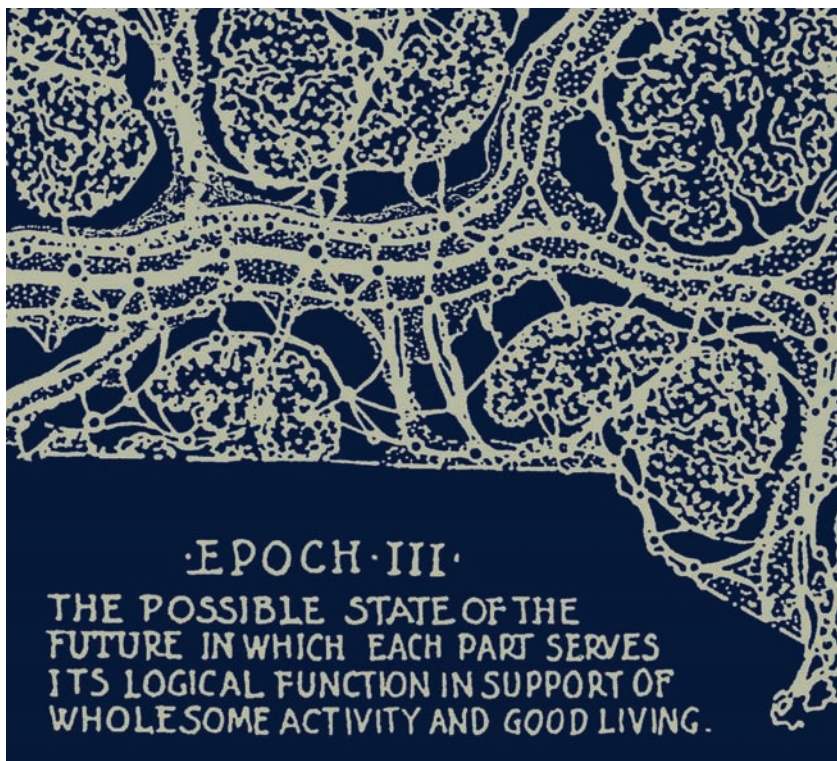


FRANCOANGELI/Urbanistica

Territori regionali e infrastrutture

La possibile alleanza

a cura di
Attilio Belli, Giuseppe De Luca,
Sandro Fabbro, Anna Mesoletta,
Simone Ombuen, Piero Properzi



Territori regionali e infrastrutture

La possibile alleanza

a cura di

Attilio Belli, Giuseppe De Luca,
Sandro Fabbro, Anna Mesolella,
Simone Ombuen, Piero Properzi

FRANCOANGELI

La pubblicazione del presente volume, esito del convegno “Grandi Infrastrutture e governo del territorio” tenutosi presso l’Università degli Studi di Udine il 6-7 luglio 2006, è stata resa possibile dal finanziamento della ricerca “Forme plurime della pianificazione territoriale regionale”, Progetto di Ricerca di Interesse Nazionale (PRIN, 2005). Il network di Università che conduce la ricerca comprende le sedi universitarie di Napoli Federico II (Facoltà di Architettura); di Napoli II (Facoltà di Architettura); di Firenze (Facoltà di Architettura); dell’Aquila (Facoltà di Ingegneria) e di Udine (Facoltà di Ingegneria) ed ha assunto successivamente il nome di *Sphera*, acronimo di Spatial Planning Harmonization for the European Regional Administrations.

La pubblicazione e il convegno sono stati cofinanziati da Autovie Venete S.p.A..

In copertina: Schema riassuntivo dello sviluppo futuro dello Stato di New York (tratto dal *Report of the Commission of Housing and Regional Planning to Governor Alfred E. Smith*, Albany, 1926), elaborazione grafica di E. Finco

Editing generale a cura di Erica Bosco.

