

1 PREMESSA

1.1 Dal vecchio al nuovo piano

Rispetto alla fine degli anni '80, all'epoca in cui il vigente Piano Regionale dei Trasporti del Veneto (PRTV) fu adottato sulla scorta degli indirizzi del precedente Piano Generale dei Trasporti (PGT) e delle indagini specificamente condotte in ambito regionale, lo scenario regionale ha subito delle sensibili mutazioni che appartengono ormai ad una problematica ben presente e percepita a tutti i livelli dalla comunità regionale.

Il tema della mobilità è assunto a problema principale per i cittadini, per le imprese e per le amministrazioni locali che, a vario titolo, collaborano nella politica dei trasporti, dentro un quadro di competenze e di strumenti in corso di rafforzamento a seguito di trasferimenti di potestà normative, di dotazioni patrimoniali e di risorse finanziarie tuttora in corso, che fanno intravedere uno scenario di maggiori capacità operative, regionali e locali, per il presente e per il futuro prossimo.

Tutto ciò aumenta le responsabilità del sistema dei poteri locali e configura la realtà regionale come una unità amministrativa e gestionale cui viene demandato il compito di orientarsi con maggiore determinazione nelle scelte che attengono il governo della mobilità, sia all'interno dei propri confini o in rapporto ad aree geografiche contigue, sia in relazione a finalità che sono interne ed esterne al campo dei trasporti in senso proprio.

La politica dei trasporti è una delle necessità che si vanno imponendo con forza, specie nelle realtà economiche più avanzate e dinamiche, come effetto diretto della continua riorganizzazione dei fattori produttivi che si adeguano al mercato, ponendo al decisore pubblico il problema di confrontarsi con una domanda di servizi per la mobilità cui corrispondere in modo efficace, tempestivo e flessibile al variare delle esigenze.

Pianificare nel campo dei trasporti diviene così un imperativo da cui non si può prescindere, ma che non può affidarsi a forme rigide e gerarchiche di decisione a cascata, dall'alto verso il basso, in quanto postula un modello decisionale interattivo tra domanda e offerta, all'interno di un quadro di risorse, quelle sì, certe, e di un insieme di soggetti competenti, responsabili e non troppo frazionati, cui affidare compiti di intervento e di gestione nell'ambito di un insieme concertato di intenti, validi nel lungo periodo ma operativi anche nel breve.

1.2 Il Veneto negli anni 2000

Queste tematiche assumono un particolare significato in una regione come il Veneto, che presenta, per molti versi, una concentrazione di problemi vuoi per ragioni peculiari proprie, vuoi per fattori esterni che riverberano effetti diretti e indiretti sul territorio e sulla società regionali.

Da un lato, il tradizionale policentrismo, imperniato su sistemi gravitazionali a base provinciale e sub-provinciale, è ormai evoluto verso un assetto di relazioni di tipo reticolare, di interdipendenze produttive tra una pluralità di centri maggiori e minori che scardinano alcuni paradigmi dei flussi locali casa-lavoro, generando un sistema multiplo

di polarità extraurbane e catene di spostamenti più complesse e assai più articolate per scopi e per modi.

Dall'altro, l'apertura dell'Europa orientale ha prodotto effetti molteplici sull'economia (nuovi mercati di produzione e di consumo), sulla mobilità (di cose e di persone), sulla qualità del parco veicoli circolante e sui costi di trasporto.

Tutto ciò va a sovrapporsi agli effetti prodotti dalla apertura del mercato interno europeo, che sta ridisegnando il sistema delle convenienze localizzative e delle nuove polarità distributive a livello continentale, secondo nuovi paradigmi di convenienza e di accessibilità ai mercati del consumo.

Sviluppo interno e crescita delle relazioni esterne hanno conferito così al Veneto una nuova centralità geografico-economica che ha evidenziato i limiti del sistema infrastrutturale ereditato dall'epoca precedente e del quadro di relazioni in cui esso si iscriveva.

