

INFRASTRUTTURE E COMPENSAZIONI: CONSIDERAZIONI A PARTIRE DALLE
EVIDENZE LOMBARDE

Fulvio ADOBATI¹ e Vittorio FERRI²

1 Università degli Studi di Bergamo, via Salvecchio 19, 24129 Bergamo (BG)

2 Università di Milano Bicocca, via degli Arcimboldi 8, 20126 Milano

SOMMARIO

La realizzazione delle infrastrutture costituisce spesso un problema controverso e di difficile trattazione, dal punto di vista delle responsabilità istituzionali e delle scelte tecnico-progettuali, che origina veti aprioristici e conflitti tra soggetti pubblici, semi pubblici e privati, portatori di un ventaglio di interessi sovente differenziati e concorrenti. L'evoluzione delle procedure di valutazione e l'assunzione di misure di compensazione ambientale evidenziano un innalzamento, pur parziale, dell'attenzione intorno alla contestualizzazione territoriale delle infrastrutture.

L'esempio lombardo offre occasione di riflessione sia sotto il profilo del contesto di relazione inter-istituzionale assunto nella procedura di definizione/approvazione (AdP), sia per elementi normativi (lr12/2005 e lr 15/2008), contenenti occasioni di pianificazione d'area e strumenti volti a introdurre nel progetto infrastrutturale opzioni localizzative integrate.

Il presente contributo pone in primo piano la ricerca di forme di integrazione della progettualità infrastrutturale con la progettualità d'area, assumendo il progetto di infrastruttura quale matrice di *geografie volontarie* di co-pianificazione.

1 Territorializzazione delle infrastrutture viarie e governo delle esternalità: un tema emergente.

La realizzazione delle infrastrutture viarie produce benefici diffusi (miglioramento dell'accessibilità, riduzione della congestione e del costo generalizzato del trasporto, dei tempi di percorrenza, della mortalità per incidenti) e costi concentrati, di tipo ambientale (inquinamento atmosferico, inquinamento acustico, vibrazioni, inquinamento visivo, stoccaggio di materiale di scavo, modificazione del regime delle acque sotterranee e superficiali e così via). Le scelte infrastrutturali determinano un complesso di esternalità di lunga durata: trasformazioni urbanistiche, flussi di popolazione, trasformazione degli assetti e delle gravitazioni territoriali, modificazione della salute finanziaria dei Comuni coinvolti. Esse determinano altresì ineguali effetti distributivi e di giustizia sociale, in quanto i soggetti beneficiari risultano distribuiti su un territorio ben più esteso (a livello comunitario, nazionale o regionale) rispetto a quelli locali che subiscono apprezzabili sacrifici dalla costruzione e dall'utilizzo delle infrastrutture. Infatti, l'impatto sull'ambiente fisico non è che un effetto tra altri che determinano modificazioni irreversibili dei programmi, delle politiche e delle strategie delle imprese e delle Amministrazioni coinvolte, ma anche delle loro entrate e delle loro spese, ed in definitiva del benessere dei residenti (Ferri 2006).

Dunque, poiché le infrastrutture modificano lo *status quo* territoriale in modo irreversibile e differenziato tra i territori e gli interessi coinvolti, esse vanno lette e soppesate anche come determinanti la distribuzione ineguale di costi e di benefici, e non solo in termini di valutazione ambientale per i territori attraversati.

In altre parole, le infrastrutture possono essere considerate come veicolo di esternalità territoriali (ambientali, di agglomerazione, di pianificazione) e di interdipendenze fiscali, di opportunità e di minacce per lo sviluppo, in relazione alla dimensione delle esternalità positive e negative che generano per gli enti locali.

Ne consegue che la valutazione di tali esternalità, e la loro internalizzazione nei processi decisionali e di territorializzazione dei progetti infrastrutturali, può contribuire ad un duplice risultato: facilitare i processi decisionali riducendo le opposizioni locali e sollecitare l'integrazione delle politiche territoriali..

2. *Infrastrutturare (anche) le politiche territoriali: la necessità di azioni di perequazione/compensazione entro una cooperazione locale*

Nelle esperienze italiane la scarsa integrazione fra investimenti infrastrutturali e politiche urbanistiche ha determinato una mancanza di integrazione territoriale.

Il concetto di integrazione territoriale sottolinea l'importanza di rendere congruenti e armoniche decisioni di spesa assunte in modo autonomo e settoriale rispetto alle iniziative di trasformazione e di sviluppo che avvengono, soprattutto ai livelli locali di governo del territorio, laddove le azioni sono localizzate e hanno impatto spaziale e sociale con le comunità direttamente interessate (Fubini 2004).

Il fatto che i territori interessati dalla realizzazione di un'infrastruttura viaria ricevano vantaggi e svantaggi che dipendono in larga misura da scelte *interdipendenti* (o addirittura non volute) e che le *ineguaglianze* derivanti dalle scelte di politica infrastrutturale siano significative e in grado di trasformare inevitabilmente l'assetto territoriale, determina effetti anche sui territori degli Enti Locali su cui non insistono direttamente le infrastrutture.

Emerge quindi la necessità di ridurre i rischi di squilibri territoriali e di costruire azioni, politiche e strategie di governo delle trasformazioni insediative nella direzione della pianificazione solidale e della coesione territoriale. Tale necessità non è stata finora soddisfatta negli ultimi decenni dalle procedure di valutazione di impatto ambientale¹.

Di fronte a tale necessità è desiderabile la costruzione di meccanismi di compensazione (ambientale, finanziaria e/o territoriale) e di perequazione territoriale tra le Amministrazioni interessate in una logica di leale collaborazione, che possono favorire i processi decisionali di realizzazione delle infrastrutture e la pianificazione solidale del territorio.

