

introduzione

“Un piano, come ogni progetto, nasce nel segno della speranza e della volontà”. Così inizia la Relazione del primo PTRC, quello degli anni '90.

Oggi possiamo aggiungere che esso nasce anche “nel segno della continuità e della responsabilità”.

Continuità innanzitutto con la Programmazione, così come essa si è andata sviluppando nei diversi provvedimenti d'indirizzo contenuti nei Programmi Regionali di Sviluppo. Continuità ancor più nella considerazione del territorio inteso non solo come lo spazio fisico sul quale si diffonde l'attività sociale, ma guardato, al tempo stesso, come una risorsa, materiale e culturale, economica e civile.

Il territorio è insieme l'infrastruttura di base, cioè il supporto degli insediamenti, e il luogo della memoria collettiva costituita dall'accumulazione dei segni e degli interventi realizzati nel corso della storia a formare l'identità sociale e la consapevolezza comunitaria dei suoi abitanti. Per tale ragione la pianificazione territoriale nel Veneto ha preso in esame sia gli aspetti dello sviluppo come previsto dall'art. 15 della legge urbanistica n. 1150/1942, che la “valenza paesistica” come previsto dalla legge n. 431/1985, come confermato oggi dal recente Codice dei beni culturali e del paesaggio, D.Lgs 2/01/2004 n. 41.

Il PRS ed il PTRC si sono dimostrati strumenti efficaci per il governo della Regione. In particolare la programmazione e conseguentemente la pianificazione territoriale sono andate evolvendosi passando da una prima

ripartizione per settori ad una suddivisione per fattori e più recentemente ad una sistematica articolazione per politiche e progetti strategici.

A ciò si aggiunge che non si può prescindere dal nuovo contesto allargato in cui la nostra regione, trasformata nel suo assetto sociale e produttivo, si è venuta a trovare. Il Veneto con il Friuli Venezia Giulia, il Trentino Alto Adige, il Tirolo, la Carinzia, la Slovenia e l'Istria è divenuto infatti, nell'ultimo periodo, parte di una delle “euroregioni” qualificate a competere nello scenario internazionale.

D'altro canto il processo di sviluppo che ha interessato la nostra Regione non è stato realizzato senza costi ed ha trasferito sull'ambiente e sulla efficienza della città e del territorio un carico non secondario.

Ne hanno sofferto non solo il patrimonio e gli equilibri ambientali ed il paesaggio in tutte le sue componenti culturali, ma anche la funzionalità dei processi economici e l'efficienza delle relazioni territoriali, le condizioni di sicurezza insediativa e, sotto più profili, la qualità stessa della vita individuale.

Il fenomeno più direttamente percepito, per estensione e dimensione, riguarda il diffuso carattere informale che ha connotato l'espansione residenziale, produttiva e dei servizi nell'area centrale, processo che ha comportato un esteso consumo di spazio ed un crescente logorio della risorsa territorio.

Di fronte a questo aspetto critico dell'evoluzione degli

insediamenti, continuamente segnalato dalle emergenze ecologiche e culturali, non meno che dal degrado delle periferie e dalla congestione della mobilità, appare indispensabile rafforzare la sinergia tra la Programmazione Economica e la Pianificazione Territoriale, affinché il PTRC possa interpretare e collocare nello spazio l'idea del Veneto generata dalla condivisione di valori comuni e degli obiettivi da perseguire.

Rispetto al prevalente contenuto di rappresentazione territoriale, e in alcuni casi urbanistica, il PTRC deve assumere soprattutto una natura strategica, in una dimensione che consideri non solo il recepimento di istanze efficientistiche ed utilitaristiche, ma incoraggi la crescita degli impianti di conoscenza e dei processi valutativi a questi connessi.

Il documento programmatico del PTRC si propone, pertanto, come avvio di un processo di elaborazione concertata di obiettivi e strategie.

Questo percorso, ad un tempo di continuità e di collaborazione nell'indirizzare la forma spaziale dello sviluppo, deve risultare non solo compatibile con la forma e la cultura della città e del territorio, ma da queste trarre indicazioni di senso, al fine anche di passare ad una più completa "governance" del territorio medesimo, intesa nel suo complesso come una delle fondamentali componenti della "sovranità" regionale.

È questa nuova e più complessa accezione di "governo del territorio", come emerge con grande forza dalla recente modifica del titolo V della Costituzione, che definisce l'ampiezza dei poteri attribuiti all'istituto regionale riguardo all'assetto della casa comune.

La diversa e più estesa gamma di competenze consente ad ogni Regione di individuare il proprio ruolo all'interno dello Stato ed al tempo stesso di definire il proprio apporto alla costruzione dell'Unione Europea.

In tal senso il PTRC non ha come suo compito esclusivo quello di regolare il territorio regionale entro i suoi confini, ma deve dialogare con le aree e con gli spazi contermini sui quali si estende la necessità - opportunità di contributo e di integrazione.

L'obbligo di "fare rete", continuamente richiamato nel campo dell'economia al fine di accettare e confrontarsi con la crescente complessità degli sfondi europei e

mondiali e delle sfide internazionali riguarda praticamente la città ed il suo contesto, ove le diverse problematiche si rendono palesi ed emergono in tutta la loro evidenza le insufficienze e le possibili contraddizioni.

Una pressante domanda di coordinamento, provocata dalle criticità dei processi di sviluppo sopra segnalate e dagli esiti spesso contraddittori degli interventi settoriali e delle spinte locali, viene espressa a tutti i livelli. Certo, il modello gerarchico - funzionale sulla base del quale è stato costruito il primo PTRC non è più attuale, poiché il rafforzamento dei principi di "sussidiarietà" in favore delle istituzioni locali, così come l'obbligo di garantire la "sostenibilità" ambientale dei processi di trasformazione, e la profonda modificazione del piano di riferimento normativo, ma ancor più economico, culturale e sociale italiano ed europeo consigliano di adottare formule generalizzate di coinvolgimento e di partecipazione, cioè in definitiva di "copianificazione e cooperazione".

Il sistema dei vincoli e delle prescrizioni, pur necessario nel momento dello sviluppo tumultuoso e del connesso pericolo di impoverimento delle valenze culturali - ambientali, e certo non superato nemmeno ora per specifici campi di applicazione e contesti, non appare tuttavia più sufficiente né coerente con l'obiettivo di attivare e indirizzare i processi evolutivi.

Questi devono essere governati attraverso una esplicita condivisione e alleanza con i diversi soggetti istituzionali e la società civile, posto che solo azioni concertate e condivise possono orientare l'assetto territoriale verso una forma/funzione programmata.

La comune definizione degli obiettivi, così come vengono proposti dal PRS e dal presente Documento Preliminare al PTRC, costituisce quindi la fase di avvio per la conferma e l'evoluzione di quel "contratto sociale" che lega in una unica comunità le diverse parti della società veneta.

Si procederà allora componendo gli eventuali conflitti per realizzare finalità d'interesse generale e per ricondurre ad unità i diversi interventi particolari.

Per contribuire alla costruzione di nuovi scenari e nuovi strumenti riguardo al futuro della nostra regione, appare essenziale la funzione molteplice del PTRC, con l'esercizio della cautela nella salvaguardia, ma altresì, con una grande capacità propositiva per recuperare "la forma" del-

la città e del territorio come base della qualità dello spazio comune e rinnovato fondamento per la nostra identità.

La funzionalità e l'efficienza non bastano: il cittadino esige dal suo spazio di vita anche una solida gratificazione. Si pensi per analogia al senso di appartenenza che caratterizzava i comuni medievali con le mura e i bastioni, le piazze e i porticati, la cui funzione era sempre ancorata ad un'idea figurativa e simbolica.

Il PTRC deve quindi poter promuovere anche maggiore consapevolezza in ordine ad una migliore qualità dell'architettura, dell'ingegneria ed in genere degli spazi costruiti nel dialogo continuo, colto e tenace con l'eredità culturale altissima che caratterizza i paesaggi veneti.

Per le città in particolare, dopo il salvataggio negli anni 1980/2000 del loro tessuto più antico, oggi ci interessa la periferia da riqualificare, le aree produttive da re-inventare, i poli di nuova aggregazione e di innovazione da introdurre quali portatori di nuove opportunità e nuovi stili di vita.

Investire nei servizi rari che qualificano la città e nell'infrastruttura che la sostiene, significa attribuire competitività alla regione, al tempo stesso usando (e riusando), pienamente il suo tessuto, con tutte le potenzialità che esso possiede.

Ma questa riqualificazione della città, cui si restituisce pienamente la funzione strategica di sostegno della comunità, non sarebbe convincente, se al tempo stesso non si avesse cura di provvedere all'assetto delle aree esterne: non solo quelle alpine che costituiscono l'ossatura della "Euroregione Alpi-Altoadriatico" più sopra richiamata, ma anche le zone del Garda e dell'arco nord adriatico, spiaggia dell'Europa, del Po e dei grandi fiumi, nonché le parti (o icone) di quella campagna/paesaggio nella pianura e sulla collina, che rappresentano il patrimonio unico della Regione Veneto.

Un nuovo sforzo nel settore dei beni della memoria consentirà di avviare il salvataggio e la riutilizzazione delle ville venete e dei monumenti isolati, struttura profonda di quella straordinaria eredità della storia e della cultura che è il "paesaggio veneto" e dello spazio agrario. Non basterà, ancora una volta, apporre vincoli efficaci ma, in molti casi si tratterà di ipotizzare un intervento "attivo" per rimediare ai gravi danni accumu-

lati in tanti contesti.

Le carenze che affliggono la viabilità, la logistica ed i servizi esigono una attenta pianificazione del contesto per riorientare i principi insediativi nel territorio aperto.

Per esemplificare: un piano di coordinamento relativo alla fascia interprovinciale interessata dal "Passante" mestrino, ma anche al tracciato della nuova ROMEA commerciale o del nuovo asse pedemontano appaiono essenziali affinché l'infrastruttura programmata possa svolgere tutta la sua funzione senza sconvolgere il tessuto della preesistenza insediativa, ma offrendo, al contrario, occasioni di arricchimento territoriale.

Occorrono quindi "regole" e "progetti", che orientino la forma della trasformazione e del riordino, cogliendo le opportunità presenti nel contesto territoriale in una logica di "pragmatismo visionario".

L'attuale fase di riflessione sullo sviluppo e di cautela circa i suoi esiti sull'ambiente e la qualità della vita inducono quindi ad una grande assunzione di responsabilità e ad una particolare attenzione ai processi evolutivi dell'insediamento, per conoscerli e indirizzarli, affinché lo sviluppo stesso che, se inteso in senso ricco e articolato in tutte le sue componenti è la sostanza dell'azione politica, possa qualificarsi e proseguire.

In questa prospettiva vengono ora convocati ed invitati a cooperare nella rivisitazione del PTRC tutti i soggetti e i settori operanti sul territorio, poiché tutti sono interessati al successo del coordinamento.

La discussione sugli obiettivi, i contenuti, le strategie e le strumentazioni del PTRC, che costituisce anche un ripensamento dei valori territoriali e dell'assetto insediativo regionale, è occasione per confermare quella comunanza di interessi e quella condivisione di destini che sostanzia lo "stare insieme" nell'ambiente e nel territorio. Con questo documento si apre il "processo di pianificazione" per definire scelte e/o progetti condivisi e per rafforzare, a tutti i livelli, "una politica" che assume iniziative per rappresentare e governare il Nord-Est.

È urgente recuperare la cultura del progetto, ma anche della visione e del rischio, per dare pregnanza all'azione programmatica della Regione e per fare del Veneto una comunità a forte globalizzazione, che accetti una competitività equilibrata tra i diversi sistemi territoriali.

indice

Documento programmatico territoriale per le consultazioni

Nota per l'aggiornamento del Piano Territoriale di Coordinamento Regionale (P.T.R.C.)	p. 9
Introduzione	p. 13
Premessa: verso il Terzo Veneto. Le strategie territoriali del Programma Regionale di Sviluppo	p. 17
1. Il bilancio di un lungo percorso di pianificazione: l'esperienza veneta	p. 21
1.1 Un ruolo per il piano territoriale regionale di coordinamento	p. 21
1.2 Lo stato di attuazione del ptrc vigente	p. 22
1.3 L'esperienza dei piani territoriali di area vasta	p. 26
1.4 Piani territoriali provinciali: esperienze e prospettive	p. 28
1.5 La pianificazione comunale e la sperimentazione di nuovi strumenti urbanistici	p. 30
2. La forma del piano: un nuovo approccio strategico tra tradizione e innovazione. Nuovi strumenti per il governo del territorio	p. 35
2.1 La pianificazione territoriale e urbanistica oltre l'ordinario	p. 35
2.2 L'articolazione del piano per progetti strategici	p. 37
2.3 Il piano come strumento di "governance"	p. 38
2.4 L'evoluzione di un metodo: dalla concertazione alla costruzione cooperativa del piano come "strumento-processo"	p. 38
2.5 L'osservatorio territoriale regionale	p. 40
2.6 Il marketing territoriale	p. 42
2.7 Nuove flessibilità per nuove forme di governo del territorio	p. 42

indice

3.	L'Europa e gli orizzonti di riferimento	p. 45
3.1	L'Europa e il territorio verso uno sviluppo equilibrato e sostenibile	p. 45
3.1.1	L'Europa e le regioni	p. 47
3.1.2	Transettorialità/trasversalità e centralità del territorio nelle politiche europee	p. 48
3.1.3	L'allargamento del 2004	p. 49
3.2	Il Veneto in Europa	p. 50
3.3	Euroregione - esperienze vecchie e nuove	p. 52
3.3.1	L'esperienza di Alpe Adria	p. 52
3.3.2	L'euroregione Alpi-Altoadriatico	p. 52
3.3.3	La convenzione delle Alpi	p. 53
3.4	I corridoi infrastrutturali - infrastrutture e relazioni	p. 54
4.	Assetti territoriali e Scenari del Terzo Veneto	p. 57
4.1	Il territorio veneto	p. 57
4.2	Gli scenari territoriali per il Veneto	p. 62
4.2.1	Una crescita a rischio di saturazione	p. 62
4.2.2	Il crescente dualismo delle dinamiche demografiche	p. 62
4.2.3	I processi di redistribuzione della popolazione	p. 64
4.2.4	L'intensità dei fattori di pressione e di consumo del suolo	p. 64
4.2.5	L'addensamento produttivo	p. 66
4.2.6	Incremento dei flussi e invischiamento delle reti	p. 66
4.3	Uno sguardo ravvicinato	p. 68
5.	Assetti territoriali: ambiente, paesaggio e politiche di settore	p. 75
5.1	La programmazione degli assetti territoriali in una strategia europea	p. 75
5.2	La sostenibilità dello sviluppo	p. 76
5.3	La gestione della rete natura 2000	p. 77
5.4	Paesaggio, tutela e valorizzazione dei beni culturali	p. 82
5.5	Ptrc e politiche di settore	p. 87
5.5.1	Ambiente	p. 87
5.5.2	Agricoltura e territorio	p. 90
5.5.3	Servizi, terziario e territorio	p. 92
5.5.4	Turismo e territorio	p. 93
5.6	Linee prioritarie d'intervento	p. 94

indice

6.	Assetto infrastrutturale	p. 97
6.1	Nodi e reti	p. 97
6.2	La rete infrastrutturale come armatura territoriale	p. 101
6.3	Le ipotesi di intervento per il trasporto locale e per le grandi direttrici	p. 102
6.4	Il ruolo di coordinamento e di indirizzo del PTRC	p. 104
7.	I nodi e le azioni innovative	p. 107
7.1	Policentrismo e nuovi assetti tra diffusione e concentrazione degli insediamenti	p. 107
7.1.1	La questione urbana: ricapitalizzazione della città	p. 108
7.1.2	Il sistema reticolare metropolitano veneto	p. 109
7.1.3	Le questioni urbane aperte	p. 110
7.1.4	La ricomposizione dei modelli territoriali	p. 112
7.1.5	Il ruolo strategico delle centralità urbane	p. 115
7.2	L'evoluzione del sistema delle aree produttive	p. 116
7.2.1	Capannoni, distretti, sistemi integrati	p. 116
7.2.2	Le tipologie del territorio per la produzione	p. 118
7.2.3	Distretti industriali e pianificazione delle aree produttive	p. 120
7.3	La montagna come paradigma delle politiche di tutela e sviluppo	p. 125
7.3.1	Sviluppo e marginalità	p. 125
7.3.2	Valorizzare la specificità della montagna veneta	p. 127
7.3.3	Nuove sfide e obiettivi per uno sviluppo sostenibile	p. 128
7.3.4	La montagna come paradigma delle politiche di tutela e sviluppo	p. 128
	Considerazioni conclusive	p. 131
	BIBLIOGRAFIA DI RIFERIMENTO	p. 135
	ALLEGATO 1	p. 139
	Le cartografie e le banche dati territoriali disponibili, gli archivi	
	ALLEGATO 2	p. 145
	Elenco dei comuni appartenenti ai gruppi tipologici	
	APPENDICE	p. 149
	Primo quadro delle proposte provenienti dal territorio	

1. Il bilancio di un lungo percorso di pianificazione: l'esperienza veneta

Il ruolo del PTRC, quale strumento di coordinamento delle politiche territoriali deve evolversi in direzione delle funzioni di programmazione dello sviluppo socio-economico e dell'assetto del territorio.

In tale prospettiva il Piano Territoriale intende assumere sempre di più la funzione di Quadro di riferimento territoriale regionale in grado di comporre in un disegno coerente ed efficace la pluralità di orientamenti e di indicazioni provenienti dalle istituzioni rappresentative dei diversi livelli: europeo, nazionale, regionale e degli enti pubblici operanti sul territorio.

La funzione regionale si esercita nella redazione di un PTRC che nasce e si sviluppa come esito della cooperazione e del coordinamento sia delle decisioni settoriali che della pianificazione territoriale e urbanistica degli enti locali.

Con il PTRC il governo della Regione definisce le politiche territoriali per avere voce nel contesto nazionale e comunitario, oltre che enunciare ed avviare una serie di "utopie sostenibili" da perseguire.

1.1 Un ruolo per il Piano Territoriale Regionale di Coordinamento

L'aggiornamento del PTRC costituisce l'occasione per ripercorrere, in modo critico, la vicenda della pianificazione urbana e territoriale del Veneto, anche allo scopo di indagare e interpretare la dimensione e il senso delle trasformazioni avvenute.

Dalle prime iniziative del Ministero dei Lavori Pubblici, quando furono redatti a cura del Magistrato alle Acque gli studi preparatori per il Piano Territoriale previsto dall'art. 15 della legge n. 1150/1942, al Documento Programmatico Preliminare di assetto del Veneto, approvato nel 1974, al PRS – Programma Regionale di Sviluppo 1978/82, lungo tutta la successione delle iniziative di coordinamento delle politiche territoriali che la Regione ha assunto negli anni seguenti, si può osservare che gli strumenti di pianificazione, costantemente raccordati con la Programmazione, hanno adottato una forma coerente con l'estensione delle competenze assegnate al livello regionale.

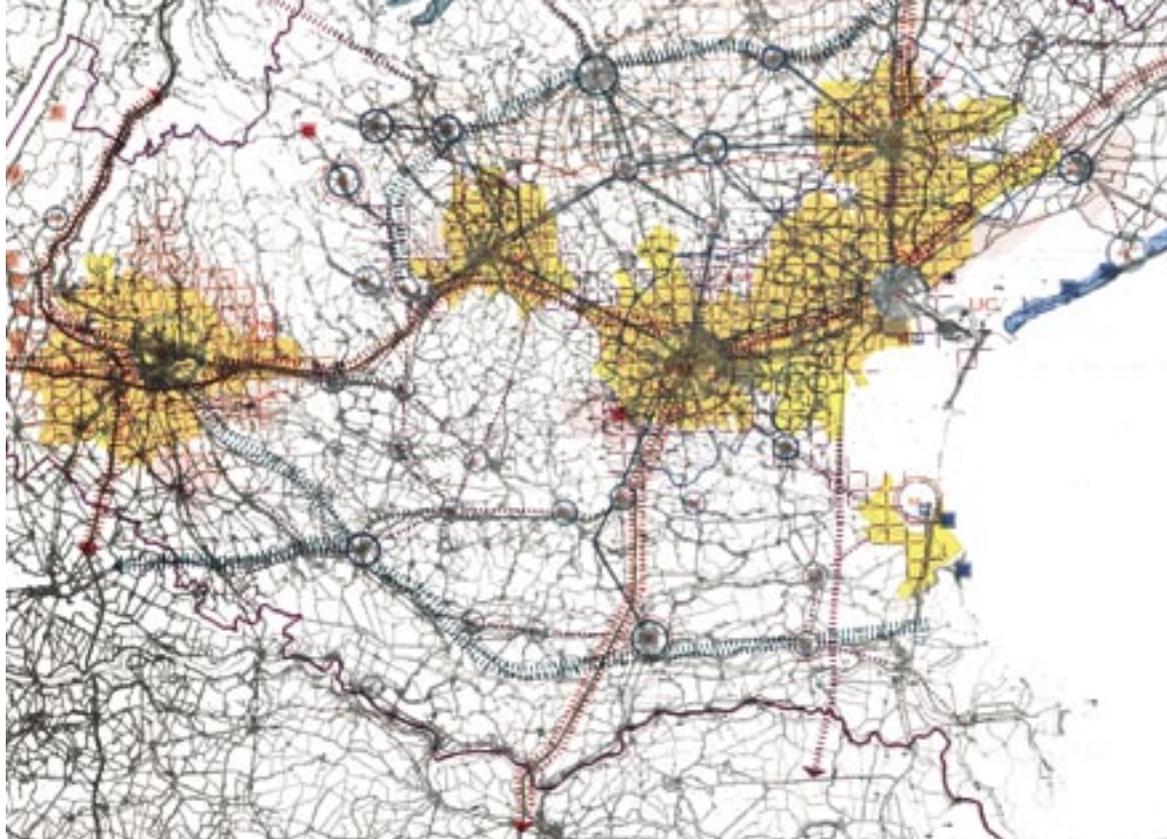
Queste infatti, definite in modo assai restrittivo per quanto riguarda la materia urbanistica nei decreti delegati 5 e 8 del 1972, si sono andate via via ampliando, non solo per la delega di funzioni nel campo ambientale e in quello economico, sociale e infrastrutturale (particolarmente a seguito del DPR n. 616/1977), ma soprattutto per l'assegnazione di particolari compiti nel settore di tutela dei beni culturali, artistici e paesaggistici con la legge 431/1985 "Galasso", applicata nel Veneto con l'attribuzione al PTRC della cosiddetta "valenza paesaggistica e ambientale" (L.R. 9/86).

Questa attribuzione di competenze ha arricchito di contenuti il quadro delle politiche regionali ma la crescente complessità ed articolazione dei saperi e dei soggetti coinvolti ha indotto la Regione ad una notevole articolazione in settori distinti, il cui coordinamento richiede grande impegno e molte energie.

Si tratta di una tendenziale frammentazione degli studi e degli interventi per aree tematiche, cui si è inteso far fronte con lo strumento principale della programmazione regionale, cioè il PRS, il programma cui direttamente si correla, secondo il dettato di legge, il PTRC. La riunificazione dello spazio istituzionale, per quanto riguarda le materie territoriali, ora effettuata dalla modifica del Titolo V della Costituzione nella riforma del 2002, consente all'Ente Regione di riguardare il proprio ambito di competenza in modo unitario e quindi di ideare e sviluppare le politiche integrate di assetto e trasformazione.

La nuova ripartizione istituzionale definisce inoltre le modalità di inserimento dello spazio regionale, oltre che nell'ambito nazionale, anche in quello dell'Unione Europea, stabilendo le forme della cooperazione e dell'integrazione reciproca.

L'evoluzione del quadro istituzionale è di interesse strategico per la nostra regione per la particolare "nodalità" del territorio veneto nel contesto continentale e mediterraneo, cioè per quel suo connaturato carattere di "terra di relazione", con cui veniva qualificato già nei documenti dei primi anni '70, carattere che ora viene esaltato e trova pienezza di significati con la caduta delle barriere che separavano l'Europa occidentale da quella orientale.



Compito del PTRC è descrivere e interpretare il ruolo del Veneto nell'ambito di questi rapporti, oltre ad assicurare il buon funzionamento del sistema territoriale regionale.

Rispetto agli anni '70 lo scenario di riferimento appare radicalmente mutato, per il fatto che la pianificazione allora aveva il compito primario di favorire lo sviluppo, mentre ora si tratta di qualificarne gli indirizzi, ma anche perché la cultura urbanistica, all'epoca basata gerarchicamente sulle prescrizioni e sui vincoli da applicare ai livelli subordinati, punta ora sulla partecipazione, sulla cooperazione e soprattutto sulla capacità gestionale di fare squadra con gli attori istituzionali e sociali che operano sul territorio. Il rapporto con la Programmazione a tutti i livelli, inoltre, costituisce ora un'esigenza culturale ed operativa, da affidare a strumenti normativi e tecnici innovativi e, per loro natura, raffinati e articolati quali i programmi integrati, la conferenza dei servizi, le conferenze di pianificazione, ecc.

I concetti di sostenibilità e di sussidiarietà, innestati dall'Unione Europea sul non sempre omogeneo sistema giuridico nazionale, superate le emergenze del primo avvio, consentono di procedere ad una più coraggiosa assunzione di responsabilità e di iniziative da parte delle istituzioni locali nell'ambito di una concorrente e più penetrante azione di coordinamento regionale.

A ciò si aggiunga il fatto che l'amministrazione pubblica dispone ora di una strumentazione analitica, di banche dati e di una cartografia un tempo impensabile, dotazione che permette di rappresentare, confrontare e integrare le informazioni relative alle diverse tematiche ambientali e insediative e quindi di meglio interpretare e governare i processi di trasformazione urbana e territoriale.

1.2 Lo stato di attuazione del PTRC vigente

Una ricognizione critica dello stato di attuazione del PTRC vigente, a circa quindici anni dalla sua approvazione, appare opportuna non solo per individuare meriti e lacune di quel provvedimento, il primo di una regione a statuto ordinario giunto all'approvazione, ma anche per migliorarne la qualità attraverso il processo di revisione, che ora si avvia.

Il piano territoriale, anzitutto, sembra avere svolto compiutamente la sua funzione di individuazione, rilevamento e tutela di un'ampia gamma di categorie di beni culturali e ambientali. Mediante l'azione combinata dei grafici e delle norme sono stati delimitati e protetti 68 ambiti per l'istituzione di parchi e riserve naturali e aree di tutela paesaggistica e perimetrati, attraverso gli atlanti Provinciali, oltre 4500 centri e nuclei storici. Il PTRC approvato nel 1992, inoltre, integra le norme di tutela per sistemi di beni distribuiti in modo puntuale sul territorio (dalle ville venete, alle aree archeologiche, ai sistemi difensivi) con un vasto sistema a valenza storica e naturalistico-ambientale, per il quale sono state formulate direttive di tutela, ripristino e valorizzazione delle risorse, destinate ad orientare la successiva pianificazione di regione, province ed enti locali.

Nella sua prima fase di applicazione il PTRC è stato vissuto dalle amministrazioni locali come "essenzialmente conservativo". Tale atteggiamento è risultato evidente con l'approvazione dei primi Piani di area e con l'istituzione dei parchi naturali di interesse regionale, laddove è stata ravvisata un'identità tra la tutela dell'area protetta e una politica centrata sul vincolo e su altre misure di protezione giuridica, finalizzate a mantenere integro il

La Tav. 7 del PTRC vigente - Sistema insediativo



Barene a Caorle (VE)

patrimonio naturalistico e ambientale.

Già nella fase conclusiva di approvazione del Piano di area del Delta del Po si è tuttavia cominciato ad avvertire come decisiva per il successo del piano, l'esigenza di costruire una "condivisione" delle esigenze di tutela paesaggistica strettamente coniugate con un uso "dinamico" del territorio, abbandonando definitivamente gli approcci settoriali in favore di una loro forte integrazione in uno scenario complesso e strutturato.

Con questa nuova visione si è affrontata la predisposizione degli strumenti di pianificazione delle aree naturali protette e la "seconda generazione" dei Piani di area regionali dopo il 1998. Alcuni dei più recenti sono nati, infatti, dalle volontà degli enti locali di superare il "vincolo" passivo imposto dal piano territoriale co-pianificando con la Regione e la Provincia le scelte di programmazione territoriale, nelle quali tutela e sviluppo non fossero termini contrapposti ma obiettivi strettamente correlati.

Molte aree di tutela individuate nel PTRC del 1992 sono state così occasione di riflessione e di progetto, ricomprese in ambiti pianificati e disciplinati da Piani di area vasta, alcuni già approvati, altri adottati e altri ancora in corso di elaborazione.

Al sistema delle aree di tutela paesaggistica individuato nel PTRC si è successivamente affiancato, come approfondimento o nuova conterminazione, il complesso degli ambiti individuati in seguito all'applicazione delle specifiche direttive comunitarie per la salvaguardia della biodiversità nel territorio degli Stati membri.

L'enfasi posta a livello internazionale sul tema della biodiversità, concretizzatasi nell'ambito dell'Unione Europea con l'emanazione della direttiva 92/43/CEE,

ha arricchito il concetto di tutela degli ambiti più importanti dal punto di vista naturalistico.

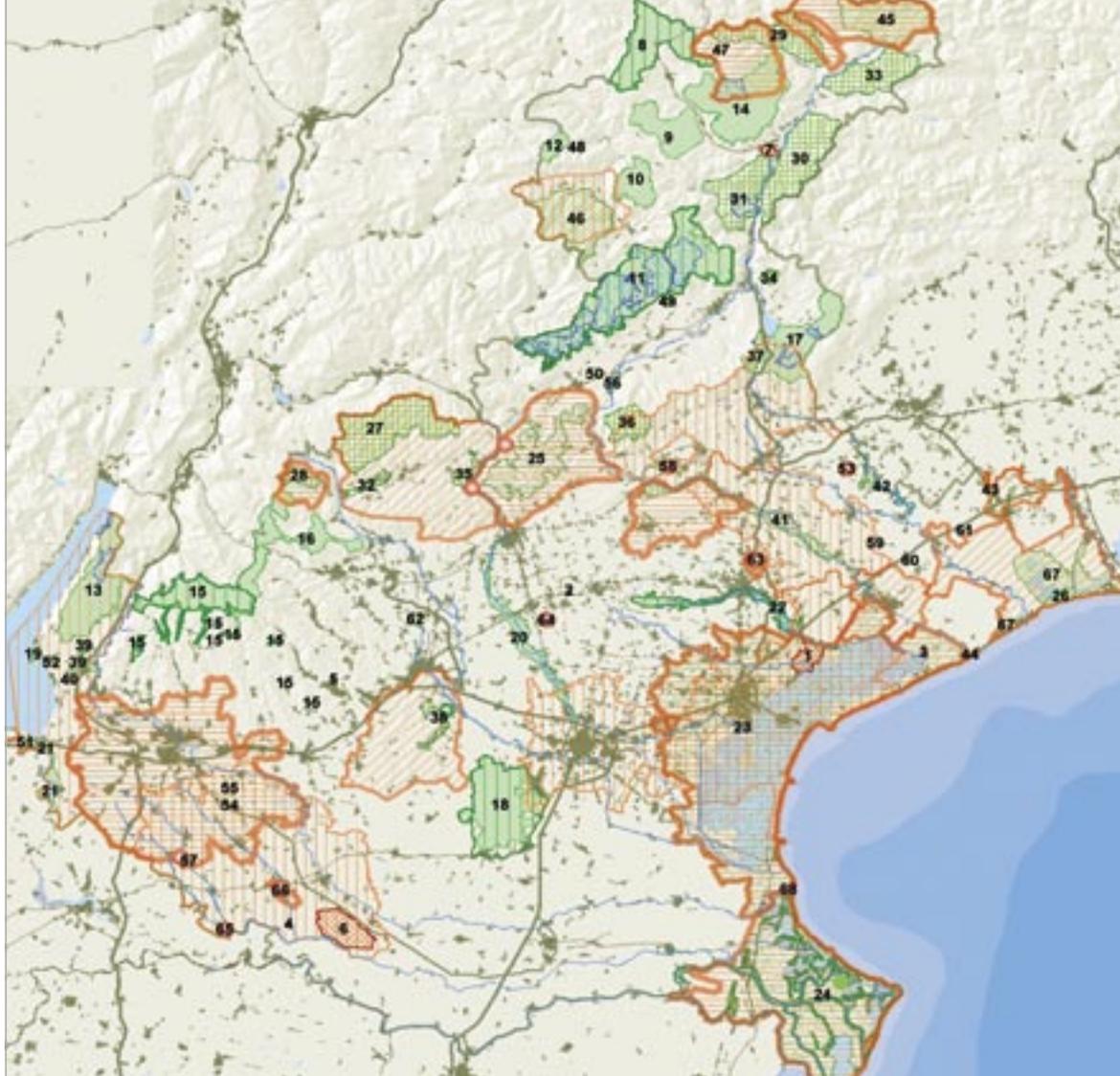
La proposta relativa ai siti di importanza comunitaria (S.I.C.) e alle zone di protezione speciale (Z.P.S.), elaborata dalla Regione Veneto per il Ministero dell'Ambiente e Tutela del Territorio, si configura come una integrazione coerente con le scelte operate dal PTRC.

La gestione a livello regionale del complesso dei siti di importanza comunitaria e delle zone di protezione speciale, del resto, non può prescindere da un concreto rapporto con la pianificazione territoriale, quale importante strumento per garantire la coerenza della maglia ecologica europea e lo sviluppo di un sistema di reticolari ambientale, quale elemento prioritario nelle scelte relative alle trasformazioni ed agli assetti territoriali.

La sinossi dei vari vincoli di settore e delle diverse tutele, rappresentata nei grafici in scala 1:50.000 del PTRC, costituisce tuttora l'atlante imprescindibile per caratterizzare le normative per il buon governo dello spazio regionale e per conseguire un reale controllo delle trasformazioni, con particolare riferimento al territorio rurale. E' infatti nel territorio rurale, il più sottoposto alla pressione insediativa negli ultimi decenni, che si decide una parte significativa dell'assetto spaziale del Veneto.

