

(MATERIALI DI CULTURA INSEDIATIVA degli UNDICI COMUNI DEL NORD OVEST di MILANO)

IL DIFFICILE LABORATORIO DEL NORD-OVEST: QUALI SCELTE INFRASTRUTTURALI?

a cura di Federico Acuto

**Politecnico di Milano
Dipartimento di Progettazione dell'architettura**

La Ricerca **Scenari delle trasformazioni attendibili
e desiderabili nell'intorno territoriale del Nuovo
Polo Fieristico di Rho**

è promossa e finanziata da

**Camera di Commercio, Industria, Artigianato e
Agricoltura di Milano**

con Osservatorio sull'indotto locale del Nuovo Polo
Fieristico di Rho Pero (presieduto da **Antonio**

Pastore)

e con Servizio Studi e Statistica (responsabile **Sandro
Lecca**)

è a cura di

Politecnico di Milano / Dipartimento di

Progettazione dell'Architettura DPA - Sezione

Infrastrutture sociali per la pubblica amministrazione:

Marcello De Carli, Giorgio Fiorese (responsabile),

Elio Tarulli, Anna Grazia Caricato, Alessandro

Floris

con il contributo di **Federico Acuto** (mobilità e
viabilità) e **Micaela Bordin** (redazione materiali)



Le difficoltà del laboratorio rhodense: quali scelte infrastrutturali?

di Federico Acuto, urbanista consulente Comune di Rho

Executive summary

Queste note intendono tracciare un primo bilancio del processo di pianificazione di infrastrutture e trasporti sulla direttrice territoriale Nord-Ovest, collocando in un quadro più ampio il Nuovo Polo Fieristico di Rho pero (Npf). La chiave di lettura proposta evidenzia un bilancio critico – confermato da recenti articoli, come: *Cantieri fermi, a rischio i collegamenti con la fiera* (“Corriere della Sera”, 19.1.2004) – il cui carattere esemplare offre spunti di riflessione generale.

La prima linea di lettura riguarda *i luoghi ed i modi delle decisioni*, vale a dire la messa in discussione del ruolo del pianificatore nel processo di programmazione/pianificazione negoziata.

Gli strumenti dell'*Accordo di Programma*, in una prima fase, e del *Piano d'Area*, poi, non rappresentano risposte del tutto soddisfacenti sul piano operativo. Un sintetico confronto con il Piano d'Area Malpensa aiuta a comprendere quanto sia stata sottovalutata l'incidenza della “negoiazione” sugli esiti delle politiche infrastrutturali. Infatti, malgrado una sempre più dichiarata attenzione alle tematiche della *governance* locale, nell'esperienza recente è prevalso l'approccio tradizionale di una “trattativa” – che meglio sarebbe definire “scontro” – di posizione, intesa come progressiva concessione reciproca di una parte del “potere” originariamente detenuto (da parte dell'ente pubblico e del soggetto privato). Da un lato, ciò di fatto contraddice i principi stessi della *programmazione negoziata*, con la quale si perseguono gli obiettivi di un “accordo equilibrato”, dove gli attori si riconoscono parte di un unico sforzo per incontrare il più largo spettro di interessi di entrambe le parti, in vista di un assetto che sia durevole e tenga in conto le esigenze delle comunità; dall'altro si traduce nello svilimento del ruolo della pianificazione e della qualità progettuale, laddove “pezzi” e “requisiti” del sistema divengono impropriamente oggetto di trattativa.

La seconda linea di lettura muove, conseguentemente, dalla considerazione di quale sia lo scenario di riferimento territoriale da condividere e cui riferire le scelte di infrastrutturazione in gioco nella negoziazione. Non è forse un errore – peraltro già compiuto e riconosciuto dalla cultura milanese – l'assestare uno scenario di puro adeguamento funzionale e di soddisfacimento della domanda – anche giustificato dai ricorrenti motivi di “emergenza” – per come e dove oggi si esprime, rinunciando così alla selezione di quei progetti in grado di orientare la tendenza insediativa, di contrastare i processi conurbativi della cosiddetta “città infinita”, in una parola, di operare in ottica di riequilibrio e ridistribuzione territoriale?

Domanda attuale e legittima questa, soprattutto se ci si riferisce ai contenuti del recente *Documento programmatico per il PTR* della Lombardia (DGR n. 7/13181 del 30.5.2003), che rilancia con grande evidenza l'idea di un “sistema policentrico” come “modello ottimale per ottenere l'obiettivo di uno sviluppo territoriale concreto, sostenibile ed equilibrato”, mutuando le linee programmatiche già da tempo affermatesi a livello europeo (cfr. Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo, 1999).

Dunque, varrà la pena di ribadire – con sicuro vantaggio di chiarezza almeno lessicale – le specificità della “città policentrica” come prodotto dell'originale processo di sedimentazione storica del contesto lombardo, riconoscendo la sua vocazione regionale e l'imprescindibile centralità di un efficiente Sistema ferroviario.

Le considerazioni finali riguardano una lettura puntuale degli interventi in atto e previsti nel Rhodense, delle loro criticità, tentando di esplicitarne il grado di coerenza, sia con lo scenario di città policentrica lombarda, sia con le istanze delle comunità locali. Un sintetico elemento di giudizio restituisce l'immagine contrastata di un “laboratorio territoriale” rivolto con slancio al futuro, nel quale, tuttavia, le scelte e gli interventi infrastrutturali, per un verso, non sono ancora coerentemente sintonizzati sugli obiettivi di scala vasta e, per altro, agiscono talvolta conflittualmente sulla rete locale.

1. Un laboratorio contrastato

La chiave di lettura proposta di queste note vuol mettere in evidenza un primo bilancio critico sugli esiti della pianificazione dei trasporti dell'area Nord-Ovest – confermato peraltro dalle ultime allarmanti notizie giornalistiche¹ – il cui carattere esemplare fornisce alcuni spunti di riflessione generale.

Infatti, pur raccogliendo i numerosi progetti e realizzazioni in corso, la restituzione di un quadro complessivo della pianificazione di settore non risulta operazione lineare, poiché le attuali politiche territoriali si esplicitano in percorsi tecnico-istituzionali di forte “individualità”, sviluppati principalmente attraverso gli strumenti della **programmazione negoziata**² (dal Sistema Viabilistico Pedemontano al progetto per la nuova SS33 del Sempione, per esempio), i quali non trovano adeguata rappresentazione sul piano degli strumenti tradizionali di pianificazione.

La stessa gestazione del complesso sistema viabilistico per il Nuovo Polo Fieristico – al centro delle radicali trasformazioni dell'area Rhodense – è avvenuta, com'è noto, nelle forme dell'Accordo di Programma e del suo faticoso perfezionamento attraverso i successivi Accordi Integrativi³

Due sono, dunque, le questioni preliminari da sollevare per cogliere il significato e le valutazioni della sintesi del lavoro qui presentato:

- la prima riguarda **i luoghi ed i modi** delle decisioni, vale a dire la profonda crisi dei ruoli tecnico-professionali e la vera e propria “inefficienza” dimostrata dalla strumentazione tecnico-normativa;
- la seconda riguarda lo **scenario di riferimento o immagine territoriale** – da intendersi come strategia di sviluppo – cui traguardare, anche problematicamente, le grandi scelte infrastrutturali.

2. Dentro i processi di negoziazione

Con la prima linea di ragionamento, si sottolinea quanto sia stata sottovalutata l'incidenza della “negoziatura” sugli esiti delle politiche infrastrutturali. Ciò che ha comportato una sostanziale messa in discussione dei luoghi deputati della pianificazione, e soprattutto, ne ha dimostrato la relativa **inefficienza** nella costruzione del processo decisionale.

In questo senso, nel caso del Rhodense, si può constatare che gli strumenti dell'Accordo di Programma, in una prima fase, e del Piano d'Area, poi, non rappresentano risposte soddisfacenti sul **piano attuativo**.

Nell'attuazione dell'AdP è prevalso l'approccio tradizionale di una “trattativa di posizione” (*positional bargaining*) – che meglio sarebbe definire “scontro di posizione” -, intesa come progressiva reciproca concessione di **“pezzi del potere”** originariamente detenuto dai Contendenti (tra Pubblico e Privato, ma paradossalmente anche tra livelli del Pubblico)⁴.

Ricordiamo che tra il 1999 e il 2002, alla ripresa del confronto sul “polo esterno”, vi fu un forte scontro istituzionale tra i Soggetti attuatori dell'Accordo, proprio a partire dalla definizione di merito dello schema delle infrastrutture, delle quali gli Enti Locali contestavano la **funzionalità** e la **contestualizzazione**⁵.

Un'ulteriore conferma della non adeguatezza dell'approccio utilizzato è, poi, venuta dalla forte rilevanza prescrittiva assunta dalla valutazione di impatto ambientale relativa all'inserimento del Npf, nella quale sono state individuate notevoli carenze progettuali sotto il profilo ambientale e viabilistico⁶.

Ciò mette in evidenza almeno due questioni sostanziali.

Da un lato, malgrado una sempre più dichiarata attenzione alle tematiche della **concertazione locale**, nell'esperienza recente, vengono sistematicamente contraddetti i suoi stessi principi basilari: il perseguimento di un “accordo equilibrato”, in vista di un assetto che sia **durevole e socialmente sostenibile**.

In linea teorica, infatti, i concetti chiave di un corretto percorso di negoziazione sono ben identificabili: la necessità di porre al centro della trattativa le finalità perseguite dagli Attori e non le posizioni di partenza, la necessità che essi si considerino come **problem-solver** e non come controparte; la necessità di una estesa informazione sugli interessi perseguiti, in modo da individuare possibili aree di convergenza, vale a dire la capacità di procedere per confronto di soluzioni alternative anziché per affermazione della “soluzione giusta”⁷.

Dall’altro lato, all’interno del processo di negoziazione, si è messo in discussione il ruolo e la professionalità del Pianificatore; tralasciando il caso (frequente) in cui la contrapposizione degli Attori si traduce nello svilimento del suo ruolo e della qualità progettuale, laddove “pezzi” e “requisiti” del sistema divengono impropriamente oggetto di trattativa, si deve registrare – proprio con maggiore evidenza nello specifico delle scelte infrastrutturali – un mutamento di sostanza.

Storicamente la tradizione della pianificazione si è legittimata a partire dalla razionalità scientifica del Moderno e sulla assoluta fiducia nella capacità tecnica di assolvere al proprio compito (anche sociale) di ri-organizzazione della grande città industriale (capitalistica). Ciò riguarda sia i contenuti della disciplina, si pensi per esempio alla concezione Razionalista dello *zoning*, sia le modalità di implementazione del piano, nelle quali è prevalsa una visione gerarchica delle politiche (*top-down policy-making*), definite dall’alto (centro) e trasmesse alla base (periferia).

Ma – conclusosi il ciclo espansivo fordista – nuovi fattori, come l’aumento dei costi di infrastrutturazione, la necessità di individuare risorse in un diverso rapporto pubblico-privato, la moltiplicazione di decisori non solo istituzionali, la crescita della cultura ambientale, hanno posto il *Planner* in una condizione **materiale e culturale** nuova, nella quale la **prassi urbanistica** – intesa come interazione di soggetti – prevale sulle tecniche del “piano”: in società **frammentate** e con **risorse scarse**, il processo di negoziazione diviene elemento intrinseco, non separabile dal momento della pianificazione⁸.

