, Linate.
- 








 b) **Lo sviluppo del sistema ferroviario lombardo con la sua piena integrazione nella rete europea**: nei programmi regionali verranno potenziate e rimesse in assetto le attuali linee, realizzati i nuovi tracciati di collegamento nazionale e internazionale (alta capacità) e riqualificati i nodi. In particolare, è stato raggiunto l’accordo con RFI per la riqualificazione e il potenziamento della rete ferroviaria lombarda e il riassetto dei collegamenti tra il Nord Italia e la Svizzera: **si realizzerà il progetto “Alp Transit” con le gallerie del Loeschthberg (2007) e Gottardo (2014)** – sebbene l’esclusione dalla *quick start list* della Commissione Van Miert possa allungare i tempi della realizzazione – lavorando per il resto solo sull’esistente e la sua razionalizzazione. Ciò comporta la separazione dei traffici per tipologia, la definizione di nuovi piccoli interventi infrastrutturali, lo spostamento dei flussi di transito merci, oggi gravanti sul capoluogo lombardo, su itinerari tangenziali. Occorre inoltre perseguire il potenziamento delle interconnessioni tra le reti RFI e FNME, in coerenza con lo sviluppo economico e territoriale lombardo. Proseguono le azioni regionali di concertazione necessarie per la realizzazione e il completamento degli interventi ferroviari previsti nell’accordo di programma quadro “Realizzazione di un sistema integrato di **accessibilità** ferroviaria e stradale all’aeroporto di Malpensa 2000” (1999) e nel “Protocollo d’intesa per la definizione degli interventi a completamento e adeguamento del sistema dei trasporti su ferro per l’area della Brianza” (2001), nonché degli interventi relativi al **sistema dell’alta capacità ferroviaria** (diretrici Milano-Bologna, Milano-Torino e Milano-Verona) (figg. 4 e 5);
- 

 c) Il riassetto della **rete viaria** tramite:
- **Lo sviluppo della rete autostradale, creando, nella fascia pedemontana e sud medio-padana, itinerari alternativi** che liberino Milano dai flussi di attraversamento. In particolare si attueranno i seguenti progetti:
 - il completamento dell’asse verso Malpensa, (accordi di programma quadro per l’accessibilità a Malpensa e per la grande viabilità);
 - il sistema viabilistico pedemontano, direttissima Milano-Brescia (BRE-BE-MI) e loro raccordo;
 - raccordo autostrada del Brennero (A22) e autostrada della Cisa (A15), “TI-BRE”;
 - nuovo asse medio-padano da Torino a Venezia;
 - potenziamento del sistema tangenziale milanese;
 - accessibilità al nuovo polo fieristico Rho-Però;
 - sistema tangenziale esterno di Brescia con connessione alla valle Trompia;
 - collegamento tra l’autostrada Piacenza-Brescia (A21) e il porto di Cremona.

3. LE INFRASTRUTTURE COME DIMENSIONE DOMINANTE DELLA PROGETTUALITÀ TERRITORIALE

Fig. 4 – Interventi previsti sulla rete ferroviaria lombarda (aprile 2002)

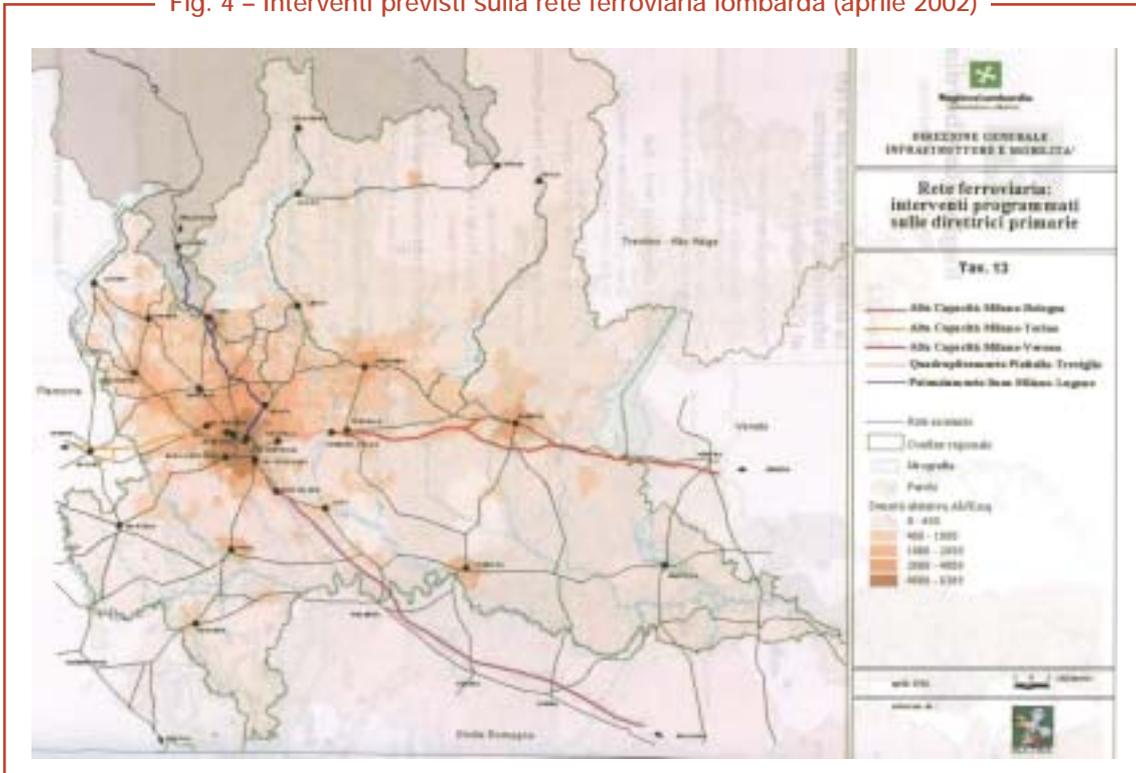
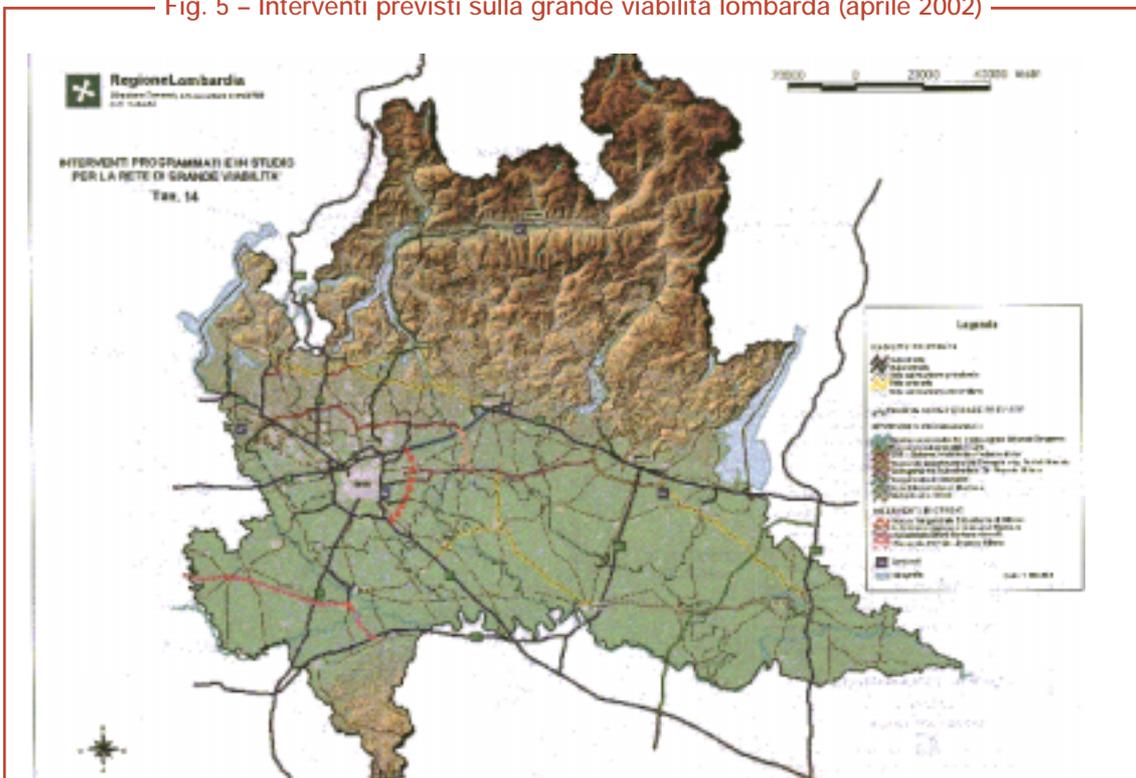


Fig. 5 – Interventi previsti sulla grande viabilità lombarda (aprile 2002)



- **La riqualificazione e il potenziamento della rete ordinaria**, integrando il sistema stradale con gli altri mezzi di trasporto, utilizzando e gestendo meglio la rete.
- **Lo sviluppo del sistema dell'intermodalità e della logistica** – interscambio ferro/acqua/gomma – attuando le indicazioni contenute nel piano del sistema dell'intermodalità e della logistica approvato nel 1999. A tal proposito è in corso di definizione il progetto di legge *Interventi regionali per lo sviluppo del settore della logistica e del trasporto merci* con il quale si finanzieranno interventi infrastrutturali realizzati da pubblici e privati per ridurre i flussi stradali del trasporto merci. A questo stesso ambito si collega l'altro progetto di legge per lo sviluppo del trasporto su ferro: un testo unico per le infrastrutture e la loro gestione e per il servizio urbano e non. I progetti già in fase avanzata sono:
 - la realizzazione del terminal intermodale di Segrate;
 - l'ampliamento del terminal intermodale HUPAC di Busto Arsizio;
 - la realizzazione dei magazzini raccordati nel porto di Cremona e del raccordo ferroviario al porto di Mantova-Valdaro;
 - la costruzione del raccordo ferroviario Castellucchio-Rodigo-Gazoldo degli Ippoliti;
 - in collaborazione con le Ferrovie Nord, la riattivazione del raccordo merci dell'area ex Alfa di Arese e la realizzazione degli impianti intermodali lungo la tratta ferroviaria Novara-Saronno-Seregno.
 Gli accordi ancora da definire sono:
 - i raccordi ferroviari di Casalmaggiore-Viadana-Pomponesco e dell'isola bergamasca;
 - gli interporti di Montello, Voghera, Bertinico-Casalpusterlengo;
 - i poli logistici di Mortara, Brescia e Lecco-Bione.
- Lo sviluppo del sistema delle acque navigabili sulla base delle seguenti priorità: ristrutturazione e potenziamento dell'esistente, valorizzazione della portualità esistente, predisposizione di nuovi interventi per completare la rete degli attracchi, promozione della potenzialità della rete, riorganizzazione della navigazione di linea, ottimizzazione della navigazione delle merci.

3.3.3 LA SITUAZIONE DELL'EMILIA-ROMAGNA

- Per certi versi analoga a quella lombarda appare la situazione emiliano-romagnola, nella quale **la congestione della rete ferroviaria e di quella stradale raggiunge picchi di criticità tali da influire in modo severo sulla competitività** dei sistemi economici locali. Nel piano regionale integrato dei trasporti del 1998 (PRIT98, Regione Emilia-Romagna, 2000) vengono individuate come sature le tratte ferroviarie Bologna-Piacenza e Bologna-Rimini – poste su linee strategiche delle comunicazioni nazionali – e in condizioni quasi critiche le tratte Bologna-S. Benedetto Val di Sambro (sulla Bologna-Firenze), Piacenza-Alessandria e Fornovo-Borgo Val di Taro. Sul piano della viabilità autostradale, l'asse portante delle comunicazioni nazionali e regionali di medio-lunga percorrenza, il **sistema A1/A14, presenta punti vistosi di sofferenza** sulle tratte che afferiscono al nodo autostradale di Bologna (Modena-Bologna, Bologna-Imola, Bologna-Firenze e, in misura minore, Bologna-Ferrara), sul sistema autostradale tangenziale di Bologna e sull'asse Piacenza-Rimini, “che inibisce ogni possibilità di aprire ulteriormente la rete (nuovi svincoli) a favore dei traffici attualmente confluenti sulla via Emilia” (Regione Emilia-Romagna, 2003, p. 233). Alcune di queste priorità sono contemplate nella lista di opere messa a punto dal governo nazionale per la legge-obiettivo e nella delibera CIPE n. 121/2001, come si può vedere nell'elenco sotto riportato (vedi anche le figure 6 e 7):
 - autostrada A1 Bologna-Firenze (“**variante di valico**”);
 - quarta corsia della A1 tra Bologna e Modena Nord;
 - corridoio stradale Tirreno-Brennero (TI-BRE) nella tratta La Spezia-Parma-Verona;
 - realizzazione della “nuova Romea” tra Ravenna e Venezia;

3. LE INFRASTRUTTURE COME DIMENSIONE DOMINANTE DELLA PROGETTUALITÀ TERRITORIALE

- nodo stradale e autostradale di Bologna;
- collegamento stradale Campogalliano-Sassuolo;
- riqualificazione della tratta stradale emiliano-romagnola della Orte-Cesena;
- asse ferroviario Milano-Bologna e Bologna-Firenze e interventi sul nodo di Bologna;
- corridoio ferroviario Bologna-Brennero-valico (tratta Bologna-Verona);
- corridoio ferroviario Tirreno-Brennero (TI-BRE), tratta La Spezia-Fornovo-Parma-Suzzara-Verona.