Su questo tema il PTRC non ha conseguito gli scopi che pur si proponeva, anche perché la sua azione di indirizzo e di qualificazione è stata contrastata da leggi settoriali, quale la LR n. 24/1985, dedicata alla edificabilità nelle zone agro-forestali, o la LR n. 11/1987, che ha stabilizzato, se non addirittura incrementato, il "diffuso" produttivo situato al di fuori delle zone specificamente destinate.

L'edificazione sparsa lungo la rete viaria, nei territori



PTRC 1986/92

- Ambiti per l'istituzione di parchi e riserve naturali regionali
- Ambiti di tutela paesaggistica
- Ambiti di tutela paesaggistica di interesse regionale e competenza provinciale
- Ambiti di tutela paesaggistica di interesse regionale e competenza degli enti locali
- Ambiti per l'istituzione di riserve archeologiche e parco dell'antica strada di Alemagna
- Ambiti per l'istituzione di parchi naturali archeologici
- Riserve naturali statali/regionali

ATTUAZIONE 2004

- Parchi naturali istituiti
- Riserve naturali e aree di tutela paesaggistica di interesse locale
- Piani di Area approvati
- Piani di Area adottati
- Piani di Area in corso di elaborazione

Ambiti e aree di tutela: dal PTRC 1986/1992 ad oggi.

aperti e nelle aree periurbane, ha costruito un nuovo paesaggio veneto, profondamente diverso e lontano da quello ereditato.

Alla buona salvaguardia di una consistente parte del patrimonio culturale e ambientale, che può essere annoverata tra i successi dell'azione di piano, dobbiamo riconoscere che rilevanti parti del territorio, soprattutto nelle aree più economicamente dinamiche, hanno assorbito risorse ed accumulato problemi che sono davanti a noi tutti come temi che il nuovo PTRC deve affrontare.

Se il controllo costante e rigoroso da parte della Regione del dimensionamento dei PRG ha consentito di contenere le spinte verso il sovradimensionamento residenziale, non altrettanto efficaci sono stati la prevenzione e il controllo per le aree destinate all'industria ed in genere alle attività produttive, pur in presenza di una specifica normativa a contenimento delle stesse del piano territoriale regionale vigente.

Con riferimento alle strutture insediative a grande scala, infine, pur nella sostanziale unitarietà di funzionamento dell'articolazione metropolitana regionale, si sono andate distinguendo, come ha ben previsto il PTRC, tre grandi aree di aggregazione insediativa, rispettivamente attorno alla cerniera veronese, lungo la direttrice pedemontana e nella zona centrale.

Si tratta di zone nelle quali le trasformazioni dell'assetto fisico si sono caratterizzate in modo particolare, tanto da richiedere una manovra specifica, che la normativa indifferenziata non può consentire.

E' in queste zone che si è andata progressivamente concentrando la congestione in tutti gli aspetti della mobilità.

Il PTRC del 1992 assieme al correlato PRT (Piano Regionale dei Trasporti) aveva previsto questo pericolo ed aveva coerentemente proposto un complesso di azioni di riassetto e sviluppo sia della rete ferroviaria (SFMR, AV, tram urbani, ecc.), che di quella autostradale e stradale in genere, affinché il sistema delle infrastrutture fosse in grado di rispondere alla crescente domanda.

I tempi di attuazione o meglio, di avvio dei diversi programmi, più lunghi del previsto e le viscosità determinate dall'edificazione sparsa e da problemi di impatto, hanno rallentato la realizzazione di molte delle opere previste, con effetti negativi spesso paralizzanti.

A conclusione si può rilevare che il PTRC vigente ha garantito la salvaguardia di ampi spazi aperti, anche attraverso la relazione di PRG che disponendo di quadri di riferimento adeguati hanno potuto indicare le necessarie azioni di protezione delle preesistenze di qualità anche se scarsa è stata la sua incidenza sul processo di trasformazione insediativa.

AMBITI PER L'ISTITUZIONE DI PARCHI E RISERVE REGIONALI NATURALI E ARCHEOLOGICI

PTRC 1986/1992

2004 - ATTUAZIONE

N. 25	AMBITI	➡	N. 6 PARCHI NATURALI N. 12 Ambiti ricompresi in PIANI DI AREA (PdA)
1.	Altino		PALAV - Approvato
2.	Le Motte		PALAV - Approvato
3.	Le Mure		PdA Valli Grandi Veronesi – In corso di elaborazione
4.	Castello del Tartaro		
5.	San Matteo al Castello		
6.	Valli Grandi Veronesi		PdA Valli Grandi Veronesi – In corso di elaborazione
7.	Antica strada d'Alemagna, Greola e Cavallera		
8.	Dolomiti d'Ampezzo		Parco Regionale (L.R. 22.3.90, n.21)
9.	Monte Pelmo		
10.	Monte Civetta		
11.	Dolomiti Bellunesi		Parco Nazionale (DM 20.4.1990-DPR 12.7.93)
12.	Marmolada Ombretta		
13.	Monte Baldo		PdA Garda-Baldo – In corso di elaborazione
14.	Antelao, Marmarole e Sorapis		PdA Auronzo Misurina (parte) - Approvato
15.	Lessinia		Parco Regionale (L.R. 30.1.90, n.12)
16.	Pasubio, Piccole Dolomiti, Monte Sommano		
17.	Bosco del Cansiglio		PdA Prealpi Vitt. Alta Marca – In corso di elaborazione
18.	Colli Euganei		Parco Regionale (L.R. 10.10.89, n.38)
19.	Monte Luppia – S. Vigilio		PdA Garda-Baldo – In corso di elaborazione
20.	Medio Corso del Brenta		PdA Corridoio Metrop. VE-PD (parte) – In corso di elaborazione
21.	Ambito fluviale del Mincio		PdA Garda-Baldo – In corso di elaborazione
22.	Fiume Sile		Parco Regionale (L.R. 28.1.91, n.8)
23.	Laguna di Venezia		PALAV - Approvato
24.	Delta del Po		Parco Regionale (L.R. 8.9.97, n.36)
26.	Valle Vecchia		PALALVO - Adottato

AREE DI TUTELA PAESAGGISTICA

PTRC 1986/1992

2004 - ATTUAZIONE

N. 3	AMBITI (3 Piani di Area)	➡	N. 3 PIANI DI AREA APPROVATI
23.	Laguna di Venezia		Laguna e Area Veneziana (PALAV)
24.	Delta del Po		Delta del Po
25.	Massiccio del Grappa		Massiccio del Grappa

Competenza regionale

AMBITI DI TUTELA PAESAGGISTICA

PTRC 1986/1992

2004 - ATTUAZIONE

N. 18	AMBITI	➡	N. 1 PARCO NATURALE DI INTERESSE LOCALE N. 13 Ambiti ricompresi in PIANI DI AREA (PdA)
27.	Altopiano dei Sette Comuni		PdA Altopiano Settecomuni – Adottato
28.	Altopiano di Tonezza-Fiorentini		PdA Tonezza Fiorentini – Approvato
29.	Dolomiti di Sesto, Auronzo e Complico PdA Auronzo-Misurina (parte) – Approvato		PdA Comelico-Ost Tirolo (parte)– Approvato
30.	Monti Cridola-Duranno		
31.	Val Tovanello e Bosconero		
32.	Val d'Assa		PdA Altopiano Settecomuni – Adottato
33.	Bosco della Digola, Brentoni, Tudaio		
34.	Monte Dolada		
35.	Val Gardena, Calà del Sasso e complessi ipogei di Ponte Subiolo		PdA Altopiano Settecomuni – Adottato
36.	Monte Cesen		PdA Prealpi Vitt. Alta Marca (parte) – In corso di elaborazione
37.	Monte Faverghera		PdA Prealpi Vitt. Alta Marca (parte) – In corso di elaborazione
38.	Colli Berici		PdA Monti Berici – Adottato
39.	Anfiteatro Morenico di Rivoli		PdA Garda-Baldo – In corso di elaborazione
40.	Monte Moscal		PdA Garda-Baldo – In corso di elaborazione
41.	Medio corso del Piave		PdA Medio Corso del Piave – In corso di elaborazione
42.	Ambito fluviale del Livenza		
43.	Ambiti fluviali del Reghena e Lemene		Parco interesse locale di istituzione provinciale
44.	Laguna del Morto		PALAV – Approvato

Competenza provinciale

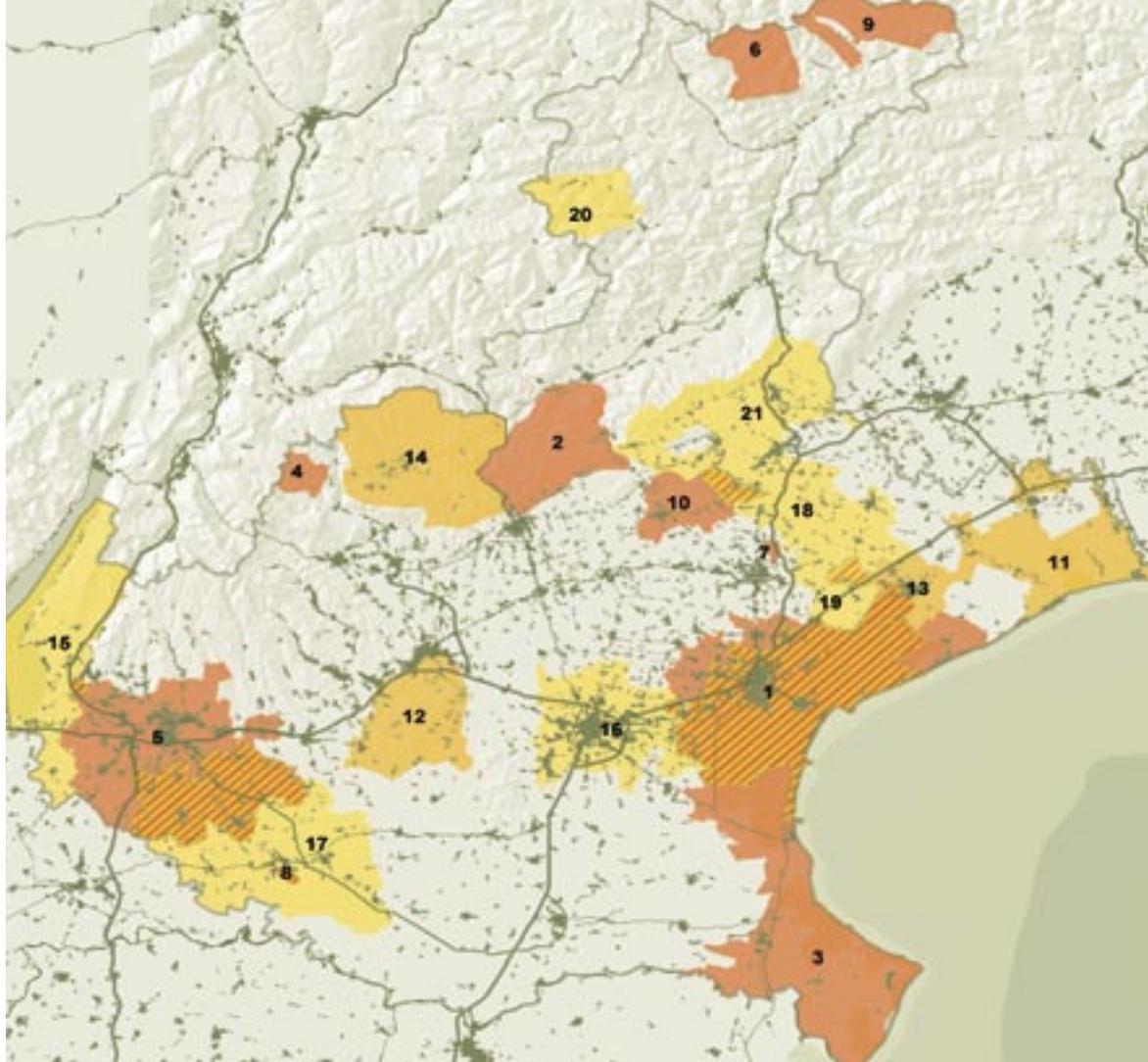
AMBITI DI TUTELA PAESAGGISTICA

PTRC 1986/1992

2004 - ATTUAZIONE

N. 24	AMBITI N. 6 RISERVE	➡	N. 6 RISERVE NATURALI INTERESSE LOCALE N. 1 PIANO AMBIENTALE competenza Enti Locali N. 12 Ambiti ricompresi in PIANI DI AREA (PdA)
45.	Val Vissende		PdA Complico-Ost Tirolo – Approvato
46.	Valli di Gares e S. Lucano		PdA Biois e Gares – In corso di elaborazione
47.	Lago di Misurina		PdA Auronzo Misurina – Approvato
48.	Serrai di Sottoguda		
49.	Masiere e Lago di Vedana		
50.	Torbiera di Lipoi		
51.	Laghetto del Frassino		PdA Garda-Baldo – In corso di elaborazione
52.	Rocca di Garda		PdA Garda-Baldo – In corso di elaborazione
53.	Bosco di Gaiarine		Riserva naturale di interesse locale
54.	Palude del Feniletto		PdA Valli Grandi Veronesi – in corso di elaborazione
55.	Sguazzo di Rivalunga		PdA Valli Grandi Veronesi – in corso di elaborazione
56.	Vinchetto di Cellarda		
57.	Palude di Pellegrina		PdA Valli Grandi Veronesi – in corso di elaborazione
58.	Palù del Quartier del Piave		Piano ambientale di competenza ente locale
59.	Bosco di Cavalier		
60.	Bosco di Cessalto		
61.	Bosco di Lison		
62.	Bosco di Dueville		
63.	Fontane Bianche di Lancenigo		Riserva naturale di interesse locale PdA Fontane Bianche – Approvato
64.	Palude di Onara		Riserva naturale di interesse locale
65.	Palude del Busatello		Riserva naturale di interesse locale
66.	Palude del Brusà		Riserva naturale di interesse locale PdA Palude del Brusà – Approvato
67.	Laguna Caorle, Valle Altanea, Valli e Pineta Bibione		PALALVO – Adottato
68.	Foce dell'Adige		PALAV e PdA Delta Po – Approvati

Competenza enti locali



I Piani di Area Vasta

1.3 L'esperienza dei piani territoriali di area vasta

L'esperienza dei piani territoriali di area vasta della Regione Veneto può essere letta come un percorso di pianificazione all'interno di un contesto in parte determinato – lo stesso PTRC ne consente e ne suggerisce l'applicazione – in parte connotato dalle esigenze manifestate dalle autonomie locali di trovare strumenti per dare risposta a domande emergenti e in continua trasformazione, oltre che per dare significato ad una progettualità volta a riconoscere ed esaltare l'articolazione e le specificità del contesto regionale policentrico.

Nel tempo si è andato evidenziando sempre più come uno sviluppo equilibrato e sostenibile del territorio si può coltivare solo attraverso una politica di alleanze con i soggetti istituzionali e tutti gli operatori interessati per organizzare e attuare progetti orientati da obiettivi condivisi. In particolare emerge la necessità di superare il concetto di gerarchia a favore di quello di cooperazione fra soggetti di pianificazione con competenze istituzionali diverse; gli strumenti della pianificazione di area vasta sono sempre più in grado di elaborare programmi e puntare su azioni che interagiscono con forza sul disegno dello sviluppo atteso.

In tutti i casi si è cercato di favorire il riconoscimento delle identità dei sistemi urbani e territoriali e di confrontare tutti gli attori istituzionali in una logica di "competitività

equilibrata" e di sostenibilità locale e complessiva.

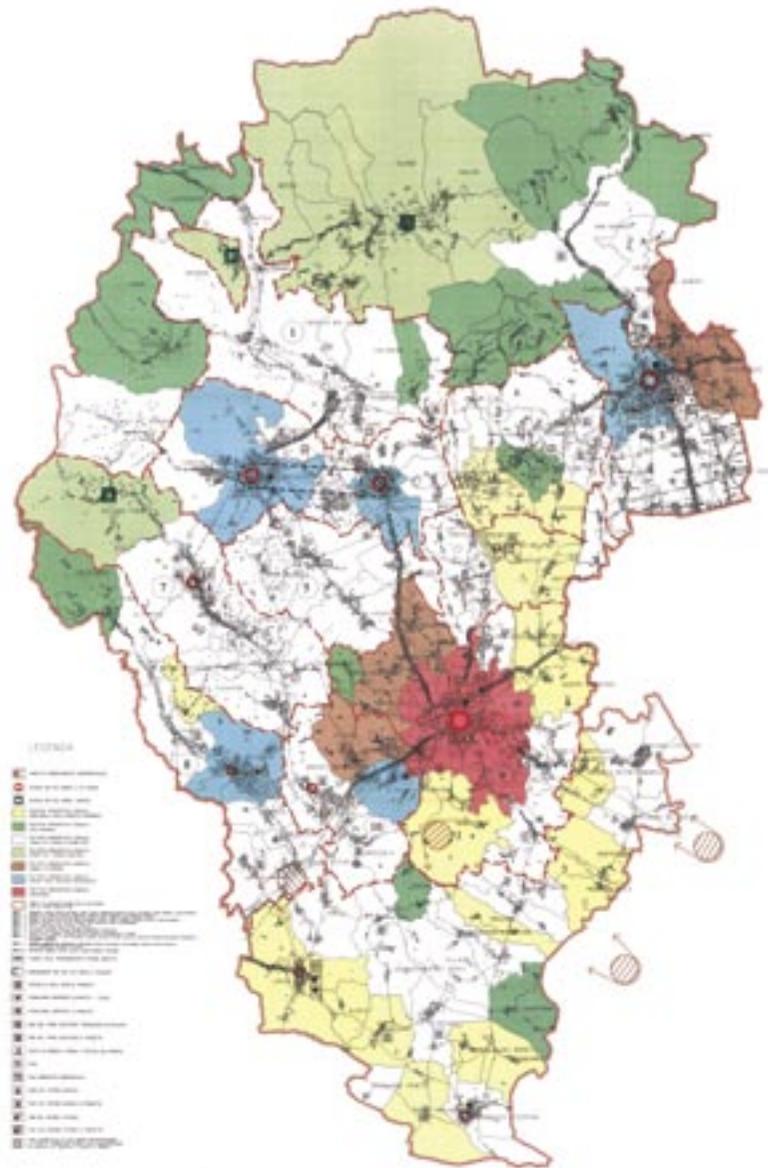
L'opportunità densa di possibili aperture nei confronti dell'efficacia dei piani è rappresentata dal tentativo sistematico di "mettere in rete" vocazioni e risorse naturalistico-ambientali, culturali, produttive, infrastrutturali, turistiche, nella consapevolezza, maturata nel percorso, che solo il superamento dei confini e un sistema di concertazione delle scelte consente di realizzare azioni di governo del territorio sempre più efficaci rispetto al soddisfacimento delle esigenze della collettività.

La co-pianificazione o "amministrazione condivisa" esalta il ruolo e la responsabilità delle autonomie locali, coinvolte direttamente e pariteticamente nella coalizione decisionale e d'altro canto porta al superamento del ruolo gerarchico-istituzionale della Regione, chiamata a condividere esigenze e sollecitazioni di realtà territoriali, non sempre interpretabili con una "visione lontana".

In una prospettiva in cui il ruolo dei diversi soggetti istituzionali non è rigido, ma flessibile e non sempre predeterminato, il governo del territorio richiede nuovi approcci, che affrontino problemi e obiettivi in un'ottica di "mediazione" fra globale e locale.

È all'interno di questa mediazione esperta che va cercato lo spazio d'incontro e di definizione delle politiche di sistema territoriali, necessarie per dialogare e avere peso nei rapporti con lo Stato e la Comunità Europea.

1	LAGUNA ED AREA VENEZIANA Adozione Approvazione Variante 1 - Adozione Approvazione	Dgr 7529 del 23/12/91, Bur 73 del 10/7/92 Pcr 1091 del 7/3/95 (sospeso Commissario di Governo) Pcr 70 del 9/11/95, Bur 8 del 26/1/96 Dgr 2802 del 5/8/97, Bur 69 del 26/8/97 Dcr 70 del 21/10/99, Bur 108 del 14/12/99	Piani di area approvati
2	MASSICCO DEL GRAPPA Adozione Approvazione	Dgr 7092 del 23/12/86, Bur 5 del 22/1/87 Pcr 930 del 15/6/94, Bur 63 del 2/8/94	
3	DELTA DEL PO Adozione Approvazione Variante 1 - Adozione Approvazione	Dgr 7093 del 23/12/86, Bur 5 del 22/1/87 Pcr 1000 del 5/10/94, Bur 101 del 29/11/94 Dgr 582 del 15/03/2002, Bur 41 del 19/04/2002 Pcr 15 del 16/04/03, Bur 49 del 20/05/2003	
4	ALTOPIANO TONEZZA-FIORENTINI Adozione Approvazione Variante 1 - Adozione Approvazione	Dgr 2163 del 19/4/95, Bur 59 del 23/6/95 Pcr 192 del 29/11/96, Bur 6 del 21/1/97 Dgr 4056 del 3/11/98, Bur 108 del 4/12/98 Dcr 60 del 30/7/99, Bur 77 del 7/9/99	
5	QUADRANTE EUROPA Adozione Variante art. 33, Norme di attuazione - Adozione Approvazione Variante 1 - Adozione Approvazione	Dgr 3432 del 29/7/96, Bur 91 dell'11/10/96 Dgr 2173 del 17/6/97, Bur 55 dell'8/7/97 Dcr 69 del 20/10/99, Bur 103 del 30/11/99 Dgr 2569 del 28/09/01, Bur 102 del 9.11.01 Dcr 61 del 17/11/03, Bur 124 del 30/12/03	
6	AURONZO-MISURINA Adozione Approvazione	Dgr 2801 del 5/8/97, Bur 69 del 26/8/97 Dcr 61 del 30/7/99, Bur 77 del 7/9/99	
7	FONTANE BIANCHE Adozione Approvazione	Dgr 2803 del 5/8/97, Bur 69 del 26/8/97 Dcr 19 del 9/3/99, Bur 37 del 27/4/99	
8	PALUDE DEL BRUSÀ Adozione Approvazione	Dgr 3338 del 28/9/99, Bur 94 del 29/10/99 Dcr 9 del 15/03/02, Bur 42 del 23/04/02	
9	COMELICO-OST TIROL Adozione Approvazione Variante 1 - Adozione Approvazione	Dgr 3339 del 28/9/99, Bur 94 del 29/10/99 Dcr 80 del 17/9/02, Bur 105 del 29/10/02 Dgr 113 del 25/01/02, Bur 23 del 22/02/02 Dcr 33 del 29/7/03, Bur 82 del 2/9/03	
10	MONTELLO Adozione Approvazione	Dgr 526 del 22/2/2000, Bur 25 del 17/03/2000 Dcr 36 del 31/07/03, Bur 82 del 02/09/03	
11	LAGUNE E AREA LITORLE DEL VENETO ORIENTALE Adozione	Dgr 4057 del 3/11/98, Bur 108 del 4/12/98	Piani di area adottati
12	MONTI BERICI Adozione	Dgr 710 del 10/3/2000, Bur 32 del 7/04/2000	
13	AREA DEL SANDONATESE Adozione	Dgr 2807 del 19/10/01, Bur 104 del 16/11/01	
14	ALTOPIANO DEI SETTE COMUNI Adozione	Dgr 792 del 9/04/02, Bur 51 del 24/05/02	
15	GARDA – BALDO	(Dgr 31/cr del 16.04.1996)	Piani di area in corso di elaborazione
16	CORRIDOIO METROPOLITANO VENEZIA-PADOVA	(Odg approvato consiglio regionale 1998)	
17	GRANDI VALLI VERONESI	(Dgr 21/cr del 3/03/1998)	
18	MEDIO CORSO DEL PIAVE	(Dgr 21/cr del 3/03/1998)	
19	TERRE DAL MUSESTRE AL PIAVE	(Dgr 37/cr del 13/04/1998)	
20	VALLE DEL BIOIS E DI GARES	(Dgr 77/cr del 29/09/2000)	
21	PREALPI VITTORIESI E ALTA MARCA	(Dgr 77/cr del 29/09/2000)	



1.4 I P.T.P.- Piani Territoriali Provinciali Esperienze e prospettive

L'intreccio tra la normativa urbanistica e la struttura gerarchica della pianificazione comporta aree di sovrapposizione tra soggetti e competenze.

Le Province nelle esperienze di piano hanno dovuto definire, in via preliminare, quali politiche affrontare e il metodo più adeguato per trascriverle in termini efficaci sul territorio.

La redazione dei Piani Territoriali Provinciali, negli anni tra il '90 e il 2000, ha portato le Province a scelte che presentano delle costanti e delle varianti originali.

Tra le costanti si possono segnalare:

- la centralità delle tematiche paesaggistiche e ambientali, intese non come emergenza, ma come struttura e guida per la progettazione del territorio;
- il piano Provinciale come strumento di coordinamento della pianificazione comunale;
- le problematiche connesse ai servizi di scala superiore.

Più complessa risulta la definizione degli obiettivi specifici assunti da ciascuna Provincia; questi attengono essenzialmente:

- ai problemi di rivitalizzazione dei centri minori;
- alle modalità di alleggerimento della polarizzazione sui capoluoghi;
- alle problematiche infrastrutturali;
- al turismo;
- all'agricoltura e all'agroindustria;
- al rapporto industria/ambiente.

Il passaggio dalla definizione degli obiettivi e degli interventi alla territorializzazione delle politiche pone la questione a "quale territorio" le Province possano e debbano fare riferimento. Le recenti modifiche istituzionali, da un lato, e l'apertura dei mercati, dall'altro, fanno emergere nuovi protagonisti, rompendo logiche e gerarchie consolidate e facendo entrare in campo nuove aree e nuovi scenari geopolitici.

Questione certamente complessa se si considera l'evoluzione in atto tra il sistema Veneto e l'orizzonte delle sue relazioni, "esterne" ed "interne".

Ne consegue che il ruolo delle autonomie locali nella costruzione di un nuovo progetto regionale di coordinamento dell'assetto e delle azioni sul territorio non può essere più inquadrato nello schema ente sovraor-

Il Piano Territoriale Provinciale della Provincia di Vicenza - Carta del sistema insediativo

PIANI TERRITORIALI PROVINCIALI

Piano Territoriale Provinciale di Belluno

- Adozione progetto preliminare con Dcp 59/521 del 6/3/1995

Piano Territoriale Provinciale di Padova

- Adozione PTP con Dcp n.41 del 13/3/1995
- Controdeduzione e adozione definitiva con Dcp n. 86 del 18/12/1998

Piano Territoriale Provinciale di Rovigo

- Adozione progetto preliminare con Dcp 55/17845 del 25/6/1997

Piano Territoriale Provinciale di Treviso

- Adozione PTP con Dcp 30/9833/95 del 10/3/1995
- Controdeduzione con Dcp 11/9115/97 del 4/3/1997
- Controdeduzione e adozione definitiva con Dcp 5/11608/98 del 18/2/1998

Piano Territoriale Provinciale di Venezia

- Adozione PTP con Dcp 51195 del 17/2/1999
- Controdeduzione con Dcp 22724 del 26-27/5/1999

Piano Territoriale Provinciale di Verona

- Adozione progetto preliminare Cp n. 55 del 20/6/1996
- Adozione PTP Cp n. 92 del 29/5/1997

Piano Territoriale Provinciale di Vicenza

- Adozione PTP con Dcp n. 19531/36 del 12/5/1998
- Controdeduzione e adozione definitiva con Dcp n. 54083/76 del 25/11/1999

dinato/ente subordinato, non solo perché è cambiato il ruolo di ciascun ente e quindi le loro relazioni reciproche, ma anche perché quella formula non è più efficace a produrre i risultati desiderati nei tempi attesi.

La costruzione logica e istituzionale del piano può orientarsi allora non più secondo uno schema basato su verifiche, controlli e approvazioni, ma verso uno spazio comune di discussione e valutazione di obiettivi qualitativi, che possono essere perfezionati da ciascun attore istituzionale secondo la propria competenza ed esperienza.

Del resto procedure simili sono già state sperimentate nel quadro del sistema di co-pianificazione attivato tra Regione, Province e Comuni relativamente alla pianificazione di area vasta e hanno certamente permesso di acquisire e sviluppare un metodo, un linguaggio, una credibilità e affidabilità e, in sintesi, un *know how* ampiamente riconosciuto.

La maturazione di scelte, avvenuta all'insegna di una responsabilizzazione condivisa, ha evidenziato come l'attenzione della comunità non è rivolta solo alle grandi opere infrastrutturali o agli insediamenti produttivi e commerciali, ma anche, in generale, alle capacità di gestire la complessità di processi insediativi,

concentrati o diffusi, di nuovo impianto o, più ancora, di trasformazione di tessuti dismessi o degradati.

In questa prospettiva non sono solo le Province ed i Comuni ad avere spazio per proporre e promuovere progetti e iniziative, ma anche chi opera nella produzione di servizi e forniture di interesse pubblico dimostra di essere in grado di progettare e proporre.

Così come il progetto regionale deve nascere su orizzonti ampi, anche le strategie per il territorio della Provincia hanno la necessità di guardare oltre i propri confini e di cogliere, al proprio interno, i processi, le tensioni, i limiti, i fattori che condizionano lo sviluppo locale, pensando a progetti strategici che trovino coerenza ed efficacia entro uno scenario territoriale condiviso.

Nel far questo le Province non partono da zero, avendo assecondato una molteplicità di iniziative che sono emerse come significative. Alcuni progetti sono già stati concepiti e costruiti come progetti del territorio, con la partecipazione e la collaborazione di altri soggetti, istituzionali e non; progetti che, per le loro dimensioni, territoriale e temporale, e per il modo con cui sono stati elaborati, travalicano i mandati amministrativi.

PREVISIONI DI RILIEVO REGIONALE NEI PRG

IN PROVINCIA DI BELLUNO:

- Il polo universitario di Feltre-Belluno;
- Il recupero dell'area dismessa ex Comedil in comune di Ponte nelle Alpi;
- Il recupero dell'area dismessa ex Chimica in comune di Sospirolo;
- Il recupero delle aree dismesse BorgoPiave ed ex segherie bellunesi.

IN PROVINCIA DI PADOVA:

- La zona Universitaria a Legnaro e Polverara;
- Il casello autostradale di Boara con la nuova zona produttiva intercomunale dei comuni di Boara, Stanghella e Vescovana;
- Il casello autostradale di Padova Est, con la nuova zona commerciale;
- Il polo produttivo lungo l'asse Montagnana-Monselice con il centro di Conselve-Bagnoli;

IN PROVINCIA DI ROVIGO:

- Il porto fluviale sul Po di Levante a Porto Viro;
- Il recupero dell'area "Grandi Mulini" in centro a Rovigo;
- Il casello autostradale di Villamarzana, sull'intersezione con la S.S. Transpolesana, con la nuova zona produttiva intercomunale.

IN PROVINCIA DI TREVISO:

- L'insediamento di nuove sedi Universitarie a Treviso;
- Il corridoio Montebelluna-Treviso, con il parco tecnologico a Montebelluna ed il recupero dell'area dismessa ex Simmel in Comune di Paese;
- Il centro servizi di Treviso;
- Il potenziamento dell'aeroporto;
- Il recupero dell'area dismessa ex Zanussi in Comune di Conegliano;
- Il polo produttivo del coneglianese;
- Il polo commerciale-direzionale di Castelfranco V.to-Vedelago.

IN PROVINCIA DI VENEZIA:

- L'insediamento di nuove sedi Universitarie a San Donà di Piave;
- L'ampliamento dell'aeroporto di Venezia, la realizzazione del nuovo terminal con nuove aree a servizi, ricettive e direzionali;
- Il polo commerciale in Comune di Marcon;
- Il polo produttivo per deposito merci a Dese collegato con l'aeroporto;
- Il recupero dell'area dismessa ex Eni, in Comune di Portogruaro e Fossalza di Portogruaro;
- Il recupero dell'area ex zuccherificio in Comune di Ceggia.

IN PROVINCIA DI VERONA:

- L'ampliamento della Fiera di Verona;
- L'ampliamento di "Gardaland" a Castelnuovo;
- L'autodromo in Comune di Trevenzuolo, Vigasio, Nogarole Rocca, Mozzecane, Erbè;
- Il parco della logistica di Vigasio;
- Il centro intermodale in Comune di Isola della Scala.

IN PROVINCIA DI VICENZA:

- L'insediamento di nuove sedi Universitarie a Vicenza;
- Il centro servizi intercomunale in Comune di Romano d'Ezzelino;
- Il nuovo centro alberghiero in Comune di Creazzo.

1.5 La pianificazione comunale e la sperimentazione di nuovi strumenti urbanistici

Il dibattito culturale che si sta svolgendo attorno ai temi della pianificazione urbanistica e territoriale si concentra sulle necessità di nuovi approcci metodologici di analisi e progetto, tali da interpretare al meglio le sfide che vengono imposte dalla contemporaneità.

Nel corso dell'ultimo cinquantennio la pianificazione ed il governo del territorio sono stati condotti secondo approcci disciplinari caratterizzati da una lettura semplificata del territorio e delle sue dinamiche, non sempre in grado di interpretare la natura della domanda di

trasformazione e di valorizzarne gli attori.

La visione autoreferenziale dell'urbanistica, dal periodo razionalista ad oggi, è stata caratterizzata anche da una reticenza ad affrontare alcuni aspetti conoscitivi riguardanti il territorio, per privilegiare alcuni tagli interpretativi e progettuali fortemente orientati e, in ultima istanza, selettivi.