In questo senso, ciò che pare utile registrare dentro al vero e proprio terremoto che attraversa la disciplina urbanistica, riguarda sostanzialmente due questioni.

La prima connessa al **tema del potere**; vale a dire della necessità di predisporre **strumentazioni e luoghi** in grado di qualificare i processi decisionali in campo territoriale, facendo dialogare non solo gli attori più strutturati (quindi in grado di cumulare maggiori risorse di potere) e aprendo le arene pubbliche e i processi di negoziazione in modo sostanziale e non formale.

La seconda relativa al **tema del quadro** - o meglio dei quadri - **di riferimento strategico** (*negotiating framework*), vale a dire della necessità da parte dei diversi attori in campo di mantenere alta la proposta di scenari di sviluppo anche tra loro alternativi e di tragaruardarvi criticamente le scelte di breve periodo.

Un riferimento al Piano d’Area Malpensa (PdA) può essere significativo, sia per le ricadute infrastrutturali sul settore Nord-Ovest, sia sul piano metodologico⁹.

Infatti, nonostante al PdA vada riconosciuta un’impostazione innovativa (esemplificata dal titolo *Il piano come processo di programmazione strategica per progetti*, definizione - densa di riferimenti al dibattito degli Anni '90 - che cerca di coniugare le idee di piano “strategico” e “per progetti”¹⁰), molte sono le criticità riscontrabili negli esiti concreti e soprattutto nelle sue modalità di attuazione¹¹.

Mentre, infatti, vi è stata una ricaduta di tipo culturale, proprio nel senso degli strumenti di programmazione negoziata che, nel quadrante regionale Nord-Ovest, hanno visto alcuni risultati importanti¹², sul piano dei contenuti lo scenario infrastrutturale proposto appare soprattutto come lo sforzo di “collazione” delle istanze del territorio, sulle cui priorità hanno poi agito soprattutto alcune Autonomie

funzionali con forti interessi aziendali (Società Autostradali, FNM, Sea, ecc.), più che un coerente e organico “programma di sviluppo”.

Tale affermazione non si riferisce tanto ai noti ritardi nell’attuazione delle infrastrutture (guarda caso soprattutto le più strettamente legate alla rete locale), quanto alla più generale fragilità del “programma” allora indicato, il quale pur raccogliendo la lista delle richieste, a distanza di sette anni ha avuto esito assai frammentario¹³.

Si guardi - per confronto - ad un esempio di successo: lo sviluppo dell’aeroporto di Schiphol (Amsterdam), caratterizzato dalla dinamicità della società di gestione (*Schiphol group*)¹⁴ e dalla presenza di una **partnership** o *agenzia* (*Amsterdam Airport Area*), composta dai principali enti pubblici territoriali (*Nederland Province of Noord-Holland, City of Amsterdam, Municipality of Haarlemmermeer, Amsterdam Port Authority*) e da investitori privati (*S.A.D.C., Schiphol Real Estate, KLM, Kantoren Fonds*)¹⁵, una sorta di **sportello unico** per lo sviluppo del territorio.

I fattori positivi in evidenza sono:

- la forza delle strutture societarie di gestione (leggibile anche dalle quote di partecipazione degli Enti Pubblici);
- la più avanzata riflessione sull’integrazione delle funzioni a scala metropolitana e regionale (creazione del concetto di “airport city”);
- la promozione di iniziative di **marketing territoriale** di alto profilo e della “presenza istituzionale” sul territorio interessato, unitamente alla volontà di comunicare in modo trasparente le proprie strategie.

La digressione su Malpensa si conclude con un’immagine provocatoria, soprattutto per gli Amministratori del Rhodense: la stazione FNM di Ferno-Lonate sulla linea per Malpensa perfettamente realizzata, ma vuota e mai entrata in esercizio. Ciò a dimostrazione che, ancor prima della costruzione delle infrastrutture, conta la consapevolezza del **ruolo** che esse dovranno assolvere nella rete:

- per la gomma, sarà la **funzionalità dei nodi** e delle connessioni ai centri urbani a deciderne l’uso efficace;
- per il ferro, sarà il **modello di esercizio**, cioè il numero e le frequenze dei convogli.

Ma, oggi, è possibile sapere con certezza quali e quanti treni fermeranno alla futura “fermata” Rho-Pero?¹⁶

3. Il policentrismo: slogan o strategia?

Conseguentemente, la seconda linea di lettura muove dalla considerazione del quadro di riferimento territoriale da condividere e cui riferire le scelte di infrastrutturazione in gioco.

Non è forse un errore – peraltro già riconosciuto dalla cultura milanese¹⁷ - l’assestare uno scenario, spesso giustificato dal richiamo all’ “emergenza”, di puro adeguamento funzionale e di soddisfacimento della domanda per **come e dove** oggi si esprime, rinunciando così alla selezione dei gangli di massima accessibilità, i soli in grado di orientare la tendenza insediativa, di contrastare i processi conurbativi della cosiddetta “città infinita”, in una parola, di operare in ottica di riequilibrio e ridistribuzione territoriale?

Una risposta all’interrogativo può essere rintracciata nel *Documento programmatico per il Piano Territoriale Regionale* (PTR) della Lombardia (2003), che rilancia l’idea di un **sistema policentrico** per la regione¹⁸.

Anche in questo documento, due elementi sono posti in grande evidenza:

- la concezione del PTR come **progetto di territorio**, inteso come territorializzazione del PRS (Piano Regionale di Sviluppo) e concertazione delle scelte prioritarie;

- la promozione della **governance territoriale**, intesa come messa a regime della visione strategica proposta attraverso un percorso di concertazione (il piano viene anche definito come “patto”).

Inoltre, il *Documento programmatico* assume come orizzonte di riferimento le linee programmatiche dello **SSSE** (*Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo*, Postdam, 1999). In questo ambito, il modello policentrico viene proposto come “rafforzamento di un sistema policentrico ed equilibrato di metropoli, grappoli di città e reti urbane attraverso una più stretta cooperazione della politica delle reti transeuropee, nonché tramite il miglioramento dei collegamenti tra le reti di livello internazionale/nazionale e quelle di livello regionale/locale”¹⁹.

Vale la pena di insistere brevemente sulla definizione proposta del modello policentrico²⁰: “Lo SSSE – si legge - richiama un sistema policentrico da realizzarsi a scala continentale, dove alcune parti del territorio possano per certi versi “specializzarsi” in determinati settori per realizzare un sistema che garantisca coesione, equità ed equilibrio e, nel contempo, sostenga l’opportunità di diversificare la struttura economica europea, mediante la capacità di valorizzazione delle specificità sia geografiche che culturali. In particolare, le tre principali finalità politiche – coesione economica e sociale; salvaguardia delle risorse naturali e del patrimonio culturale; competitività più equilibrata dello spazio europeo – vengono perseguite attraverso l’individuazione di tre opzioni di sviluppo:

- la realizzazione di un **sistema di città equilibrato e policentrico** ed un nuovo rapporto tra città e campagna che migliori il collegamento e le sinergie dei territori periferici con quelli centrali;
- la garanzia di un **accesso equivalente** alle infrastrutture ed alle conoscenze;
- lo **sviluppo sostenibile**, la gestione attenta e la tutela del patrimonio naturale e culturale”²¹.

Infine, fatto estremamente significativo, è che la questione del “modello policentrico” si ponga immediatamente come questione cruciale dell’accessibilità²². Infatti, pur facendo parte del “cuore economico” (parte delle 4 *regioni motore* dell’Europa), la Lombardia rischia di rimanere ai margini delle grandi connessioni Est-Ovest europee (Lisbona-Kiev), il cui corridoio è stato ricollocato a nord delle Alpi²³.

Varrà la pena di ribadire – con sicuro vantaggio di chiarezza almeno lessicale – che le specificità della **città policentrica** sono il prodotto dell’originale processo di sedimentazione storica del contesto lombardo (per esempio, così diverso da quello della Randstad olandese)²⁴, riconoscendone così la sua dimensione regionale e l’imprescindibile centralità di un efficiente trasporto su rotaia.

“Secondo me – sono parole non mie, scritte sorprendentemente nel lontano 1962 – è invece possibile collegare l’espansione di Milano con l’espansione degli altri poli che già si evidenziano al perimetro della regione, per loro tendenze autonome di sviluppo (non quelli individuati dall’Ilse nell’area metropolitana, si badi bene). Secondo me, soprattutto, è importante farlo invertendo la tendenza insediativa attuale - che è centripeta - cioè facendo operare solo interventi utili a questo scopo. In altre parole io penso che sia opportuno pensare per Milano a una soluzione urbanistica di città policentrica: prima di tutto, attraverso la costruzione di una rete regionale di trasporti su rotaia che colleghi direttamente Milano con i poli periferici, poi, mantenendo in Milano un vincolo allo sviluppo insediativo il quale, al fine dell’inversione dell’attuale tendenza centripeta, esalti l’efficacia della rete regionale di trasporto.

*Bisogna però fare in modo che siano attuati solo quegli interventi che risultino necessari allo scopo, perché la spesa pubblica destinata a queste infrastrutture, e cioè il poligono intrecciato di trasporti che connetta i poli regionali di sviluppo, è tale da impegnare totalmente le amministrazioni a quella voluta soluzione urbanistica, senza alternative, ed esclude pertanto la possibilità contraddittoria di creare una città-metropoli tutto attorno al capoluogo”*²⁵.

Da un lato, dunque, la scelta della pianificazione territoriale deve essere chiara e selettiva²⁶.

Chiara, poiché si dovrà finalmente accettare la **scala regionale**, con al centro il Capoluogo e attorno la rete dei poli provinciali (cui si aggiungono storicamente Novara e Piacenza).

Selettiva, poiché l'enorme costo economico e sociale delle infrastrutture obbliga oggi alla individuazione degli **elementi necessari e sufficienti** al funzionamento della rete (ruolo del Passante, modello di esercizio di SFR, approdi di AC).

Dall'altro lato, l'alternativa macroubanistica di città policentrica lombarda, si deve confrontare con un consolidato processo di riarticolazione metropolitana, si pensi ai "poli dell'eccellenza" richiamati dalla ricerca [da est verso ovest: San Raffaele (con Ospedale, Università vita-Salute, Parco scientifico); Università degli Studi di Milano-Bicocca, con centri di ricerca; ASNM e BIC aree ex Falck di Sesto San Giovanni; Polo universitario-ospedaliero di Niguarda; Polo del Politecnico di Bovisio, con centri di ricerca; Nuovo Polo Fieristico] che potrebbe ricreare quelle originali **condizioni di osmosi** (cerniera) tra città e territorio, da sempre caratteristiche della periferia storica milanese²⁷.

Pertanto, anche e soprattutto a questa scala, s'impongono decisive le **scelte di rete**:

- il rigoroso contenimento insediativo,
- la stringente selezione e gerarchizzazione delle direttrici su gomma, opposta alla loro proliferazione;
- la riorganizzazione delle relazioni Est-Ovest nei Comuni dell'*hinterland*;
- la priorità del servizio pubblico e delle sue linee di alimentazione a SFR (con riferimento ai sistemi in sede propria tipo *light-transit*).

