

Una prima visione territoriale integrata dell'area padano-veneta: i risultati del progetto PolyMetrexPlus

di Claudio Tolomelli

Con questa comunicazione si intende illustrare la visione territoriale d'insieme che deriva dall'analisi dei documenti di pianificazione e programmazione delle Regioni Piemonte, Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, e lo scenario futuro dell'area padana che tali documenti prefigurano. Vengono poi espresse alcune valutazioni su quale potrebbe essere l'impatto dei trend evolutivi previsti sul territorio padano e sul fiume Po. In particolare si prendono in esame gli aspetti relativi agli insediamenti umani e produttivi, alle grandi aree urbane, alle infrastrutture. Infine vengono illustrate alcune strategie ed azioni volte a mitigare gli effetti negativi degli interventi di trasformazione territoriale e mirate alla valorizzazione della risorsa costituita dal Po.

L'elaborazione di una visione territoriale integrata dell'area padano-veneta è stata condotta nell'ambito del Progetto PolyMetrexPlus, finanziato dal programma Interreg IIIC; ne costituisce uno dei principali obiettivi e il risultato più importante della parte italiana. A livello europeo al progetto hanno partecipato 19 partner. Regioni capofila per l'approfondimento sull'Area padano-veneta sono state l'Emilia-Romagna ed il Veneto, con cui hanno collaborato le Regioni Lombardia e Piemonte e la Provincia di Torino.

Il progetto, avviato nel 2004 e in fase conclusiva, ha sviluppato un'analisi comparata e approfondita di dieci macroaree europee, fra cui quella Padano-veneta, e delle relazioni fra di esse, al fine di individuare le strategie e le azioni più adeguate per perseguire un assetto territoriale europeo più equilibrato e più integrato al proprio interno.

L'assunto di fondo del progetto è stato messo a punto sulla base di alcuni studi sulle metropoli europee effettuati da ESPON e dalla Conferenza delle Regioni Periferiche e Marittime e può così essere riassunto: per perseguire il riequilibrio e una maggiore integrazione del territorio europeo che miri a controbilanciare il peso politico ed economico dell'area centrale europea occorre puntare sul ruolo che possono svolgere alcune grandi conurbazioni urbane esterne a quest'area e collocate in posizione semiperiferica.

A questo fine, sono stati individuati alcuni grandi sistemi metropolitani a carattere policentrico che, per la dimensione della struttura produttiva, la buona capacità competitiva e le potenzialità di sviluppo possono efficacemente svolgere questo ruolo.

L'area padana è stata individuata fra queste, per la dimensione geografica e demografica, per la densa rete di città, per la diffusione imprenditoriale e lo sviluppo economico, per la propensione all'export. Soprattutto, per le forti relazioni che intrattiene a scala internazionale, è stato evidenziato il ruolo di connettore che quest'area può svolgere fra l'Europa centrale da un lato ed il bacino del Mediterraneo ed i Balcani dall'altro.

Una prima attività del progetto è stata quella di mettere a fuoco il posizionamento di quest'area all'interno dei processi competitivi in atto a scala globale ed il ruolo che essa svolge, a livello territoriale ed infrastrutturale, nel quadro dei processi in corso nel territorio europeo.

E già da qui viene un primo contributo che si vuole portare ai lavori di questo congresso: una riflessione sull'assetto urbano, infrastrutturale e produttivo dell'area Padana deve partire da una precisa ricognizione di questa collocazione, dall'individuazione dei suoi punti di forza e dalla rilevazione delle criticità.

Non è questa la sede per descrivere in dettaglio i risultati di questa analisi, per la quale si rimanda al volume contenente i materiali del progetto.

In estrema sintesi si può affermare, a questo proposito, che l'Area padana si trova di fronte a due sfide, fra loro correlate:

1. la prima è l'assoluta necessità di accrescere la propria capacità competitiva a scala europea ed internazionale, per mantenere e possibilmente migliorare le posizioni raggiunte;
2. la seconda consiste nel riuscire a svolgere e ad affermare sempre più una funzione di "connettore" e di "integratore" fra l'area europea più sviluppata e le zone più periferiche del Mediterraneo centrale, dei Balcani e dell'Egeo, favorendo in questo modo il riequilibrio dell'assetto territoriale europeo. La possibilità di svolgere questo ruolo di connettore emerge anche dai dati sui sistemi di relazione (voli aerei, export, cooperazione in campo economico e culturale, ecc.), da cui risulta chiaramente che l'area padana è un crocevia di corridoi infrastrutturali e di flussi di merci, persone, denaro e conoscenze; un nodo, o una serie di nodi, parte di reti molteplici di rango internazionale.

Quanto più l'area padana saprà affrontare congiuntamente queste due sfide, tanto più riuscirà ad affermare il proprio ruolo negli scenari competitivi.