Copyright © 2008 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L’opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d’autore. L’Utente nel momento in cui effettua il download dell’opera accetta tutte le condizioni specifiche sul sito www.francoangeli.it

Indice

Presentazioni

Network di ricerca Sphera , <i>Attilio Belli</i>	pag. 11
Università degli Studi di Udine , <i>Furio Honsell</i>	» 13
Autovie Venete S.p.A. , <i>Giorgio Santuz</i>	» 15

Parte prima

Sezione introduttiva

a cura di *Sandro Fabbro*

Infrastrutture e territorio: un'alleanza possibile? , di <i>Sandro Fabbro</i>	» 19
Il futuro dell'Italia passa per il Nord-Est , di <i>Paolo Costa</i>	» 32
Intersezioni fra progetti di territorio , di <i>Giuseppe Imbesi</i>	» 36
Mobilità e territorio: riflessioni e proposte per un approccio integrato , di <i>Roberto Busi</i>	» 44
La terza via (tertium... datur olim) , di <i>Sebastiano Cacciaguerra</i>	» 50

Parte seconda

Conoscenza e valutazione

a cura di *Pierluigi Properzi e Simone Ombuen*

La governance territoriale: conoscenze del territorio e valutazioni condivise per le strategie territoriali , di <i>Pierluigi Properzi e Simone Ombuen</i>	» 65
---	------

La governance incompleta delle infrastrutture lombarde: conflitti d'interesse come causa di conflitti locali , di <i>Matteo Bartolomeo</i>	pag. 79
Una procedura di valutazione delle nuove infrastrutture di trasporto in area genovese , di <i>Mariolina Besio e Lidia Bisio</i>	» 86
I prezzi negativi nella governance del territorio: focus sulle infrastrutture , di <i>Margherita Chang Ting Fa, Luca Iseppi e Livio C. Piccinini</i>	» 99
Infrastrutturazione culturale, pianificazione del paesaggio e valutazione strategica in Sardegna , di <i>Giancarlo Deplano e Andrea De Montis</i>	» 122
Interferenza faunistica delle strutture viarie – Caso di Studio della Valle Sublacense (Roma) , di <i>Alessandro Marucci</i>	» 133
La ricerca e la manualistica europea in tema di valutazione dei trasporti e delle infrastrutture , di <i>Cristina Modolo</i>	» 141
Le valutazioni ambientali delle grandi opere: mistificazione burocratica o salvaguardia ambientale? , di <i>Giuseppe Zerbi</i>	» 154

Parte terza

Strategie

a cura di *Anna Mesolella*

Strategie infrastrutturali e strategie territoriali , di <i>Attilio Belli, Mena Carangelo e Anna Mesolella</i>	» 167
Il futuro del trasporto combinato merci e le grandi infrastrutture ferroviarie. Lo scenario offerto dall'attraversamento dell'arco Alpino , di <i>Agostino Cappelli</i>	» 179
“Piattaforme strategiche” e pianificazioni regionali. Le visioni future del territorio italiano , di <i>Sandro Fabbro e Anna Mesolella</i>	» 186
Transcalarità e grandi infrastrutture in Europa , di <i>Franco Migliorini</i>	» 199
Strategie infrastrutturali e strategie territoriali: una evoluzione nel tempo , di <i>Anna Moretti</i>	» 203
Grandi infrastrutture e governo del territorio: il caso dell'alta velocità in Piemonte , di <i>Mauro Giudice</i>	» 211