Sono riconoscibili generazioni negli strumenti di pianificazione urbanistica, ora per le "attenzioni" mostrate verso i temi dell'espansione urbana, piuttosto che a quelli normativi o del territorio aperto, ora per la cura verso i temi dei beni architettonici piuttosto che

LA SPERIMENTAZIONE URBANISTICA - PLAN 2001

La nuova proposta di legge regionale ipotizza una diversa articolazione dei temi territoriali tradizionalmente assegnati al PRG mediante la ripartizione dei contenuti del nuovo piano urbanistico comunale all'interno di due specifici strumenti: il piano di assetto del territorio comunale/intercomunale e il piano degli interventi comunali.

La Regione, dopo aver messo a punto la metodologia operativa per la predisposizione della nuova legge urbanistica, ha fatto seguire una attività di "sperimentazione".

Si è voluto, infatti, sottoporre a verifica preventiva la nuova strumentazione ipotizzata dalla legge, per misurare la sua "tenuta" sia sotto il profilo tecnico-disciplinare, che rispetto alle caratteristiche geografiche presenti nel territorio veneto.

I progetti di Piano sperimentale riguardano gli ambiti intercomunali di Valsana (TV) e della Lessinia (VR) e il territorio dei comuni di Falcade (BL), Rubano (PD), Porto Viro (RO), Spinea (VE), Vicenza e Bassano del Grappa (VI). Il primo aspetto positivo ottenuto è stato il contenimento delle spese di analisi territoriali finalizzate all'acquisizione del quadro conoscitivo, reso possibile dall'utilizzo di banche dati e sistemi informativi esistenti. Il secondo aspetto positivo è stata la verifica dei tempi necessari alla redazione di questo nuovo strumento urbanistico, verifica che ha consentito, nelle diverse casistiche territoriali, di mantenere all'interno dei sei mesi la conclusione del lavoro.

Significativo è stato il convergere di più professionalità nella predisposizione dei nuovi strumenti urbanistici e sempre di più si evidenzia l'esigenza di una prassi interdisciplinare nella pianificazione territoriale e urbana.

a quelli della sicurezza idrogeologica-forestale, della compatibilità ambientale, ecc.

L'impianto concettuale e metodologico, a cui gli strumenti della pianificazione fanno riferimento, ha necessità oggi di forti innovazioni negli obiettivi, nei campi di applicazione, nelle procedure, nel metodo.

In vista della formulazione di nuovi scenari normativi e concettuali, che pongano la base per la costruzione di strumenti urbanistici di nuova generazione, la Regione Veneto sta sostenendo attività sperimentali tendenti ad affrontare la non linearità delle relazioni tra "conoscenza" e "progetto" e tra "piano" e "azioni" che si

riscontrano nelle attività di trasformazione.

Le principali criticità che l'esperienza ci consegna nella formazione e gestione dello strumento di piano comunale inducono ad una riflessione sulle modalità da adottare per affrontare le problematiche urbanistiche che emergono a questa scala.

Alcuni problemi sono posti dai tempi di formazione dello strumento, dal momento in cui viene deliberata la sua progettazione al momento in cui l'ente preposto all'approvazione ne dichiara l'efficacia; si può affermare che sono, in media, superiori a quanto si vorrebbe, per un insieme di ragioni, non tutte valutate ed esplorate.

ALPLAND E LA PIANIFICAZIONE DEL PAESAGGIO

L'approccio ai temi della pianificazione urbanistica in aree delicate sotto il profilo paesaggistico ambientale risulta radicalmente mutato rispetto al passato.

Si è giunti alla consapevolezza che la depauperazione delle risorse ambientali, oltreché comportare evidenti effetti negativi sul territorio, provoca anche pesanti ricadute sulla struttura socio-economica delle comunità. Attualmente tutelare e salvaguardare la risorsa paesaggistica ed i valori del territorio si traduce anche nella tutela del sistema socio economico relativo.

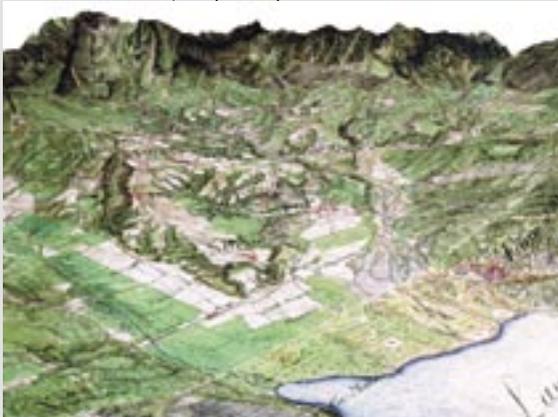
Il processo di piano deve, quindi, valutare l'impatto delle scelte urbanistiche, nell'ottica di garantire uno sviluppo sostenibile.

"Laboratorio Alpago", nasce su iniziativa della Regione Veneto, della Comunità Montana e dei cinque Comuni dell'Alpago e riguarda l'ipotesi di una concertazione della pianificazione urbanistico-territoriale. Tale attività mira ad affrontare problematiche non sempre risolvibili mediante l'uso dei consueti strumenti della pianificazione urbanistica, sia per le specifiche caratteristiche economico-territoriali che per le particolari connotazioni del paesaggio storico-ambientale, nonché delle complesse problematiche idrogeologiche.

Nella prima fase di lavoro è stata sviluppata la lettura delle caratteristiche morfologiche del territorio e predisposte alcune "analisi multicriteriali" che, di norma, non vengono utilizzate per la redazione di strumenti urbanistici generali. La scelta di elaborare la Carta Tecnica Regionale attraverso la costruzione di un modello digitale del territorio è stata funzionale per la redazione delle successive e specifiche analisi (visibilità ambientale, analisi solare annua, clivometria, esposizioni, streampower, ecc) e risulterà supporto efficace per il controllo delle future scelte progettuali. Le tecnologie GIS e l'attributo tridimensionale della C.T.R.N. hanno consentito di approfondire l'analisi del territorio dal punto di vista topografico e morfologico generando molteplici letture che tra loro possono essere confrontate e sovrapposte, per fornire nuove informazioni, che la descrizione cartografica tradizionale non è in grado di esplorare.

L'utilizzo del 3D e delle ortofotocarte ha consentito di generare modelli tridimensionali realistici sui quali sviluppare il progetto e comunicare le scelte con maggiore facilità ai referenti, anche non tecnici. La componente tridimensionale consente di affrontare l'analisi della evoluzione temporale del paesaggio necessaria per il governo della complessità.

Uno dei caratteri centrali di questa "sperimentazione" si è dimostrato essere il tentativo di governare la quantità e la complessità delle informazioni territoriali attraverso l'apporto delle diverse discipline, che trovano nel "territorio" il "luogo del confronto", aprendo verso "scenari" e metodi che il progetto si propone di indagare e testare.



Si può avanzare l'ipotesi che una delle ragioni importanti sia costituita dall'incertezza che le comunità locali debbono affrontare quando costruiscono obiettivi e scenari, proprio perché siamo in una fase dello sviluppo della società in cui la dimensione locale si intreccia in modo strutturale con decisioni e scenari ad altra scala, fino a catturare la dimensione internazionale.

Le esperienze progettuali hanno messo in luce che il piano non sempre appare strumento adeguato in ragione della dimensione dei comuni e della natura dei loro problemi.

Un indicatore sensibile delle difficoltà dei comuni a definire strumenti adeguati è dato dal procedere per singoli "varianti" e dalla rinuncia a darsi per lungo tempo

un disegno di assetto e sviluppo razionale aggiornato.

Possiamo tuttavia considerare che, per più ragioni, il continuo aggiornamento del quadro strategico per il governo della città e del territorio non è, in questa fase storica, sufficientemente praticato, perché esso richiede un lavoro continuo e strutturato della pubblica amministrazione. Deve essere capace di incorporare tecnologia (i data-base e i procedimenti di monitoraggio e di progettazione complessa, di gestione ecc.), accettare nuove competenze e sviluppare nuovi saperi, modi di lavorare innovativi, deve dotarsi di capacità di iniziativa, coinvolgendo il versante pubblico e quello privato. Si pensi all'insieme delle variabili ambientali, sociali, economiche e funzionali che cittadini, imprese, istitu-

UN ESEMPIO DI CO-PIANIFICAZIONE DAL BASSO: IL PIANO PER LA VALORIZZAZIONE SOSTENIBILE DEL FIUME MELMA

Il piano per la valorizzazione e tutela delle risorse storico-ambientali dell'ambito del fiume Melma ha origine dalla volontà dei Comuni di Silea e Carbonera, in accordo con l'Amministrazione Regionale nel marzo 2002, di disegnare un ruolo compatibile per il fiume che attraversa il loro territorio: elemento fisico di connessione tra i paesaggi delle sorgenti (Fontane Bianche) e della foce (Sile).

Lo scopo del piano è stato quello di delineare gli obiettivi di qualità per l'area afferente questo fiume, definendo quale tipo di ambiente si può concretamente ottenere e come conviene utilizzarlo in relazione ai suoi valori.

È chiaro che più si va verso un "ecosistema naturalmente stabile", minori saranno gli indotti e gli oneri per il suo sostentamento.

Il Piano si attua attraverso "Politiche Territoriali", suddivise in reti settoriali, ritenute necessarie per dare forma al sistema territoriale dell'area del corso del fiume Melma ed in grado di far emergere le diverse vocazioni ed eccellenze.

Per ogni Politica sono individuati "Sistemi e Polarità Territoriali" che indicano, per ogni rete settoriale, gli obiettivi principali ai quali fanno riferimento i diversi "Progetti Strategici" indicati dal Piano.

I Progetti strategici sono da realizzarsi mediante un processo di "Azioni" coordinate, anche riguardo la tempistica delle varie fasi e dei processi realizzativi, attuate dai diversi soggetti interessati secondo le seguenti finalità:

- riportare l'ambito fluviale ad un livello di naturalità ottimale per la sopravvivenza degli ecosistemi presenti;
- ridurre gli inquinamenti provocati dalle attività antropiche (abitare/produrre, ecc) lungo l'ambito fluviale;
- ridurre il consumo delle risorse naturali non rinnovabili;
- valorizzare i beni di valore storico-documentale presenti.

Il piano prevede azioni di coinvolgimento della popolazione residente condivise e consapevoli secondo i seguenti principi di sostenibilità:

Paesaggio:

- attuare uno sviluppo sostenibile del territorio, dell'ambiente urbano e rurale;
- tutelare l'identità storica di Carbonera e di Silea e favorire il mantenimento dei caratteri storici e tipologici legati alla tradizione degli edifici;
- contribuire con interventi e misure al risparmio energetico e all'utilizzo di fonti rinnovabili;
- recuperare e costruire in modo sicuro e salubre.

Interventi sugli edifici:

- applicare tecnologie e tipologie sostenibili sotto i profili ambientale, economico e sociale;
- utilizzare materiali di qualità certificata ed ecocompatibili;
- progettare soluzioni differenziate per rispondere alle diverse richieste di qualità dell'abitare;
- garantire la sicurezza e la protezione dell'ambiente e dell'edificio;
- applicare la domotica per lo sviluppo di una nuova qualità dell'abitare ecocompatibile;
- promuovere la formazione professionale, la progettazione ecocompatibile degli interventi di trasformazione urbana ed edilizia.



zioni tengono sotto controllo per misurare la qualità del risiedere, e con quale forza ne chiedano ragione a quanti si sono assunti il compito di governare.

Tutto questo richiede uno straordinario sforzo di innovazione nelle procedure, nella organizzazione del lavoro e nelle capacità progettuali, di promozione, controllo e gestione.

Si pensi al modo in cui sono oggi trattati alcuni "vincoli dimensionali" nella coerenza dei PRG, laddove l'esatta quantità di aree da destinare a standard può ben essere inficiata dalla decadenza dei corrispondenti vincoli, mentre la correlazione agli insediamenti può essere alterata dalla sopravvenuta serie di varianti.

Si pensi ancora al fatto che si sono venuti moltiplican-

do nel tempo gli interventi di settore (piani del commercio, piano urbano del traffico comprensivo del programma dei parcheggi e dalla rete ciclopeditone, piano del risparmio energetico, piano di risanamento acustico, ecc.) che interferiscono con la pianificazione comunale e talvolta ne complicano la formazione e ne condizionano le scelte.

Si avverte pertanto la necessità di rimeditare questo strumento cardine della pianificazione e gestione del territorio sia in ragione della maggiore complessità delle materie e dei processi che in esso devono trovare composizione, sia nella prospettiva di costruire un processo interattivo con la pianificazione provinciale e regionale in tutte le loro fasi.

2. La forma del piano: un nuovo approccio strategico tra tradizione e innovazione.

Nuovi strumenti per il governo del territorio

Appare indispensabile comprendere quale possa essere l'iter di formazione e la natura di uno strumento di coordinamento idoneo a risolvere i problemi territoriali attuali.

In un contesto di risorse sempre più scarse è importante l'applicazione dei principi di complementarità e di concorrenza degli strumenti che devono essere sempre meno gerarchici, più integrati, fra loro orientati al raggiungimento di concreti obiettivi: i progetti strategici.

Transettorialità, trasversalità e centralità del territorio e delle città caratterizzano la logica, di derivazione europea, che intende superare i limiti dell'approccio settoriale. In questa prospettiva il territorio va riconosciuto come sistema complesso, composto da infrastrutture materiali, immateriali e risorse paesaggistico-ambientali.

L'integrazione tra i diversi settori della pianificazione va assicurata dal PTRC che si configura come strumento di raccordo tra strategie complessive e pianificazione di settore in un'ottica di cooperazione tra enti e istituzioni e attori sociali organizzati.

L'integrazione per competenze tra i diversi enti è garantita dalle forme di partecipazione e di copianificazione, già sperimentate per la redazione dei Piani di Area.

2.1 La pianificazione territoriale e urbanistica oltre l'ordinario

I "piani di area" redatti in base al Piano Territoriale Regionale di Coordinamento del 1992 rappresentano nel Veneto l'avvio di un processo che introduce i temi della sostenibilità non solo ambientale ma anche sociale ed economica. Un sistema di apporti bilanciati e solidali consente non solo di offrire garanzie e opportunità a territori emarginati o che presentano rischi di nuova esclusione, ma permette di convogliare gli sforzi e l'impegno collettivo in progetti complessivi di ampio respiro, evitando la dispersione delle risorse e delle iniziative.

E' indubbio che la qualità del contesto naturale, così come l'adeguamento del quadro infrastrutturale e dei servizi, non possono essere concepiti se non in un sistema complessivo che sia in grado di garantire funzionalità e competitività alle iniziative locali, in una prospettiva di sostenibilità ambientale e di sviluppo equilibrato.

Pianificare oltre l'ordinario significa riuscire a convogliare le risorse e gli attori per dar vita ad iniziative e progetti che coinvolgano la dimensione territoriale, economica e ambientale nella consapevolezza che solo la complicità tra la città e il suo contesto, la forma e la funzione, la qualità del vivere e la crescita economica può innescare, un percorso di sviluppo rispettoso della

storia e del rapporto uomo-ambiente.

La necessità di ridare significato e senso allo spazio in cui viviamo, riappropriandoci della sua identità, impone di recuperare saperi, culture e tradizioni locali, valori che conferiscano al territorio caratteri di specificità e distintività.

La pianificazione territoriale può quindi essere re-interpretata come strumento per: certificare le vocazioni; far collaborare pubblico e privato; comunicare informazioni; fissare nuovi obiettivi di sviluppo territoriale; definire nuove forme di coinvolgimento e promozione territoriale; stabilire azioni continuamente ispirate a "buone pratiche".

Per rendere competitivo un territorio, nel rispetto delle sue caratteristiche peculiari, bisogna anzitutto convenire su una *community vision*, ovvero su un diffuso senso di interesse e compartecipazione nella costruzione di un futuro comune e credibile, attraverso il riconoscimento e la promozione dei suoi punti di forza.

La pianificazione territoriale e urbanistica quindi, oltre a costruire un'importante occasione di incontro e dibattito sul futuro di una comunità e di un'area, è fondamentale per la produzione di nuovi flussi informativi di conoscenza del territorio e rappresenta una preziosa ricchezza per l'individuazione di strumenti e risorse fi-



nalizzati al raggiungimento degli obiettivi riconosciuti. Lo strumento di pianificazione per essere veramente efficace per la crescita di un territorio, deve entrare nell'immaginario e nelle aspettative di ciascuno attraverso un processo interattivo che veda coinvolte le amministrazioni, le forze sociali, economiche e culturali.

Al fine di assicurare al PTRC incisività e autorevolezza, assieme alla necessaria efficacia di azione e celerità di procedura, occorre che il piano medesimo costituisca la sede di incontro delle programmazioni dello Stato, della Regione e delle Province e degli enti locali, per quanto riguarda l'assetto funzionale del territorio e la valenza paesistica dell'ambiente.

Ciò significa che la collaborazione, anzi la copianificazione, con le Soprintendenze ai Beni Architettonici e per il Paesaggio, specificatamente per quanto previsto dal D.lgs n.41 del 22 gennaio 2004 codice dei Beni Culturali, nonché con le amministrazioni Provinciali assume un ruolo strategico, non solo per coordinare le reciproche attività, ma anche per definire il ruolo delle diverse istituzioni e sviluppare un comune linguaggio disciplinare.

In tale prospettiva spetta al PTRC definire il quadro generale di riferimento e le direttive di trasformazione territoriale, affinché le province e i comuni possano in tale maglia meglio precisare le scelte di loro competenza.

L'APPROCCIO DEL "COMMUNITY VISIONING"

La necessità di un allargamento della base decisionale in ambito di pianificazione ha contribuito all'affermarsi di una generazione di piani strategici, caratterizzati dall'abbandono di logiche impositive gerarchiche a favore di un approccio contrattualista in cui vengono valorizzati i processi di auto-organizzazione e aggregazione locale attraverso una politica di integrazione e raccordo tra strategie "dall'alto" (top down) e "dal basso" (bottom up).

Questa nuova impostazione dei piani può costituire un importante passo avanti nella risoluzione delle principali problematiche rivolte all'attenzione delle istituzioni di pianificazione nei tempi più recenti.

Le prime esperienze di come sia possibile definire un insieme di indirizzi per la pianificazione locale, attraverso l'indispensabile contributo della partecipazione democratica ai processi di pianificazione, sia nella fase di elaborazione che in quella di attuazione del piano, vengono dall'approccio del Community visioning e costituiscono un punto di riferimento per centinaia di comunità urbane, che stanno utilizzando l'Oregon model per promuovere piani strategici frutto di una estesa mobilitazione "dal basso".

Il Community visioning è un processo attraverso il quale una comunità locale compie un esercizio di immaginazione sul futuro che ritiene più desiderabile e quindi costruisce un piano per il suo conseguimento.

Ogni piano di visioning prevede l'istituzione di uno steering committee e di una o più task force con compiti di supervisione del processo d'implementazione di cui fanno parte anche figure professionali cooperanti.

Il planner "visionario" deve saper costruire prospettive a lungo termine e disegni generali, individuare priorità e relazioni, attraverso un processo bottom up fondato sull'interazione sociale e sull'ascolto di domande eterogenee.

Tale visione abbisogna, comunque, di una "politica imprenditiva" capace di rappresentare e governare.

2.2 L'articolazione del piano per progetti strategici

Il cambiamento di prospettiva correlato alla definizione di un quadro di azioni non più atemporale e generalista ma strettamente commisurato alle risorse, agli esiti dei processi decisionali partecipativi, al monitoraggio e valutazione di programmi e politiche in atto, determina un approccio al piano diverso dall'attuale.

La necessità di riconoscere i problemi territoriali come unitari e governabili solo come tali, riporta ad un'idea di piano capace di individuare, accanto alla visione di sistema, gli elementi che è in grado di governare con approcci e strumenti indiretti e normativi o diretti e operativi e per i quali si propone o ha già costruito un consenso diffuso.

Una pianificazione di questo tipo nasce da un forte e codificato sistema di cooperazione tra gli enti che perviene alla formalizzazione di scelte "argomentate e condivise" dagli attori del processo decisionale.

Come del resto già anticipato con i Piani d'Area di ultima generazione, orientati secondo i criteri della sostenibilità ambientale, della valorizzazione delle specificità in un'ottica di rete, dell'articolazione temporale, della attivazione di mezzi e risorse. Il piano deve esplicitare politiche territoriali per *progetti strategici* valutati e selezionati in forza della loro capacità di assumere un ruolo trainante nella pianificazione locale e complessiva, in una logica che si potrebbe dire di "pragmatismo visionario".

PRINCIPI DELLA GOVERNANCE

Il Progetto Governance nasce con il Libro Bianco pubblicato a Bruxelles nel 2001 nell'ambito dell'Unione Europea e prevede che i principi ispiratori della governance vengano fatti propri dalle singole realtà nazionali e regionali.

I principi sui quali impostare l'azione amministrativa per rendere il più possibile trasparente l'interazione tra governi nazionali e cittadini sono i seguenti.

1. **Apertura.** Le istituzioni devono operare in modo più aperto e utilizzare un linguaggio accessibile e comprensibile al grande pubblico.
2. **Partecipazione.** La qualità, la pertinenza e l'efficacia delle politiche delle Pubbliche Amministrazioni dipendono dall'ampia partecipazione che si saprà assicurare lungo tutto il percorso, dalla prima elaborazione all'esecuzione. È quindi necessario adottare una strategia che si basi sulla partecipazione di tutti per accrescere la fiducia nel risultato finale.
3. **Responsabilità.** Vanno definiti con maggiore chiarezza i ruoli all'interno dei processi legislativi ed esecutivi. Ogni livello istituzionale deve spiegare qual è il suo ruolo e deve assumersene la responsabilità nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche.
4. **Efficacia.** Le politiche delle Pubbliche Amministrazioni devono essere efficaci e tempestive, producendo i risultati richiesti in base a obiettivi chiari e valutando il loro impatto futuro. Per la loro efficacia, è necessario che le politiche siano attuate secondo proporzionalità e le decisioni siano adottate al livello più opportuno.
5. **Coerenza.** Le politiche e gli interventi delle Pubbliche Amministrazioni devono essere coerenti e di facile comprensione. La coerenza richiede una leadership politica e una decisa assunzione di responsabilità da parte delle istituzioni, così da assicurare un'impostazione coerente all'interno di un sistema complesso.

Ciascuno di questi elementi è importante in sé. Ma nessuno di essi può essere conseguito con azioni separate. Non è possibile garantire l'efficacia delle politiche pubbliche senza un maggior coinvolgimento di tutti nella loro elaborazione, applicazione e attuazione.

2.3 Il piano come strumento di governance

Il PTRC è strumento di supporto all'attività di *governance* territoriale della Regione in quanto consente di rendere coerenti la "visione strategica" della programmazione generale e quella di settore con il contesto fisico, ambientale, culturale, civile ed economico, attraverso un'interpretazione del territorio che ne ponga in risalto i punti di forza e di debolezza e ne evidenzii potenzialità e opportunità.

Rappresenta un momento di raccordo fra politiche e interventi in una visione sistemica. Opera per un confronto interistituzionale e con la società civile, sostenuto da un progetto d'insieme e supportato da un processo di valutazione delle scelte. Ciò è fondamentale per la formazione del disegno regionale e per le chiare sinergie e "occasioni" sulle quali definire l'accordo con le realtà locali e con tutti i soggetti che operano sul territorio.

Il Piano non può non attingere, in termini di condizione, confronto e implementazione di strategie, ai contenuti espressi dalle politiche nazionali ed europee. Va evidenziato che lo Schema di Sviluppo Spaziale Europeo (SSSE) riconosce le Regioni come soggetti promotori dei processi di sviluppo e come fondamentale cerniera per un'interlocazione più efficace tra il sistema di interessi nazionali e locali.

In questo contesto il PTRC, inteso come "progetto" di

territorio, contribuisce a sostenere, nel confronto con gli altri soggetti nazionali ed europei, le scelte e le azioni adottate ed intraprese dalla Regione, permette di monitorare *in itinere* gli interventi, di verificarne gli esiti e di motivare eventuali cambiamenti di strategia e di azioni. Il piano diviene occasione per confrontare tre codici testuali, di natura diversa e tuttavia complementari: la descrizione/interpretazione dei fenomeni e delle politiche, la stima e la misurazione delle risorse e degli investimenti, la rappresentazione delle preesistenze e delle implicazioni economiche, sociali e territoriali delle scelte.

È questo insieme di conoscenze che costituisce il valore aggiunto l'importanza e la primaria utilità dello strumento territoriale nel sostenere decisioni che considerino contestualmente le esigenze connesse con una visione generale (il tutto) e con quella delle specificità locali.

2.4 L'evoluzione di un metodo: dalla concertazione alla costruzione cooperativa del piano come "strumento-processo"

Nel promuovere azioni complesse di governo del territorio, con ricadute efficaci in termini di condivisione degli obiettivi, di risoluzione concreta e di raccolta del consenso, gli amministratori pubblici sono chiamati a garantire la partecipazione della società civile, sia nella fase della elaborazione delle decisioni generali, sia

nel momento della gestione ed attuazione, anche con il supporto di Agenzie di Piano, Società di Trasformazione Urbana e associazioni di interessi.

Comunicare è l'opzione necessaria per coinvolgere nel processo di piano il maggior numero di soggetti della società veneta e per dare trasparenza alle scelte di piano.

E' importante sottolineare che uno strumento di coordinamento regionale può incidere realmente sulle politiche territoriali se viene riconosciuto come componente fondamentale di un processo in grado di affrontare le sfide che un sistema complessivo in evoluzione pone.

La pianificazione territoriale deve considerare, come parte fondativa del proprio processo decisionale, un metodo interattivo fra livelli di governo, che valuti ipotesi alternative e, ove necessario, sviluppi le componenti operative gestionali del processo di pianificazione da intraprendere. Molti fattori che incidono sulla effettiva realizzabilità delle azioni di piano (diversi profili di organizzazione, programmazione, spesa e operatività), devono essere tenuti in considerazione e rivisti, innovandoli profondamente nei confronti del passato.

Il piano in qualità di "strumento-processo" è nel contempo "esito di un accordo" e strumento per la definizione di accordi successivi.

Il piano assume così, all'interno di un quadro strutturato dalla convergenza delle competenze e degli obiet-

tivi, una *dimensione aperta* legata ai processi decisionali partecipativi, al controllo e al consuntivo di programmi e politiche in atto e a possibili ri-orientamenti.

Ciò comporta, fra le altre garanzie date da esplicite procedure:

- l'utilizzo di strumenti multimediali, che inneschi rapporti interattivi tra promotore e interlocutore, consentendo di garantire un processo continuo di comunicazione-ascolto;
- il rafforzamento dell'Osservatorio Territoriale Regionale, strumento atto a valutare e monitorare l'efficacia delle politiche territoriali intraprese, o da intraprendere. Esso contiene anche il monitoraggio della qualità, relativo ai sistemi di certificazione e agli strumenti finalizzati alla promozione e al miglioramento delle prestazioni ambientali e per la sicurezza;
- la sistematica applicazione della valutazione ambientale strategica (V.A.S.) e di procedure per gestire i processi economico-finanziari implicati nei progetti strategici.

Una componente centrale del processo di pianificazione diventa infine la *responsabilità temporale* delle decisioni: strumenti, competenze, risorse giocano gran parte del loro successo su una corretta ed adeguata valutazione del fattore tempo. Lo strumento di pianificazione deve essere considerato in rapporto alle ricadute temporali delle scelte e dei processi da avviare.

2.5 L'Osservatorio Territoriale Regionale

Il PTRC vigente ha previsto la costituzione dell'Osservatorio Territoriale Regionale quale "momento privilegiato di esame, coordinamento e programmazione delle iniziative di raccolta dei dati e delle informazioni relative ad un quadro di riferimento costante e aggiornabile delle situazioni territoriali": uno strumento che anticipava le finalità oggi consentite dalle innovative e sofisticate tecnologie dei Sistemi Informativi Territoriali.

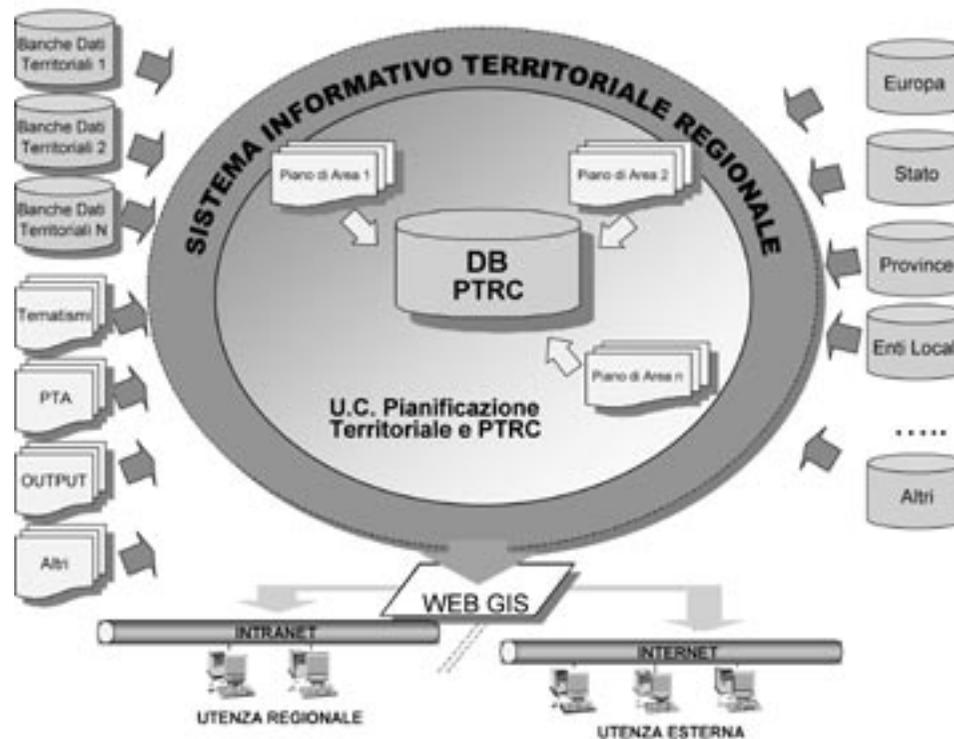
L'Osservatorio, che in questi dieci anni di applicazione ha svolto le proprie finalità di documentazione di riferimento per i dati territoriali, ha raggiunto parte dei propri obiettivi: la Carta Tecnica Regionale Numerica (CTRN), prevista dal sottoprogetto 1, è stata completata ed è in continuo l'aggiornamento dei dati; così come sono stati organizzati ed avviati gli Archivi Tematici Territoriali (A.R.T.T.), previsti dal sottoprogetto 2, divenuti costante punto di consultazione e di

diffusione delle informazioni territoriali. Parte di essi, inoltre, sono stati informatizzati e questo consentirà, oltre ad una migliore consultazione, di disporre di strumenti di conoscenza, aggiornati ed aggiornabili, idonei per le ricerche e gli studi da parte dei soggetti che operano sul territorio.

Di questo strumento di conoscenza dei dati e delle informazioni si avverte l'esigenza per avere un sistematico rilevamento dei dati urbani e territoriali.

La progettazione del "Sistema delle rappresentazioni del Piano e delle Politiche", previsto dalla nuova forma del Piano, sarà attivata e sviluppata nella innovativa logica della creazione delle Banche Dati Territoriali, delle tematiche e della costituzione del Sistema Informativo Territoriale (SIT) che sarà successivamente relazionato con il WebGIS della Regione, atto a favorire la diffusione dell'informazione e della comunicazione dell'azione regionale.

Il SIT sarà un sistema aperto finalizzato alla raccolta,



Il Sistema informativo territoriale regionale

elaborazione e diffusione delle informazioni relative agli aspetti fisici e morfologici, ambientali e socio-economici dei dati territoriali, a supporto dei processi delle decisioni delle politiche del territorio.

L'articolazione del Piano prevede un sistema di relazioni tra le varie Banche Dati Tematiche regionali (Piano Tutela delle Acque, Piano Regionale per l'Attività di Cava, Progetto Output, Progetto Standard, ecc.) e le basi cartografiche con i relativi Data Base che confluiranno, dopo le opportune elaborazioni, nel DataBase del Piano (DB PTRC), dove inoltre dovranno confluire, dopo le verifiche e le validazioni, le osservazioni ed i contributi che perverranno dalle diverse Amministrazioni (Stato, Regioni, Province, Enti locali).

Il Sistema Informativo Territoriale del Piano, strettamente connesso con il Sistema Informativo Regionale Veneto (SIRV) sarà di supporto all'azione programmatica regionale, prevista dal Piano Regionale di Sviluppo relativamente alla risorsa ambientale e ter-

ritoriale. L'obiettivo è quello di realizzare un supporto alle decisioni, attraverso una conoscenza "dinamica" del territorio nei suoi aspetti ambientali (nelle diverse componenti acqua, atmosfera, suolo e sottosuolo) ed antropici (sistema insediativo, ambientale, produttivo e relazionale).

Il DB del Piano prevede la costituzione di una *base informativa integrata*, secondo standard definiti, con normalizzazione delle informazioni tematiche sulla base della CTRN, quindi *unicità referenziale dei dati e delle informazioni*, che potranno essere utilizzati dalle diverse strutture regionali e diffusi all'esterno della Regione.

Sarà prevista una procedura per gestire *gli aggiornamenti* e l'integrazione di informazioni.

I dati presenti in questo sistema presenteranno un alto livello di qualità, di aggiornamento che li renderanno affidabili in un sistema di consultazione/distribuzione, in tempo reale, semplice ed efficiente, anche da parte di soggetti interessati esterni.

IL MARKETING TERRITORIALE: POSSIBILI PERCORSI D'AZIONE ALLA SCALA REGIONALE

All'interno di questo variegato insieme di pratiche si può pensare d'introdurre alcuni elementi distintivi a partire dai diversi obiettivi che esse si prefiggono. Possono essere identificati quattro campi principali d'azione del marketing territoriale

1. l'attrazione di nuovi investimenti esterni;
2. il consolidamento del tessuto economico e produttivo esistente;
3. la riconversione di settori economici in crisi, al fine di agevolare la fuoriuscita dal mercato di imprese obsolete o, comunque, di produzioni i cui connotati sono considerati degli impedimenti all'arrivo di nuovi investitori;
4. la promozione dell'immagine dell'area come ideale sede d'investimento, con un'attenzione particolare dedicata alla scelta delle modalità e dei canali comunicativi e alla selezione degli investitori.