La costruzione di tali meccanismi dovrebbe assumere un triplice obiettivo, in risposta ad altrettante necessità:

- la riduzione dei danni ambientali connessi alla realizzazione delle infrastrutture lineari attraverso interventi di mitigazione degli impatti e di inserimento ambientale per i Comuni attraversati;
- la riduzione delle interdipendenze fiscali tra i Comuni nodo e quelli contermini in termini di effetti sulle entrate e sulle spese di bilancio e di concorrenza per l'attrazione di basi imponibili immobiliari;

¹ In materia di infrastrutture stradali va ricordato infatti che la Corte di Giustizia europea, con propria ordinanza interpretativa delle norme comunitarie, ha recentemente precisato che tra i criteri da prendere in considerazione vi devono essere il cumulo con altri progetti ed il notevole impatto urbanistico, assenti finora nelle norme italiane di recepimento della direttiva europea in materia di valutazione di impatto ambientale.

- la riduzione degli squilibri economici, imputabili allo sviluppo urbano o all'inibizione allo sviluppo, conseguenti alle modificazioni dell'accessibilità per i territori dei Comuni nodo, attraversati e contermini (si veda la figura 2 riportata a p. 13).

Di fronte a queste necessità, la realizzazione di un'opera infrastrutturale entro un quadro di compensazioni su più fronti (quindi non limitate a quelle ambientali) può risultare favorita da analisi e valutazioni in grado di sostanziare processi decisionali negoziali trasparenti, e facilitare la collaborazione tra gli attori istituzionali verso la costruzione di un futuro collocato nella prospettiva dello sviluppo equilibrato del territorio.

I risultati attesi dall'attivazione dei meccanismi di compensazione costruiti sulla base delle analisi delle esternalità e su valutazioni appropriate degli effetti diretti, indiretti, e indotti riconducibili alle infrastrutture viarie possono riguardare:

- il miglioramento della qualità ambientale e paesistica che possiedono significato simbolico e insieme valore economico per un territorio, fattori fino ad ora largamente trascurati nella definizione delle scelte infrastrutturali;
- la riduzione degli squilibri economici e finanziari nella distribuzione di vantaggi/svantaggi tra i territori, con particolare riferimento alle diverse categorie di Comuni coinvolti;
- l'attivazione di opportunità di cooperazione che da occasione possono assumere forme e modalità più integrate, riguardanti anche la perequazione territoriale.

Quest'ultimo strumento, può condurre ad armonizzazione le scelte di pianificazione urbanistica e alla redistribuzione delle risorse fiscali derivanti dallo sviluppo immobiliare con benefici in termini di riduzione della concorrenza per attrarre basi imponibili e del consumo di suolo.

In definitiva, la realizzazione delle infrastrutture pone quindi problemi di equità distributiva e di coesione territoriale che possono essere trattati mediante azioni di compensazione di tipo ambientale, finanziaria e territoriale degli effetti, degli impatti e delle esternalità oppure con il ricorso a strumenti di perequazione territoriale, a seconda della rilevanza dei problemi generati e del livello di solidarietà dell'azione pubblica locale.

3. Ragionamenti in tema di compensazione ambientale e finanziaria mirata agli effetti dell'infrastruttura

Il tema della compensazione ambientale, accanto alle tradizionali misure di mitigazione/ambientazione proprie delle procedure di valutazione ambientale delle opere (SIA e VIA), è emerso negli ultimi anni ponendo in luce il tema di un risarcimento paesistico-

ambientale dei territori interessati dall'opera (Pileri 2007); tale risarcimento contempla le componenti residuali non reversibili e non trattabili nelle misure previste in sede di SIA-VIA. Il tema della compensazione ambientale è stato peraltro introdotto nella legislazione regionale lombarda con la lr 4/2008, di aggiornamento alla lr 12/2005². Per ogni intervento edilizio che sottragga superficie agricola allo stato di fatto, è stata istituita una quota aggiuntiva degli oneri concessori da dedicare a interventi di potenziamento dei sistemi verdi e della naturalità. Nello specifico del caso Pedemontana Lombarda la misura compensativa consiste in un progetto di costruzione di una *greenway* denominata “un parco per la città infinita”³, che introduce una progettualità integrata dedicata alla mobilità lenta e al rafforzamento di infrastrutture verdi nei contesti attraversati. Tale progetto di compensazione ambientale si estende sui territori interessati dall'opera⁴ e mette a sistema progettualità locali, di respiro territoriale, già presenti nei contesti attraversati.

La definizione della quota di compensazione ambientale da attribuire ai territori intercettati è sviluppata a partire da una matrice suddivisa in due sotto-unità, la prima caratterizzata da azioni di progetto con effetti quantificabili rispetto alla superficie di territorio interessato (matrice territoriale), la seconda che evidenzia le azioni di progetto e le conseguenti ricadute sulla qualità dell'aria e sul clima acustico (matrice delle emissioni), valutate in termini variazione delle emissioni e dei livelli sonori. Tali componenti sono incrociate con le diverse tipologie di tracciato, diversamente interferenti/impattanti in funzione delle diverse soluzioni adottate per l'esecuzione dell'opera stradale (a raso, trincea, galleria naturale o artificiale, ...).