I nodi delle infrastrutture di trasporto nella pianificazione strategica della città e del territorio , di <i>Piero Pedrocco</i>	pag. 222
Territorio rurale, reti ambientali ed infrastrutture: quale alleanza per lo sviluppo sostenibile? , di <i>Maurizia Sigura e Pierluigi Bonfanti</i>	» 243
Parte quarta	
Progetto di Territorio	
a cura di <i>Giuseppe De Luca</i>	
Dal progetto di infrastrutture al progetto di territorio: un'evoluzione necessaria , di <i>Alberto Clementi e Giuseppe De Luca</i>	» 255
Cosa nasconde la dizione “progetto di territorio”? , di <i>Roberto Mascarucci</i>	» 263
Infrastrutture come progetti di territorio: con quali progetti e con quali strumenti , di <i>Paola Pucci</i>	» 266
Infrastrutturazione coesiva e luoghi irrisolti: linee guida per una progettazione dei territori , di <i>Elena Elisabetta Minghini</i>	» 277
Le dimensioni del progetto infrastrutturale nella costruzione dei luoghi e nella valorizzazione dei paesaggi: la Pedemontana , di <i>Alberto Magnaghi</i>	» 281
Le infrastrutture come progetto di territorio: una proposta di metodo applicato al nodo autostradale di Firenze , di <i>Enrico Becattini</i>	» 288
La verifica integrata come metodologia per un'attività di governo partecipata. Il caso del progetto del completamento dell'asse intermedio di scorrimento in Versilia , di <i>Francesca Lazzari e Riccardo Gaddi</i>	» 293
Infrastrutture come occasione di ridisegno del paesaggio e sostegno alla costruzione delle reti ecologiche , di <i>Biagio Cillo</i>	» 299
Gestioni autostradali e sviluppo territoriale locale , di <i>Maurizio Ionico</i>	» 314
Il Ponte sullo stretto di Messina: dall'infrastruttura al territorio. Limiti, opportunità, strategie , di <i>Giuliana Quattrone ed Emanuela Fallanca</i>	» 321
Progetto alta velocità ferroviaria a Bologna: tra infrastruttura e città , di <i>Alessio Pipinato</i>	» 328

Trasporto pubblico locale per la mobilità di persone e merci , di <i>Annita Serio</i>	pag. 334
Infrastrutture di trasporto e morfologia degli insediamenti: il caso della Regione Campania , di <i>Marialuce Stanganelli</i>	» 340
I curatori	» 347
Gli autori	» 349

Presentazioni



Network di ricerca Sphera

Questo volume è curato dal network di Università (Federico II di Napoli, la Seconda Università di Napoli e quelle di Firenze, l'Aquila e Udine), denominato SPHERA (Spatial Planning Harmonisation for European Regional Administrations), che ha condotto un Progetto di Ricerca di Interesse Nazionale (PRIN, 2005) dal nome "Forme plurime di pianificazione territoriale regionale". Il volume raccoglie contributi portati al convegno, tenutosi presso l'Università degli Studi di Udine (6-7 luglio 2006), sul tema delle "grandi infrastrutture e del governo del territorio" e promosso, assieme a Sphera, da un gruppo di istituzioni culturali e scientifiche (*Istituto Nazionale di Urbanistica; Urbing* – l'associazione dei docenti di Urbanistica delle Facoltà di Ingegneria – e dal *Dipartimento di Ingegneria Civile dell'Università degli Studi di Udine* che ha anche organizzato il convegno stesso).

Obiettivo della ricerca e del network è quello di confrontare la situazione italiana con l'evoluzione europea nel campo, per promuovere una qualche forma di "armonizzazione" che, approfondendo le ragioni delle diversità nei differenti "stili di pianificazione" regionale, si proponga un ragionevole coordinamento e una qualche integrazione. Questo, nello spirito di un produttivo intreccio tra ricerca universitaria e sperimentazione condotta da parte delle istituzioni di governo del territorio e nella consapevolezza della rilevanza che la dimensione regionale assume sempre più come tramite tra gli obiettivi prioritari e rinnovati delle politiche europee (a partire da quelli di competitività e coesione) e le politiche territoriali locali. L'approfondimento delle forme della *governance*, poi, vuole contribuire ad una maggiore efficacia nella promozione e guida delle trasformazioni territoriali anche con una maggiore efficienza del processo decisionale, all'interno della grande sfida di una effettiva sostenibilità del modello europeo.