2.6 Il Marketing territoriale

I decisori politici, gli osservatori economici, gli stessi operatori della pianificazione territoriale evocano molto spesso l'approccio del *marketing territoriale* come approccio efficace delle politiche territoriali tradizionali e come risposta a una competizione sempre più accesa tra sistemi locali, indotta dal processo di globalizzazione.

Il marketing territoriale è un approccio spiccatamente orientato alla domanda, nel senso che le possibili modificazioni della struttura dell'offerta territoriale vengono considerate dal punto di vista dei "consumatori" effettivi e potenziali. Si tratta di una tecnica derivata dalla dimensione operativa dell'impresa e si riferisce al processo grazie al quale i prodotti e/o i servizi vengono concepiti in modo da soddisfare i bisogni o i desideri percepiti da specifici gruppi di consumatori.

Applicate ai luoghi queste categorie comportano il fatto che i territori possano essere interpretati come "prodotti" offerti a consumatori e progettati tenendo presente le loro esigenze e preferenze. In questa logica il disegno del nuovo PTRC deve esprimersi con linguaggi e metodi a ciò finalizzati.

In realtà, i sistemi locali-città, distretti industriali, aree metropolitane ecc. – sono "prodotti" molto complicati. Anzi, politiche di promozione territoriale che aspirino al successo non devono considerare i territori come oggetti, destinatari di azioni che li manipolino per renderli appetibili per una presunta domanda globale, bensì valorizzarli come soggetti attivi, attori collettivi che si riconoscono in una visione del proprio futuro

e perseguono questo obiettivo anche con tecniche di promozione ispirate alla cultura d'impresa.

Il marketing territoriale può quindi essere considerato come un insieme di tecniche e strumenti utilizzabili nell'ambito della formulazione delle politiche territoriali, orientato a valorizzare la competitività dell'offerta territoriale. L'offerta deve risultare congrua rispetto a una domanda che non è data, ma che, attraverso tecniche d'analisi opportune, viene identificata nelle sue specifiche articolazioni.

2.7 Nuove flessibilità per nuove forme di governo del territorio

Le trasformazioni del sistema economico-sociale e i radicali cambiamenti del sistema politico hanno richiesto alla Pubblica Amministrazione nuove funzioni e nuovi ruoli nell'attività di pianificazione della risorsa "territorio"; tra questi troviamo i compiti di *negoziiazione* tra le diverse forze espresse dalla società e aggregate intorno a interessi qualificati. Negoziazione che si è arricchita nelle sue più recenti accezioni dei contenuti attribuiti alla "Governance".

A fronte di tali nuove istanze richieste all'agire regionale è necessario intervenire nell'assetto organizzativo perché siano coerenti *strategie/politiche e struttura amministrativa*. Si chiede sempre di più alla Pubblica Amministrazione di differenziare i modelli di intervento al fine di rispondere alle diverse domande cui l'intervento deve rispondere.

Passare da una visione organizzativa strutturata per

PROGETTO STRATEGICO PER L'INNOVAZIONE URBANA: "AGRIPOLIS: UN GRANDE MAGNETE PER PADOVA"

Il progetto strategico, che interessa il territorio dei Comuni di Legnaro, Polverara e Ponte San Nicolò, ha come target principale la realizzazione di un grande magnete urbano dell'innovazione territoriale (Agripolis), quale punto "focale" capace di dare identità al territorio.

Il progetto si sviluppa attraverso l'articolazione di: un centro del sapere, un polo scientifico e del produrre, la vetrina verde sul Bacchiglione, i poli dell'ospitalità di Isola dell'Abba, di Roncaiette e di Legnaro.

Il progetto strategico si organizza su quattro aree disciplinari che sono:

1. la difesa della qualità storico-ambientale diffusa, di larga accessibilità sociale;
2. l'identificazione delle eccellenze tipologico-funzionali;
3. l'individuazione delle azioni per aumentare il valore dell'architettura degli insediamenti;
4. la definizione degli interventi per dare efficienza alle reti della mobilità e di relazione.

Per la realizzazione del progetto la Giunta Provinciale, con delibera del 9/12/03 n.666, ha ritenuto di istituire una "agenzia di piano" dotata di un centro delle decisioni, quale strumento di coordinamento tra istituzioni pubbliche e private e di un centro tecnico operativo con lo scopo di elaborare ipotesi progettuali e soluzioni tecnico-finanziarie, anche alternative.

"funzioni" ad una "interfunzionale" o di "processo" richiede la capacità della intera struttura di adattarsi ad una pluralità di modelli organizzativi. Le diverse funzioni che l'amministrazione o l'ente o le agenzie forniscono devono essere viste come un insieme di servizi integrati tra loro, poiché resi ad un unico soggetto: il cittadino, l'impresa, una comunità o, in senso lato, a un territorio.

Superare l'architettura organizzativa che si è sviluppata su assetti funzionali parcellizzati per operare con logiche interfunzionali, multidisciplinari, di networking, di partenariato pubblico/privato è una sfida che la Regione non può permettersi di perdere.

Il ripensare la progettazione dei servizi e il ruolo stesso di regolamentazione in ambito pubblico richiede la messa in campo di strumenti di confronto "globale" (come il benchmarking per misurare le performance e identificare le best practices operative). La nuova fase di pianificazione territoriale e urbanistica richiede strategie di intervento che contemperino "esigenze, bisogni, visioni" differenziati. Il metodo di lavoro per affrontare i nodi operativi che il nuovo strumento di piano pone, dovrà rifarsi alle metodologie tipiche della "Task Force" o del "Team interdisciplinare", staff di operatori che si richiamano a evolute forme di gestione.

Si tratta di produrre una configurazione organizzativa "a rete", in grado di attuare efficacemente logiche e processi di "governance" e che si caratterizzi per:

- la *temporaneità*: nasce per rispondere a "mission" specifiche, raggiunte le quali si scioglie;

- l'approccio *multidisciplinare*: la complessità delle implicazioni insite nella gestione, e nelle conseguenti analisi, di un piano territoriale o di un progetto strategico deve poter essere affrontata con il supporto specifico di singole discipline messe a sistema per accrescerne il potenziale; la multidisciplinarietà diventa una condizione per affrontare il tema della competitività dei territori;

- la *flessibilità*: integrare attorno a metodologie di lavoro flessibili apporti richiesti per specifiche e circostanziate esigenze, espressione di livelli differenziati di governo. Gli strumenti giuridici di costituzione della Task Force devono garantire la flessibilità dell'agire del gruppo;

- l'utilizzo di *approcci sistemici* e non "funzionali" in una logica di integrazione "regionale";

- l'utilizzo di strumenti di *finanza innovativa*: la realizzazione di progetti strategici individuati nel nuovo PTRC richiederà l'apporto in termini finanziari di tutti i soggetti coinvolti (pubblici e privati), attraverso nuove forme di finanziamento che permettano di contemperare l'interesse pubblico (scelta coerente con le finalità di governo del territorio) e l'interesse privato (gestione dell'opera una volta realizzata per rientrare nel capitale investito). Si tratterà inoltre di individuare forme di accordo che permettano l'utilizzo di risorse previste nei bilanci di soggetti differenziati con procedure e soluzioni snelle;

- la capacità di *confrontarsi* con i modelli esistenti in altre realtà europee, apprendendo e proponendo "buone pratiche"

3. L'Europa e gli orizzonti di riferimento

L'Unione Europea definisce la propria strategia territoriale come sinergica rispetto a quella delle regioni, considerando che l'assetto del territorio non può e non deve ridursi ad una somma di impostazioni, nazionali e regionali, ma deve essere il risultato di una loro integrazione. In tal senso la Regione è il livello ideale di mediazione tra una visione strategica globale e locale; essa esprime il livello ottimale di governance e ricomponde le visioni strategiche con i concreti riferimenti spaziali e fisici. In questa logica la Regione Veneto deve auspicabilmente costruire alleanze transfrontaliere e transregionali per la realizzazione di uno spazio fortemente integrato sulla dorsale adriatico-danubiana.

3.1 L'Europa e il territorio. Viive verso uno sviluppo equilibrato e sostenibile

La comunità internazionale nel corso dei numerosi vertici, a partire dal 1972, si è impegnata nel delineare una politica comune, capace di rispondere al problema del degrado ambientale. Il Summit di Rio de Janeiro (1982) ha affermato i principi fondamentali per lo sviluppo sostenibile e in quella sede sono stati adottati due importanti documenti: "l'Agenda 21" e "la Dichiarazione di Rio", che delineano le principali problematiche su ambiente e sviluppo. Tra Rio e il più recente vertice di Johannesburg (2003) le nazioni del mondo si sono incontrate in numerose grandi conferenze, sotto il patrocinio delle Nazioni Unite, ed hanno definito una visione dello sviluppo nel mondo, focalizzando sempre più l'attenzione sui problemi legati al futuro dell'umanità e del pianeta.

L'Unione Europea ha elaborato la sua strategia per lo "sviluppo sostenibile" applicando il principio dell'integrazione della tutela dell'ambiente nelle politiche comunitarie. L'articolo 2 del Trattato CE definisce i compiti spettanti alla Comunità, attribuendo ad essa, tra gli altri, la promozione di uno sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche, compatibilmente con un elevato livello di protezione dell'ambiente e con un miglioramento della qualità della vita.

Le politiche comunitarie rivolte al territorio mirano a garantire tale equilibrio tramite iniziative destinate alla coesione economica e sociale, alla competitività basata

sulla conoscenza e conforme ai principi dello sviluppo sostenibile e alla conservazione della diverse risorse naturali e culturali.

Lo Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo (SSSE) costituisce il principale quadro di riferimento che la Comunità Europea ha prodotto in tema di assetto del territorio a cui si aggiungono le più recenti "Direttive per lo sviluppo sostenibile nel continente europeo", presentate alla conferenza di Hannover nel 2000.

Si tratta di documenti di natura intergovernativa a carattere non vincolante, ma che rappresentano la concreta testimonianza del radicale mutamento degli orizzonti delle politiche comunitarie sul territorio e le sue trasformazioni.

Lo Schema di Sviluppo dello Spazio europeo ruota intorno a tre principi generali:

- a. coesione economica e sociale;
 - b. la salvaguardia delle risorse naturali e del patrimonio culturale;
 - c. competitività più equilibrata dello spazio europeo;
- e si prefigge tre obiettivi fondamentali:
- a. la realizzazione di un sistema urbano equilibrato e policentrico, nonché nuove forme di relazione città-campagna;
 - b. la garanzia di un accesso equivalente alle infrastrutture e alle conoscenze;
 - c. lo sviluppo sostenibile, la gestione attenta e la tutela del patrimonio naturale e culturale.

Lo SSSE si basa sull'idea che la crescita economica e la

convergenza di certi indicatori economici non siano sufficienti per conseguire l'obiettivo della coesione economica e sociale. Per rimediare alle disparità è auspicabile un intervento concertato in materia di sviluppo territoriale in grado di mediare tra i seguenti aspetti: l'integrazione economica in costante progressione, il ruolo delle collettività locali e regionali, l'allargamento dell'Unione europea verso l'Europa Centrale.

Lo SSSE definisce i principi, le politiche e le strategie attraverso i quali delineare un assetto territoriale più equilibrato e compatibile e un sistema territoriale policentrico dove le città risultino gli elementi strategici nodali.

Viene ipotizzata una politica comunitaria basata su una strategia di "regionalizzazione dei programmi di sviluppo locale e internazionalizzazione degli stessi" tramite la predisposizione di strategie comuni capaci di raggiungere l'integrazione equilibrata tra città, aree rurali ed aree produttive.

Le azioni di miglioramento dovrebbero essere rivolte a:

- a. creazione di un nuovo rapporto tra aree urbane e zone rurali,
- b. superamento dei divari territoriali,
- c. attenuazione delle caratteristiche negative e svantaggiose delle aree periferiche,
- d. diversificazione della struttura economica e occupazionale,
- e. sviluppo della cultura e dell'informazione.

Lo sviluppo sostenibile del territorio presuppone una particolare attenzione alle politiche insediative, agli aspetti sociali ad esse collegati, alla preservazione del patrimonio naturale, storico e culturale, tramite la diffusione di buone pratiche a tutti i livelli (transnazionale, nazionale,

regionale e locale). Un quadro di riferimento unitario per le politiche spaziali, e il conseguente coordinamento dei settori coinvolti consentirebbero di prevenire fenomeni incontrollati di urbanizzazione, di congestione, di grave degrado ambientale e sociale.

La riqualificazione delle città come "fulcro strategico" di intervento nel contesto storico-geografico dell'Europa è considerata un elemento prioritario per lottare contro il disagio sociale, per il raggiungimento di un equo e competitivo sviluppo del territorio e per la piena realizzazione dell'equilibrio economico e occupazionale.

Lo SSSE prende in considerazione, inoltre, il problema della congestione del traffico stradale ed aereo e della conseguente pressione che il suo costante aumento comporta sull'ambiente. L'obiettivo è quello di migliorare i collegamenti tra i diversi paesi attraverso l'implementazione delle infrastrutture materiali ed immateriali esistenti e la creazione di assi di trasporto intermodale nel rispetto degli standard ambientali.

Il documento si propone di introdurre nuove procedure e strumenti operativi/innovativi ribadendo l'importanza del ruolo dei responsabili della gestione e del controllo del territorio nell'attuazione delle politiche di sviluppo e ribadisce che i livelli locali e regionali costituiscono l'ambito più appropriato di promozione delle politiche di pianificazione.

Pur essendo lo SSSE il documento quadro di riferimento che definisce obiettivi e principi generali di sviluppo territoriale a livello europeo è indispensabile ricordare che nel corso della 12 sessione della Conferenza europea dei Ministri responsabili della Pianificazione

del Territorio (Hannover 2000) sono state adottate le “Direttive per lo sviluppo territoriale sostenibile nel continente europeo” che rappresentano “una base per i provvedimenti a livello locale, regionale e nazionale di pianificazione del territorio”.

Con tale documento i paesi dell’Unione Europea hanno allargato i contenuti dello SSSE cercando di promuovere un approccio multidimensionale e policentrico, allo scopo di consentire lo sviluppo delle regioni meno favorite ricorrendo all’applicazione dei principi di partenariato e sussidiarietà.

Le “linee guida” prendono in considerazione: il paesaggio culturale, le aree urbane, le aree rurali, la montagna, le regioni costiere e insulari, gli eurocorridoi, i bacini fluviali e le valli alluvionali, le zone di riconversione e le regioni frontaliere.

Benché nel trattato di Amsterdam (1999) sia stato dedicato un titolo specifico alla coesione economica e sociale, le politiche settoriali dell’Unione non contengono obiettivi chiaramente definiti in materia territoriale. Tuttavia, alcune politiche incidono fortemente sul territorio comunitario. Il loro impatto dipende dalla natura degli interventi che possono essere finanziari (politica agricola comune, politica regionale attraverso i Fondi strutturali, aiuti specifici agli interventi su aree urbane degradate, alla ricerca e all’innovazione), giuridici (politica dell’ambiente) o pianificatori (politica dell’energia e dei trasporti).

E’ significativo evidenziare come da un punto di vista finanziario, la politica agricola comune (PAC) e i Fondi strutturali hanno rappresentato nel 1997 l’83% del bilancio comunitario.

3.1.1 L’Europa e le Regioni

Il ruolo delle Regioni in ambito comunitario è diventato sempre più importante e si è consolidato e valorizzato in particolare nei programmi Fers (Fondi strutturali) e con le nuove esperienze delle Euroregioni.

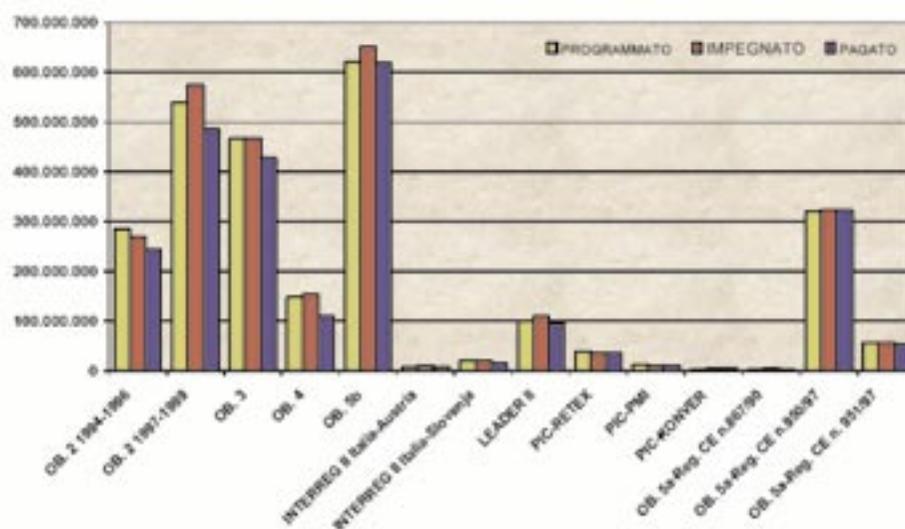
A Maastricht è stato istituito il Comitato delle Regioni, la più giovane delle istituzioni europee. Ora ufficialmente per l’Unione Europea esistono due livelli di attori: gli Stati Membri e le Regioni.

Il lavoro del Comitato si basa su tre principi fondamentali: *sussidiarietà* (decisioni adeguate rispetto ai livelli locali), *prossimità* (livelli amministrativi più vicini ai cittadini) e *partenariato* (cooperazione a livello europeo, nazionale e regionale). La sua attività riguarda dieci settori, cinque introdotti a Maastricht (coesione economica e sociale, reti transeuropee, sanità pubblica, istruzione e cultura) e cinque aggiunti ad Amsterdam (occupazione, politica sociale, ambiente, formazione e trasporti), settori che comprendono la maggior parte delle attività dell’Unione Europea.

Si può affermare che l’Unione Europea considera l’ambito Regionale come il bacino fisico, sociale ed istituzionale di riferimento, sia per rendere più efficaci le scelte politiche, sia per un riscontro concreto sui bisogni e le esigenze delle popolazioni.

Partendo dallo SSSE e dalla strategia di tipo regionale che esso propone, le Regioni devono assumersi l’onere di tradurre la politica comunitaria, rendendola il più possibile efficace sul proprio territorio.

Per raggiungere questo obiettivo è necessario superare l’approccio statico, di mero controllo, per arrivare ad una visione dinamica dell’insieme.



3.1.2 Transettorialità/trasversalità e centralità del territorio nelle politiche europee

Le politiche europee sono ormai caratterizzate da un approccio sempre più transettoriale e integrato, attento al territorio come ambito catalizzatore di “politiche di sviluppo” e luogo privilegiato per procedere alla valutazione degli effetti delle azioni.

Vengono promosse modalità di lavoro sempre più trasversali e orizzontali che operano al di fuori di gerarchie amministrative. L'Unione Europea ha ormai preso atto dei limiti dell'approccio economico-settoriale (verticale) ed ha identificato nel territorio lo spazio sul quale valutare l'efficacia delle proprie politiche. Le risorse messe a disposizione da alcuni programmi (Interreg 2000-2006 A, B, C, Obiettivo 2, Leader plus) sono indirizzate allo sviluppo territoriale inteso come sistema complesso, composto da infrastrutture materiali, immateriali e risorse paesistico-ambientali, e, con i programmi promossi dalla DG Regio, si è posta la questione della centralità del territorio.

I fondi strutturali sono finalizzati a chiari obiettivi prioritari:

- 70% degli stanziamenti é destinato allo sviluppo delle regioni più arretrate;
- 11,5% alla riconversione economica e sociale di zone con problemi strutturali;
- 12,3% all'ammodernamento dei sistemi di formazio-

ne e di avviamento al lavoro.

Sono state inoltre avviate quattro iniziative comunitarie per individuare soluzioni comuni a problematiche specifiche, quali:

- la cooperazione transfrontaliera, transnazionale interregionale (*Interreg III*);
- lo sviluppo sostenibile delle città e dei quartieri degradati (*Urban II*);
- lo sviluppo rurale promosso dagli operatori locali (*Leader +*);
- la lotta contro le disuguaglianze e le discriminazioni nell'accesso al mercato del lavoro (*Equal*).

I Programmi Interreg, che costituiscono lo strumento attuativo principale dello SSSE, possono essere molto utili e produttivi, se intesi anche come strumenti di marketing istituzionale e territoriale, indirizzati allo sviluppo regionale e alla cooperazione tra regioni di nazionalità e contesti fisici, economici e sociali anche diversi, ma dove spesso si riscontrano problemi e patologie comuni. L'obiettivo è quello di trovare soluzioni analoghe a problemi riscontrabili su tutto il territorio europeo, nonché strategie appropriate e congiunte.

Si tratta di programmi che, pur con le difficoltà di attuazione tipiche delle iniziative sperimentali, hanno raggiunto risultati importanti, come ad esempio una consistente partecipazione di partners e il conseguente coinvolgimento di porzioni sempre più ampie di territorio.

Nella scorsa programmazione (1994/99) le iniziative

Realizzazione finale programmi comunitari 1994-1999
Spesa pubblica

- Paesi dell'Unione Europea
- Europa a 25 stati
- Allargamento previsto per il 2007



L' Europa a 25 stati

Interreg hanno seguito i seguenti tre filoni:

1. cooperazione transfrontaliera;
2. reti energetiche transnazionali;
3. assetto territoriale di ampi insiemi spaziali della ce (europa centrale, orientale e mediterranea), inondazioni e siccità;

L'attuale programmazione (2000/06) si articola invece nelle seguenti tre sezioni:

1. cooperazione transfrontaliera per lo sviluppo regionale integrato tra regioni confinanti;
2. cooperazione transnazionale per l'integrazione territoriale e lo sviluppo sostenibile;
3. cooperazione transnazionale e interregionale per la coesione e lo sviluppo regionale.

3.1.3 L'allargamento del 2004

L'1 maggio 2004 il numero degli stati membri dell'Unione Europea si estenderà da 15 a 25.

Aderiranno alla Comunità Europea: Slovenia, Ungheria, Repubblica Slovacca, Repubblica Ceca e Polonia, gli Stati Baltici di Estonia, Lettonia, Lituania, e le isole mediterranee di Cipro e Malta.

Sono inoltre in corso i negoziati con Bulgaria e Romaniaa, la cui adesione è stata programmata per il 2007, mentre è in fase di attuazione una strategia di preadesione per la Turchia.

L'allargamento è una tappa importante della costruzione europea, tale da segnare profondamente la politica

del continente nei prossimi decenni. È il quinto in ordine di tempo dalla creazione della Comunità europea, ma è diverso da tutti quelli che lo hanno preceduto. Mai si erano verificati così tanti ingressi di nuovi paesi nello stesso tempo (l'estensione territoriale dell'UE aumenterà del 23% circa) e mai le adesioni erano state così minuziosamente preparate. Esse comporteranno trasformazioni radicali nelle economie e nelle società sia dei paesi candidati, che dei paesi dell'Unione.

La popolazione unico passerà da 370 a circa 500 milioni di abitanti. L'adesione dei nuovi paesi candidati produrrà però anche un inevitabile allargamento delle disparità di sviluppo: si creerà un nuovo gruppo all'interno della comunità costituito dai paesi in cui vive il 25% della popolazione totale della nuova Europa, con reddito inferiore al 40% della media europea. L'assetto delle disparità tra aree ricche e povere subirà una radicale redistribuzione geografica e modificherà significativamente la mappa attuale delle regioni.

La complessità delle tematiche e l'emergere di una nuova dimensione europea evidenziano come occorra intervenire sul territorio continentale nella sua globalità. I rapidi cambiamenti in corso obbligano i responsabili dell'assetto del territorio ad orientare le azioni verso iniziative coordinate di sviluppo territoriale, pur riaffermando la necessità di rafforzare l'identità delle regioni e delle città.

3.2 Il Veneto in europa

Il Veneto, quale area di confine, è tra le regioni maggiormente sollecitate dalle trasformazioni avviate e del resto, unitamente alle altre regioni del nord-est, ha assolto storicamente la funzione di ponte e snodo con i paesi dell' Europa orientale, settentrionale e in particolare con la "Mitteleuropa" e l'area Balcanica.

La cooperazione tranfrontaliera, quindi, si presenta fondamentale in un approccio territoriale integrato.

La pianificazione territoriale dovrà formulare strategie finalizzate alla tutela dell'ambiente, delle acque comuni (tra cui non dimentichiamo l'Adriatico), alla gestione delle aree protette naturali e delle risorse turistiche, alla collaborazione tra parchi tecnologici, all'analisi delle criticità delle opportunità del sistema dei trasporti.

La collaborazione con gli Stati con i quali il Veneto condivide una frontiera, con quelli della sponda est dell'Adriatico (Slovenia e gli altri stati dei Balcani per

i quali non è ancora stata programmata l'entrata nell'Unione), è in molti casi già una realtà. Il Veneto è da tempo impegnato nella realizzazione di progetti volti al superamento delle barriere culturali e sociali. Il più significativo di questi progetti è senz'altro quello denominato Alpe Adria; progetto, è giusto ricordarlo, che viene da lontano, ben prima che si aprissero le prospettive europee attuali.

Il Veneto a seguito dei mutamenti socio-politici dei paesi Balcanici e dell'est europeo, rappresenta per l'Europa un territorio di riferimento fondamentale, un crocevia verso l'Europa centro-orientale e danubiana, le terre dell'Adriatico e del Medio Oriente Mediterraneo, evocando vocazioni e direttrici già segnate da secoli.

Il Veneto deve tenere in considerazione i seguenti fattori interni ed esterni alla sua realtà sociale, economica, geografica, politica e territoriale:

- il quadro normativo regionale;

- le prassi consolidate;
 - i vincoli posti a livello nazionale ed europeo;
 - il dinamismo della società civile veneta e le “vie” da essa già tracciate verso l'esterno;
 - l'evoluzione delle aree geopolitiche dell'Europa centro-orientale;
 - la linea politica unitaria nelle relazioni con il nord-est europeo;
 - la necessità di essere un soggetto forte, dinamico ed attraente;
 - la coscienza dell'importante ruolo nell'ambito territoriale europeo di riferimento;
 - la sua centralità fatta di storia e di sviluppo economico;
 - la sua cultura imprenditoriale innovativa e straordinariamente dinamica.
- Per realizzare un ruolo determinante in ambito europeo sarà necessario operare:
- nel rispetto del carattere pluralistico e policentrico

- delle diverse realtà regionali, Provinciali, comunali, ma entro una logica di euroregione fortemente integrata;
- nell'accoglimento contestuale dei principi di sussidiarietà e di efficienza gestionale delle diverse comunità, valorizzando l'autonomia che qualifica il governarsi da sé, con piena responsabilità;
- nella consapevolezza della storia comune che lega gli abitanti alla stessa cultura e nella presa di coscienza della propria identità che diventa garanzia nel dialogo, nel confronto, nella cooperazione con gli altri popoli e le altre nazioni dell'Europa;
- nella certezza che la posizione strategica del Veneto rispetto all'area Europea centrale ed orientale comporta responsabilità e presenta grandi opportunità di sviluppo.



3.3 Euroregione - esperienze vecchie e nuove

3.3.1 L'esperienza di Alpe Adria

La Comunità di Lavoro Alpe Adria costituisce un esempio consolidato di dialogo e di collaborazione tra istituzioni e popoli di diverse culture. Si tratta di una macroregione europea a forte integrazione aperta a nuove esperienze di collaborazione che consentono un confronto tra diversi sistemi istituzionali. Qui s'incontrano Stati giunti alla piena sovranità come le Repubbliche di Slovenia e Croazia, membri di Repubbliche federali come la Baviera, alcuni Länder austriaci e il Canton Ticino, Regioni di uno Stato come l'Italia e alcune antiche contee dell'Ungheria.

Il pluralismo si manifesta in Alpe Adria nella diversità delle situazioni geopolitiche, delle tradizioni storiche e delle identità culturali, nella vitalità delle minoranze; nelle relazioni tra forze sociali, economiche e imprenditoriali. Non è solo l'interesse della tutela di uno spazio a giustificare l'incontro tra regioni nell'area centro europea di Alpe Adria, ma anche l'esigenza di un confronto sulle questioni di assetto del territorio e tutela dell'ambiente.

Uno degli obiettivi di lungo periodo della Comunità è quello di impegnarsi in un processo esplicito e strutturato di pianificazione strategica, volto alla costruzione

di una "visione futura" dell'intero territorio.

Le basi della nuova pianificazione territoriale sono riassumibili nei seguenti principi di integrazione orizzontale e verticale, di previsionalità delle politiche e di attività di *visioning*.

3.3.2 L'Euroregione Alpi-Alto Adriatico

L'Euroregione è una realtà istituzionale prevista dall'Unione Europea, che agevola forme di unione e di cooperazione su temi diversi, consentendo di concretizzare una fattiva collaborazione transfrontaliera e interregionale, tra zone confinanti di un'area geopolitica con una storia comune, fatta anche di scambi economici, sociali e culturali.

All'interno della macroregione Alpe Adria tra il Veneto, il Friuli Venezia Giulia, la Carinzia, alcune regioni confinanti della Slovenia, le Contee Croate dell'Istria e Litoraneo Montana e la Regione ungherese di Zala, ha da tempo preso corpo l'idea di costituire un'Euroregione.

Per la sua costituzione è necessario un accordo bilaterale tra le Nazioni coinvolte (esiste già quello con l'Austria ma non con la Slovenia e la Croazia) e successivamente deve esprimersi il Parlamento nazionale per la ratifica definitiva.

L'istituzione dell'Euroregione Alpi-Alto Adriatico vedrà svilupparsi una crescente integrazione geografica che definirà una grande "Regione metropolitana" (come è

Regioni costituenti l'Alpe Adria



Euroregione- Alpi/Alto Adriatico

stata definita dagli imprenditori veneti, una “metropoli inconsapevole”). L'Euroregione potrebbe offrire risposte concrete alle pressanti esigenze di un tessuto economico e sociale in continua espansione e dare fisionomia e confini precisi ad un indefinito Nord Est europeo.

Si tratta di una “partnership” istituzionale e riconosciuta con la quale sarà possibile concretizzare un costruttivo dialogo su aree tematiche di comune interesse strategico: grandi assi di trasporto autostradale e ferroviario, difesa ambientale, interventi di protezione civile, progetti di sviluppo delle conoscenze.

Con la realizzazione dell'Euroregione si potranno creare reti nell'ambito dei servizi territoriali e di eccellenza e realizzare una “capacità di sviluppo” armonica con una migliore circolazione delle diverse conoscenze.

3.3.3 La convenzione delle Alpi

Nello scenario di riorganizzazione per visioni complesse di sistema si inserisce la Convenzione internazionale per la protezione delle Alpi. E' un trattato di diritto pubblico internazionale sottoscritto dai paesi dell'arco alpino (Austria, Francia, Germania, Italia, Liechtenstein, Slovenia e Svizzera, ai quali si è aggiunto il Principato di Monaco) e dall'Unione Europea a partire dal 1991. Questo documento rappresenta il riferimento per il governo del territorio e dell'ambiente dell'arco alpino, su cui si confrontano progetti e aspettative dagli

obiettivi discordanti: protezione dell'ambiente e nuovi progetti infrastrutturali, sviluppo locale e subalternità alle aree metropolitane.

Il campo d'applicazione interessa il territorio di trentasette Regioni (per l'Italia: Veneto, Piemonte, Valle d'Aosta, Liguria, Lombardia, Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia), di circa seimiladuecento Comuni, per una superficie di 191.000 kmq.

La finalità prioritaria della Convenzione è la protezione delle Alpi e cui si affiancano obiettivi di sviluppo sostenibile e durevole, d'attuarsi tenendo conto degli interessi di tutti i paesi alpini.

All'interno della Convenzione-quadro sono specificate le finalità e le regole generali, mentre le misure concrete sono definite in appositi Protocolli, contenenti le disposizioni per l'attuazione degli obiettivi negli specifici campi applicativi. I temi su cui vertono i Protocolli attuativi sono tredici e sono rappresentati da: popolazione e cultura, pianificazione territoriale e sviluppo sostenibile, salvaguardia della qualità dell'aria, difesa del suolo, energia, idroeconomia, protezione della natura e tutela del paesaggio, agricoltura di montagna, foreste montane, turismo e attività del tempo libero, trasporti, economia dei rifiuti; ad essi ne va aggiunto uno ulteriore di natura prevalentemente procedurale la “composizione delle controversie”.

Il Protocollo “Pianificazione territoriale e sviluppo so-



Reti e corridoi transeuropei

stenibile” sottolinea il ruolo della pianificazione nel perseguire le finalità della Convenzione. Questo si integra con i protocolli sulla protezione della natura e tutela del paesaggio e sull’agricoltura di montagna, che prospettano una difesa dell’ambiente attraverso l’attenta valutazione delle iniziative di trasformazione da un lato, e il mantenimento delle funzioni agricole, indispensabili per la conservazione del paesaggio, dall’altro.

Gli obiettivi della pianificazione territoriale e dello sviluppo sostenibile che saranno sviluppati nel nuovo PTRC sono individuabili: nel riconoscimento della peculiarità delle Alpi nel quadro delle politiche nazionali ed europee; nell’armonizzazione dell’uso del territorio con le esigenze e gli obiettivi ecologici; nella gestione delle risorse in modo misurato e compatibile con l’ambiente; nel riconoscimento degli interessi specifici della popolazione del territorio alpino mediante un impegno rivolto ad assicurare nel tempo le loro basi di sviluppo; nel rispettare le identità regionali e le peculiarità culturali; nel favorire le pari opportunità della popolazione residente nello sviluppo sociale, culturale ed economico, nel rispetto delle competenze territoriali.

3.4 I corridoi infrastrutturali - infrastrutture e relazioni

Nel corso degli anni ‘90 il Veneto ha visto modificato il suo ruolo in Europa per due ordini di ragioni.

