



LEGAMBIENTE

Legambiente Lombardia ONLUS – via Mercadante 4, 20127 Milano – tel 02 87386480 - lombardia@legambiente.org

Audizione del 4 febbraio 2009 – Commissione territorio, Consiglio Regionale della Lombardia

PEDEMONTANA LOMBARDA: L'INFRASTRUTTURA, IL TERRITORIO. UN PIANO D'AREA

COMPENSAZIONE ECOLOGICA, RIASSETTO PAESISTICO E MOBILITA' DEL SETTORE
METROPOLITANO DELLA LOMBARDIA OCCIDENTALE

LE MOTIVAZIONI

Il progetto di 'sistema viabilistico pedemontano', che prevede la realizzazione di un asse autostradale principale tra l'area di Malpensa e l'Isola Bergamasca e una rete di viabilità complementari sviluppata per oltre 160 km, sarà l'ultima grande infrastruttura di viabilità nel quadrante nord-occidentale dell'area metropolitana lombarda: il livello parossistico di densità insediativa e infrastrutturale di questo territorio, la grave compromissione delle funzioni dei suoli e lo sconvolgimento degli assetti ecologici, non consentono di prevedere ulteriori rilevanti corridoi infrastrutturali, se non a costi proibitivi.

Tale intervento è presentato come funzionale a far fronte a un quadro della mobilità stradale in cui i crescenti livelli di congestione determinano la saturazione della intera maglia esistente, giustificando l'esigenza avvertita (da popolazione e imprese) di ripristinare un sistema di gerarchie della viabilità. La crisi da congestione del territorio interessato dalla Pedemontana impone tuttavia una complessiva revisione delle strategie di sviluppo, che sancisca lo status di **area metropolitana** non come 'incidente' della storia urbanizzativa di quel territorio, ma come sistema interconnesso di relazioni, dotato di una governance che definisca obiettivi ed azioni per perseguirli. Come dimostrato da esperienze in contesti simili europei (es. regione della Ruhr), la **ricostruzione di paesaggio assume una funzione strategica** e sostanziale ad ogni prospettiva di rilancio economico e di qualità abitativa.

Una simile scelta è l'unica possibile per impedire il declino e la perdita di attrattività delle funzioni attestatesi caoticamente nel territorio del nord Milano, ed è anche **condizione necessaria** affinché l'enorme investimento connesso a Pedemontana non venga rapidamente vanificato da una crescita incontrollata di domanda di traffico, per di più gravata dalla quota di mezzi pesanti che utilizzerebbero l'infrastruttura solo a scopo di attraversamento.

Indubbiamente la costipazione e la rapida de-funzionalizzazione di qualsiasi intervento di riassetto della viabilità e, più in generale, della mobilità di passeggeri e merci in questo quadrante territoriale, insieme al cronicizzarsi della crisi ambientale legata alla produzione di inquinanti atmosferici da traffico, assumono valore paradigmatico di una grave carenza della pianificazione territoriale della Lombardia nel suo complesso: **la mancanza di un piano generale della mobilità e della logistica**. Carenza tanto più grave a fronte dell'importanza strategica che queste funzioni assolvono nell'area economicamente trainante dell'intero Paese, attestante un altissimo livello di irresponsabilità delle politiche pubbliche nel momento in cui esse reclamano ingenti investimenti proprio per la realizzazione di reti autostradali, per l'appunto in assenza di un quadro complessivo di bisogni e di obiettivi in primo luogo per quanto riguarda l'urgenza e indifferibilità di politiche di trasferimento dalla gomma al ferro.