Il volume costituisce uno dei risultati del progetto di ricerca. Si parte dal riconoscimento dei problemi che derivano dalla realizzazione, sul territorio concreto, dei grandi programmi europei ed in particolare di quelli collegati alla Trans European Network (TEN-T), degli sforzi del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti di avviare un nuovo approccio alla tematica della infrastrutturazione del territorio naziona-

le, attraverso una serie di studi e di programmi operativi inquadrati nella formulazione di un “Quadro Strategico Nazionale”, delle pianificazioni territoriali regionali più o meno attente a come calare sui territori queste difficili previsioni. Quindi la ricerca di Sphera si concentra, in particolare, sul ruolo e sugli strumenti di lavoro di pianificatori e urbanisti, di fronte al tema delle grandi infrastrutture, tema non nuovo nel Paese (dell’“emergenza” infrastrutture si parla da più di vent’anni) ma, tutto sommato, considerato per troppo tempo o laterale (“tema per trasportisti”) o addirittura estraneo (“decisioni di livello nazionale”), alle tematiche ed alle pratiche tipiche del “governo del territorio”.

Il libro pone al centro della riflessione il tema delle relazioni tra strategie infrastrutturali, conoscenza e progetto del territorio le quali, non solo possono essere considerate, nel loro insieme, “pianificazione regionale” *tout court*, ma costituiscono altresì i temi centrali su cui vanno ridefinendosi sia le linee della pianificazione regionale in Italia, sia indirizzi e metodi della nuova programmazione europea e nazionale, sia, in ultima analisi, tutto il sistema di “governance multilivello” tra queste diverse “scale” del territorio e del suo governo. L’intento del network Sphera è stato, quindi, quello di costruire un volume capace di mettere a fuoco, dalle tre diverse angolazioni (conoscenza, strategie e progetto), il rapporto problematico tra grandi infrastrutture e governo del territorio. Ne è scaturito, infine, un volume di riflessione scientifico-metodologica che può arricchire il ruolo, di urbanisti e pianificatori territoriali, non solo all’interno del mondo difficile e controverso della programmazione delle grandi infrastrutture ma anche nel campo di una pianificazione territoriale regionale sempre più snodo fondamentale tra politiche europee, da una parte, e sviluppo locale dall’altra.

Attilio Belli
Coordinatore di Sphera



Università degli Studi Udine

Nel Convegno tenutosi presso l'Università di Udine il 6-7 luglio 2006 ed organizzato da diverse istituzioni scientifiche assieme al Dipartimento di Ingegneria Civile di questa Università, importanti esponenti del mondo scientifico, operatori dello sviluppo e della gestione infrastrutturale, esponenti della politica nazionale e regionale, si sono confrontati su ipotesi di convergenza culturale ed operativa intorno ad un diverso modo di concepire le relazioni tra infrastrutture e territorio.

Il Convegno è stato realizzato nell'ambito di un Progetto di Ricerca di Interesse Nazionale (PRIN, 2005) a cui anche l'Università di Udine ha partecipato come Unità locale di un più ampio network di Università. Il presente volume raccoglie i risultati del lavoro condotto dall'Unità di Udine (coordinato dal prof. Sandro Fabbro) che si è concentrato proprio sulle problematiche relazioni tra infrastrutture e territori regionali. Nel libro sono contenuti, secondo un'ottica interdisciplinare, insieme ai contributi dei docenti di urbanistica e di pianificazione territoriale, anche i contributi di altri docenti dell'Università di Udine tra cui quelli di autorevoli studiosi come Pierluigi Bonfanti, Margherita Chang Ting Fa, Livio Clemente Piccinini, Giuseppe Zerbi.