Fig. 6 – Rete ferroviaria di previsione per l'anno 2010 dell'Emilia-Romagna



Fig. 7 – Rete stradale di previsione per l'anno 2010 dell'Emilia-Romagna



Altre misure di peso per la regione sono inoltre contenute nei cosiddetti “accordi area ceramiche 07/1997 e 07/1998” – la realizzazione degli scali intermodali di Marzaglia e di Dinazzano e il collegamento ferroviario Dinazzano-Marzaglia – oppure sono stati inseriti nei programmi triennali per la viabilità Emilia-Romagna 2002-2004 e 2003-2005:

- cispadana;
- pedemontana;
- quadrante nord di Bologna e San Vitale;
- sistema tangenziali e accessibilità urbane.

●●● Tra queste ultime, **le due direttrici di collegamento longitudinale alternative all’ormai saturata via Emilia appaiono come assi d’importanza strategica** non solo all’interno del sistema regionale emiliano-romagnolo, bensì nelle sue relazioni con i due grandi ambiti macroregionali padano e adriatico, con la funzione fondamentale non solo di scaricare almeno in parte i flussi gravanti sulla direttrice storica, ma anche di catalizzare le espansioni dei distretti industriali allineati sulla via Emilia, che non hanno più possibilità di ampliamento e che sono forti generatori di traffico.

Sotto il profilo delle azioni concrete di politica infrastrutturale, gli elementi salienti del PRIT – secondo una sintesi funzionale ai contenuti e alle finalità del presente documento – sono l’idea-forza di “piattaforma regionale” e il progetto STRIP – sistema dei trasporti regionali integrati passeggeri.

Il progetto di “piattaforma regionale”

●●● Come viene riconosciuto nello stesso PRIT98, il nodo progettuale della “**piattaforma regionale**” rappresenta senza dubbio il nucleo essenziale, ineliminabile, nell’impianto strategico del PRIT98” (Regione Emilia-Romagna, 2000, p. 173). Si tratta di “un’estensione del concetto di ‘piattaforma logistica’, che si riferisce a una famiglia di spazi per le operazioni logistiche individuata come **necessaria evoluzione dei centri intermodali**”.

●●● Com’è noto, per piattaforma logistica s’intende un insieme di strutture destinate a contenere, al loro interno, oltre ai mezzi per il transfer intermodale, anche il maggior numero possibile di attori del processo logistico che hanno a che fare con quelle merci da trasportare; al loro interno vi possono essere, oltre alle imprese di produzione e ai gestori degli impianti di trasferimento intermodale, anche fornitori di servizi logistici integrati o di singoli segmenti del processo logistico (magazzini per lo stoccaggio, imballaggi industriali e confezionamento, manutenzione dei mezzi di trasporto, servizi ai clienti, corrieri, centri di *groupage/dégroupage*).

●●● **L’idea del piano è che le funzioni proprie della piattaforma logistica siano trasferibili e rese operative a scala più estesa: in questo caso, è la regione a giocare il ruolo di polo logistico con riferimento alle comunicazioni nazionali.** La particolare configurazione della geografia produttiva regionale – con distretti industriali distribuiti a macchia di leopardo – e l’accentuata articolazione policentrica, in particolare nell’area di maggiore concentrazione demografica (dai primi rilievi collinari al Po fino a 15-20 km dalla via Emilia), sembrano assecondare quest’ipotesi.

Sotto il profilo delle prospettive di sviluppo questa specifica organizzazione territoriale sembra giustificare l’elaborazione di uno scenario di “agglomerazione a rete”. Essa si caratterizza per la presenza di una rete a maglie larghe di corridoi plurimodali, in parte già esistenti, costituiti da collegamenti autostradali, ferroviari, fluviali e marittimi. Sulla maglia reticolare dei corridoi plurimodali “s’innesta, tramite una rete di secondo livello, la struttura dei distretti produttivi e il sistema insediativo-distributivo costituito dalle città, dalle aree industriali, dai siti logistici dislocati ovunque e in vario modo sul territorio regionale”.

In definitiva, la piattaforma regionale assurge a “nodo di distribuzione per la rete di livello più alto, quella che connette i sistemi regionali al resto dell’Italia e del mondo (Corridoio centrale, Corridoio adriatico, Corridoio Tirreno-Brennero, Arco sud europeo, ecc.)” (Regione Emilia-Romagna, 2000, p. 174).

Il progetto STRIP

Questo elemento del PRIT98 origina dalla valutazione di uno degli effetti più macroscopici prodotti dalla realizzazione futura della nuova linea Av/AC Torino-Milano-Bologna-Firenze, cioè l'alleggerimento della linea attuale dalle funzioni di supporto al trasporto passeggeri di interesse sovraregionale e regionale. Tale alleggerimento metterà a disposizione del territorio "una riserva significativa di potenzialità", che consentirà di attuare in modo completo e pienamente efficiente il servizio ferroviario regionale.

3.3.4 LA SITUAZIONE DEL VENETO

Se **congestione delle reti e "rendimenti decrescenti" dei sistemi di produzione** del valore a causa dell'impasse della mobilità, nell'esperienza lombarda e in quella emiliano-romagnola potrebbero essere un esito prevedibile in assenza di politiche di ammodernamento infrastrutturale, nel caso veneto costituiscono invece un dato di fatto col quale fare i conti. La crescita spontanea del sistema insediativo nella pianura veneta centrale è stata a lungo una fonte di esternalità agglomerative per i sistemi di produzione locale, ma denuncia ormai i suoi limiti. Questi ultimi sono evidenti soprattutto sul piano di **una mobilità diffusa a cui non è più possibile dare risposta attraverso un processo di infrastrutturazione puramente incrementale**, costituito da soluzioni-tampone.

La Regione Veneto sembra consapevole del fatto che oggi non è più procrastinabile un insieme organico d'interventi teso a indirizzare il tema della mobilità verso soluzioni alternative a quelle attuali, vale a dire:

- nel breve termine, alleviare alcune delle maggiori criticità stradali esistenti, attraverso interventi di natura regolativa dei flussi;
- nel medio termine, avviare quegli interventi infrastrutturali ritenuti da anni come prioritari e irrinunciabili (compresi intermodalità e parcheggi);
- **nel lungo termine, introdurre innovazioni significative nel trattamento delle dinamiche insediative** della regione, tramite una azione combinata di politiche infrastrutturali e di indirizzi localizzativi congruenti.

Immaginare una riconfigurazione della maglia infrastrutturale regionale nel lungo periodo significa prendere atto dell'assetto territoriale raggiunto dalla regione: quest'ultima presenta, nella sua porzione centrale, una struttura sempre più densa e continua, tanto che il sistema insediativo non consente di inserire nuovi grandi assi con tracciati totalmente innovativi, se si eccettuano il passante di Mestre e la pedemontana veneta.

Secondo il piano regionale dei trasporti oggi in preparazione, una risposta adeguata a questa situazione critica dovrebbe articolarsi come segue:

- La A4, Venezia-Milano, all'attuale tasso d'incremento annuo di traffico, è **avviata a presentare condizioni paragonabili a quelle oggi presenti sulla tangenziale di Mestre**. Essa ha ormai assunto una funzione di connessione interurbana tra le città centrali del Veneto che ne rende insostituibile il ruolo di servizio alla mobilità interna regionale. Secondo gli estensori del PRT "si tratta di una dorsale che sostiene una sorta di 'città lineare' in corso di formazione, che riunisce le aree più dense – le città con le loro cinture – della nebulosa insediativa centrale del Veneto, e va riorganizzando attorno ai suoi caselli molte attività di eccellenza della regione". Se ne deduce che essa va inquadrata in una logica non più puramente autostradale, e che, pertanto, eventuali interventi per il suo adeguamento non possono essere pensati soltanto in appoggio alle funzioni di transito, ma pensando a una serie di servizi dedicati per ciascuna delle diverse funzioni ospitate (merci in transito, logistica distributiva urbana, viaggi di lavoro, turismo, ecc.).
- la **pedemontana veneta** dev'essere inquadrata all'interno del Corridoio 5, quindi in stretta interconnessione con la A4, di cui costituisce, di fatto, un **asse di alleggerimento**. Come nel

caso della nuova cispadana prevista in Emilia-Romagna, essa dovrà servire l'area dei distretti industriali distribuiti tra alta pianura e prime vallate prealpine, raccogliendo una parte consistente del traffico merci avente origine/destinazione locale. Interessante, a questo proposito, l'osservazione secondo cui la pedemontana "appare come un grande by-pass a nord della pianura centrale capace, al tempo stesso, di servire la rete dei centri urbani secondari che hanno sostenuto il lungo ciclo dello sviluppo industriale e ora costituiscono dei poli di servizio di un sistema economico-insediativo maturo per compiere un salto di qualità connesso al processo di delocalizzazione e alla crescita di nuove produzioni immateriali".

- Il **passante di Mestre** che, lungi dal costituire solo un collettore di traffico, **deve assumere un ruolo adeguato alla dimensione metropolitana**, capace di strutturare relazioni spaziali innovative tra la città, la cintura urbana e l'entroterra; il declino ormai ineluttabile delle attività industriali legate a Porto Marghera chiede al passante di reinventare il proprio ruolo considerando come bacino di riferimento naturale la terraferma dei distretti.
- Un'ipotesi suggestiva, benché dai contorni ancora largamente indefiniti, è rappresentata dalle ipotesi di assorbimento dei flussi interregionali est-ovest, che non potranno appoggiarsi solo alle prospettive di riorganizzazione infrastrutturale dell'area centro-veneta (passante e pedemontana); come soluzione di lungo periodo la bozza del PRT veneto prospetta, in proposito, una "gronda sud" lombardo-veneta, Cremona-Mantova-Adriatico, la cui giacitura resta ancora imprecisata nel tratto veneto, ma dovrebbe comunque essere compresa in una fascia posta a sud di Monselice e a nord del Po. Si tratta di un'opera che interessa un'ampia fascia di pianura produttiva agricola, in cui i processi insediativi legati all'industrializzazione e alla residenza non presentano la densità propria di altre aree venete: proprio la disponibilità di spazio utile dovrebbe tuttavia far riflettere sulla necessità di mettere in atto misure di contenimento dei meccanismi di agglomerazione che s'innescerebbero inevitabilmente a ridosso del fascio infrastrutturale.
- Un'opera da tempo prospettata a servizio dei bacini di Vicenza e Padova, la **Valdastico**, acquista oggi una nuova valenza per i suoi riflessi alla scala interregionale come **possibile incrocio tra due grandi assi europei**, la direttrice nord-sud del Brennero e il Corridoio 5, est-ovest. "La sua funzione di apertura verso nord dei bacini di Padova e Vicenza" – sottolinea la bozza di PRT – "finirebbe in ogni caso con l'accentuare la posizione autonoma di Verona rispetto al Veneto centrale, e di convogliare direttamente sul Brennero taluni transiti tra il Corridoio Adriatico e il Centro Europa".
- Il tracciato dell'autostrada A27 che raggiunge Pian di Vedoia serve oggi da connessione tra i capoluoghi di provincia del Veneto e la rete autostradale regionale; in prospettiva, essa dovrebbe garantire un complessivo miglioramento della mobilità nell'area alpina orientale.

Il PRT configura quindi **un assetto territoriale radicalmente ridefinito dal nuovo sistema di trasporti, un assetto "a densità decrescente dal centro verso i margini Nord e Sud della regione"**, costituito da:

- una dorsale centrale forte, lungo gli assi portanti storici della mobilità regionale (A4 e ferrovia Milano-Venezia) e del reticolo urbano lineare, che dovrebbe reggere "la competizione esterna (nazionale e internazionale) nell'ambito dei servizi superiori della regione";
- un insieme di "anelli tangenziali al sistema centrale (pedemontana e futura Cremona-Adriatico)", tale da trasferire la mobilità commerciale dall'area centro-veneta ai sistemi distrettuali della periferia regionale;
- la Romea commerciale e la Valdastico (nord e sud), che garantirebbero un potenziamento delle relazioni nord-sud, Mediterraneo-Centro Europa, aiutando a contrastare la competizione dei paesi danubiani che si affacciano al mercato europeo.

3.3.5 UNA VALUTAZIONE SINTETICA DEL QUADRO DELL'OFFERTA INFRASTRUTTURALE PADANA

A conclusione della sintetica rassegna di moduli progettuali fin qui delineata, si è cercato di valutare qualitativamente, attraverso l'attribuzione di pesi espressi in valori algebrici da -3 a +3, le iniziative infrastrutturali delle regioni padane che rivestono particolare interesse per il Piemonte. Il risultato è la tabella 3 sotto riportata (si vedano anche le figure 8, 9 e 10).