4. Gli interventi chiave di un nuovo assetto territoriale

Quali sono gli **interventi chiave** in ottica di città policentrica lombarda, riferibili al quadrante Nord-Ovest? ²⁸

In primo luogo alla scala vasta:

- i collegamenti ferroviari AC (Alta Capacità) e FS con Malpensa; si ricordi, infatti, che non solo oggi manca una connessione FS diretta (la sola che possa collegare Centrale e Garibaldi all'aeroporto); ma soprattutto manca persino la previsione di un raccordo con AC, vale a dire con l'enorme bacino d'utenza che si potrebbe creare, dalla Svizzera (Gottardo), dal Piemonte, dal Veneto, ecc.;
- le connessioni ferroviarie con l'Oltralpe (sia passeggeri che merci), ovvero il progetto *Alptransit Gottardo*;
- la realizzazione (potenziamento) della "Gronda Nord Ferroviaria" (Novara, Saronno, Seregno, Carnate, Bergamo, Brescia), impostasi (ormai anche per RFI) come elemento fondamentale del cosiddetto "quadrilatero di scorrimento delle merci" indispensabile per sgravare il nodo milanese;
- la "variante" alla SS33 del Sempione, con la quale si dovrebbe perseguire – con molta maggiore chiarezza progettuale²⁹ – la messa a regime di un "sistema binario" tra nuovo e vecchio tracciato, intimamente legato agli insediamenti e nel quale il ruolo delle "traverse" diviene fondamentale;
- l'individuazione di nuovi nodi di relazione tra direttrice del Sempione e Sistema Viabilistico Pedemontano (oggi attestato esclusivamente su Gallarate), che costituiscono l'opportunità per incentivare le auspicabili relazioni trasversali, non più risucchiate dall'effetto gravitazionale del Capoluogo. Così se all'altezza di Cesano Maderno, vincoli locali hanno "spostato" verso Nord l'itinerario principale Est-Ovest, non dovrà essere persa l'occasione per realizzare di una "gronda intermedia" che, collegandosi alla già prevista circonvallazione di Senago, converga attraverso l'esistente SP109 sul nuovo nodo di Lainate e svincolo A8, interamente rivisto sulla base del riassetto del Polo ex Alfa Romeo di Arese³⁰;

- la valorizzazione della “vocazione logistica”³¹ dell’asse del Sempione secondo un piano complessivo, che sappia selezionare con chiarezza le localizzazioni prioritarie. Se almeno due sono attualmente i nodi individuati nel settore nord-occidentale³² – *Cargo City*, “da ritenersi come nodo plurimodale e come sistema di accessi stradali e ferroviari (?) ad esso afferente”³³ e il *Terminal intermodale Hupac* di Busto Arsizio di cui è previsto un considerevole ampliamento –, meglio dovrebbero essere verificate le previsioni in ambito milanese (concernenti diverse previsioni: dal PP di “Cascina Merlata” al Polo logistico indicato dal PUM nelle aree “Fiorenza”) e le importanti iniziative di riconversione dell’ex Alfa di Arese, con prevalenti destinazioni logistiche (Alfa Business Park di Aig Lincoln Italia, con vocazione logistica)³⁴.

In secondo luogo, riguardo al sistema viabilistico disegnato attorno alla NPF, va detto che esso viene ancora riduttivamente visto come mera chiusura di un anello tangenziale di Milano, mentre si dovrebbero realizzare compiutamente, pena la crisi di tutto il sistema, almeno tre fattori di continuità funzionale:

- una connessione diretta tra SS33 e via Gallarate in Milano, mediante la realizzazione della viabilità principale dei PP di Cascina Merlata. Sono, infatti, i dati di traffico (80% in penetrazione su Milano) a determinare la necessità del potenziamento della storica direttrice (by pass di Pero e riqualificazione della via Gallarate fino all’innesto su viale Scarampo);
- un legame tra Rho-Monza e SS11 Padana Superiore, in grado di immettere i flussi originati dal Magentino nel sistema milanese; tale continuità si realizza sia attraverso il raccordo della Variante alla SS233 Varesina, sia attraverso la già richiamata viabilità del PP Cascina Merlata;
- un itinerario Est-Ovest - fondamentale alla scala locale - di connessione tra la via Fontanili, l’asse del rinnovato Sempione e la via De Gasperi in Comune di Rho; tale ricucitura consentirà di riannodare la SP214 (svincolo A4 di Cornaredo), con la via Cristina di Belgioioso in Milano e la prevista Strada Interquartiere Nord.

In terzo luogo, alla scala locale, converrà suddividere l’area degli Undici Comuni in tre ambiti identificabili per problematiche omogenee:

- a nord della A8 (Comuni di Grabagnate, Arese, Lainate e Bollate), un ambito rispetto al quale attorno al destino dell’ex Alfa e al sistema infrastrutturale collegato, si giocano una serie di **trasformazioni di forte impatto insediativo**: riguardo alla SS233 Varesina, la variante in Garbagnate, con nuovo centro della grande distribuzione e la variante in Bollate (nuovo nodo con la SP42 Rho-Monza); riguardo allo svincolo A8 di Lainate, il previsto polo del tempo libero (multisala e commerciale)³⁵; riguardo all’ex Alfa di Arese, la presunta conversione a polo logistico³⁶.
- una fascia centrale (Comuni di Pregnana, Pogliano, Vanzago e Rho), rispetto alla quale l’identificazione di un **quadrilatero fondamentale** della maglia primaria attorno al nucleo di Rho costituisce occasione storica per innescare un positivo effetto drenante rispetto alla rete dei centri urbani (Rho, Vanzago, Pogliano); e rispetto alla quale, primaria importanza riveste la precisazione del sistema di accesso al nodo di interscambio di Rho-Fiera (parcheggio di almeno 2000 stalli, fermata SFR e MM1), sia dal settore nord (Arese-Bollate), sia dall’ambito urbano Rhodense.
- a sud della A4 (Comuni di Cornaredo, Settimo e Pero), un ambito incentrato sulla ricerca di un **ruolo compatibile** da attribuire alla SP172 e sul potenziamento della SS11 (risoluzione del nodo Molino Dorino-via Gallarate, collegamento alla viabilità del PP Cascina Merlata, connessione tra SS11, SS233 e Strada Interquartiere Nord).

5. Conclusioni

La ricerca – i cui obiettivi vanno certamente oltre l'esame delle problematiche settoriali dei trasporti – ha permesso di focalizzare alcune priorità operative, qui proposte come contributo ad una riflessione propositiva, che oggi, più che in passato, vede il concorso di risorse, intelligenze e professionalità, anche operanti in distinti ambiti istituzionali, accomunate dalla consapevolezza del momento di cruciale trasformazione del Rhodense.

Si ritiene utile, quindi, sintetizzare quelle che si ritengono le **priorità o elementi vincolanti** per un adeguato progetto infrastrutturale per il territorio.

1. l'obiettivo di chiarire una volta per tutte il **modello di esercizio di SFR**, ma anche di AC; auspicando, per il primo, il superamento di una visione asfitticamente comprensoriale in favore di un utilizzo come vera **metropolitana regionale**, e, per la seconda, la connessione diretta con Malpensa;
2. l'obiettivo di un mutamento radicale nell'approccio alla progettazione delle infrastrutture stradali, passando da una logica di "tipo autostradale" ad una **logica di sistema a rete**, con attenzione ai nodi di connessione. Ciò vale sia per il Sistema del Sempione, sia per il Sistema Pedemontano, sia soprattutto, per i gangli di connessione tra i due Sistemi, attualmente valutati come del tutto insufficienti;
3. l'obiettivo di potenziare (con investimenti di lungo periodo, finalizzati a condizionare - e non subire - la domanda di trasporto ovvero la tendenza insediativa) **le relazioni trasversali Est-Ovest**, contrastando la forza gravitazionale del Centro alle diverse scale e con i diversi modi di trasporto:
 - a) col dare priorità al potenziamento della gronda merci ferroviaria;
 - b) realizzando la continuità di una connessione stradale "intermedia", basata sulla ricucitura di spezzoni di viabilità esistenti;
 - c) dando priorità alla realizzazione della strada interquartiere nord in Milano;
 - d) realizzando un sistema di linee forza Est-Ovest del TPL di interconnessione dei Poli dell'eccellenza del Nord Milano³⁷;
4. l'obiettivo di **ricucire con attenzione la maglia viaria locale**, conservando le storiche relazioni tra nuclei abitati e definendo una chiara gerarchia di rete, in grado di drenare quel traffico di attraversamento che, oggi, ne compromette la vivibilità e la riqualificazione;
5. l'obiettivo di superare l'attuale debolezza dei luoghi decisionali deputati alla programmazione-attuazione-monitoraggio degli interventi (primi quelli infrastrutturali e compreso il NPF). L'esperienza ed i possibili confronti, suggeriscono la **creazione di una partnership** tra pubblico e privato, che sia soggetto attivo di una continua rielaborazione delle politiche e, allo stesso tempo, referente istituzionalmente qualificato a rispondere alle eventuali problematiche ed emergenze della fase attuativa;
6. l'obiettivo – strettamente correlato al precedente – di costruire un **quadro di riferimento ambientale** che superi la logica (pur in prima istanza necessaria) del "risarcimento del danno", trasformandosi in un vero e proprio **progetto di paesaggio**, salvaguardando porzioni consistenti di territorio non edificato, valorizzando le trame e le emergenze storiche, identificando nuovi corridoi ecologici e ampie zone di riforestazione.

NOTE

¹ Cfr. *Cantieri fermi, a rischio i collegamenti con la fiera*, "Corriere della Sera", del 19 gennaio 2004.

² Cfr. *Intesa Istituzionale di Programma tra Stato e Regione, Riqualificazione e potenziamento del Sistema Autostradale e della Grande Viabilità della Regione Lombardia*, 3 aprile 2000.

³ Nel novembre '92, a valle di uno studio comparativo su diverse localizzazioni nell'hinterland milanese, l'ex Raffineria Agip di Rho-Pero viene indicata come sito appropriato per il NPF. Nel marzo '94 viene firmato l'Accordo di Programma per la realizzazione del Polo Esterno in relazione al ridimensionamento del recinto storico (l'Agip-Eni proprietaria dei terreni non è tra i firmatari). Nella primavera '99 l'Eni (Immobiliare Metanopoli) presenta un primo progetto complessivo per la "valorizzazione immobiliare" dell'area, mentre si accende la polemica sulla localizzazione del Polo Fieristico; si minacciano i comuni di localizzarlo altrove se non assentono rapidamente al progetto presentato. Nel dicembre '99 Ente Fiera firma un accordo con Agip-Eni per la cessione delle aree (con garanzie rispetto agli esiti della bonifica), allo stesso tempo sostiene di non dover corrispondere oneri di urbanizzazione ai comuni. Nell'agosto 2000, dopo 8 mesi di trattative, i Comuni di Rho e Pero firmano il protocollo integrativo per l'attuazione dell'AdP (successivamente DPGR 3 ottobre 2002, n. 18117, Modifica dell'atto integrativo...).