La funzionalità del sistema viabilistico pedemontano alle esigenze di mobilità metropolitana sussiste a condizione che non vengano generati nuovi e addizionali volumi di traffico veicolare, privato e commerciale. Per questo occorre una scelta politica forte che dichiari e persegua precise misure di governo della mobilità e del territorio. Ciò presuppone una programmazione che **scoraggi l'assieppamento di funzioni generatrici di domanda** incrementale di trasporto a cui il nuovo sistema viabilistico non può ragionevolmente fornire una risposta efficace. E' anzi indispensabile il rafforzamento e il ripristino di un sistema concorrente di mobilità di persone e merci, che possa trasferire quote di mobilità verso vettori più efficienti (mobilità collettiva per passeggeri, intermodalità e trasporto su ferro per le merci): un tema critico in particolare nella porzione

centrale, ove il tracciato di Pedemontana confluisce nella SS35, con sovrapposizione di imponenti flussi di traffico (radiali e tangenziali a Milano), e dove l'unica alternativa al collasso del sistema consiste nel trasferimento di crescenti quote di passeggeri sulle linee ferroviarie. Occorre dunque **realizzare importanti infrastrutture per l'interscambio ferro-gomma e attrezzare il servizio per sfruttare al meglio le capacità della rete ferroviaria**. Allo stesso tempo occorre **preservare dalla localizzazione di nuove funzioni generatrici di traffico** (centri commerciali, poli logistici, ecc.) il territorio reso accessibile dalle opere viabilistiche del sistema pedemontano, e cogliere al contrario la **realizzazione dell'infrastruttura come grande occasione per la ricostruzione del tessuto paesaggistico e il riassetto insediativo attraverso la tutela e l'attrezzatura ecologica dei suoli non urbanizzati**. In questo senso le compensazioni ecologiche delle infrastrutture acquisiscono un significato centrale, innescando processi territoriali virtuosi, **se inserite in una pianificazione di respiro strategico e ambizioso**.

Lo strumento suggerito è il Piano Territoriale d'Area (PTA), che recepisca e renda operative regole e indirizzi enunciati dal Piano Territoriale di Coordinamento (PTC) delle Province nonché dallo stesso Piano Territoriale Regionale (PTR).

IL TERRITORIO

Il territorio pedemontano nella proposta di PTR approvata dalla Giunta regionale (del. 6447 del 16 gennaio 2008), viene identificato con la regione geografica che si estende dal Lago Maggiore al Lago di Garda, e che comprende le aree del Varesotto, della Brianza e dell'Alta Pianura Bergamasca e Bresciana. Le province che fanno parte di questo sistema, insieme al territorio metropolitano milanese esteso, determinano una concentrazione demografica di 7 milioni di abitanti, che fornisce la dimensione corretta della metropoli lombarda. Il sistema pedemontano presenta una percentuale di urbanizzato mediamente superiore al resto della Lombardia. I dati ARPA rilevano che tra il 1999 e il 2004 il neo-urbanizzato è aumentato tra l'1 e il 5% in modo abbastanza uniforme, con punte che superano il 5% in alcune aree. I dati elaborati dal Dipartimento di Architettura e Pianificazione del Politecnico di Milano confermano che, nello stesso periodo, nel territorio pedemontano i valori assoluti di crescita del consumo di suolo sono sempre più alti che altrove.

L'INFRASTRUTTURA

Il sistema viabilistico pedemontano si sviluppa nella porzione occidentale dell'omonimo territorio, con un tracciato che collega 5 province (Bergamo, Monza, Milano, Como e Varese) e interessa o lambisce 5 parchi regionali, oltre 15 PLIS, 78 comuni, attraverso uno sviluppo complessivo di quasi 90 km di autostrada da Cassano Magnago (VA) a Dalmine (BG), molti dei quali in trincea coperta e galleria.