Una prima considerazione di respiro generale riguarda il "posizionamento" piemontese rispetto al quadro macroregionale dell'offerta potenziale d'infrastrutture: **gli effetti potenziali aggregati dei principali interventi previsti dalle regioni del Nord-ovest sembrano complessivamente favorire gli interessi del sistema logistico piemontese** o, comunque, interagire con le previsioni regionali senza significative incompatibilità. A regime, i sistemi liguri e lombardi dovrebbero presentare un rilevante grado di congruenza con le necessità piemontesi, con qualche significativa eccezione per quel che riguarda gli **effetti negativi esercitati sullo scalo di Caselle** dall'aggressiva politica di potenziamento del sistema aeroportuale lombardo (nuovo hub di Montichiari, mantenimento delle posizioni di Linate e Orio, indiscussa centralità di Malpensa).

Questo aspetto deve essere considerato con la massima attenzione, poiché l'accessibilità potenziale di alcune province piemontesi in aereo è significativamente più bassa di quella di altri territori padani e, soprattutto, delle vicine aree francesi (fig. 11).

Tab. 3 – Matrice di valutazione degli effetti potenziali delle politiche infrastrutturali delle regioni padane sul sistema dell'offerta infrastrutturale piemontese

| | SISTEMA FERROVIARIO | SISTEMA AUTOSTRADALE | INTERPORTI E PIATTAFORME LOGISTICHE | AEROPORTI |
|---|------------------------|-------------------------|---|-----------|
| <i>Liguria</i> | | | | |
| Terzo valico | 2 | 1 | 3 | 0 |
| Potenziamento A7 | 0 | 3 | 3 | 0 |
| Sistema logistico Savona-Vado | 3 | 3 | 3 | 0 |
| <i>Lombardia</i> | | | | |
| Aeroporto di Montichiari | 0 | 2 | 0 | -1 |
| Av/Ac | 3 | 3 | 3 | -2 |
| Direttissima Milano-Brescia (BRE-BE-Mi) | 0 | 3 | 2 | -2 |
| Asse medio padano Torino-Venezia | 1 | 2 | ? | -1 |
| Collegamento A21 – porto di Cremona | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Ampliamento terminal intermodale HUPAC Busto Arsizio | -2 | 0 | ? | 0 |
| Impianti intermodali linea Novara- Saronno-Seregno (Ferrovie Nord) | 3 | 3 | 3 | -2 |
| <i>Emilia-Romagna</i> | | | | |
| Corridoio stradale Tirreno-Brennero | 0 | -2 | -2 | 0 |
| Corridoio ferroviario Bologna-Brennero | -2 | 0 | ? | 0 |
| Corridoio ferroviario Tirreno-Brennero | -3 | 0 | ? | 0 |
| <i>Veneto</i> | | | | |
| Pedemontana veneta | 0 | 1 | 0 | 0 |
| Gronda sud lombardo-veneta | 0 | -1 | -1 | 0 |

Fig. 8 – Alta velocità e alta capacità ferroviaria nell'area padana

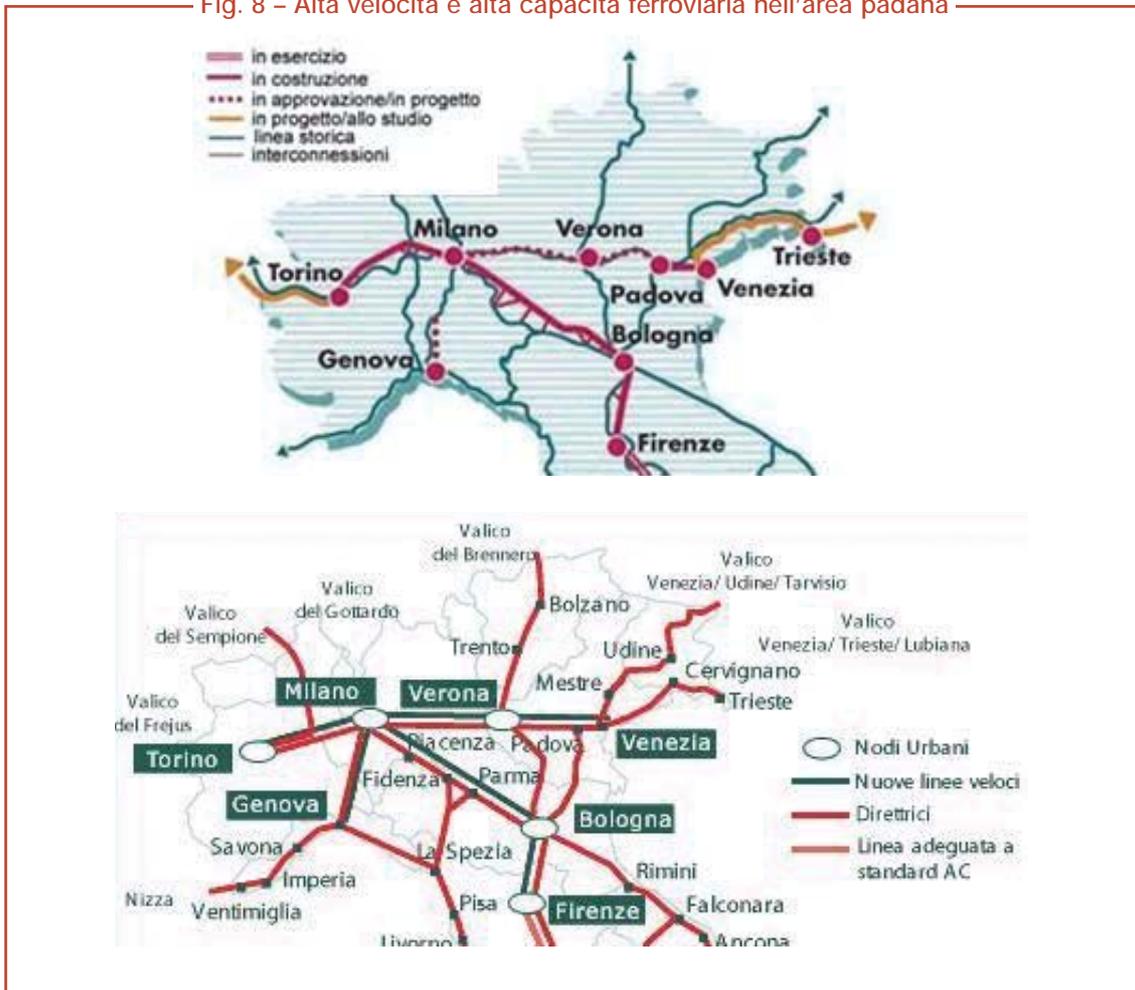


Fig. 9 – Il tracciato del Corridoio 5

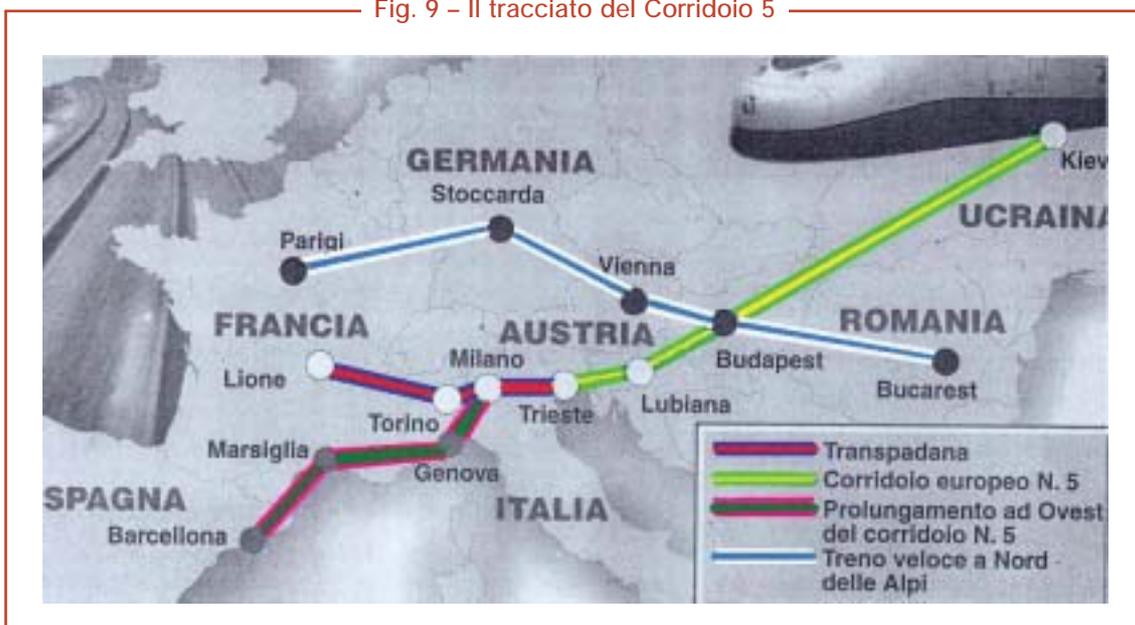


Fig. 10 – Opere stradali finanziate dal CIPE nelle regioni del Centro-nord



Bassa compatibilità, anzi una decisa divergenza di interessi e una competizione virtualmente forte, traspare invece dal quadro previsionale di Emilia-Romagna e Veneto: le ripercussioni del rafforzamento dei due corridoi – ferroviario e stradale – Tirreno-Brennero potrebbero deviare in modo significativo i traffici tirrenici dall’asse storico Torino-La Spezia-Pisa-Livorno; d’altro canto, la gronda sud lombardo-veneta potrebbe anch’essa rafforzare un asse orientale dei traffici automobilistici a discapito del sistema piemontese.

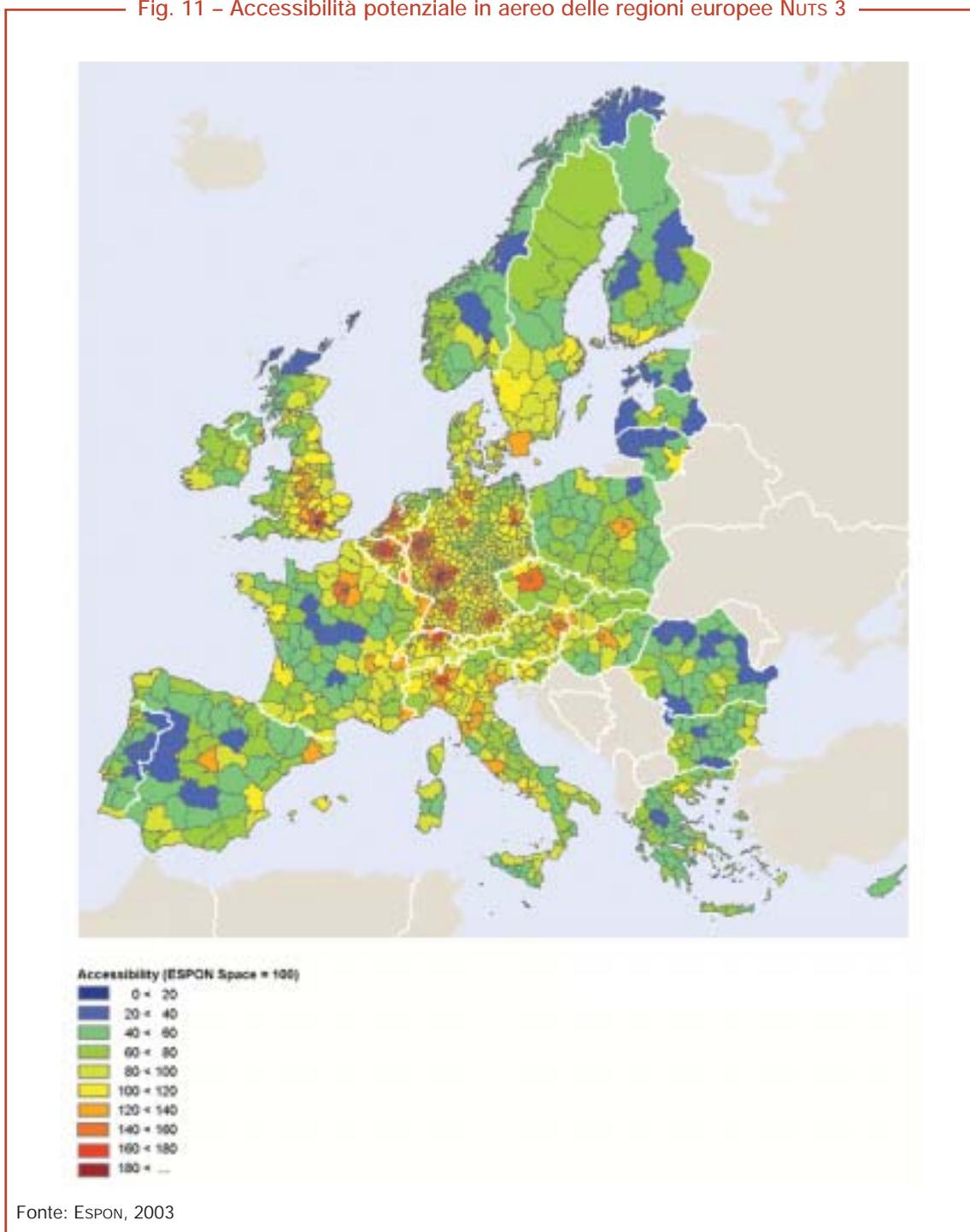
In definitiva, le regioni contigue sembrano quelle con le quali esistono le migliori possibilità di integrazione e di sinergia trasportistica e, di conseguenza, le condizioni più propizie di cooperazione per un’efficiente divisione spaziale del lavoro e per una condivisione dei vantaggi localizzativi a scala macro. Le regioni padane più “lontane” in termini geoeconomici sono invece quelle con le quali s’intravedono possibili rotte di collisione o, in ogni caso, giochi a somma zero.