2 Art. 43. (Contributo di costruzione) 2-bis. *Gli interventi di nuova costruzione che sottraggono superfici agricole nello stato di fatto sono assoggettati ad una maggiorazione percentuale del contributo di costruzione, determinata dai comuni entro un minimo dell'1,5 ed un massimo del 5 per cento, da destinare obbligatoriamente a interventi forestali a rilevanza ecologica e di incremento della naturalità. La Giunta regionale definisce, con proprio atto, linee guida per l'applicazione della presente disposizione.* (comma introdotto dalla legge reg. n. 4 del 2008). La definizione delle modalità applicative è avvenuta con dgr 8/8757 del 22.12.2008. “Linee Guida per la maggiorazione del contributo di costruzione per il finanziamento di interventi estensivi delle superfici forestali”.

3 Progetto che utilizza il budget ambientale, stabilito nel 3,49% dell'importo dell'opera (100 mil di € ca.), introdotto dalla prescrizione n. 8 al progetto preliminare approvato dal CIPE il 29 marzo 2006). Rispetto alla esigenza di qualificare e quantificare gli interventi compensativi, la prescrizione Cipe n. 8 al progetto preliminare specifica la necessità di fare una valutazione degli impatti residui “....., *proporzionalmente all'incidenza delle infrastrutture situate sul territorio (comunale), ad esclusione delle opere connesse, in funzione di superfici occupate (mq), tipologia dell'infrastruttura (asse autostradale, svincolo, barriera, area di servizio, posto manutenzione neve), giacitura altimetrica/tipologia (rilevato, viadotto, trincea, galleria).* Dovrà essere rivisto il calcolo degli impatti per la definizione delle opere di compensazione (Budget Ambientale), come quantificato nel progetto in esame, in coerenza con quanto prescritto nell'allegato “B” delle delibere di Giunta regionale relativo alla Valutazione di Impatto ambientale”.

4 Si intende solo l'opera autostradale principale, non le opere connesse/integrate; facoltà delle realtà locali su specifiche progettualità allargare il campo territoriale di progetto che beneficia della quota di budget ambientale.

Matrice base di qualificazione degli impatti non mitigabili rispetto alla tipologia del tracciato

REV2

		tipologia di attraversamento	aree di servizio, manutenzione	barriere esazione	galleria artificiale	galleria naturale	rilevato	svincolo rilevato	svincolo trincea	trincea	viadotto-ponte
pesi	Azioni di progetto										
matrice territoriale	30	occupazione di suolo (ha)									
	25	aree prevalentemente edificate	4	4	4	0	4	4	4	4	2
	20	aree agricole	4	4	2	0	4	4	4	4	2
	30	aree boscate e vegetazione di pregio	4	4	2	0	4	4	4	4	2
	25	aree protette	4	4	2	0	4	4	4	4	2
	20	aspetti ecologici e interruzione continuità ambientale									
	35	aree e corridoi ecologici di primo livello	4	4	2	0	4	4	4	4	1
	25	aree e corridoi ecologici di secondo livello	4	4	2	0	4	4	4	4	1
	40	aree di criticità e varchi	4	4	2	0	4	4	4	2	4
	20	interferenza rispetto al paesaggio									
	35	bellezze di insieme	4	4	1	0	4	4	4	4	4
	25	ambiti di criticità	4	4	0	0	4	4	2	2	2
matrice delle emissioni	20	ambiti di rilevanza regionale	4	4	0	0	4	4	2	2	2
	20	ambiti di tutela paesaggistica dei corsi d'acqua	4	4	4	2	4	4	4	4	2
	15	interferenza rispetto al contesto percettivo									
	40	modificazione della fisionomia del paesaggio rispetto a:									
	30	contesto percettivo vasto	2	2	0	0	2	2	0	0	4
	30	contesto percettivo limitato	2	2	0	0	4	4	1	1	4
	30	contesto percettivo puntuale	4	4	0	0	4	4	2	2	4
	7	impatto sulla qualità dell'aria									
	20	0 < ΔE < 10%	4	4	4	4					
	30	10% ΔE < 20%	4	4	4	4					
	50	ΔE > 20%	4	4	4	4					
	8	modificazione residua del clima acustico									
	20	0 < popolazione < 100	1	2	4	0					
	30	100 < popolazione < 200	1	2	4	0					
	50	popolazione > 200	1	2	4	0					

I criteri di qualificazione delle interferenze devono considerare strategicità e rarità della risorsa

1 impatto potenzialmente basso
2 impatto potenzialmente medio
4 impatto potenzialmente alto

Fig. 1, architettura della matrice assunta per l'attribuzione delle compensazioni ambientali, per Comune, lungo il tracciato.

L'assunzione di un orizzonte di definizione di compensazione ambientale che ricompone danno trattabile (mitigazione) e reversibile, tradizionalmente contenuto nelle procedure di valutazione ambientale, con una quantificazione di danno non risarcibile, da trattare e mettere a progetto territoriale integrato all'opera (come nel caso di pedemontana lombarda sopra riportato), rappresenta un modello di sistema organico di definizione della "partita ambientale" intorno a un'opera infrastrutturale decisa⁵.

Va rilevato come l'approccio di progettazione integrata delle opere di qualificazione ambientale con il sistema autostradale, che risulta in sé avanzato e con elementi di innovazione nelle pratiche progettuali del nostro paese, affronti il tema posto nel presente lavoro in modo parziale: nel merito più stretto della compensazione ambientale le misure sono

⁵ Si sottolinea a valle di un processo tecnico-amministrativo che ne stabilizza gli aspetti progettuali in modo apprezzabilmente chiaro. Gli equilibri ambientali complessivi relativi alle previsioni di un'infrastruttura naturalmente a monte rimangono da valutarsi sulla base delle opzioni aperte sia di scenario futuro desiderato delle trasformazioni territoriali, sia del conseguente assetto spaziale e modale.

previste solo per i comuni interessati dall'opera principale (autostrada), non sono estese (anche se potenzialmente estendibili) ai comuni interessati dalle opere connesse e integrate⁶ (il sistema viabilistico di connessione e adduzione dell'autostrada). In senso più generale va però rilevato il fatto che il sistema di compensazioni adottato non affronta il tema delle esternalità in termini di riassetto dei profili di accessibilità dei territori e quindi delle potenziali trasformazioni urbanistiche e territoriali prodotte dalla realizzazione dell'opera.

