

Fabrizio Bottini

Insediamiento a nastro nel “cuore verde” della megalopoli padana

Nell'occasione di una scuola estiva di aggiornamento in pianificazione territoriale, sul tema “il consumo di suolo”, un percorso e una riflessione sulle trasformazioni in atto in un grande ambito geografico-insediativo. Nella fascia centrale padana caratterizzata sinora da centri urbani di dimensione media (a differenza di quella pedemontana storicamente più segnata da industria e infrastrutture), si va sviluppando un “organismo” nuovo e per molti versi inquietante. È il sistema a nastro produttivo, logistico, commerciale, deciso e pianificato in una prospettiva essenzialmente locale, che per tratte sempre più lunghe inizia a saldarsi in un unico complesso. Ciò pone problemi ambientali e di efficienza di vasta portata, a cui anche la scala provinciale della pianificazione non sembra in grado di rispondere adeguatamente.

Premessa generale

Non si inventa niente, dicendo che la Padania è qualcosa più di una indefinita terra promessa per raccogliere consensi elettorali. Meno scontato, è che questo grande spazio regionale sia molto più che non una semplice espressione geografica, per quanto fisicamente molto definita.

Appartiene infatti, come concorda la maggior parte degli studiosi, alla famiglia dei sistemi “megalopolitani” europei, che con i loro molti e qualitativamente articolati centri urbani, la prossimità di ambienti diversi e complementari, le densità di popolazione e attività, sono spazi di relazione assai più ricchi e complessi rispetto alle conglomerazioni statunitensi o asiatiche. In altre parole, come è stato osservato, pur occupando aree più contenute e interessando numeri minori di abitanti, quelle europee “sono regioni definite dei flussi di uomini, di merci, di capitali e di informazioni che si sviluppano al loro interno, che interagiscono con ... altri spazi forti ... Sono a tutti gli effetti delle megalopoli”¹. E in questo contesto, la cosiddetta Padania (o sistema urbano della valle del Po) si distingue per una ancor più intensa integrazione territoriale, socioeconomica, oltre a rapporti storicamente sedimentati di lunghissimo periodo, che ne rendono più agevole anche una lettura delle forme insediative secondo criteri e modelli abitualmente applicati a dimensioni più picco-

¹ Giovanni Silvera, “Megalopoli d'Europa”, *Storia Urbana* n. 93: *Reti urbane e spazi regionali, omaggio a Roberto Mainardi*, pp. 91-92
Metronomie anno XII Dicembre 2005

Fabrizio Bottini

le, a contesti relativamente più omogenei. Ma dentro al contesto padano, pur senza rinunciare alla grande dimensione e articolazione, è forse possibile individuare approcci ancor più focalizzati.

Si deve a Eugenio Turri l'introduzione del concetto di "cuore verde della megalopoli", riferito alle fasce agricole e naturali del sistema, inteso in una vera e propria accezione di tipo "urbano"² dove il rapporto tra le aree a maggior concentrazione produttiva e demografica e quelle (soprattutto della bassa pianura) caratterizzate dallo sviluppo agricolo si può declinare secondo stretta complementarità ambientale e di valore socioeconomico. Con queste premesse, la tutela di integrità complessiva della grande fascia naturale-agricola posta grosso modo a cavallo del Po, può essere declinata anche secondo forme più strettamente legate a concetti sviluppati dalla cultura urbanistica, come quello che propongo di seguito. Si tratta, di una verifica – visiva e relativa ad alcuni strumenti della pianificazione territoriale – delle forme assunte dalla cosiddetta "edificazione a nastro" lungo uno specifico asse viario, esaminato nonostante il suo sviluppo di quasi 400 chilometri alla stregua di una strada "urbana". Ovvero, dove gli affacci, i distacchi, i pieni, i vuoti, le vedute e in generale i rapporti con l'ambiente circostante possano essere valutati in modo unitario, soprattutto nelle relazioni e contraddizioni fra questo nastro di asfalto e cemento, e il "cuore verde" che lo ospita, di cui potrebbe costituire elemento vitale o, in alternativa, potenziale metastasi.

Il percorso e i temi

La strada Padana Inferiore³ è uno dei grandi sistemi continui che attraversano longitudinalmente la megalopoli. A differenza di altri sistemi (come ad esempio nella fascia pedemontana la Padana Superiore, l'Autostrada Torino-Venezia, e la parallela linea ferroviaria; o in quella pedeappenninica l'asse Emilia) raramente viene presa in considerazione in modo unitario, e anche nei documenti ufficiali della programmazione territoriale è considerata per tratte brevi e con ruoli variamente di connessione "locale" (provinciale-regionale). Comincia in località Sassi,

² Cfr. Eugenio Turri, *La Megalopoli Padana*, Marsilio, Venezia 2000, in particolare cap. 9, *Il cuore verde della megalopoli*, pp. 223-241

³ Ex Statale n. 10, attualmente di competenza delle Agenzie regionali nei vari tratti.