L'Università di Udine è particolarmente interessata ad un approccio interdisciplinare a queste questioni perché opera al "centro" di una regione che è sempre più "centrale" anche rispetto alle grandi reti europee. Quindi, la realizzazione del sistema di infrastrutture che andranno a comporre il corridoio V, come pure gli effetti sul territorio regionale che ne deriveranno, sia in termini positivi che negativi, sono al centro della riflessione dell'Università di Udine perché riguardano, in qualche modo, il suo stesso futuro nella prospettiva di una più intensa cooperazione transfrontaliera, inter-regionale e trans-nazionale sui piani economico, infrastrutturale, territoriale ma anche scientifico e culturale.

Questi processi vanno sicuramente governati ed il mondo scientifico deve essere presente ed attivo nell'analizzare i problemi che emergono come nel proporre soluzioni praticabili. Merito di questo gruppo di ricerca, che ha concentrato l'attenzione su approcci, metodi e strumenti per il governo delle complessità territoriali, è, pertanto, quello di aver scelto di mettersi direttamente in gioco dentro questo coacervo di problemi e di processi di cambiamento che riguardano, nella nuova Europa, anche la nostra regione e la stessa Università di Udine.

Plaudo, quindi, all'iniziativa condotta in questo difficile campo e ringrazio tutti quelli che hanno collaborato alla riuscita della ricerca (tra cui il network di Università di Sphera ed il Dipartimento di Ingegneria Civile dell'Università), alla organizzazione del Convegno di Udine (tra cui Autovie Venete e l'ANCE dell'Associazione Industriali di Udine) ed alla pubblicazione di questo importante libro.

Furio Honsell
 Rettore dell'Università degli Studi di Udine



Autovie Venete S.p.A.

Desidero esprimere un plauso a questa iniziativa scientifica e culturale del gruppo di ricerca Sphera e dell'Università di Udine, che vi partecipa e che ha organizzato un convegno nazionale a Udine, nel 2006, su "Grandi Infrastrutture e Governo del Territorio", da cui il libro è tratto ed a cui abbiamo dato anche un nostro fattivo contributo. Noi, come Società Autostradale, produciamo e gestiamo "grandi infrastrutture" che, naturalmente, attraversano ed interagiscono con il territorio. Il rapporto tra queste due entità non è, notoriamente, sempre pacifico. È controverso e spesso anche conflittuale. Ragioni diverse, che qui non possiamo richiamare ma che nel libro vengono in diversi punti analizzate, sono all'origine di questa situazione. In alcune circostanze, dobbiamo riconoscerlo, questa situazione è stata generata anche da una superficiale considerazione, nei programmi e nei progetti di infrastrutture, delle qualità e delle soggettività dei territori.

Oggi siamo sempre più chiamati ad esercitare la nostra funzione dentro una relazione virtuosa tra opere e contesto locale. Anzi si può anche affermare che Società come le nostre, a prevalente capitale pubblico e caratterizzate per essere anche al servizio delle comunità, sono tenute a farlo e possono anche generare benefici pubblici diffusi se, nelle fasi di programmazione, di progettazione come di costruzione delle infrastrutture, operano in sintonia con programmi di sviluppo condivisi dai territori interessati. Se i sistemi territoriali locali, in altre parole, possiedono una propria *vision*, e dispongono di un proprio *programma di sviluppo strategico*, lo stesso *progetto infrastrutturale* acquisisce valore, affidabilità ed efficacia e viceversa.

Nel Nord-est, come in tutto il Paese, c'è bisogno di attrezzare il territorio ed innervare il sistema industriale, attraverso interventi molteplici relativi alle strade, alle ferrovie, alla logistica e portualità. L'integrazione delle economie su scala continentale e globale e la continua scomposizione dei processi produttivi impongono questi interventi e, soprattutto, la loro rapida messa in esercizio. In particolare, per quanto riguarda la nostra missione, in questa fase siamo impegnati nella progettazione della terza corsia Quarto d'Altino-Villesse, nella realizzazione del tratto autostradale Villesse-Gorizia, nella progettazione e costruzione di bretelle di collegamento tra i vari nodi territoriali della mobilità ed i distretti industriali. L'insieme di queste iniziative è parte integrante del Corridoio 5. Sarà necessario mettere in campo una massa enorme di in-