4. Il caso lombardo: risorse normative e strumenti decisionali praticati

Questo lavoro assume elementi di riflessione a partire dalla realtà della Regione Lombardia, che presenta elementi di particolare interesse:

- nella Legge per il governo del territorio (legge 12 del 2005 e s.m.i), relativamente alle misure di compensazione ambientale e finanziaria previste per i livelli di pianificazione provinciale e regionale e d'area;
- nella Legge Regionale per infrastrutture di interesse concorrente statale e regionale (n. 15 del 2008 e s.m.i.);
- nella istituzione di un contesto di concertazione interistituzionale regolato mediante lo strumento dell'Accordo di Programma (AdP).

Il quadro normativo lombardo offre quindi elementi normativi di riferimento relativamente all'introduzione nella pianificazione locale di misure di perequazione/compensazione. Adotta altresì uno strumento codificato, l'AdP, per la gestione amministrativa e tecnica dei rapporti interistituzionali relativamente ai progetti infrastrutturali.

Di "compensazione" in materia di infrastrutture si parla nella Legge 12/2005 in tre punti:

- all'art.15, comma 2) lettera h dove il PTCP per la parte a carattere programmatico *indica modalità per favorire il coordinamento tra le pianificazioni dei comuni, prevedendo anche forme compensative o finanziarie, eventualmente finalizzate all'incentivazione dell'associazionismo tra i comuni;*

- all'art. 19 comma 2 c1) quando, a proposito di PTR e dei connessi Piani d'Area, per la loro realizzazione si *individuano forme di compensazione economico-finanziaria a favore di Enti locali ricadenti in ambiti oggetto di limitazione delle possibilità di sviluppo, nonché modalità di compensazione ambientale per interventi che determinano impatti rilevanti sul territorio anche in Comuni non direttamente interessati dagli interventi stessi.*

A tal fine la regione si avvale dei fondi propri o indica le modalità per suddividere solidalmente tra gli enti locali, in rapporto alle differenti potenzialità di sviluppo, e ai vincoli

⁶ La prescrizione CIPE n. 8 al progetto preliminare approvato (vedi nota 3) contempla infatti i soli comuni interessati territorialmente dall'opera principale.

di sostenibilità derivanti a ciascuno dai contenuti della programmazione regionale, i vantaggi e gli oneri conseguenti.

All' art. 20 comma 6: Qualora aree di significativa ampiezza territoriale siano interessate da opere, interventi i destinazioni funzionali aventi rilevanza regionale o sovra regionale, il PTR può, anche su richiesta delle province interessate prevedere l'approvazione di un piano d'area che disciplini il governo di tali aree. Tale piano (....) detta i criteri necessari al reperimento e alla ripartizione delle risorse finanziarie e dispone indicazioni puntuali e coordinate riguardanti il governo del territorio, anche con riferimento alle previsioni insediative, alle forme di compensazione e ripristino ambientale, ed alla disciplina degli interventi sul territorio stesso.

L'esame dei tre articoli evidenzia elementi di particolare interesse rispetto alle finalità di questo lavoro: l'art. 15 prevede che PTCP: favorisca il coordinamento delle pianificazioni dei comuni ed la gestione associata di funzioni con forme di compensazione non specificate rispetto a quelle finanziarie.

L'art. 19 indica diversi strumenti per rendere accettabili le infrastrutture e facilitare il processo decisionale. Oltre all'indicazione di forme di compensazione economico finanziaria, questo articolo, seppur senza riferimenti diretti, delinea un meccanismo di perequazione territoriale laddove si fa carico dei: a) degli Enti locali ricadenti in ambiti oggetto di limitazione dello sviluppo, e b) degli impatti che subiscono i Comuni non direttamente interessati dalle infrastrutture.

L'art. 20, rafforza , seppure senza riferimento diretto, l'ipotesi di perequazione territoriale collocandola all'interno di un Piano d'area, con appropriate disposizioni relative al reperimento ed alla ripartizione delle risorse finanziarie, collegate alle previsioni insediative e alle compensazione ambientali.

Inoltre, rispetto alle previsioni associabili al progetto infrastrutturale l'art. 10 c. 3 della l r 15/2008, dispone:

“Le concessioni delle infrastrutture di cui all' articolo 1, previo parere obbligatorio e vincolante dei comuni territorialmente interessati, possono riguardare anche interventi di carattere insediativo e territoriale, definiti e attuati nell'ambito dell'accordo di programma di cui all'articolo 9, al servizio degli utenti delle infrastrutture medesime ovvero a servizio delle funzioni e delle attività del territorio, i cui margini operativi di gestione possono contribuire all'abbattimento del costo dell'esposizione finanziaria dell'iniziativa complessiva. Nel caso in cui tali interventi comportino l'estensione dell'area oggetto della concessione, ove non diversamente disposto dalla normativa vigente, deve essere prevista a carico della società concessionaria e in accordo con gli enti interessati, la realizzazione di adeguate

opere e misure di mitigazione e compensazione dell'impatto ambientale, territoriale e sociale.”

