

Giuseppe Dematteis, Francesca Governa
(a cura di)

CONTESTI LOCALI E GRANDI INFRASTRUTTURE

**Politiche e progetti
in Italia e in Europa**



Scienze geografiche
FrancoAngeli

Giuseppe Dematteis è professore di Geografia urbana e regionale presso la 1ª Facoltà di Architettura del Politecnico di Torino e direttore del centro di ricerca *Eu-polis-Sistemi Urbani Europei* del Politecnico e dell'Università di Torino. Dal 1969 al 1985 ha insegnato Geografia economica nella Facoltà di Economia dell'Università di Torino. Fra i temi di ricerca, le reti di città e lo sviluppo locale fondato su modelli di auto-organizzazione.

Francesca Governa, dottore di ricerca in Pianificazione territoriale e mercato immobiliare presso il Dipartimento Interateneo Territorio del Politecnico e dell'Università di Torino, è attualmente ricercatore in Geografia economico-politica alla Facoltà di Lettere e Filosofia dell'Università di Torino. La sua attività di ricerca riguarda principalmente l'individuazione e l'analisi dei sistemi locali territoriali e le problematiche dello sviluppo locale sia dal punto di vista teorico-metodologico, sia da quello operativo e delle politiche.

In copertina: *Rain, steam and speed*, di Joseph Mallord William Turner (1775-1851), National Gallery, Londra.

La pubblicazione di questo volume è stata finanziata con fondi MURST ex 40%

Con **Linea Diretta** la consulenza e la documentazione FrancoAngeli a Sua disposizione. *Linea Diretta* è il servizio per accedere liberamente alla documentazione e alla consulenza bibliografica FrancoAngeli. Con *Linea Diretta* in ogni momento può richiedere indicazioni di lettura, informazioni, schede, indici dettagliati sui volumi FrancoAngeli. Per usufruire gratuitamente del servizio scriva a **LINEA DIRETTA, FrancoAngeli, Viale Monza 106, 20127 Milano (fax 02-2613268)** Il **Catalogo ipertestuale FrancoAngeli** (oltre 9.400 titoli, abstract e indici dettagliati, 23.000 autori, 70 riviste), aggiornato con le ultime novità, è consultabile su Internet all'indirizzo **www.francoangeli.it**

Copyright © 2001 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

<i>Edizione</i>	<i>Anno</i>
1° 2° 3° 4° 5° 6° 7° 8° 9°	2001 2002 2003 2004 2005 2006 2007 2008 2009 2010 2011 2012

È vietata la riproduzione, anche parziale, effettuata a qualsiasi titolo, eccetto quella ad uso personale. Quest'ultima è consentita nel limite massimo del 15% delle pagine dell'opera, anche se effettuata in più volte, e alla condizione che vengano pagati i compensi stabiliti dall'art. 2 della legge vigente. Ogni fotocopia che eviti l'acquisto di un libro è illecita ed è severamente punita. Chiunque fotocopie un libro, chi mette a disposizione i mezzi per farlo, chi comunque favorisce questa pratica commette un reato e opera ai danni della cultura.

Stampa: Tipomozza, via Merano 18, Milano.

Indice

Introduzione. Tema, articolazione e risultati della ricerca

di <i>Giuseppe Dematteis</i>	Pag.	11
1. Grandi opere infrastrutturali e contesti locali: quale rapporto?	»	11
2. Natura e funzioni territoriali transcalari delle grandi opere	»	12
3. Le opere infrastrutturali come fonti di valore aggiunto territoriale nei processi di sviluppo locale	»	14
4. La possibile convergenza delle politiche a diversa scala	»	15
5. Indicazioni operative	»	17
6. Articolazione del volume	»	20
Riferimenti bibliografici	»	22

Parte I

Ripensare il rapporto infrastrutture/territorio. Il valore aggiunto territoriale delle infrastrutture di trasporto di *Francesca Governa*

»	27	
1. Impatti e effetti delle infrastrutture di trasporto	»	27
2. Ripensare il rapporto infrastrutture/territorio	»	31
3. Infrastrutture di trasporto e sistemi locali territoriali	»	34
4. Interconnessione e territorializzazione degli interventi infrastrutturali	»	36
5. Criteri di scelta e di valutazione: è possibile valutare il valore aggiunto territoriale?	»	42
Riferimenti bibliografici	»	46

Politica comune dei trasporti, reti infrastrutturali e trasformazioni territoriali di *Cristiana Rossignolo*

»	49	
1. Introduzione	»	49
2. Disposizioni e orientamenti per lo sviluppo di una politica comune dei trasporti	»	51
2.1. L'assetto infrastrutturale europeo prima di Maastricht	»	51
2.2. Azioni comunitarie "verso un mercato comune dei trasporti"	»	51
2.3. Le reti transeuropee di trasporto	»	53
3. Politiche territoriali e politiche infrastrutturali	»	59

4. La politica comune dei trasporti e i livelli locali	Pag.	61
Riferimenti bibliografici	»	63

Permanenze e innovazioni nel quadro istituzionale e nei programmi nazionali di *Umberto Janin-Rivolin*

1. L'arena istituzionale delle grandi infrastrutture	»	66
1.1. Il peso della tradizione	»	66
1.2. Tra riforme tentate e riforme annunciate	»	69
2. La nuova legge quadro dei lavori pubblici	»	71
2.1. L'occasione di una programmazione più coerente e integrata	»	71
2.2. Orientamenti e regole per le attività di progettazione	»	73
2.3. Esecuzione e gestione delle opere: l'orizzonte della "finanza di progetto"	»	75
2.4. Il nervo scoperto delle scelte di localizzazione	»	77
3. Verso il nuovo Piano generale dei trasporti	»	79
3.1. L'incerta prospettiva dello Snit	»	79
3.2. La pianificazione dei trasporti a livello regionale e locale	»	82
4. Le infrastrutture nella "nuova programmazione"	»	86
4.1. Tra integrazione europea e rilancio del Mezzogiorno	»	86
4.2. L'evoluzione dei programmi integrati	»	89
5. Conclusioni	»	92
5.1. Un'immagine di sintesi	»	92
5.2. Un bilancio di prospettiva	»	93
Riferimenti bibliografici	»	95

Parte II

Principi e pratiche di interconnessione e territorializzazione. Una lettura trasversale di alcuni interventi di *Francesca Governa e Paolo Riganti*

1. Introduzione: l'approccio territoriale alla programmazione e progettazione degli interventi infrastrutturali	»	99
2. Il rapporto infrastrutture/territorio: una lettura trasversale di alcuni interventi	»	103
2.1. Gli interventi esaminati: Pescara, Napoli, Firenze	»	104
3. La contestualizzazione degli interventi infrastrutturali: quattro ipotesi interpretative	»	112
3.1. Diverse concezioni di infrastruttura, diverse concezioni di territorio	»	112
3.2. Vantaggi e svantaggi degli interventi infrastrutturali	»	114
3.3. Gli attori e la loro organizzazione	»	115
3.4. Il superamento degli interventi settoriali e l'integrazione delle politiche	»	117
4. Conclusioni	»	119
Riferimenti bibliografici	»	120

I nodi logistici nelle trasformazioni territoriali e nello sviluppo locale dell'area padana di <i>Cristiana Cabodi</i>	Pag.	123
1. Introduzione	»	123
2. Nodi logistici come nodi di interconnessione: caratteristiche e fattori localizzativi	»	125
3. L'interazione fra nodi logistici e sistemi locali territoriali: il caso dell'area padana	»	126
4. Nodi pubblici	»	129
4.1. Caratteristiche e localizzazione	»	129
4.2. Rapporto tra nodi logistici e territorio	»	132
5. Nodi privati	»	136
5.1. Caratteristiche e localizzazione	»	136
5.2. Rapporto tra nodi logistici e territorio	»	140
6. Considerazioni conclusive	»	142
Riferimenti bibliografici	»	145

Da Torino a Lione, per la Val di Susa. Strategie globali e resistenze locali nel lungo percorso verso il nuovo collegamento ferroviario di <i>Egidio Dansero e Chiara Nervo</i>	»	147
1. Introduzione	»	147
2. Il sistema italiano ad alta capacità ferroviaria	»	148
3. Il collegamento Torino-Lione: un "passaggio per l'Europa"	»	151
3.1. Il divenire del progetto	»	151
3.2. Le alternative di tracciato	»	154
3.3. I "nodi dimenticati"	»	158
4. I protagonisti del progetto	»	159
4.1. L'ambito politico-istituzionale	»	160
4.2. L'ambito tecnico-progettuale	»	161
4.3. I gruppi di pressione	»	162
4.4. I tavoli istituzionali periferici di coordinamento e confronto	»	163
4.5. L'arcipelago dell'opposizione	»	163
4.6. La ricerca del coordinamento	»	166
5. Aspettando il treno	»	167
5.1. I ritardi	»	167
5.2. Una sala d'attesa affollata	»	168
5.3. I "nodi" da sciogliere: progettare interconnessione e territorializzazione	»	169
Riferimenti bibliografici	»	174

Novara: una città che si mobilita e si reinventa attraverso l'Alta Velocità di <i>Raffaella Afferni, Cesare Emanuel e Paola Vallaro</i>	»	176
1. Premessa	»	176
2. La "frammentazione" del sistema urbano novarese: una prospettiva condivisa	»	178

3. Il progetto di interconnessione AV-città: un'occasione per mobilitare gli attori locali attorno al tema della trasformazione urbana	Pag.	183
3.1. L'avvio del progetto: la proposta di interconnessione del General Contractor	»	183
3.2. L'attivazione del progetto tra mobilitazione sociale e creatività collettiva	»	186
3.3. La mediazione istituzionale	»	190
4. La progettazione dell'attestazione centrale dell'Alta Capacità come pratica negoziale e implementativa	»	194
4.1. Il Prusst come strumento di accertamento dell'interesse e di condivisione sociale del progetto	»	194
4.2. Il Prusst come strumento generatore di valore aggiunto territoriale	»	195
5. Oltre il progetto dell'interconnessione	»	199
6. Conclusioni	»	201
Riferimenti bibliografici	»	206

Parte III

Territorializzazione delle infrastrutture nei Paesi Bassi di *Luca*

<i>Bertolini</i>	»	209
1. Il processo decisionale formale	»	209
1.1. Quadro istituzionale	»	209
1.2. Generazione e selezione dei progetti	»	212
1.3. Finanziamento dei progetti	»	214
2. Critica e proposte di innovazione del processo decisionale	»	216
2.1. Tensioni irrisolte nel processo decisionale	»	216
2.2. Critiche alle procedure correnti	»	217
2.3. Proposte di innovazione delle procedure correnti	»	219
2.4. Ulteriori affinamenti delle proposte d'innovazione	»	223
3. La valorizzazione delle stazioni ferroviarie nei Paesi Bassi	»	225
3.1. Lo Zuidas oggi, come nodo e come luogo	»	227
3.2. Il programma e le strategie	»	233
3.3. Principi di disegno urbano	»	237
3.4. Strategia di sviluppo	»	240
3.5. Valutazione	»	241
4. Conclusioni	»	243
Riferimenti bibliografici	»	245

Politiche infrastrutturali e trasformazioni territoriali: il ruolo della territorializzazione nella legittimazione degli attori locali in

<i>Francia</i> di <i>Gilles Pinson</i> e <i>Marco Santangelo</i>	»	247
1. Introduzione	»	247
2. I soggetti implicati nella politica dei trasporti	»	248

2.1. Il <i>Ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et du Tourisme</i>	Pag. 248
2.2. Il <i>Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement</i>	» 251
2.3. Gli organismi trasversali	» 251
2.4. Enti territoriali regionali e locali: decentramento amministrativo e rafforzamento del ruolo del prefetto	» 253
2.5. <i>Pays e agglomérations</i>	» 254
3. Le norme e gli strumenti	» 255
3.1. <i>Le lois d'orientation e gli schémas directeurs</i>	» 255
3.2. Le leggi della "gauche plurielle"	» 258
3.3. I <i>Contrats de Plan Etat-région</i>	» 259
4. I processi decisionali	» 260
4.1. Il ruolo degli attori istituzionali	» 260
4.2. Il ruolo dei "riverains"	» 262
5. Il caso del TGV Lione-Torino	» 263
6. La riconquista della leadership locale ed i suoi effetti perversi: le politiche di mobilità urbana	» 265
7. Conclusioni	» 269
Riferimenti bibliografici	» 271

La produzione delle infrastrutture in Spagna e Catalogna: politiche e attori, inerzie e sfide per un territorio in transizione
di *Francesc Muñoz e Oriol Nel·lo*

	» 273
1. Introduzione	» 273
2. Quadri amministrativi e politica delle infrastrutture	» 274
3. Organigramma e livelli di competenze per la produzione e la gestione delle infrastrutture	» 276
4. La politica delle infrastrutture in Spagna negli ultimi due decenni: un modello "in transizione"	» 278
5. Il sistema dei trasporti e il Piano Direttivo delle Infrastrutture	» 281
5.1. Realizzazioni nel sistema viario: reti e connessioni europee di grande capacità	» 285
5.2. Il sistema ferroviario: specializzazione strategica secondo segmenti di domanda	» 286
5.3. Il trasporto portuale e aeroportuale: specializzazione intermodale e strategia logistica	» 288
5.4. Il Trasporto Combinato e le Zone di Attività Logistica	» 290
5.5. Interventi sui trasporti in ambito urbano	» 292
6. La Catalogna e il sistema delle infrastrutture di trasporto nel Piano Direttivo 2000-2007	» 293
6.1. Una scala metropolitana di coordinamento e cooperazione interamministrativa per il trasporto pubblico	» 296
6.2. Progetti concertati a grande scala: il "Piano Delta" e la linea dell'Alta Velocità	» 297

7. Conclusioni	»	300
Riferimenti bibliografici	»	302
Gli autori	»	307

Novara: una città che si mobilita e si reinventa attraverso l'Alta Velocità

di *Raffaella Afferni, Cesare Emanuel e Paola Vallaro*

1. Premessa

L'idea largamente condivisa che le infrastrutture di trasporto costituiscono il tramite diretto attraverso cui pervenire alla riduzione delle disparità territoriali, alla progressiva estensione dei mercati ed alla diffusione delle interazioni sociali ed economiche sta, come noto, esaurendo velocemente la sua carica esplicativa e di indirizzo programmatico. Anche solo con riferimento al caso italiano un'ampia letteratura dimostra ormai chiaramente come la pur estesa trama infrastrutturale che si è prodotta, in assenza di consistenti interventi di ammodernamento volti ad ampliare le sue possibilità fruttive e gli effetti moltiplicativi indotti, di per sé non contribuisca né a frenare i processi involutivi in atto nelle aree strutturalmente più deboli, né a sostenere la crescita e l'integrazione alle scale sovralocali di quelle più dinamiche.