Per informazioni puntuali sui vari problemi puntuali di modernizzazione del tracciato e raccordo con altre arterie, si può fare riferimento ai siti web Unioncamere/Infrastrutture, come quello piemontese per il primo tratto <http://www.trail.pie.camcom.it/infra/pss001000.htm> o quello lombardo <http://www.lom.camcom.it/trasporti/trail/infra/ss001000.htm> ; altre informazioni sui tracciati e i progetti, ovviamente ai vari siti delle agenzie regionali.

sulla riva orientale del Po ai piedi della collina di Torino, e dopo averla superata attraverso un tunnel percorre buona parte della pianura padana toccando tra l'altro centri e territori di notevole importanza, come Asti e il Monferrato, Alessandria, Tortona (dove inizia a seguire il tracciato dell'antica Postumia romana), il pedecollina dell'Oltrepo pavese da Voghera, a Broni e Stradella, sino a Piacenza dove incrocia la via Emilia (e in molti tratti precedenti il toponimo della Padana Inferiore è: "Via Emilia Pavese"). Dopo aver attraversato il territorio piacentino orientale quasi a ridosso del corso del Po, la strada scavalca il fiume a Cremona, di cui taglia la pianura agricola sino a Piadena, e ai confini del mantovano sull'Oglio. Dopo aver superato il Mincio a Mantova, la Padana Inferiore entra nella bassa veronese a Nogara (incrocio con la Strada Abetone-Brennero) e taglia attraverso i centri quasi contigui di Sanguinetto, Cerea, sino a Legnago, dove scavalca l'Adige, e poi ai confini della bassa padovana. Qui, dopo aver rasentato le famose mura di Montagnana, arriva ai piedi dei Colli Euganei, a Este, e Monselice, dove il tracciato si conclude in una rotonda alla periferia del centro, dopo 375 chilometri di percorso dalla riva del Po, a Torino.

In tutto questo viaggio, che a velocità di crociera in auto a ben vedere è esperienza di una giornata, la Padana Inferiore presenta vari aspetti di rapporto col paesaggio e gli insediamenti, storici e recenti. La tendenza che però salta immediatamente agli occhi è la vistosa crescita dell'insediamento a nastro, di carattere prevalentemente produttivo-commerciale, che sempre più segna lunghi tratti del percorso, a volte interrotti semplicemente da un confine comunale, per poi riprendere nella circoscrizione successiva. Certo, soprattutto nelle zone più caratterizzate dal punto di vista paesistico e/o agricolo questa tendenza è molto meno visibile di quanto non accada ad esempio nelle fasce esterne dei centri principali. Ma da un lato queste grandi propaggini tendono a prolungarsi, dall'altro anche altri insediamenti puntiformi del medesimo tipo crescono e si moltiplicano: a volte in corrispondenza di centri abitati collocati ad una certa distanza dal tracciato (che viene ad assumere anche un ruolo improprio di strada di distribuzione locale "interna", oltre che di comunicazione regionale); altre volte in modo relativamente autonomo dal punto di vista spaziale, ma col medesimo rapporto rispetto all'asse viario.

Certo sarebbe forzato affermare che sia in avanzato corso un processo di saldatura dell'insediamento a nastro secondo una fascia continua nel "cuore verde" della megalopoli padana, tale da snaturarne il ruolo di polmone naturale e spina centrale del territorio agricolo e delle varie aste fluviali o reti naturali. Ma è certo che qualche segnale di questa tendenza appare visibile, pur se diluita sui quasi 400 km e spesso percepita episodicamente come fatto locale, quando locale non è. Può quindi essere interessante iniziare ad esaminare come (e se, e quando) questo tema

Fabrizio Bottini

compaia e venga definito e affrontato all'interno degli strumenti di programmazione territoriale, a partire dalla scala provinciale. Quello che segue, è un breve resoconto di questo percorso ovest-est lungo la Padana Inferiore, attraverso il territorio e i piani territoriali provinciali.

Il tratto piemontese (circa 120 km)

Lo schema di sviluppo regionale per il Piemonte, così come suggerito in linea di massima dal piano territoriale, mira alla “diffusione sul territorio delle attività compatibili, agevolando la tendenza spontanea al fenomeno di “deurbanizzazione” in atto con lo spostamento di consistenti fasce di popolazione dai centri medi e grandi verso le aree extraurbane in grado di offrire un più elevato livello di qualità insediativa”⁴. Un programma che, come suggerito dall'uso dell'aggettivo “compatibili”, probabilmente non ignora i problemi del consumo di suoli e della diffusione urbana, mirando principalmente a combattere la congestione, ma ad esempio identificando in “corridoi preferenziali” di attività produttive e terziarie, su cui concentrare investimenti e aspettative, una valida alternativa ai “centri”. Si rinvia alla pianificazione locale, provinciale e di settore il compito di approfondire e sviluppare queste linee.

Anche se il tracciato della Padana Inferiore interessa solo una piccola (e tutto sommato abbastanza marginale) zona della provincia di Torino, è utile partire dal relativo piano territoriale di coordinamento, almeno per fissare un primo parametro di giudizio più preciso sul primo tratto di questo “corridoio” insediativo e ambientale. Nel capitolo dedicato al *Sistema Insediativo*, il piano declina il noto processo della crisi e riconversione industriale del Capoluogo, che appunto si accompagna progettualmente alla redistribuzione di ruoli e potenzialità verso altri spazi e sistemi, a valorizzare vocazioni anche secondo un modello di “città diramata” o “città diffusa” (*sic*) dove alla prossimità fisica si sostituirebbe una “prossimità funzionale”. In definitiva “una pluralità di relazioni che contestualizzano la giustapposizione di sistemi diversi, le cui coerenze sfuggono a qualsiasi logica di polarizzazione urbana e metropolitana”⁵.