Considerazioni di tipo puntuale investono invece singoli aspetti delle politiche infrastrutturali: oltre al già citato punto nevralgico rappresentato dal ruolo di Caselle, tendenzialmente “spiazzato” dalla strutturazione di un’offerta aeroportuale decisamente forte in area lombarda e lombardo-veneta, occorre ricordare la questione della logistica. Se le previsioni lombarde, tese a mettere a sistema la rifunzionalizzazione delle aree già industriali di Arese con gli impianti intermodali sulla linea ferroviaria che collega Novara a Seregno, possono rafforzare il ruolo di cerniera esercitato dal sistema novarese, integrando il resto del Piemonte gravitante sulla linea Torino-Milano, **l’ipotesi dell’ampliamento del terminal intermodale di Busto Arsizio** potrebbe spostare il baricentro della logistica sempre più verso Malpensa, depotenziando l’offerta torinese (Orbassano).

In generale, se si osserva l’accessibilità potenziale del Piemonte sotto il profilo dell’intermodalità, **non paiono giustificati eccessivi allarmismi:** la figura 12 mostra un Piemonte – soprattutto la provincia di Torino – sopra la media del dato europeo (al 2001), che si confronta in modo più che accettabile con i tradizionali partner/concorrenti stranieri (Lione), mentre appare meno forte delle aree padane centrali.



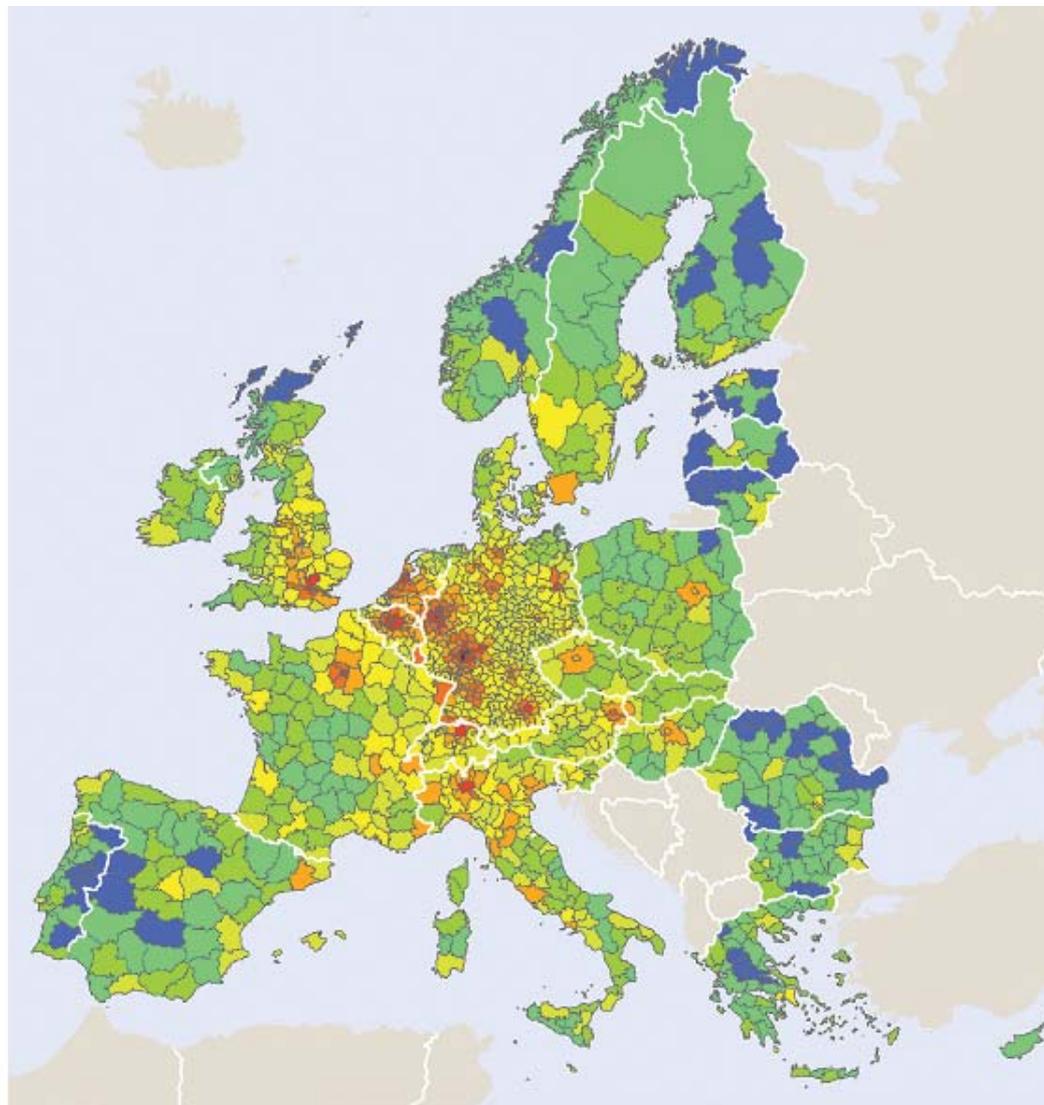
Fig. 11 – Accessibilità potenziale in aereo delle regioni europee Nuts 3



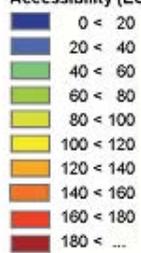
Le prospettive che si aprono non devono, dunque, indurre al pessimismo: l'efficienza e la competitività territoriale piemontese in questo ambito dipenderanno in misura significativa dalla capacità di trovare ragioni di scambio eque con le regioni confinanti, così da sfruttare al meglio economie di specializzazione nella fornitura di servizi integrati per il trasporto intermodale.

3. LE INFRASTRUTTURE COME DIMENSIONE DOMINANTE DELLA PROGETTUALITÀ TERRITORIALE

Fig. 12 – Accessibilità potenziale multimodale delle regioni europee Nuts 3



Accessibility (ESPON Space = 100)



Fonte: ESPON, 2003

4. LE POLITICHE DI PIANIFICAZIONE TERRITORIALE “GOVERNANO” IL TERRITORIO?

4.1 LA SELETTIVITÀ DELL'INTERVENTO STATALE

Il d.lgs n. 112 del 31 marzo 1998, recante le deleghe della legge n. 59 del 15 marzo 1997 (nota come “Bassanini”), tra i compiti di rilievo nazionale menziona quelli “relativi alla identificazione delle linee fondamentali dell’assetto del territorio nazionale con riferimento ai valori naturali e ambientali, alla difesa del suolo e all’articolazione territoriale delle reti infrastrutturali e delle opere di competenza statale, nonché al sistema delle città e delle aree metropolitane, anche ai fini dello sviluppo del Mezzogiorno e delle aree depresse del paese”.

Come si è visto, il governo nazionale ha posto grande enfasi sugli interventi di ammodernamento della rete infrastrutturale come leva necessaria per il sostegno alla competitività nazionale, ma senza estendere la sua attenzione a concrete strategie di assetto territoriale. Questo atteggiamento di disinteresse, per quanto non imputabile soltanto al governo attuale, appare oggi più rischioso, se si riflette sul fatto che le politiche territoriali inaugurate dalle istituzioni europee – sia quelle finalizzate alla coesione economica, sia quelle indirizzate allo spazio europeo e alle sue strutture territoriali (Schema di sviluppo dello spazio europeo, Interreg, Urban, ecc.) (Salone, 1997; Conti e Salone, 2001) – impongono un salto di qualità da parte dell’amministrazione centrale.

Se fino a oggi **i concetti-chiave dello Ssse si sono riverberati in modo “rapsodico” e non sistematico negli approcci e nelle prassi d’azione territoriale** (Governa e Salone, 2004) – cooperazione interurbana, policentrismo, ecc. – è forse opportuno rammentare che gli altri paesi membri annettono un’importanza assai maggiore all’“applicazione” del documento di strategia territoriale dell’Unione, con riflessi rilevanti sulla formazione delle scelte in materia di dotazione infrastrutturale, di guida dei processi insediativi e di politiche di sviluppo economico locale. Probabilmente questo “vuoto” di politiche territoriali percettibile nel contesto italiano **può trovare soluzione in un ampliamento progressivo del ruolo delle regioni**. Se il processo di costruzione di un federalismo fondato sulle regioni non è soltanto un’opzione retorica, allora potrebbe essere praticabile l’ipotesi di lasciare appunto ai governi regionali il compito di rispondere alla sfida dell’applicazione dello Ssse.

Di fatto, già oggi, la “vacanza” dello stato nel campo delle politiche d’indirizzo territoriale e le richieste dell’Unione Europea hanno favorito un maggior attivismo delle regioni sul piano dell’aggiornamento degli strumenti di pianificazione territoriale. In molti casi, al tradizionale rapporto di ancillarità del piano territoriale regionale nei confronti del piano di sviluppo socioeconomico, si è sostituita una relazione organica tra strumenti di politica territoriale e strumenti di programmazione economico-finanziaria (i DPEF formulati da molte regioni sulla falsariga del governo centrale). Nel paragrafo che segue presenteremo la situazione interna alle principali regioni che compongono lo scacchiere padano.

4.2 MODELLI DI AZIONE TERRITORIALE E MODELLI INSEDIATIVI NELL’AREA PADANA

L’entrata a regime della riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, definitivamente sancita dal referendum confermativo dell’ottobre 2001, ha definito la nuova cornice istituziona-

le di riferimento entro cui prendono forma modifiche rilevanti del ruolo e delle funzioni dei diversi livelli dei poteri legislativi vigenti. **La riforma introduce esplicitamente nella carta costituzionale la locuzione “governo del territorio”,** già ampiamente usata dal diritto e dalla prassi amministrativa regionale, locuzione che appare molto più ampia del termine “urbanistica” finora invalso: “essa diviene materia **alla cui definizione concorrono Stato, Regione ed enti locali, fra di loro non più legati da rapporti gerarchici** per livelli, ma equiordinati quanto a rilevanza costituzionale, secondo il principio di sussidiarietà” (INU, 2003, p. 139).

Si può dunque affermare che, anche nel settore delle politiche territoriali, il momento primario di organizzazione e di erogazione delle funzioni pubbliche è quello più vicino al cittadino, o “il più basso efficiente”. Su questa falsariga sembra muoversi lo stesso disegno di legge costituzionale “La Loggia” dell’11 aprile 2003, che punta a **eliminare le cosiddette materie legislative concorrenti, tra le quali figura appunto il governo del territorio, conferendolo in esclusiva alle regioni.** Ma l’esclusiva, come spesso accade, è tale soltanto in parte, poiché lo stesso decreto si riserva un ampio elenco di materie di competenza che adombrano una concorrenza “implicita”: si pensi alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni nei servizi pubblici, oppure alla tutela e alla valorizzazione dei beni culturali, oppure ancora alle grandi reti infrastrutturali, tutti temi che restano saldamente in capo all’amministrazione centrale dello Stato. Infine, dev’essere ricordato un aspetto centrale che costituisce il principale vincolo al reale dispiegamento di dinamiche legislative e pianificatorie di tipo “centrifugo”: la necessità costante di verificare il rispetto del vincolo dell’“interesse nazionale” rispetto alle scelte delle regioni, questione oggi dibattuta all’interno della stessa maggioranza di governo.

Pur non essendo tra le finalità primarie di questo rapporto, può essere utile guardare all’insieme delle esperienze regionali qui trattate attraverso lo schema interpretativo tripartito messo a punto per una recente rassegna sui nuovi piani territoriali regionali (Fabbro, 2003), con l’avvertenza che nessuna delle regioni padane ha terminato l’iter di studio e costruzione dello strumento di pianificazione territoriale regionale. Nello schema s’individuano **tre modelli di riferimento** per l’attuale stagione di rinnovamento dei piani territoriali regionali:

- un modello “**conformativo-urbanistico**”, all’interno del quale le relazioni con i piani locali, con la pianificazione ambientale e paesistica e con la programmazione economica si strutturano secondo meccanismi gerarchici;
- un modello “**strutturale**”, in cui i piani presentano una certa dose di prescrittività nelle relazioni con i piani locali e con quelli settoriali;
- un modello “**strategico**”, che traduce queste relazioni non già in rapporti di forza, bensì nei termini di “progetto di territorio e di coerenza tra le diverse scale”.