vestimenti pubblici e privati nei vari settori, e le Società autostradali sono nelle condizioni di farlo direttamente anche con risorse proprie e mediante procedure di *project financing*. Si tratta di investimenti che possono determinare anche altri effetti se, in modo altrettanto intenso, si rafforzano le politiche e s'integrano gli interventi sulle diverse reti trasportistiche, sui nodi dell'intermodalità, sui servizi ed organizzazione logistica.

Le classi dirigenti sono quindi chiamate, ai diversi livelli, a dare una rappresentazione di idea di futuro e a saper governare la complessità che ne deriva.

Questi programmi implicano, ne siamo coscienti, una grande sfida anche sul piano delle modalità di *governance* allo scopo di assicurare un'efficace e trasparente interlocuzione tra tutti i soggetti coinvolti nelle decisioni e nella pianificazione delle opere e, appunto, per fare di un buon progetto un elemento sostanziale del programma di sviluppo locale in sintonia il più possibile con le attese delle comunità e delle imprese.

La fattiva collaborazione che, in questo caso, si è determinata tra mondo della ricerca e mondo degli operatori delle infrastrutture, e di cui questo denso e ricco volume è testimonianza, è di buon auspicio per il futuro e sarà nostro preciso intento continuare a svilupparla e ad approfondirla.

Giorgio Santuz
Presidente di Autovie Venete S.p.A.

Parte prima
Sezione introduttiva

a cura di Sandro Fabbro

Infrastrutture e territorio: un'alleanza possibile?

di Sandro Fabbro

1. Premessa

Il presente volume raccoglie il dibattito promosso, intorno al tema delle grandi infrastrutture e del governo del territorio, da un gruppo di istituzioni culturali e scientifiche (Istituto Nazionale di Urbanistica; Urbing – l'associazione dei docenti di Urbanistica delle Facoltà di Ingegneria; il network di ricerca Sphera¹ ed il Dipartimento di Ingegneria Civile dell'Università di Udine che è stato il promotore dell'iniziativa), attraverso due incontri:

- un seminario preparatorio tenutosi a Roma, presso la sede nazionale dell'INU, il 4 maggio 2006;
- un convegno nazionale tenutosi, presso l'Università degli Studi di Udine, il 6-7 luglio 2006.

Partendo dall'assunto che la modernizzazione infrastrutturale serve al Paese, la questione di fondo che il gruppo di istituzioni scientifiche si era posta nei due incontri, è come costruire un diverso approccio alle trasformazioni infrastrutturali, utili e necessarie allo sviluppo del paese, attraverso il contributo delle discipline della pianificazione urbanistica e territoriale. Nel seminario di Roma, importanti esponenti del mondo delle infrastrutture, delle politiche del territorio e delle discipline urbanistiche, si erano confrontati su prime ipotesi generali di convergenza culturale ed operativa. Nel convegno di Udine sono stati poi discussi più di trenta contributi presentati da singoli esperti di urbanistica, pianificazione territoriale, pianificazione dei trasporti, valutazione economica, politica, sociale e ambientale delle trasformazioni infrastrutturali.

Prima di quegli incontri, pianificatori ed urbanisti, si erano già posti diverse volte di fronte al problema del rapporto tra grandi infrastrutture e territorio. Nel 2005, per esempio, si era tenuto il XXV congresso INU dedicato proprio a questo argomento.

¹ Il network di ricerca Sphera (Spatial Planning Harmonization for the European Regional Administrations) raccoglie docenti di Urbanistica e di Pianificazione Territoriale delle Facoltà di Architettura di Napoli Federico II, di Architettura di Napoli II, di Architettura di Firenze, di Ingegneria dell'Aquila, di Ingegneria di Udine.