Peraltro, il Veneto presenta, sul piano insediativo, alcune peculiarità che interagiscono fortemente col sistema della mobilità.

Pur senza ospitare grandi città, in una vasta area centrale la struttura della mobilità riflette condizioni di tipo metropolitano.

Pur senza ospitare grandi concentrazioni industriali (esclusa Porto Marghera), il Veneto presenta un numero elevatissimo di imprese industriali medie e piccole distribuite in migliaia di siti della pianura centrale, di alcune vallate prealpine, e di alcune propaggini di bassa pianura: questo configura un apparato produttivo di prima grandezza comprendente molteplici filiere produttive tra loro integrate nell'organizzazione e nello spazio.

Infine, le città venete, e alcuni centri maggiori non capoluogo, hanno assunto con decisione il rango di centri di servizio, alle imprese e alla popolazione, che corrispondono ad una domanda di prestazioni sempre più specializzata ed evoluta e postulano tutte un adeguato livello di accessibilità.

Nel suo peculiare percorso di crescita e di sviluppo il Veneto evidenzia dunque la necessità di un apparato di infrastrutture e di servizi di rango superiore, frutto cioè non di una logica puramente incrementale ma anche qualitativamente più avanzata, con cui soddisfare una serie di aspettative irrisolte.

Rispetto alle relazioni esterne, interregionali e internazionali, c'è bisogno di rafforzare la rete delle infrastrutture che consentono di raggiungere i mercati esistenti e quelli emergenti, a Nord come a Est.

Rispetto alle relazioni interne c'è invece bisogno di collegare in modo più efficiente i centri di servizio della regione, sia tra loro che con la platea degli utenti regionali ed extraregionali.

Questo duplice approccio, dei rapporti esterni e dell'organizzazione interna, rappresenta la costante di tutta la strategia della mobilità regionale:

- colmare il gap infrastrutturale che penalizza il Veneto e il Nord-Est nelle sue relazioni transalpine con l'Europa, con ciò valorizzando anche il ruolo della costa più settentrionale del Mediterraneo, il litorale alto adriatico;
- mettere in rete il sistema dei servizi alla mobilità intra-regionale - di persone e

di merci - secondo standard più elevati di efficienza e di connettività, paragonabili alle regioni centro europee con cui esiste un rapporto di collaborazione-competizione.

L'obiettivo è quello di attenuare quegli aspetti di parziale perifericità che caratterizzano l'intero sistema padano, e più ancora il Nord-Est, creando uno squilibrio tra la forza propulsiva del sistema economico e i vincoli prodotti dal sistema relazionale sulla circolazione dei prodotti.

1.3 Scenari innovativi

Il problema che oggi si pone, non è solo il rafforzamento di una o dell'altra direttrice in rapporto all'evolvere della domanda, ma un vero e proprio cambio di scala e di scenario, dentro il quale il Veneto è parte di un sistema più ampio - la pianura padano-veneta racchiusa tra l'arco alpino e la sponda mediterranea - che ospita sistemi economici e insediativi tra loro diversi, ciascuno dotato di una propria tradizione e strategia di relazioni esterne.

In quanto tale, l'obiettivo è che l'intero sistema venga percepito come un fatto unitario, giacchè comuni sono gli interessi della macro-regione padano-veneta nei confronti delle relazioni esterne, europee e mediterranee, al di là del fatto che ogni sottosistema componente ospiti solo porzioni di infrastrutture del sistema, cui spesso affida una parte predominante dei propri legami relazionali, in ciò rischiando talora di perdere di vista la struttura geografica unitaria del teatro di relazioni.

Questo fa sì che la pianificazione regionale dei trasporti non possa limitarsi al solo campo delle competenze proprie, ma debba dotarsi di una visione generale e strategica, e dunque sovranazionale, corrispondente alla natura delle relazioni che la propria economia esprime e, a livello territoriale, mirate al consolidamento di visioni condivise con tutti i territori limitrofi, fisicamente confinanti o funzionalmente collegati.