⁴ Cfr. F. Ennis, *Infrastructure provision, The negotiating process and the planner's role*, in "Urban Studies", Vol. 34, n. 12, 1997, pp 1946 e sgg, dove si afferma: "The authors criticise positional bargaining in that it fails to meet their three criteria for a successful agreement. An agreement in their view should be efficient it should improve (or not damage) the relationship between the parties; and be a wise agreement. A wise agreement is defined as one which "meets the legitimate interests of each side to the extent possible, resolves conflicting interests fairly, is durable, and takes community interests into account" (Fisher et al., 1991, p.4). It should be observed that what constitutes a wise agreement in any particular case cannot be predetermined. That is because each party is likely to have, initially at least, a different interpretation of what constitute efficiency, stability and wisdom. It is anticipated that, by adopting a principled approach, it is possible to arrive gradually at a consensus position. In terms of efficiency, bargaining over positions creates an incentive to negotiate from an extreme position, making small concessions and deceiving the other side about views on the issue. The inevitable result is that negotiating an agreement will take time, increase costs and hence be fraught with difficulties. Negotiators will be reluctant to make concessions as this will be interpreted as a sign of weakness (Fisher et al., 1991, p. 6). Unwise agreements are the likely outcome of positional bargaining because each side, being locked into its negotiating position, will be concerned to make no concessions as the struggle becomes personalised and the concern is with saving face. Attention becomes focused on positions rather than on the underlying concerns, on persons rather than interests. If agreements are reached they may be "a mechanical splitting of the difference between the final positions rather than a solution care fully crafted to meet the legitimate interests of the parties" (Fisher et al., 1991, p. 5). This amounts to agreements which are reached on the basis of lowest common denominator factors—i.e. the areas where agreement can be reached. Whatever the result in terms of an agreement, one outcome is certain; future relations between the negotiating parties are likely to be worsened. The negotiation of the agreement has taken on the air of a 'do-or-die' conflict which does not bode well. All of this signifies a confrontational approach to dispute resolution. Principled negotiations according to writers in this area (for example, Susskind and Cruikshank, 1987; Fisher et al., 1991) provide a means satisfying the three criteria defined as the yardstick for a successful agreement—efficiency, stability and wisdom. The requirements for principled negotiations are, first, that participants should view themselves as problem-solvers. What this involves is separating the people from the problem—i.e. "the participants should see themselves as working side by side attacking the problem, not each other" (Fisher et al., 1991, p.11). Secondly, the focus of negotiations should not be the positions held by the participants, but on their interests. The key point here is that by focusing on interests it may be possible to discover that both sides have compatible interests which could be the basis for developing a consensus. This potential for agreement should be obscured by arguing over positions. A third element in principled negotiations is that the parties should try to devise options for mutual gain. The aim here is to discontinue the search for the "right solution" and to consider alternatives. The presumption is that the failure to resolve the dispute will mean that both parties will lose out, but that is possible to devise a mutually acceptable solution. Focusing on one proposed solution and failing to find a compromise could mean a return to the positional bargaining approach and all its problems. The final element in principled bargaining is the need for decisions in areas of conflict to be decided by objective standards. The notion here is that reference to objective standards will defuse conflict and make all parties willing to accept the decisions of a mediator or assess their positions with respect to predefined standards.

(...) Consequently, dispute resolution, if it is achieved, will typically be resolved with respect to the socio-political and economic context within which the parties operate. That context provides the framework for negotiations. Bruton and Nicholson, acknowledging Schelling (1960), highlight a key issue here:

"Conflict is part of the wider issue of power relationships and power has been defined as a form of social relationship whereby the behaviour of one group in society is dependent upon the behaviour of other groups. This wide-ranging and abstract definition can be delimited firstly by describing power in terms of magnitude (how much?), distribution (who controls?), scope (what is controlled?), domain (whom controlled?) and secondly by explaining power by reference to the resources, skills, motivation and bargaining ability to establish relationships possessed by the groups concerned" (Bruton and Nicholson, 1987, pp. 74-75).

The question of power is very relevant here. Planning agencies do possess power invested in them by statute. That power may be increased or decreased by development pressure. What the case studies demonstrate is various planning-agency approaches to the setting up of frameworks for principled negotiation. The questions they ask initially involve addressing the issues of magnitude, distribution and domain. In formulating their negotiating frameworks, they make reference to resources, skills, motivation and bargaining ability.

It is the resolution of this conflict and the variety of purposes and means which inform the implementation process detailed in the following articles. The papers signify the importance of negotiations in the implementation process, but also, they indicate they need to design a strong negotiating framework. Initially, the task of creating a negotiating framework is incumbent upon the

planning agencies. All of the planning agencies considered here have created (or attempted to create) a framework which generates public benefits, but also offers development opportunities. The case studies in themselves detail the frameworks for negotiations and present interesting insights into the behaviour of actors and agencies. Those frameworks are important because they are intended to provide a basis for successful negotiations-intended to secure the planning agency objectives and provide development. That means that they have to meet the objectives and interests of all the parties involved. The consensus must not be a compromise with disadvantages any one party"

[Il "corsivo" virgolettato indica le citazioni (da Bruton and Nicholson) di F. Ennis.]

⁵ Alcuni titoli dell'epoca così recitavano: *Il Sindaco Cavicchioli replica alle bordate del Polo sul mancato accordo per la fiera. "Troppe incognite e poche garanzie. Non potevo mettere la firma sul vuoto"; Ultimatum della Fiera al Comune di Rho; Fiera-Milano, stop a Rho-Pero; Fiera scende il gelo sul Polo Esterno*. Già da allora, l'individuazione della corretta accessibilità al sito, sia su ferro che su gomma, appariva la chiave di lettura – e per così dire il "cavallo di troia" – per "smontare" l'approccio "a scatola chiusa" che si cerca di imporre; logica questa sempre più attuale, visto il protrarsi della situazione di "stallo" decisionale in atto. Da questo punto di vista, le Amministrazioni Comunali avevano portato in sede di definizione del PTCP (Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale, purtroppo fermatosi allo stato di adozione "politica"), una serie di proposte che entrarono nella bozza finale del Piano (per essere rapidamente cancellate). Tali proposte riguardavano soprattutto l'esito di una fase di concertazione delle Amministrazioni Comunali sicuramente positiva. Nel merito, partendo dalle concrete problematiche del territorio, tali indicazioni si articolavano nei seguenti punti [tratti da Comune di Rho, Ufficio Urbanistica, *Considerazioni sullo schema generale del Piano di Coordinamento Territoriale*, 23-9-1998]:

"Per quanto riguarda AV-AC [Alta Velocità-Alta Capacità]. Da un lato, in considerazione delle significative trasformazioni nella concezione del nodo di Novara, che sembrerebbero sostanziare la differenza tra "alta velocità" e "alta capacità", consentendo la piena integrazione con le linee storiche (sia est-ovest che nord-sud), restano da chiarire le connessioni dirette (?) con Malpensa (soprattutto in riferimento all'ipotesi svizzera di privilegiare l'itinerario Loetscheberg-Sempione).

Per altro verso, non sono chiare le ipotesi di riorganizzazione del nodo milanese (non lo sono sia per la parte infrastrutturale, quanto per il modello di esercizio); si deve pertanto sottoporre a verifica il ruolo delle "Stazioni di Porta", sia per quanto riguarda l'effettiva fattibilità tecnica (è ammissibile la perdita di capacità di AV per l'esistenza di fermate in linea?), sia per il livello gerarchico degli interscambi garantiti (non è forse necessaria la massima integrazione con SFR nei nodi di maggiore potenzialità?). Il caso della stazione Rho-Pero è emblematico del sovrapporsi di motivazioni esogene, di spinte aziendalistiche, dove Fiera giustifica AV e viceversa, ma nessuna verifica concreta, sull'esercizio, sui servizi offerti, sulla capacità di interscambio è stata realmente messa in campo.

Le maggiori perplessità sono poi maturate sulle tematiche dell'impatto ambientale, ovvero sul viadotto ferroviario, alto circa 17 m sul piano di campagna, che lambisce l'area ex-Raffinerie attraversando con doppio flesso il territorio di Rho e Pero. Alternative in trincea o parzialmente in sottovia, possono essere concretamente valutate alla luce del fatto che la fascia di territorio interessata vede già la presenza del cavo scolmatore nord-ovest nonché dei collettori fognari di allacciamento agli impianti di Pero, i quali hanno già radicalmente mutato il regime idraulico della campagna irrigua (prosciugamento fontanili, ecc.)

Per quanto riguarda SFR. I dichiarati obiettivi di trasferimento modale del PTCP lasciano fortemente sullo sfondo le scelte sull'esercizio di SFR. Se ciò può essere dovuto alle oggettive difficoltà di rapporto con gli Enti interessati, non emerge con chiarezza quale ruolo si attribuisca - almeno in linea di principio - a SFR e quindi in che relazione porre la revisione del servizio pubblico d'area. Si ritiene che soltanto in riferimento al ruolo attribuito al Passante ferroviario, possono essere misurate le scelte sull'offerta del trasporto pubblico locale.

Per quanto riguarda la rete su gomma. Si indicano i seguenti temi/problemi:

- Ruolo e continuità del Sempione. Si ritiene di confermare la storica continuità di percorrenza del Sempione, in quanto direttrice di penetrazione, razionalizzando le dotazioni esistenti e le diverse proposte in essere, ovvero prevedendo il riutilizzo di parte della viabilità della ex Raffineria (in parallelo al Sempione in territorio di Pero) con ridisegno del nodo autostradale e prosecuzione diretta - con continuità della percorrenza principale - con tratto "complanare" alla A4 fino al raccordo con la viabilità prevista dai citati PP (tale raccordo prevede svincolo con la tangenziale sud di Pero, e innesto sul Sempione a valle dell'abitato).

- Ruolo e continuità della Rho Monza. In alternativa alla prevista confluenza della Rho-Monza sul casello di Pero, con fortissimo impatto (sia in termini di consumo di territorio, sia di inquinamento), nonché rischio oggettivo (in mancanza di certezza sulla connessione tra la A8 e la A4) di veder convogliati nella compagine urbana di Rho i relativi flussi di traffico, si indica la possibilità di proseguire con ampia curva in parallelo alla prevista linea AC, fino all'attuale svincolo SS 33-tangenziale ovest, che – opportunamente riformato – consentirebbe la piena funzionalità dell'opera.

Non solo. Si potrebbe, poi, proseguire fino alla connessione con la via dei Fontanili (asse fondamentale della viabilità sud di Rho e dell'area), dando straordinaria continuità ad un nuovo itinerario est-ovest, che con qualche ulteriore ridisegno farebbe capo alla viabilità di Malpensa 2000 (Sp 109)."

⁶ La considerazione critica non è rivolta tanto al positivo lavoro condotto dalle Strutture Regionali, che hanno svolto il compito di "assistenza" (procedura assistita) della valutazione, ma al concentrarsi di contrasti e contraddizioni sui temi della viabilità, dei parcheggi, delle compensazioni e mitigazioni ambientali, tali da snaturare il senso della stessa valutazione ambientale. Si sottolinea – per esempio – che, da un alto si è fortunatamente potuto utilizzare questo strumento per modificare le stesse soluzioni viabilistiche più manifestamente errate, dall'altro, le previsioni di aree di compensazione – indicate, però, fuori dal perimetro dell'accordo! - non trovano concreta applicabilità nella normativa urbanistica vigente.

⁷ Ad un livello basilare potremmo così riassumere le regole della concertazione: a) individuazione degli interessi e delle finalità; b) scambio e condivisione di informazioni; c) verifica delle soluzioni e degli scenari alternativi; d) definizione dell'accordo.