La caduta della barriera con l’Est ha ripristinato il quadro delle relazioni di contiguità geografica con i paesi danubiani e, con maggiore incertezza, anche con quelli balcanici.

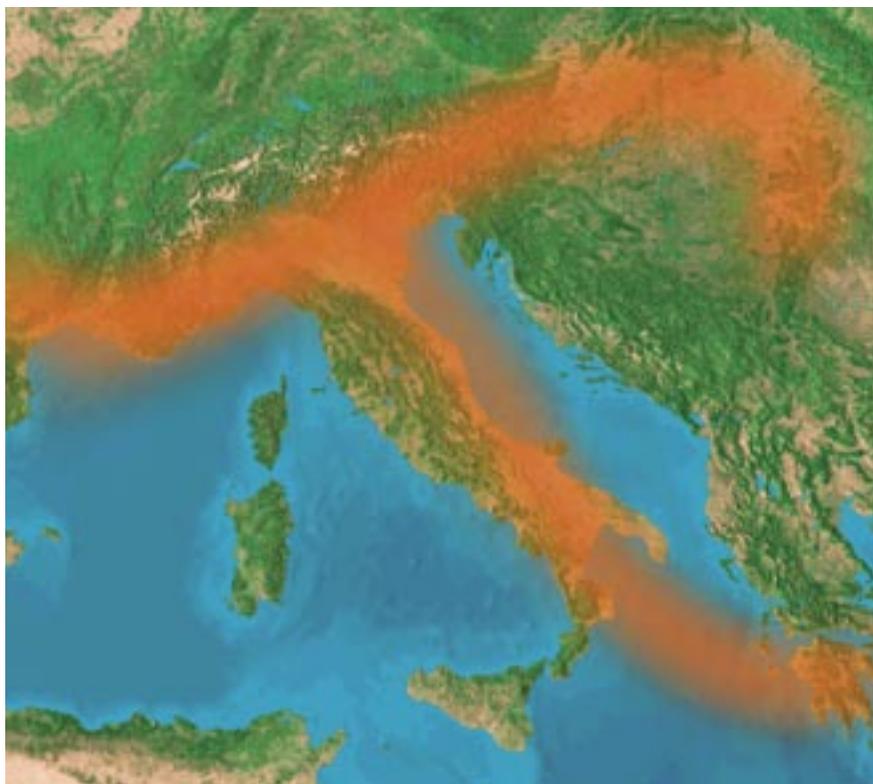
La svalutazione competitiva del 1992 ha determinato uno slancio produttivo delle imprese venete che hanno saputo porre a frutto gli effetti dell’apertura della politica dei mercati europei e della globalizzazione.

Tutto ciò si è riflesso in una forte crescita della mobilità delle merci, determinata sia dalla integrazione dei cicli produttivi delle imprese sul territorio, sia dall’incremento degli scambi e dei transiti, soprattutto lungo l’asse Est-Ovest.

Nel corso degli anni ‘90, e in quelli successivi, l’Unione Europea ha provveduto a mettere a fuoco scenari d’integrazione del mercato interno europeo, supportando il principio della coesione socio-economica con la prospettiva dei corridoi paneuropei.

L’obiettivo è una politica di sostegno della mobilità di merci e persone, dentro un processo di allargamento-riunificazione di paesi e regioni segnati da forti disparità in termini di opportunità d’accesso a scala continentale.

In questo quadro l’asse del Brennero, come segmento della direttrice Berlino-Verona-Napoli, ha visto confermato un ruolo già consolidato, ma la novità più interessante è il riconoscimento dell’asse Est-Ovest, denominato per semplicità Corridoio V Barcellona-Buda-



il Grande TAU pest, o anche Lisbona-Kiev (nel tratto transpadano da Torino a Trieste).

Il Corridoio Adriatico non ha invece ottenuto un riconoscimento comunitario per ragioni molteplici, legate anche all'incertezza politica dell'area balcanica, ma ciò non significa che il sistema dei porti adriatici non svolgerà un ruolo rilevante nelle relazioni tra Nord e Sud, nella prospettiva delle "autostrade del mare" e delle relazioni tra Mediterraneo e Centro Europa. L'Alto Adriatico, d'altra parte, è l'arco mediterraneo più prossimo al cuore del continente.

Il Veneto si trova così a ridefinire e ampliare il proprio ruolo economico e territoriale in un continente che cambia sotto la spinta del mercato e della politica dell'Unione.

In questo processo, ogni realtà (urbana e territoriale) è chiamata a misurare la propria capacità di combinare al meglio i vantaggi competitivi settoriali acquisiti, con le opportunità nuove che si offrono in un mercato che si allarga.

Il tema dei corridoi europei, e quello dell'innovazione produttiva nel campo dei beni e servizi localmente prodotti, è perciò chiamato a saldarsi dentro un nuovo progetto che riguarda il quadro infrastrutturale, il quadro insediativo e il sistema produttivo.

Oggi il Veneto appare particolarmente competitivo nella produzione di beni finiti per l'esportazione (dai distretti industriali all'agro-industria), e nella fornitura di una va-

sta gamma di servizi turistici, mentre appare meno competitivo nell'esportazione di servizi avanzati, alle imprese e alle persone, dove è tributario rispetto ad altre realtà metropolitane italiane, di maggior peso e tradizione.

Al tempo stesso, la struttura insediativa centrale della Regione ha assunto i caratteri di un'area metropolitana a struttura reticolare, per stile di vita e modello di mobilità, ma non ha ancora raggiunto uno standard equivalente nella qualità dei servizi prodotti, e sconta un ritardo nell'adeguamento del sistema infrastrutturale alla domanda di efficienza nel campo della mobilità, sia dei passeggeri che delle merci, locali e in transito.

Un progetto innovatore del sistema produttivo, insediativo e infrastrutturale del Veneto, che operi nel quadro delle nuove relazioni Est-Ovest Sud Europee (disegnando nello scenario europeo il grande Tau), non può sottrarsi al confronto con la scena geograficamente allargata del Nord-Est italiano che si ripositiona come grande crocevia europeo, mettendo in gioco non solo la capacità economica e produttiva raggiunta dal proprio sistema industriale, ma anche il peso di un patrimonio di storia e di cultura, tecnica e umanistica, fissato nella storia delle maggiori città e delle istituzioni locali di maggior prestigio internazionale.

In questa fase di competizione i corridoi paneuropei costituiscono delle opportunità strategiche che i sistemi locali devono interpretare e far proprie.

4. Assetti territoriali e scenari del terzo Veneto

Sottoporre a periodica verifica l'evoluzione delle dinamiche socio-economiche rappresenta un'azione fondamentale per l'efficacia dei processi di governo del territorio, a maggior ragione, in un contesto dinamico come quello veneto, dove la velocità e l'intensità dell'evoluzione dei fenomeni sono particolarmente rilevanti.

Dall'analisi di tutti gli indicatori emerge un rafforzamento dell'assetto multipolare veneto: la strutturazione della grande fascia centrale della Regione, luogo di addensamento di attività e popolazione (la cui forza attrattiva determina peraltro effetti di impoverimento delle aree di margine), vede collegarsi al tradizionale asse di sviluppo est-ovest alcune direttrici nord-sud, che legano questo sistema ad alcune aree pedemontane e montane ad intenso sviluppo.

Dall'intreccio delle dinamiche socio-economiche e territoriali si evidenzia come occorra perseguire politiche di riequilibrio, qualificando la "città come motore di futuro".

Per favorire le dinamiche di sistema, è necessario che la rete delle centralità urbane diventi la spina dorsale del "terzo Veneto", connotato come l'insieme dei luoghi delle attività più innovative, delle funzioni rare, dell'integrazione internazionale.

4.1 Il territorio veneto

Il Veneto non è riconducibile ad un unico modello; è un'area di sottoinsiemi diversificata al suo interno.

Il suo quadro insediativo così ricco e articolato si situa in una geografia di macro ambiti ed insiemi di valore naturalistico: le Alpi, il Garda, il Delta del Po, il corso dell'Adige e degli altri fiumi, i colli Euganei e Berici, le lagune e il litorale.

A partire dalla fascia pedemontana fino al mare ad est e fino al corso dell'Adige a sud, si può delimitare una vasta area in cui la diffusione/concentrazione sul territorio delle forme insediative diviene predominante sul paesaggio naturale.

All'immagine fisica si aggiunge la rappresentazione economico-territoriale che risulta caratterizzata dalla compresenza di più isole produttive a diversa specializzazione, interconnesse tra di loro e collocate in un'area sulla quale insistono le due maggiori direttrici che attraversano il nostro Paese: l'asse Nord-Sud che passa per Brennero, Verona Bologna e l'asse Est-Ovest che da Trieste e Venezia congiunge Torino e Milano, passando per Padova, Vicenza e Verona.

Nel 2002 nel Veneto risiedono complessivamente oltre 4,5 milioni di abitanti. Le province più popolate sono Venezia, Padova, Verona, Vicenza e Treviso che costituiscono, anche geograficamente, il cuore del Nord-Est.

Il grado di concentrazione degli insediamenti consente di tracciare un identikit più preciso delle modalità d'uso del territorio. È da segnalare infatti che in alcune aree la quota di popolazione che risiede al di fuori dei centri è particolarmente significativa: tra queste le province di Treviso, Padova e Rovigo. In alcune province, nelle quali la tradizione industriale ha origini meno recenti, il peso degli addetti nelle aziende medio/grandi supera il 45% del totale (Venezia, Vicenza).

L'articolazione della struttura produttiva mette in luce alcune aree omogenee specializzate, con caratteristiche simili e funzioni diverse:

- le Province di Vicenza e Treviso dove sono più evidenti le caratteristiche di imprenditorialità che ne hanno fatto un archetipo dello sviluppo dell'ultimo decennio;
- la Provincia di Belluno dove si sono sviluppate realtà produttive significative nel campo dell'industria, ca-



Rete degli ambiti naturalistici:
montagna, fiumi, litorale

ratterizzate da un minore tasso di imprenditorialità e dalla diffusione delle aziende con meno di 10 addetti;

- le province di Padova, Verona, con una struttura economica più integrata, sulla quale le attività terziarie hanno raggiunto un peso considerevole;
- la città capoluogo (Venezia e la terraferma Mestrina), sulla quale si concentrano funzioni amministrative di tipo regionale ed una storia imprenditoriale più lunga;
- la Provincia di Rovigo caratterizzata dalla minore prevalenza delle attività industriali e dalla consistenza delle attività agricole.

La terza immagine deriva dalla lettura degli esiti territoriali del modello socio-economico e insediativo, così come risulta dalle analisi condotte dalla Regione e dalle Province in occasione della redazione dei propri strumenti di programmazione e pianificazione.

Essa consente di riconoscere:

- il sistema metropolitano centro-veneto e l'area metropolitana di Verona;
- l'area pedemontana che tende a congiungersi al Tren-

tino e al Friuli Venezia Giulia;

- il sistema turistico della montagna e quello della costa, con importanti nuclei puntuali rappresentati dalle Terme Euganee e dal lago di Garda.

Questa lettura non si pone in contrapposizione alla tradizionale interpretazione di "modello policentrico", ma cerca di evidenziarne l'evoluzione.

Complessivamente a fianco delle tradizionali direttrici vanno crescendo di importanza:

- il sistema montano con l'intreccio dei temi ambientali, turistici, industriali e dell'economia agricola alpina;
- il sistema produttivo dell'area pedemontana;
- il sistema metropolitano centrale costituito dai centri urbani maggiori dove si concentrano i servizi rari (dall'Università alla ricerca, dalla finanza ai centri politico-amministrativi) e le infrastrutture lungo il corridoio plurimodale da Verona a Trieste, dal Brennero e da Tarvisio verso la penisola;
- il sistema dell'Alto Adriatico con l'alta concentrazione di stazioni turistiche e porti di rilievo internazionale.

TAB. 1 - BILANCIO DEMOGRAFICO DEL VENETO 2002

	Saldo naturale	Saldo migratorio	Saldo Totale	Popolazione 1/1/2003	Incremento %
Treviso	1.314	10.591	11.905	808.076	1,5%
Vicenza	1.572	10.351	11.923	807.046	1,5%
Verona	513	10.380	10.893	838.221	1,3%
Padova	368	7.581	7.949	851.660	0,9%
Belluno	- 645	1.660	1.015	210.507	0,5%
Venezia	- 931	4.612	3.681	813.294	0,5%
Rovigo	- 1.087	1.310	223	242.608	0,1%
Totale	1.104	46.485	47.589	4.571.412	1,1%

(Fonte: Elaborazioni CENSIS su dati ISTAT)

4.2 Gli scenari territoriali per il Veneto

4.2.1 Una crescita a rischio di saturazione

Le dinamiche di sviluppo della società veneta in questi ultimi anni hanno raggiunto, nel loro rapporto con la risorsa territoriale, soglie dimensionali, tali da imporre di ripensare in termini nuovi l'assetto insediativo.

Dall'inizio degli anni '90 ad oggi, si nota con chiarezza come traiettorie già segnalate in passato oggi abbiano assunto maggiore evidenza. Gran parte degli indicatori socio-economici segnalano infatti un generale andamento di crescita quantitativa che ha determinato un ulteriore addensamento di attività, flussi e persone.

Un fenomeno che riguarda in particolare:

- la popolazione, che aumenta grazie a nuovi apporti esterni;
- il numero di famiglie, il cui incremento si accompagna ad una progressiva molecularizzazione;
- le imprese, che aumentano di numero, così come le attività economiche che vedono aumentare gli occupati;
- le costruzioni, il cui volume in rapporto alla popolazione è decisamente elevato;

- i mezzi circolanti, le merci e le persone in transito.

Gli impatti di tale densificazione sono già oggi fonte di crescente disagio per i cittadini e le imprese, ma la loro rilevanza riguarda in particolar modo il futuro, in relazione al rischio di un abbassamento rilevante della qualità della vita e di un possibile freno dello sviluppo e della competitività territoriale.

4.2.2 Il crescente dualismo delle dinamiche demografiche

Il Veneto sta conoscendo una fase di ulteriore crescita della popolazione, connotata da tassi ben più elevati di quelli registrati a livello nazionale: nell'intervallo intercensuario (1991-2001) l'incremento è stato pari al 3,4% contro lo 0,4% nazionale.

Si tratta di una dinamica sostanzialmente legata a fattori migratori, ma accompagnata negli ultimi anni anche da un saldo naturale tornato positivo grazie all'andamento delle province di Treviso, Vicenza e Padova che sono peraltro le province che attraggono anche i maggiori flussi migratori (il saldo è di circa 10.000 unità/anno) e che oggi crescono a ritmi tra l'1,3 e l'1,5% l'anno (tab. 1).

TAB. 2 -LE PRIME DIECI REGIONI ITALIANE PER STRANIERI SOGGIORNANTI

	Permessi di soggiorno 2003	% sul totale
Lombardia	348.298	23,0%
Lazio	238.918	15,8%
Veneto	154.632	10,2%
Emilia Romagna	150.628	10,0%
Toscana	111.458	7,4%
Piemonte	107.563	7,1%
Campania	58.641	3,9%
Sicilia	49.579	3,3%
Friuli V. G.	48.304	3,2%
Marche	47.169	3,1%

(Fonte: Elaborazioni CENSIS su dati CENSIS)

TAB. 3 ALUNNI STRANIERI ISCRITTI A SCUOLA IN VENETO: VARIAZIONI IN V.A.

	1988-89	1999-2000	2001-2002
Belluno	11	429	639
Padova	85	1.620	3.232
Rovigo	14	395	706
Treviso	53	3.471	5.564
Venezia	77	1.128	2.083
Verona	234	3.316	4.977
Vicenza	174	3.781	5.700
Veneto	546	14.410	22.901

(Fonte: Elaborazioni CENSIS su dati Caritas)

Le dinamiche demografiche in Veneto presentano oggi chiaramente un andamento divaricato che accomuna ormai molti paesi dell'Europa occidentale: da un lato vi sono i trend della popolazione autoctona, che vive più a lungo, fa meno figli, invecchia e si molecolarizza; dall'altro vi è il dinamismo della componente immigrata, minoritaria ma in crescita e in fase di stabilizzazione (più donne, più ricongiungimenti familiari, più nascite) attratta dalle favorevoli prospettive occupazionali. In questi anni l'aumento del numero degli stranieri con permesso di soggiorno è stato senza dubbio sensibile: oggi con 154.000 presenze il Veneto rappresenta la terza Regione in Italia, dopo Lombardia e Lazio, per permessi rilasciati (tab. 2). Considerando i minori ed i nuovi regolarizzati la Caritas stima in 245.000 unità la consistenza attuale della popolazione straniera, equivalente a circa il 5,4% della popolazione totale, un dato in linea con quello europeo. Non si tratta peraltro solo di una dinamica quantitativa, visto che è cambiata progressivamente la natura della presenza immigrata. Secondo un dossier dell'Osservatorio regionale sull'immigrazione, le donne rap-

presentano ormai il 44% degli immigrati in Veneto, e la loro presenza ha registrato un incremento di ben 8 punti percentuali negli ultimi 12 anni (nel 1991 erano al 36%). A partire dagli anni '90, la componente femminile è cresciuta anche nell'ambito delle assunzioni di lavoratori extracomunitari nella Regione: nel 1992 era al 16,2%, nel 2001 era già salita al 27,5%. Nella popolazione scolastica gli stranieri sono cresciuti in modo rilevante: se alla fine degli anni '80 si contavano nelle scuole del Veneto poco più di 500 alunni e studenti stranieri, oggi siamo a più di 22.000 unità, cioè ad un numero 40 volte superiore (tab.3). Per quanto riguarda la generalità della popolazione, gli ultimi anni sono contrassegnati, da fenomeni in gran parte comuni al resto del paese e agli altri paesi europei. Il riferimento è a dati quali quelli dell'invecchiamento, all'aumento del numero di famiglie che rispetto al livello nazionale è cresciuto in maniera maggiore (14,2% contro il 9,6%) e alla diminuzione dei suoi componenti (da 2,9 a 2,6, in linea con il dato nazionale).

TAB. 4 - ANDAMENTO DELLA POPOLAZIONE RESIDENTE PER CLASSI DI AMPIEZZA DEMOGRAFICA DEI COMUNI AI CENSIMENTI 1991-2001 (VAR. %)

	Fino a 5.000 abitanti	Da 5.001 a 20.000	Da 20.001 a 50.000	Da 50.001 a 100.000	Oltre 100.000	Totale
Verona	-10,0	18,7	2,0	-	-1,0	4,9
Vicenza	-14,3	8,4	37,7	-	-0,2	6,2
Belluno	-1,3	-0,8	-1,5	-	-	-1,2
Treviso	-3,9	14,2	3,2	-4,1	-	6,9
Venezia	5,5	10,1	0,8	-2,6	-12,4	-1,3
Padova	-4,3	10,6	-	-	-4,8	3,6
Rovigo	1,9	-5,5	-2,8	-4,2	-	-2,2
Veneto	-6,1	11,2	9,4	-3,7	-5,8	3,4
Nord est	-4,3	11,4	9,4	5,1	-7,8	2,5
ITALIA	-1,8	4,5	5,7	6,8	-8,8	0,4

(Fonte: Elaborazioni CENSIS su dati ISTAT)

TAB. 5 - VENETO: RIPARTIZIONE DELLA POPOLAZIONE PER CLASSI DI AMPIEZZA DEI COMUNI, 1991-2001.VAL. %

	Classi di ampiezza					Totale
	Fino a 5.000	Da 5.001 a 20.000	Da 20.001 a 50.000	Da 50.001 a 100.000	Oltre 100.000	
1991	20,2	42,2	12,9	4,3	20,3	100,0
2001	18,4	45,4	13,7	4,0	18,5	100,0
Variazione %	-6,1	11,2	9,4	-3,7	-5,8	3,4

(Fonte: Elaborazioni CENSIS su dati ISTAT)

4.2.3 I processi di redistribuzione della popolazione

La crescita della popolazione si accompagna ad un parallelo processo di redistribuzione sul territorio.

Se a livello delle Province vi è stato in questi anni un trend declinante di Belluno e Rovigo, che ha accentuato la concentrazione di popolazione nella fascia centrale della Regione, a livello più generale si sono accentuati i caratteri dispersivi propri del modello di urbanizzazione prevalente in Veneto: hanno perso infatti popolazione da un lato i comuni di dimensione urbana (quelli da 50.000 abitanti in su) e dall'altro quelli di dimensione molto minuta (sotto i 5.000 abitanti), mentre sono cresciuti i comuni minori con popolazione tra 5.000 e 50.000 abitanti (tab.4).

Anche se negli anni '90 il calo demografico ha caratterizzato in particolare Venezia (-14%, dato influenzato dalla creazione del Comune di Cavallino) e Rovigo (-8%) il fenomeno ha riguardato tutti i comuni capoluogo. Complessivamente la popolazione dei comuni

con più di 100.000 abitanti è scesa dal 20,3% al 18,5%, mentre è salita dal 42,2 al 45,4% quella dei comuni tra 5.000 e 20.000 abitanti (è il 29% a livello nazionale) (tab.5).

4.2.4 L'intensità dei fattori di pressione e di consumo del suolo

La conseguenza è che il consumo di territorio negli ultimi anni si è mantenuto a livelli molto elevati. Espansione demografica, aumento del numero di famiglie, aumento della capacità imprenditoriale e della ricchezza, hanno creato la condizione per una forte crescita degli investimenti immobiliari.

Pur in assenza di grandi concentrazioni di popolazione (solo il 18,5% della popolazione risiede in comuni con più di 100.000 abitanti), a livello territoriale la densità si attesta su valori ben superiori alla media nazionale (224 ab/Kmq contro 187).

L'attività edilizia in Veneto negli ultimi anni è sempre rimasta molto intensa, riducendo il suolo disponibile

TAB. 6 - VOLUMI RELATIVI A CONCESSIONI RITIRATE PER NUOVE COSTRUZIONI RESIDENZIALI E NON RESIDENZIALI IN VENETO E IN ITALIA (1993-2000)

	Volume nuove costruzioni residenziali			Volume nuove costruzioni non residenziali		
	Veneto	Italia	% Veneto su totale Italia	Veneto	Italia	% Veneto su totale Italia
1992	9.721	86.048	11,3%	12.603	79.617	15,8%
1993	9.584	77.470	12,4%	9.163	67.048	13,7%
1994	9.394	77.162	12,2%	10.846	64.729	16,8%
1995	9.367	80.344	11,7%	17.360	96.675	18,0%
1996	9.050	72.740	12,4%	15.897	88.481	18,0%
1997	9.485	65.229	14,5%	11.669	70.255	16,6%
1998	8.984	61.950	14,5%	12.668	72.966	17,4%
1999	9.341	66.428	14,1%	15.508	86.421	17,9%
2000	11.264	73.364	15,4%	17.349	101.202	17,1%

(Fonte: Elaborazioni CENSIS su dati ISTAT)

TAB. 7 - INCREMENTO DELLA PRODUZIONE DI RIFIUTI NEGLI ANNI '90: PRIME DIECI REGIONI

	Incremento % 1991-2000	Rifiuti procapite 2000 (Kg/a)	Raccolta differenziata (val. %)
Lazio	170,2%	532	17,2%
Emilia Romagna	152,3%	632	21,7%
Veneto	128,1%	470	26,6%
Valle d'Aosta	108,7%	589	14,9%
Friuli V.G.	71,4%	500	18,4%
Abruzzo	64,6%	453	6,1%
Trentino A.A.	61,7%	561	23,3%
Sicilia	60,2%	513	1,9%
Toscana	51,1%	622	21,4%
Piemonte	46,3%	476	17,2%
Campania	40,4%	449	1,8%
Italia	44,6%	501	14,4%

(Fonte: Elaborazioni CENSIS su dati APAT)

per usi non urbani. Basti pensare che negli anni '90 i volumi complessivi relativi a concessioni ritirate per le sole nuove costruzioni residenziali sono rimasti costantemente sopra i 9 milioni di mc/anno e spesso sopra i 15 milioni di mc nel non residenziale. Peraltro in termini di cubatura il contributo del Veneto al totale italiano delle concessioni edilizie per nuove costruzioni residenziali è passato, dal 1993 al 2000, dall'11,3% al 15,4% (tab. 6). In particolare nel 2000, ultimo anno di cui si dispongono dati per Regione, in Veneto il volume dell'edilizia residenziale autorizzata è stato, tra nuove costruzioni ed ampliamenti, pari a 12,7 milioni di mc, un valore più che doppio di quello del Lazio, Regione che ha circa 580.000 abitanti in più. Nel settore non residenziale il volume autorizzato è stato pari circa 24,8 milioni di mc, un dato inferiore soltanto a quello della Lombardia (27,2) che però ha il doppio degli abitanti. Se rapportati alla popolazione residente tali volumi collocano il Veneto in cima alla classifica delle regioni italiane, con valori doppi di quelli della media nazionale.

Del resto il Veneto è la seconda Regione italiana, dopo la Lombardia, per numero di occupati nel settore delle costruzioni (poco meno di 170.000 unità nel 2003), ed è inoltre la Regione italiana che negli ultimi 5 anni ha visto aumentare tale settore di occupazione nella misura più rilevante.

Un altro indicatore della crescente pressione sulla risorsa territoriale è costituito dall'aumento della produzione di rifiuti urbani, notoriamente in linea con il macro indicatore socio-economico relativo ai consumi delle famiglie.

Il Veneto pur avendo un valore pro-capite inferiore alla media nazionale, è una delle regioni italiane che negli ultimi anni ha visto aumentare in misura più rilevante i volumi prodotti: 2.132 tonnellate/anno nel 2000 contro le 935 tonnellate/anno del 1991, con un incremento tra il 1991 ed il 2000 del 128% (tab. 7). Solo Lombardia ed Emilia Romagna hanno registrato una crescita maggiore. Ma la percentuale di raccolta differenziata nel Veneto è molto elevata (26,6%)

TAB. 8 - ANDAMENTO TRAFFICO PASSEGGERI DEL PORTO DI VENEZIA

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Passeggeri Crociere	299.450	335.483	97.398	337.475	526.436	507.547
Passeggeri Traghetto	331.950	365.207	361.296	468.026	415.541	389.635
Passeggeri Aliscafi	76.647	58.514	43.514	67.738	80.819	93.011
Totale	708.047	759.204	502.208	873.239	1.022.796	990.193

(Fonte: Porto di Venezia)

TAB. 9-CRESCITA DEL TRAFFICO PASSEGGERI DELL'AEROPORTO DI VENEZIA TESSERA.

	1993	1998	2003	Variazione % 1993-2003
Voli	36.550	48.081	76.886	+110,4%
Passeggeri	2.014.158	3.409.197	5.304.597	+163,4%

(Fonte: elaborazione Censis su dati SAVE)

4.2.5 L'addensamento produttivo

La straordinaria forza produttiva del Veneto (è seconda solo alla Lombardia per unità locali e numero di addetti), tale da garantire ancora la piena occupazione e richiamare in misura consistente manodopera esterna, si esprime attraverso una elevatissima densità imprenditoriale.

Nel decennio intercensuario il numero delle unità locali è cresciuto (+ 7,7%) sostanzialmente in linea col dato nazionale (+6,9%) mentre il numero degli addetti ha fatto registrare un incremento doppio di quello registrato a livello nazionale (+8,8%).

La densità territoriale delle unità locali è quindi ulteriormente aumentata (attestandosi in media ad una unità locale ogni 1,2 abitanti) così come la densità degli addetti (una unità locale ogni 2,4 abitanti), entrambi con valori superiori alla media nazionale.

Peraltro la tendenza alla terziarizzazione del sistema economico in Veneto non si accompagna ad un de-

clino rilevante dell'occupazione industriale, la cui diminuzione è contenuta se rapportata a quello di altre regioni a tradizione industriale (Lombardia, Piemonte, Liguria).

Tra i due censimenti per l'industria il decremento è stato del 6,2% in termini di unità locali e del 3,8% in termini di addetti.

Sempre nell'intervallo intercensuario il settore dei servizi è cresciuto del 23,9% in termini di unità locali e dell'33,3% in termini di addetti, mentre il settore del commercio del 1,1% in termini di unità locale e dell'8,4% in termini di addetti.

4.2.6 Incremento dei flussi e invischiamento delle reti

In questi ultimi anni il Veneto ha riscosso un notevole successo come scambiatore di grandi flussi di merci e di persone.

TAB. 10 -TRASPORTO MERCI SU STRADA CON ORIGINE PER REGIONE (MIGLIAIA DI TONNELLATE)

	1989	1999	Variazione % 1989-1999
Lombardia	149.625	230.335	53,9%
Veneto	109.581	146.788	34,0%
Emilia Romagna	107.006	127.064	18,7%
Piemonte	80.635	109.429	35,7%
Toscana	69.842	77.199	10,5%
Lazio	64.479	63.551	-1,4%
Campania	63.734	44.793	-29,7%

(Fonte: Elaborazioni CENSIS su dati Conto Nazionale dei Trasporti)

Il ruolo della Regione nel sistema logistico italiano è cresciuto in modo significativo grazie, sia alla posizione strategica rispetto ai traffici nell'Adriatico e con il Nord Europa, sia agli investimenti di potenziamento dei nodi che hanno contribuito alla crescita dei traffici di porti, aeroporti e interporti del Veneto.

In particolare il porto di Venezia ha assunto importanza decisiva nell'ambito del traffico Adriatico. Venezia, che nel 2002 ha movimentato oltre 29,5 milioni di tonnellate di merci, ha registrato un trend positivo, rispetto al 2001, del 2,6%, collocandosi così ai primissimi posti della graduatoria per importanza tra i porti italiani. Il movimento passeggeri ha superato nel 2002 le 990.000 unità tra arrivi partenze e transiti (tab. 8). È un settore in forte espansione, legato ai traghetti transadriatici, alle crociere in Mediterraneo, ed abbinato ai significativi progressi di traffico dell'aeroporto Marco Polo, terzo scalo nazionale, che è passato dai 2 milioni

di passeggeri del 1993 ai 5,3 del 2003 (tab. 9).

Anche sul fronte delle infrastrutture interportuali il Veneto con Verona e Padova registra valori in costante incremento: Quadrante Europa movimentata oltre quattro milioni di tonnellate di merci su ferrovia e oltre 7 milioni su gomma; il traffico container dell'interporto di Padova è passato dai 53.000 Teu del 1992 ai 269.000 Teu del 2002. Per contro in questi anni il sistema della mobilità in Veneto ha conosciuto uno stato di crescente sofferenza. A determinare una situazione critica, con livelli di congestione sproporzionati alle dimensioni in gioco, è stata la sommatoria di una molteplicità di fattori impattanti, quali:

- la crescita del parco circolante che dal 1990 al 2001 è aumentato quasi del 21% (in linea con trend nazionali);
- la rilevante dimensione dei traffici di merci su strada con origine e destinazione nel Veneto, che collocano la

TAB. 11 - DOTAZIONE DI RETE STRADALE PER REGIONE

	Km estesa stradale per 10.000 veicoli circolanti	Km estesa stradale per 10.000 abitanti
Molise	149,2	89,9
Basilicata	142,8	81,4
Abruzzo	88,2	60,1
Sardegna	84,3	53,0
Calabria	82,0	48,1
Trentino A.A.	70,7	48,4
Umbria	63,7	50,4
Marche	60,4	46,2
Piemonte	44,4	34,3
Sicilia	55,8	36,3
Puglia	49,5	28,3
Toscana	41,6	32,4
Valle d'Aosta	41,5	62,1
Friuli V. Giulia	41,3	30,3
Liguria	34,7	24,9
Emilia Romagna	34,4	26,9
Veneto	30,5	21,9
Campania	27,4	17,4
Lazio	25,0	19,0
Lombardia	19,0	13,7
Italia	41,2	29,0

(Fonte: Elaborazioni CENSIS su dati Conto Nazionale dei Trasporti)

Regione al secondo posto in Italia dopo la Lombardia (tab.10) e che negli anni '90 sono cresciuti del 30%; - il sottodimensionamento della rete (soprattutto di quella autostradale) che rapportata al numero di abitanti e a quello dei veicoli vede il Veneto collocarsi in fondo alla classifica delle regioni italiane (tab. 11).

Tra i fattori di pressione sul territorio e sulle reti un ruolo non marginale è da attribuire al turismo, che si conferma settore trainante per la Regione.

In quest'ambito il consistente aumento dei flussi in arrivo (+ 35% dal 1992 al 2002) e la contemporanea riduzione dei tempi di permanenza, rappresentano fattori critici che richiedono politiche di valorizzazione di tutto il territorio, pena il rischio di un processo di eccesso di sfruttamento nelle città ed aree turistiche tradizionali (tab. 12).

4.3 Uno sguardo ravvicinato

Sebbene alcune chiavi di lettura utilizzate per interpretare la realtà del nord-est, e quella veneta in particolare, offrano spiegazioni efficaci di alcuni fenomeni di carattere generale, lo sviluppo di un territorio complesso ed articolato come quello veneto non è riducibile ad una unica dimensione omogenea ed unidirezionale.

Le dinamiche socio-economiche, sin qui analizzate in forma aggregata, trovano infatti espressione diversificata sul territorio dando vita ad una geografia piuttosto articolata.