Il progetto definitivo dell'opera insieme al piano economico e finanziario è stato approvato dal CIPE nel marzo 2006. Il 19 luglio 2006 è stata deliberata dalla Giunta Regionale la promozione dell'Accordo di programma per la realizzazione del Sistema Viabilistico Pedemontano Lombardo, sottoscritto da tutti gli enti coinvolti nel febbraio 2007. Il 20 aprile 2007, alla presenza del Ministro delle Infrastrutture è stata firmata dal concedente Concessioni Autostradali Lombarde SpA (CAL) e dal concessionario Pedemontana Lombarda SpA la nuova Convenzione di Concessione per l'affidamento della progettazione, costruzione e gestione del "Sistema autostradale pedemontano lombardo". Il 3 agosto 2007, con il Decreto Interministeriale dei Ministeri delle Infrastrutture e dell'Economia, viene approvata la convenzione per realizzare la Pedemontana Lombarda, riapprovata dal CIPE il 4 ottobre e registrata definitivamente dalla Corte dei Conti il 18 ottobre 2007. L'aggiudicazione dell'appalto per la realizzazione dei primi lotti (tangenziali di Como e Varese e collegamento tra A8 e A9, progettazione definitiva della tratta tra A8 e Dalmine) è prevista entro il mese di maggio 2009, mentre l'inizio lavori è previsto nel marzo 2010 per le tratte prioritarie, e la conclusione dell'intero sistema autostradale è prevista nel 2015.

L'opera costerà circa 4.600.000.000 (lotti 1 tangenziali Como e Varese: 450 milioni. lotti 2 tangenziali Como e Varese: 415 milioni. asse Dalmine-Cassano Magnago: 3.000 milioni). Fonte: Otinordovest.it, 2008

Il 3% circa dei costi dell'infrastruttura verrà destinato alla realizzazione di opere di compensazione e mitigazione ambientale, per un valore complessivo di ca. 100 milioni di euro. Ulteriori risorse, stimabili in circa 50 milioni di euro, avrebbero dovuto derivare dagli obblighi di legge relativi alla compensazione forestale, in considerazione del fatto che un notevole sviluppo dei sedimi stradali (in particolare nelle provincie di Varese e di Monza) determinerà la deforestazione di oltre 100 ettari di superfici.

La Società concessionaria Autostrada Pedemontana Lombarda SpA, ha affidato al Politecnico di Milano l'incarico per la redazione del 'masterplan' delle opere di compensazione ambientale, presentato il 18 marzo 2008 ("Un parco per la città infinita") e successivamente affinato. Tale documento sviluppa 49 ambiti progettuali, dei quali propone la riqualificazione secondo un disegno unitario di infrastrutture ecologiche e di fruizione collegate in rete (siepi, filari, forestazioni, piste ciclabili, ecc.), con l'obiettivo principale di assorbire gli impatti dell'autostrada e costruire occasioni di rilancio di territori marginali. Modifica progettuale importante intervenuta nelle ultime settimane è quella relativa alla sezione centrale, da Lentate SS a Bovisio M: la decisione di un tracciato unico a tre corsie per Pedemontana e SS 35, eliminando l'ardita previsione di una infrastruttura su due livelli, se da un lato apre problematiche connesse alla convivenza di flussi di traffico imponenti su un'unica infrastruttura autostradale, dall'altro consente una certa riduzione dell'impatto e dell'invasione territoriale dell'infrastruttura, ed inoltre libera risorse economiche significative che è necessario investire sulla mitigazione ambientale e sul potenziamento del trasporto ferroviario e dell'intermodalità.

IL SISTEMA TERRITORIALE PEDEMONTANO NEL PTR

Nel PTR della Lombardia la realizzazione della Pedemontana costituisce uno degli obiettivi prioritari di governo del territorio, e vengono individuati i seguenti obiettivi specifici riferiti al cosiddetto Sistema territoriale pedemontano:

- i) tutela dei caratteri naturali diffusi e creazione di un sistema di aree verdi collegate;
- ii) tutela della sicurezza e della salute dei cittadini attraverso la riduzione dell'inquinamento ambientale e la preservazione delle risorse;
- iii) incentivazione di uno sviluppo policentrico evitando lo sprawling insediativo;
- iv) promozione della riqualificazione del territorio attraverso la realizzazione di nuove infrastrutture per la mobilità pubblica e privata;
- v) applicazione di modalità di progettazione integrata fra infrastrutture e paesaggio;
- vi) tutela e valorizzazione del paesaggio attraverso la promozione della fruibilità turistico-ricreativa e il mantenimento dell'attività agricola;
- vii) recupero di aree ed edifici degradati;
- viii) incentivazione dell'agricoltura e del settore turistico ricreativo;
- ix) incentivazione dell'imprenditoria locale e riconversioni produttive garantendo l'accessibilità alle nuove infrastrutture;

a questi obiettivi si aggiunge un obiettivo generale, ma essenziale, di tutela nell'uso del suolo (limitare l'ulteriore espansione urbana, favorire riqualificazione e riuso del patrimonio edilizio, conservare i varchi al fine prioritario di realizzare la rete verde regionale, evitare la dispersione urbana e le saldature dei centri urbani lungo le infrastrutture, utilizzare criteri di edilizia sostenibile, coordinare l'individuazione di nuove aree produttive a livello sovracomunale, evitare la riduzione del suolo agricolo – cfr Documento di piano del PTR).

Per quanto riguarda l'uso del suolo nel Sistema territoriale pedemontano, le principali linee di indirizzo individuate nel PTR sono quelle relative alla limitazione dell'espansione e della dispersione urbana mediante il mantenimento di forme compatte, riducendo l'uso del suolo agricolo a fini insediativi e favorendo interventi di riqualificazione e riuso del patrimonio edilizio. Il PTR indica la necessità della messa a sistema di azioni tra l'amministrazione regionale, le provincie e le municipalità e gli enti territoriali e associativi interessati dal tracciato di grandi infrastrutture, tra le quali rientrano le proposte progettuali di cui sopra, ma che devono essere coordinate con uno strumento di programmazione territoriale e ambientale di area vasta.

LA PROPOSTA DI UN PIANO D'AREA

Gli obiettivi definiti in modo generale dal PTR possono essere propriamente **interpretati da un PTA che pertanto si configura come strumento attuativo del PTR medesimo.**

Ai sensi della normativa urbanistica regionale vigente il Piano territoriale regionale d'Area è definito dall'articolo 20 della l.r. 12/05: *"qualora aree di significativa ampiezza territoriale siano interessate da opere, interventi o destinazioni funzionali aventi rilevanza regionale o sovrrregionale, il PTR può, anche su richiesta delle province interessate, prevedere l'approvazione di un piano territoriale regionale d'area, che disciplini il governo di tali aree. Tale piano approfondisce alla scala di maggior dettaglio gli obiettivi socio-economici ed infrastrutturali da perseguirsi, detta i criteri necessari al reperimento e alla ripartizione delle risorse finanziarie e dispone indicazioni puntuali e coordinate riguardanti il governo del territorio..."*

Come si evince, il PTA può essere proposto dalle province interessate dagli interventi del sistema viabilistico pedemontano. Da registrare una già dichiarata disponibilità di Provincia di Milano a rendersi parte attiva nella proposizione del piano e come possibile regista/pivot dello stesso in raccordo con la Regione a cui è in capo l'approvazione definitiva, oltre ovviamente alle altre province interessate. Il PTA del Sistema territoriale pedemontano dovrà avere una connotazione rivolta alla costruzione di nuovo ambiente, mediante la definizione di un insieme di opere e azioni volte al ridisegno complessivo di un'area geografica, che potrà costituire un esempio di livello internazionale.

Inoltre il piano potrà essere l'occasione per una più efficace integrazione e il raggiungimento delle finalità delle normative regionali in materia di infrastrutture e trasporti (l.r. 1/2002, 9/2001), di aree naturali protette (l.r. 86/83), della legge forestale regionale, in particolare per il tema delle compensazioni forestali e costruzione di nuovi ambiti boscati (l.r. 27/2004), della già citata legge per il governo del territorio (l.r. 12/2005). Esso potrà rappresentare un modello per la definizione di una programmazione integrata (ed eventuale futura legislazione) in tema di infrastrutture e conservazione della natura e della biodiversità.