Per queste ragioni se, da un lato, le politiche infrastrutturali tornano nell'agenda dei governi locali, regionali, nazionali, ed anche dell'UE, dall'altro le stesse politiche, ed i progetti ad esse sottesi, sollecitano valutazioni più approfondite sui nessi che le collegano con i processi generativi (e rigenerativi) dello sviluppo locale e/o regionale.

Come mettono bene in evidenza i contributi introduttivi di questo volume, per cogliere e tematizzare questi nessi risulta però indispensabile adottare un approccio analitico che permetta di considerare i progetti infrastrutturali non solo come semplici atti tecnici destinati all'allocazione territoriale degli interventi definiti dalla programmazione di settore, bensì come strumenti, che pur rispondendo a queste istanze di base, risultino in grado sia di prospettare processi di trasformazione del territorio coerenti con le sue caratteristiche costitutive, sia di suggerire le formule organizzative più pertinenti per attivarli.

Per approfondire questa prospettiva, gli stessi contributi forniscono alcuni supporti orientativi di natura teorica ed empirica. Mentre i primi ar-

gomentano la possibilità di concepire i grandi progetti infrastrutturali come l'espressione di un reciproco adattamento tra le finalità (settoriali e contestuali) perseguite dalla programmazione sovralocale e le istanze (locali e contestuali) espresse dalla rete degli attori operanti nei territori in cui si insediano, e giungono a stabilire come questi complessi rapporti interattivi possano essere definiti dal processo di "contestualizzazione", o di territorializzazione, del progetto, i secondi forniscono una prima serie di criteri ritenuti idonei a valutare l'affermazione di questo processo e le sue ricadute in termini di "valore aggiunto territoriale". Più precisamente: la concezione del territorio che "entra" nella formulazione dei progetti, il comportamento degli attori locali nei confronti delle opere programmate, le azioni di coordinamento svolte dal soggetto pubblico, la convergenza tra politiche (e finanziamenti) infrastrutturali e politiche territoriali.

Un approfondimento ed una definitiva validazione di questo approccio, resta, come affermano gli stessi contributi, ancora un obiettivo da raggiungere soprattutto attraverso più chiare prospezioni tanto nelle iniziative locali che guidano la definizione e la condivisione del progetto, quanto nelle modalità che definiscono l'apprezzamento delle opere da realizzare come risorse, o come patrimoni, del milieu capaci di attivare specifiche potenzialità territoriali e/o prospettare nuovi scenari di sviluppo.

Questa indagine cerca di dare un contributo su questi temi ponendo al centro dell'attenzione le vicende che hanno finora contrassegnato l'allestimento del progetto di interconnessione della città di Novara con la rete dell'Alta Velocità Torino-Milano (di seguito AV).

Ciò che in particolare si intende qui argomentare è che per delineare compiutamente le modalità con cui il progetto si territorializza, ed attiva quei rapporti interattivi che consentono di tematizzare l'infrastruttura come un agente generatore di nuove potenzialità e vocazioni territoriali, risulta indispensabile assumere come riferimento non solo le valutazioni di natura tecnico-scientifica, che illustrano gli apporti innovativi che l'infrastruttura riverbera sul contesto, ma altresì quelle che scaturiscono dalla percezione che la collettività locale ha della stessa e dei cambiamenti che risulta in grado di innescare nell'ambito dei rapporti sociali e degli assetti ambientali in cui si iscrive.

Quest'ultima dimensione analitica, generalmente sottovalutata dalla pianificazione urbanistica e territoriale, pone tuttavia la necessità di individuare preliminarmente quei punti deboli e/o quei "valori" che vengono attribuiti al contesto attraverso l'osservazione e l'interpretazione collettiva delle trasformazioni che si manifestano al suo interno. A partire da questi assunti si cercherà, pertanto, di dare forma e pertinenza logica alle tematizzazioni locali del cambiamento urbano, di esaminare le modalità con cui si affaccia sulla scena urbana il tema dell'AV e di illustrare le iniziative intraprese dagli attori locali per fare del progetto una occasione per modificare i

processi indesiderati e per definire nuove traiettorie evolutive per il sistema urbano. Nelle conclusioni, infine, si tenterà di dimostrare come la messa in scena di questa rappresentazione si trasformi in un atto cognitivo assai utile non solo per definire le modalità con cui nel contesto novarese si affermano i processi di territorializzazione dell'AV, ma anche per approfondire gli aspetti più generali che collegano l'analisi della contestualizzazione, o della territorializzazione, del progetto infrastrutturale, con le prospettive dello sviluppo locale.

2. La "frammentazione" del sistema urbano novarese: una prospettiva condivisa

È ampiamente condivisa nel contesto novarese l'idea che il sistema urbano, pur non presentando gravi patologie, sia in una fase di rapido cambiamento. Le manifestazioni più evidenti di queste dinamiche evolutive sono ravvisabili nei mutamenti avvenuti nell'espressione del voto politico, nell'accentuazione dei fenomeni di ricambio demografico, nell'aumento consistente del traffico lungo le arterie cittadine, nella comparsa di nuovi attori istituzionali, come l'Università, nel rinnovo e nella "cosmesi" del tessuto fisico della città e, ancora, nell'affermazione di un ambiente socio-culturale fervido di nuove iniziative ed entusiasmi che sono contrassegnati dalla episodicità e dalla veloce perdita di interesse e di consenso.

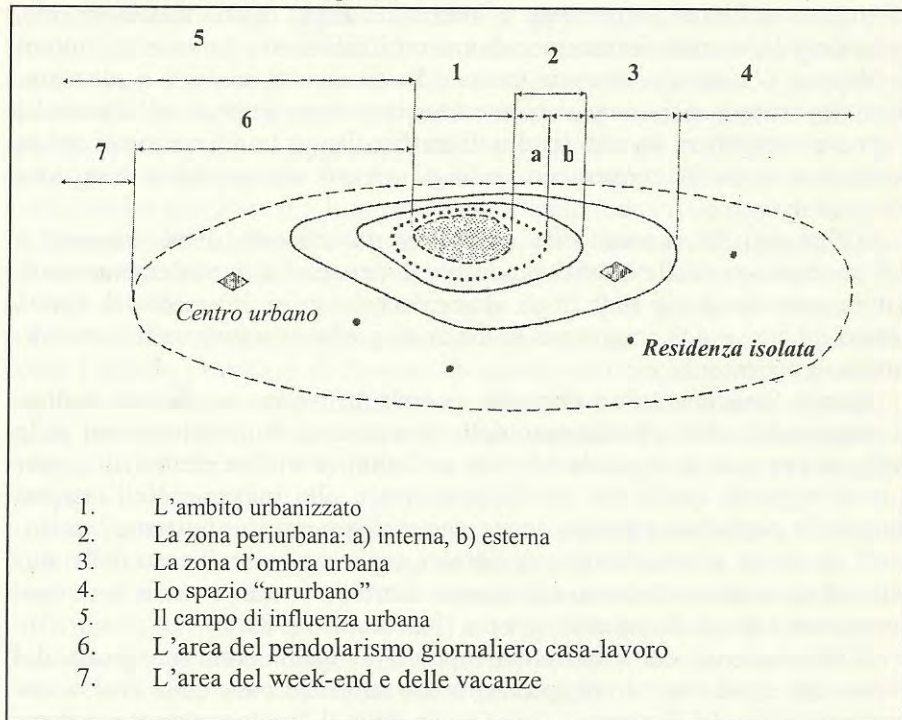
Per queste ragioni un'idea precisa del cambiamento stenta a trovare immagini e riferimenti forti e unificanti. Soprattutto la "pace sociale" maturata attraverso il progressivo ripianamento dei fabbisogni abitativi, il rapido assorbimento nel settore terziario e delle professioni autonome della manodopera espulsa dalle strutture produttive e l'offerta di una adeguata dotazione di servizi sociali rende assai espressiva per il contesto novarese l'annotazione che Montale nel 1971 riportava sul suo diario: "Drammi non se ne vedono, semmai disfunzioni".

Questo richiamo, che scaturisce dalla rassegna della stampa e dei quotidiani locali, è tuttavia prigioniero di una lettura del contesto fortemente localistica. Benché siano poche le indagini che si fanno carico di inquadrare le dinamiche urbane nell'ambito di una scala territoriale più ampia, da esse è facile osservare come i cambiamenti accennati possano essere ricondotti alle "spinte" della crescita più accelerata che si manifesta fuori dalla città, ma che, inevitabilmente, si ripercuotono anche su di essa.

Diventa così assai agevole collegare i succitati mutamenti con le dinamiche che contrassegnano la progressiva integrazione dei centri periferici all'interno di quei vasti sistemi urbani che Bryant (1986) definisce come "città regionali" o "macroregioni urbane" ed in cui località, come appunto Novara, che ricadono all'interno "dell'area di pendolarità giornaliera", o

della “zona d’ombra urbana” del centro metropolitano (fig.1) perdono progressivamente la loro originaria funzione polarizzante sugli interni per riconfigurarsi come “centri di margine” (le cosiddette *edge cities*).

Fig. 1 - La struttura della città regionale



Fonte: Bryant e Roux, (1982)

Con l'ausilio di questo modello, che trova il suo fondamento logico sia nelle teorizzazioni dei rapporti centro-periferia, sia nelle più recenti concettualizzazioni della transizione post-fordista (Sassen, 1997; Rullani, 1998; Veltz, 1995, 1998), diventa altresì possibile riportare gli stessi cambiamenti all'interno di un mosaico tematico assai più articolato, ma comunque coerente con gli spunti di partenza.

In particolare, le dinamiche in atto nella struttura urbana novarese possono essere ricondotte all'interno di uno specifico processo di transizione-generato da fenomeni esogeni ed endogeni quali sono la periurbanizzazione insediativa, l'autonoma "distrettualizzazione" dei territori periferici un tempo subordinati dalle relazioni gerarchiche del capoluogo, e la "disinte-

grazione" delle strutture e delle filiere produttive che avevano fatto della città anche un polo industriale (Emanuel, 1989; Ires, 1990, 1994).

Il fenomeno della periurbanizzazione insediativa diventa ravvisabile nella diffusione della crescita demografica metropolitana che ora investe sia i piccoli e medi centri novaresi adiacenti la provincia di Milano, sia la stessa città di Novara, unica unità urbana con più di 100.000 abitanti in crescita all'interno dell'area piemontese e lombarda. Essa, molto sinteticamente, testimonia l'avvenuta formazione di una città diffusa tra Arona e gli intorni di Novara, che satura, con una trama a bassa densità e senza qualità ambientale, ormai quasi completamente i territori non compresi nel Parco del Ticino e che genera un alto livello di traffico lungo le arterie locali, ed in particolare su quelle convergenti verso gli svincoli autostradali e le stazioni ferroviarie.

All'interno di questa *ville éparpillée* la crescita delle imprese e dell'occupazione nelle attività produttive e dei servizi, prevalentemente di natura arteriale, è poi stata negli ultimi decenni assai più rapida di quella centro-urbana e nel complesso seconda a quella avvenuta nelle aree distrettuali pedemontane.