Anche nel capitolo *Viabilità e trasporti* si sottolinea come obiettivo centrale quello di migliorare la qualità dei centri diluendo sul territorio insediamento e attività, in particolare allo scopo di decongestionare il capoluogo e al tempo stesso “ridurre l'impatto negativo delle infrastrutture per la mobilità e dei flussi di traffico incom-

⁴ Regione Piemonte, *Piano Territoriale Regionale*, 1997, *Relazione*, p. 34

⁵ Provincia di Torino, *Piano Territoriale di Coordinamento*, 2003, *Relazione illustrativa*, p. 127

patibili per volume ed intensità con le funzioni urbane”. Entro i corridoi individuati (che presumibilmente sono soprattutto – anche se non solo – quelli dell’asse pedemontano padano-superiore) si dovrà comunque pianificare un tipo di insediamento che garantisca al tempo stesso tutela dell’ambiente ed efficienza “evitando localizzazioni improprie”⁶.

Per quanto riguarda la questione specifica del consumo di suolo connesso agli insediamenti produttivi e commerciali, le Norme Tecniche di Attuazione del piano stabiliscono che sarà compito della pianificazione comunale razionalizzare questi aspetti, prevedendo riusi e nuove localizzazioni secondo criteri che tra l’altro:

- favoriscano la contiguità fisica (o funzionale) con l’esistente;
- verifichino la congruenza ambientale, paesaggistica, naturale e al tempo stesso
- siano orientati a “tutelare gli assi stradali di livello sovracomunale, evitando di localizzare aree in filiera sugli assi di transito”⁷.

Le indicazioni spaziali per la localizzazione delle grandi strutture di vendita, nel rapporto con gli assi stradali, sembrano invece orientate (salvo il richiamo generale alle questioni ambientali, idrologiche, storico-paesistiche) soprattutto a garantire il ruolo di grande comunicazione dell’asse viario, ovvero implicitamente a prevenire la riduzione della strada nel tratto interessato dall’insediamento a struttura di servizio per l’accesso e deflusso, penalizzando quella principale di comunicazione intercomunale e oltre. Si dovrà quindi ad esempio “regolamentare le immissioni sulle strade ordinarie non comunali con la previsioni di rotonde o opportune corsie di accelerazione e accumulo”⁸.

Anche nelle indicazioni relative specificamente alla viabilità, torna il tema del contenimento del consumo di suolo e insieme il “parassitismo” dell’insediamento rispetto agli assi stradali, così come è stato accennato nei paragrafi introduttivi⁹.

In definitiva, in un certo senso ribaltando alcune suggestioni dello schema territoriale regionale che facevano pensare a una promozione per quanto governata dall’insediamento “diffuso”, lo schema provinciale torinese sembra toccare in modo puntuale e propositivo molti dei punti chiave connessi al problema dell’insediamento a nastro sugli assi stradali, soprattutto come quando nel caso della Padana Inferiore non si trovano ad occupare corridoi prioritari di mobilità interregionale (qui focalizzati sull’asse autostradale-ferroviario ad alta velocità verso Milano), e interessano aree di tutela ambientale come quelle della collina torinese. Ma

⁶ idem, p. 172

⁷ Provincia di Torino, *Piano Territoriale di Coordinamento*, 2003, *Norme Tecniche*, art. 10: *Insediamenti produttivi e commerciali*, 10.41 *Norme Generali*, p. 41

⁸ idem, 10.52, *Direttive*, p. 43.

⁹ Cfr. idem, Art. 11, *Indicazioni relative alla viabilità*, 11.6 *Direttive*, p. 49

Fabrizio Bottini

come pure si accennava, la porzione di territorio provinciale torinese della Padana si riduce alla manciata di chilometri che va dal capoluogo, e dopo l'attraversamento in tunnel della collina, a Chieri e Riva.

In comune di Villanova, inizia la circoscrizione provinciale di Asti, più o meno in corrispondenza della prima convergenza col tracciato della A 21 Torino-Piacenza-Brescia, che della Padana Inferiore rappresenta per lunghi tratti un complemento dal punto di vista del traffico, e una potenziale fonte di problemi in quanto alimentatore di traffico locale e aspettative di insediamento. A differenza che nel caso di Torino, il piano territoriale della provincia di Asti appare assai meno esplicito nel definire obiettivi di organizzazione spaziale orientati al tema specifico del rapporto grande arteria/forme insediative.