⁸ Cfr. P. Haeley, *Città e istituzioni. Piani collaborativi in società frammentate*, 1997, trad. it. D. Borri, Dedalo, Bari 2003. Per un breve ma significativo lessico si veda M. Bolocan Goldstein, *Un lessico per le politiche urbane e territoriali*, in "Territorio - rivista

quadrimestrale del Dipartimento di Scienze del territorio", Politecnico di Milano, nr. 13 / 2000 (pp. 122-133), dalla cui ricca bibliografia si segnalano in particolare: Amin A., Hausner J. Eds., *Beyond market and hierarchy. Interactive governance and social complexity*, Edwards Elgar, Cheltenham, UK., 1997; B. Dente, *Del governare le metropoli: obiettivi sostanziali e strumenti istituzionali*, in "Stato e mercato", n. 2, agosto 1989; B. Jessop, *The regulation approach, governance and post-fordism: alternative perspectives on economic and political change*, in "Economy and society", n. 24, 3, 1995; P. Le Galès, *Politique urbaine e développement local. Une comparaison franco-britannique*, l'Harmattan, Paris 1993; R. Mayntz, *La teoria della governance: sfide e prospettive*, in "Rivista Italiana di Scienza Politica", a. XXIX, n. 1, aprile 1999; C. Offe, *Contradictions of the welfare state*, Hutchinson, London 1984; R.A.W. Rhodes, *The new governance: governing without government*, in "Political studies", XLIV 1996; D. Yates, *The ungovernable city. The politics of urban problems and policy making*, The Mit Press, Cambridge, Mass. 1977.

⁹ Il Piano Territoriale d'Area Malpensa, la cui proposta è stata approvata dalla Provincia di Varese con Del. n. 74 del 24 luglio 1997, è stato successivamente approvato con la L.R. n. 10 del 12 aprile 1999 e successivamente modificato dalla L.R. n. 9 del 9 maggio 2002.

¹⁰ Nel Piano Territoriale d'Area Malpensa (in *Finalità, impostazione, metodologia e contenuti generali*, Relazione, Vol. 1, p. 11) si afferma: "La pianificazione d'area si ritiene vada concepita non già come la produzione di un unico documento o prodotto finito cui affidare l'illusorio compito di delineare un disegno finale e di decidere a priori le cose da fare e come vincolare i vari attori a farle, ma piuttosto come processo che si precisa nel tempo. Un processo che ha come quadro di riferimento strategico il piano, ma che si sviluppa attraverso un'azione costante e progressiva: di confronto-concertazione degli attori attorno agli interventi da promuovere e realizzare; di verifica delle scelte in relazione ai risultati raggiunti o mancanti; di riorientamento dell'azione e degli stessi obiettivi, a fronte di modificazioni intervenute nel quadro assunto come riferimento. Entro l'approccio di Piano proposto, la stesura e la conclusione degli elaborati non può quindi costituire l'atto definitivo del processo di pianificazione. Il piano, piuttosto, viene inteso come un prodotto-proposta che, innescando un processo di interazione (tra differenti livelli di pianificazione, tra diversi attori pubblici e privati, ecc.), richiede di essere gestito e governato sia in sede tecnico-operativa, sia in sede politico-amministrativa. La natura processuale del piano richiede quindi un permanente monitoraggio delle dinamiche reali e una forte capacità di autocorrezione. La pianificazione d'area concentra la sua sfera d'azione sui problemi di integrazione territoriale che pone il potenziamento dell'aeroporto e assume come riferimento sia il livello più strettamente locale (a partire dagli 11 Comuni a suo tempo individuati), sia il livello regionale (le province di Varese, Milano, Novara e il Canton Ticino). La sede nella quale si è avviato il confronto e la concertazione tra gli attori attorno alle scelte della pianificazione d'area è rappresentata dal Comitato appositamente istituito presso la Provincia di Varese, di cui fanno parte la Regione, le tre Province e i Comuni più direttamente interessati, oltre ad altri soggetti quali la SEA e il Parco del Ticino. Nella logica di una pianificazione incrementale, come prima accennato, è evidente la necessità che l'operazione Piano d'Area, una volta riconosciuto nella sua veste giuridico-normativa, non si esaurisca con la produzione di un documento di piano, ma continui la sua attività con l'attuazione e la promozione delle iniziative e degli interventi che lo stesso Piano prevede. Compito questo che impegna la Provincia nelle sue responsabilità di pianificazione e programmazione. In tale ottica rimane comunque importante l'azione che la Regione è chiamata a svolgere: da una parte assume il ruolo di coordinamento generale del progetto Malpensa 2000, soprattutto nei rapporti con gli enti di livello superiore che necessariamente devono intervenire. Dall'altra chiama gli Enti locali interessati a pianificare di concerto l'integrazione territoriale dell'aeroporto, assegnando alla Provincia di Varese, il ruolo di coordinatore e promotore".

Cfr. M. Federici, N. Lanese, *Il Piano Territoriale d'Area Malpensa: attuazione delle previsioni e prima analisi degli effetti indotti dal Piano*, in *Sviluppo e trasformazione del territorio lombardo. Rapporto sullo stato della pianificazione urbanistica e territoriale*, San Marino 2002, nel quale si legge:

"Nell'attuazione delle previsioni del Piano, molte difficoltà sono state superate grazie alla funzione giocata dalla Regione Lombardia: si pensi alla vicenda dell'assegnazione del ruolo di Malpensa e di Linate, frutto di complesse trattative tra Comunità Europea e Stato Italiano, ma anche all'attuazione della progettualità privata, come ad esempio il Museo Caproni ed il Trade Center, che in parte soffrono dell'incertezza determinata dalla difficoltà di conoscenza dei progetti e delle tempistiche degli interventi della Società per l'Esercizio Aeroportuale (SEA) all'interno del sedime aeroportuale. A ciò vanno sommate alcune difficoltà oggettive nell'attuazione di progetti o programmi complessi quali: la pluralità dei soggetti pubblici e privati coinvolti (si pensi al Polo Fieristico di Busto Arsizio, ove ogni attore aveva aspettative diverse, o alla Cava Maggia, ove alcuni piccoli proprietari non avevano alcun interesse all'intervento); la frammentarietà della proprietà (si pensi al Polo Urbano Integrato di Busto Arsizio o al Piano del Verde); il coordinamento di previsioni programmatiche diverse, influenzate esse stesse da soggetti esterni, anche all'ambito di riferimento (si pensi al Business Park di Gallarate, ove il tracciato di collegamento tra la A8 e la SS336 è fortemente interconnesso all'attestamento della Pedemontana); il carattere innovativo dell'approccio, che richiede strumenti attuativi flessibili, studiati per il singolo intervento, e tipologie normative non rigide, ma che consentano di affrontare e governare una realtà complessa in continua evoluzione.

Per quanto concerne gli interventi di carattere viabilistico, in sede di attuazione si sono riscontrate difficoltà diverse, quali:

- intervento della Regione nel processo di definizione progettuale solo in fase ormai troppo avanzata (come, ad esempio, nella procedura d'impatto ambientale o nella procedura d'Intesa Stato-Regione ai sensi del D.P.R. 383/93, che avvengono nella fase di progetto definitivo), il che pone forti limiti all'azione della Regione stessa nel modificare il progetto, per gli oneri finanziari derivanti;
- mancanza di copertura finanziaria da parte degli Enti Locali per far fronte alle fasi progettuali degli interventi di carattere locale, per le quali la Regione ha messo a disposizione fondi propri.

Ciò nonostante, le Amministrazioni locali si sono comunque attivate per attuare le previsioni del Piano d'Area, pur incontrando difficoltà nella predisposizione dei programmi e nel rispettare i tempi previsti.

La Regione ha inteso modificare la legge 10/99, introducendo semplificazioni applicative, che consentano alla Commissione Tecnica Regionale Malpensa un ruolo sempre più propulsivo delle proposte derivanti dal territorio e, contemporaneamente, di ampliare i tempi per l'approvazione degli interventi, di cui all'Allegato A, tabella A2 della legge regionale 10/99, p. 113-114".

¹² Cfr. M. Bolocan Goldstein, *Concertazioni territoriali e neoregionalismo: sperimentazioni lombarde lungo la direttrice del Sempione, tra Milano e Varese*, in F. Gelli e E. Milanese, a cura di, *Dal government alla governance nella regolazione locale: quale forma del piano?*, Quaderni IUAV, n. 16, Venezia 2002.

¹³ Si veda a questo proposito l'interessante articolo apparso su "Il Sole 24 Ore" del 23 ottobre 2003 con il titolo *Schiphol punta i radar sulla Malpensa*, nel quale si dà conto dei progetti immobiliari di espansione dell'aeroporto.

¹⁴ *Schiphol group* è una società pubblica al 100%, posseduta direttamente dal governo per il 75,8%, per il 21,8% dal Comune di Amsterdam e per il 2,8% dal comune di Rotterdam. Il turnover nel 2002 è stato pari a 790 milioni di euro.

¹⁵ Dal sito internet www.aaarea.nl:

"Amsterdam Airport Area (AAA) is a unique partnership between eight organizations (from both private and public sectors) that either own, or have an investment in, land and facilities surrounding Schiphol Airport and the City of Amsterdam. We provide a range of land and property options for companies interested in locating within this region, whether the need is for corporate headquarters, logistics centers, R&D centers, light manufacturing operations, call centers, shared service centers, switch centers, training facilities, or marketing and sales operations. With the benefit of a single point of contact, we offer a "one-stop shop" for development or relocation and can assist and advise anyone interested in setting up a European operation in the region. Through the individual partners and their extensive network of contacts, we can guide you all the way. Contacting us is the first essential step for any company planning to establish a European operation. With more than 1,100 foreign companies already in the Amsterdam Airport Area it has proven to be The Best Business Move in Europe!"

¹⁶ Cfr. PUM (Piano Urbano della Mobilità) del Comune di Milano, 2001, p. 246, dove si afferma, peraltro chiarendo indirettamente con precisione la differenza tra *stazione* e *fermata*: "La fermata Rho-Pero – collocata nel punto in cui la linea AC da Torino affiancherà i 4 binari delle linee di Novara e Varese provenienti da Rho – è ubicata a ridosso della stazione di Milano Certosa: la posizione dei segnali di avviso di questa stazione coincide con i marciapiedi della nuova fermata, con conseguenti problemi ferroviari connessi all'inevitabile allungamento dei tempi di percorrenza ed agli intralci alla circolazione, che provocano una forte riduzione della capacità della linea".

¹⁷ Cfr. S. Brenna, *La contraddittoria esperienza ed eredità del PIM*, in *Il ritorno al futuro della Città Industrielle. Dopo Ford torniamo a Garnier*, Milano 2000, p. 63 e sgg.

¹⁸ Cfr. *Governo del territorio, Obiettivo di governo b, Documento programmatico per il Piano Territoriale regionale*, DGR n. 7/13181 del 30 maggio 2003, pubblicato sul BURL, n. 26, edizione speciale del 23 giugno 2003.

¹⁹ *Ibidem*, p. 61.

²⁰ Si rileggano in particolare le seguenti affermazioni contenute nel *Documento programmatico* in questione, citato nella nota precedente:

"Il compito della Lombardia (ma questo discorso vale per ogni Regione) è quello di: a) costruire una propria policentralità su scala regionale; b) costruire una rete locale che si inserisca nella rete continentale in un rapporto sinergico. A proposito del primo punto possiamo affermare che la Regione Lombardia si trova nella situazione paradossale di avere una struttura potenzialmente policentrica (sia per importanza economica e demografica di diverse città, sia per rete infrastrutturale) ma che, di fatto, è fortemente concentrata su una sola metropoli che ovviamente è Milano. Per attuare un modello di assetto policentrico in Lombardia bisogna perciò pensare a una rete rafforzata nel rapporto col capoluogo dei suoi poli principali ma, allo stesso tempo, "emancipata" nei suoi stessi poli che devono rappresentare una vera centralità per il territorio circostante" [p.76].