Questo fenomeno, oltre a correlarsi con la diffusione insediativa, è altresì responsabile dell'allentamento delle gravitazioni di questi territori sulla città sia per quanto riguarda i servizi collettivi (sociali e centrali), sia per quanto riguarda quelli più specialistici rivolti alle imprese. Nell'insieme dunque la periurbanizzazione tende anche a generare un sistema "reticolare" di servizi relativamente autonomo e capace, come nel caso delle attività del commercio moderno e di grande distribuzione, di attrarre su di esso consistenti volumi di domanda urbana (Patrucchi, 1998).

L'allentamento dei tradizionali rapporti di dipendenza funzionale dal capoluogo è poi ancora maggiormente avvertito nel caso delle aree ancor più periferiche del Verbano-Cusio-Ossola dove il "protagonismo economico" locale, connesso con le variegata produzioni distrettuali, ha generato le condizioni per la formazione di un vero e proprio sistema urbano pedemontano ormai autonomo da Novara e da cui le relazioni in uscita si indirizzano, senza alcuna mediazione, direttamente sui centri (nazionali e internazionali) in cui sono ubicate le funzioni e le attività di richiamo (Afferni, Emanuel e Gibin, 2001).

L'affievolimento delle relazioni funzionali con le aree periferiche, la crescita vivace e decentrata dei sistemi produttivi, l'urbanizzazione diffusa da soli non spiegano totalmente le "disfunzioni" che caratterizzano l'unità urbana.

Queste ultime iniziano a farsi più tangibili quando si osservino gli indicatori che misurano le dinamiche evolutive della struttura produttiva. Da qui si può notare come la città, fin dai primi anni '70, perda il primato di "capitale italiana della chimica", sia in termini di occupati nell'attività pro-

duttiva di base, sia in termini di funzioni direzionali e di ricerca. Negli stessi anni si va anche ridimensionando il settore tessile, nonostante permangano alcune nicchie di qualità nel comparto dell'abbigliamento. Più di recente si è "internazionalizzata" l'industria editoriale, lasciando in loco solamente alcune produzioni grafiche, poi smembrate lungo una filiera composta da innumerevoli produttori indipendenti. La crisi dell'industria dolciaria di Stato, le cessioni degli impianti locali a gruppi imprenditoriali privati, che hanno trasferito altrove le sedi direzionali e commerciali, unitamente alla concorrenza dei produttori esteri, hanno infine ridimensionato il comparto alimentare. Neanche il nuovo impianto di alcune aziende facenti parte di organizzazioni multinazionali, è riuscito a contenere la destrutturazione delle interdipendenze che si erano stabilite tra questi settori e le cui connessioni coesive esprimevano la vera natura del polo industriale novarese.

Un indicatore sintetico, ma efficace, di questi fenomeni disgregativi può essere evidenziato dall'esame delle dinamiche '71-'96 delle specializzazioni delle attività produttive e di servizio presenti nelle province non metropolitane dell'area piemontese e lombarda. Da queste elaborazioni si rileva come l'attuale provincia di Novara, in questi venticinque anni, non abbia maturato alcuna nuova specializzazione produttiva e siano altresì regrediti i valori nei settori del terziario (con l'eccezione della Pubblica Amministrazione e dell'istruzione) e, quindi, essa non abbia acquisito alcun vantaggio competitivo rispetto alle aree circostanti.

Il rallentamento dei dinamismi endogeni contemporaneamente alla progressiva "cattura" dell'area all'interno dei campi diffusivi, e attrattivi, metropolitani se, da un lato, ha ridotto le performances della città, moltiplicato i riferimenti territoriali e diversificato la geografia dei flussi, dall'altro non ha comunque generato quegli effetti regressivi che si sono registrati in altri centri che, come Novara, hanno avuto un importante passato di industrializzazione fordista.

Qui dunque le succitate "disfunzioni" vanno ricondotte nell'ambito di un progressivo processo di "frammentazione", di "sfiocciamento" urbano, ovvero nella perdita della competitività economica, nell'abbassamento della coesione sociale e, soprattutto, nei cambiamenti avvenuti all'interno del "guscio fisico" della città e del suo territorio.

Un primo indicatore sintetico che testimonia il fenomeno della frammentazione urbana può essere individuato dall'esame delle dinamiche localizzative dei settori produttivi: nella città, nel corso degli ultimi quarant'anni, si è andata affermando una semplificazione della struttura produttiva a cui si associa la formazione di una rilevante quota di "vuoti urbani" proprio nelle aree che avevano retto lo sviluppo urbanistico, e generato in larga misura i caratteri della riconoscibilità e dell'identità urbana.

Un secondo indicatore può essere rintracciato nel vigoroso ricambio socio-demografico avvenuto nella città per effetto dei trasferimenti e dei de-

centramenti residenziali delle popolazioni metropolitane verso l'esterno. Con l'ingresso di queste popolazioni, generalmente con disponibilità elevate di reddito, che mantengono altrove la sede lavorativa e che quindi utilizzano il contesto urbano unicamente come luogo di residenza, si sono definitivamente frantumate quelle unità e quelle micro-socialità di vicinato che avevano lungamente contribuito a generare la coesione urbana. Inoltre con l'affermazione di queste nuove tipologie sociali cresce la domanda di servizi fruibili attraverso l'accessibilità veicolare. Si stempera, di conseguenza, anche il tessuto dei luoghi centrali sede delle manifestazioni aggregative e di ritrovo di livello urbano: il centro storico della città si riduce progressivamente a spazio commerciale o a sede privilegiata della localizzazione della direzionalità pubblica.

Con l'aumento del pendolarismo giornaliero, per ragioni di lavoro, nell'area urbana cresce poi anche l'affluenza sulla stazione ferroviaria e le ristrette aree di contorno diventano la sede privilegiata dello sviluppo delle attività che servono la domanda della popolazione in transito. Su queste aree, in cui si documenta una sensibile crescita delle rendite e dei prezzi delle locazioni immobiliari, vanno altresì convergendo buona parte delle linee di trasporto pubblico con il risultato di generare una progressiva "radializzazione" di questo servizio a scapito dei collegamenti anulari tra le varie zone urbane.

La frammentazione urbana infine disorienta la programmazione della spesa pubblica, che per far fronte a una pluralità di esigenze spazialmente diffuse, da un lato, tende ad aumentare gli investimenti, e, dall'altro, non riesce a ricomporre gli stessi in progetti unitari di intervento.

Come lasciano intendere però le dichiarazioni di alcuni operatori locali la percezione, anche se non unitaria, di questi fenomeni, unita alla consapevolezza dell'incapacità/impossibilità dell'intervento pubblico di farvi fronte, è alla base di "un'apertura di credito" della collettività locale ad istanze e a progetti innovativi capaci di "reidentificare" la città ed imprimere ad essa "nuove direzioni di marcia". Ciò è anche quanto sembra sostenere Camagni (1994), quando afferma come il permanere di fenomeni di declino, o l'affermarsi di dinamiche involutive, in una compagine sociale «mette in moto non solo processi politici volti alla acquisizione di risorse nazionali da destinare alle aree urbane, ma anche processi psicologici e sociali di creazione di nuove solidarietà e di nuova progettualità e managerialità pubblica e privata in direzione della rivitalizzazione urbana».

3. Il progetto di interconnessione AV-città: un'occasione per mobilitare gli attori locali attorno al tema della trasformazione urbana

3.1. L'avvio del progetto: la proposta di interconnessione del General Contractor

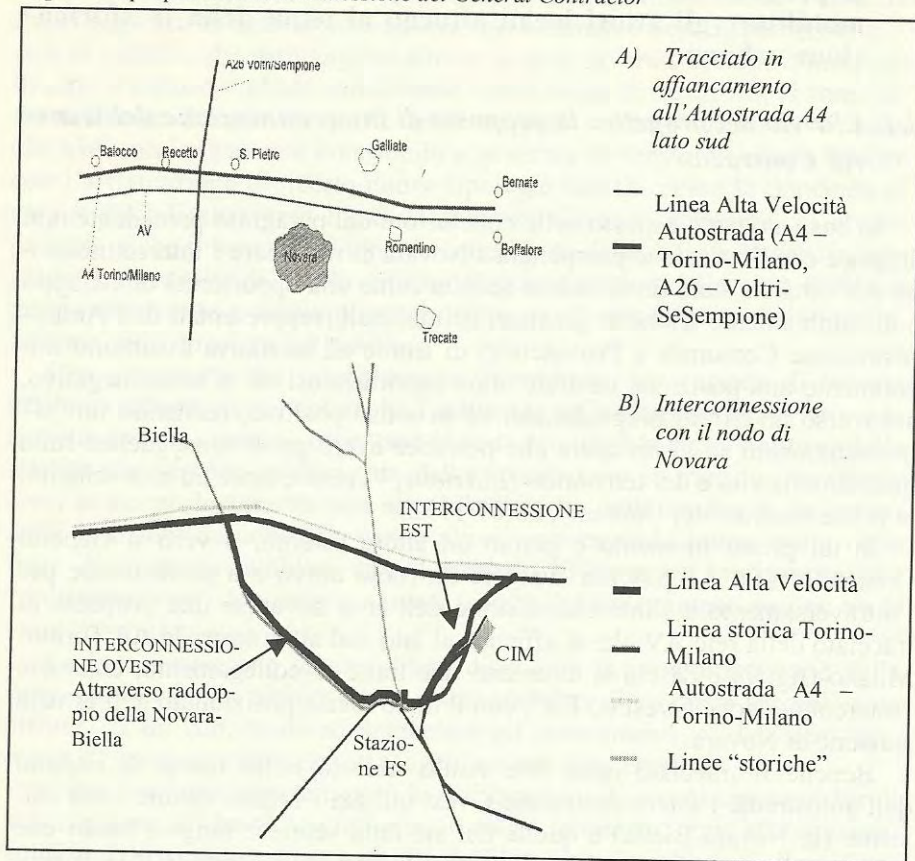
In base a quanto esposto nelle conclusioni del paragrafo precedente non stupisce che l'occasione prospettata a Novara di realizzare l'interconnessione AV-città sia stata fin da subito accolta come una opportunità di sviluppo e di cambiamento anche se gli attori istituzionali (rappresentati dall'Amministrazione Comunale e Provinciale) di fronte all'iniziativa assumono inizialmente una posizione neutrale «non esprimendosi né in senso negativo, attraverso un rifiuto pregiudiziale, né in senso positivo, recitando un "sì" incondizionato su di un'opera che potrebbe avere gravi conseguenze sulla qualità della vita e del territorio» (*L'Azione*, "Treno e linea ad alta velocità: le prime reazioni dei Comuni", 05/09/1992).

In un primo momento è perciò un attore esterno, ovvero il General Contractor (TAV S.p.A.), a svolgere un ruolo attivo e a perfezionare per l'attraversamento e l'interconnessione dell'area novarese una proposta di tracciato della rete AV che si affianca al lato sud all'autostrada A4 Torino-Milano (fig. 2) e da cui si diramano due tratte di collegamento, chiamate "interconnessione Ovest ed Est", con il nodo locale posizionato nell'attuale stazione di Novara.

Benché il tracciato delle rete risulti ubicato nella fascia di rispetto dell'autostrada, l'interconnessione Ovest utilizzi i sedimi di una linea esistente (la Novara-Biella) e quella Est sia fatta scorrere lungo i binari che collegano la stazione con il locale Centro Intermodale Merci (CIM), la proposta non trova il consenso delle Amministrazioni locali «perché impone comunque l'abbattimento di numerosi edifici, gravi conseguenze di impatto ambientale sui quartieri a nord della città, soluzioni progettuali insufficienti ed inefficaci per ridurre i disagi acustici e di spostamento d'aria ed effetti fortemente negativi in termini paesistici» (*L'Azione*, "Dal Consiglio Comunale un no al progetto della Tav", 25/12/1993).