Nella relazione non sono stati individuati passaggi esplicitamente (o anche implicitamente) riferiti a questo tema. Le Norme Tecniche relative agli orientamenti della pianificazione comunale per gli insediamenti produttivi prevedono ad esempio che “gli accessi alle singole aree ed ai comparti nel loro insieme sono razionalizzati, in relazione alle caratteristiche dei flussi di traffico e all'entità delle manovre di svolta, in modo da evitare l'immissione diretta di singoli insediamenti su Viabilità *anche* di II° e III° livello, nonché di rendere agevole la movimentazione nella maglia viabile di servizio agli insediamenti”¹⁰, ma – almeno in questo caso – fra i vari criteri di compatibilità paesaggistica e di altri rapporti col contesto non si specificano ad esempio prossimità o meno (“fisica o funzionale”, secondo i criteri regionali) all'insediamento esistente. Gli stessi contenuti, e le medesime lacune, interessano il successivo articolo delle Norme sugli insediamenti commerciali. Si presume, che questo tipo di aspetti sia lasciato implicitamente e interamente agli strumenti urbanistici locali. Viste le caratteristiche generali del territorio astigiano, e in particolare quelle della fascia attraversata dalla Padana Inferiore (con la significativa eccezione del Capoluogo) probabilmente alcune indicazioni sulla qualità dei rapporti strada/insediamento emergerebbero da una lettura “in negativo” delle indicazioni sulle zone agricole o sulla tutela storico-paesistica. Resta comunque la notevole distanza fra la chiarezza di identificazione e obiettivi del piano torinese, e la sostanziale delega agli strumenti comunali di quello astigiano, che pure interessa un territorio certo diverso, ma limitrofo e sicuramente interessato dai processi di diffusione e riequilibrio regionale già citati.

¹⁰ Provincia di Asti, *Piano Territoriale*, 2002, *Norme Tecniche*, Titolo III: *Norme relative all'Uso del Territorio*, Art. 35, *Attività produttive*, 5. *Indirizzi e criteri di compatibilità*, p. 69

L'ingresso nel territorio alessandrino coincide per l'asse della Padana Inferiore con quello nell'ambiente di pianura vero e proprio, con relativa diminuzione di alcuni vincoli spaziali naturali alle forme dell'insediamento a nastro. In questo ambiente gli obiettivi di sviluppo prevalenti contemplati dal piano territoriale di coordinamento si articolano in:

- crescita dell'agricoltura nelle sue varie componenti, comprese le attività di agriturismo, nel rispetto e tutela di alcuni elementi storici come la centuriazione romana (a Tortona la Padana inizia a scorrere sul tracciato dell'antica Postumia)

- valorizzazione delle varie funzioni insediative, compresi produttivo e terziario, con particolare ruolo delle polarità attestate sull'asse padano, come da ovest verso est Quattordio, Felizzano, Alessandria, Tortona e relative "cinture";
- tutela ambientale delle fasce fluviali, infine
- "riqualificazione urbanistica degli insediamenti produttivi e consolidamento delle attività produttive"¹¹

E quest'ultimo punto, sia preso a sé che in relazione agli altri, rinvia indirettamente a un'idea di contenimento del consumo di suolo a fini produttivi e terziari, concentrando gli insediamenti in località ben individuate e servite, anche se i riferimenti alle "cinture" non chiariscono del tutto le intenzioni rispetto allo sviluppo lineare.

Un chiarimento che è, semplicemente, rinviato ai contenuti più puntuali delle Norme Tecniche, dove un articolo specifico individua il *Margine della Configurazione Urbana*, con obiettivi di:

- tutela di identità dei centri urbani e riqualificazione delle frange periferiche;
- massimizzare l'efficienza delle infrastrutture viarie;
- limitare il consumo di suolo anche "evitando l'apertura di nuovi fronti di urbanizzazione"
- "evitare la realizzazione di *continuum* di edificato lungo gli assi viari principali"¹².

Definiti così piuttosto chiaramente sia gli obiettivi che il tipo di organizzazione fisica dello spazio che ne consegue, si indicano gli strumenti attraverso cui la pianificazione locale potrà dare loro forme specifiche declinate localmente: attraverso la verifica di qualità, un'attenzione al disegno urbano, in particolare alle aree ai margini del costruito, a ricomporre e compattare l'insediamento.

¹¹ Provincia di Alessandria, *Piano Territoriale Provinciale, 2002, Relazione Illustrativa; Gli ambiti a vocazione omogenea: Ambito 8, La piana Alessandrina*, p. 27

¹² Provincia di Alessandria, *Piano Territoriale Provinciale, 2002, Norme Tecniche, Art. 20.1 Margine della Configurazione Urbana, 3, Obiettivi*

Fabrizio Bottini

Pedecollina dell'Oltrepo pavese e pianura settentrionale piacentina (dal km 127 al km 218)

Dopo aver superato la “cintura” insediativa di Tortona e la circonvallazione del successivo nucleo di Pontecurone, sull'omonimo corso d'acqua, la Padana Inferiore entra a Voghera nel territorio della provincia di Pavia, che insieme a quello successivo di Piacenza costituisce uno dei tratti di maggior tensione insediativa dal punto di vista commercial-produttivo. La striscia di territorio delle due province attraversata dall'asse della ex Statale 10 presenta infatti, oltre alle articolazioni interne di carattere storico-geografico, anche forti elementi di omogeneità dal punto di vista delle pressioni indotte dai numerosi centri di una certa importanza, nodi infrastrutturali ravvicinati con le direttrici nord-sud (di cui l'incrocio con l'asse Emilia a Piacenza è solo il più noto), e infine vincoli geografico-ambientali come il sistema collinare pavese e la stessa fascia fluviale a ridosso del tracciato nel piacentino, che tendono a concentrare aspettative e trasformazioni proprio lungo la grande arteria o nelle immediate vicinanze.