L'obiettivo del piano potrà essere quello della riqualificazione territoriale e dell'incremento dei valori del patrimonio culturale ed ecologico del sistema. Il progetto di piano potrà avere anche l'obiettivo di una riqualificazione e manutenzione permanente dei territori interessati dall'autostrada Pedemontana, ad esempio mediante forme di finanziamento derivanti da una gestione delle risorse e dei proventi che si legano all'utilizzo dell'infrastruttura, attraverso l'apposizione di fiscalità di scopo additiva al pedaggio e modulabile in funzione delle prestazioni ecologiche dei veicoli (specifiche emissioni inquinanti e di CO₂) in applicazione della direttiva 'Eurovignetta', la cui esazione potrà avvenire con modalità innovative, al fine di evitare diversioni di traffico che carichino la viabilità non autostradale.

IL PIANO TERRITORIALE D'AREA DEL SISTEMA PEDEMONTANO DELLA LOMBARDIA OCCIDENTALE

- proposta di obiettivi e strumenti -

Il PTA del Sistema Pedemontano della Lombardia Occidentale è strumento di programmazione e coordinamento delle azioni sviluppate dagli enti dotati di competenze di pianificazione territoriale (province interessate dal Sistema Viabilistico Pedemontano: Varese, Como, Monza, Milano, Bergamo; comuni gravitanti sul tracciato dell'autostrada e delle viabilità complementari; parchi regionali e sovracomunali). Esso muove dalla riconosciuta necessità di un appropriato utilizzo della costruenda infrastruttura, il cui significato strategico nella riorganizzazione dei flussi di mobilità impone, per essere durevolmente efficace, una programmazione territoriale che prevenga processi di ulteriore dispersione urbanistica a scapito dei pochi territori ancora liberi, per far fronte a previsioni di crescita insediativo-residenziale e a funzioni produttive e terziarie capaci di generare una crescita incontrollata della domanda di mobilità. Il PTA definisce e concretizza gli obiettivi impostati dal PTR per il sistema territoriale pedemontano, al fine di perseguire un quadro di sviluppo sostenibile con particolare riferimento alla limitazione del consumo di suolo, alla riqualificazione paesaggistica ed ecologica e alla riorganizzazione efficiente delle funzioni di mobilità. Esso sviluppa, monitorandoli nel tempo, meccanismi di contabilizzazione delle esternalità ambientali determinate dalle funzioni di mobilità e dallo sviluppo insediativo, con la finalità prioritaria di perseguire criteri di eco-efficienza nel bilancio tra benefici economici e pressione sulle risorse ambientali che costituiscono severo fattore limitante di ogni scenario di sviluppo, nonché di generare risorse da investire nella gestione del territorio tramite criteri vincolanti di compensazione. Ambito territoriale di riferimento è quello relativo al territorio gravitante sulle infrastrutture del progettato sistema viabilistico pedemontano

Obiettivi:

- i) **tutela dei suoli** non urbanizzati ed in particolare delle aree di prossimità delle nuove opere stradali progettate, fatte salve le aree su cui localizzare le funzioni di interscambio passeggeri e merci alle intersezioni con le linee ferroviarie;
- ii) **contenimento delle emissioni** da traffico, prevedendo misure di road pricing che promuovano la riduzione della congestione stradale attraverso il trasferimento di flussi di passeggeri e merci verso vettori del trasporto pubblico locale e ferroviario;
- iii) incentivazione di uno sviluppo policentrico che **eviti lo sprawling** insediativo e preservi i varchi tra i centri abitati;
- iv) definizione di un **piano-obiettivo della mobilità** che preveda l'aumento della quota modale di passeggeri e merci trasportati su ferro, il funzionale rafforzamento del trasporto collettivo, il potenziamento e la realizzazione di nuove infrastrutture per la mobilità su ferro e l'intermodalità, il miglioramento dell'accessibilità ai servizi di trasporto collettivo, la loro riorganizzazione funzionale ai flussi di domanda, la piena integrazione tariffaria, l'attrezzatura della viabilità e dei servizi di trasporto ai fini della mobilità ciclabile;
- v) applicazione di modalità di progettazione integrata fra infrastrutture/urbanizzazioni e paesaggio attraverso **criteri vincolanti di compensazione ecologica preventiva** per ogni trasformazione che determini consumo di suolo;
- vi) tutela, valorizzazione e **ricostruzione del paesaggio** e della biodiversità attraverso la promozione della fruibilità turistico-ricreativa, il mantenimento dell'attività agricola, il vincolo e l'equipaggiamento ecologico-forestale del sistema di connessioni verdi;