Un primo livello di articolazione da tenere presente nell'interpretazione delle dinamiche e nel disegno delle politiche, è certamente quello legato alle principali macroaree-territoriali che è possibile individuare sul-

TAB. 12 -EVOLUZIONE DEI FLUSSI TURISTICI IN VENETO: 1992-2002

Italiani			
	arrivi	presenze	durata permanenza
1992	4.231.032	25.259.193	5,97
2002	4.528.321	23.266.687	5,14
variazione	+ 7,0%	- 7,9%	
Stranieri			
	arrivi	presenze	durata permanenza
1992	4.408.196	20.985.048	4,76
2002	7.155.425	32.136.223	4,49
variazione	+62,3%	+53,1%	
Totale			
	arrivi	presenze	durata permanenza
1992	8.639.228	46.244.241	5,35
2002	11.683.746	55.402.910	4,74
variazione	+ 35,2%	+19,8%	

(Fonte: Elaborazioni CENSIS su dati ISTAT e Regione Veneto)

la base della sovrapposizione dei fattori morfologici e funzionali e che mostra quattro diversi ambiti:

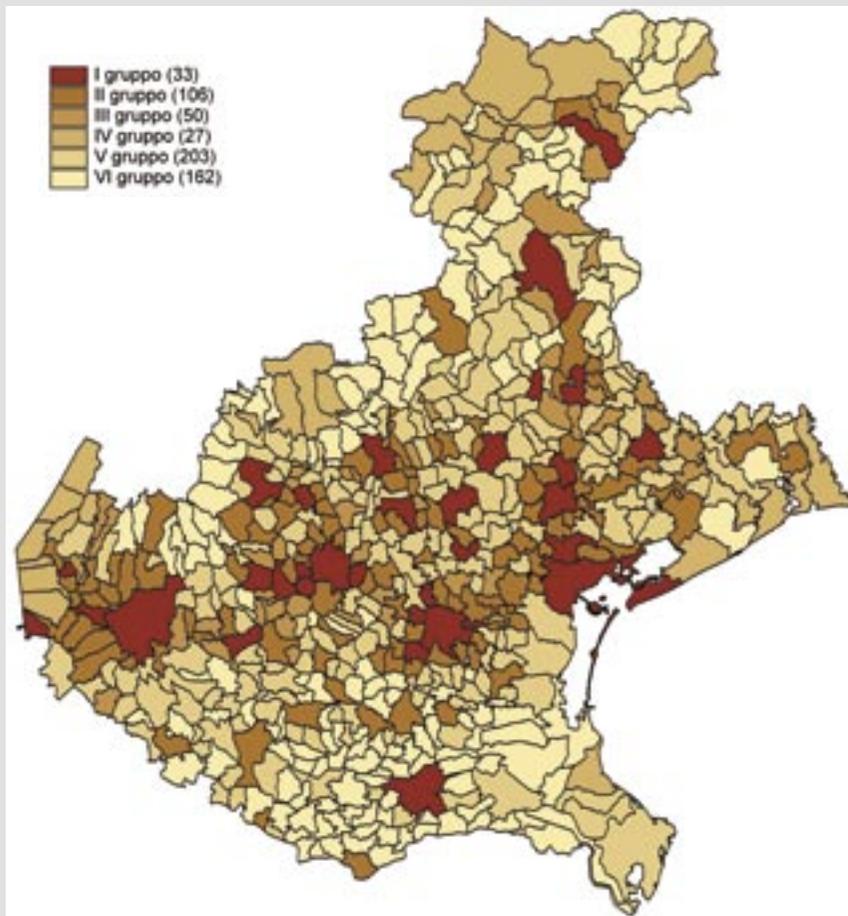
1. la montagna, ambito marginale in termini di popolazione ma rilevanti in termine di superficie;
2. il grande spazio edificato della fascia urbanizzata, a sua volta composto dal sistema Veronese, dal sistema policentrico della pianura centrale (Vicenza, Padova, Venezia-Mestre Treviso), e dal sistema reticolare pedemontano;
3. la fascia costiera, a sua volta articolato in insediamenti turistici del litorale e ambiti agricoli retrostanti;
4. l'area del Polesine, con caratteristiche più spiccatamente rurali.

Vi è comunque la necessità di andare anche al di là di tale ripartizione, rivolgendo al territorio uno sguardo

ravvicinato capace di cogliere le dinamiche nelle loro articolazioni e nelle loro combinazioni. Proprio per effettuare una lettura aggiornata dei diversi scenari territoriali, è stata effettuata attraverso le tecniche di statistica multivariata, una disaggregazione del territorio veneto basata sull'individuazione di gruppi di comuni omogenei caratterizzati da un certo numero di variabili o caratteri prevalenti.

In particolare al fine di individuare i diversi gruppi dell'insieme di variabili disponibili a livello comunale sono stati considerati 101 indicatori socio-economici relativi ai caratteri socio-demografici, alla struttura produttiva e al mercato del lavoro, alla ricchezza prodotta, alla dotazione di servizi intermedi e al turismo.

Di tali indicatori 37 concorrono, quali variabili attive,



Fonte: elaborazione su dati Rur-Censis, Istat, Banca d'Italia, Ministero delle Finanze, Ministero dell'Industria, Ministero della Sanità, Aci, Enel, Seat.

alla formazione dei gruppi tipologici, mentre i restanti sono utilizzati ex-post al fine di fornire ulteriori informazioni circa le caratteristiche di ciascun gruppo (variabili descrittive).

La mappa della geografia territoriale che emerge in base alla realizzazione della *cluster analysis* effettuata su tutti i comuni del Veneto presenta un'articolazione del territorio regionale in 6 gruppi tipologici così denominati:

1. *le centralità;*
2. *i territori del benessere e della solidità produttiva;*
3. *i poli della nuova crescita;*
4. *le aree ad alta intensità turistica;*
5. *i comuni della medietà veneta;*
6. *l'arretramento demografico e produttivo.*

La Tav. 1 illustra, in forma sintetica e sinottica, le caratteristiche dei diversi gruppi. La Fig. 1 traduce in termini cartografici tale articolazione, mentre la Fig. 2 traduce in termini ideogrammatici le linee di forza dell'assetto regionale, che nella sua strutturazione appare come una sorta di "Regione a tre cerniere", imperniata su Verona, Padova e Venezia-Mestre ma con un ruolo fondamentale anche di Vicenza e Treviso.

Emerge infatti un rafforzamento dell'assetto multipolare

veneto: la strutturazione della grande fascia centrale della Regione, luogo di addensamento di attività e popolazione (la cui forza attrattiva determina peraltro effetti di impoverimento delle aree di margine), vede collegarsi al tradizionale asse di sviluppo est-ovest, che collega le centralità maggiori, alcune direttrici nord-sud che legano questo sistema alle aree pedemontane e montane all'intenso sviluppo e ai poli urbani della fascia meridionale. Nello specifico vediamo ora le caratteristiche dei diversi gruppi:

- 1° gruppo: *le centralità*

Sono i centri contrassegnati dalla presenza di fattori tipicamente urbani quali l'alta densità, la presenza di servizi di livello superiore, di operatori economici appartenenti ai settori innovativi, l'intensità delle attrezzature commerciali ed istituzionali.

In generale le attività economiche hanno un alto valore aggiunto.

I fattori di congestione sono espressi, oltre che dalla densità abitativa, dall'elevata densità del parco automobilistico.

Il gruppo si articola in due sotto-insiemi: il primo comprende tutti i capoluoghi della Regione e alcuni comuni di dimensione intermedia (intorno ai 30.000 abitanti) che svolgono la funzione di poli di servizio

per il territorio circostante; il secondo alcuni comuni minori il cui profilo, eccetto per il fattore dimensionale, corrisponde a quello dei centri maggiori.

- *2° gruppo: i territori del benessere e della solidità produttiva*

Il secondo gruppo, connotato da elevata numerosità (comprende circa 100 comuni), è quello composto dai centri più prosperi, che registrano valori elevati di ricchezza e di diffusione delle imprese, ma la cui dinamicità economica non è elevata e in cui vi è una scarsa diffusione dei servizi di livello superiore.

In termini dimensionali si tratta di centri di minor peso rispetto a quelli del primo gruppo, ma ugualmente di elevata densità. Peraltro il gruppo si caratterizza anche per la forte crescita del numero delle famiglie e per gli elevati livelli di utilizzazione del patrimonio abitativo (superiori a quelli del primo gruppo), due fattori che rimandano ad una maggiore rilevanza del tema della casa.

Dal punto di vista territoriale i comuni del gruppo disegnano una costellazione che ricalca l'asse tradizionale dello sviluppo del Veneto.

- *3° gruppo: i poli della nuova crescita*

I 50 comuni che compongono il terzo gruppo sono accomunati soprattutto dall'elevata dinamicità: si tratta infatti di centri che registrano i più sostenuti valori di crescita sia

dal punto di vista delle attività economiche (il gruppo è caratterizzato dall'intensità delle attività industriali), che da quello della popolazione. Non a caso il fattore immigrazione straniera assume in questo gruppo una maggiore rilevanza ed i tassi di natalità sono qui più elevati che altrove.

Da segnalare il fatto che in termini dimensionali i comuni del gruppo si collocano in una fascia ancora inferiore a quelli del secondo gruppo, a dimostrazione del fatto che la crescita si sta spostando su comuni più piccoli.

- *4° gruppo: i comuni ad alta intensità turistica*

In questo gruppo l'organizzazione delle attività economiche e del territorio è centrata (e in qualche modo sbilanciata) tutta intorno al settore turistico. La densità di alberghi, di seconde case, di centri ricreativi caratterizza il paesaggio insediativo di queste aree, che registrano una dotazione di servizi elevata, in quanto calibrata sulla popolazione turistica e non su quella residente.

Le dinamiche demografiche sono contrassegnate da indici di invecchiamento elevati e dal mancato ricambio sul fronte della popolazione attiva.

Dal punto di vista geografico i comuni del gruppo sono collocati nella riviera del Garda, nelle valli dolomitiche del Cadore e di Agordo, nell'altopiano di Asiago, nella fascia litoranea adriatica e nella zona termale euganea.

- 5° gruppo: i comuni della medietà veneta

È il gruppo nettamente più numeroso (203 comuni), ed è composto dai centri che incarnano in modo emblematico i caratteri prevalenti del modello veneto. I valori degli indicatori sono spesso nella media. Il profilo è caratterizzato dall'elevata diffusione delle unità locali dell'industria a fronte del quale vi è una scarsa diffusione dei servizi rari.

- 6° gruppo: l'arretramento demografico e produttivo

Si tratta di un gruppo di comuni che si trova in una fase involutiva, cioè in calo demografico, dove i tassi di natalità e il tasso migratorio sono i più bassi tra i gruppi, mentre, per contro, la diffusione di redditi bassi ed il tasso di disoccupazione sono tra i più elevati. Dal punto di vista produttivo il gruppo si distingue per il maggior grado di diffusione delle aziende agricole. I comuni del gruppo si concentrano nella pianura polesana.

La suddivisione dei comuni sulla base dei parametri indicatori, se consente un confronto con la classificazione operata dall'IRSEV negli anni '80 del secolo scorso, al fine di territorializzare le politiche di programmazione di quel momento, dovrà essere riletta e riorganizzata con l'articolazione per fasce, aree e sistemi per rendere più efficace l'interpretazione della struttura regionale. Nell'ottica di costruire le condizioni per politiche di sviluppo territoriale basate sulla valorizzazione qualitativa dell'esistente, piuttosto che sul consumo delle risorse, dalla classificazione tipologica dei comuni è possibile ricavare alcune prime indicazioni circa l'articolazione degli obiettivi da perseguire nei prossimi anni.

Per quanto riguarda i temi specificamente legati alle diverse classi tipologiche, le linee di azione sono, in prima approssimazione, così riassumibili:

- nel caso dei comuni del primo gruppo, dove si collocano i centri urbani principali, luoghi a forte terziarizzazione in cui sono concentrati i servizi di livello superiore, si tratta evidentemente di mettere in campo strategie tese a rafforzare i fattori di competitività basati sulla capacità di sviluppare relazioni significative ai diversi livelli territoriali, volte a costituire nodi attrattivi all'interno delle reti locali, nazionale ed internazionali, a divenire elemento di connessione capace di mettere in comunicazione diversi scenari. Le città del Veneto devono essere sempre più

capaci di attrarre strutture di rango metropolitano anche attraverso l'introduzione di nuove architetture per servizi a domanda crescente;

- per i comuni del secondo e quinto gruppo, cioè quelli in cui si è concentrata in passato l'attività produttiva e che oggi, anche per ragioni di saturazione, hanno rallentato la crescita, occorre intervenire sul grande "continuum" urbanizzato nella direzione di riqualificare l'esistente. La dispersione insediativa non è solo causa di un alto consumo di suolo, ma spesso, quando è frutto di un'espansione incontrollata, si accompagna ad una cattiva organizzazione funzionale degli insediamenti, che si traduce in una scarsa differenziazione ed una bassa qualità degli spazi. Così come per le periferie delle città, si tratta di lavorare su una ristrutturazione valorizzando gli elementi del territorio storico, e gli spazi pubblici come fattori di strutturazione, promuovendo una più razionale utilizzazione del suolo che eviti gli sprechi;
- per i comuni del terzo gruppo, caratterizzati da elevati livelli di crescita, occorre guidare, anche attraverso le tipologie edilizie, le spinte insediative verso modelli a minor consumo di suolo e a maggior organizzazione funzionale, tenendo anche conto di un rapporto equilibrato tra dimensione residenziale e previsioni per spazi produttivi. Si tratta di scongiurare i rischi di una saturazione, in relazione ad un processo di consumo del suolo che non può continuare a prescindere dai limiti della sostenibilità;
- per i comuni del quarto gruppo, a forte vocazione turistica, l'attenzione deve essere posta alla compatibilità tra funzioni ricettive e qualità e salvaguardia ambientale e su una complessiva modernizzazione dell'offerta;
- nel caso dei comuni del sesto gruppo, contrassegnati da minori densità, da dinamiche di declino demografico e di impoverimento, vanno intraprese politiche tese a valorizzare le risorse, locali, produttive, storiche, culturali, e ambientali, in un quadro di integrazione economica intersettoriale.

TAV. 1 - QUADRO SINOTTICO RIASSUNTIVO DELLA CLASSIFICAZIONE TIPOLOGICA DEI COMUNI DEL VENETO

	Descrizione sintetica	Caratteri distintivi				Localizzazione territoriale
		Popolazione e patrimonio abitativo	Lavoro ed attività economiche	Attrezzature	Tenore di vita	
1° gruppo (33 comuni): le centralità	Sono i centri contrassegnati dalla presenza di fattori tipicamente urbani: la dimensione della popolazione e l'alta densità, la presenza di servizi rari, di operatori economici di settori innovativi, l'intensità delle attrezzature commerciali ed istituzionali. Le attività economiche hanno un alto valore aggiunto.	- elevata densità abitativa - valore assoluto della popolazione residente elevato	- elevato grado di diffusione di liberi professionisti, operatori della <i>new economy</i> , del settore audiovisivi, della ricerca - elevata intensità delle attività commerciali e istituzionali - PIL per addetto elevato	- elevato indice di affollamento delle scuole superiori - elevato indice di dotazione dei servizi - elevata dotazione posti letto in istituti di cura	- elevato numero di autovetture immatricolate	- comuni capoluogo
2° gruppo (106 comuni): i comuni del benessere e della solidità produttiva	Si tratta del gruppo dei comuni più prosperi, che registrano valori elevati di ricchezza e di diffusione delle imprese.	- alta densità - forte incremento del numero di famiglie - alto indice di utilizzazione del patrimonio abitativo	- PIL per addetto elevato - elevata quota percentuale operatori nel settore della ricerca		- elevato peso dei contribuenti di fascia alta	- distretti
3° gruppo (50 comuni): i poli della nuova crescita	Sono i comuni più dinamici, quelli che registrano i più sostenuti valori di crescita sia dal punto di vista delle attività economiche che da quello della popolazione. Il fattore immigrazione straniera è più rilevante.	- tasso di natalità più elevato - elevato indice della presenza straniera - andamento delle abitazioni totali e di quelle occupate in crescita	- elevato dinamismo delle attività industriali e di quelle economiche nel complesso - elevata diffusione delle unità locali dell'industria, che hanno dimensione media elevata		- elevato PIL per abitante - elevata incidenza delle autovetture con cilindrata sup. 2000 cc	
4° gruppo (27 comuni): i comuni ad alta intensità turistica	L'organizzazione delle attività economiche e del territorio è sbilanciata tutta intorno al turismo. La densità di alberghi, seconde case, centri ricreativi caratterizza la dotazione di queste aree. La dotazione di alcuni servizi è sproporzionata alla popolazione residente.	- elevato indice di vecchiaia - basso ricambio della popolazione in età attiva - basso indice di utilizzazione del patrimonio abitativo	- elevata dotazione di esercizi alberghieri e complementari e di 2° case - diffusione di agenzie di viaggi e turismo - le aziende agricole hanno grande dimensione	- elevata dotazione di centri di svago e ricreativi - elevata dotazione di luoghi di cura	- elevata ricchezza immobiliare per abitante	- Lago di Garda - altopiano di Asiago - Cadore - fascia litoranea arco Adriatico
5° gruppo (203 comuni): i comuni della medietà veneta	Sono i comuni che incarnano in modo emblematico i caratteri prevalenti del modello veneto: i valori degli indicatori sono spesso nella media. Il profilo è caratterizzato dall'elevata diffusione delle unità locali dell'industria e dalla scarsa diffusione dei servizi rari.	- numero dei componenti famiglie - andamento della popolazione	- alta quota percentuale delle u.l. dell'industria			- fascia centrale
6° gruppo (162 comuni): l'arretramento demografico e produttivo	Gruppo caratterizzato soprattutto da fattori negativi: concentrazione delle fasce di reddito più basse, fenomeni di invecchiamento e di spopolamento e di bassa dinamicità dei settori economici	- elevati indice di vecchiaia e di dipendenza - tasso di mortalità - calo demografico	- elevato peso delle u.l. delle istituzioni sul totale delle u.l. - elevato grado di diffusione delle aziende agricole	- elevato grado di diffusione delle aziende agricole	- ammontare di reddito imponibile di fascia bassa e molto bassa - tasso di disoccupazione elevato	- comuni montani - fascia pedemontana - Polesine

5. Assetti territoriali: ambiente, paesaggio e politiche di settore

Il territorio inteso come l'insieme delle risorse ambientali, economiche, sociali, costituisce il riferimento per l'azione di governo regionale.

La chiave per il perseguimento della crescita del sistema Regione consiste nel privilegiare lo sviluppo sostenibile di tutto il territorio.

Lo sforzo delle azioni e delle politiche dovrà essere orientato a promuovere ed esaltare le peculiari identità delle diverse comunità con il fine di favorire l'evoluzione di un sistema regionale dinamico e funzionale, in grado di armonizzare tutte le eccellenze territoriali, secondo una logica culturale, economica e sociale che sappia trarre forza e coesione dalle diversità e dalle pluralità.

5.1 La programmazione degli assetti territoriali in una strategia europea

Lo Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo (SSSE), come abbiamo già osservato, è rivolto all'insieme dei soggetti promotori dello sviluppo spaziale a livello europeo, nazionale, regionale e locale.

Nel caso del Veneto possiamo trascrivere alcuni fondamentali indirizzi.

a) Sviluppo policentrico dello spazio e nuovo rapporto tra città e campagna

Il modello di sviluppo policentrico dello spazio europeo non si limita a favorire, come in passato, il semplice collegamento delle regioni periferiche con il centro attraverso nuove infrastrutture, ma propone di:

- creare più zone di integrazione economica;
- promuovere un sistema equilibrato di regioni metropolitane e di "grappoli" di città;
- promuovere strategie integrate di sviluppo urbano all'interno degli Stati membri che inglobino gli spazi rurali adiacenti;
- rafforzare la cooperazione tematica (legami tra università e centri di ricerca, gestione del patrimonio culturale, trasporti locali, integrazione dei nuovi migranti).

Per permettere uno sviluppo sostenibile, le strategie integrate di sviluppo delle città e delle regioni urbane devono cogliere alcune sfide di rilievo:

- rafforzare il ruolo strategico delle regioni metropolitane e delle "porte" di accesso (grandi porti, aeroporti intercontinentali, città in cui hanno sede fiere ed esposizioni internazionali, centri culturali di fama mondiale, ecc.);
- controllare l'espansione delle città ispirandosi al principio di "città compatta" (città dalle brevi distanze);
- migliorare la base economica sfruttando le poten-

zialità peculiari del territorio e insediandovi attività innovative, diversificate e creatrici di occupazione;

- favorire la plurifunzionalità e la pluralità dei gruppi sociali, soprattutto nelle metropoli, per lottare contro l'esclusione sociale, ristrutturare e valorizzare i quartieri in crisi e recuperare i siti industriali dismessi;
- gestire con intelligenza e parsimonia risorse come l'acqua, il suolo, l'energia e i rifiuti, salvaguardare la natura e il patrimonio culturale, ampliare gli spazi naturali;
- migliorare l'accessibilità grazie a mezzi di trasporto efficaci e non inquinanti.

Riflettere su un partenariato del tutto nuovo tra città e campagna significa incoraggiare un approccio integrato su scala regionale, per risolvere difficoltà altrimenti insormontabili se affrontate separatamente. Tale partenariato permetterà di definire strategie originali di sviluppo e di conservare un'offerta adeguata di servizi e trasporti pubblici, nel quadro di una efficace pianificazione territoriale.

b) Parità d'accesso alle infrastrutture e alla conoscenza

Le infrastrutture materiali e immateriali pur non potendo conseguire da sole gli obiettivi della coesione economica e sociale, costituiscono strumenti che permettono l'interconnessione tra i territori, in particolare tra le zone centrali e quelle periferiche.

Il futuro ampliamento delle reti transeuropee deve ispirarsi al concetto di sviluppo policentrico. Occorre prioritariamente designare e servire le zone economiche d'integrazione mondiale, ed il Veneto è certamente fra queste, ma anche riservare una particolare attenzione ai collegamenti di secondo livello all'interno delle regioni. Su un altro, ma altrettanto fondamentale versante, l'accesso alle conoscenze e alle infrastrutture ha importan-

za decisiva in una società basata sul sapere. I mercati dell'occupazione e le imprese hanno bisogno di sistemi dinamici d'innovazione, di un trasferimento efficace di tecnologie e devono potersi avvalere di un sistema di istruzione e di formazione efficiente.

A tal fine un ruolo cruciale sarà rivestito dalle Università, dai centri d'eccellenza per la ricerca e la sperimentazione presenti nel Veneto. I parchi scientifici tecnologici ed i *business innovation center* dovranno costituire i nodi e le porte di accesso al "sistema del sapere". E ciò, ancora una volta, esalta il ruolo della città, luogo deputato alla innovazione.

c) Gestione prudente della natura e del patrimonio culturale
La tutela ambientale dovrà svolgere un ruolo di primo piano a favore del mantenimento delle biodiversità. Per altro la ricchezza del patrimonio monumentale e dei paesaggi culturali è l'espressione delle identità dei luoghi e delle comunità la cui profondità di storia e di cultura si esprime nei paesaggi.

Per invertire la tendenza all'abbandono e al degrado di tanti "localismi perduti", soprattutto per escludere con assoluta decisione gli episodi ancora incombenti di aggressione e trasmettere tale patrimonio alle generazioni future nelle condizioni migliori, è indispensabile affrontare il problema con un approccio di assoluta coerenza nella tutela e, al tempo stesso, creativo: occorre definire strategie integrate di tutela e di valorizzazione dei paesaggi storici e del patrimonio naturale e, insieme, sensibilizzare le comunità sulle politiche di pianificazione territoriale in termini di valorizzazione del patrimonio medesimo.

Per ciò che riguarda il patrimonio naturale diventano importanti il riconoscimento e la conferma di una *rete ecologica principale* di livello regionale in gran parte già individuata nel PTRC vigente, e costituita: dalla struttura naturalistica primaria (aree ad elevata naturalità), dai nodi principali già costituiti (parchi regionali, siti di importanza comunitaria, riserve, elementi storici di rilevanza regionale) e da corridoi di connessione (costituiti da fasce fluviali, fasce boscate, aree agricole, etc.). La rigorosa difesa del patrimonio culturale, (le ville venete, gli ampi paesaggi che ne costituiscono il contesto, le strade storiche, i paesaggi agrari di rilevante significato storico e culturale) può e deve integrarsi, in una visione unitaria e di sistema, con i valori naturalistici, ecologici e, più in generale, ambientali.

5.2 La sostenibilità dello sviluppo

Le trasformazioni avvenute negli ultimi cinquanta anni sul territorio veneto non sono state assecondate da un'uguale capacità di prevederne gli effetti e le alterazioni sull'ambiente-paesaggio.

Il benessere economico raggiunto costituisce una conquista epocale che tuttavia è stata perseguita anche eliminando i sistemi di regolazione e coevoluzione nel rapporto tra popolazioni umane e territorio, sempre attivi in passato, senza proporre di nuovi.

Al paesaggio storico si sono sovrapposte, con sempre maggiore intensità, forme e funzioni standardizzate, estranee alla cultura storicamente consolidata ed agli equilibri fisici e biologici del territorio.

Questo "sviluppo senza progetto" ha provocato una riduzione della funzionalità degli ecosistemi, un decadimento della qualità delle risorse ambientali, che richiedono continue attività di manutenzione e un aumento fuori controllo della mobilità.

In tale prospettiva l'ambiente costituisce, nella percezione generale, la principale criticità, poiché all'usura degli ecosistemi naturali ed al degrado figurativo del paesaggio, si aggiunge sempre più la pressione dei fattori inquinanti sull'atmosfera, sul suolo e sulle acque.

La commistione di insediamenti tra loro incompatibili determina situazioni di insicurezza e vulnerabilità, che si aggiungono al rischio causato dalla edificazione in aree soggette a fenomeni naturali ricorrenti.

Appare necessario conciliare nuovamente i modi del vivere dell'uomo con le esigenze e i ritmi dei sistemi naturali, la qualità ecologica intrinseca con la qualità ecologica funzionale.

Nel suo ruolo di orientamento delle trasformazioni, il PTRC individua come principio-guida per l'azione di pianificazione quello di sostenibilità, intesa non come semplice conservazione dell'esistente, ma come sua integrazione con gli aspetti competitivi dello sviluppo. Necessita di un coinvolgimento delle comunità, di un riconoscimento delle peculiarità e delle problematiche locali, che devono necessariamente coniugare le esigenze della gestione "ordinaria" del territorio e della modernizzazione, in un quadro di sviluppo compatibile e durevole, con la ricerca di nuovi equilibri e di criteri condivisi per valutare e verificare la qualità dei progetti e delle proposte.

Il principio impone di individuare e garantire un per-

corso di “evoluzione condivisa” dei tre sottosistemi, economico, socio-culturale e ambientale, che costituiscono il complesso delle risorse e delle relazioni territoriali.

Al livello più generale, il principio di sostenibilità si coniuga a principi complementari:

- principio di precauzione, che impone cautela nelle decisioni i cui effetti siano soggetti a un livello rilevante di incertezza (tipicamente quelli connessi a rischi ambientali);
- principio di efficienza nell'uso delle risorse, con particolare attenzione allo spreco di suolo (massimo contenimento degli insediamenti, ottimizzazione dei sistemi infrastrutturali e del “capitale fisso” esistente).

Al livello delle scelte di pianificazione, il principio di sostenibilità si declina in forme più articolate:

- richiede l'assunzione della valenza ambientale, paesistica e identitaria (oltre che di quella funzionale) di ogni assetto urbanistico-territoriale, esistente o previsto, con particolare attenzione per le reti idrauliche e per quelle infrastrutturali;
- suggerisce la valorizzazione della sinergia, anche ai fini dello sviluppo locale, con gli aspetti naturali e culturali del paesaggio;
- impone una ridefinizione del ruolo delle aree non insediate, che comporta la massima attenzione ai confini dell'urbanizzato, alla delimitazione e localizzazione delle aree produttive, sia industriali che agricole, superando, ove possibile, distinzioni interne e tipologie che irrigidiscono la gestione.

Al livello del sistema di governance, richiede di dare corpo ad adeguati strumenti per la gestione del territorio, quali:

- nuove forme di elaborazione dei progetti di sviluppo locale in cui sia promossa la partecipazione, ritenuta essenziale per il raggiungimento di risultati;
- conferenze di servizi per decisioni a carattere inter-settoriale, che utilizzino il PTRC come strumento per verificare gli effetti di sintesi dei piani settoriali con rilevante impatto sul territorio (trasporti, turismo, ambiente, energia);
- procedure di valutazione strategica (V.A.S), sia ambientale-paesaggistica che economico-sociale, da incorporare ai programmi territoriali e ai grandi progetti integrati di singoli ambiti territoriali o di settore.

5.3 La gestione della Rete Natura 2000

Il percorso per affrontare in tutta la sua complessità lo scenario territoriale attuale prevede la messa a punto di politiche basate sulla ricerca di soluzioni caratterizzate da una sicura sostenibilità ambientale. Si tratta di effettuare scelte concertate e di applicare un approccio complessivamente riferito a procedure programmate di certificazione dei risultati.

Basata su un sistema di valutazione della compatibilità degli interventi, la Direttiva 92/43/CEE (“Habitat”), relativa alla conservazione degli ambienti naturali e seminaturali, della flora e della fauna selvatica, approvata dal Consiglio delle Comunità Europee al fine di contribuire a salvaguardare la biodiversità (Convenzione di Rio), ha promosso la costituzione di una rete ecologica europea di Zone Speciali di Conservazione (Z.S.C.) denominata “Natura 2000”, con l'obiettivo di garantire il mantenimento o, all'occorrenza, il ripristino, in uno stato di conservazione soddisfacente, di habitat naturali con caratteri specifici.

Costituiscono la Rete Europea Natura 2000 i Siti di Importanza Comunitaria (S.I.C.), nei quali gli Stati membri, dopo la formulazione dell'elenco definitivo da parte della Commissione Europea, dovranno designare le Z.S.C., e le Zone di Protezione Speciale (Z.P.S.), classificate dagli stati membri ai sensi della direttiva 79/409/CEE concernente la conservazione degli uccelli selvatici.

La Regione Veneto ha individuato sul proprio territorio 99 Siti di Importanza Comunitaria, suddivisi tra la Regione biogeografica alpina e la Regione biogeografica continentale, e 70 Zone di Protezione Speciale, perimetrare facendo seguito al recente aggiornamento dello studio europeo riferito alla rete di “Important Bird Areas in Europe” (IBA), con una percentuale di territorio coperto pari al 20% dell'intera superficie regionale.

In considerazione della necessità di fornire le disposizioni procedurali, la Giunta Regionale del Veneto ha formulato dei primi orientamenti per l'applicazione delle direttive comunitarie e del D.P.R. 357/1997 di recepimento della direttiva “Habitat”, con particolare riferimento alla valutazione dell'incidenza di piani e progetti sulla conservazione di habitat e specie di importanza comunitaria.

Relativamente all'obiettivo del loro mantenimento in un soddisfacente stato di conservazione, non è infatti prevista un'automatica apposizione di vincoli, ma l'ef-

LA VALUTAZIONE AMBIENTALE STRATEGICA

La Direttiva 2001/42/CE, conosciuta come Direttiva VAS (Valutazione Ambientale Strategica) è finalizzata a garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente promuovendo lo sviluppo sostenibile mediante l'attuazione di processi decisionali efficienti, riferiti a criteri di tipo scientifico e interdisciplinare, da sviluppare con la procedura di valutazione ambientale durante la formazione di piani e programmi che possono avere effetti significativi sull'ambiente.

La procedura prevista dalla direttiva VAS si pone come momento di esplicitazione e di valutazione degli obiettivi, consentendo una stima degli effetti cumulativi delle azioni di piano e una scelta effettiva tra possibili alternative, difficile da attuare a livello di progetto, al quale sono tuttavia rinviati i necessari approfondimenti.

La direttiva tende a superare il limite delle valutazioni tradizionali effettuate ex post e ad utilizzare la valutazione sia come un supporto per la decisione finale, sia come uno strumento di aiuto alla costruzione stessa dei piani e dei programmi e, conseguentemente dei progetti.