Ed è significativo da questo punto di vista che proprio qui per la prima volta emerga chiaramente ed esplicitamente dallo strumento di pianificazione territoriale il concetto di sistema insediativo continuo a conurbazione senza soluzione di continuità, dove “la direttrice della Padana inferiore ... mostra un *continuum* urbanizzato da Voghera fino a Stradella che si sviluppa ulteriormente nella direzione rispettivamente di Alessandria e Piacenza”¹³. Caso non unico nel territorio provinciale, ma particolarmente grave e da affrontarsi a scala sovracomunale, con azioni che contrastino per quanto possibile ulteriori compromissioni della risorsa territorio, con la saldatura definitiva e irreversibile di un sistema edificato e infrastrutturato privo di discontinuità, dannoso per l'ambiente, le attività agricole, e la stessa efficienza complessiva dello spazio.

Se il privilegio dell'intervento in questo caso spetta sicuramente a livelli sovracomunali, la pianificazione locale potrà e dovrà intervenire utilmente a definire:

- forme insediative che contengano la dispersione, i relativi consumi di suoli e costi di infrastrutturazione;
- modi di riuso e ristrutturazione delle aree di frangia, e *infill* di quelle interstiziali;
- disincentivo a nuovi insediamenti lineari;
- verifica degli impatti ambientali, paesaggistici, rispetto alle funzioni agricole;

¹³ Provincia di Pavia, *Piano Territoriale di Coordinamento*, 2003, *Relazione, Organizzazione e controllo delle principali conurbazioni*, p. 51

- coordinamento negli insediamenti produttivi e commerciali, intercomunale e coi livelli superiori¹⁴.

In sintesi poi gli obiettivi di sviluppo del sistema, in cui l'asse Padana Inferiore risulta coerentemente complementare (in positivo e in negativo, aggiungerei) a quello della A21 Torino-Brescia, si riassumono in:

- “● contenimento del consumo di suolo e dei processi di dispersione territoriale;
- tutela, salvaguardia e valorizzazione degli elementi residui del paesaggio agrario e degli spazi aperti;
- riqualificazione urbanistica e morfologica degli insediamenti;
- integrazione dell'offerta dei servizi di livello locale e sovracomunale”¹⁵.

Dunque una notevole consapevolezza del problema, e un altrettanto notevole dispiegamento di strategie relative ai vari livelli. Il che non impedisce però, a quanto pare, che in sede di iniziative locali vengano promossi interventi in apparente contraddizione e di grande impatto sovracomunale, come l'interporto di Voghera, attestato nelle aree libere della circonvallazione Padana Inferiore nei pressi del casello autostradale A21, raccordo per la A7 Mi-Ge, e direttrici verso il Po.

Come già accennato, dal punto di vista del sistema insediativo il passaggio dalla circoscrizione provinciale di Pavia a quella di Piacenza non presenta soluzioni di continuità. Più articolata invece è la transizione successiva, dall'ultimo tratto pedecollinare, attraverso il Capoluogo e l'incrocio con l'asse via Emilia, sino alla fascia pianeggiante a ridosso del fiume, che si conclude alle porte di Cremona in corrispondenza del ponte stradale-ferroviario di accesso principale alla città.

Se il passaggio da una circoscrizione all'altra non presenta particolari discontinuità geografiche insediative, cambia però apparentemente, e di molto, l'orientamento della pianificazione territoriale, da cui il tema/problema dell'insediamento a nastro scompare, per orientarsi prioritariamente alla strada come asse dello sviluppo economico. Occupa qui un ruolo di grandissima rilevanza l'area centrale, con Piacenza nel ruolo di città regionale con funzioni strategiche che rafforzino al massimo le sue funzioni di nodo, con un complesso e articolato sistema infrastrutturale che necessariamente ne amplierà l'ambito di urbanizzazione indotta, e presumibilmente visti i vincoli geografici proprio lungo le due direttrici, Padana e Emilia. Di partico-

¹⁴ Cfr. idem, p. 52

¹⁵ Provincia di Pavia, *Piano Territoriale di Coordinamento*, 2003, *Norme Tecniche di Attuazione*, Art. 26, *Indirizzi per Ambiti Territoriali Tematici*, 26.13, *Sistema Urbano insediativo SP ex SS 10* [comuni di: Arena Po, Bosnasco, Broni, Casteggio, Cigognola, Corvino San Quirico, Montebello della Battaglia, Redavalle, Santa Giulietta, Stradella, Torricella Verzate, Voghera, Zenevedro]

lare interesse, ai fini delle tendenze insediative che interessano questa rassegna, la promozione da un lato del polo logistico piacentino, di fatto a cavallo della direttrice padana, esteso territorialmente e funzionalmente sino a interessare un ripristino della navigabilità del fiume; dall'altro quella di promuovere l'insediamento commerciale, che già ora ad esempio si integra a quello produttivo e logistico nelle consistenti fasce laterali urbane della Padana Inferiore in uscita est dal centro abitato, dopo il bivio della via Emilia ed entro il sistema dei raccordi autostradali.

E anche per il resto del tratto a ridosso degli argini del fiume verso il cremonese, la pianificazione territoriale di coordinamento piacentina sottolinea il potenziale di "sviluppo" di questa fascia, ad esempio enfatizzando la sua "capacità di qualificarsi sempre più come punto di snodo tra sistema piacentino e sistema cremonese, ma con una progressiva capacità di attrazione dall'esterno rispetto ai fenomeni di rilocalizzazione residenziale e produttivo / commerciale"¹⁶. E risulterà centrale all'interno di questo processo, come sottolinea ancora il piano, la molto discussa e oggetto di polemiche, questione del "nodo dell'attraversamento sul Po a Castelvetro", detto anche "terzo ponte" di Cremona.