La forzatura concettuale dello schema è evidente per il suo stesso autore, che riconosce la sostanziale autonomia di profilo di ogni esperienza regionale. Con la medesima consapevolezza, se volessimo tentare di ordinare i piani da noi descritti in questa breve sintesi **ci troveremmo a rubricarne la maggior parte sotto il denominatore comune “strategico”,** anche se il materiale che ci troviamo di fronte è assai diseguale sotto il profilo della struttura dell’argomentazione, del disegno procedurale e, sia detto per inciso, anche della qualità complessiva delle analisi e delle considerazioni.

4.2.1 LIGURIA

Nel corso del 2002 la Regione Liguria ha approvato il *Documento preliminare* al PTR. Esso contiene gli obiettivi, i temi e i progetti che la Regione intende sviluppare, nonché l’aggiornamento del **piano paesistico.** L’articolazione del documento preliminare prevede un **quadro descrittivo,** un **quadro strutturale** e, come accennato prima, l’aggiornamento dello strumento regionale di pianificazione paesistica.

Il *quadro descrittivo* si esercita su una duplice dimensione, quella dell’analisi interna e quella dell’a-



nalisi comparata, che a loro volta si strutturano secondo temi specifici che di seguito si riportano:

- **Analisi interna:**
 - i capoluoghi di provincia e le politiche d'innovazione e di rilancio della base economica (in particolare Genova, La Spezia e Savona);
 - le conurbazioni turistiche costiere (città diffusa e città medie), sezione che legittima come azioni congruenti con PTR le politiche di piano avviate dalle amministrazioni provinciali (PTC) e i programmi complessi aventi dimensione sovracomunale e obiettivi integrati (ad esempio il ridisegno della linea ferroviaria e la rifunzionalizzazione delle aree toccate dal vecchio tracciato all'interno del territorio di San Remo);
 - l'evoluzione degli spazi rurali.
- **Analisi comparata:** in questa sezione si propongono le considerazioni relative ai progetti innovativi e alle iniziative di promozione economico-territoriale condotti dai paesi che si affacciano sul Mediterraneo; inoltre, vi si richiamano i principi generali e gli eventuali vincoli sovraordinati relativi a documenti di strategia territoriale o a piani di settore regionali, interregionali e nazionali.

Nel *quadro strutturale* vengono invece enunciate le finalità generali del PTR, che, a loro volta, si articolano nei seguenti obiettivi specifici:

- gli spazi rurali;
- i fenomeni emergenti, ossia le città medie (San Remo, Albenga e Sarzana), i sistemi urbani nati dalla saldatura o dalle relazioni funzionali di più centri urbani (Carcare-Cairo Montenotte, Sestri Levante-Casarza Ligure, Chiavari-Lavagna, Carasco-Cogorno), i fondovalle dell'area centrale ligure (valle Fontanabuona, valle Scrivia, valle Bormida) e valle Magra, i comuni di seconda fascia del ponente ligure;
- i capoluoghi di provincia;
- le conurbazioni costiere;
- il sistema del verde e la realizzazione integrata delle infrastrutture.

4.2.2 LOMBARDIA

La Regione Lombardia ha recentemente pubblicato il *Documento programmatico per il PTR (2003)*, con il quale ha inteso precisare i riferimenti analitici, fissare i punti nodali che troveranno nel PTR vero e proprio l'opportuno approfondimento e definire il modello operativo all'interno del quale muovere per la stesura dello strumento di pianificazione e la sua attuazione. L'aspetto del documento è quello di appunti di lavoro intorno ad alcuni elementi salienti delle dinamiche territoriali in atto, il cui quadro geografico di riferimento travalica in molti casi i confini amministrativi della regione, nella convinzione che l'assetto regionale dipenda in larga misura da relazioni spaziali di scala almeno macroregionale.

Non vi sono riferimenti contestuali ad aree o a problemi locali cui dedicare un particolare sforzo di approfondimento, se si eccettuano alcuni aspetti concernenti le grandi infrastrutture (lo sviluppo del sistema aeroportuale con una specifica attenzione per lo scalo di Montichiari) o, nella sezione relativa alle attività produttive, cenni ai sistemi produttivi locali.

I riferimenti analitici si possono riassumere nella definizione preliminare del concetto di "sistema locale e territoriale", che riecheggia, in modo non particolarmente originale, e con una certa confusione terminologica, modelli recentemente elaborati dalla ricerca territoriale.

I punti nodali che prefigurano i contenuti del futuro PTR sono l'ammodernamento della dotazione infrastrutturale, le risorse agro-silvo-pastorali, la definizione di alcuni progetti strategici, l'accesso alla conoscenza, la competitività regionale e il patrimonio naturale e culturale. Le caratteristiche salienti del futuro PTR vengono così delineate (p. 15):

4. LE POLITICHE DI PIANIFICAZIONE TERRITORIALE “GOVERNANO” IL TERRITORIO?

- Il piano deve assumere una **valenza strategica**: la prospettiva è strategica in quanto emerge dalla cooperazione interistituzionale anche all'esterno della regione e si fonda su accordi “tematici”.
- Esso è finalizzato allo sviluppo locale: intende cioè offrire ai territori locali le opportunità di sviluppo.
- È strumento di governance: è strumento di gestione dei conflitti.
- È il frutto di un “confronto interno ed esterno all'ente”: esso dialoga col piano regionale di sviluppo (PRS), ma anche con la “società civile”.
- È la risultante di procedure *bottom-up* e *top-down*: interroga le comunità locali sulle istanze e sui bisogni e cerca di armonizzare questi ultimi con i vincoli posti dagli scenari globali di sviluppo.
- Vuole farsi raccordo tra politiche settoriali.
- È l'occasione tecnica per trattare conflitti e sinergie tra gli attori istituzionali.
- Il piano presenta un chiaro orientamento all'obiettivo, lavorando per progetti.

Le relazioni col PRS e con il DPFER sono esplicitamente evocate: in particolare, il DPFER fissa le procedure attuative per la realizzazione degli interventi contenuti negli strumenti di politica settoriale e nello stesso PTR.

Tuttavia, nonostante la centralità formalmente assegnata al PTR dal documento programmatico, non mancano segnali della difficile coabitazione tra strumenti di programmazione “ordinaria” come questo e programmi di carattere straordinario. Tra questi ultimi, risalta in tutta la sua rilevanza “comprensiva” il piano straordinario per lo sviluppo delle infrastrutture lombarde, che mobilita più di 48 miliardi di euro per circa 600 interventi di varia tipologia. Esso ha l'ambizione di raccogliere e coordinare tra loro interventi che rivestono “una valenza strategica per migliorare la competitività del sistema lombardo” (p. 28). Le aree in cui si suddivide sono quattro:

- infrastrutture per la competitività, il lavoro, la formazione, la cultura;
- infrastrutture socio-sanitarie;
- infrastrutture per l'ambiente e il territorio;
- infrastrutture per la mobilità.

4.2.3 EMILIA-ROMAGNA

L'abbandono di una concezione gerarchica nell'ordinamento delle competenze pianificatorie, con l'assegnazione ai diversi livelli di governo territoriale – Regione, Provincia e Comune – di competenze specifiche e, in linea di massima, non concorrenti, ha consentito di svincolare il PTR dal ruolo di grande strumento di *physical planning*, per attribuirgli piuttosto il ruolo di **costruzione “visionaria”** (nel senso specificato in Gibelli, 1996) entro la quale dare coerenza e compiutezza alle azioni settoriali che la Regione e gli enti territoriali promuovono.

In questo senso, il PTR trova il proprio valore aggiunto nelle sue funzioni di “visione e definizione delle regole e delle azioni appropriate congruenti con gli obiettivi formulati” (dall'intervista a Paolo Mattiussi).

Allo stato attuale dei lavori, il PTR consiste in un documento di sintesi contenente le *Nuove linee programmatiche per il PTR* (luglio 2003), nel *Documento preliminare* e nei suoi allegati, il *Quadro conoscitivo* e il *VALSAT* (valutazione di sostenibilità ambientale e territoriale).

In questa sede faremo principalmente riferimento alle *Nuove linee programmatiche* e, molto sinteticamente, al *Quadro conoscitivo*.

Dal primo documento traspare con immediatezza la centralità problematica delle trasformazioni produttive in corso: osservando il processo d'integrazione in atto nello scacchiere economico mondiale non si può non sottolineare la crescente mobilità planetaria del capitale finanziario e del capitale reale e, d'altro canto, “la criticità crescente dei fattori immobili” dello sviluppo. Questa elementare considerazione **conduce la Regione a riflettere criticamente sul profilo che essa ha**

assunto nell'ambito del sistema economico nazionale, sui processi evolutivi che stanno radicalmente cambiando il volto del paesaggio "distrettuale" e sul mutare dell'organizzazione produttiva, nelle sue componenti interne e nella sua struttura territoriale. Il mantenimento di modelli distrettuali "tradizionali" è sempre più insidiato da forme evolutive innescate da "operazioni di internazionalizzazione e di multilocalizzazione delle produzioni regionali" (Regione Emilia-Romagna, 2003). Accanto a questo tema, s'individuano altri aspetti che vengono poi "messi al lavoro" nel *Quadro conoscitivo*: le trasformazioni demografiche e del mercato del lavoro e le trasformazioni territoriali. Quest'ultimo tema rappresenta l'elemento-chiave delle linee programmatiche e si articola in sotto-temi: il territorio regionale in relazione al resto del paese, gli insediamenti urbani, l'inadeguatezza infrastrutturale, lo spazio rurale, la collocazione delle grandi infrastrutture. Come si può vedere, anche nell'approccio emiliano-romagnolo la **competitività territoriale** dei sistemi produttivi locali in relazione ai diversi *asset* territoriali e le **scelte infrastrutturali** s'impongono come fuochi principali della prospettiva territoriale.

Le "sfide" individuate per il nuovo PTR sono:

- il territorio al centro dell'azione di governo;
- l'allargamento a est dell'Unione Europea;
- il miglioramento dell'equilibrio fra le varie parti del territorio regionale;
- le funzioni metropolitane della città di Bologna;
- la rete di città;
- la centralità della pianificazione territoriale e urbana nell'azione di governo;
- l'innovazione delle modalità delle decisioni territoriali;
- lo spostamento dell'attenzione dagli oggetti ai soggetti, dai prodotti ai processi;
- il PTR come disegno strategico innovativo.

Omettendo, per necessità di sintesi, d'elencare le "parole d'ordine" che discendono dall'accettazione delle "sfide", possiamo alla formulazione delle linee guida, che individuano il cuore del lavoro su cui si sta concentrando la Regione:

- estendere all'intero territorio le politiche integrate per la qualità;
- incrementare il valore aggiunto territoriale;
- progettare l'infrastruttura ambientale regionale;
- avviare un nuovo rapporto tra montagna e città;
- ripensare gli spazi rurali come luogo di interazione tra valori urbani e naturali;
- riorientare la diffusione urbana nel senso di una molteplicità di centralità urbane compatte;
- riprogettare il sistema metropolitano policentrico.

4.2.4 VENETO

Nel corso della presente legislatura, la Regione Veneto ha posto le basi per una revisione radicale del PTRC adottato nel 1986: tanto quest'ultimo era fondato su logiche di controllo delle dinamiche locali, quanto il nuovo documento di piano si avvale della progettazione strategica per **costruire una community vision** (dall'intervista con Romeo Toffano), attraverso un coinvolgimento⁵ *ab initio* dei territori locali nel processo di progettazione. Anche il PTR veneto, insomma, sembrerebbe ascrivibile al modello strategico, per quanto la forte propensione per strategie spazializzate, nelle quali il disegno territoriale riveste un'importanza centrale, collochi questa iniziativa a buon diritto nella più schietta **tradizione del piano disegnato** propria della Regione Veneto.

⁵ Ogni atto pianificatorio d'iniziativa regionale è preceduto da un protocollo d'intesa stipulato con le istituzioni provinciali e gli enti comunali interessati: va detto che la Regione Veneto ha sempre giocato un ruolo egemonico sul piano tecnico, supplendo alla tradizionale carenza progettuale degli enti locali.

4. LE POLITICHE DI PIANIFICAZIONE TERRITORIALE “GOVERNANO” IL TERRITORIO?

Il lavoro preparatorio del nuovo PTRC è stato preceduto da una lunga stagione di attività di pianificazione d’area da parte della Regione, che si è dedicata al trattamento dei principali nodi dello sviluppo territoriale veneto attraverso progetti ad hoc: tale attività “costituisce per certi versi un carattere peculiare della politica territoriale di questa Regione e al tempo stesso rappresenta nella materia il suo specifico contributo alla definizione del panorama nazionale” (Posocco, 2000, p. 27). La vicenda della pianificazione d’area vasta nel Veneto è davvero peculiare, e va fatta risalire, almeno nelle sue prime manifestazioni, alla necessità di dare seguito operativo alle richieste di tutela integrata poste dalla legge n. 431/1985 e dai cosiddetti “Galassini”, i decreti ministeriali che sottoponevano a vincolo di inedificabilità assoluta interi territori in assenza di una pianificazione paesistica. Da qui il protagonismo della Regione Veneto, che ha poi deciso di incardinare il PTRC proprio sui piani d’area, necessari per trattare “‘problemi riconosciuti di livello regionale’ in merito a: siti eccezionali, sperimentazioni progettuali su aree tematiche estendibili ad altre realtà; aree amministrative da più enti e per decisioni d’intesa con altre regioni; sviluppare elaborazioni progettuali e gestionali direttamente dalla Regione da affiancare al ruolo tradizionale di controllo amministrativo” (Sbetti, 2000, p. 33).