E ancora:

"Tuttavia le opzioni tematiche adottate non sempre rispecchiano l'elevata complessità di Regioni, come la Lombardia, dove situazioni riconducibili a problematiche diverse spesso coesistono in spazi territoriali limitati.

Qui si riscontrano, a volte in modo molto frammisto, modelli insediativi diversi:

- sistemi ad urbanizzazione diffusa e ad elevata densità, dove gli spazi liberi rimasti assumono un carattere eminentemente residuale;

- sistemi che presentano un elevato grado di urbanizzazione ma caratterizzati da livelli di densità edilizia minore, spesso connotati da un reticolo urbano di antica formazione, nei quali è ancora riconoscibile, nelle trasformazioni sopravvenute, lo storico rapporto tra spazi edificati e spazi aperti;

- sistemi a bassa densità insediativa della pianura, dove si registra la maggiore tenuta dei caratteri storici del territorio rurale, contraddistinto da un'attività agricola intensiva, che, per essere sempre più competitiva, costituisce uno dei fattori di maggior pressione sugli equilibri ambientali;

- sistemi nei quali le zone rurali sono investite da processi di degrado dovuti prioritariamente al progressivo abbandono dell'attività agricola divenuta "diseconomica", in assenza di adeguati interventi di diversificazione, riqualificazione e valorizzazione.

Nelle dinamiche di questi processi di mutazione territoriale si evidenziano ulteriori problematiche che rappresentano rilevanti fenomeni di criticità come:

- la periferizzazione delle città che non sono in rete e non sono integrate nel sistema delle relazioni globali;

- la perdita di identità dei territori nella omologazione della urbanizzazione diffusa;

- la cattiva gestione dell'ambiente metropolitano, con fenomeni di diffusione insediativa, suburbanizzazione, congestione ed inquinamento che lo rendono meno attrattivo ed efficiente;

- la difficoltà a mantenere i servizi essenziali alla popolazione;

- la difficoltà a raggiungere una "massa critica" necessaria di servizi alla produzione ed alle attività economiche" [p.79].

²¹ *Ibidem*, p. 77 e sgg.

²² Si ricorda comunque che la politica della Regione in materia di trasporti si confronta e si inquadra negli orientamenti e nelle decisioni dell'Unione Europea e dello Stato Italiano. Si vedano: gli "Orientamenti comunitari per lo sviluppo della Rete Transeuropea di trasporto (TEN)" (1996), il "Libro bianco. La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte" (2001), il "Piano Generale dei Trasporti e della Logistica" (2001) e la "Legge Obiettivo" (2001). In particolare, anche grazie al perfezionamento delle deleghe da parte dello Stato in materia di viabilità, servizi ferroviari e demanio delle acque interne e la definizione delle norme regionali di apertura al mercato in materia di trasporto pubblico locale (avvenuta con l'approvazione delle ll.rr. 22/1998 e 1/2002, che le consentono di poter incidere in maniera determinante sulla programmazione del trasporto pubblico locale e sulla pianificazione e realizzazione delle infrastrutture), la Regione intende procedere attraverso:

- a) La creazione delle condizioni territoriali idonee allo sviluppo del sistema aeroportuale lombardo, integrandolo adeguatamente con le reti di trasporto ferro-gomma.
- b) Lo sviluppo del sistema ferroviario lombardo e la sua integrazione nella rete europea, mediante il potenziamento e il riassetto delle attuali linee ferroviarie, la realizzazione di nuovi tracciati di collegamento nazionale ed internazionale (Alta Capacità) e di trasporto merci, la riqualificazione dei nodi. A questi si affiancano interventi di tipo organizzativo/gestionale migliorativi dell'efficienza delle reti ed interventi puntuali di minore entità.
- c) Lo sviluppo della rete di trasporto pubblico a guida vincolata, in ragione della complessità raggiunta dal sistema insediativo lombardo, pensata sia come modalità di adduzione al Servizio Ferroviario Regionale, sia come complesso di linee di forza lungo le principali direttrici radiali e tangenziali non servite da SFR (in particolar modo nell'area metropolitana milanese).
- d) Il riassetto della rete viaria, attraverso: _ lo sviluppo della rete autostradale, con la creazione di itinerari alternativi nella fascia pedemontana e sud medio-padana per sgravare il nodo di Milano dai flussi di attraversamento e il potenziamento del sistema tangenziale dell'area metropolitana milanese; _ la riqualificazione il potenziamento della rete ordinaria, al fine di aumentare la capacità e la funzionalità, perseguendo inoltre l'ottimizzazione delle interconnessioni tra i diversi livelli della rete e la massima integrazione del sistema stradale con gli altri sistemi di trasporto, un migliore modello di utilizzo e di gestione tecnico-economica della rete, la sicurezza stradale e la riduzione complessiva dell'impatto ambientale.
- e) Lo sviluppo del sistema dell'intermodalità e della logistica orientato verso un riequilibrio della ripartizione modale del trasporto merci mediante interventi strategici che facilitino ed incentivino l'interscambio gomma/ferro/acqua.
- f) Lo sviluppo del settore delle vie navigabili attraverso l'attuazione di pochi interventi mirati che consente di realizzare una rete lombarda di circa 1.500 Km di vie navigabili; si tratta di una rete piuttosto estesa con caratteristiche diversificate (trasporto merci, diporto, canottaggio, navi da crociera, *house-boat*). Tale rete, sommata a quelle delle vicine regioni del Veneto e dell'Emilia-Romagna, costituisce un sistema di grande interesse, anche in considerazione della qualità ambientale delle aree che attraversano o per il loro stesso intrinseco valore storico.
- g) Il proseguimento della riforma del trasporto pubblico regionale, mediante lo svolgimento delle gare per l'affidamento dei servizi del TPL su gomma e l'avvio delle procedure per la messa a gara del Servizio Ferroviario Regionale, asse portante del trasporto pubblico.

²³ Cfr. *Documento programmatico*, cit. in nota 18, in particolare dove si afferma:

"Per quanto riguarda il contesto europeo occorre tener presente che la Lombardia, pur facendo parte del "cuore economico" dell'Europa, non fa parte di quello che è definito come "centro". Questo denota un deficit di mobilità e di accessibilità che occorre prendere in considerazione sia per la messa in atto delle politiche regionali, sia per il raggiungimento degli standard che l'Unione stessa si è data e che ogni Paese membro condivide. Questo essere "cuore" senza essere "centro" non deve essere preso come la mancanza di uno status che frustra le ambizioni della Regione, ma piuttosto come un'informazione supplementare sulla condizione attuale della regione, una condizione eventualmente modificabile. Occorre cioè coniugare l'informazione "regione motrice" dell'economia europea, con l'informazione "regione con minore accessibilità" in scala europea rispetto alla parte trainante. Quando occorrerà discriminare tra le varie azioni possibili sul territorio lombardo e in particolare sulla scelta di centri e reti, occorrerà tenere presente l'accessibilità regionale e il suo collegamento con quello che è definito il "centro d'Europa" [p. 13]. E più chiaramente: "Un esempio di come quanto fin qui affermato sia da considerare fondamentale nella costruzione delle strategie, è rappresentato dalle integrazioni che nel 1996 sono state apportate all'elenco degli interventi delle reti TEN (si veda box); infatti se nella prima stesura di tale elenco, avvenuta nel 1994, il collegamento est-ovest dell'Europa (Kiev-Lisbona) era garantito attraverso il passaggio a sud delle Alpi (interessando così la Pianura Padana), con le integrazioni proposte nel 1996 viene affiancato un altro corridoio est-ovest Europa che si colloca a nord delle Alpi (Parigi, Stoccarda, Vienna), escludendo così il nostro paese." [p. 98].

²⁴ Si veda in proposito G. Tacchini, *Matrici policentriche e urbanesimo europeo*, Dipartimento di Progettazione, Facoltà di Architettura Civile-Bovisa, Milano 2000.

²⁵ Cfr. L.S. d'Angiolini, *Alcune questioni della prassi urbanistica*, Milano 1967, ora in V. Donato, *Ritrovare il centro*, in *Il centro altrove. Periferie e nuove centralità nelle aree metropolitane*, Catalogo della Mostra, Electa, Milano 1995, p. 110 e sgg.

²⁶ Cfr. ancora V. Donato, *Ritrovare il centro*, cit., che illustra con particolare chiarezza l'equivoco corrente sul termine "policentrismo" [Il "*corsivo*" virgolettato indica le citazioni (da d'Angiolini e Fuà) di V. Donato]:

"Benché da qualche tempo, almeno da quando le ragioni di crisi dei precedenti modi di crescita si sono manifestate, molto si parli di "policentrismo" come *modo* per lo sviluppo degli assetti insediativi in Lombardia e altrove - e la locuzione è divenuta corrente persino negli atti e nei documenti ufficiali degli organismi pubblici - non sempre, anzi quasi mai, il suo significato è implicitamente univoco. Così come è spesso avvenuto in particolare nella cultura urbanistica per le definizioni di altri concetti e altri fenomeni, il significato che si attribuisce a "policentrismo", "policentrico" (assetto, sviluppo), assume accezioni diverse, quando non opposte; o, più generalmente, diviene espressione maggiormente legata alle consuetudini di un "gergo" che non alla consapevolezza delle fenomeni - che implica, della loro giusta ampiezza (e, per quell'ampiezza, della loro incidenza su un quadro di larghe opportunità, come si vedrà più avanti). Sono presenti, infatti, in questo uso della terminologia, in questo evocare modi di sviluppo alternativi

(per gli insediamenti, certo, ma, nella accezione più propria, per ciò che essa potrebbe implicare per la stessa evoluzione di una struttura economica che non sia più soggetta alle tradizionali servitù) propensioni diverse: sia che facciano riferimento alle possibilità di trasformazione insite nelle peculiari, e per molti versi storiche, conformazioni dell'assetto insediativo lombardo, sia che, rispetto a queste, traspongano imitativamente modelli, culture, ideologie urbanistiche d'importazione.

Fin dai tempi del suo primo proporsi, negli anni sessanta, epoca in cui il dibattere intorno allo sviluppo economico e urbanistico del territorio era ancora pervaso dall'impegno civile degli anni della ricostruzione e dalle aspettative delle incipienti crescite economiche legate all'affacciarsi della "programmazione" sulla scena politico amministrativa, "policentrismo" stava a indicare in modo stringente, esclusivo, una prefigurazione d'assetto macroubanistico dell'insediamento, indicava un riequilibrio perseguibile peraltro attraverso non già un "disegno di piano" bensì per mezzo di azioni mirate a quell'obiettivo in una fase temporale data, attraverso una scala di priorità: un altro modo di fare urbanistica, l'urbanistica come "politica degli interventi".

"Quale policentrismo? (...) Per questa ragione, e cioè per il perdurante squilibrio tra città e campagna, e tra nord e sud, penso che oggi non sia possibile prospettarsi il modello della città-regione come se fosse già attuabile; occorre rimandare questa soluzione urbanistica a una situazione economica e sociale che non è prevedibile dare per scontata subito e nel prossimo decennio.