Quest'ultimo provvedimento prende particolare risalto se si considerano i fenomeni territoriali di maggiore rilievo registrati negli ultimi dieci-quindici anni nel nostro paese, e in particolare nelle regioni ricche del settentrione; si fa riferimento alla localizzazione di nuove strutture commerciali e parchi tematici che (unitamente ai poli logistici) presentano forte attenzione al requisito di posizione rispetto alla rete di comunicazione⁷. In particolare un segmento specifico dell'offerta commerciale sviluppatosi negli ultimi anni, i Factory Outlet Center, per il loro ampio bacino d'utenza (calcolato su isocrona di 90 minuti) si localizzano a diretta connessione con la rete autostradale. Nei casi delle due infrastrutture autostradali qui considerate, in particolare di Brebemi, va considerato come già da alcuni anni nuove strutture commerciali si siano posizionate lungo il corridoio per il rilevante “effetto-attesa” generato dall'infrastruttura.

Va sottolineato con favore che la formulazione recente dell'art.10 comma 3 in parola, in primo luogo, condiziona opportunamente gli interventi a carattere insediativo e territoriale al consenso dei Comuni. In secondo luogo prevede che tali interventi non riguardino solo gli utenti dell'infrastruttura, ma anche ampie aree del territorio circostante, che richiederanno ulteriori infrastrutture di collegamento alla rete viaria locale.

In terzo luogo tra le forme di mitigazione e compensazione previste va evidenziata l'introduzione di una nuova fattispecie: la nozione di impatto sociale, dalla quale emerge il rilievo attribuito a tali interventi.

L'insieme dei dispositivi contenuti nella legislazione regionale, seppur innovativi, sono prevalentemente finalizzati alla facilitazione del processo di realizzazione delle infrastrutture (attraverso misure e forme di compensazione ambientale e finanziaria, con opportuni riferimenti all'incentivazione dell'associazionismo comunale e alla riduzione degli effetti dell'inibizione allo sviluppo), piuttosto che alla attivazione di un meccanismo in grado di integrare i progetti infrastrutturali nei progetti di territorio delle Amministrazioni locali.

A tale esigenza corrisponde positivamente, almeno in parte, la formulazione dell'art. 20 sopra riportata, ma esso rinvia all'attivazione di un Piano d'area di iniziativa regionale o provinciale, senza sostenere la relazione orizzontale intercomunale. Torneremo su questo punto in seguito.

⁷ Si veda in particolare la ricerca “La valutazione dell'impatto commerciale delle grandi polarità commerciali.: factory outlet centre, multiplex, parchi commerciali. Un approccio interregionale” (2007) condotta dal Laboratorio Urb & Com del Politecnico di Milano, con l'Università di Parma e il Politecnico di Torino sulle tre regioni Lombardia, Piemonte e Emilia Romagna.

5. Il quadro di relazione interistituzionale per Brebemi e Autostrada Pedemontana Lombarda: l'Accordo di Programma

Stante l'elevata complessità delle opere infrastrutturali, inserite nelle opere di Legge Obiettivo 443/2001 con relativa procedura, gli Enti e i soggetti interessati dalle infrastrutture in Lombardia⁸ hanno convenuto di attivare nel 2007 la procedura dell'Accordo di Programma, prevista dalla l.r. 2/2003 (Programmazione negoziata regionale), con le finalità di stabilire: le azioni, le modalità, i tempi per garantire la realizzazione dell'infrastruttura e delle opere connesse anche attraverso il coordinamento delle attività dei singoli soggetti coinvolti. L'AdP sancisce compiti, impegni dei soggetti nel percorso di definizione/approvazione progettuale e attuazione, e modalità di coordinamento tra gli stessi.

L'AdP, al quale prendono parte Ministero delle Infrastrutture, Regione Lombardia, Province interessate, rappresentanti d'area dei comuni, ANAS, soggetto concedente misto ANAS Regione Lombardia (CAL-Concessioni Autostradali Lombarde), soggetto concessionario (Brebemi/Autostrada Pedemontana Lombarda) istituisce in particolare organismi deputati alla conduzione e gestione del processo decisionale e amministrativo: il Collegio di Vigilanza quale cabina di regia politico-istituzionale; la Segreteria Tecnica (con tecnici rappresentanti degli enti appartenenti al Collegio di Vigilanza) come struttura tecnica di istruttoria e accompagnamento tecnico; i Tavoli Territoriali d'Ambito, quali sotto-articolazione per le diverse tratte dell'opera, funzionali alla valutazione di questioni di carattere più specifica nei diversi contesti territoriali.

Unitamente all'adozione del percorso di AdP nell'accompagnamento tecnico-amministrativo del processo di definizione dell'opera, va segnalato come, a partire dalle due opere in esame, sia emersa l'opportunità di istituire, in luogo di ANAS, un nuovo soggetto concedente (Concessioni Autostradali Lombarde-CAL), funzionale a favorire "ravvicinando", l'interlocuzione tra tavolo regionale/locale e soggetto concedente. L'istituzione di CAL, avvenuta nel febbraio 2007, risponde inoltre alla necessità di rendere più celere il processo decisionale rispetto alle modalità, spesso scarsamente efficienti, tradizionalmente adottate. Interessante rilevare che tale modalità di ridefinizione del soggetto concedente è stata ripresa anche dalla Regione Piemonte che ha istituito nel luglio 2008 CAP (Concessioni Autostradali Piemontesi) con ANAS.

⁸ Tale procedura è stata attivata per l'autostrada pedemontana lombarda, e poi confermata per il collegamento autostradale diretto Brescia-Milano Brebemi, per la tangenziale est esterna milanese TEM e per altre opere programmate.