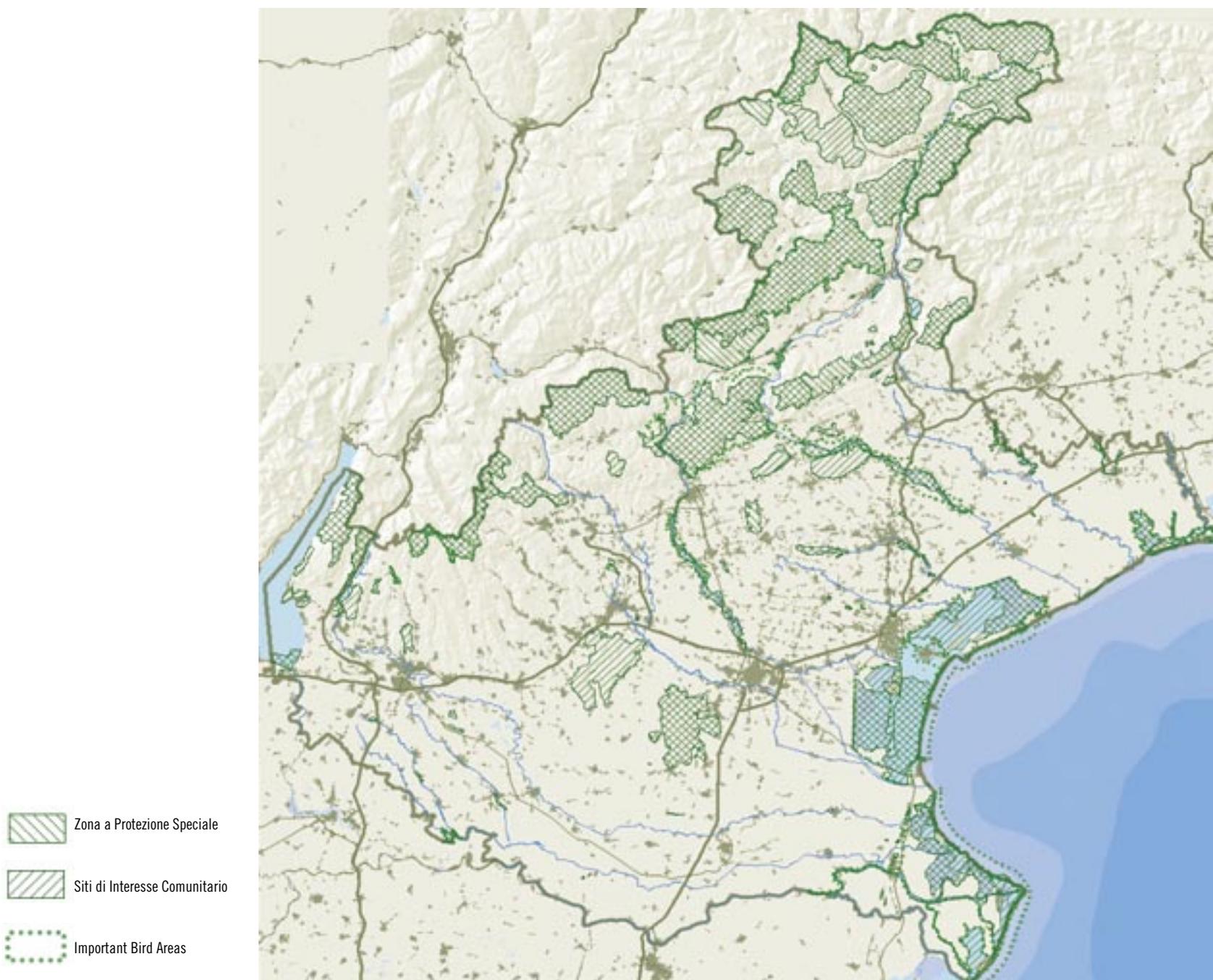
In sostanza la direttiva VAS si propone di attuare gli obiettivi di tutela e sviluppo sostenibile a partire dai seguenti principi generali:

- la necessità di attuare una verifica della sostenibilità dell'insieme delle azioni programmate durante la loro elaborazione e prima della loro adozione;
- il principio della precauzione per l'integrazione delle considerazioni di carattere ambientale nell'elaborazione e adozione di piani e programmi;
- l'importanza delle informazioni in materia ambientale, grazie alle quali identificare, descrivere e valutare i possibili effetti ambientali significativi e considerare le possibili alternative;
- il coordinamento tra i diversi sistemi di valutazione ambientale, da redigersi operando in modo sinergico e seguendo norme procedurali comuni, per evitare la formazione di duplicati;
- la necessità di procedere a consultazioni con le autorità responsabili per l'ambiente e il pubblico, in modo da poter prendere in considerazione il loro parere durante la preparazione del piano o programma;
- la necessità di adeguate consultazioni transfrontaliere nel caso in cui l'attuazione del piano possa avere effetti significativi sull'ambiente di un altro Stato membro.

fettuazione di valutazioni e verifiche in relazione ad eventuali interventi di trasformazione e all'esercizio di attività suscettibili di interferire con i valori naturalistici e ambientali. La disposizione non deve apparire elusiva perché, al contrario, obbliga a mettere in atto procedure e saperi raffinati, che debbono essere assunti con grande responsabilità.

Va comunque ricordato che l'attuazione di Natura 2000 comporta la coerenza ecologica della rete nel suo complesso, talché la direttiva 92/43/CEE impegna gli Stati membri a promuovere la gestione di elementi di collegamento presenti sul territorio, quali corsi d'acqua con le relative sponde, sistemi tradizionali di delimitazione dei campi, stagni, boschetti, che rivestono primaria importanza per la distribuzione geografica e lo scambio genetico delle specie selvatiche.

In accordo, inoltre, con la tendenza espressa dalla Convenzione Europea del Paesaggio, che coinvolge nel proprio campo di azione non solo i monumenti e i paesaggi di pregio ma l'intero territorio, si tratta di estendere il principio della tutela e della riqualificazione delle permanenze naturali anche agli ambienti in varie misure trasformati dalla presenza antropica, comprendendo nell'orizzonte delle attenzioni e delle azioni da promuovere anche "i paesaggi" contemporanei degradati. L'impegno di fondo riguarda, in definitiva, l'obiettivo della qualità totale, senza concessioni alla indifferenza da parte delle comunità locali e regionale. E' questo il caso del Veneto dove siti naturalistici, paesaggi umanizzati e monumenti storici convivono necessariamente fianco a fianco senza confini definiti. Nel quadro ambientale tracciato nel 1984 da Lucio Su-



-  Zona a Protezione Speciale
-  Siti di Interesse Comunitario
-  Important Bird Areas

Rete Natura 2000

smel, negli studi preparatori al primo PTRC, si concludeva affermando come nella Regione Veneto "... si trovano virtualmente riunite, caso raro, se non unico, in un raggio di un centinaio di chilometri, tutte le categorie di ecosistemi terrestri ed acquatici descritti dalla scienza dei climi temperati ...". E' un dono e un impegno.

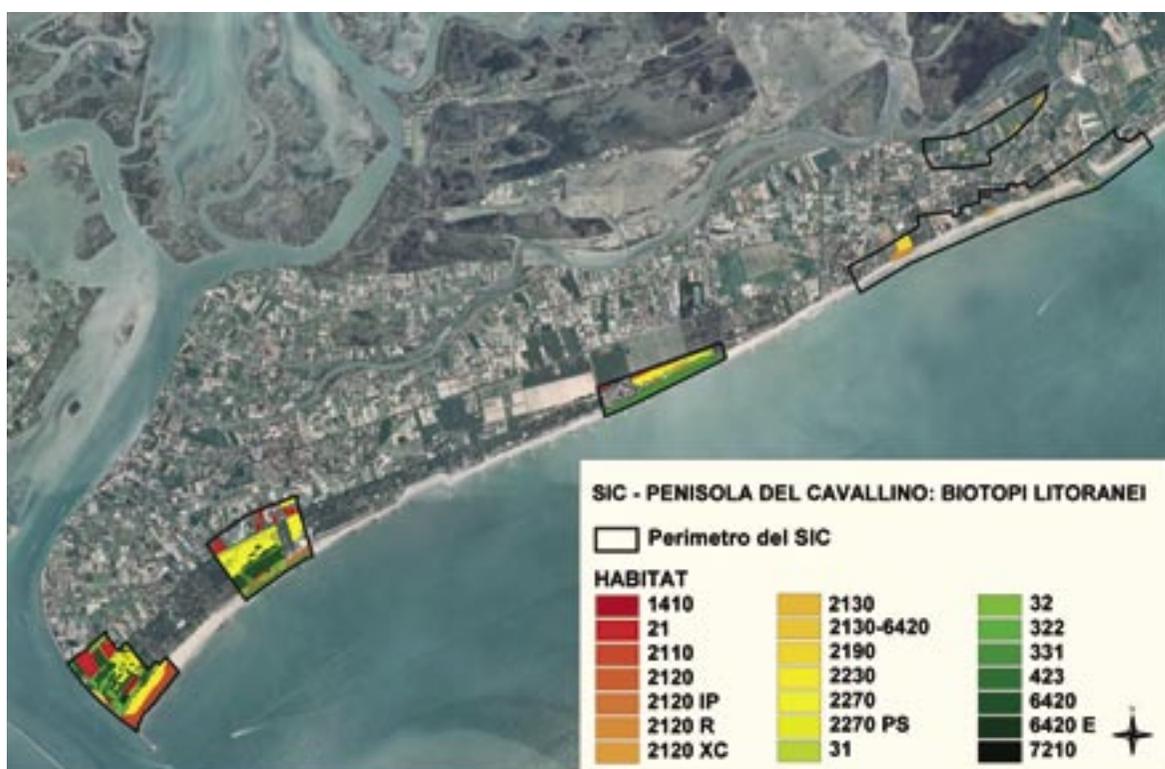
Trascorso un ventennio da allora, si può riscontrare come il territorio regionale ospiti ancora esempi rappresentativi delle principali tipologie di habitat (dalle comunità artico-alpine, via via attraverso le foreste boreali e temperate, fino alle comunità a carattere più mediterraneo del litorale), e, tra questi, anche esempi biogeograficamente e paesaggisticamente irripetibili. La distribuzione territoriale dei Siti di Importanza Comunitaria del Veneto interessa tutto il territorio regionale, ma tende ad addensarsi in tre raggruppamenti:

- SIC lagunari-costieri (circa il 30%)
- SIC a media quota lungo il percorso dei principali fiumi veneti (circa il 10%)
- SIC montani di alta quota (circa il 60%)

Ovviamente questi tre gruppi vanno gestiti in modo differenziato ma integrato.

A fronte di questo quadro conoscitivo risulta subito evidente che la gestione dei S.I.C. regionali, sia da un punto di vista strutturale che funzionale, è una parte essenziale di qualunque ipotesi di pianificazione del territorio regionale e ne costituisce la filigrana irripetibile.

Le aree a naturalità concentrata (S.I.C.) e quelle a naturalità diffusa (aree verdi genericamente intese quali boschi, prati, verde urbano, escludendo i seminativi), devono essere rilette come frammenti inarticolati ma ricondotti, con una energica azione di piano, a sistema.



In senso operativo e gestionale questo può essere ottenuto solo con la realizzazione di una Rete Ecologica che minimizzi il grado di frammentazione del territorio e connetta le aree a maggiore biodiversità.

I principi generali possono essere così enunciati:

- a. *il principio della interdipendenza, globalità o della coerenza interna.* Ogni ipotesi progettuale tesa a produrre modificazioni territoriali ed ambientali deve fondarsi sul riconoscimento della rilevanza globale ed indivisibile dell'ambiente ai fini della sicurezza e della qualità della vita;
- b. *il principio del limite, o della prudenza.* L'imprecisione delle scienze empiriche non permette di avere un quadro completo delle conoscenze; pertanto si richiede che si agisca sempre sul territorio avendo come riferimento lo scenario più cauto tra quelli possibili dei qua-

li possiamo ancora assicurare la reversibilità;

c. *il principio dell'appartenenza,* che garantisce la titolarità della comunità locale in termini di amministrazione locale e di compartecipazione alle decisioni.

In particolare, attraverso la salvaguardia delle risorse e la tutela dell'integrità ecologica dei S.I.C, il PTRC potrà rendere trasparente e condivisa la vocazione delle varie aree regionali, dovrà cioè:

- mantenere e migliorare il livello di biodiversità degli habitat e delle specie prioritarie di interesse comunitario dei vari S.I.C. nell'ottica di una rete globale a livello regionale;
- valutare e rendere compatibili con la conservazione della natura i fattori di rischio già in atto e quelli prevedibili nell'ottica del principio di precauzione. Tali



fattori di rischio vanno individuati, elencati e valutati nel loro complesso al fine di rendere evidenti gli aspetti complessivi di rischio a livello di rete regionale e di singoli nodi;

- progettare una rete di monitoraggio a livello regionale non solo per i S.I.C. ma anche per la conservazione della biodiversità diffusa presente nella matrice ambientale del territorio veneto; tale biodiversità diffusa è essenziale per la conservazione di quella concentrata nei S.I.C.;
- individuare e attivare i processi necessari per promuovere lo sviluppo di attività economiche eco-compatibili con gli obiettivi di conservazione dell'area, a favore delle comunità locali;
- attivare meccanismi politico amministrativi su tutti

i livelli pianificatori della struttura regionale e locale (dal PTRC ai PRG comunali) in grado di garantire una gestione attiva ed omogenea dei S.I.C., secondo le linee guida previste per i diversi Siti.

In definitiva la rete Natura 2000 può rappresentare la base della “maglia infrastrutturale ambientale” sulla quale costruire la condizione di sostenibilità, con contenuti propositivi di integrazione socio-economica.

Da ultimo con il PTRC si deve favorire la realizzazione di reti ecologiche come strumento moderno di salvaguardia e valorizzazione del territorio; l'idea è quella di collegare, mettere in rete, i tanti interventi di riqualificazione paesaggistico – ambientale presenti nel territorio e in particolare quelli realizzati a diverso titolo nelle zone rurali.

LA CONVENZIONE EUROPEA DEL PAESAGGIO

L'adesione dell'Italia alla Convenzione Europea del Paesaggio ed il conseguente accordo Stato-Regioni stanno imprimendo un'accelerazione significativa al dibattito sui rapporti tra pianificazione paesistica e pianificazione territoriale.

La Convenzione richiede agli stati membri di rilanciare, con decisione, le politiche a favore del paesaggio integrandolo «nelle politiche di pianificazione territoriale, urbanistica, e in quelle a carattere culturale, ambientale, agricolo, sociale ed economico».

L'accordo Stato-Regioni, ritenendo «necessario attivare processi di collaborazione costruttiva tra le pubbliche amministrazioni di ogni livello aventi competenza in materia di tutela e valorizzazione paesistica», ridefinisce i contenuti della pianificazione paesistica, attribuendo a ciascun territorio specifici obiettivi di qualità del paesaggio in funzione dei livelli di valore riconosciuti.

Oltre alle necessarie misure di tutela, l'accordo prevede inoltre «linee di sviluppo compatibili con i livelli di valore riconosciuti e tali da non diminuire il pregio paesistico del territorio», introducendo una propria definizione di sviluppo sostenibile.

Il principio di sviluppo sostenibile impegna a riconoscere come positivo un modo di trasformarsi del territorio in cui la valorizzazione del patrimonio di risorse esistenti è incrementale e non distruttiva, e al tempo stesso è l'espressione di una larga coesione sociale che ne legittima culturalmente e politicamente gli esiti.

È soprattutto su questo punto che la Convenzione disegna nuovi scenari per il futuro, ponendo l'accento sulle politiche, vale a dire sulle azioni, sugli attori e sulle risorse necessarie per preservare, mantenere o riqualificare i paesaggi esistenti. Non più solo vincoli, ma forme di gestione attiva che devono coinvolgere, motivare e responsabilizzare i molteplici soggetti che a vario titolo intervengono nella costruzione del paesaggio.

I principi innovativi introdotti dalla Convenzione e dall'accordo Stato-Regioni sono volti al superamento: di una concezione riduttiva del paesaggio come bene culturale, di un'impostazione separata delle attività di tutela e valorizzazione, di un'articolazione delle tutele sul modello delle aree naturali protette.

5.4 Paesaggio, tutela e valorizzazione dei beni culturali

La nozione di paesaggio, secondo la nuova accezione confermata nella Convenzione Europea del Paesaggio, sottoscritta dagli Stati membri a Firenze nel 2000, presuppone la presenza dell'uomo: il paesaggio non esiste senza l'uomo che lo contempla, ed ogni persona percepisce un paesaggio diverso al variare della sua cultura e dei suoi fini.

Il termine paesaggio richiama pertanto un duplice modo dell'uomo di essere presente sul territorio: in quanto antropizzatore della natura e in quanto osservatore della natura stessa, resa domestica dalla laboriosità dell'uomo e dalla interpretazione dell'osservatore. "Natura vista attraverso una cultura": questo è il paesaggio. Nel caso del Veneto riguardato anche attraverso gli occhi della Storia e delle Arti figurative.

Appare dunque evidente come nel suo significato più profondo il termine comprenda il territorio costruito dall'uomo, percepito quale esito della sua attività.

Nel delicato equilibrio del rapporto uomo-natura si dovrà quindi, nell'ambito del PTRC, focalizzare l'attenzione e sviluppare le riflessioni su tematiche quali la tutela dei beni culturali e la valorizzazione dell'ambiente.

Lo Stato italiano, nell'ottica di applicare alle sue politiche i principi affermati dalla Convenzione, attraverso la

"Conferenza permanente per i Rapporti tra Stato e Regioni" ha concordato (Accordo del 19 aprile 2001) le forme di attività amministrative tra il Ministero per i Beni e le Attività Culturali e le Regioni in materia di paesaggio.

Nella consapevolezza che l'apposizione di vincoli si è rivelata strumento insufficiente e inadeguato per garantire efficacemente la conservazione e l'arricchimento della qualità del paesaggio, i recenti atti di indirizzo concentrano l'attenzione verso quelle azioni e metodologie progettuali capaci di integrarsi con la natura complessa e dinamica dei paesaggi stessi, contribuendo sia alla loro tutela, sia a guidarne una qualificata evoluzione.

Viene così sviluppata ed estesa all'intero territorio l'attenzione posta, con la legge 431/1985 e con il successivo D.Lgs. 490/1999, agli ambiti considerati di pregio e pertanto tutelati con gli strumenti della pianificazione paesaggistica e territoriale.

Tale orientamento è stato recentemente recepito e disciplinato dal Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 41, che sostituisce le precedenti disposizioni del testo unico in materia di beni culturali e ambientali.

Nella pianificazione paesaggistica prefigurata dall'Accordo Stato - Regioni, dalla Convenzione Europea e dal nuovo Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, ritorna con evidenza l'aspetto della valutazione nei

LE "VILLE VENETE": UN PATRIMONIO DELL'UNESCO

Le Ville Venete costituiscono una specificità della cultura territoriale della nostra Regione. Edificate dal XV al XIX secolo nello "Stato da terra" della Repubblica Veneta, le ville costituiscono una vera e propria "rete" di organizzazione spaziale, urbanistica, figurativa ed economica della campagna. Edificate in forme classiche da Palladio, Sansovino, Sanmicheli, Scamozzi, Longhena, Massari, Preti, Jappelli e da una schiera di "proto" minori, esse danno forma ad un paesaggio illustre.

Il recente catalogo redatto a cura dell'Istituto Regionale per le Ville Venete ne elenca ben 3.477, concentrate per lo più nelle province di Treviso, Padova, Venezia, Verona e Vicenza, nonché nella Val Belluna e lungo i fiumi del Polesine.

La loro conservazione, mediante forme di uso compatibili con il carattere del bene, ed insieme la tutela del contesto paesaggistico entro cui esse sono situate, costituiscono condizione essenziale per l'assetto dello spazio rurale non meno che per il rispetto della memoria storica regionale.

Il nuovo PTRC si prefigge di salvaguardare l'intorno urbanistico del singolo monumento e di ricompone l'immagine ambientale in quanto parte significativa dell'identità culturale veneta.

nell'immagine: Villa Foscari Widmann a Malcontenta di Mira (VE)



processi di decisione (in analogia con quanto previsto nelle direttive comunitarie in materia ambientale), ed è proprio in questa fase che acquista maggior peso il coinvolgimento delle società locali nei processi di definizione dei valori secondo una impostazione nuova delle responsabilità in materia di pianificazione del paesaggio in Italia.

Il Veneto, del resto, avendo previsto, con la L.R. 9/86 e il vigente PTRC, una forte correlazione tra la pianificazione del paesaggio e la pianificazione territoriale, cui ha fatto seguito la produzione di piani con "valenza paesistica", ha acquisito una esperienza specifica, che risulta utile per gestire l'attuale fase di passaggio da una visione settoriale, prevalentemente conservativa, ad una visione integrata, capace di interpretare l'evoluzione del paesaggio.

A questo proposito è opportuno evidenziare che la Convenzione Europea, nell'individuare i criteri della pianificazione paesistica, pone l'accento sulla necessità di:

- attuare forme di tutela e riqualificazione compatibili con il mantenimento delle caratteristiche costitutive dei luoghi, ivi compresi gli ambiti degradati;
- individuare misure di incentivazione e di sostegno, a favore delle attività sostenibili;
- favorire la concertazione e la partecipazione delle comunità locali nei processi di pianificazione.

La rete dei parchi e delle riserve in atto può quindi essere riorientata secondo gli indirizzi sopra indicati, mentre possono essere avviate, anche a cura degli enti locali, nuove iniziative capaci di rendere più fitta la rete e più efficiente l'organismo di tutela/valorizzazione naturalistica e culturale.

Su questo tema la Regione Veneto sta partecipando all'attuazione di un protocollo di intesa con il Ministero per i Beni e le Attività Culturali, la Provincia di Belluno e il Comune di Feltre, per sperimentare un progetto pilota, finalizzato alla predisposizione di linee guida per la salvaguardia dei valori paesistici, da recepire nelle pratiche della pianificazione comunale, nel tentativo di coniugare i sistemi di tutela con i processi di sviluppo economico mediante scelte strategiche ambientalmente e socialmente sostenibili.

Nella prospettiva sopra delineata si colloca anche la questione della conservazione e della riutilizzazione dei beni ambientali: concentrati e sparsi. La Regione del Veneto ha provveduto alla individuazione e alla catalogazione di molte categorie di beni già nella fase di approvazione del PTRC vigente. Si tratta ora di completare tale indagine; l'Osservatorio territoriale in tale ottica consentirà di rappresentare questa trama di presistenze al fine di favorirne il restauro e il recupero.

L'interpretazione del territorio, del suo presente, del suo passato, del suo futuro si è sempre fondata su dati oggettivi.

Per assumersi la responsabilità del controllo e della previsione dei fenomeni, per dettare indirizzi e norme che, una volta applicati, garantissero risultati di efficienza e qualità, gli urbanisti hanno messo a punto strumenti di analisi e modelli di riferimento precisi.

Per quali ragioni lo sviluppo insediativo è ugualmente degenerato, soprattutto in alcuni casi, nella seconda metà del XX secolo, in termini di funzionalità, di sostenibilità e di qualità, e perché il Veneto rientra in questa casistica?

Molte sono le risposte che possono essere date; fra queste sicuramente la mancata condivisione, per parte dei cittadini, dei modelli proposti e, reciprocamente, l'incapacità dei modelli di introdurre e guidare le domande insorte. Due sono le questioni: la prima, se reintroducendo nozioni proprie del discorso compositivo, tanto in fase d'analisi quanto in sede di progetto, sia possibile indirizzare ad un più alto livello qualitativo le trasformazioni dell'ambiente antropizzato e, la seconda, se questi particolari aspetti del progetto siano pertinenti solo alle piccole scale della progettazione, (il piano planivolumetrico o la progettazione edilizia stessa) o se, viceversa, l'interpretazione e la composizione delle forme sia questione interscalare, ovvero propria ad ogni scala di intervento, e pertanto da considerare anche a livello di piano territoriale.

Si dà per acquisito quanto forse scontato non è, e cioè che la comunità regionale ponga tra i suoi obiettivi primari la necessità di realizzare se stessa nella qualità dei luoghi e degli spazi comuni e inoltre che nella comunità regionale sopravviva l'esigenza di affermare le diverse identità culturali secondo principi di continuità storica. Si tratta di due esigenze tra loro indipendenti e che pertanto possono sussistere l'una senza l'altra. La continuità dei costumi e delle tradizioni può essere benissimo realizzata in un mondo kitsch, waltdisneyano, privo di qualsiasi qualità se non quella commerciale di corrispondere ad una domanda priva di gusto e di cultura, in un allestimento dei luoghi e degli spazi comuni in termini fantascientifici o high-tech, dimenticando ogni rapporto con il luogo, con la storia, con un'identità culturale.

L'urbanistica ha prevalentemente sviluppato le nozioni che potevano essere espresse in termini quantitativi (superfici, altezze, cubature, indici di fabbricabilità, percentuali di destinazioni d'uso, ecc.) lasciando in secondo piano, o addirittura confinandolo nel mondo del gusto o in quello delle scienze percettive, le nozioni necessarie a definire la forma. Come per il paesaggio, dove si è affermata, anche in sede di indirizzi legislativi, la sua interpretazione come ambiente biologico per cui nell'architettura del paesaggio, le scelte morfologiche e tipologiche risultano questioni subordinate o conseguenti a parametri oggettivi definiti dalle scienze naturali. Così il disegno del paesaggio viene sottratto al fattore dell'intenzionalità e cioè alla volontà di leggere, di scegliere e di vedere nel territorio e nella città forme e figure e alla volontà culturale di assegnare, con le forme e con le figure, alla città e al territorio, un significato. Perché il mondo delle forme, della gestalt, e la sua organizzazione sistematica - la morfologia - e quello delle figure - oggetto dell'iconografia, dell'iconologia e dell'icastica - sono ambiti in cui operare con strumenti definiti, oggettivi quanto sono quelli delle altre scienze umane, e, come in quelle, frutto di teorie utili e necessarie, ma mai definitive.

Grandezze, proporzioni, ritmi e quindi rapporti numerici, strutture sintattiche e grammaticali sono presenti nella costruzione di ogni discorso, e perché mai non dovrebbero essere presenti in quella che è la costruzione umana per eccellenza, la costruzione del territorio? Se le figure compositive e retoriche sono la sostanza di ogni discorso, e si fa uso del termine architettura per descrivere ogni progetto, sia esso economico, organizzativo o politico, e per definire la struttura di ogni operazione complessa, perché mai il piano territoriale dovrebbe stare lontano dall'esigenza di comprendere forma e figura nei suoi programmi politici?

Non si tratterà, ovviamente, di attribuire un valore formale e figurativo all'intera composizione grafica, o pittorica o plastica, al modello cartografico delle reti, dei nodi, dei rilievi e dei fiumi, delle coste e delle città, anche se quanto più tempo passiamo dentro i mezzi di trasporto aereo tanto più scopriamo le suggestioni, la razionalità o l'irrazionalità delle forme dello sviluppo. Passando con l'aereo da un continente all'altro, da una Regione ad un'altra sono leggibili non solo gli effetti che il clima o l'organizzazione sociale o infiniti altri fattori hanno sedimentato sul territorio ma anche l'intelligenza, la capacità organizzativa, la chiarezza o meno delle idee, la presenza o meno di idee e l'applicazione di tecniche commisurate alla scala dei fenomeni in atto e capaci della costruzione dello spazio antropizzato.

Tuttavia dovranno essere molti altri i livelli di osservazione e gli indirizzi di informazione, in altre parole gli strumenti finalizzati all'uso di conoscenze morfologiche necessarie per raggiungere obiettivi di qualità.

Nella progettazione urbanistica e architettonica bisogna assumere alcuni requisiti di qualità da mantenere o da raggiungere nella elaborazione e realizzazione dei nuovi progetti, stabilendo che:

- deve essere realizzato un rapporto di continuità delle nuove opere con l'ambiente esistente, del quale vanno valorizzati i caratteri specifici, dettagliatamente analizzati sul piano formale e figurativo;
- va rispettata la regola dell'appropriatezza tipologica delle opere alla loro motivazione pratica;
- va introdotto il principio di appartenenza delle forme e delle figure dei manufatti ad un inventario convenzionato presente nella memoria collettiva.

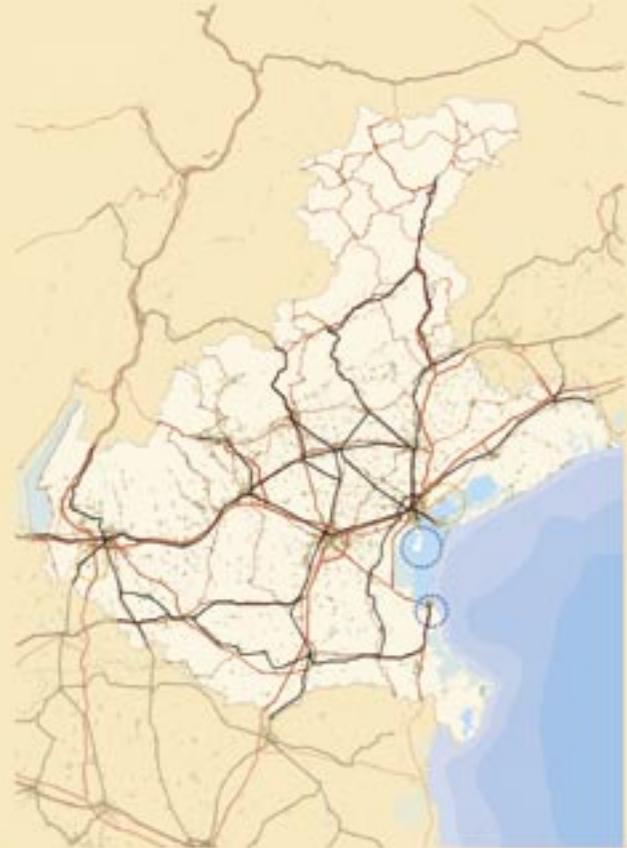
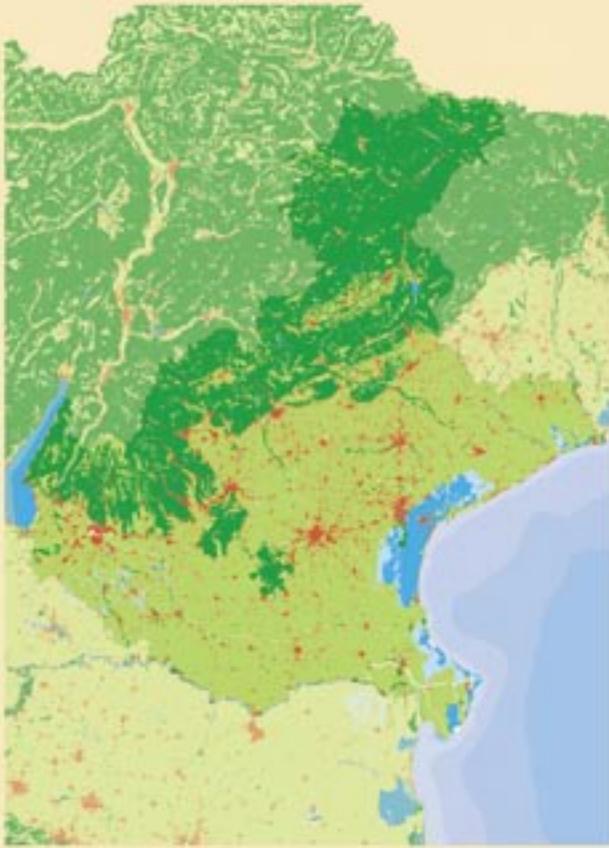
Il PTRC deve fornire delle linee - guida per il disegno delle aree di espansione e di nuova urbanizzazione secondo un approccio morfologico da



precisare a partire dalle riflessioni qui esposte; lo strumento territoriale regionale potrebbe, inoltre, indicare dei "percorsi" obbligati per gli interventi più significativi oltre che sviluppare un "osservatorio qualità" per promuovere la conoscenza dei buoni esempi.

Il Premio a Luigi Piccinato promosso dalla Giunta Regionale rappresenta un'iniziativa che va in questa direzione. La buona architettura non è certo l'esito di una statuizione normativa; questa tuttavia può favorirla concentrando l'interesse progettuale sul riordino urbano, la ricomposizione delle periferie, la dotazione dei servizi, la qualità degli spazi civici e del territorio aperto.

nell'immagine: graticolato romano nella zona centrale del Veneto



1 2
3



TAVOLA 5.1.1

-  Paesaggio aperto
-  Paesaggio chiuso
-  Area urbanizzata
-  Specchio d'acqua

TAVOLA 5.1.2

-  Ferrovia
-  Autostrada
-  Strada principale
-  Aeroporto principale
-  Porto principale
-  Area urbanizzata
-  Specchio d'acqua

TAVOLA 5.1.3

-  Ambito ad elevata naturalità
-  Rete idrografica
-  Area urbanizzata
-  Specchio d'acqua

ARTICOLAZIONE DEL PAESAGGIO VENETO



Nel Veneto è netta la distinzione tra un paesaggio a dominante alpina, a settentrione, ed un paesaggio pianeggiante, a meridione, solcato da innumerevoli sistemi idrografici.

Interposta fra queste due componenti paesistiche vi è una discontinua fascia pedemontana.

Nella pianura sono presenti due significativi gruppi orografici isolati: i Berici e gli Euganei.

A queste dominanti va aggiunta, nella sua evidente individualità, la fascia litoranea contraddistinta da caratteri anfibi, segnata profondamente dalla presenza degli ampi specchi lagunari di Venezia e di Caorle e Bibione e dal grande apparato deltizio del Po.

Per meglio comprendere quest'articolata trama paesistica vengono di seguito sinteticamente descritti i caratteri peculiari dei diversi sistemi.

Il sistema alpino comprende le parti del territorio in cui le quote elevate, la massa arborea e l'innevamento invernale determinano, insieme alle condizioni climatiche, la presenza di risorse di altissimo interesse naturalistico e storico-ambientale. I principali ambiti che contraddistinguono questo territorio sono: le Dolomiti settentrionali, le Dolomiti bellunesi e feltrine, la Val Belluna.

Il sistema pedemontano è costituito da due sistemi ben distinti: la "catena delle prealpi" ed il "sistema pedemontano collinare"; la prima è caratterizzata dalla presenza di ecosistemi naturalistici variamente antropizzati, la seconda include ambienti tipici dell'antico paesaggio agrario veneto.

L'area di pianura è quella in cui l'ambiente naturale è stato oggetto della più antica, sistematica e radicale trasformazione. In essa lo sviluppo insediativo ha avuto la maggiore intensità, ampiezza e diffusione. L'ampia pianura veneta può essere articolata in due sottosistemi: quello dell'alta pianura asciutta e quello pianiziale delle fasce fluviali e della bassa pianura.

La fascia litoranea e lagunare comprende il più importante sistema di lagune italiano, che va dal delta del Po alla laguna di Venezia ed alle lagune di Caorle e Bibione. Quest'ambito è caratterizzato dalla presenza di numerose foci fluviali (Tagliamento, Livenza, Piave, Sile, Brenta, Bacchiglione, Adige e Po) e dalla successione biogeografica che va dagli arenili (attraverso il sistema delle dune, delle retrodune, degli ambienti boscati litoranei e delle paleodune) fino a congiungersi con gli specchi acquei lagunari.

Occorre infine ricordare, per la singolarità paesistica, l'ambito del Garda, costituito dal cospicuo corpo idrico di origine glaciale e dai rilievi che lo circondano. Quest'ambiente è caratterizzato dalla presenza di vegetazione spontanea di tipo mediterraneo, da colture agrarie di pregio e da insediamenti storici accentrati e sparsi che compongono un paesaggio ricco ed articolato.

Scopo del nuovo PTRC è quello di creare un sistema di connessione tra le diverse morfologie che caratterizzano il Veneto, rafforzando attraverso una più adeguata valorizzazione dei principali assi fluviali, l'ossatura naturale "mare – monti" che la contraddistingue.