E' questo il portato innovativo che la dimensione europea comporta per tutte le attività regionali che hanno a che fare con l'organizzazione strategica dello spazio economico comune, al fine soprattutto di dotarsi di una corretta visione del proprio spazio fisico, quello su cui si esercita la potestà di intervento amministrativo diretto o di indirizzo concertato da parte della Regione.

1.4 Infrastrutture e territorio

Lo spazio dunque come una risorsa essenziale dello sviluppo, che la dotazione infrastrutturale rende competitivo e redditizio se inserito in una regia di interventi finalizzati e tra loro coordinati a diverse scale.

Tra la visione strategica dello spazio geografico e l'attività gestionale del territorio regionale esiste dunque una reciprocità stringente, che riguarda alcune categorie di opere - puntuali o a rete - che traggono valore e cogenza dalla loro appartenenza a sistemi di ordine superiore, coi quali debbono mantenere una piena sintonia di modi e di tempi di evoluzione e di ammodernamento.

Tutte le scelte collegate a questo ambito costituiscono interesse primario della Regione in quanto contribuiscono a formarne l'armatura portante.

Col termine di infrastruttura non deve naturalmente intendersi solo ciò che ha una dimensione fisica, ma anche tutto il supporto organizzativo retrostante allo sviluppo delle relazioni, che comprende la dimensione imprenditoriale, culturale, tecnologica, informativa, etc..

Una infrastruttura condiziona dunque l'esistenza e l'operatività dell'altra, e, nell'insieme, esse costituiscono parte rilevante del valore aggiunto di una regione nel campo dei servizi alla produzione e alle persone.

Questo implica, d'altro canto, l'assunzione di una capacità di strutturazione efficiente dello stesso sistema di relazioni interne, là dove si sviluppano i circuiti della quotidianità nei movimenti di persone e di cose: il vero tessuto produttivo capillare della regione.

Tra i due sistemi va stabilita una coerenza e complementarietà, che comporta anche alcune scelte di priorità e di gerarchia spaziale, dove le iniziative generate dal basso devono trovare una compatibilità con le scelte provenienti dall'alto, in una logica appunto di sistema, in cui la compresenza di infrastrutture e di attività di rango diverso costituiscono i fondamenti che presiedono allo sviluppo locale e lo condizionano nella sua dinamica autopropulsiva.

1.5 Mobilità e insediamenti

Pensare al Veneto come un sistema relazionale che produce interscambio tra le sue diverse parti e componenti equivale a osservare il Veneto come sistema insediativo (residenziale e produttivo) che esprime una domanda di mobilità dipendente dalla dispersione o dalla concentrazione spaziale delle attività.

Una dorsale disposta in senso Est-Ovest, parte della più vasta direttrice che dal Friuli prosegue fino in Lombardia, costituita dalle cinque città centrali venete, rappresenta l'elemento portante delle relazioni interne e il principale distributore di quelle esterne, anche in senso Nord-Sud.

Questo sistema centrale presenta i maggiori ispessimenti in corrispondenza degli incroci di pianura con altre direttrici, fino a dar luogo a concentrazioni con caratteri metropolitani nella pianura centrale: Venezia-Padova-Treviso da un lato, e Verona dall'altro.

Attorno ad esso si è innescato quel vasto processo diffusivo extraurbano che costituisce la rete degli insediamenti produttivi organizzati in una serie di distretti industriali, evoluti con un forte grado di spontaneità localizzativa nel corso degli ultimi decenni, fino a interessare gran parte della media e alta pianura regionale, con più recenti proiezioni anche verso la bassa pianura fluviale (a Est e a Sud-Ovest della laguna di Venezia), meno servita da infrastrutture e perciò dotata anche di più ampi spazi insediativi ancora utilizzabili, qualora meglio collegati.

Proprio queste porzioni di pianura, così come le zone pre-alpine e alpine, hanno storicamente rappresentato le aree deboli della regione, per ragioni di morfologia e di accessibilità.