Secondo me è invece possibile collegare l'espansione di Milano con l'espansione degli altri poli che già si evidenziano al perimetro della regione, per loro tendenze autonome di sviluppo (non quelli individuati dall'Ilse nell'area metropolitana, si badi bene). Secondo me, soprattutto, è importante farlo invertendo la tendenza insediativa attuale - che è centripeta - cioè facendo operare solo interventi utili a questo scopo.

In altre parole io penso che sia opportuno pensare per Milano a una soluzione urbanistica di città policentrica: prima di tutto, attraverso la costruzione di una rete regionale di trasporti su rotaia che colleghi direttamente Milano con i poli periferici, poi, mantenendo in Milano un vincolo allo sviluppo insediativo il quale, al fine della inversione dell'attuale tendenza centripeta, esalti l'efficacia della rete regionale di trasporto. Bisogna però, dicevo, fare in modo che siano attuati solo quegli interventi che risultino necessari allo scopo perché la spesa pubblica destinata a queste infrastrutture, e cioè il poligono intrecciato di trasporti che connetta i poli regionali di sviluppo, è tale da impegnare totalmente le amministrazioni a quella voluta soluzione urbanistica, senza alternative, ed esclude pertanto la possibilità contraddittoria di creare una città-metropoli tutto attorno al capoluogo. È opportuno, per esempio, in quel quadro, che gli investimenti determinanti siano destinati a una rete regionale di trasporto piuttosto che a una rete di metropolitana urbana. Io credo che di fronte a questo compito sia da trascurarsi oggi ogni particolare problema di "congestione" (di "congestione" nel senso di Astengo e di De Carlo) perché l'inversione della tendenza insediativa basta a contrastare gli aspetti più preoccupanti della "congestione" metropolitana.

Il problema della ristrutturazione degli abitati, volevo dire, della ristrutturazione della città capoluogo e del suo intorno, deve essere rimandato a un momento successivo...

Così, nel marzo 1962, d'Angiolini, in uno degli interventi al convegno organizzato dalla Lega dei comuni democratici della provincia di Milano sui problemi urbanistici dell'ambito regionale e intercomunale, tenuto presso la Società Umanitaria, metteva a fuoco gli elementi di fondo che ancora oggi costituiscono, a ben vedere, le discriminanti per concretare quei certi punti di vista assunti anche in documenti ufficiali (il Piano regionale di sviluppo, il Piano regionale dei trasporti). Di fatto, il consolidamento della struttura policentrica dell'insediamento - quella che la storia ci ha tramandato con le sue peculiarità culturali ed economiche, quella ancora perfezionabile in Lombardia - dal punto di vista delle priorità nelle azioni di trasformazione da mettere in campo si contrappone, non da oggi, alle visioni "neotecniche" della equipotenzialità insediativa, ma ancor più a quella, un tempo definita "città metropoli" che, ancor oggi resistente, più modestamente — ma anche con minor generosità di visione di quanto non si proponesse allora, ai tempi del dibattito per la formazione del Piano intercomunale milanese — resta legata alla dimensione della Grande Milano, chiusa nelle maglie congestive dell'area ex comprensoriale. Policentrismo è dunque una strategia di sviluppo che, oggi come allora, deve manifestarsi alla scala più propria nel cogliere i fatti strutturali: quella macroubanistica.

E, come allora, nonostante le mutate condizioni, consentirebbe di gerarchizzare le priorità e gli atti necessari per operare quel salto qualitativo che sarebbe consentito alla cultura amministrativa (prima che urbanistica) dall'assunzione di una visione globale. Esiste dunque una nozione di periferia strutturalmente più rilevante di quanto non siano quelle evocate normalmente (non quelle consegnateci dalle iconografie espressioniste o neorealiste): i margini urbani delle città cresciute sotto le spinte migratorie del dopoguerra, le aree indistinte delle conurbazioni recenti. E questa periferia quella rappresentata, in Lombardia, dai poli delle corone provinciali circostanti Milano, dalla vasta area urbana la cui armatura insediativa potrebbe essere connessa in un solido insieme: una "città" nella quale un facilitato sistema di relazioni consenta il raggiungimento di soglie critiche tipiche delle "città mondiali", caratterizzata da un assetto morfologico ancora possibile che le garantisca di non essere vulnerata, come esse lo sono, dalle loro odierne congestioni.

Ma vediamo ancora. Vediamo oggi, trent'anni dopo quegli enunciati di d'Angiolini, come si manifesti un'assonanza singolare e una coerenza, per la verità non inattesa, con le proposizioni di allora nella diagnosi prospettata da Giorgio Fuà:

"Il vecchio mito che vorrebbe città sempre più grandi come manifestazione di progresso non deve più abbagliarci. Invece il nostro paese può valorizzare i caratteri forse unici al mondo del patrimonio costituito dal suo fitto reticolo di città, cittadine e centri minori tutti ricchi di funzioni urbane e di storia, e farne un punto di forza nella competizione internazionale. Nelle condizioni consentite dalle tecnologie moderne, questo sistema urbano articolato può realizzare tutte le economie di scala opportune attraverso una divisione del lavoro tra i vari centri, offrendo al tempo stesso molti vantaggi, rispetto ai sistemi urbani più concentrati, per quanto riguarda relazioni comunitarie "a misura d'uomo", rapporto con la natura e scambi città-campagna, coesistenza di una pluralità di culture e modi di vita. Può quindi essere apprezzato così sul piano dell'efficienza come su quello della civiltà, per non parlare poi della sua maggior governabilità e minore vulnerabilità".

La dimensione della città, innanzi tutto, il contenimento delle dimensioni di ciascun polo in un contesto che - in questa accezione di rete di città - consenta di riconoscere o perseguire per ciascuna un ruolo, di ciascuna esaltando il patrimonio sociale, economico e culturale, nell'insieme raggiungendo quella massa critica che, in altri tempi, ha fatto compiere il salto di qualità alle città-capitali. Ma c'è un aspetto che diviene fondamentale per poter opportunamente prefigurare e perseguire questo "cambiamento di stato", questa possibilità di conseguire un assetto insediativo qualitativamente diverso, morfologicamente più

appagante, economicamente più equilibrato.

Come già indicava d'Angiolini, con grande lucidità e capacità di antivedere negli anni sessanta, anche oggi chi è più consapevole della ineludibilità del governo strutturale delle fenomeniche insediative non si sottrae alla valutazione del ruolo strategico che l'accessibilità alla rete urbana, esercitata attraverso una intermodalità in cui sia dominante il trasporto su ferrovia, ha nel processo che può portare alle volute trasformazioni.

"(...) La politica finora condotta ha peccato di miopia nel senso che è stata caratterizzata da una stretta compartimentazione tra le diverse modalità di trasporto (che invece dovrebbero essere combinate in una strategia unitaria) e si è concentrata sull'obiettivo di soddisfare la domanda in atto trascurando gli effetti che l'offerta finisce con l'esercitare sull'orientamento dello sviluppo economico e quindi della domanda futura. (...) La realizzazione di un maggior grado di connettività del sistema dei trasporti è infatti condizione necessaria affinché ogni centro, anche minore, possa mantenere intensi rapporti con gli altri e partecipare alla divisione del lavoro svolgendo un proprio ruolo utile nell'ambito del sistema complessivo. È condizione necessaria, in altre parole, per la vitalità del peculiare patrimonio urbano che l'Italia ha ereditato dalla storia [Fuà]."

²⁷ Vedi anche F. Acuto, *Nuovi attestamenti al polo Fieristico di Rho-Pero*, in *Periferie e nuova urbanità*, Catalogo della Mostra, a cura di F. Bucci, Electa, Milano 2003, pp. 158-59.

²⁸ Ad una prima attualizzazione del quadro infrastrutturale del quadrante Nord-Ovest concorrono alcuni documenti essenziali, di diversa natura: il Piano d'Area Malpensa (1999) e le relative politiche di attuazione, attraverso il quale sono state individuate le priorità d'investimento per la viabilità principale; il Progetto preliminare del Sistema Viabilistico Pedemontano (2000-03); il recente PTCP (2003), il cui quadro infrastrutturale costituisce il riferimento obbligato per una riflessione alla scala intercomunale; il Documento programmatico per il PTR (2003); e ancora la *Proposta di indirizzi per il Piano Regionale della Mobilità e dei Trasporti* (1999), mentre ad un livello più specifico e con diverso grado di approfondimento: il *Piano di riassetto della rete dei servizi di mobilità* nell'ambito dello studio *La reindustrializzazione del polo Alfa Romeo di Arese* (1997); le verifiche effettuate per l'accessibilità del Nuovo Polo Fieristico (2002), nonché il progetto preliminare della Variante alla SS33 del Sempione (2002).

²⁹ Esempi dell'approccio totalmente errato correntemente praticato da ANAS, condizionato da un'accentuazione deterministica degli aspetti tecnico-funzionali (adeguamento agli standard di livello superiore, quasi sempre con connotati autostradali o similari), sono le previsioni di adeguamento della attuale sezione atipica della SS33 nella parte in rilevato più interna all'abitato rhodense (due corsie per senso di marcia con piazzola di emergenza). Ciò viene motivato dalla presunta necessità di adeguamento sia delle larghezze, sia delle caratteristiche costruttive del manufatto, di fatto adeguando a livelli autostradali la carreggiata esistente con velocità di progetto di 80-140 km/h (tipo A appunto), del tutto sovradimensionate per l'ambito urbano attraversato (il cui limite dovrebbe essere posto a 70-90 km/h). In questo senso, le tipologie prescritte dal recente D.M. 5.11.2001 dovrebbero essere utilizzate con riferimento *alle particolari condizioni locali, ambientali, paesaggistiche, archeologiche ed economiche* (come recita il medesimo decreto), verificando la possibilità di garantire adeguata capacità anche con piattaforme di tipologia urbana e con velocità di progetto moderate. Inoltre, l'utilizzo spesso superficiale delle metodologie di valutazione di impatto nell'ambito dei progetti stradali, conduce ad affermazioni paradossali se non colpevolmente falsificanti.

Nella descrizione del citato tratto stradale (cfr. *Progetto preliminare*, Volume *Quadro di riferimento Ambientale*, paragrafo 4.4.7) si afferma: "Il tratto in ammodernamento, in Comune di Rho, non presenta particolari criticità, sia in riferimento alla tipologia di intervento il quale, oltre a ricadere in sede attuale, è previsto per alcuni tratti ad un piano inferiore dell'attuale; sia soprattutto alla sensibilità iniziale dell'ambiente, non particolarmente elevata (...)". Tale affermazione stupisce per superficialità e approssimazione, infatti, basti citare la presenza dell'Istituto Professionale di Stato "Giovanni Puecher" a circa 6-8 m dal ciglio stradale (via Bersaglio), nonché l'abbattimento totale della fitta vegetazione di carattere semi-spontaneo che dopo diversi decenni ha efficacemente mascherato e "inglobato" nel paesaggio urbano l'infrastruttura. In una corretta rappresentazione, l'attuale nastro stradale risulta praticamente invisibile dall'esterno e completamente circondato dall'interno dalla fitta vegetazione, avendo raggiunto una sorta di "equilibrio fisiologico" con l'intorno urbanizzato; distruggere queste condizioni "ecologiche" spostando il ciglio stradale lateralmente, ovvero la linea delle emissioni, di circa 4 m per lato (pavimentazione di 24,20 totali) costituisce un impatto del tutto sottostimato e, soprattutto, deliberatamente ignorato dalle soluzioni progettuali.