Oggi, con la maturazione del progetto di PTRC, i piani d’area vasta non ancora adottati sono stati “convertiti” in progetti strategici, mantenendo così un ruolo di anticipazione di alcuni dei temi più significativi della pianificazione regionale. Lo strumento regionale non opera più secondo una logica settoriale, ma per orizzonti di sviluppo, preoccupandosi di:

- disegnare uno scenario regionale congruente con le trasformazioni in atto (“il Terzo Veneto”);
- implementare le azioni già definite per l’ambiente e il paesaggio;
- dedicare un’attenzione specifica alle politiche per le città e le aree metropolitane;
- lavorare sulle filiere (filiera centroveneta, pedemontana e veronese);
- strutturare meccanismi di *governance* attraverso agenzie di piano;
- costruire l’euroregione Alpi-Adriatico favorendo i contatti con Friuli-Venezia Giulia, Istria, Tirolo, Carinzia e Slovenia.

4.2.5 FRIULI-VENEZIA GIULIA⁶

Nel 2000 viene affidato all’Università di Udine l’incarico di rivedere il PTRG con l’obiettivo di produrre un nuovo piano adeguato alle mutate condizioni strutturali.

Dopo aver proceduto alla verifica dei contenuti del piano precedente, si decide di **optare per un’accentuata declinazione strategica del nuovo piano regionale**. Questa decisione si rivela poi di difficile attuazione: si arriva così alla definizione di alcune ipotesi di piano e, contemporaneamente, sul piano normativo, a una bozza di disegno di legge.

Nel 2003 cambia l’amministrazione, che non ha dato ancora indicazioni sul da farsi. La redazione di un piano strategico per la Regione Friuli-Venezia Giulia è considerata un fattore positivo, anzitutto per l’impulso innovativo rispetto al “vecchio” PUR.

Il PUR era onnicomprensivo in termini di norme e strategie: prospettava un piano completo di strategie, tutte corredate da adeguata normativa, senza però stabilire alcuna priorità. Il piano strategico dovrebbe tenere invece conto delle priorità operative: in effetti, le ipotesi prodotte prevedono specifici scenari d’intervento che rivestono carattere di particolare importanza.

Il piano strategico dovrebbe **comprendere anche un importante apparato normativo tradizionale**, anche se non tocca direttamente la pianificazione comunale con vincoli o prescrizioni. L’obiettivo sembra essere quello di utilizzare lo strumento del piano strategico a tutti i livelli, compreso quello comunale.

⁶ Paragrafo redatto da Daniele Ietri.

A proposito dei rapporti interistituzionali all'interno della regione, si vuole passare dal concetto di livelli di pianificazione (gerarchico) al concetto di relazioni tra enti di pianificazione (non gerarchico).

Il piano territoriale regionale strategico è strutturato come segue:

- analisi economiche, della struttura urbana e analisi SWOT;
- analisi del paesaggio, con un imponente allegato di schede specifiche;
- definizione dei sistemi territoriali locali (esercizio interessante, che si avvale di molte fonti statistiche e della valutazione di più livelli di appartenenza);
- definizione dell'obiettivo generale ("promuovere e radicare le reti; riconoscere e reticolare i luoghi; integrare reti e luoghi in sistemi locali sostenibili");
- individuazione di direttrici di rilevanza ambientale;
- individuazione delle dinamiche della rete insediativa;
- individuazione di ambiti di interesse strategico regionale;
- individuazione di reti infrastrutturali (Corridoio 5 e Corridoio adriatico);
- individuazione di "aree problema".

Lo strumento di intervento è il PRT, che propone strumenti pratici di intervento per gli ambiti di interesse strategico e soprattutto per le aree problema.

Il piano strategico dovrebbe procedere secondo azioni volte a:

- riconoscere valori e vincoli comuni, condivisi da tutti (la "carta dei valori");
- definire le competenze e le compatibilità tra i diversi enti di pianificazione;
- concertare le scelte con i soggetti regionali;
- definire strumenti di valutazione, perché il piano strategico toglie regole e controlli "a valle", quindi nasce l'esigenza di funzioni di monitoraggio, comunicazione e risoluzione delle sovrapposizioni.

5. LE POLITICHE PER LO SVILUPPO ECONOMICO LOCALE

5.1 LE LOGICHE D'INTERVENTO DEL GOVERNO NAZIONALE TRA POLITICHE PER I SISTEMI LOCALI E INIZIATIVE RIVOLTE ALLE IMPRESE

Se analizziamo in sequenza i DPEF governativi che si sono susseguiti a partire dal 2001, possiamo osservare una significativa evoluzione dell'approccio adottato nei confronti dei temi dello sviluppo. In estrema sintesi, si può cogliere una **progressiva apertura verso gli strumenti della programmazione negoziata**, pur mantenendo ferma l'attenzione nei confronti di un'azione integrata dello Stato in termini di **sostegno finanziario** diretto, **incentivi fiscali** e **snellimento delle procedure autorizzative**.

Intervento di accompagnamento nella formulazione di politiche "pubbliche" (volte alla produzione di "beni pubblici": esternalità materiali, capitale sociale, ecc.) e aiuti diretti/incentivi fiscali alle imprese convivono oggi in modo non conflittuale all'interno del ridisegno dell'attività nel campo dello sviluppo economico-territoriale, anche se non sempre danno luogo a forme significative d'interazione e azione congiunta.

Nel *Quinto rapporto del DPS* (2002), questa formula è efficacemente sintetizzata: "Le politiche di contesto sono volte a **rimuovere i fattori strutturali che**, comprimendo la redditività attesa dalle imprese, **frenano lo sviluppo delle aree sottoutilizzate**. Le politiche di incentivazione alle imprese, che pure possono integrare gli interventi contesto, specie nella fase preliminare della loro attuazione, mirano in generale a compensare i differenziali di redditività fra aree che derivano dai suddetti fattori strutturali, e che possono quindi favorire processi di agglomerazione produttiva" (MEF, 2002, p. 158).

Le politiche di incentivazione alle imprese e ai settori sono incardinate su tre elementi portanti: la legge n. 488/1992, che eroga finanziamenti in conto capitale per le imprese, al fine di compensare le difficoltà di accumulazione di capitale legate alle inefficienze del credito; il credito d'imposta, introdotto dalla legge n. 388/2000, finalizzato a compensare il differenziale di redditività degli investimenti imputabile ai maggiori costi esistenti in alcune aree del paese (segnatamente nel Mezzogiorno); i **contratti di programma**, riconducibili in termini normativi alla programmazione negoziata, ma sostanzialmente rivolti a compensare le inefficienze del credito nell'ambito di iniziative di grandi gruppi industriali e consorzi di PMI per la realizzazione di opere destinate al riequilibrio tecnologico e produttivo. Queste tre leve sono prevalentemente utilizzate nelle regioni del Mezzogiorno.

Le politiche di programmazione negoziata – che il DPS chiama significativamente "progettazione territoriale" (MEF, 2002 p. 164) – proseguono nelle loro fasi più propriamente attuative, **con risultati molto diversi da patto a patto e tra zona e zona**. Se si considera l'indicatore "velocità di spesa", il dato che emerge è che i patti più rapidi nella spesa iniziale sono quelli del Mezzogiorno: questo aspetto non è necessariamente una proxy di efficienza amministrativa, bensì può essere attribuito a "più frequenti richieste di contributo a titolo di anticipazione per iniziative localizzate in tale area" (*ibid.*, p. 166).

In ogni caso, ai criteri di efficienza – rapidità di spesa, percentuale di iniziative private effettivamente avviate, iniziative concluse e occupazione generata – nella valutazione di queste esperienze occorre accostare anche criteri di efficacia: il principale è che il programma di investimenti raggiunga gli obiettivi dichiarati di miglioramento del contesto locale. In questo senso è certamente





prezioso il contributo di una recente indagine promossa dal DPS (MEF-DPS, 2003), che è stata dedicata alla **valutazione della capacità dei patti territoriali di generare valore aggiunto economico** e non, in termini più generici ma meno significativi, all'impatto dei finanziamenti sui sistemi locali; si possono osservare i seguenti elementi:

- I patti sembrano aver prodotto l'attivazione di nuovi investimenti privati sul territorio: questo aspetto è certamente positivo, anche se gli effetti positivi sono controbilanciati dalla lunghezza dei tempi che intercorrono tra le volontà d'investimento delle imprese e l'effettiva erogazione dei contributi pubblici, e che hanno in molti casi determinato la rinuncia ai finanziamenti.
- Nei casi in cui il meccanismo si è rivelato più efficiente, si è manifestata una certa selezione tra i progetti imprenditoriali "tanto a seconda della loro qualità intrinseca quanto della loro coerenza con il disegno d'insieme di sviluppo" (MEF-DPS, 2003 p. 34).
- L'integrazione tra gli investimenti privati e fra questi e gli investimenti pubblici è un ingrediente fondamentale del successo.

Il bilancio che si può trarre da quest'esperienza è che i patti, pur con notevoli differenze da caso a caso, e con numerose "derive" opportunistiche e forzature progettuali, possono "rappresentare una forte discontinuità nei processi di sviluppo, difficilmente ottenibile attraverso altri strumenti" (MEF-DPS, 2003 p. 36).

5.2 L'AZIONE DELLE REGIONI PADANE IN TEMA DI SVILUPPO LOCALE



Non è facile sintetizzare le diverse azioni messe in atto dalle regioni padane nel settore dello sviluppo locale. Questo campo di attività risente in modo particolarmente accentuato della **regionalizzazione della spesa comunitaria**, la leva finanziaria oggi più rilevante ai fini dell'avvio di politiche di sviluppo economico dei territori: la presenza di aree eleggibili ai sensi dell'attuale Ob. 2 e dei vecchi Ob. 2 e Ob. 5b determina la disponibilità di significativi investimenti pubblici a sostegno di politiche partenariali locali. Inoltre, in molte esperienze regionali sono le amministrazioni provinciali a sostenere l'onere organizzativo e promozionale di queste attività, seguendo da presso le iniziative avviate sul proprio territorio o i diversi progetti Leader sparsi un po' ovunque sui territori alpini e prealpini e connessi con le problematiche dello sviluppo economico delle economie rurali e montane.



Una prospettiva certamente nuova, almeno sul piano del coinvolgimento istituzionale, è rappresentata **dalla regionalizzazione delle procedure dei patti territoriali**, attraverso l'atto di indirizzo approvato dal CIPE il 4 aprile 2001. Questa dinamica evolutiva della programmazione negoziata merita di essere osservata in futuro, in ragione dell'ulteriore carico di impegni progettuali e non solo formali che comporterà per le istituzioni regionali e delle inevitabili frizioni interistituzionali tra i diversi livelli di governo territoriale.

6. CONCLUSIONI

6.1 LE REGIONI PADANE TRA COOPERAZIONE “FORZATA” E SPINTE ALLA COMPETIZIONE TERRITORIALE

In queste conclusioni cercheremo di riassumere i nodi rilevanti emersi nel corso dell’analisi, suggerendo le possibili linee di approfondimento e, ove possibile, alcune raccomandazioni di policy, che avranno necessariamente un taglio generale.

Parlare di politiche territoriali alla scala nazionale significa, in primo luogo, adottare una concezione estesa di queste pratiche: infatti, benché l’amministrazione centrale dello Stato non abbia mai esercitato in modo esplicito la funzione costituzionale relativa alla definizione delle linee fondamentali di assetto del territorio, essa ha prodotto un’influenza rilevante sulle dinamiche territoriali del paese attraverso la leva della progettazione infrastrutturale (grandi reti) e, più di recente, con il lancio di programmi di riqualificazione dei nodi del sistema urbano, ispirati a una logica partenariale e sostenuti tramite forme di finanziamento concorsuali.

Ciò premesso, possiamo sostenere senza indugi che **le politiche territoriali del governo centrale nell’ultimo quinquennio sono state declinate soprattutto sui temi della dotazione infrastrutturale**, nel senso che il problema dell’obsolescenza del capitale fisso infrastrutturale è stato identificato come uno dei fattori responsabili del *deficit* di competitività del sistema territoriale nazionale.