Dal progetto PolyMetrexPlus esce quindi una visione che trova corrispondenza con le elaborazioni del progetto ESPON 3.2. nel quale vengono sviluppati scenari sul futuro territoriale dell'Europa: l'Area padana persegue con forza l'aumento della capacità competitiva e allo stesso tempo può svolgere una funzione di "integratore territoriale" e di sostegno alla coesione. I due aspetti sono strettamente connessi: il ruolo di ponte fra l'Europa centrale e il Mediterraneo è un importante fattore di competitività, e solo una macroregione forte e competitiva può svolgere una funzione di riequilibrio rispetto all'area centrale europea.

Per l'affermazione di questa duplice prospettiva occorre perseguire tre obiettivi:

1. Una decisa crescita dell'integrazione interna sul versante economico, infrastrutturale, della ricerca scientifica e tecnologica, dei servizi qualificati e dei rapporti fra le diverse città.
2. Il superamento (o almeno l'allentamento) delle criticità ambientali, in particolare sui versanti della congestione, dell'inquinamento atmosferico, della sicurezza idraulica.
3. Una crescente capacità di valorizzare le risorse peculiari, in particolare quelle legate alle città, all'ambiente, al paesaggio, all'identità storica e culturale.

L'esame dei principali documenti programmatici e di pianificazione ha consentito inoltre di delineare i trend evolutivi a livello economico e territoriale e di selezionare un certo numero di azioni che le regioni padane intendono attivare per accrescere l'integrazione interna, migliorare la dotazione infrastrutturale e rafforzare il ruolo internazionale dell'area.

Gli impatti a livello territoriale di tali trend sono molteplici e particolarmente complessi. In questa sede ci si limita ad illustrarne i principali.

1. Il primo è quello del trend dei processi insediativi. Lo sviluppo continuo di nuovi insediamenti ad uso residenziale, in particolare nelle prime e seconde cinture non solo delle metropoli, ma anche di città di medie dimensioni, comporta un sempre crescente consumo di suolo agricolo. Un processo analogo, e per certi aspetti ancor più accentuato, è determinato dalla proliferazione di grandi centri commerciali, spesso in aree esterne ai centri urbani, localizzati sulla base di criteri che non sempre tengono conto della necessità di limitare l'impatto sull'ambiente e sul paesaggio. Più limitato sembra invece il consumo di suolo dovuto a nuovi insediamenti industriali. In generale sembra di poter affermare che oggi è l'urbanistica commerciale uno dei punti critici della governance territoriale.
2. Il secondo è l'impatto dovuto alla costruzione di infrastrutture e di strutture logistiche. L'analisi effettuata dal progetto PoyMetrexPlus ha messo in rilievo la generale inadeguatezza della dotazione infrastrutturale dell'Area

padana rispetto al suo peso economico e produttivo, in particolare se raffrontata con analoghe aree europee. Tutti i piani regionali, sia di carattere generale che settoriale, colgono questa carenza e cercano di porvi rimedio, sviluppando previsioni di nuove opere e nuovi interventi. Appare quindi inevitabile che nei prossimi due decenni si sviluppi una rilevante azione di costruzione e rafforzamento di infrastrutture. A questo proposito basti citare la previsione di costruzione di nuove autostrade, quali la Brescia-Milano, la Cispadana, e il collegamento fra l'Autocamionale della Cisa e l'Autostrada del Brennero. A cui si devono aggiungere i prospettati attraversamenti autostradali di Mestre e di Bologna, diverse "pedemontane" con caratteri autostradali e un consistente rafforzamento della viabilità ordinaria a supporto dei sistemi produttivi diffusi del territorio. Sul versante ferroviario l'AV Torino-Milano-Bologna è già in corso di completamento, mentre altre importanti tratte sono in fase di progetto o di realizzazione. Sempre in fase di progetto o di realizzazione sono alcuni grandi poli logistici o il rafforzamento di quelli esistenti.

Tutto questo probabilmente non comporterà la trasformazione dell'Area padana in un'unica grande base logistica; avrà tuttavia un impatto rilevante sul territorio in termini di consumo di suolo, della sua impermeabilizzazione, di alterazione del paesaggio, di inquinamento dell'aria, del suolo e delle falde, di aumento di alcune categorie di rischi.

Gli strumenti regionali di pianificazione cercano peraltro di prospettare modalità di pianificazione, progettazione ed attuazione degli interventi volte a ridurre o mitigare gli impatti della diffusione insediativa e delle nuove opere infrastrutturali. Il dibattito sugli effetti di questi tentativi è però del tutto aperto.

Alcune indicazioni sono comunque interessanti.

La principale e la più nota consiste nel perseguire al massimo il riutilizzo di aree dismesse. In questo senso si opera già da tempo e vi sono esperienze significative in diverse città (Lingotto a Torino, Bicocca a Milano). Tuttavia la

situazione dell'area padana è tale per cui appare necessario un orientamento più stringente in questa direzione. Un'opportunità rilevante, a questo proposito, è costituita dalle aree militari, presenti in quasi tutte le città; a Bologna, ad esempio, nella pianificazione urbanistica della città si è di recente aperto un capitolo molto interessante, grazie alla messa a disposizione dell'Amministrazione comunale di numerose grandi aree da parte del demanio militare.