Parte di queste aree coincide però con i tre grandi distretti turistici della regione (costa, montagna e lago) che avvolgono su quasi tutti i lati il grande sviluppo industriale-urbano della pianura centrale, ponendo esse stesse una propria specifica domanda di mobilità e

di accessibilità, legate ai flussi stagionali del turismo.

Questo rappresenta un tema specifico all'interno di una problematica più generale di mobilità dell'intera regione.

Un'ulteriore considerazione si rende, peraltro, necessaria nel momento in cui ci si appresta a interpretare la domanda di mobilità, non solo presente ma anche futura: il rapporto tra le tendenze distributive della popolazione e i processi di generazione della domanda di mobilità che queste esprimono.

Nella pianura centrale, la più insediata e la più economicamente evoluta, è ormai da tempo in atto un processo di redistribuzione di popolazione che vede le città e gli altri centri maggiori in fase di calo demografico, più o meno marcato, a fronte di una crescita delle loro cinture che, in taluni casi, giunge ad interessare anche le seconde e terze fasce.

Questo costituisce un processo di sub-urbanizzazione che non configura più l'esistenza di una serie di sistemi polarizzati attorno ai centri, ma una sorta di occupazione crescente degli spazi rurali liberi della pianura, generato da un meccanismo di ricadute successive verso l'esterno a partire dai centri maggiori.

Questi movimenti centrifughi dalle città finiscono per saldarsi tra di loro proprio nelle zone più esterne, dove il rapporto qualità-prezzo degli alloggi è più favorevole e dove la struttura stessa del mercato del lavoro si va diversificando e arricchendo di opportunità in precedenza assenti nel contesto rurale.

E' in atto, in altri termini, una modifica della configurazione urbana della regione, dove uno spazio rurale crescentemente urbanizzato ospita una popolazione non più agricola, ancorchè dispersa, mediamente con basse densità insediative, che affida alla mobilità individuale parte sostanziale delle proprie esigenze di spostamento all'interno del vasto spazio rurale-urbano della pianura centrale.

Si tratta di un processo che produce una micro-infrastrutturazione dello spazio per le esigenze residenziali e che si affida invece alla preesistente infrastruttura relazionale viaria di breve-medio raggio per i collegamenti pendolari di accesso al lavoro e ai servizi.

E' questa rete stradale, per lo più provinciale e comunale, cui viene oggi demandato il compito di assolvere ai carichi crescenti dei movimenti pendolari giornalieri: ed è questa la rete oggi diffusamente sottoposta ad una pressione, ben superiore a quella per cui era stata creata, che postula interventi generalizzati di adeguamento alle nuove funzioni di servizio che va necessariamente assumendo.

Dal punto di vista funzionale questa rete costituisce un tutt'uno con quell'altra parte di rete, di origine statale ma di rango regionale, oggetto dei recenti provvedimenti di dismissione dal demanio statale e di conferimento a quello regionale, proprio in virtù di una uniformità di trattamento resa ormai necessaria dal mutato ruolo svolto.

Questo rilevante patrimonio viario costituisce oggi il vero connettivo della mobilità regionale, sia intra-provinciale che inter-provinciale, e necessita l'adozione di politiche omogenee e integrate col complesso di misure che riguardano il governo della mobilità veneta nel suo insieme.

Tra le priorità del futuro immediato, va segnalata l'urgenza della riorganizzazione gerarchico-funzionale del patrimonio viario regionale in vista di una strategia unitaria e integrata alle altre politiche per la mobilità intra-regionale, in particolare con la rete del

ferro, per fornire una risposta coerente e strategica alla domanda di mobilità che viene dai processi di riorganizzazione delle funzioni sul territorio.