L'idea implicita dell'asse stradale padano come corridoio privilegiato per lo sviluppo delle attività, sembra emergere anche da alcuni articoli delle Norme Tecniche, che da un lato confermano e rafforzano il ruolo anche interregionale del Capoluogo (Art. 51: *Città Regionale*), dall'altro individua poli urbani privilegiati in via di formazione "costituiti da sistemi insediativi, raggruppanti più Comuni, che sono in evoluzione verso assetti territoriali più complessi all'interno dei quali singole realtà territoriali possono svolgere ruoli complementari e/o di specializzazione funzionale"¹⁷. E, come previsto, gran parte di questi sistemi si colloca sull'asse padano, ad entrambe le estremità del territorio piacentino: Castel San Giovanni ai confini occidentali col pavese e su una direttrice nord verso Milano, e Castelvetro-Monticelli all'altra estremità, sulle rive del Po di fronte a Cremona.

Sistema generale di sviluppo ben colto ad esempio dalla multinazionale della logistica Gazeley, che propone un massiccio insediamento "Magna Park" fra Caorso e Monticelli, servito dall'A21, dall'asse Padana Inferiore, e potenzialmente dal poco sfruttato ponte sul Po di San Nazzaro, che mette in comunicazione col territorio

¹⁶ Provincia di Piacenza, *Piano Territoriale di Coordinamento*, 2000, *Relazione Generale*, 4.3.4, *Politiche per gli ambiti territoriali: la Bassa Val d'Arda*, p. 115

¹⁷ Provincia di Piacenza, *Piano Territoriale di Coordinamento*, 2000, *Norme Tecniche di Attuazione*, Art. 53: *Poli Urbani Complessi in via di formazione*, p. 50

(sinora) agricolo lodigiano. Il tutto su circa 700.000 mq, lungo la ex Statale 10 a qualche minuto di guida dai margini orientali del polo logistico del Capoluogo¹⁸.

¹⁸ L'area è tuttora (settembre 2005) ad uso agricolo, e coltivata. I dati sono desunti da: Gazeley, *Magna Park Monticelli, dove il magazzino diventa una strategia di successo*, s.d.
<http://www.gazeley.com>

Fabrizio Bottini

La grande pianura cremonese-mantovana (dal km 220 al km 306)

Il territorio della pianura cremonese lungo la Padana Inferiore, una volta superato il tratto a insediamento ovviamente denso del Capoluogo e delle frange a ridosso dell'A21 (che qui si separa definitivamente dall'asse longitudinale padano puntando a nord verso Brescia), inizia ad assumere i caratteri tipici di uno spazio rurale aperto. Si tratta di una campagna tradizionalmente ricca, di cui lo strumento di pianificazione individua correttamente la centralità, e la corrispettiva esigenza di indirizzare tutte le dinamiche di trasformazione verso la tutela dell'ambiente, del paesaggio, del sistema socioeconomico legato a "valori sedimentati nel tempo". Gli obiettivi da perseguire saranno così:

- sviluppo equilibrato e policentrico, con centri compatti e complementarità fra città e campagna;
- accesso equilibrato alle infrastrutture per le varie realtà insediative;
- centralità dell'approccio sostenibile allo sviluppo.

A maggior ragione, entro un simile contesto – esistente e di programma – saltano agli occhi dei pianificatori i contrasti con alcune tendenze insediative spontanee dove "la crescita dell'urbanizzato non segue la morfologia del territorio ma un asse di trasporto e dà vita ad uno sviluppo lineare che svolge prevalentemente funzioni commerciali e industriali ... L'edificato che si viene a formare lungo questi assi stradali si caratterizza per una elevata frammistione con gli appezzamenti agricoli e le aree di risulta non edificate"¹⁹.

Le strategie urbanistiche tese ad evitare questo tipo di contrasti, dovranno concentrarsi da un lato sull'evitare che modelli di insediamento urbano finiscano per imporsi nel contesto rurale, attraverso la valorizzazione e consolidamento dei centri esistenti e dei loro margini. In secondo luogo ciò si inserisce nelle strategie più ampie di contenimento del consumo di suolo, mirando a centri più compatti, aumenti delle densità locali, riuso del patrimonio esistente e maggiore efficienza nell'uso delle infrastrutture. In particolare si tratterà di "valorizzare l'identità dei centri urbanizzati rispetto all'attuale proliferare di forme insediative diffuse e di processi conurbativi lungo gli assi stradali"²⁰.

Coerentemente con queste indicazioni di massima, a livello comunale la pianificazione urbanistica dovrà mirare ad evitare la frammentazione insediativa, privile-

¹⁹ Provincia di Cremona, *Piano Territoriale di Coordinamento*, 2003, *Documento Direttore*, Capitolo 4: *Gli indirizzi e i criteri di intervento*, p. 81

²⁰ *idem*, p. 86

giando interventi interstiziali, di riuso e completamento rispetto alle nuove espansioni, e in particolare per quanto riguarda lo sviluppo lineare:

- “disincentivare le espansioni insediative lineari lungo le arterie stradali e le conurbazioni diffuse”; e
- “rispettare le “economie” infrastrutturali dei territori agricoli, in quanto l’orditura dei suoli coltivati, le rogge, i canali, i dugali, le strade poderali ecc., oltre ad essere elementi costitutivi del paesaggio, sono componenti rilevanti dell’economia dei luoghi”²¹.