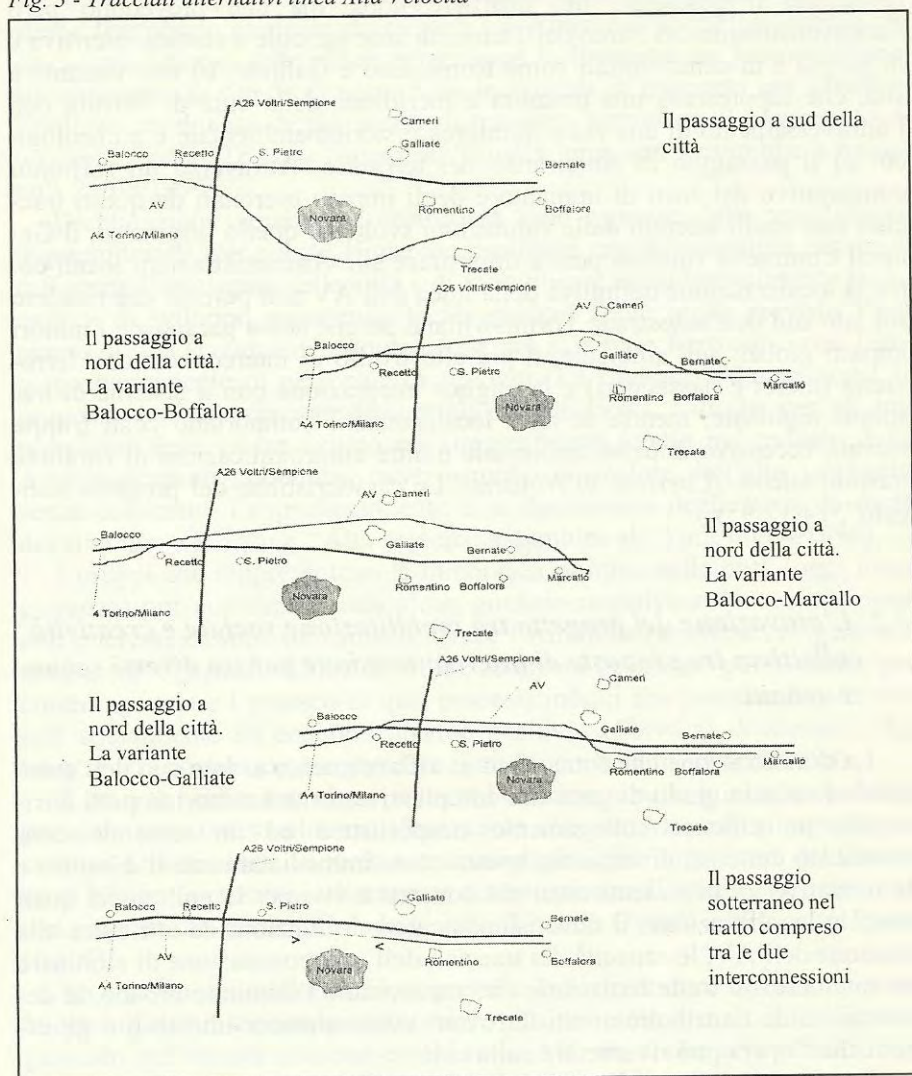
Le riserve espresse dagli Enti locali, come sottolineano i quotidiani di quel periodo, riguardano però esclusivamente i tracciati ferroviari indicati nel progetto e comunque non mettono in discussione l'opportunità della linea e della relativa interconnessione che invece vengono recepite «come un'occasione irripetibile per fare di Novara un importantissimo "nodo" che potrebbe qualificare positivamente il territorio nel settore dei trasporti e della viabilità ferroviaria» (*Corriere di Novara*, "Con l'alta velocità Novara diventerà un nodo strategico", 03/07/1995).

Fig. 2 - La proposta di interconnessione del General Contractor



Quando, attraverso queste dichiarazioni si ritorni pertanto ad esaminare la proposta avanzata dal General Contractor, ad essa è possibile far corrispondere una finalità assai diversa rispetto a quella comunemente attribuita a degli schemi grafici e a delle indicazioni di natura tecnico-operativa: essa, infatti, come confermano anche talune cronache locali, intende sia richiamare la collettività locale allo svolgimento di un ruolo attivo e di proposta nella correzione dei tracciati in relazione a specifiche caratteristiche del contesto non assunte come riferimento progettuale, sia precisare come da questo momento dal progetto di interconnessione non debbano essere escluse, ed eluse, le proprietà immobiliari e fondiari della committenza, costituite dalla attuale stazione, dai suoi intorni e dai sedimi su cui sono poste le linee di convergenza alla stessa.

Fig. 3 - Tracciati alternativi linea Alta Velocità



Sulla base di questi atti preliminari, e con l'obiettivo di pervenire rapidamente all'individuazione del tracciato, gli Enti Locali, con l'assistenza di consulenti di fiducia, elaborano una serie di proposte alternative rispetto a quella avanzata dal General Contractor, ritenute egualmente coerenti con le caratteristiche dell'impianto urbano e del sistema trasportistico in atto e a loro volta da sottoporre, come era già stato per la prima, alla Valutazione di Impatto Ambientale. Come evidenza la fig. 3, vengono così delineati cinque tracciati alternativi costituiti da: a) tre varianti a quello originario, che

escludono il passaggio nel quartiere nord, ma che prevedono però l'attraversamento del Parco del Ticino, di aree agricole a coltura intensiva e di pregio e di centri abitati come Romentino e Galliate; b) una variante a sud, che rappresenta una chiusura a meridione della città di Novara con l'attraversamento di una zona di interesse storico-ambientale e archeologico; c) il passaggio in sotterraneo del territorio. Attraverso un raffronto comparativo dei costi di impianto e degli impatti esercitati da questi tracciati con quelli ottenuti dalle valutazioni svolte su quello originario, il General Contractor riusciva però a dimostrare alle Amministrazioni locali come la localizzazione definitiva della linea dell'AV non potesse che ricadere sul lato sud dell'autostrada Torino-Milano perché «essa garantisce i minori impatti globali sull'ambiente, il più alto livello di interconnessione ferroviaria (merci e passeggeri) e la miglior integrazione con il sistema di trasporto regionale, mentre le altre localizzazioni comportano costi troppo elevati, eccessivo impatto ambientale o altre controindicazioni di carattere trasportistico». (*Corriere di Novara*, "Le caratteristiche del progetto mitigato", 14/12/95).

3.2. L'attivazione del progetto tra mobilitazione sociale e creatività collettiva: tre proposte di interconnessione per tre diversi scenari urbani

La dimostrazione che il tracciato in affiancamento al lato sud dell'autostrada risulta in grado di garantire complessivamente i minori impatti territoriali, un efficace collegamento trasportistico ed un sensibile contenimento dei costi di impianto sposta quasi immediatamente il dibattito e le iniziative locali su temi assai più concreti e vivi per la collettività quali sono la localizzazione, il dimensionamento e le funzioni da attribuire alla stazione dell'AV, le capacità dei tracciati dell'interconnessione di eliminare le innumerevoli tratte ferroviarie che attraversano l'impianto urbano, le destinazioni da riattribuire ai siti ferroviari eventualmente liberabili e gli effetti che l'opera può riverberare sulla città.

Intorno a questi temi, anche attraverso il contributo divulgativo degli organi di informazione, nel corso degli anni 1995-'97 a Novara si innesca un pervasivo processo di "mobilitazione sociale" che esprime una forte carica di progettualità anche quando essa assume come riferimento gli aspetti, più critici e delicati, che attengono ai processi di redistribuzione sociale dei vantaggi e degli svantaggi derivanti dalla realizzazione e dalla messa in esercizio delle opere.

Si può, infatti, documentare come anche coloro chi si richiamano alle istanze della tutela ambientale e della salvaguardia dei valori urbani acqui-

siti, come i gruppi ambientalisti, propongano una “velocizzazione” del sistema ferroviario esistente da attuarsi sia attraverso un rafforzamento, ed una accelerazione, delle percorrenze lungo la linea storica Torino-Milano, sia attraverso la stipula di accordi tra le aziende di trasporto per garantire l'utilizzo combinato di più mezzi di trasporto attraverso il pagamento di una sola tariffa (*Tribuna Novarese*, “Quella linea non servirebbe a nessuno”, 25/08/1995).

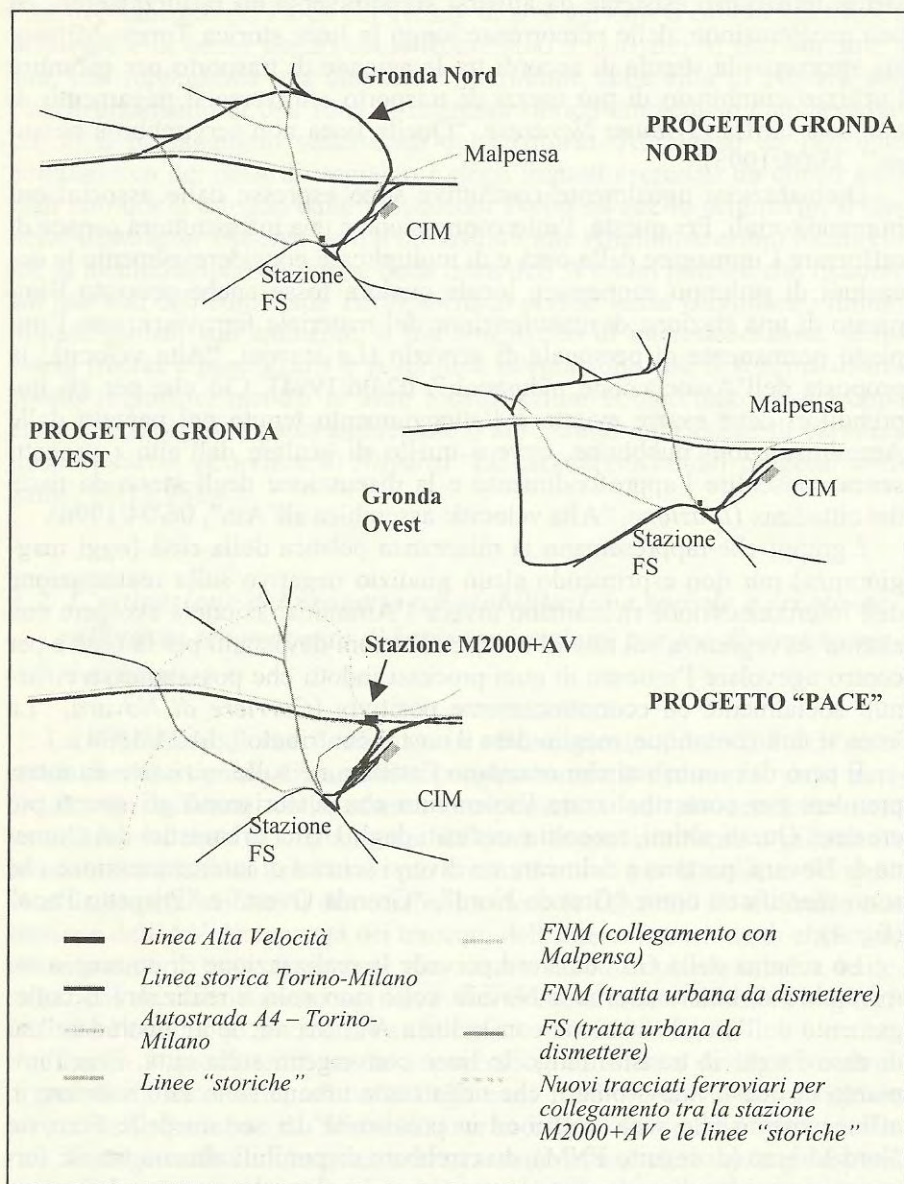
Dichiarazioni ugualmente costruttive sono espresse dalle associazioni imprenditoriali. Per queste, l'interconnessione è una infrastruttura capace di rafforzare l'immagine della città e di moltiplicare considerevolmente le occasioni di sviluppo economico locale qualora fosse anche previsto l'impianto di una stazione di manutenzione del materiale ferroviario con l'impiego permanente di personale di servizio (*La stampa*, “Alta velocità: la proposta dell'Associazione industriali”, 02/06/1994). Ciò che per gli imprenditori deve essere evitato è l'atteggiamento tenuto nel passato dalle Amministrazioni pubbliche, ovvero quello di «calare dall'alto i progetti senza consentire l'approfondimento e la discussione degli stessi da parte dei cittadini» (*L'azione*, “Alta velocità: assemblea all'Ain”, 06/04/1996).

I gruppi che rappresentano la minoranza politica della città (oggi maggioranza) pur non esprimendo alcun giudizio negativo sulla realizzazione dell'interconnessione richiamano invece l'Amministrazione a svolgere una attenta sorveglianza «al fine di evitare soluzioni devastanti per la città e per contro agevolare l'innescio di quei processi indotti che possano essere ritenuti socialmente ed economicamente positivi» (*Corriere di Novara*, “La linea si farà comunque, meglio dare il nostro contributo”, 14/11/1994).

È però dai contributi che orientano l'attenzione sulle iniziative da intraprendere per contestualizzare l'intervento che scaturiscono gli spunti più creativi. Questi ultimi, raccolti e ordinati dagli Uffici urbanistici del Comune di Novara, portano a delineare tre diversi schemi di interconnessione che sono identificati come “Gronda Nord”, “Gronda Ovest” e “Progetto Pace” (fig. 4).

Lo schema della Gronda Nord prevede la realizzazione di un ampio semicerchio di binari attorno a Novara volto non solo a realizzare il collegamento dell'attuale stazione con la linea AV, ma anche a “instradare” su di esso i treni in transito lungo le linee convergenti sulla città. Con l'impianto di questi nuovi binari, che nella tratta urbana sono fatti scorrere in affiancamento allo scalo merci ed in prossimità dei sedimi delle Ferrovie Nord Milano (di seguito FNM), diverrebbero disponibili almeno tre siti ferroviari in cui localizzare attività e servizi volti al miglioramento della qualità degli ambienti residenziali circostanti. Lo schema della Gronda Ovest ruota il semicerchio verso occidente con l'obiettivo di utilizzare per l'interconnessione parte della linea Torino-Milano e di risolvere il problema di alcuni attraversamenti automobilistici delle linee ferroviarie.