1.6 Integrare l'offerta

Sia le caratteristiche strutturali della domanda che le sue tendenze evolutive più recenti – come l' aumento dei flussi con l'esterno e la crescita della mobilità interna - indicano che la risposta attesa non può limitarsi ad una pura politica incrementale dell'infrastruttura ma deve dotarsi di una vera e propria visione di sistema, in cui l'innovazione offerta sia all'altezza della qualità della nuova domanda emergente.

Si tratta in sostanza di intraprendere una filosofia dell'offerta che punti soprattutto sui principi della connettività, della ridondanza e della flessibilità.

L'esigenza di connettività, anzitutto, scende dalla natura stessa della domanda. Una moltitudine di attori (imprese e famiglie) che esprimono comportamenti molto adattivi nei confronti sia del mercato dei beni che del mercato del lavoro, devono potersi giovare di una offerta di mobilità non gerarchicamente preordinata in modo rigido e univoco, ma modificabile secondo le circostanze, adattiva essa stessa, nei limiti del possibile.

Quella della connettività è una filosofia di rafforzamento dei collegamenti tra reti diverse, ottenuto moltiplicando le opportunità di interscambio dei diversi nodi di rete tra loro, tenendo presente che l'efficienza di sistema non si raggiunge più ricorrendo ad un'unica rete, né con la circolazione all'interno delle sole reti fisiche, ma anche tramite l'interfaccia tra queste e le reti informative, che forniscono i supporti per effettuare scelte relative all'uso delle reti fisiche, così moltiplicando ed ottimizzando le opportunità offerte dal sistema.

Il secondo assunto, la ridondanza, si collega necessariamente al primo, la connettività portata a sistema, in quanto il suo presupposto è rappresentato dall'offrire più di una opportunità di scelta ad ogni domanda, in una logica appunto di rete che, nel campo dei trasporti, non può che essere plurimodale, in ciò riferendosi sia alle merci che ai passeggeri.

La rete reca in sé il principio della ridondanza purchè i nodi, maggiori e minori, risultino adeguatamente strutturati per potersi interfacciare tra loro, garantendo sempre adeguate alternative di comportamento e di scelta dentro le maglie del sistema.

Dunque l'attenzione per i nodi è strettamente funzionale e conseguente all'uso ottimale delle reti che li sottendono.

La flessibilità diviene così il carattere dominante della visione innovativa dell'offerta di mobilità regionale.

La flessibilità di sistema porta di conseguenza alla realizzazione di obiettivi e di politiche multiscopo, in cui le singole visioni di rete divengono collaborative e solidali nella costruzione di un sistema a finalità multiple.

Una politica di flessibilità comprenderà necessariamente interventi su modalità e settori diversi, ma concepiti per interagire tra loro, senza che una scelta singola possa rivelarsi dominante e preponderante rispetto al contesto, così deprimendo le possibilità delle altre modalità.

L'intermodalità rappresenta di per sé una premessa della flessibilità e, al tempo stesso, un suo obiettivo indispensabile.

Per i passeggeri e per il trasporto locale essa corrisponde ad una più stretta collaborazione tra gomma e ferro, tra pubblico e privato.

Per le merci, ad una politica dell'intermodalità tra gomma e ferro in cui trovi strategicamente spazio anche l'acqua, intesa come cabotaggio e come navigazione interna, con il sostegno ad un ruolo specifico per la logistica delle merci da parte della Regione, nelle forme di una politica totalmente innovativa nei contenuti quanto anche nelle forme concrete di sviluppo dei contenuti stessi, in sintonia con un mercato dei servizi logistici in espansione.

L'obiettivo del Veneto come piattaforma logistica di scala regionale corrisponde alla finalità di aumentare la competitività territoriale di una regione che intende porsi come centrale nelle relazioni tra Sud e Centro Europa.

Perché questo si realizzi occorre sostenere l'integrazione in rete delle infrastrutture già oggi esistenti - porti, interporti, aeroporti regionali -, cioè il sistema dei nodi che reggono l'intenso flusso di merci sotteso dal ciclo produzione-distribuzione dell'apparato industriale e commerciale operante in Veneto.