Un’attenzione questa più che necessaria, se come già recepito dalla pianificazione regionale e provinciale si dovesse realizzare il collegamento autostradale Cremona-Mantova, creando di fatto una situazione analoga a quella del contesto pavese e piacentino, dove si verificava (pur nella disparità di analisi e proposte dei piani) una forte pressione di insediamenti a nastro produttivo-commerciali sulla Padana Inferiore.

Il proposto asse autostradale interessa in modo diverso il tratto mantovano della ex SS 10, rispetto a quello cremonese, pur con rischi analoghi nelle fasce di prossimità e svincoli, entro un contesto che oltre il fiume Oglio al km 264 presenta in sistema insediativo più ricco di centri lungo l’asse stradale, e conseguenti “propagini” produttivo-commerciali, contigue o isolate. È comunque da sottolineare come a questo proposito uno degli assunti di base della pianificazione territoriale mantovana sia quello di garantire equilibrio fra sviluppo e tutela e valorizzazione dell’ambiente, evitando ad esempio competizioni localizzative casuali, ma promuovendo la polarizzazione per nodi compatti, contro la “crescita non pianificata degli insediamenti industriali con effetti di consumo e degrado del territorio, oltre che di efficienza industriale, spesso difficilmente recuperabili se non a fronte di investimenti infrastrutturali consistenti”²².

Di interesse per il contrasto a sviluppi insediativi come quelli a nastro, il proposto sistema di una “gerarchia dei poli produttivi comunali” secondo nodi in grado di riprodurre qualità urbana anche in ambiente a sviluppo più diffuso, consentendo ad esempio per le fasce agricole di “conservare e potenziare gli elementi di pregio,

²¹ Provincia di Cremona, *Piano Territoriale di Coordinamento*, 2003, *Norme Tecniche di Attuazione*, Art. 20: *Criteri per la pianificazione dello sviluppo insediativo comunale*, 3. *Criteri insediativi morfologici*, p. 29

²² Provincia di Mantova, *Piano Territoriale di Coordinamento*, 2002, *Relazione Illustrativa*, 5.5. *Il sistema insediativo, la residenza, le attività produttive e i servizi*, p. 191

Fabrizio Bottini

contenere e razionalizzare la loro trasformazione nelle zone periurbane e mantenere un'attività economica strategica”²³.

In questa cornice, i piani provinciali di settore per le attività produttive e quelle commerciali dovranno mirare ad una più efficiente utilizzazione del territorio. Per le attività produttive fra i principi insediativi si distinguono tra l'altro:

- privilegiare riutilizzazioni e completamenti;
- coordinarsi con le infrastrutture;
- concentrare le attività in poli sovracomunali e ridurre la frammentazione dei siti.

Riguardo al piano per gli insediamenti commerciali, spicca l'intenzione di mirare a “equilibrio nelle relazioni tra gli insediamenti residenziali e la localizzazione delle strutture di vendita in modo da limitare gli effetti di mobilità aggiuntiva e di modificazione della morfologia insediativa consolidata”²⁴. Una morfologia che, implicitamente, è quella che si intende rafforzare e mantenere, ovvero per nodi e poli anziché per insediamento diffuso o lineare.

²³ idem, 5.5.4, *Le gerarchie dei poli produttivi comunali*, p. 211

²⁴ Provincia di Mantova, *Piano Territoriale di Coordinamento*, 2002, *Indirizzi Normativi*, Art. 11: *Direttive per la redazione e/o per l'adeguamento dei piani provinciali di settore*; i. *Piano provinciale per le attività produttive*; m. *Piano provinciale per il commercio*; la citazione è da p. 24

Dalla bassa veronese ai Colli Euganei (dal km 308 al km 374)

In Veneto, “L’area meridionale della regione non presenta né le caratteristiche dell’insediamento diffuso tipico della pianura veneta, né tantomeno la stessa densità insediativa. Il principale sistema che si va affermando rispetto all’antica struttura è l’asse Mantova-Legnago-Monselice”²⁵, ovvero proprio quello della Padana Inferiore. Un sistema viario insediativo che anche in questo ultimo tratto nel Veneto meridionale conserva, con alcune ovvie particolarità locali, l’alternarsi di zone agricole aperte, fasce produttive e commerciali a volte di notevole entità e “parassitismo” rispetto al tracciato. Sembra tornare anche una certa tendenza (quasi assente dopo il tratto collinare piemontese) all’attraversamento diretto dei centri abitati, spesso ancora privi di adeguati anelli di circonvallazione, anche in ambienti storici di grande rilevanza come le mura di Montagnana, sfiorate anche dal traffico pesante. Si verifica cioè in questo ambiente, specie nel distretto produttivo Sanguinetto-Cerea-Legnago, una vera e propria urbanizzazione compatta e continua per lunghissimi tratti che comprende fasce di periferia a carattere produttivo-commerciale, seguite dall’attraversamento diretto dei centri abitati (comprese le piazze e altri luoghi di significato locale), e nuovi insediamenti a nastro di recente e recentissimo impianto, sul lato opposto del nucleo abitato.