Fig. 4 - Tre proposte di interconnessione per tre diversi scenari urbani



Diversa è, invece, l'ipotesi sviluppata dal Presidente della Commissione urbanistica del Comune, l'ing. Pace, che prevede la costruzione di una nuo-

va stazione per l'AV in una zona periferica adiacente l'autostrada in cui far confluire le linee provenienti da Nord, quelle delle FNM dirette su Saronno e Malpensa, il traffico di attestamento locale dell'autostrada ed il servizio navetta con la stazione centrale. Questo schema delinea la realizzazione della cosiddetta "interconnessione completa", cioè la costruzione di un sistema di collegamenti in grado di mettere in reciproca e diretta relazione tutte le infrastrutture che garantiscono la mobilità locale e sovralocale. Allo stesso tempo, il riordino e la dismissione delle reti ferroviarie esistenti consentirebbe la rilocalizzazione di molte attività all'interno del Centro Intermodale Merci (CIM) e la possibilità di realizzare in prossimità della stazione centrale un vasto complesso di spazi pubblici, uffici, parcheggi e abitazioni.

Secondo il proponente, nella città, «liberata di buona parte delle tratte ferroviarie che la percorrono a raggiera», si formerebbe un «corridoio plurimodale al cui interno un passeggero, da dovunque provenga (anche via autostrada) può decidere se proseguire verso Torino e Milano con l'Alta Velocità, verso Malpensa con le FNM, verso Novara Centro con le linee pubbliche o verso altre località con le linee storiche». Questo impianto può tuttavia essere realizzato solo «a condizione che la città abbia il coraggio di guardare avanti e gli Amministratori di sfidare l'impopolarità e mettere sul piatto della bilancia gli enormi vantaggi (decisamente superiori agli svantaggi) che verranno» (*Corriere di Novara*, "Perché non spostiamo la stazione lungo la linea dell'Alta Velocità?" 25/07/96).

Come si può agevolmente osservare, tutte queste proposte, pur rappresentando tracciati e formule alternative di interconnessione, risultano prefigurare implicitamente anche diversi scenari di trasformazione urbana. Si può così affermare che se la proposta di interconnessione avanzata dal General Contractor costituiva un "tramite" attraverso cui la committenza tendeva a dichiarare alle istituzioni locali le sue istanze programmatiche, queste ultime tendono implicitamente a consegnare alle stesse istituzioni un insieme di suggerimenti urbanistici su cui la collettività locale ritiene di poter puntare per contrastare i processi involutivi in atto.

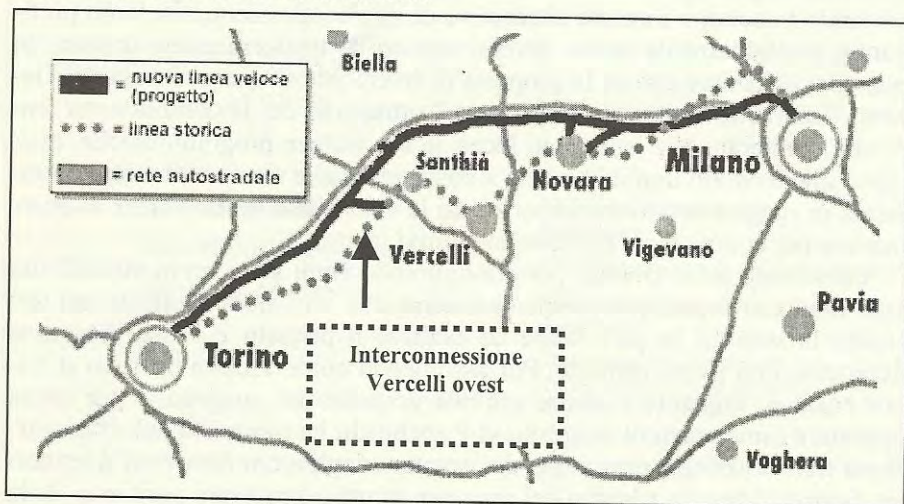
Gli schemi delle Gronde pur configurando ampi semicerchi attorno alla città risultano soprattutto premiare i valori e le vocazioni acquisite dal territorio urbano ed in particolare ad esaltare il primato e l'identificazione della città con l'area centrale. Pur assumendo come aspetto positivo il minor costo di impianto e la più agevole gestione del progetto, e pur senza apportare dimostrazioni tangibili, vi è anche chi ha intravisto nel dispiegarsi sul territorio degli ampi raggi di curvatura degli archi ferroviari il tentativo di giustificare un rilancio del processo di urbanizzazione periferica della città. Per tutte queste ragioni il progetto urbano sotteso si configura assai più "conservativo" dell'ordine territoriale e dei valori sociali esistenti rispetto al cosiddetto "Progetto Pace". Quest'ultimo, pur lasciando larga-

mente irrisolti taluni aspetti tecnici relativi al posizionamento della stazione in adiacenza all'autostrada, denota il tentativo di aprire e connettere la struttura urbana sia nel più vasto tessuto della città diffusa che la circonda, sia nelle scale territoriali superiori attraverso la realizzazione ex novo di un nodo capace di collegare e mettere in rete tutte le infrastrutture di trasporto presenti nell'area. La sua portata innovativa, oltretutto nelle inedite forme urbane che permette di prefigurare, si misura poi ancora sia nel tentativo di tradurre in vantaggio competitivo e in risorsa locale "l'ingombrante presenza" sui confini della provincia del nuovo aeroporto di Malpensa, sia nella sperimentazione di nuove formule di collaborazione e di intervento miste pubblico-privato per adempiere alla realizzazione dell'opera.

3.3. *La mediazione istituzionale: la scelta dell'attestazione centrale dell'AV attraverso il contributo "maieutico" del Comune*

Nel 1997, a seguito della decisione del Ministero dei Trasporti di riconvertire l'intera rete nazionale dell'Alta Velocità in rete ad Alta Capacità (di seguito AC), la Provincia di Vercelli vede accolta la sua proposta di prevedere, in prossimità di Santhià, "l'interconnessione Vercelli Ovest" volta ad assicurare il collegamento di questa città con la linea dell'AC attraverso l'utilizzo della rete ferroviaria Torino-Milano.

Fig. 5 - L'interconnessione Vercellese Ovest



Come si può osservare dalla fig. 5 per Novara questa decisione comporta un riesame delle proposte di interconnessione fin qui prodotte e nelle

quali alla linea ferroviaria Torino-Milano veniva attribuito quasi esclusivamente un ruolo di collegamento e di smistamento dei flussi interurbani.

È durante questa fase di riesame che il Comune, anche in forza delle decisioni assunte nella stesura della delibera programmatica del nuovo PRGC, si fa carico di dimostrare come il tema dell'interconnessione abbia una decisa valenza urbanistica e, di conseguenza, come allo stesso debba essere affidato il suo coordinamento.

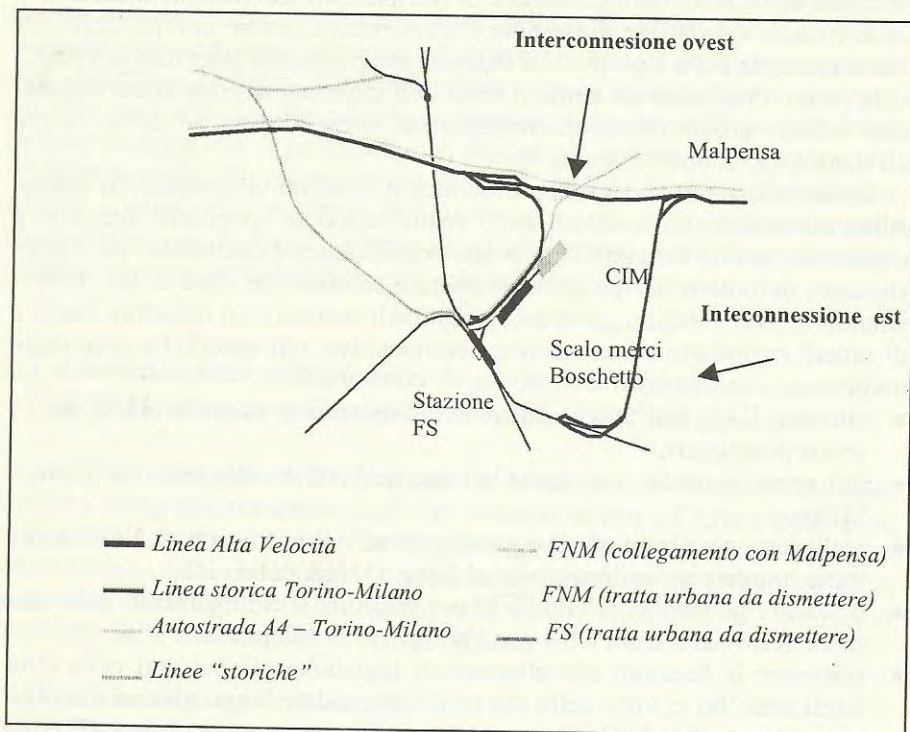
Dalle valutazioni e dagli approfondimenti integrativi compiuti da questa Amministrazione nello stesso anno scaturiscono le specifiche tecniche e organizzative che vengono concordate con il General Contractor per l'allestimento definitivo del progetto di interconnessione tra città e AC. Dimostrando di aver recepito gli spunti progettuali scaturiti dal dibattito locale e di saperli ricondurre ad una sintesi ricompositiva, tali specifiche propongono di:

- attestare l'AC nell'attuale stazione e concentrare in quest'ultima tutti i servizi passeggeri;
- utilizzare in modo combinato le linee dell'AC e della ferrovia Torino-Milano;
- realizzare, per i treni merci e passeggeri ad AC in transito su Novara due tratte di interconnessione poste ad Est e a Ovest della città;
- utilizzare gli impianti delle FNM per garantire il collegamento della stazione ferroviaria e del CIM con l'aeroporto di Malpensa;
- rilanciare le funzioni e le attrezzature logistiche già presenti nella città dagli anni '60 in virtù della sua posizione nodale lungo gli assi di collegamento nord-sud (Sempione/Gottardo-Genova) ed est-ovest (Frejus-Torino-Milano-Verona-Trieste);
- completare le tratte mancanti della tangenziale per raccordare l'impianto viario comunale con quello autostradale, provinciale e con i nodi dell'interscambio ferroviario merci e passeggeri.

Sulla base di queste indicazioni, che accolgono e sviluppano anche le richieste avanzate dalla committenza, il General Contractor giunge velocemente all'elaborazione di un nuovo schema di interconnessione per l'ambito novarese che, come appare anche dalla fig. 6 contempla:

- la realizzazione dell'interconnessione Ovest nell'area dello scalo merci;
- lo spostamento della linea delle FNM diretta a Malpensa nella stessa area e l'attestamento della omonima stazione in adiacenza, o all'interno, di quella centrale;
- la realizzazione dell'interconnessione Est nel corridoio ferroviario Novara-Galliate pressoché sgombro da fabbricati (Progetto A201 – Tratta Alta Capacità Torino-Milano, Progetto esecutivo trasmesso da ITAL-FERR al Comune di Novara, 11 giugno 1999).

Fig. 6 - Progetto di interconnessione proposto dal General Contractor sulla base delle istanze dell'Amministrazione comunale



La presentazione pubblica di questa proposta, che per previsione di impegno e di importanza è equiparabile solamente a quella ottocentesca volta stabilire il collegamento della ferrovia Torino-Milano con la città, viene emblematicamente celebrata e fatta corrispondere ad un atto informale di "adozione" da parte dell'Amministrazione Comunale. Come viene enfaticamente osservato dai giornali, «l'Amministrazione Comunale trasforma definitivamente l'Alta Capacità da progetto potenzialmente distruttivo in una risorsa, e quindi in una occasione 'storica' di valorizzazione del territorio» (*Eco di Galliate*, "Alta Capacità: nasce un progetto per riqualificare il territorio", 13/11/1999).

La soluzione prospettata, come ribadiscono gli esperti che hanno redatto le specifiche tecniche, è quella che si inserisce con maggior coerenza nel tessuto urbanistico della città, recupera, e permette il rilancio, dell'ingente infrastrutturazione ferroviaria presente nella zona centrale e nord-orientale della città, consente di dismettere quei sedimi ferroviari che frammentano e ripartiscono a raggiera la città ed infine realizza ugualmente "l'interconnessione completa" potendo contare su un agevole raccordo tra l'autostrada e la stazione attraverso il completamento della tangenziale e sulla di-

sponibilità di aree per realizzare innumerevoli parcheggi di interscambio soprattutto in prossimità dell'area centrale e lungo i percorsi delle linee di trasporto pubblico. Essa, inoltre, confermando l'attestazione centrale delle stazioni passeggeri ed il nodo delle merci all'interno del CIM, consentirebbe la massimizzazione dell'integrazione AC-città, stimolerebbe il recupero del centro storico in declino ed appagherebbe, indirettamente, anche l'esigenza della collettività locale di continuare ad autoriconoscersi nei valori ambientali e di centralità espressi da quest'area.