vii) **rifunzionalizzazione di aree dismesse** ed edifici degradati; interventi sul patrimonio edilizio esistente secondo criteri di efficienza rispetto al consumo di risorse primarie o non rinnovabili (energia, acqua, suolo)

viii) incentivazione dell'**agricoltura multifunzionale**, sviluppando l'attitudine di questo settore economico alla produzione di paesaggio, opportunità turistiche e ricreative;

ix) incentivazione alla riconversione produttiva attraverso lo sviluppo di infrastrutture, servizi e prodotti connessi direttamente alle funzioni di mobilità sostenibile (logistica industriale multimodale, sistemi innovativi per la mobilità delle persone a scala metropolitana), alla ricerca e sviluppo nelle tecnologie e nei materiali per le produzioni energetiche da fonti rinnovabili e per l'efficienza energetica

Strumenti proposti:

Il PTA indica, coordinando le previsioni dei PTC provinciali, dei piani territoriali dei parchi e dei PGT comunali, il **sistema delle connessioni verdi** esistenti e da ripristinare, nonché gli ambiti agricoli come definiti ai sensi della L.R. 12/2005 inibendone la trasformazione urbanistica

Esso, utilizzando le migliori tecnologie disponibili, comunque integrate o integrabili con il Sistema Informativo Regionale, si doterà di un **catasto aggiornato dei suoli** non urbanizzati, al fine di contabilizzare la risorsa suolo nei diversi contesti territoriali, definendo obiettivi di ripristino e limiti al suo consumo da perseguire anche attraverso la modulazione degli interventi obbligatori di compensazione ecologica preventiva

Il PTA acquisisce carattere di piano di dettaglio del **Piano di Assetto Idrogeologico**, identificando il reticolo idrico superficiale nella sua interezza, individuando le aree da preservare in quanto funzionali alla gestione in sicurezza dei deflussi idrici, nonché le aree in cui le azioni di rinaturazione devono contemperare una funzione compensativa in riferimento all'elevato indice di impermeabilizzazione dei suoli, ai fini del ripristino funzionale del ciclo dell'acqua

Il PTA definisce indici, criteri e ambiti prioritari di attuazione delle misure di **compensazione ecologica preventiva** per ogni trasformazione urbanistica che determini consumo di suolo.

Il PTA assume valore di Stralcio del **Piano Regionale della Mobilità e della Logistica**; esso individua con il proprio perimetro una **'zona sensibile'**, secondo le definizioni comunitarie, per gli effetti delle emissioni atmosferiche ed acustiche generate dal traffico. I proventi derivanti dall'imposizione del 'road pricing' nella forma di **Eurovignetta** applicata ai transiti autostradali ovvero agli spostamenti aventi origine e/o destinazione servita dal Sistema Viabilistico Pedemontano sono destinati prioritariamente alla realizzazione e alla manutenzione degli ambiti di compensazione ecologica e ricostruzione paesaggistica, nonché agli **interventi infrastrutturali e gestionali volti a favorire la mobilità sostenibile**

Il PTA definisce a scala di dettaglio le destinazioni urbanistiche del territorio posto in prossimità del Sistema Viabilistico Pedemontano, con l'obiettivo prioritario di prevenirvi l'insediamento di funzioni generatrici di traffico addizionale all'esistente