L’azione del governo si è quindi concentrata sul “disegno” degli schemi e dei tracciati portanti delle **grandi connessioni internazionali** (valichi, alta velocità, il Corridoio plurimodale 5), imprimendo un’accelerazione a queste opere attraverso una legislazione d’urgenza (legge-obiettivo) che talvolta non pare ispirata a logiche di programmazione multiobiettivo, bensì a un appostamento di risorse su **interventi legati a eventi** imminenti che vedranno il paese esposto alla ribalta internazionale: ci s’intende riferire in modo particolare al tratto dell’alta capacità/alta velocità ferroviaria, asse portante del Corridoio 5 che per ora è in corso di realizzazione solo nella tratta compresa da Torino a Novara, chiaramente condizionato dall’imminenza dei Giochi olimpici invernali del 2006. Su questo sfondo emerge una **debole attenzione alle coerenze alla scala interregionale** tra le diverse scelte enunciate in sede programmatica, e più in particolare al quadro delle **compatibilità macroregionali tra nodi e tracciati**. Questo aspetto si riflette con tutta evidenza nelle scelte operate dalle amministrazioni regionali, la cui autonomia decisionale è fortemente condizionata dalla leva dei finanziamenti statali.

Ciò comporta un effetto duplice e contraddittorio:

- da un canto, le regioni interessate da tracciati o interventi a larga scala tendono a convergere sulle medesime ipotesi tecnico-programmatiche secondo un **approccio “debole” alla cooperazione**, debole perché meramente indotto dalla leva finanziaria e dalle previsioni del governo centrale, che di fatto definiscono le agende regionali;
- d’altro canto, le regioni più “lontane”, sebbene incardinate nel medesimo scacchiere padano, non sembrano curarsi troppo **dell’effetto-domino delle proprie scelte rispetto al quadro delle aspettative nutrite dalle altre amministrazioni regionali, con risultati in molti casi “a somma zero”**.

Quest’ultimo elemento si associa alla **tendenza**, comunque dominante da parte delle regioni, **a perseguire politiche autocentrate**, nella comprensibile preoccupazione di sostenere il rafforzamento del proprio vantaggio competitivo o di colmare il gap infrastrutturale rispetto ad altri territori regionali, visti come potenziali o effettivi concorrenti.

Se collocassimo sull’asse delle ascisse la cooperazione tra le regioni e su quello delle ordinate le rela-



zioni tra queste e lo Stato, praticamente tutte le amministrazioni regionali dell'area padana si collocherebbero nel quadrante superiore di sinistra, anche se molto a ridosso dell'origine (fig. 13): **coordinamento "inevitabile" con lo Stato per le grandi politiche, cooperazione interregionale "guidata dall'alto"**.

Si potrebbe obiettare a questo riguardo che le diffuse esperienze di cooperazione interregionale sorte dal programma Interreg costituiscano un significativo controesempio.

In effetti, in alcuni settori, come quello dei trasporti, gli Interreg Alpencors, Spazio Alpino e MEDOC rappresentano terreni di lavoro comune potenzialmente fruttuosi: tuttavia, occorre sottolineare che, molto spesso, ai gruppi di lavoro Interreg dedicati *anche* al tema della mobilità e dei trasporti la partecipazione delle direzioni regionali direttamente interessate a queste materie non è particolarmente intensa.

Si rende dunque necessario un salto di qualità "operativa" in questo settore della cooperazione interregionale, perché soltanto da scambi concreti tra gli apparati decisionali che "controllano" la partita infrastrutturale e quelli coinvolti nei programmi UE possono derivare concreti contributi al **trattamento delle politiche settoriali come politiche territoriali**.

È, questo, un punto assai delicato, soggetto a tensioni interne alle amministrazioni e vera e propria "posta in gioco" tra le diverse anime delle tecnocrazie regionali. Tuttavia, un aperto confronto su questi aspetti non può che giovare all'efficacia delle decisioni istituzionali.

6.2 LA POSTA IN GIOCO DEL FEDERALISMO E L'EFFETTO SULLE POLITICHE TERRITORIALI DELL'AMMINISTRAZIONE CENTRALE E DELLE REGIONI

Questi connotati salienti del quadro macroregionale (cooperazione debole e in qualche modo forzata, competizione latente o aperta) non dovrebbero forse sorprenderci, se effettivamente la prospettiva entro cui il paese si è collocato e sta muovendosi, attraverso le numerose, forse troppe riforme istituzionali in atto, è quella di un lento, talora faticoso ma ineluttabile processo di affermazione del federalismo.

Affinché la prospettiva europea che ispira le scelte dell'amministrazione centrale e il dinamismo centrifugo manifestato dalle regioni non alimentino il circolo vizioso di una competizione a tutto campo all'interno dello scacchiere nazionale, si rende opportuno **uno sforzo di coordinamento interistituzionale e di cooperazione interregionale ben maggiore di quello sinora messo in campo**.

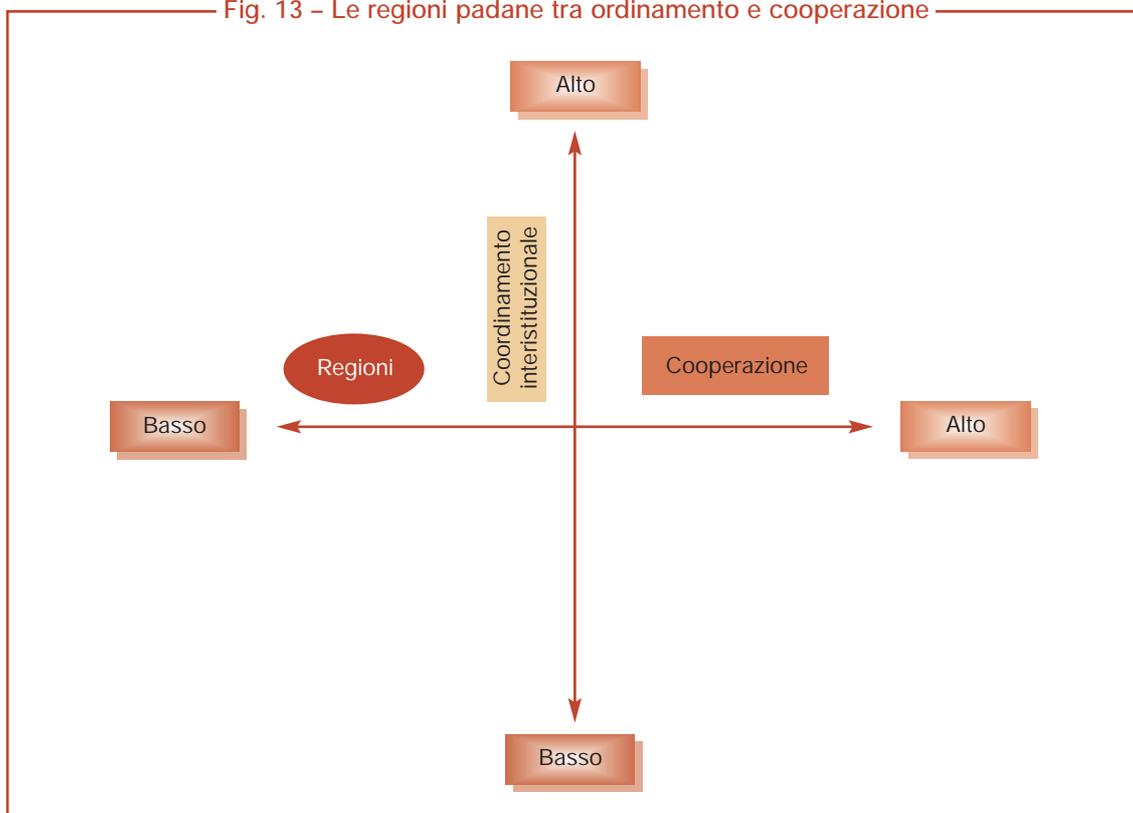
6.2.1 IL RUOLO DELL'AMMINISTRAZIONE CENTRALE

Occorre superare la logica della "lista della spesa" nella programmazione nazionale dei telai infrastrutturali. Concordare con le regioni le priorità infrastrutturali da candidare a finanziamento non significa "accontentare" le esigenze da queste manifestate secondo un atteggiamento da "dittatore benevolente", bensì **costruire quadri di riferimento almeno a scala macroregionale** insieme alle istituzioni regionali e alle rappresentanze degli interessi.

Il quadro di riferimento dovrebbe presentare le seguenti caratteristiche:

- Il **"tavolo di lavoro"** non può che essere istituito secondo **criteri selettivi**: oltre ai decisori e alle associazioni istituzionali (Stato, Regioni, ANCI, UNPI) deve comprendere anche le "grandi" rappresentanze degli interessi (Confindustria, sindacati, "grandi" movimenti ambientalisti).
- Il risultato di questo processo negoziale deve offrire **criteri di valutazione ex ante delle scelte**, sulla base della loro mutua compatibilità.

Fig. 13 – Le regioni padane tra ordinamento e cooperazione



Se, sotto il profilo teorico, questo dovrebbe essere il percorso auspicabile per la definizione dei quadri di riferimento, permane l'interrogativo su quale sia la sede più idonea a ospitare il processo di concertazione che si dispiega, essenzialmente, tra Stato e Regioni.

Una prima soluzione è quella di ridare slancio, in chiave di copianificazione e non solo di discussione politico-negoziale, alla **Conferenza Stato-Regioni**, o a qualcosa che le somigli e che tenga conto delle dinamiche di consolidamento dell'assetto federale dello Stato⁷.

Una seconda soluzione individua **nuove forme di coordinamento, ispirate a modelli europei già collaudati** con relativo successo, per mettere a fuoco e discutere documenti di prospettiva territoriale: ad esempio il Comitato Nazionale per lo Sviluppo Spaziale, oggi prevalentemente impegnato sui temi del monitoraggio dell'attività di ricerca sulle dinamiche territoriali (il programma ESPON 2006), comitato che già conta al proprio interno rappresentanze congiunte delle regioni e dell'amministrazione centrale.

6.2.2 IL RUOLO DELLE REGIONI

Della scarsa cooperazione interregionale sulle principali scelte infrastrutturali si è già detto. A questa debolezza si è cercato finora di ovviare attraverso forme di coordinamento "spontaneistiche", che sono molto utili per far circolare l'informazione sulle politiche delle diverse regioni, ma del

⁷ A questo titolo, l'ipotesi di costituire un Senato federale, rappresentativo delle istituzioni regionali, complica – o forse semplifica – la questione, creando, almeno sulla carta, una Camera preposta a definire i limiti dell'"interesse nazionale" e i vincoli della solidarietà economica e politica tra le regioni.



tutto insufficienti per creare condizioni di cooperazione concreta sulle politiche territoriali. Indipendentemente dal colore politico delle maggioranze di governo nelle singole realtà regionali, è apparso finora assai difficoltoso aprire linee durevoli di dialogo sulle scelte strategiche, per le ragioni sopra ricordate. Probabilmente, l'avvio di relazioni anche informali, ma sufficientemente strutturate, tra i funzionari tecnici delle differenti amministrazioni regionali potrebbe essere l'occasione per **avviare routines operative che assumano lo scambio d'informazioni e il coordinamento a livello tecnico come un normale *modus operandi***.

Su questo punto la Regione Piemonte dovrebbe insistere con particolare attenzione, se si considera che l'insieme dei progetti infrastrutturali che sembra concentrarsi nel cuore lombardo-emiliano-veneto potrebbe produrre uno slittamento ulteriore del baricentro padano verso est. La **partita del Corridoio 5** è, sotto questo profilo, cruciale, così come quelle che si giocheranno sul fronte dei valichi verso l'area d'influenza tedesca: il Gottardo, che pure non rientra nelle priorità Van Miert, e il Brennero, con il potenziamento dell'asse verso il Tirreno.

Ma la qualità delle relazioni tra le regioni non è l'unico nodo posto dall'accentuarsi delle dinamiche federaliste. Un altro aspetto rilevante è rappresentato dalle relazioni coi livelli inferiori, in particolare con le province, soprattutto là dove queste sono state investite di funzioni decisive in materia di programmazione territoriale. Quest'ultimo tema evoca un aspetto essenziale: la questione del policentrismo e delle politiche connesse, cui sarà dedicato l'ultimo paragrafo delle conclusioni.

6.3 IL POLICENTRISMO COME TELAIO DI RIFERIMENTO PER POLITICHE DI NETWORKING

Nel nostro paese, il quadro di riferimento per le questioni relative all'elaborazione e all'applicazione dello SsSE è stato caratterizzato fin dall'inizio da un'elevata frammentazione delle competenze, da debolezze culturali nell'approccio e da un sostanziale disinteresse delle autorità politiche. A ciò si aggiunga l'assenza di significativi poteri di pianificazione attiva alla scala nazionale, se si eccettuano i riferimenti rituali alle competenze dello Stato in merito all'assetto territoriale del paese e alle grandi reti di comunicazione.

Nel corso degli ultimi anni, tuttavia, **"l'arrivo dell'UE come nuovo attore istituzionale"** (Janin Rivolin, 2003, traduzione nostra, *n.d.a.*) ha contribuito a sviluppare forme d'**innovazione nelle politiche territoriali** che, sia pur "sotto traccia", stanno cambiando i modi dell'azione pubblica in campo territoriale e riflettono suggestioni culturali che vanno ricondotte proprio allo SsSE.