6. *Forme di compensazione praticabili nel quadro normativo di riferimento: limiti e opportunità*

Come osservato nel paragrafo precedente, la normativa lombarda presenta significative innovazioni, in sintesi prevede:

- forme compensative o finanziarie, eventualmente finalizzate all'incentivazione dell'associazionismo tra i comuni";
 - forme di compensazione economico-finanziaria a favore di Enti locali ricadenti in ambiti oggetto di limitazione delle possibilità di sviluppo,
 - modalità di compensazione ambientale per interventi che determinano impatti rilevanti sul territorio, anche in Comuni non direttamente interessati dagli interventi stessi".
- possibilità di operare, previo accordo con i comuni interessati e con adeguate forme di compensazione dell'impatto ambientale territoriale e sociale, previsioni insediative integrate all'opera, funzionali a contribuire all'equilibrio finanziario della previsione infrastrutturale.

Tuttavia, per quanto riguarda i limiti dell'impianto normativo considerato, va ricordato che nell'attuale contesto di crescenti disparità finanziarie tra i governi locali, dovute alla diverse dotazioni di risorse economiche, ambientali, territoriali disponibili, ed accentuate dal maggior livello di autonomia tributaria, il rapporto tra le *densità* insediative (di residenze e di attività produttive, commerciali, logistiche) e la *finanza locale* è diventato sempre più rilevante, e può essere modificato dalla realizzazione delle infrastrutture di trasporto. In altre parole, il contenuto di tali provvedimenti, seppur appropriato, può risultare insufficiente.

A questo proposito va ricordato che la perequazione finanziaria agisce a posteriori a favore della riduzione degli squilibri esistenti (in termini di fabbisogni della popolazione, di ricchezza fiscale, di capacità fiscale, di trasferimenti,), mentre la *perequazione territoriale* assume la finalità - senza dubbio ambiziosa - di agire sulle *cause delle disparità*, con particolare riferimento agli impatti determinati dai fenomeni localizzativi (ineguale concentrazione di popolazione, attività economiche, basi imponibili, ecc.), i quali determinano, oltre a *squilibri* nella disponibilità di risorse finanziarie e fiscali, anche un eccessivo sfruttamento delle risorse naturali, notoriamente scarse, o irriproducibili;

È quindi necessario riflettere non tanto o *non solo* sulla valutazione degli effetti delle infrastrutture ai soli fini delle compensazioni occasionali, finalizzate prevalentemente a facilitarne la realizzazione, quanto sulla valutazione degli effetti di lungo sui bilanci dei vari Comuni, che agiscono in una logica di concorrenza fiscale per l'attrazione di basi imponibili immobiliari.

In questa prospettiva, la perequazione territoriale si pone come uno *strumento* utilizzabile *per trattare le interdipendenze* tra politiche territoriali e politica di bilancio, a livello sovra comunale, e potenzialmente in grado di limitare gli interventi dei livelli di governo sovra locali alla compensazione degli effetti non voluti. Poiché i territori più ricchi di basi fiscali tendono a diventare ancora più ricchi (mediante un meccanismo di tipo cumulativo), i dispositivi di perequazione finanziaria (di solito ostacolati o, quantomeno, invasi dai territori più ricchi) possono rivelarsi *insufficienti* in assenza di strumenti più incisivi quali la pianificazione territoriale, la cooperazione intercomunale e la perequazione territoriale, anche perché i primi operano ad una minore distanza fisica dalla/e causa/e degli squilibri stessi. Ciò che sosteniamo in questo lavoro è che la “correzione” può essere effettuata mediante forme di compensazione di tipo ambientale, finanziarie e territoriali, può risultare solo parziale di fronte alla portata delle trasformazioni territoriali in gioco.

Infatti, se assumiamo la pianificazione del territorio nel senso di *giustizia distributiva*, vale a dire come attività pubblica che assegna vantaggi e svantaggi nella fruizione di risorse, beni, valori e opportunità e vincoli alla fruizione dello spazio⁹ e ambientali, possiamo osservare che le scelte di pianificazione e gli interventi di trasformazione territoriale più rilevanti, quali - ad esempio - la localizzazione delle infrastrutture pubbliche¹⁰, determinano modificazioni dello sviluppo edilizio e della dotazione di basi fiscali di tipo immobiliare. Esse possono richiedere, oltre alle forme di compensazione previste dalle norme regionali esaminate, anche forme più incisive e lungimiranti di cooperazione e di solidarietà territoriale. Ci riferiamo in particolare all’armonizzazione delle scelte dei PGT, alla costruzione di piani territoriali d’area a livello intercomunale che individuino aree di interesse sovracomunale, per finire con la costruzione volontaria di meccanismi di perequazione delle entrate fiscali derivanti dallo sviluppo produttivo, commerciale e logistico, particolarmente sensibile alla prossimità delle infrastrutture come evidenziato in precedenza.

Emerge quindi l’opportunità di praticare azioni di cooperazione intercomunale (non occasionale), per *geografie volontarie* generate dalla causa (in questo caso l’opera infrastrutturale) che “mette al lavoro” il territorio, per il governo degli effetti ambientali, finanziari e territoriali di lungo periodo.

⁹ Ad esempio, la creazione di nuovi poli di sviluppo o l’esclusione di altri territori.