1.7 Reti, scale, competenze

Appare chiaro come il disegno di uno scenario innovativo passi attraverso una corretta percezione delle diverse maglie di rete da impostare e delle diverse scale di operatività in cui le reti vanno strutturate.

L'obiettivo è pervenire ad un sistema organizzato in un continuo-spaziale e funzionale - dove gli interscambi di rete o di modalità avvengono secondo una logica condivisa da parte delle diverse reti, e dunque dei rispettivi decisori e gestori.

In un sistema decisionale aperto e interattivo il problema della gerarchia delle scale e delle scelte di sistema nel suo complesso va dunque affrontato come parte integrante del prodotto finale cui si mira: la creazione di una serie di sistemi modali tra loro ben interrelati.

Le decisioni concernenti la mobilità e le infrastrutture riguardano infatti ben quattro livelli istituzionali: stato, regioni, province e comuni; e altrettante modalità: gomma, ferro, acqua e aria.

E' evidente come questa pluralità di competenze e di scale di intervento non debba tradursi in una ridondanza contraddittoria di indirizzi, programmi e azioni tra loro indipendenti.

La dimensione regionale deve dunque proporsi come centrale per almeno due ordini di ragioni:

la prima, è che corrisponde ad un rapporto organico, significativo e consolidato di relazioni col territorio, ad una scala in cui il nesso tra particolare e generale può essere ben valutato e perseguito;

la seconda, è che queste unità spaziali e funzionali sono in grado di relazionarsi agli scenari di scala superiore - nazionali e comunitari - qualora adottino una adeguata

strumentazione per operare e un corretto punto di vista sulle prerogative proprie e sui compiti altrui.

L'obiettivo della Regione è influenzare le scelte di scala superiore – nazionale e comunitaria - con tutto il peso degli interessi territoriali rappresentati e organizzati, e indirizzare le scelte di scala inferiore – province e comuni - offrendo come griglia di riferimento un quadro ben strutturato di ambiti, di misure e di strumenti con cui operare dialogando.

La forma specifica del Piano Regionale dei Trasporti è quella di un quadro chiaro e documentato delle tematiche regionali attinenti la mobilità, al quale fare riferimento nella produzione di programmi, leggi, finanziamenti, progetti, accordi, e quant'altro costituisce l'apparato strumentale e operativo dei poteri locali.

All'interno di questa strumentazione va inserita l'azione dei livelli sottordinati, cui è demandato il compito di operare su spazi più limitati o su segmenti di rete, ma con strumenti molto più operativi se non direttamente gestionali, e dunque con un riscontro molto più diretto sulla natura della domanda e sull'efficacia dell'offerta.

Il quadro che ne esce è di natura chiaramente interattiva, esattamente l'opposto cioè di una produzione di scelte gerarchiche a cascata, e il piano medesimo si presenta come un processo che prevede strumenti di monitoraggio di sistema, quale forma istituzionale per relazionarsi all'insieme delle attività avviate e alle reazioni espresse da parte della domanda, con possibilità di retro azione sugli enunciati stessi di piano, con eventuali procedimenti di rettifica o di modifica dell'apparato di decisioni intraprese.

Al tempo stesso, è compito del piano concepire e avviare percorsi decisionali dotati di tutta la necessaria flessibilità perché non accada che la procedura della decisione adottata possa compromettere l'obiettivo finale della strategia perseguita.

Un piano quindi che si offre in prima istanza come occasione organizzata e documentata di riflessione generale sul settore della mobilità, per poi costituire lo strumento per il monitoraggio e l'interazione con l'evoluzione del sistema medesimo nel corso del tempo.

Se è vero che lo sviluppo dell'economia costituisce il principale indicatore delle performance di un sistema regionale, è anche vero che la qualità della sua organizzazione interna rappresenta un valore aggiunto dell'economia.

Al sistema dei trasporti oggi è richiesto di contribuire, per la sua parte, alla creazione di questo valore aggiunto.