Viste sotto questa luce, alcune delle politiche territoriali italiane a cui si è fatto cenno possono essere considerate come l'esito di un'originale coevoluzione di strumenti e concetti autonomamente elaborati e di altri elementi, frutto della disseminazione dello SsSE e di altri documenti ufficiali europei in materia territoriale (Governa e Salone, 2003).

L'applicazione dei concetti di "policentrismo" e di "relazioni reticolari" (*networking*) aiuta a chiarire quanto appena affermato. Il **policentrismo** può essere definito come un "particolare tipo di struttura spaziale basata su relazioni reticolari, che possono assumere schemi di carattere gerarchico oppure equipotenziale"; il concetto presenta inoltre due accezioni diverse ma complementari (Nordregio, 2003):

- un'accezione *strutturale-funzionale*, che concerne specifiche forme di ordinamento spaziale cresciute "spontaneamente" (si pensi alle Midlands britanniche, alle città della Randstad Holland, al policentrismo del Nord-est italiano, alla Germania meridionale);
- un'accezione *istituzionale*, praticata attraverso opportune politiche territoriali a diverse scale (spesso queste politiche rafforzano condizioni di partenza già spiccatamente policentriche, come nel citato caso olandese).

Entrambe le accezioni convivono all'interno dello SsSE: per esempio, sul tema delle politiche di sviluppo, lo SsSE evoca con chiarezza la "promozione del collegamento in rete delle zone urbane [...]". Allo scopo, andrebbero favoriti partenariati e cooperazioni strategiche tra le zone urbane tramite strategie regionali, transfrontaliere e transnazionali del collegamento in rete delle città" (Ces, 1999, p. 38), evocando l'esperienza di Interreg, strumento pensato proprio per incoraggiare questo genere di attività.

L'esperienza italiana sembra mettere a frutto proprio queste indicazioni dello SsSE, attraverso un processo che però non passa attraverso dispositivi ufficiali di applicazione degli orientamenti europei, ma piuttosto tramite la realizzazione di programmi capaci di **diffondere i concetti di policentrismo e cooperazione reticolari attraverso le pratiche**, istituendo meccanismi premiali che favoriscono finanziariamente le esperienze "virtuose": le priorità nell'assegnazione dei fondi vengono cioè attribuite sulla base della qualità dei programmi presentati, misurata anche sulla capacità d'istituire forme di collaborazione intermunicipale. La partita dei patti territoriali e della progettazione integrata, da un lato, e quella dei "programmi complessi", dall'altro, s'inserisce proprio in questo filone.

Inoltre, se si considera la centralità del tema del policentrismo nel dibattito dello SsSE e nei successivi programmi di ricerca dello SPESP⁸ (Salone, 2000) e dell'ESPON 2006⁹, è facile trovare nelle recenti politiche italiane la presenza tangibile. Infatti, lo SsSE (item 72) ci rammenta che "un modello di sviluppo policentrico dovrebbe [...] influenzare decisioni politiche e investimenti a incidenza territoriale, nonché la destinazione dei fondi strutturali, in particolare nelle regioni Obiettivo 1. Lo sviluppo delle zone d'integrazione va sostenuto e completato a livello transnazionale, nazionale e regionale da adeguate misure politiche e, in particolare, garantendo infrastrutture altamente funzionali".

In altri passaggi (item 73, 74 e 75), lo SsSE rimarca l'importanza di costruire reti di centri urbani piccoli e medi nelle aree economicamente più deboli, al fine di avviare processi di sviluppo endogeno: di nuovo, si tratta della strada seguita con la programmazione negoziata e, in particolare, con i patti territoriali che da circa sette anni sono protagonisti delle nuove politiche economiche per il Mezzogiorno e non solo.

6.3.1 IL POSSIBILE RUOLO DELLE REGIONI NELLE POLITICHE DI NETWORKING

Se, in termini espliciti, molte delle politiche territoriali più recenti possono essere viste sotto una luce "policentrica", in termini espliciti bisogna riconoscere che il policentrismo è stato a lungo declinato nel nostro paese come un tema di analisi territoriale più che come il terreno per possibili "esercizi di stile" da parte delle politiche pubbliche. Anche quando si è guardato alle esperienze straniere si sono cercati riferimenti in programmi a forte contenuto tecnocratico e d'ispirazione centralistica, come nel caso dei *Réseaux de villes* lanciati dalla DATAR nel corso degli anni ottanta. Occorre probabilmente più realismo, non soltanto nell'ispirarsi a modelli profondamente diversi per stili decisionali e cultura tecnico-amministrativa, ma anche nel considerare col giusto apprezzamento programmi condotti in ambito italiano che costituiscono un terreno di sperimentazione promettente. In questo settore, **il compito delle regioni è senz'altro quello di valorizzare la cooperazione intercomunale**, usando come "tessuto connettivo" le relazioni interistituzionali collaudate attraverso esperienze ormai mature, come quelle della programmazione negoziata.

Un'accorta **integrazione tra politiche infrastrutturali e politiche di sviluppo policentrico** – si pensi, per esempio, all'occasione sinora mancata del Corridoio 5 – può rivelarsi utile, in una logica

⁸ Study Programme on European Spatial Planning.

⁹ European Spatial Planning Observation Network.

di decongestionamento delle aree metropolitane e, al contempo, di contenimento della dispersione urbana, due temi ampiamente sentiti da tutte le “grandi” regioni padane. Su queste finalità si potrebbe immaginare di far convergere una parte significativa dei fondi dell’Ob. 2 e dei programmi Interreg.

Sotto questo profilo, la Regione Piemonte potrebbe svolgere una funzione di stimolo, considerata la disponibilità finanziaria derivante dalla presenza nel suo territorio di aree interessate dall’Ob. 2 e dalla collaudata esperienza di concertazione territoriale sedimentatasi nel suo territorio.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Alcozer F. (2000), *La rigenerazione urbana a Genova dopo le risorse delle partecipazioni statali*, in "ASUR", n. 70.
- Cabodi C. (2001), *I nodi logistici nelle trasformazioni territoriali e nello sviluppo locale dell'area padana*, in Dematteis G., Governa F. (a cura di), *Contesti locali e grandi infrastrutture. Politiche e progetti in Italia e in Europa*, Milano, Franco Angeli, pp. 123-146.
- Comune di Genova (2002a), *Piano della città. Libro uno. Bilancio 1999-2001 e prospettive della città*, Genova.
- Comune di Genova (2002b), *Piano della città. Libro due. Quadro degli obiettivi e delle principali azioni*, Genova.
- Comune di Genova (2002c), *Piano della città. Libro tre. Libro dei fatti, dati e immagini*, Genova.
- Confindustria (2003), *Competitività territoriale, infrastrutture e logistica nell'Europa allargata. Strumenti, regole e investimenti per la coesione e la libertà di circolazione*, mimeo.
- Conti S., Salone C. (2001), *L'Europa urbana tra gerarchia e policentrismo*, in "Bollettino della Società Geografica", VI, nn. 1-2, gennaio-giugno, pp. 39-64.
- Comitato di sviluppo territoriale (a cura di) (1999), *Schema di sviluppo dello spazio europeo. Verso uno sviluppo territoriale equilibrato e sostenibile dell'Unione Europea*, Bruxelles-Luxembourg, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee.
- Fabbro S. (a cura di) (2003), *I nuovi piani territoriali regionali in Italia: approcci, scenari, efficacia*, in "Urbanistica", n. 121, pp. 57-59.
- Fontana G. (2003), *Intervento alla 2ª Conferenza Nazionale del Territorio "Lo sviluppo sostenibile del territorio nella prospettiva europea"*, Caserta 12-13-14 giugno.
- Gabrielli B. (2000), *Difficoltà politiche e difficoltà tecniche. I tempi della riqualificazione urbana e i tempi dell'amministrazione*, in "ASUR", n. 70.
- Gastaldi F. (2000), *Genova: verso il completamento del waterfront redevelopment*, in "Urbanistica Informazioni", n. 174.
- Gastaldi F. (2000), *Il dualismo funzioni urbane vs funzioni portuali a Genova*, in "Urbanistica Informazioni", n. 178.
- Gastaldi F. (2003), *Strategie urbane a Genova: tra G8 e Piano della città*, in Moccia F.D., De Leo D. (a cura di), *I nuovi soggetti della pianificazione*, Milano, Franco Angeli.
- Gibelli M.C. (1996), *Tre famiglie di piani strategici*, in Curti F., Gibelli M.C. (a cura di), *Pianificazione strategica e gestione dello sviluppo urbano*, Firenze, Alinea.
- Governa F., Salone C. (2004), *Italy and European Spatial Policies: Polycentrism, Urban Networks and Local Innovation Practices*, in Janin Rivolin U., Faludi A. (a cura di), *Southern Perspectives on European Spatial Planning*, numero speciale di "European Planning Studies", ottobre.
- Janin Rivolin U. (2003), *Shaping European Spatial Planning: how Italy's Experience Can Contribute*, in "Town Planning Review", vol. 74, n. 1, gennaio, pp. 51-76, numero speciale sull'applicazione dello Schema di sviluppo dello spazio europeo.
- INU (2003), *Rapporto dal territorio 2003*, Roma.
- IRES (2001), *Scenari per il Piemonte del Duemila, primo rapporto triennale, Verso l'economia della conoscenza*, Torino, IRES.
- Medioli G. (2003), *Infrastrutture, se bastassero le prime pietre...*, in "L'impresa", n. 6, novembre-dicembre, pp. 20-41.
- MEF – Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione (2002), *Quinto Rapporto del DPS – Dipartimento per le Politiche di Sviluppo 2001-2002*, Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato.
- MEF – Ministero dell'Economia e delle Finanze (2003a), *Relazione generale sulla situazione economica del Paese – (2002)*, Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato.
- MEF – Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione (2003b), *La lezione dei Patti territoriali per la progettazione integrata territoriale nel Mezzogiorno*, Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato.

- MEF – Ministero dell'economia e delle finanze (2003c), *Documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 2004-2007*, Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato.
- Ministero dei Lavori Pubblici (1998), *Per restare in Europa*, Roma.
- Nordregio (2003), *The Role, Specific Situation and Potentials of Urban Areas as Nodes in a Polycentric Development*, ESPON Project 1.1.1, terzo rapporto interno, agosto, Stockholm.
- Posocco F. (2000), *La vicenda della pianificazione urbanistica e territoriale nella Regione del Veneto durante il secondo dopoguerra*, in Segreteria regionale al territorio della Regione Veneto (a cura di), *Piani d'area vasta. Altopiano Tonezza Fiorentini, Quadrante Europa, Auronzo-Misurina, Fontane Bianche*, in "Urbanistica Quaderni", n. 25, pp. 10-32.
- Regione Emilia-Romagna (2000), *PRIT98-2010. Piano regionale integrato dei trasporti. Voll. 1 e 2*, in "Urbanistica Quaderni".
- Regione Emilia-Romagna, Direzione Generale Programmazione Territoriale e Sistemi di Mobilità (2003), *Nuove linee programmatiche per il PTR (sintesi degli obiettivi e dei contenuti)*, mimeo.
- Regione Emilia-Romagna, Direzione Generale Programmazione Territoriale e Sistemi di Mobilità (2003), *Quadro conoscitivo* (allegato al "Documento preliminare" per il PTR), bozza, ottobre.
- Salone C. (1997), *Le politiche urbane e territoriali nell'Europa comunitaria*, in Dematteis G., Bonaverio P. (a cura di), *Il sistema urbano italiano nello spazio unificato europeo*, Bologna, Il Mulino, 1997, pp. 37-66.
- Salone C. (1999), *Dallo SSE all'ESPON: prove generali di una comunità scientifica*, in "Archivio di studi urbani e regionali", n. 66, 1999, pp. 13-31, ora anche in Janin-Rivolin U. (a cura di) (2000), *Le politiche territoriali dell'Unione Europea. Esperienze, analisi, riflessioni*, Milano, Franco Angeli, pp. 13-30.
- Salone C. (2000), *Lo Schema di sviluppo spaziale europeo/Direttive europee in tema urbano*, in Istituto Nazionale di Urbanistica (a cura di), *Rapporto sullo stato della pianificazione del territorio 2000*, Roma, Ministero dei Lavori Pubblici, 2000, pp. 187-192.
- Sbetti F. (2000), *I Piani di area vasta: un'esperienza di copianificazione strutturale*, in Segreteria regionale al territorio della Regione Veneto (a cura di), *Piani d'area vasta. Altopiano Tonezza Fiorentini, Quadrante Europa, Auronzo-Misurina, Fontane Bianche*, in "Urbanistica Quaderni" n. 25, pp. 33-37.
- Seassaro L. (1998), *L'area metropolitana genovese*, in Avarello P., Ombuen S. (a cura di), *Aree metropolitane*, in "Urbanistica dossier" n. 12.
- Seassaro L. (1998), *Attorno al dismesso a Genova. Piani e azioni, attori e occasioni, conflitti ed esiti*, in Dansero E., Giaino C., Spaziantè A., *Aree industriali dismesse. I temi e le ricerche*, Firenze, Alinea.