¹⁰ Come noto, le infrastrutture pubbliche, da un lato, generano e accelerano lo sviluppo urbano e, dall’altro, producono costi ambientali, limitazioni ed esclusioni. Più specificamente, sempre nel caso della realizzazione di un’infrastruttura pubblica, si osserva che da essa discende un complesso di azioni, pianificazioni, flussi di risorse che determinano *inequali effetti distributivi*, di giustizia sociale e spaziale, giacché i soggetti che traggono benefici *non* sono gli stessi che ne sopportano i costi. Pertanto, per la pianificazione del territorio si pone un problema di *equità* che richiede una correzione e che può essere trattato mediante la perequazione territoriale e la connessa compensazione finanziaria. Cfr. Ferri, 2006.

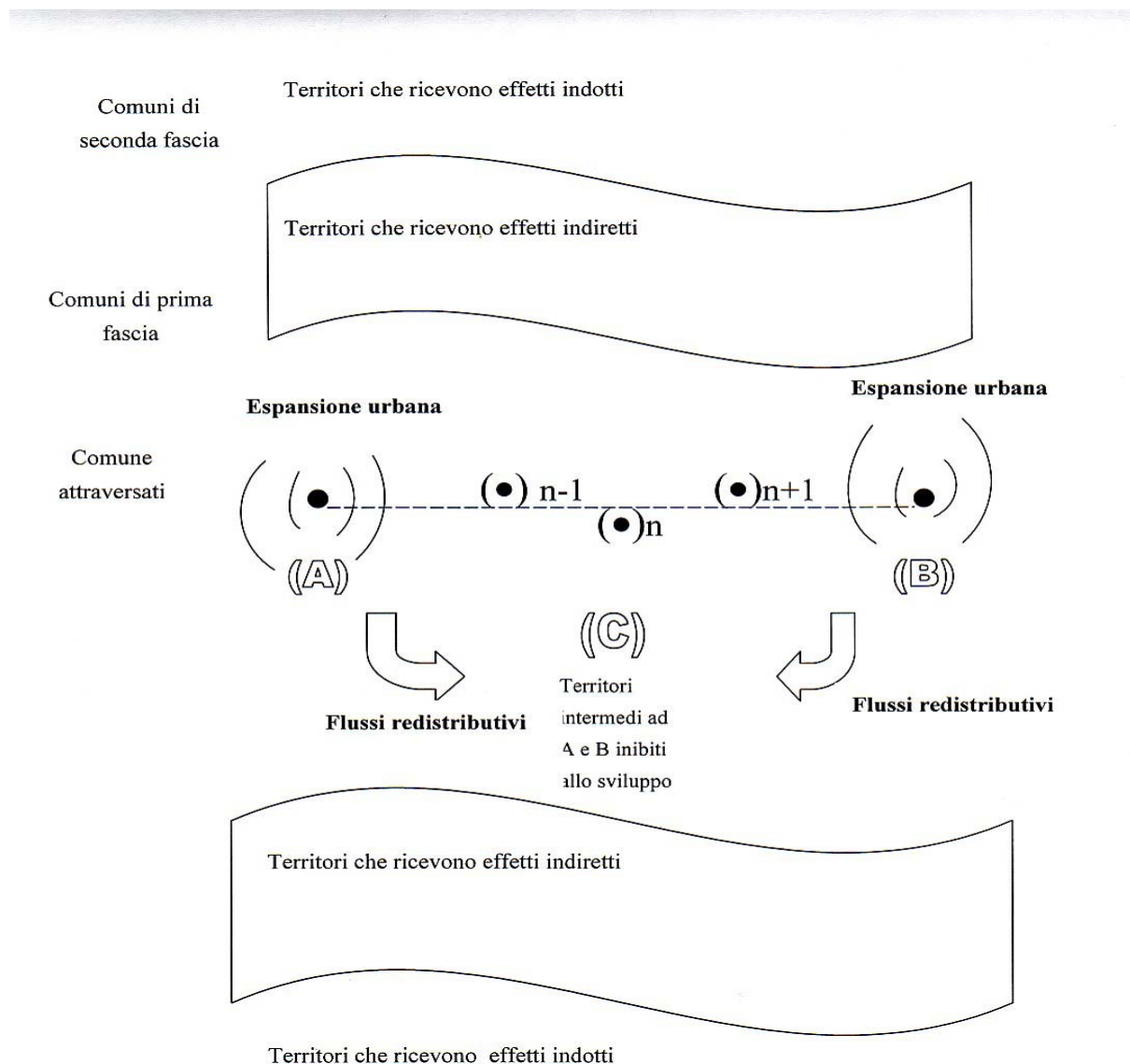


Fig. 2, schematizzazione degli effetti territoriali di una nuova infrastruttura di comunicazione stradale

7. Osservazioni conclusive:

Di fronte alla rilevanza delle modificazioni innescate dalla realizzazione degli interventi di infrastrutturali, segnaliamo l'opportunità di una più stretta integrazione tra le politiche infrastrutturali, quelle territoriali ed urbanistiche (Fubini, 2004) che superi le pur necessarie azioni di compensazione ambientale, finanziaria e territoriale.

Infatti, a nostro avviso, si pone la necessità di contestualizzare gli effetti territoriali di grandi opere infrastrutturali nelle strategie e nelle politiche locali di territorio, secondo una razionalità che coniughi gli interessi comunitari, nazionali o regionali di realizzare le infrastrutture viarie con scelte di sviluppo urbanistico costruite dalle Amministrazioni locali.