Come lasciano intendere le cronache giornalistiche, con questa proposta, l'Amministrazione Comunale sembra aver dimostrato non solo di essere in grado di dare una forma credibile alla domanda collettiva di rivitalizzazione urbana, ma anche una spiccata capacità di coordinamento e di "regia" essendo riuscita a coinvolgere nel "suo" progetto tutti gli attori, del settore trasportistico e, dunque, ad allestire attorno ad esso un'architettura organizzativa capace di apportare indiscutibili contributi propositivi e progettuali ed allo stesso tempo in grado di costituire "massa critica" per disincentivare il conflitto potenziale che un'operazione così ambiziosa inevitabilmente porta con sé.

Tali capacità organizzative, ormai ritenute requisiti indispensabili degli "attori guida" dei sistemi locali, sono ulteriormente ravvisabili nei successivi avanzamenti del progetto volti a verificare la sua condivisione sociale e a ricercare ulteriori partner per adempiere alla realizzazione delle opere accessorie.

Da questo momento, infatti, l'Amministrazione, anziché adire alle procedure amministrative che comportano il voto di approvazione del progetto da parte del Consiglio Comunale e la ricerca dei finanziamenti pubblici per la realizzazione degli interventi di sua competenza, si dedica alla promozione di un Programma di Riqualificazione e Sviluppo Sostenibile del Territorio (Prusst) che prende avvio nell'aprile 1999. Significativamente, nelle tavole del programma che riportano gli ambiti prioritari di intervento all'interno dei quali ai soggetti pubblici e privati è consentito proporre programmi di trasformazione urbana, risultano fedelmente rispecchiate le indicazioni contenute nel progetto di interconnessione proposto dal General Contractor. Di conseguenza, la stessa Amministrazione, attraverso il ricevimento delle adesioni, può allo stesso tempo contare i partner che si aggiungono nell'iniziativa e misurare il grado di consenso e di interesse che il progetto desta nel contesto sociale.

4. La progettazione dell'attestazione centrale dell'Alta Capacità come pratica negoziale e implementativa

4.1. Il Prusst come strumento di accertamento dell'interesse e di condivisione sociale del progetto

Il Prusst viene promosso dall'Amministrazione Comunale sulla base di una segnalazione di otto ambiti urbani costituiti dal centro storico e dagli intorni degli assi urbani destinati ad ospitare le infrastrutture di interconnessione. All'interno di questi ambiti, gli interventi ammessi, nel rispetto delle indicazioni contenute nel bando ministeriale istitutivo dei Prusst, riguardano il completamento delle reti e dei nodi infrastrutturali sottodimensionati, nonché tutti quelli di rinnovo e di riqualificazione che, all'interno del tessuto urbano, «mostrano con evidenza gli effetti sinergici di una complessiva cura ricostituente del sistema infrastrutturale» (Prusst Comune di Novara, 1999).

Per illustrare con maggior evidenza il senso di queste affermazioni, e per agevolare gli operatori privati e gli Enti interessati a formulare proposte di intervento coerenti, l'Amministrazione si è fatta carico di definire ed illustrare alcune parole chiave capaci di esprimere le linee di azione che intende perseguire. Facendo ricorso alla loro capacità evocativa, sono stati così definiti 5 assi prioritari di intervento e con:

- *approdo alla città* vengono intese quelle azioni che mirano a migliorare l'immagine, l'accessibilità e l'accoglienza della città e quindi, ancor più in generale, a completare il corredo funzionale indispensabile per l'apertura urbana nel contesto sovralocale;
- *formazione, ricerca, innovazione e sviluppo* vengono intese quelle azioni volte a rafforzare e qualificare la città come polo di offerta di servizi e come ambito di localizzazione privilegiata di imprese innovative o che, comunque, richiedono una forte integrazione con le strutture della ricerca ed universitarie;
- *cultura* vengono intese quelle azioni che perseguono il rafforzamento del tessuto culturale della città, la valorizzazione del patrimonio monumentale, storico-artistico e architettonico e la promozione di nuove forme di turismo culturale;
- *ambiente* vengono intese quelle azioni che mirano a migliorare la qualità delle risorse naturali, ad accrescere il benessere della collettività e a promuovere la valorizzazione ed il recupero degli spazi pubblici e della scenografia urbana;
- *residenza* vengono intese quelle azioni volte a riqualificare gli ambiti residenziali degradati e le aree dismesse.

Attraverso una preventiva azione informativa e di ricerca di sostegno presso gli Enti e le altre Amministrazioni pubbliche presenti nella città (come la Camera di Commercio, l'Associazione Industriale, l'Associazione Piccole e Medie Industrie, la Confartigianato, la Coldiretti, la Confagricoltura, ecc.) e la successiva divulgazione di un avviso pubblico alla cittadinanza interessata a consultare il programma formulato, in soli due mesi l'Amministrazione Comunale riceveva più di 100 adesioni (di cui buona parte private) e ne ammetteva, sulla base di una accurata valutazione di coerenza con le succitate linee d'azione, 72 (di cui 32 private e 40 pubbliche). Nel complesso queste proposte, corredate da una valutazione dei costi degli interventi, cumulavano un investimento complessivo di 833 miliardi; una cifra, quest'ultima, mai prima accantonata a Novara per un progetto unitario di trasformazione urbana.

Sulla base di questi importi, e di altri impegni assunti dai proponenti selezionati, l'Amministrazione di fatto otteneva contemporaneamente due risultati: da un lato, implementava la rete degli attori solidalmente coinvolti nel progetto di base dell'interconnessione e, dall'altro, riceveva l'avvallo sociale indispensabile per intraprendere la sua realizzazione.

L'approvazione definitiva del Programma, avvenuta in Consiglio Comunale nel giugno '99 senza quasi alcuna riserva da parte di tutte le forze politiche, di fatto chiudeva brillantemente una vicenda che, pur se accolta fin dagli inizi sotto i migliori auspici sociali, si era protratta per ben otto anni. Mancava tuttavia l'approvazione del progetto definitivo dell'interconnessione: quest'ultima avverrà solo sei mesi più tardi, il 17 dicembre 1999, con un voto di totale approvazione alla fine di un vivace dibattito avviato in Consiglio Comunale dalla minoranza e dopo che l'Amministrazione avrà concordato i principali aspetti tecnici relativi alle modalità di attuazione e di manutenzione delle infrastrutture ferroviarie con il General Contractor, sulla base dell'avvenuta approvazione del Prusst e grazie al sostegno offerto dagli operatori in esso coinvolti.

4.2. Il Prusst come strumento generatore di valore aggiunto territoriale

Negli ambienti professionali e imprenditoriali novaresi si fa notare come il consenso sociale attribuito al progetto di interconnessione non sia solo dovuto all'abilità dimostrata dall'Amministrazione nell'esercizio di composizione delle innumerevoli istanze degli attori locali e sovralocali, ma vada anche ricercato nella capacità del Prusst di prospettare la produzione di nuovi "valori di urbanità". Più precisamente, di produrre "risorse aggiuntive di territorio".

Una lettura più approfondita del programma secondo questa prospettiva svela *tre diverse modalità* attraverso cui sembrerebbe possibile ottenere questo risultato.

La *prima* si evince da uno dei criteri prestabiliti dall'Amministrazione per l'ammissione degli interventi nel programma. Esso consiste nell'obbligo congiunto dei proponenti le trasformazioni, e della stessa Amministrazione, a sottoscrivere un atto di impegno, nel quale i primi cedono alla seconda il 50% del plusvalore generato dalla realizzazione degli interventi che implicano una variante urbanistica al Prgc in vigore (e quindi una modificazione delle destinazioni d'uso o degli indici di edificazione), mentre l'Amministrazione, in cambio, si obbliga a reimpiegare tali importi nella realizzazione delle opere pubbliche di specifica competenza incluse nel programma.

Come evidenzia la tab. 1, il plusvalore dell'operazione (rigo d) si ottiene dalla differenza tra il valore commerciale del bene (rigo c) e la somma cumulata del valore iniziale del terreno o dell'immobile (rigo a) e dei costi di trasformazione (rigo b), includenti i costi di costruzione, le spese tecniche, gli oneri di urbanizzazione, il costo per la realizzazione dei parcheggi e delle aree verdi, il rischio di impresa (rigo e) e di tutti gli altri oneri finanziari, compresi i costi della variante urbanistica.

Di fatto, con la sottoscrizione di questa clausola l'Amministrazione Comunale si fa carico di restituire alla collettività metà della rendita immobiliare e fondiaria finora arbitrariamente percepita dagli operatori privati, di ridurre l'esborso pubblico per la realizzazione delle opere di urbanizzazione previste e di prospettare agli stessi operatori privati, attraverso il reinvestimento delle somme a loro sottratte, la produzione di quelle esternalità urbane che sono alla base dei processi riproduttivi della città e dei differenziali di quest'ultima dal resto del territorio.

Sulla base di questo impegno, l'Amministrazione ha così potuto dimostrare al Nucleo di Valutazione del Ministero dei Lavori Pubblici come gli interventi privati inseriti nel Prusst siano generatori di una disponibilità finanziaria pubblica che copre il 67% del totale delle spesa prevista per la realizzazione ed il potenziamento delle infrastrutture e dei servizi urbani e, alla cittadinanza, come l'analoga somma risparmiata possa essere devoluta all'arricchimento ed alla gestione del patrimonio e dei servizi pubblici della città.

Una *seconda* modalità generatrice di risorse territoriali aggiuntive sembra invece scaturire dai percorsi di programmazione e di organizzazione degli interventi conseguenti alla dichiarazione pubblica e preventiva delle finalità a cui devono essere ricondotti.

Tab. 1 - Criteri e metodi adottati ai fini della valutazione delle plusvalenze di una variante urbanistica

	ATTREZZ. SPORTIVE APERTO		ATTIVITA' ARTIGIANALI		SERVIZI ALLE IMPRESE		ATTIVITA' COMMERCIALI		RICETTIVO		RESIDENZA	
	E/mq	recupero E/mq	N.C. E/mq	recupero E/mq	Spacci recupero E/mq	N.C. E/mq	recupero E/mq	N.C. E/mq	N.C. E/mq	recupero E/mq	N.C. E/mq	N.C. E/mq
a	1a	2a	2b	3a	3b	4a	4b	5a	5b	5c	6	7
VALORE INIZIALE	8.000	270.000	12.600	270.000	270.000	270.000	270.000	12.600	270.000	80.000	12.600	80.000
OPERE DI TRASFORMAZIONE												
Acquisto diritti volumetrici	16.000	410.000	120.000	500.000	500.000	800.000	210.000	1.100.000	950.000	1.100.000	150.000	150.000
Costo di costruzione	1.600	41.000	50.000	50.000	50.000	80.000	110.000	110.000	95.000	110.000	110.000	110.000
Spese tecniche con IVA 10%												
Oneri di urbanizzazione C.U.C.	1.200	13.000	13.000	60.000	60.000	80.000	80.000	80.000	60.000	60.000	60.000	60.000
Pacchetti e vendite Obiettivo qualità (10% costo di costruzione)	1.340	38.000	38.000	52.000	52.000	72.000	74.000	80.000	80.000	80.000	86.000	83.000
Oneri finanziari (5%) Impresisti (5% recupero, 2% N.C)		20.500	10.000	25.000	25.000	40.000	22.000	22.000	47.500	22.000	22.000	22.000
TOTALE	20.140	538.500	397.000	815.000	1.223.000	1.875.000	1.426.000	1.576.000	1.426.000	1.576.000	1.448.000	1.715.000
VALORE COMMERCIALE	34.000	900.000	900.000	1.500.000	2.100.000	2.100.000	2.100.000	2.300.000	2.300.000	2.300.000	2.000.000	2.000.000
PLUSVALORE OPERAZIONE	5.860	91.500	90.400	415.000	607.000	607.000	212.400	604.000	644.000	711.400	472.000	272.400
RISCHIO DI IMPRESA (10%)	3.400	90.000	90.000	150.000	210.000	210.000	210.000	230.000	230.000	230.000	200.000	200.000
PLUSVALORE VARIANTE URBANISTICA	2.460	1.500	400	265.000	397.000	2.400	374.000	414.000	481.400	272.000	2.000	72.400

Fonte: Prassi Comune di Novara, (1999).