Il documento di pianificazione provinciale veronese però non sembra dedicare moltissima attenzione morfologica particolare a questo sistema, che pure comprende centri rilevanti e confina con aree di grande interesse naturalistico, semplicemente inserendolo fra le dieci “città lineari” del territorio, e caratterizzandolo (al pari di quanto accade sull’asse della Padana Superiore in fascia metropolitano-pedemontana) per la “formazione di continui urbano-rurali ... e accrescimento dei poli medi provinciali”²⁶.

Una maggiore attenzione ai temi generali di questo tipo di ambiente insediativo, è reperibile nelle norme tecniche, dove si indica come compito degli strumenti di pianificazione comunale la promozione di nuclei compatti e della “discontinuità”, e per le aree non urbanizzate in prevalenza tutte le organizzazioni spaziali che salvaguardino i caratteri degli spazi aperti²⁷. Riguardo alle norme specifiche per le

²⁵ Regione del Veneto, Giunta Regionale, *Piano Territoriale Regionale di Coordinamento*, 2005, *Questioni e Lineamenti di Progetto; Morfologia Insediativa*, p. 91

²⁶ Provincia di Verona, *Piano Territoriale*, 2000, *Relazione Programmatica*, C2.3: *L’area a valenza metropolitana, la città diffusa, le conurbazioni*, p. 43

²⁷ Cfr. Provincia di Verona, *Piano Territoriale*, 2000, *Norme Tecniche di Attuazione*, Titolo VI, *Sistema Insediativo*, Art. 35: *Varchi e discontinuità del sistema insediativo*, p. 112

Fabrizio Bottini

funzioni produttive, non si va oltre le indicazioni di compatibilità paesistica, e riguardo ai rapporti con gli assi stradali alle garanzie di “un’ idoneo e diretto collegamento con la viabilità primaria ed integrativa provinciale senza interessare gli assi di penetrazione urbana”²⁸.

Pochi chilometri a est di Legnago (centro che unisce un sistema piuttosto efficiente di circonvallazione a una fascia in ingresso ovest con affacci produttivo commerciali di notevolissima entità e impatto), in località Bevilacqua al km 341 la Padana Inferiore entra nel territorio provinciale di Padova.

Qui l’insediamento riprende i caratteri di alternanza fra percorso nei centri abitati, con alcune fasce periferiche e/o isolate di insediamenti a nastro non residenziali, e spazi aperti. Non si verificano più, però, le massicce concentrazioni viste nella bassa veronese, salvo in parte lungo le due ultime circonvallazioni urbane del percorso, a Este e Monselice.

Lo strumento di pianificazione provinciale indica, fra i compiti principali dell’azione urbanistica dei comuni, l’obiettivo di evitare la “saldatura” fra sistemi insediativi compatti, favorendone invece l’agglomerazione. Gli strumenti specifici sono quelli, già citati per altri casi di piani provinciali, dell’aumento di densità locale, della precedenza al riuso, e nel caso delle nuove espansioni mirare comunque ad una stretta contiguità fisica. Di particolare interesse gli orientamenti per le formazioni diffuse e “lineari in via di agglomerazione”, dove si intende sia “evitare saldature tra le aree in via di concentrazione al fine di mantenere l’identità dei luoghi ed il mantenimento di quegli elementi naturali presenti nel territorio meritevoli di salvaguardia”, sia mantenere e promuovere una “struttura insediativa organizzata attorno alle aree a servizi e spazi pubblici centrali”²⁹.

Nelle norme tecniche per gli insediamenti produttivi sembra assente uno specifico riferimento alla questione della congestione lineare extraurbana, anche se si precisa come negli strumenti urbanistici le relative previsioni “dovranno essere orientate a criteri di economia nella utilizzazione del suolo e delle sue risorse ed al rispetto della sensibilità ambientale, favorendo gli interventi in relazione alle reti esistenti di

²⁸ idem, Titolo VII, *Sistema Produttivo*, Art. 38: *Pianificazione degli insediamenti a matrice produttiva industriale e artigianale*, p. 120

²⁹ Provincia di Padova, *Piano Territoriale di Coordinamento*, 2004, *Relazione Generale*, 3.5., *Sistema urbano – produttivo; Ambiti / sistemi nei quali favorire l’agglomerazione urbana e linee di tendenza*, p. 43

viabilità, trasporto pubblico, infrastrutture e servizi”³⁰. Anche l’indicazione di favorire sempre e comunque gli accordi intercomunali per l’individuazione e attrezzatura delle aree, riprende (anche senza riferirli specificamente al contesto dell’insediamento lineare) temi già toccati in altri piani provinciali.

Alla periferia est di Monselice, in corrispondenza di una rotatoria, termina il tracciato della Padana Inferiore dopo circa 375 km di percorso ovest-est dalla località Sassi di Torino. La strada si biforca: da un lato risale verso il capoluogo e il tracciato della Padana Superiore; dall’altro prosegue verso est lungo la Monselice-Mare, in un territorio (sinora) in massima parte non urbanizzato, sino a confluire nella Romea, che pure verso nord si ricongiunge alla Padana Superiore all’estremità ovest di Porto Marghera.

³⁰ Provincia di Padova, *Piano Territoriale di Coordinamento*, 2004, *Norme Tecniche di Attuazione*, Titolo V: *Sistema produttivo*; Art. 28: *Indirizzi e direttive, Individuazione delle nuove aree*, p. 39