Poiché le logiche d'area si stanno progressivamente affermando, sostenute anche dagli effetti di polarizzazione degli sviluppi insediativi che derivano dalla dotazione infrastrutturale, è

desiderabile trasformare le necessità di compensazione ambientale e finanziaria, finora occasionali, in opportunità per costruire politiche d'area integrate (intese come raccordo tra scelte orizzontali e verticali) e di sviluppo o di preservazione territoriale in grado di territorializzare le infrastrutture. In questa direzione, le politiche di compensazione possono essere implementate utilizzando altri strumenti a carattere orizzontale, quali la perequazione territoriale, piani d'area intercomunali, riducendo così l'impegno di regione e province.

Si tratta anche di superare una logica di concorrenza fiscale (l'attrazione di basi imponibili immobiliari con l'implicazione negativa del consumo di suolo), verso una concorrenza territoriale. In questa prospettiva, i Comuni che condividono uno scenario di futuro possono costruire una pianificazione solidale del territorio capace di ottimizzare le risorse territoriali e di trovare un posizionamento adeguato (per dotazioni territoriali, livello dei servizi, e qualità paesistico-ambientale) nella competizione aperta tra i sistemi territoriali.

Bibliografia

- Adobati F., Ferri V. (2005), "Perequazione territoriale: tavoli di concertazione e misure di compensazione", in Adobati F., Oliveri A., Tamini L., (eds.), *Commercio e politiche territoriali. 4 temi emergenti*, collana Quaderni CST, Edizioni Sestante, Bergamo.
- Adobati F., Ferraresi G., (2006) *Elementi di indirizzo dei sistemi infrastrutturali a partire dalla costruzione di uno scenario locale*, in AA. VV. "Territorio" n. 39/2006 supplemento, pp. F. Angeli, Milano.
- Adobati F., Oliveri A., (2007), "Lineamenti per la costruzione di un piano d'area. Agenda per uno scenario del Vimercatese: dai valori territoriali al governo delle trasformazioni", in MAGNAGHI A. (ed.), *Scenari strategici. Visioni identitarie per il progetto di territorio*, Alinea, Firenze.
- Agnoletto M., Delpiano A., Guerzoni M. (eds.) (2007) *La civiltà dei superluoghi. Notizie dalla metropoli quotidiana*, Damiani, Bologna.
- Banister D. Berechman J. (1999), *Transportation investment and economic development*, Ucl press, London.
- Bonomi A., Abruzzese A. (a cura di), *La città infinita*, Milano, Mondadori, 2004.
- Bottini F., (2005) *I nuovi territori del commercio. Società locale, grande distribuzione, urbanistica*, Firenze, Alinea.
- Centro Studi CONFETRA, *Il settore immobiliare per la logistica*, Quaderno n. 2/2006.
- Dematteis G, Governa F., (eds.) (2001), *Contesti locali e grandi infrastrutture*, F. Angeli, Milano.
- Facchinetti M. (2002), *Corridoi infrastrutturali e trasformazioni del territorio*, Alinea, Firenze.
- Ferraresi G., Moretti A., Facchinetti M., (eds.) (2004) *Reti di attori e reti territoriali. Forme e politiche per progetti di infrastrutture*, F. Angeli, Milano.
- Ferri V., (2006) *Gli effetti della territorializzazione delle infrastrutture e le forme di compensazione economico-finanziarie dei governi locali*, paper presentato alla XXVII Conferenza italiana di scienze regionali.
- Ferri V., (2008b), *Politiche di compensazione nella territorializzazione delle infrastrutture*, in "Urbanistica informazioni", n. 220.
- Ferri V., (2009), *La perequazione territoriale tra enti locali coinvolti nella realizzazione di un infrastruttura: il caso di Treviglio*. Rapporto di ricerca Strumenti di analisi del bilancio regionale e benchmark interregionale a supporto del confronto sul federalismo fiscale (cod. IreR 20008A007; project leader Alberto Ceriani).
- Ferri V., Pola GC., (2006), *Primi elementi conoscitivi sulla compensazione/perequazione territoriale prevista dalla Legge regionale 12/2005*, Documento IReR, codice 2005B048.

- ISFORT (2006), *Logistica & Imprese: opportunità di business e interesse pubblico*, 2006.
- Laboratorio Urb & Com-Politecnico di Milano, Università di Parma, Politecnico di Torino, (2007) *La valutazione dell'impatto commerciale delle grandi polarità commerciali,: factory outlet centre, multiplex, parchi commerciali. Un approccio interregionale*.
- Logistica Ricerca e Sviluppo s.c.r.l., progetto OSMETE (2006), *I corridoi paneuropei multimodali di trasporto*.
- Pileri, P (2007), *Compensazione Ecologica Preventiva*, Roma, Carocci.
- Ponti M. (2006), "Alta velocità: recupero funzionale ed economico di linee sottoutilizzate", in Brunetta G., Fistola R., a cura di, *Trasformazioni, coesioni, sviluppo territoriale*, Aisre Angeli, pp. 311-321
- Ponti M. (2007), *Una politica per i trasporti italiani*, Laterza, Bari.
- Regione Lombardia (2003) Quaderni della Direzione Generale Infrastrutture e Mobilità, *Logistica e trasporto merci. Verso una strategia condivisa*, Milano.
- Regione Lombardia, (D.d.g. 7 maggio 2007 - n. 4517) *Criteri ed indirizzi tecnico-progettuali per il miglioramento del rapporto fra infrastrutture stradali ed ambiente naturale*, Milano.
- Regione Lombardia, D.G. Agricoltura (BURL n. 6 e.s. del 5 febbraio 2007) *Linee guida per la valutazione degli impatti delle grandi infrastrutture sul sistema rurale e per la realizzazione di proposte di interventi di compensazione*, Milano.
- Regione Lombardia (2008) "Documento di Piano" in *Piano Territoriale Regionale*, Milano.