A questo fine, per orientare la definizione e la programmazione degli interventi degli operatori, nel Prusst l'Amministrazione ha delineato per ogni linea d'azione i progetti d'assieme, o gli assi prioritari di intervento, ritenuti capaci di attuarle. Oltre al progetto di base dell'intermodalità e dell'interconnessione trasportistica, che connota esemplarmente "l'approdo alla città", dal documento si evince per ciascuna linea una pluralità di altri progetti come sono il completamento dell'interporto fino al raggiungimento di una capacità di trattamento containers pari all'infrastruttura di Verona, la realizzazione di impianti di cogenerazione e di riduzione delle emissioni di CO₂ nell'aria, la realizzazione di una campagna di forestazione nelle aree agricole che contornano l'edificato, l'allestimento del Parco Tecnologico per la valorizzazione delle attività manifatturiere locali, dei centri di ricerca ancora presenti nella città e per il conseguimento di una stretta integrazione delle attività produttive e di servizio con l'Università, la realizzazione di un Parco Scientifico in un immobile progettato da Renzo Piano e già destinato a centro di ricerca, per incentivare lo sviluppo dell'innovazione, la diffusione delle nuove tecnologie e della competitività tra le imprese; il recupero di vuoti urbani per la localizzazione di nuove imprese nella città, la riqualificazione sociale e ambientale del parco residenziale degradato, il potenziamento delle aree a parco e delle loro dotazioni funzionali, ecc.

Ogni operatore interessato alla adesione al Prusst ha di conseguenza dovuto prevedere, dimensionare e commisurare anche funzionalmente il proprio programma di intervento all'interno del più vasto progetto d'assieme e, allo stesso tempo, autoprospezzarsi le categorie dei soggetti con cui dovrà successivamente interagire. L'applicazione di questo approccio alla programmazione urbanistica è, del resto, generatore di corresponsabilità degli attori, di compartecipazione degli stessi nelle azioni di controllo e di monitoraggio della riuscita del progetto complessivo e, ancor più in generale, si traduce in una formula implementativa delle sinergie per recuperare i massimi vantaggi acquisibili (Crosta, 1995; Brunetta, 1997; Mazza, 1997, Salone, 1999). Nella prospettiva pubblica la stessa formula sembra permettere il conseguimento delle iniziative e dello sviluppo, o dell'attivazione, di nuovi valori ambientali locali.

Una terza modalità di creazione di valore aggiunto territoriale è data, infine, dai cambiamenti dell'organizzazione urbana che sono in grado di innescare, nel complesso, gli interventi ammessi nel Prusst. Queste potenzialità sono individuabili a partire da un esercizio di lettura combinata della localizzazione delle proposte di intervento con i caratteri e le vocazioni riconosciute alle aree in cui essi si insediano. Da questo esercizio è, infatti, possibile dedurre come la realizzazione degli interventi di trasformazione risultino in grado di generare un processo di "riammagliamento urbano" volto a recuperare e a valorizzare anche quelle emergenze urbane diffuse che, come si è visto, le dinamiche di questi ultimi decenni e la stessa "fram-

mentazione urbana” hanno progressivamente dissipato. In quest’ottica tanto gli interventi infrastrutturali, quanto le operazioni di rinnovo e di riqualificazione dei servizi e delle attività programmate negli ambiti periferici e semiperiferici individuati dal Prusst possono essere letti e interpretati sia come occasioni per il rafforzamento delle polarità minori che innervano la città, sia come strumenti per controbilanciare la crescita della capacità attrattiva del centro connessa con l’attestazione del nodo dell’AC. Si prospetta in tal modo anche un tentativo di “traghetare” l’organizzazione e la struttura urbana verso un modello di tipo “monocentrico allargato” in opposizione a quello polarizzato, che il solo intervento di interconnessione operato sul sistema infrastrutturale inevitabilmente produrrebbe. Per raggiungere questo risultato risulta indispensabile anche dare corso ad un esercizio di reinterpretazione delle risorse urbanistiche, dei patrimoni culturali e dei riferimenti storici presenti nella città al fine di accrescere le occasioni del radicamento, dell’autoriconoscimento e della reidentificazione urbana. È anche per queste ragioni che nel Prusst l’Amministrazione ammette la possibilità di scomputi negli oneri di urbanizzazione per gli interventi volti al recupero della qualità urbana e, allo stesso tempo, dichiara di voler destinare una parte degli accantonamenti finanziari per la definizione di criteri di coerenza capaci di orientare l’inserimento dei progetti di trasformazione nel contesto in cui si collocano.

5. Oltre il progetto dell’interconnessione. Programmi, pratiche e suggestioni per la “ritematizzazione” delle risorse locali e la riproposizione di nuovi scenari urbani

La convinzione che il progetto di interconnessione abbia raggiunto un adeguato livello di sviluppo, unitamente all’attesa dei risultati delle valutazioni dello stesso da parte delle istituzioni centrali, ha portato negli ultimi tempi gli attori locali ad interrogarsi su questa esperienza. In generale, l’idea che la scala entro cui misurare le potenzialità e le ricadute dell’interconnessione non sia più soltanto quella urbana, sta progressivamente spostando il tema nell’ambito dei confini provinciali, anche attraverso la predisposizione del Ptc.

Nell’ambito comunale tuttavia il riconoscimento che la mobilitazione prodottasi abbia avviato un processo innovativo di rilevante significato trova la conferma in alcune iniziative volte a rimettere fin da subito in gioco i risultati di questa esperienza. In questa direzione si annovera il riconoscimento da parte dell’Amministrazione Comunale «che le linee operative del Prusst presentano una validità che trascende l’ambito specifico di applicazione e che perciò vanno trasferite all’interno delle procedure di intervento e di gestione del nuovo Prgc» (Prusst Comune di Novara, 1999). In parti-

colare dai documenti comunali si argomenta come tanto le modalità con cui si «cooptano le forze e le risorse per attivare la politica di riassetto urbanistico», quanto la pratica dell'ordinamento degli interventi «non soltanto per aree, ma anche per politiche» (*ibidem*) debbano diventare due capisaldi irrinunciabili all'interno di questo strumento.

Dopo l'allestimento del Prusst pertanto anche questa città si avvia a sperimentare la «svolta argomentativa e partenariale dell'urbanistica», seppure ciò induca una revisione profonda delle procedure analitiche che devono accompagnare il piano e la sperimentazione di nuove pratiche valutative e prescrittive della natura degli interventi. L'indisponibilità a rinunciare a questo tipo di approccio, a fronte dell'imperfetta coincidenza dello stesso con quello che continua a permanere nel dettato della Legge Urbanistica della Regione Piemonte, ha spinto l'Amministrazione comunale ad utilizzare la concertazione nell'allestimento del nuovo PRGC della città, come momento di sperimentazione di procedure e di metodologie volte a trovare nessi unificanti da utilizzare nella revisione della stessa legge regionale.

Una seconda iniziativa allo studio, che però trova nella cosiddetta «Legge Merloni» un riferimento legislativo aggiornato, riguarda invece la possibilità di dar vita ad istituzioni associative, che ricalcando le «società di progetto miste», siano destinate alla realizzazione ed alla gestione dei grandi progetti di trasformazione urbana di cui l'Amministrazione si è fatta promotrice durante l'allestimento del Prusst. In questa prospettiva, l'Amministrazione locale non costituirebbe più il solo riferimento per tutti gli operatori coinvolti negli interventi e, liberata di queste incombenze, potrebbe invece assumere decisamente il compito di gestore dell'avvio di queste nuove istituzioni e di controllore della qualità dei loro prodotti e delle modalità di redistribuzione sociale delle risorse.

Una terza iniziativa, già assai più sviluppata delle precedenti, assume come riferimento il tema della riconversione e della redistribuzione geografica della struttura manifatturiera locale indotta dall'interconnessione e, comunque, dalla prossimità dello scalo aeroportuale di Malpensa. Quest'ultimo aspetto ha indotto l'Amministrazione ad allestire con la Provincia, con i Comuni contermini e con il Parco Tecnologico di Verbania, altrettante Intese Istituzionali di Programma al fine sia di redigere strumenti attuativi coordinati in grado di accelerare l'avvio dei processi rilocalizzativi, sia di concordare con la Regione Piemonte e le altre Amministrazioni centrali le azioni più pertinenti per non mitigare le specializzazioni e le distrettualizzazioni produttive già in atto nell'area. Attraverso questa iniziativa, inoltre, si vuole tendere a ristabilire quelle solidarietà funzionali e quegli assetti urbani reticolari che, come noto, sono responsabili sia del funzionamento sinergico dei sistemi produttivi locali, sia del progressivo recupero di visibilità e di autorevolezza economica dei territori coinvolti nei processi pervasivi della metropolizzazione. Nel caso specifico, i «motori»

traenti sono individuati nei costruendi parchi tecnologici di Novara e di Verbania, ai quali devono essere fatte coincidere specializzazioni e dotazioni di attività di sostegno tra loro diverse nel progetto di potenziamento del CIM, anche in relazione con Cargo City di Malpensa, nonché in tutto quel patrimonio infrastrutturale che si è realizzato nell'area a seguito delle politiche di decentramento regionale messe in atto negli anni '70 e '80. Per Novara, questa iniziativa costituisce un'altra modalità della sua reinvenzione e della riproposizione, ad una scala assai più vasta, dei suoi patrimoni e delle sue potenzialità autorganizzative.

Dalle elaborazioni in corso per affinare i contenuti delle intese sta però emergendo anche un'inedita immagine di questo territorio organizzato in forma di città-rete intermetropolitana, al cui interno si connettono, attraverso connessioni di sinergia, di complementarità e di specializzazione, quella pluralità di risorse distrettuali di natura ambientale produttiva, turistica e terziaria di cui è dotata l'area e che costituiscono anche il milieu innovatore dei principali sistemi urbano-metropolitani del paese.

Questa immagine urbana, che per assumere credibilità deve vedere solidamente coinvolti anche i centri del Biellese e del Vercellese, sembra tornare ad alimentare i circuiti dell'elaborazione e della creatività sociale e a sollecitare la definizione di nuovi modelli di organizzazione del territorio per l'intera area del Piemonte Orientale al cui interno Novara finora veniva tematizzata o come un centro regionale di secondo livello, che tuttavia la ridotta dimensione agglomerativa e delle funzioni che accumula la città non risulta in grado di assumere, o come parte della "costellazione urbano-periferica dell'area metropolitana milanese" in cui, come si è visto, la collettività locale non si riconosce.

6. Conclusioni

Come è stato osservato nel paragrafo introduttivo questa indagine non è solamente destinata a documentare le vicende che hanno contrassegnato l'allestimento del progetto di interconnessione della città di Novara con la rete dell'AV, ma anche ad esaminarne gli esiti e, soprattutto a valutare quanto essi possano ritenersi generatori (e rigeneratori) dei processi di sviluppo locale.

Per ciascuno di questi argomenti le indagini compiute sembrano aver fornito una risposta tanto che si potrebbe osservare come il progetto di interconnessione approvato getti le basi per l'affermazione di un programma di interventi e di governo delle trasformazioni urbane assai innovativo ed ispirato alle istanze del rafforzamento dell'identità urbana, dell'"apertura" della città nel più vasto contesto regionale, della riproduzione "attiva" delle risorse del milieu e delle capacità organizzative dei soggetti locali a cui an-

che i succitati processi generativi (e rigenerativi) dello sviluppo locale si richiamano.

Assai meno semplice e scontato è invece stabilire quali siano i passaggi logici e metodologici che soggiacciono a queste affermazioni e che, nell'insieme, le fanno apparire legittime e condivisibili.

Queste conclusioni sono destinate a chiarire questi aspetti, che, come appare evidente, spostano l'attenzione della ricerca dalla dimensione argomentativa del processo di contestualizzazione della rete dell'AV nel sistema urbano novarese e del valore aggiunto territoriale da esso prodotto, a quella analitico-riflessiva che invece si interroga, o valuta, quanto lo stesso processo ed i suoi risultati siano coerenti con le matrici teoriche e gli aspetti operativi che definiscono i processi generativi (e rigenerativi) dello sviluppo locale.

Quest'ultimo esercizio assai poco abituale per l'analisi geografica e territoriale, più incline a definire i risultati che non i loro collegamenti con altri campi tematici di pertinenza, pone non pochi problemi nella individuazione del cammino da intraprendere. Quando tuttavia si continui a considerare il progetto approvato non solo come l'illustrazione tecnica dell'opera da realizzare, ma anche come l'espressione, o la trascrizione, del processo che lo genera, gli aspetti problematici si dissolvono: in quest'ultima prospettiva infatti nei suoi contenuti perdono rilevanza gli aspetti normativi e prescrittivi e si attenuano le relazioni connettive tra le strutture fisiche dei manufatti e dei luoghi in cui le stesse si insediano a favore di quelle che si stabiliscono tra i soggetti e gli enti che le definiscono e le producono.

Il progetto in altre parole viene a configurarsi come una rappresentazione, o un modello, che, operando una selezione e una trasposizione metaforica dell'informazione prodotta, "riapre" un nuovo percorso cognitivo nel quale si ritematizzano i fatti osservati e i risultati raggiunti, si precisano le categorie concettuali utilizzate e soprattutto si stabilisce quanto i primi e le seconde si prestino ad essere utilizzati anche come referenti descrittivi e interpretativi del nuovo campo tematico di riferimento.