Una seconda indicazione deriva da alcune esperienze della pianificazione dello sviluppo insediativo e delle infrastrutture che vanno nella direzione di tenere maggiormente in considerazione i crescenti vincoli ambientali e territoriali.

Per quanto riguarda le infrastrutture, ad esempio, le soluzioni adottate nella tratta in costruzione della nuova ferrovia AV BO-FI sono molto meno impattanti rispetto a quanto previsto dai primi progetti; allo stesso modo, la nuova stazione dell'alta velocità e l'attraversamento di Bologna, in galleria, ha un impatto molto minore sul tessuto urbano.

Sul versante edilizio si sta sempre più considerando l'opportunità di prevedere una maggiore altezza degli edifici, in modo da risparmiare consumo di suolo.

Più in generale, viene posto oggi in termini nuovi l'obiettivo di salvaguardare il paesaggio e di una maggiore attenzione alla sua trasformazione, mentre vi è una crescente attenzione alla qualità architettonica degli edifici. Si possono citare a questo proposito la legge 16/2002 della Regione Emilia-Romagna sulla qualità architettonica, alcune iniziative progettuali relative a nuovi edifici pubblici sviluppate nel Veneto o l'esempio della nuova fiera di Milano.

Una questione tuttora aperta è quella relativa alle azioni volte a ridurre l'emissione di gas ad effetto serra e mitigare gli effetti del cambiamento climatico. In questo caso in Italia, ed anche nell'area padana, si deve registrare

una situazione più arretrata rispetto ad altre regioni europee, dove sono presenti interessanti esperienze sulle prestazioni energetiche degli edifici, sulla forma della città volta a favorire il ricambio dell'aria, su un deciso aumento della copertura arborea quale fattore ormai assodato per ridurre la CO2 nell'atmosfera e soprattutto mitigare gli effetti delle bolle di calore (oltretutto, naturalmente, per gli aspetti idrogeologici).

Infine, inizia a diffondersi nella pianificazione il concetto di azioni di sistema, cioè quelle di natura intersettoriale ed eventualmente di carattere sovraregionale. A questo proposito il progetto PolyMetrexPlus ne ha evidenziate un certo numero, principalmente di natura infrastrutturale, per le quali rimando al volume contenente i risultati del progetto.

Vorrei però segnalare tre azioni riferite direttamente al fiume Po, che appaiono esemplificative di un approccio innovativo:

1. Il Progetto Re.Mo., promosso dall'Autorità di Bacino e dalle ARPA di Emilia-Romagna, Lombardia, Valle d'Aosta, Veneto, Liguria, Piemonte che ha l'obiettivo di favorire l'integrazione dei sistemi informativi e di monitoraggio esistenti, riguardanti la difesa del suolo, l'uso delle risorse idriche e la tutela degli aspetti ambientali ad esse connessi.
2. L'Accordo sulla qualità dell'aria sottoscritto tra le Regioni Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte e Veneto e le Province Autonome di Trento e Bolzano, con il quale le istituzioni firmatarie si sono impegnate ad un'attivazione immediata di azioni congiunte in materia di prevenzione e riduzione dell'inquinamento atmosferico nell'area della Pianura Padana.
3. Lo schema di convenzione tra l'A.I.Po e l'A.R.N.I., approvato il 25 ottobre 2007, con il quale i due enti si impegnano ad operare in maniera coordinata nelle attività di interesse comune in materia di navigazione sull'asta del Po.

Vi sono altri ambiti in cui gli strumenti di pianificazione regionale prevedono di costruire iniziative comuni; si possono citare ad esempio:

- lo sviluppo del turismo fluviale, sia attraverso la valorizzazione della navigazione turistica, sia estendendo e qualificando gli itinerari ciclopedonali lungo gli argini;
- il miglioramento della qualità paesaggistica del fiume attraverso la conservazione del patrimonio storico esistente e il recupero delle aree degradate;
- la costruzione di una rete fra parchi fluviali.

Tutte le Regioni auspicano un raccordo fra la pianificazione di bacino e la pianificazione territoriale generale. Si tratta di una scelta fondamentale e che al punto in cui si è giunti nella conoscenza dei problemi, delle loro cause e dei possibili rimedi, si potrebbe dire assolutamente necessaria.

Le conclusioni a cui è giunto il progetto PolyMetrexPlus vanno anche oltre e sono in linea con molte delle impostazioni alla base di questo quarto congresso del Po: dall'esame di analoghe esperienze in atto in altri grandi bacini fluviali a livello europeo si vede come una strada da esplorare sia quella di un vero e proprio piano strategico per l'intero territorio interessato, capace di collocare l'intera area nella giusta prospettiva europea, di prefigurarne scenari di sviluppo, di individuarne le criticità e, soprattutto, di selezionare strategie, progetti efficaci, risorse disponibili, la rete dei possibili attori, sia istituzionali, che economici e della società civile.

Come in molti altri campi, l'elemento nodale diviene il processo decisionale. Senza sottovalutare, per perseguire l'obiettivo congiunto di una maggiore qualità ambientale ed una più stretta integrazione territoriale, l'importanza di dare spazio ad una buona dose di creatività.