³⁰ Cfr. F. Acuto, *Priorità per la maglia dinamica di un "piano regionale del Nord-est e del Nord-ovest"*, in "Quaderni di Architettura 22", Dipartimento di Progettazione dell'architettura, settembre 2000.

³¹ L'innovazione nella logistica è alla base dei cambiamenti radicali che stanno attraversando il mondo produttivo, spingendo verso una profonda riconfigurazione dei modelli di organizzazione dell'industria e dei servizi, e verso un riposizionamento nella valutazione dei fattori localizzativi. In sostanza, oggi appare sempre maggiore la rilevanza del fattore logistico nelle scelte localizzative. Le catene logistiche sono caratterizzate da uno stretto legame tra flussi fisici (di prodotti, materie prime, componenti, ma anche persone) e informativi (conoscenze codificate, ordini di acquisto e vendita, condivisione di database, servizi). Relativamente ai servizi di stoccaggio e manipolazione dei prodotti, assumono un ruolo fondamentale le piattaforme logistiche. Queste aree ospitano in genere, oltre ad operazioni di movimentazione e stoccaggio della merce, anche lavorazioni ad alto valore aggiunto: segmenti fine lavorazione, operazioni di imballaggio, confezionamento, controlli qualità, magazzini ricambi automatizzati, deposito prodotti finiti che richiedono un certo livello di stoccaggio (quasi-manufacturing). Alla luce di questi elementi, si coglie la sostanziale differenza tra i "nodi di traffico" che trattano unità di carico standardizzate (containers, casse mobili, land containers, log boxes, ecc.), dalle piattaforme logistiche che trattano la merce contenuta nelle unità di carico: mentre i primi generano poca ricchezza e occupazione, le seconde producono significative ricadute sul territorio in termini di valore aggiunto e impiego di manodopera.

³² Cfr. *Piano del sistema dell'intermodalità e della logistica in Lombardia*, Regione Lombardia, 1998.

³³ Secondo il citato *Piano*: "Cargo-City: è una piattaforma logistica plurimodale, inquadrata nella pianificazione dell'area aeroportuale di Malpensa 2000. L'area complessiva destinata allo sviluppo infrastrutturale di Cargo City è di circa 100 ettari. Il

terminal ferroviario intermodale si configura essenzialmente al servizio del trasporto merci infraeroportuale o comunque di interesse al trasporto aereo: solo una parte della capacità dovrebbe essere disponibile per traffici merci con O/D la regione (orientativamente 0,5 milioni di tonnellate)".

34 La proposta riguarda l'espansione dell'attuale terminal HUPAC denominato Busto II, (costruito agli inizi degli anni '90) con interessamento del territorio comunale di Gallarate. Tale ampliamento produrrebbe un incremento del 18% del trasporto intermodale lombardo. Il terminal in esercizio, infatti, detiene già il maggiore movimento intermodale della Lombardia (2,8 milioni di tonnellate nel 1997) e assolve ad una funzione sia terminalistica gomma-ferro sia "gateway" in abbinamento a Milano-Smistamento. La superficie fondiaria disponibile è di 30 ettari; di questa, 15 ettari sono destinati al progetto di ampliamento e 3,7 ettari rientrano in una convenzione con il Consorzio Parco Lombardo Valle del Ticino (3 novembre 1994). Per quanto riguarda il sistema degli accessi, il terminal potrebbe connettersi alla ferrovia indifferentemente sulla stazione di Busto Arsizio o di Gallarate, essendo ad entrambe raccordato; per la viabilità, l'impianto usufruirebbe dell'attuale sistema di accessi. Vedi anche sulla questione ex Alfa Romeo il sito ufficiale www.alfabp.it.

35 Secondo la più recente evoluzione delle strutture degli shopping center nel cosiddetto "loisir village" le attività destinate alla grande distribuzione si integrano con attività quali auditorium, multisala, ed anche attività più sofisticate come planetario, acquario, musei interattivi. In questo modo si cerca di produrre una qualità aggiuntiva del parco non direttamente connessa con gli aspetti strettamente commerciali. Dunque, allo shopping, si sommano le attività del tempo libero, nonché destinazioni di carattere ricettivo e terziario.

36 Inoltre, particolarmente importante è il previsto (PRG Comunali) collegamento nord-sud tra Arese e Mazo di Rho in continuità con la via Morandi.

37 Si riprende in questa sede una proposta progettuale dovuta a Fabio Casiroli (Systematica) e pubblicato nel volume *Nove parchi per Milano, Laboratorio di Progettazione Urbana*, Comune di Milano, Triennale di Milano, Milano 1995, pp. 138-39, nel quale si legge: "Per completare il già ricco quadro di interventi sul sistema dei trasporti pubblici proposto dal Piano urbano del traffico e dal Piano della mobilità, giudichiamo essenziali due interventi: la Tranvia moderna Certosa-San Raffaele e la Tranvia moderna Repubblica-Tirana, i cui tracciati sono sinteticamente illustrati nella tavola specifica. La ragione per la quale questi due interventi si ritengono essenziali per il miglioramento complessivo dell'accessibilità urbana con mezzi pubblici è da ricercarsi nel tentativo di eliminare la storica assenza di itinerari di connessione fra parti significative di città — non a caso sempre aggregate in funzione di una forma urbana radiocentrica. L'occasione di legare fra loro antichi nuclei urbani periferici, nuovi importanti interventi e solide funzioni urbane ci pare un'occasione troppo ghiotta per essere perduta. Ricordiamo che la prima Tranvia moderna metterebbe in comunicazione fra loro: il parco urbano Bovisa-Quarto Oggiaro, il nuovo Politecnico, la Bovisa, il sud del quartiere Comasina, l'ospedale Maggiore, il nucleo di Niguarda, Tecnocity-Bicocca, il nucleo di Greco, il nucleo di Precotto, il parco Marelli, il nucleo di Crescenzago, il quartiere Palmanova, l'ospedale San Raffaele. Dal punto di vista delle infrastrutture di trasporto, essa garantirebbe le connessioni fra: FS-FNM Certosa, FS-FNM Bovisa, MM3 Niguarda, Tranvia Cairoli-Parco Nord, Tranvia Garibaldi-Cinisello, MM1 Precotto, MM2 Crescenzago, Parcheggio di interscambio di Cascina Gobba".

Inoltre, tali problematiche sono state sviluppate anche dal recente *Studio per la verifica di fattibilità di una linea di trasporto pubblico in sede riservata con andamento tangenziale nell'area nord della Provincia di Milano*, Centro Studi Traffico, 2002-2003, con un'ipotesi collocata più a nord sulla linea Bollate-Cinisello-Sesto.

Il tema di fondo da approfondire resta la scelta della tecnologia di trasporto a costi di investimento accettabili, ma con adeguata capacità di carico. In questo senso, i sistemi di trasporto guidati su pneumatici rappresentano, oggi, un traguardo importante. Si tratta di sistemi di trasporto con caratteristiche generali "intermedie" tra il bus ed il tramway, i quali possono costituire la risposta per quegli ambiti territoriali ove il bus risulta insufficiente in termini di capacità di assorbimento dei flussi di viaggiatori mentre il tramway risulta troppo oneroso e sovradimensionato. In sintesi, viene definito "Sistema di trasporto intermedio" quell'impianto che può rispondere ad una capacità di trasporto intermedio tra quella di un sistema stradale tipo bus e quella di un sistema su rotaia tipo "tramway" e quindi entro la gamma dai 1500 ai 3000 pass/h/direzione.

La scelta tecnologica per la realizzazione di "sistemi intermedi" si basa fondamentalmente sull'impiego di veicoli bimodali a due o tre casse con le seguenti caratteristiche di base: sistema di trazione di tipo elettrico; alimentazione elettrica bimodale (Linea di contatto Gruppo termico-elettrico o batterie); ruote gommate, pianale ribassato; dispositivi autonomi di guida per il controllo della traiettoria di marcia su piattaforma appositamente attrezzata (guida assistita); congegno sterzante manuale delle ruote che consente la marcia anche fuori dal percorso guidato (guida manuale). Le tecnologie per la realizzazione del sistema di guida possono essere di tipo "fisico" tramite un dispositivo meccanico di controllo della traiettoria, o di tipo "immateriale" in cui il controllo della traiettoria si ottiene tramite sistemi di tipo elettronico, ottico, o magnetico.

Con tali sistemi di guida è, pertanto, possibile effettuare il servizio sia in sede riservata e protetta (marcia guidata) che in sede promiscua (marcia manuale). È evidente che rispetto ai sistemi di trasporto tradizionali i "Sistemi intermedi" bimodali garantiscono una maggiore prestazione sia sui tracciati protetti, sia sui tracciati di tipo promiscuo.

Tali sistemi permettono una notevole implementazione della rete e quindi della qualità del servizio grazie alla possibilità di creare degli itinerari di trasporto con caratteristiche di ottima qualità (velocità commerciale - frequenza) sui tratti protetti con guida assistita ed alla possibilità di espansione della rete sui percorsi promiscui non attrezzati con guida manuale.

L'aumento di attrattività di utenza viene reso concreto con una migliore qualità di servizio di trasporto offerto in termini intensivi sulle tratte protette a forte traffico ed in termini estensivi sulle tratte promiscue nelle zone periurbane meno dense, con frequenze più basse ma con una aumentata copertura territoriale del bacino di trasporto.

Si ottiene, quindi, un servizio di trasporto del tipo "a maglie", in cui è prioritaria la linea forte a frequenze certe, lungo la quale fermate intermedie garantiscono il collegamento con le direttrici di penetrazione e di prolungamento ai capolinea su tracciati a guida manuale o parzialmente a guida assistita.

7 immagini

Le immagini che vengono di seguito riprodotte vogliono evocare i principali riferimenti concettuali richiamati nel testo.

l'immagine del territorio

1. *Immagine aerea dell'area di Rho-Pero*, scattata il 3 gennaio 1944, in *Atlante storico della Resistenza italiana*, Istituto nazionale per la storia del Movimento di Liberazione in Italia, Mondadori, Milano 2000.
2. *Studi per l'aeroporto di Milano*, di G. De Finetti dell'anno 1947, in S.Brenna, *De Finetti 1946-1952. L'urbanistica dilatata di un pubblico amministratore schumpeteriano*, Milano 2002.

i grandi sistemi infrastrutturali e l'insediamento

3. *Sviluppo infrastrutturale e rete policentrica europea*, in *Documento programmatico per il Piano Territoriale Regionale*, Regione Lombardia 2003.
4. *Assetto strategico della rete ferroviaria della Lombardia*, elaborazione Centro Studi Pim 2002.

il dibattito

5. *Proposta alternativa per l'accessibilità al Nuovo Polo Fieristico di Rho-Pero*, contributo alla discussione di F.Acuto nell'ambito del Tavolo tecnico per la definizione dell'accordo integrativo, 1999.
6. *Nuovi attestamenti al Polo fieristico di Rho-Pero e proposta di parco metropolitano*, progetto di F.Acuto, in *Periferie e nuove urbanità*; catalogo della mostra a cura di F. Bucci, Electa, Milano 2003.
7. *Le scelte chiave per il quadro infrastrutturale del Nord-Ovest*, elaborazione di F.Acuto, Politecnico di Milano 2003.