Utilizzando alcune riflessioni di Dematteis (1995) sulle proprietà della descrizione geografica si può immaginare come questo percorso analitico sia operativamente perseguibile attraverso l'esame della pertinenza teorica, pratica e progettuale della rappresentazione o del modello allestito, ed esso si presti non solo a comprovare la legittimità delle affermazioni di partenza, ma anche a fornire ulteriori ragguagli sugli orientamenti e sulle politiche del governo e della gestione del territorio locale.

L'esame della pertinenza teorica della rappresentazione è quella che fa interagire le categorie descrittive impiegate con i supporti teorici che definiscono i processi generativi dello sviluppo locale al fine di verificare quanto le prime si prestino anche a specificare il contenuto dei secondi; quello della pertinenza pratica cerca invece di stabilire quanto il valore ag-

giunto definito dalla rappresentazione si presti anche ad essere considerato come una risorsa o una esternalità territoriale atta a innescare i processi generativi dello sviluppo locale; infine l'esame della pertinenza progettuale è quello che cerca di stabilire quanto la rappresentazione fornisca suggerimenti per il rilancio della creatività e dell'immaginazione sociale posta alla base degli stessi processi di sviluppo locale.

All'esame della pertinenza teorica spetta dunque di delineare quanto le categorie descrittive impiegate per definire il processo di contestualizzazione siano coerenti con le prospettive teoriche che stanno alla base dei più generali processi generativi e rigenerativi dello sviluppo locale. Queste ultime come è stato argomentato nei saggi introduttivi si richiamano alla teoria del "sistema locale" nella quale il concetto di processo delinea le traiettorie evolutive prodotte dalle interazioni che si manifestano tra le componenti costitutive dello stesso sistema.

L'ipotesi assunta in questa ricerca è che fosse indispensabile assumere a riferimento non solo le valutazioni tecnico-scientifiche che illustrano gli apporti innovativi che l'infrastruttura può riverberare sul contesto, ma altresì quelle che scaturiscono dalla percezione che la collettività si fa dell'infrastruttura stessa e dei cambiamenti che risulta in grado di innescare nell'ambito dei rapporti sociali e degli assetti ambientali in cui si iscrive.

Questa chiave di lettura sulla base dei risultati ottenuti si può ora ritenere fondata in quanto ha permesso di introdurre l'osservazione dell'analista all'interno del contesto locale e con essa illustrare le specifiche modalità con cui si è realizzato l'"accoppiamento strutturale" tra le finalità (settoriali e acontestuali) perseguite dagli attori della programmazione sovralocale e le istanze (contestuali) espresse dalla rete dei soggetti e delle istituzioni locali. Espressioni quali "mobilitazione locale", "creatività collettiva", "attivazione del progetto", "contributo maieutico" dell'Amministrazione Comunale, "condivisione sociale del progetto", ecc., utilizzate nella rappresentazione del processo di contestualizzazione del progetto dell'AV, si dimostrano sulla base di questi fondamenti logici anche in grado di nominare efficacemente questi complessi rapporti interattivi finora rimasti largamente indefiniti.

La loro carica evocativa lascia altresì trasparire come la rappresentazione abbia la capacità di definire condizioni, valori ed esternalità territoriali atte a generare, o a riprodurre, processi di sviluppo locale. L'esame di questi aspetti rientra però nell'ambito tematico della pertinenza pratica e progettuale della rappresentazione.

La prima, dovendo verificare quanto il valore aggiunto territoriale prodotto dal processo di contestualizzazione costituisca una risorsa generativa di processi di sviluppo locale, induce a riclassificare il suddetto valore aggiunto in tre diverse tipologie a loro volta correlate con altrettante condi-

zioni territoriali indispensabili per l'attivazione di processi e scenari di sviluppo locale.

La prima tipologia è quella che si collega con l'"ispessimento" della dotazione infrastrutturale del milieu locale e con l'affermazione dell'interconnessione tra le diverse reti di trasporto; benchè i collegamenti tra i nodi del sistema autostradale, aeroportuale, dell'AV e delle altre reti di comunicazione non siano ancora realizzati, la rappresentazione lascia presagire come il progetto definisca le condizioni per un miglioramento senza precedenti dell'accessibilità urbana nell'ambito regionale e sovregionale. Novara attraverso la realizzazione dell'"interconnessione completa" a compimento del progetto si troverà dotata di un sistema trasportistico capace di abbattere le barriere spaziali che attualmente la separano dagli spazi a scala continentale e intercontinentale.

La seconda tipologia di valore aggiunto territoriale è quella che si rapporta con l'apprezzamento del patrimonio storico, culturale e scenografico del contesto urbano: come si è visto nell'ambito del sistema urbano attraverso la contestualizzazione del progetto si è avviata la "scoperta" di innumerevoli vocazioni territoriali, di consistenti patrimoni ambientali suscettibili di un loro uso innovativo e soprattutto capaci di offrirsi come risorse in grado di rinsaldare l'autoriconoscimento, o i legami di identificazione, tra la collettività e la città, intesa come spazio riproduttore di occasioni di vita, di produzione, di svago e di socialità.

La terza tipologia di valore aggiunto territoriale è infine quella che si collega con l'acquisizione delle conoscenze che riguardano non solo le specifiche tematiche dell'interconnessione trasportistica, ma anche quelle che attengono al controllo e alla gestione delle sue ricadute socio-economiche, funzionali e territoriali. Come afferma Maillat (1994) la maturazione di queste conoscenze si acquisisce attraverso un processo di interazione culturale e scientifica "multilaterale" che trascende ampiamente dalla rete dei soggetti direttamente coinvolti nel progetto ed il cui prodotto è un accrescimento del patrimonio cognitivo del sistema ed un tramite per generare sinergia, innovazione e riproduzione "attiva" del milieu.

La pertinenza progettuale consiste invece nel verificare quanto la rappresentazione del processo di contestualizzazione sia in grado di riproporre attese, progetti e occasioni generative di nuova creatività collettiva indispensabile per l'attivazione dei processi di sviluppo locale.

Sotto questo aspetto, una delle esigenze più avvertite dalla collettività urbana è l'affermazione di progetti innovativi capaci di contrastare la frammentazione in atto, di rivitalizzare la città e di imprimere ad essa "nuove direzioni di marcia" anche attraverso il ricorso a risorse diverse da quelle di natura pubblica.

Il processo di contestualizzazione ha tuttavia messo in luce come l'attivazione di questo programma implichi la definizione di iniziative e di

atti di programmazione che fanno capo ad una rete pluralistica di attori che il progetto di interconnessione, per ora, non mobilita. Nella definizione di quest'ultimo infatti emerge la "posizione dominante" dell'Amministrazione Comunale, che si è fatta carico dei compiti di "regia", di orientamento del progetto, di selezione dei partner, di attribuzione delle loro funzioni ed anche della ricerca della condivisione e della legittimazione sociale degli interventi. Per questa ragione il processo appare espressione di una struttura organizzativa di tipo eminentemente "elitaria" che in parte contrasta con quella "partenariale" o "reticolare" sopra richiamata.

La rappresentazione la ridotta disponibilità al coinvolgimento in questo caso è stata comunque compensata da un efficace sistema di trasmissione e di comunicazione delle decisioni, degli orientamenti assunti e delle proposte emerse allestito dagli organi di informazione locale: attraverso queste emittenti infatti si sono prodotte le condizioni per generare coinvolgimento, adesione, compartecipazione e, soprattutto, per dare voce alle istanze, ed alle attese, sociali in larga misura poi accolte e rinterpretate dalla stessa Amministrazione Comunale leader dell'iniziativa. Tale capacità comunicativa è fattore e stimolo per l'accrescimento della mobilitazione sociale, per l'attivazione della creatività collettiva ed anche per l'affermazione della volontà di cooperazione tra i soggetti locali.

Nell'insieme le tre forme interrelate di pertinenza teorica, pratica e progettuale, pur legittimando le affermazioni di partenza sembrano comunque mettere in luce come i nessi che collegano i progetti infrastrutturali con i processi generativi (e rigenerativi) dello sviluppo locale siano espressione di un insieme di rapporti e di "patti" sociali che non si concludono con la approvazione del progetto, ma si dilatano nelle fasi della sua realizzazione e, soprattutto, nei momenti in cui si dovranno stabilire le regole che presiedono le modalità d'uso e di fruizione dei vantaggi e delle opportunità offerte dal funzionamento dell'infrastruttura.

Quanto nel sistema urbano sia diffusa questa consapevolezza è un dato difficile da raccogliere e interpretare nonostante si sia affermata la volontà di attuare gli accordi e le intese di programma per estendere le procedure di concertazione proprie del PRUSST alla più ampia scala territoriale.

L'inosservanza o la non attuazione di questi "patti" e di queste procedure limitando la fruizione delle risorse e dei valori del milieu indirettamente indeboliscono anche le capacità di autorganizzazione locale che il progetto di interconnessione ha comunque accertato e, in parte, dimostrato. Queste ultime considerazioni inducono quindi a valutare con maggior attenzione i ruoli e le funzioni regolative dei soggetti istituzionali locali e/o regionali e le iniziative che favoriscono la convergenza tra politiche (e finanziamenti) infrastrutturali e politiche territoriali.

Riferimenti bibliografici

- Afferri R., Emanuel C. e Gibin M. (2001), *Atlante delle vocazioni territoriali del novarese*, in corso di stampa.
- Bryant C. (1986), "L'evolution de la ville régionale en Amérique du Nord: le cas de Toronto", *Annales de Géographie*, n. 527, pp. 26-41.
- Bryant C. e Roux M. (1982), "North American farmland protection strategies in retrospect", *Geo Journal*, n. 6 (6), pp.501-511.
- Brunetta G. (1997), *Giochi negoziali nelle politiche urbane*, Alinea, Firenze.
- Camagni R. (1994), *Processi di utilizzazione e difesa dei suoli nelle fasce periurbane: dal conflitto alla collaborazione tra città e campagna*, Quaderni della Fondazione Cariplo per la Ricerca Scientifica, Milano.
- Comune di Novara (1999), *Programma di Riqualificazione Urbana e di Sviluppo Sostenibile del Territorio*, Novara.
- Crosta P. L. (1995), *Le politiche del piano*, FrancoAngeli, Milano.
- Dematteis G. (1995), *Progetto implicito. Il contributo della geografia umana alle scienze del territorio*, FrancoAngeli, Milano.
- Emanuel C. (1989), *Le trasformazioni recenti delle reti urbane nella Padania centro-occidentale*, CNR, Progetto Finalizzato Struttura ed Evoluzione dell'Economia Italiana, Quaderno 8, Milano.
- Ires (1990), *Atlante socio-economico del Piemonte*, Rosenberg & Sellier, Torino.
- Ires (1994), *Relazione sulla situazione economica sociale e territoriale del Piemonte*, Rosenberg & Sellier, Torino.
- Italferr, *Progetto A201 - Tratta Alta Capacità Torino-Milano*, Progetto esecutivo trasmesso da Italferr al Comune di Novara, 11 giugno 1999.
- Maillat D. (1994), "Dynamique territoriale et rôle des milieus", in Ruegg, S. Decoutère e N. Mettan (a cura di), (1994), *Le partenariat public-privé. Un atout pour l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement?*, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, Lausanne, pp. 41-56.
- Mazza L. (1997), *Trasformazioni del piano*, FrancoAngeli, Milano.
- Negri G. (1996), *Gli effetti territoriali delle grandi infrastrutture di trasporto. Il nodo di Novara*, Tesi di Laurea, Università degli Studi di Torino, II Facoltà di Economia, sede di Novara, a.a. 1995/1996.
- Patrucchi M. (1998), *Gli effetti territoriali del commercio e delle sue reti distributive*, Tesi di Laurea, Università degli Studi del Piemonte Orientale, Facoltà di Economia, a.a. 1997/1998.
- Rullani E. (1998), "L'economia del post-fordismo", in Rullani E. e Romano L. (a cura di), *Il postfordismo: idee per il capitalismo prossimo venturo*, ETAS Libri, Milano, pp. 2-80.
- Salone C. (1999), *Il territorio negoziato. Strategie, coalizioni e "patti" nelle politiche territoriali*, Alinea, Firenze.
- Sassen S. (1997), *Le città nell'economia globale*, Il Mulino, Bologna.
- Veltz P. (1995), "Hiérarchies et réseaux dans l'organisation de la production et du territoire", in Tosi A. (a cura di) *Reti e parchi per l'innovazione*, FrancoAngeli, 1995, pp. 81-98.
- Veltz P. (1998), "Economia e territori: dal mondiale al locale", in Perulli P. (a cura di), *Neoregionalismo. L'economia-arcipelago*, Bollati Boringhieri, Torino, pp. 129-151.