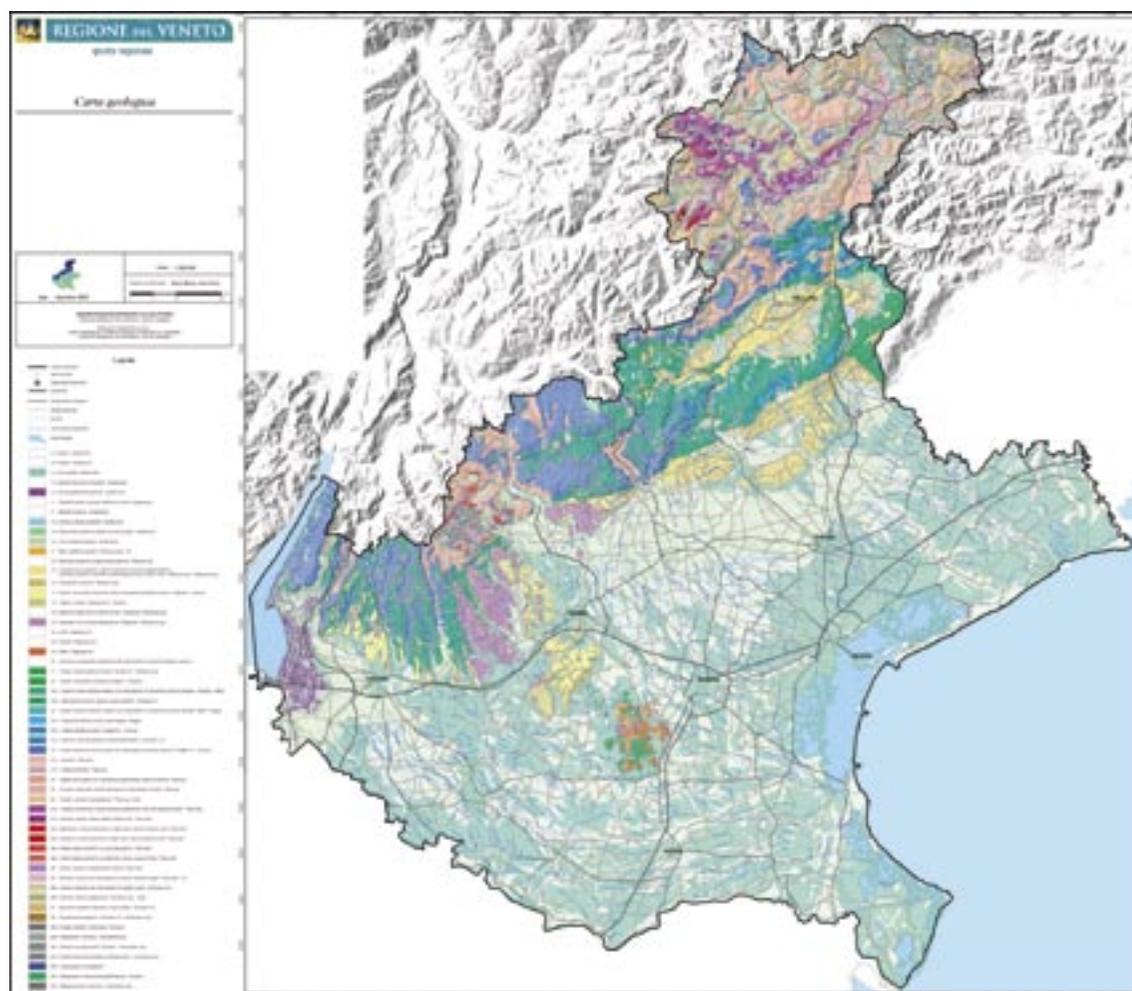
PROGETTO STRATEGICO FIUME PIAVE

Il nuovo PTRC si prefigge di delineare delle azioni di valorizzazione dei principali corsi d'acqua, quali "corridoi naturali" di rilevante valenza storica ed ecologica di connessione tra mare e monti e segni storici testimoniali dell'identità veneta, mediante la previsione di un insieme di politiche e strategie orientate alla difesa attiva e alla riqualificazione degli ambiti naturali esistenti e dei contesti urbani ad essi relazionati.

In questo quadro si inserisce il "progetto strategico" relativo all'asta del Fiume Piave, unico grande fiume veneto che svolge interamente il suo corso entro il territorio regionale, elemento matrice ordinatore di un sistema territoriale complesso, per i caratteri morfologici e per la molteplicità delle attività e degli usi antropici afferenti.

nell'immagine: fiume Piave a San Donà di Piave





Carta geologica del Veneto

5.5 PTRC e politiche di settore

5.5.1 Ambiente

Nel Veneto si manifestano estesi fenomeni di: instabilità dei versanti montani, sismicità di origine tettonica, erosione delle coste marine, soggiacenza al rischio idraulico, subsidenza dei terreni giovani, inquinamento ambientale concentrato e diffuso (suolo, aria, acqua), degrado del manto vegetale anche a causa di incendi, ecc.

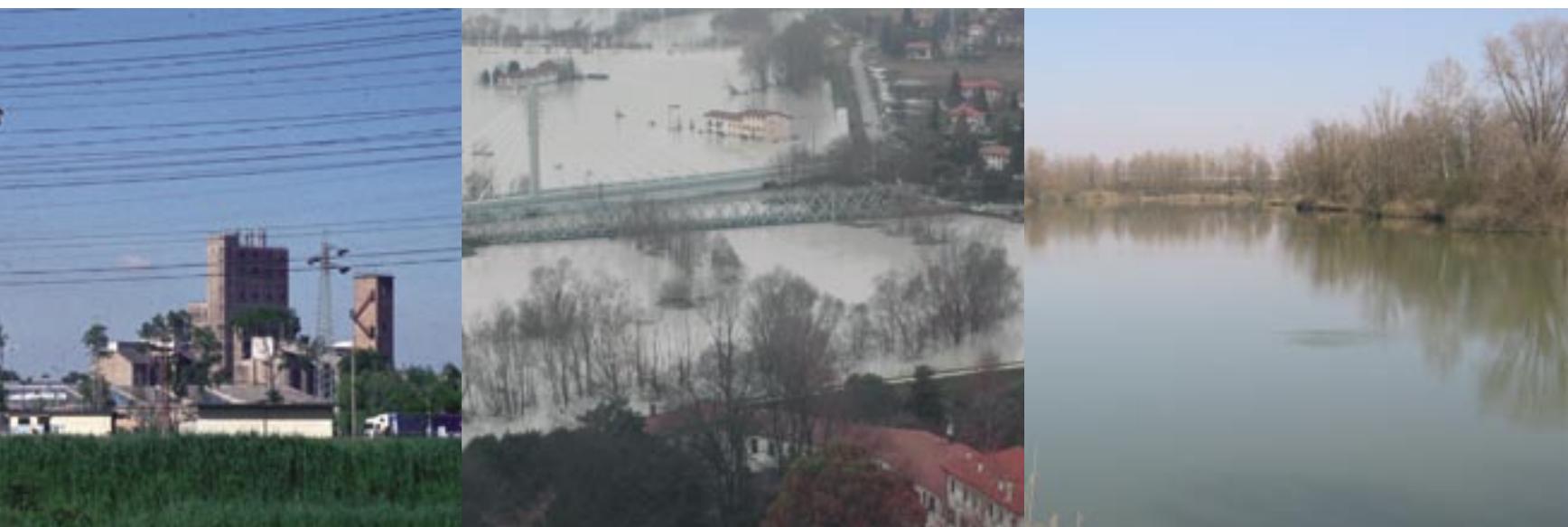
Il tema della sicurezza degli abitati deve costituire uno dei fondamentali parametri di controllo della qualità progettuale del PTRC. A tale riguardo va considerato che lo sviluppo insediativo di questo dopoguerra ha modificato le modalità di corrivazione delle acque ed aumentato la vulnerabilità del territorio, sia in rapporto al regime dei fiumi, sia in relazione con la stabilità dei versanti.

Redigere le mappe del rischio e al tempo stesso assumere negli strumenti urbanistici le indicazioni della pianificazione di bacino appare necessario al fine di perseguire una politica di prevenzione attraverso la selezione delle zone edificabili.

Lo stesso criterio deve essere adottato per le zone soggette a rischio sismico, mediante una attenta applicazione dei criteri di zonizzazione che derivano dalla recente riclassificazione dei comuni soggetti a vincolo specifico.

La prevenzione in ogni caso deve diventare un criterio di valutazione delle previsioni, al fine di ridurre le emergenze e le criticità.

Approfondendo e precisando le indicazioni del primo PTRC, si potranno mappare in dettaglio, ai fini della prevenzione, le zone sismiche, quelle soggette alla legge per Venezia e quelle interessate da vincoli di settore.



Differenziando e territorializzando le norme d'uso del territorio si potrà tutelare, mediante il PTRC, il patrimonio idrologico, con particolare riguardo a quello posto in quota, cioè là dove esso costituisce una preziosa risorsa di qualità. Si potranno difendere gli abitati dal pericolo delle frane e dei movimenti del terreno e si potranno proteggere gli acquiferi là dove la permeabilità favorisce il caricamento delle falde e dei giacimenti profondi.

La conservazione delle risorse idriche nella montagna, la tutela della fascia delle risorgive, la protezione dei depositi in pressione, ivi compresi quelli idrotermali, il censimento delle utenze e delle derivazioni, al fine di poter delineare una gestione plurima della risorsa che tenga conto del "ciclo dell'acqua", come razionale quadro di riferimento per le diverse utilizzazioni, appaiono quali momenti integrati per la conoscenza, la rappresentazione e la gestione del territorio.

Per quanto concerne la qualità dell'aria, occorre rico-

noscere che negli ultimi anni, per quanto siano stati adottati accorgimenti per la riduzione delle emissioni gassose prodotte dagli autoveicoli, sono andate via via aumentando la presenza di inquinanti nelle aree urbane principali della Regione e la durata dei periodi di superamento dei limiti di accettabilità dei medesimi.

Il piano di miglioramento della qualità dell'atmosfera dovrà quindi correlarsi con gli altri strumenti di pianificazione, al fine di conseguire condizioni migliori proprio in quelle zone urbane e produttive ove si manifestano i principali disagi anche prevedendo "piani regolatori del tempo" allo scopo di disincentivare le sovrapposizioni di attività diverse nella medesima fascia oraria.

Assai complesso appare il problema della tutela della qualità del suolo, sia per la presenza in alcuni siti di sostanze contaminanti, che richiedono importanti opere di bonifica, sia per il degrado che nell'alta pianura è stato prodotto dalle escavazioni di sabbie, ghiaie e argille.

Fusina (VE)

Fiume Livenza in piena, Meduna di Livenza (TV)

Cava Senile, Martellago (VE)

RISORSA TERRITORIALE E GEORISORSE: UN NUOVO PATTO

L'evolversi delle esigenze e della sensibilità conduce a considerare il territorio come una preziosa e limitata risorsa.

Serve quindi un rinnovato e attento approccio all'uso delle opportunità territoriali, in particolare quando queste sono costituite dalle georisorse, ovvero da giacimenti limitati e non rinnovabili di cava e miniera.

Questo richiede la revisione del quadro normativo vigente e la contemporanea predisposizione del Piano Regionale per le Attività Estrattive in un'ottica tesa alla trasformazione delle difficoltà in opportunità.

In questo contesto il ravvenamento delle falde, la realizzazione di bacini di laminazione, la creazione di zone umide, il recupero del rapporto acqua-suolo sensibilmente ridotto dalle azioni antropiche, l'incremento della biodiversità, la riforestazione, la messa in sicurezza di siti di frana, il riuso dei suoli per fini qualificanti, la creazione di aree di aggregazione sociale, ecc., costituiscono possibili obiettivi raggiungibili nel concreto, attraverso il "recupero" dei siti estrattivi.

In questa ottica se da un lato occorre ripensare questi luoghi estrattivi dismessi come creatori di opportunità, dall'altro risulta utile incentivare il riciclaggio dei materiali e, laddove possibile, ripensare all'uso di metodi di coltivazione in sotterraneo.

Si tratterà di predisporre dei "programmi integrati di recupero" delle aree interessate al fine di poterle restituire ad usi diversi ottenendo un risarcimento territoriale e una ricomposizione ambientale.

I biotopi presenti in alcune cave senili, peraltro, o la possibilità di utilizzare alcune paleo-cave quali bacini di laminazione dei corsi d'acqua, sono solo alcuni dei molti modi per rinaturalizzare ambienti degradati.

Ma un intervento generalizzato volto a conoscere la consistenza ed il carattere dei manufatti non sembra sufficiente in presenza di attività produttive moleste o pericolose.

Spetta ai piani provinciali e comunali, infine, assumere le decisioni in ordine alle attività produttive moleste o pericolose, che devono essere definite, tuttavia, sulla base degli indirizzi generali del PTRC.

In rapporto alla tutela del suolo il PRS esplicita le misure da adottare nei settori specifici; in particolare ribadisce la necessità di una attenta pianificazione del settore

dei rifiuti, urbani e industriali, che proceda da una rigorosa selezione all'origine e contempra la possibilità di recupero delle cosiddette "materie seconde".

In questa fase di predisposizione dei criteri per la revisione del PTRC emerge l'importanza del problema energetico e delle politiche da attivare al fine di ridurre la dissipazione di risorse ed al tempo stesso per incrementare la produzione di energia pulita.

L'adozione delle tecnologie eoliche e solari nelle zone di alta montagna, onde eliminare le possibili fonti di inquinamento in quota, deve pertanto essere accompagnata dallo sfruttamento delle biomasse, dalla cogenerazione e dalle altre forme di recupero dell'energia di processo.

Al tempo stesso la produzione edilizia, di nuova costruzione e di recupero volumetrico, deve adeguarsi alle modalità del risparmio e del contenimento e ispirarsi anche ai principi della bio-edilizia.



5.5.2 Agricoltura e territorio

L'agricoltura e le attività primarie negli ultimi decenni, nel loro processo di modernizzazione, hanno profondamente trasformato il paesaggio rurale del Veneto.

Si pensi alla cancellazione di siepi e piantate conseguenti al riordino fondiario e alle trasformazioni culturali o al naturale rimboschimento che ha interessato le zone di collina e di montagna a seguito dell'abbandono di quelle fasce territoriali.

Il PRS, partendo dalla descrizione di tali fenomeni, indica le nuove frontiere che si aprono per l'agricoltura e per le attività relative al territorio aperto, sulla base delle disposizioni dell'Unione Europea e delle specifiche politiche di programmazione economica e sociale. Anche a causa dei dissesti idrogeologici che interessano vaste aree del Veneto, sta infatti sempre più emergendo il ruolo di tutela ambientale delle attività rurali, zootecniche e silvo-pastorali, che si qualificano per la loro capacità di gestione e di presidio del territorio extraurbano.

Parallelamente l'attività dei Consorzi di Bonifica sta as-

sumendo una rilevanza strutturale nell'ambito della difesa del suolo, specie nelle zone della bassa pianura dove è presente il rischio idraulico. Tale ruolo si estrinseca anche in rapporto al controllo degli inquinanti con ipotesi di fitodepurazione e altre forme di abbattimento degli inquinanti (buffer-zone, fasce tampone, ecc.).

Va poi considerato che la cosiddetta "filiera agro-alimentare" sta evolvendo da un approccio meramente quantitativo verso connotati qualitativi, con la certificazione dei prodotti per la quale i caratteri dell'ambiente costituiscono un fattore fondamentale di stabilità delle imprese e di redditività degli investimenti.

In questa prospettiva di crescente "multifunzionalità" dell'agricoltura medesima, assumono particolare importanza le produzioni DOC e assimilate, che riguardano prodotti di nome e qualità realizzati in ambienti assai caratterizzati dal punto di vista paesaggistico, ambienti resi famosi dalla grande pittura veneta dei secoli passati.

I vigneti del Veronese e del Trevigiano sono infatti strettamente connessi con la figurazione delle ville venete che

Altipiano del Cansiglio

FILARI E ALBERI MONUMENTALI

Gli alberi nella cultura e nel lavoro dei veneti hanno sempre avuto una grande importanza.

La Magnifica Comunità di Cadore nei suoi "laudi" ha dettato norme per la tutela del patrimonio arboreo fin dal secolo XIV.

La Serenissima Repubblica è stata sempre molto attenta alla salvaguardia dei boschi in funzione della tipologia del materiale ricavabile sia per la fondazione di Venezia, sia per l'attività marinairesca.

Lo stesso mondo contadino ha, da sempre, valorizzato e tutelato alcune specie di alberi necessari per le proprie attività, vedi il gelso per la bachicoltura, l'acero campestre per le siepi, ecc.

Il territorio del Veneto oggi può vantare un ricchissimo patrimonio di monumenti vegetali che va valorizzato e tutelato.

Compito del nuovo PTRC è di continuare il censimento dei grandi alberi, dei filari storico-monumentali nonché di mettere a "rete" i contesti ambientali di pregio in particolare quelli boscati o con presenza di estese bande arboree ripariali. Nella foto: Alberata di Villa Passi a Carbonera (TV)



connota quelle zone, così come avviene per il paesaggio orticolo degli estuari lagunari, o per i frutteti delle aree collinari del Vicentino e dei Colli Euganei e Berici.

Anche il paesaggio prativo degli altipiani ed in particolare di quello dei Sette Comuni (Asiago), della Lessinia, del Cansiglio è strettamente legato all'allevamento del bestiame per la produzione di prodotti caseari di grande rinomanza.

Pur in scala quantitativamente minore le politiche di incentivazione della produzione olearia stanno riportando l'olivo in zone pedemontane dove il particolare microclima consente l'attecchimento di tale essenza, con importanti conseguenze nella qualificazione dei relativi panorami, dove spesso le colture sono associate a castelli, città murate, chiese e altri monumenti. Né dimentichiamo che il paesaggio mediterraneo, connotato dall'ulivo, ha il suo inizio nella Regione del Garda, vera porta d'Italia sotto il profilo autenticamente paesaggistico.

Nella montagna la coltura del bosco è strettamente legata all'artigianato del legno e derivati ed emerge l'im-

portanza della selvicoltura, in quanto amministrazione del territorio alpino e montano in genere.

Nelle diverse situazioni territoriali sta anche sviluppandosi l'agricoltura biologica, caratterizzata da una conduzione di tipo tradizionale e quindi da un "paesaggio antico", che ancora si conserva, per lacerti, in alcune aree appartate della Regione (Asolo/Monfumo, Valbelluna, valli interne vicentine e veronesi).

E' necessario ipotizzare quindi una sinergia tra politiche agricole e normative urbanistiche territoriali, che consentano di promuovere insieme le produzioni di eccellenza e i paesaggi nei quali esse vengono effettuate.

E' anche possibile ipotizzare un ulteriore sviluppo delle attività agro-turistiche e in genere delle forme di turismo nel territorio rurale mediante l'individuazione di "itinerari" in cui le opportunità offerte dall'agricoltura siano associate alla fruizione dei monumenti, dei centri storici, dei paesaggi.



5.5.3 Servizi terziario e territorio

Il PRS documenta il processo di trasformazione delle attività produttive ed in particolare la progressiva crescita del settore terziario.

Il sistema dei servizi tuttavia non è soltanto nella fase dell'espansione quantitativa, ma anche in un momento di particolare diversificazione tipologica e di evoluzione qualitativa.

Il suo sviluppo corrisponde spesso ai processi di miglioramento della funzione urbana ed è un solido indicatore della riqualificazione della città.

Il PRS attribuisce carattere strategico al rafforzamento dell'armatura di servizi di cui dispone la Regione, da collocare in rapporto al sistema insediativo e tenendo conto delle tradizioni produttive consolidate.

Si tratta in altri termini di favorire la crescita di una maglia di "centri di eccellenza", che assumano la funzione di "incroci multidisciplinari", e cioè di luoghi deputati al sostegno dell'innovazione.

Sono numerosi gli ambiti di eccezione che emergono nel panorama produttivo veneto, con un rapporto fertile tra il settore pubblico e quello privato, nonché con il mondo della ricerca.

Vi sono innanzitutto i centri di eccellenza che carat-

terizzano le cosiddette "scienze per la vita", costituiti dalla integrazione tra poli universitari impegnati nella ricerca avanzata.

Si pensi all'insediamento "Agripolis" di Legnaro, dove la veterinaria, la fisica nucleare, l'agricoltura biotecnologica costituiscono un polo importante della rete europea e, in prospettiva, una vera e propria "città della scienza" integrata con Padova.

Anche i cosiddetti "parchi scientifici e tecnologici" di Padova e di Venezia rappresentano delle opportunità di sviluppo integrato della ricerca, delle applicazioni e delle attività terziarie multidisciplinari.

Le iniziative avviate presso la ZIP di Padova, la ZAI di Verona (Quadrante Europa) e Porto Marghera per la realizzazione di "piastre del terziario" costituiscono delle opportunità da cogliere da parte della pianificazione urbanistica e territoriale, da sviluppare nell'interesse dei settori economici e produttivi.

I settori avanzati del tessile nel sistema industriale Schio-Valdagno, della meccanica a Conegliano e Vittorio Veneto, dell'ottica nel Cadore e nei territori limitrofi, da Longarone ad Agordo, solo per accennare ai principali poli di progettazione innovativa, costituiscono opportunità da sostenere in termini di avanzamento della ricerca.

Parco scientifico tecnologico VEGA a Porto Marghera (VE)

La Zona Industriale di Padova (ZIP)



Chiuse sul Naviglio Brenta,
Stra (VE)

Il campo della moda dispone di centri di ricerca (Fabbrica), oltre che di distretti merceologici come quello della scarpa e delle attrezzature sportive, merita anch'esso una attenta considerazione attraverso gli strumenti di pianificazione territoriale (per raccogliere le sfide dell'innovazione e della creatività).

Del terziario avanzato fanno parte le grandi strutture della cultura (le università), le grandi istituzioni espositive (la Biennale, i musei, le biblioteche, i teatri, le fiere, ecc.). Si tratta di una rete di attrezzature di grande rilevanza per la qualità dell'offerta di servizi del Veneto, di cui vanno curate con grande attenzione le opportunità di sviluppo e riqualificazione.

Del settore terziario fanno parte infine i diversi settori del commercio, dove sono in atto trasformazioni rilevanti dal punto di vista dell'assetto urbano e della rete insediativa, soprattutto a causa della realizzazione di strutture commerciali di grande dimensione.

Queste ubicate nelle aree periurbane o nel territorio interurbano hanno avuto importanti conseguenze sul funzionamento delle città e sulla rete dei trasporti, conseguenze che devono essere attentamente valutate in sede di pianificazione territoriale e urbanistica.

5.5.4 Turismo e territorio

Il Veneto è senza dubbio la Regione turistica europea che si contende con la Catalogna e la Regione parigina il primato per il maggior numero di presenze turistiche. Dispone di un'offerta completa e integrata, pressoché in modo omogeneo durante tutto il periodo dell'anno. Ma tuttavia per poter mantenere questo prestigioso primato si devono sempre più incentivare l'integrazione fra i diversi "settori", o come li definisce la L.R. 33/2002, fra i sistemi turistici territoriali.

A fronte di uno scenario in grande evoluzione, le scelte a livello di governo del territorio dovranno essere improntate a grande flessibilità e coerenza con le vocazioni socio-storiche e politiche del territorio.

I campi di intervento percorrono tutto lo spazio regionale: le città d'arte, le ville venete e i monumenti sparsi, il paesaggio nelle sue varie declinazioni, le montagne, il mare e i laghi, i parchi, le risorse ambientali, le terme.

Le città d'arte si configurano come una delle insostituibili attrattive del turismo nazionale e internazionale. Nella politica delle città la qualità dei centri storici gioca un ruolo decisivo per il futuro delle comunità cittadine e, attraverso esse, dell'intera comunità regionale.

Per entrare nelle specificità proprie del PTRC risulta

necessario intervenire con adeguamenti strutturali di grande respiro.

Per l'offerta mare è necessario razionalizzare la portualità turistica, grande attrattore per i turisti esteri, migliorare il sistema stradale di collegamento tra la A4 Trieste-Venezia e le spiagge; incentivare la nascita di attività complementari al mercato turistico, anche creando appositi "incubatori" artigianali, trasformando a poco a poco la monocultura del mare in un insieme integrato e funzionale di attività che fanno vivere il litorale tutto l'anno. Esempi di questo concetto di integrazione sono Caorle e Chioggia, che hanno nella pesca e nella nautica da diporto attività fiorenti in grado di attirare persone tutto l'anno. Città vive e vitali capaci di generare ricchezza per i propri abitanti, con conseguenti sinergie con il commercio, i servizi e, più in generale con tutte le attività economiche e di fruizione ambientale.

L'altro grande sistema turistico veneto è la montagna. Anche in montagna non deve essere esasperato il concetto di monocultura turistica, sia essa della neve o della passeggiata estiva, ma deve essere incentivato l'intero comparto economico dell'agricoltura, dell'artigianato, dell'industria, del commercio, aiutando le nuove generazioni a crescere economicamente, e dunque incentivandole a vivere stabilmente nelle zone montane.

Integrando le diverse economie sarà possibile, nella prospettiva della sfida europea, sostenere il peso dell'innovazione ed essere competitivi sul mercato mondiale.

Una analogia riflessione si deve fare per il sistema pedemontano, che ha attualmente nell'industrializzazione diffusa la propria ragione di eccellenza.

Questo sistema, già fortemente intersettoriale, potrebbe essere integrato a monte e a valle con l'emergente turismo eno-gastronomico, culturale e del wellness, mettendo in filiera produttori, commercianti e consumatori e valorizzando le produzioni e le specificità locali.

Anche in questo caso emergono in modo determinante le funzioni della tutela dell'ambiente e della dotazione di attrezzature e servizi.

Il grande patrimonio costituito dalle Ville Venete, insieme ai castelli e alle altre architetture sparse, timi-

damente si apre al turismo vantando aree che hanno nella storia un attrattore turistico importante.

Naviglio del Brenta

Premesso che la rigorosa difesa dei complessi architettonici, con i parchi e giardini di pertinenza, va integrata con la altrettanto rigorosa tutela dei paesaggi, ad ampia scala, in cui sono inseriti e dai quali traggono coerenza e fondamentale contributo di senso e storia, è opportuno mettere in campo provvedimenti volti più direttamente alla loro manutenzione e al loro restauro. In questa prospettiva possono e debbono trovar corso tutte le iniziative di valorizzazione, anche connesse al turismo "colto", che riconosce la "Villa Veneta", e il paesaggio di villa, fra i beni di valore assoluto.

Un'altra valenza turistica del Veneto è costituita dai fiumi. E' il caso del Po, uno tra gli ambiti fluviali più importanti d'Europa, il cui delta ha grandissima rilevanza paesaggistica e ambientale, e con esso il Brenta, il Tagliamento, l'Adige e il Piave non dimenticando i fiumi montani e di risorgiva, ambienti di straordinaria suggestione e ricchezza floro-faunistica.

5.6 Linee prioritarie d'intervento

Lo stato della città e la condizione del territorio mettono in evidenza alcune criticità, che in diversi settori possono essere giudicate quali vere e proprie emergenze, specie se si considera la velocità delle trasformazioni che li caratterizzano.

Preoccupante è ad esempio il degrado delle risorse fisiche, dell'aria, delle acque e di quegli ambienti sostanzialmente naturali, anche se caratterizzati da forme di antropizzazione, il cui deterioramento a causa di sottrazioni o di inquinamenti, produce una perdita irreversibile per il patrimonio fisico e la biodiversità.

Partimenti grave, perché rappresenta una scomparsa irrimediabile, è la cancellazione dei paesaggi, dei monumenti e di quei segni della "memoria collettiva", che sono costitutivi dell'identità e dell'autocoscienza regionale.

Fuori controllo appare poi la proliferazione insediativa e produttiva nei territori extraurbani, cioè in quella campagna che costituisce storicamente la "cintura

verde” delle città e il connettivo della rete periurbana centrale della Regione.

Le periferie e le proliferazioni lungo gli assi viari sono l'effetto visibile di questa disgregazione territoriale e di questa occupazione dello spazio intermedio.

Da questo modello sembra derivare gran parte del disagio che si riscontra nelle infrastrutture della mobilità, che evidenziano estesi fenomeni di congestione, sia all'interno degli abitati sia nella rete di interconnessione. La pressione che si avverte nella viabilità è però l'aspetto visibile di un gap di sviluppo che interessa anche le altre tipologie di trasporto, materiale e immateriale.

In accordo con il PRS, il PTRC deve pertanto contribuire ad una inversione di tendenza che consenta di arrestare le trasformazioni di maggiore impatto, o comunque di esito irreversibile, al tempo stesso avviando dei processi positivi ai fini del riordino urbano e del riequilibrio territoriale.

A tale riguardo risultano strategiche le azioni che riguardano i seguenti settori di priorità generale:

- l'acqua, e pertanto un intervento generalizzato di protezione e trattamento della risorsa idrica, secondo i criteri del ciclo dell'acqua e dei suoi usi plurimi, della difesa del suolo, della protezione delle lagune e del mare Adriatico;
- l'aria, e quindi la depurazione delle emissioni civili, industriali e provenienti dal traffico automobilistico;
- la montagna, e pertanto una considerazione dello spazio alpino non più solo come ambito di protezione degli insediamenti metropolitani sottostanti, ma come area di tramite e di interconnessione europea, da sostenere in termini di economia complessa e di autonomia insediativa, anche con opportuni incentivi alla presenza antropica intesa quale sostegno ambientale;
- la campagna, cioè lo spazio aperto che costituisce la riserva strategica della città/regione ed al tempo stesso il connettivo della sua integrazione con l'ambiente fisico; per tale area si avverte la necessità di un riordino compositivo e funzionale che permetta di interrompere la progressiva costituzione di una

promiscuità insediativa attraverso la commistione di elementi disomogenei reciprocamente conflittuali; è chiaro che in tale prospettiva appare determinante l'apporto delle attività agricole di gestione economica del territorio aperto, poiché esse sono costitutive dei diversi “paesaggi” agrari che si vanno determinando;

- la città, intesa nella singolarità della struttura urbana e nell'insieme della rete policentrica che comprende anche i paesi dell'hinterland; il sistema urbano veneto rivela infatti dei ritardi strutturali, delle insufficienze funzionali e degli squilibri settoriali, talché appare necessario un impegno generalizzato al fine di dotare l'organismo complessivo di quei servizi di eccellenza e di quelle infrastrutture d'innovazione tali da rendere competitiva la “macchina” città nello scenario della globalizzazione. In particolare va favorito il recupero delle preesistenze, incentivando la riutilizzazione delle volumetrie, dei manufatti ed in generale delle opere esistenti, rispetto all'edificazione che investe e consuma nuove parti di territorio. Il riuso quindi, come costume permanente e come convenienza individuale e collettiva;

- l'infrastruttura, intesa come la sede materiale delle relazioni plurime che intercorrono tra le diverse parti del territorio regionale, nonché tra questa e il contesto nazionale, europeo e mediterraneo. Il sistema che supporta dette relazioni appare insufficiente sia nella rete di collegamento che nei nodi d'interscambio, cioè inadatto per forma e per capacità a svolgere le funzioni di sviluppo e di riqualificazione che si richiedono nell'attuale fase di trasformazione sociale, economica e territoriale del Veneto. L'organizzazione dei trasporti su ferro e su gomma, delle attrezzature portuali, aeroportuali, interportuali, delle strutture logistiche ed energetiche abbisognano di una accelerazione dei programmi da tempo previsti all'interno del Piano Regionale dei Trasporti, dal momento che gli intervalli di attuazione dei canali della mobilità non sono neutrali rispetto alla realizzazione degli assetti proposti dal PTRC; è appena il caso di accennare come tali realizzazioni siano strategiche anche ai fini dell'integrazione della Regione con le economie circostanti.

6. Assetto infrastrutturale

La questione trasporti non è solo un problema “fisico”, cioè di infrastrutture; anzi, in primo luogo, riguarda le forme attraverso cui garantire la mobilità delle persone e delle merci con un giusto equilibrio tra costi economici, territoriali e prestazioni. Le infrastrutture sono uno strumento, non l'unico, per raggiungere gli obiettivi di mobilità della collettività regionale. E' evidente che lo squilibrio modale a favore della strada, i ritardi nell'adeguamento delle infrastrutture, la congestione di alcuni itinerari rendono ineludibile l'urgenza di un intervento. Tuttavia una scommessa che si basi esclusivamente sull'implementazione stradale è perdente, poiché le esigenze della domanda saranno sempre superiori alla capacità disponibile in un paese come l'Italia, con una economia diffusa, una forte urbanizzazione ed i corridoi infrastrutturali fortemente condizionati dalla morfologia territoriale. A ciò si aggiunga che gli investimenti necessari risultano superiori alle risorse realisticamente disponibili.

In questo contesto il nuovo PTRC del Veneto deve riuscire a delineare un percorso innovativo, in cui agli adeguamenti infrastrutturali in corso e programmati, ormai ineludibili, si affianchino un riordino del sistema insediativo regionale e interventi sulle diverse modalità, capaci di equilibrare il rapporto tra domanda di mobilità ed offerta di trasporto.

6.1 Nodi e reti

Il Veneto sta pagando un forte tributo al proprio modello di sviluppo economico e insediativo in termini di efficienza della mobilità di merci e persone sul territorio regionale.

Le ragioni dello stato critico del settore possono essere imputate ad un concorso di cause tra loro strettamente correlate.

Assieme ad altre grandi regioni italiane, il Veneto condive il più alto tasso europeo di motorizzazione privata, pari a 751 veicoli/1000 abitanti o a 1,3 abitanti/veicolo.

Lo sviluppo economico dell'ultimo decennio è all'origine di una forte crescita della mobilità delle merci sul territorio regionale. Parte di questa mobilità è determinata da spostamenti con origine e destinazione interna alla Regione (tragitti di 50/60 km), legati al modello produttivo delle piccole medie imprese, parte è legata alla crescita dei transiti, soprattutto sulla direttrice Est-Ovest.

La forte dispersione spaziale di un sistema insediativo residenziale a bassa densità e di un sistema produttivo molto frazionato sulla intera pianura, in piccole concentrazioni o singole unità che integrano sul territorio i loro cicli produttivi, aumenta di molto la domanda di mobilità degli individui e delle imprese.

La propensione dispersiva si manifesta sia come urbanizzazione della popolazione dei grandi e medi centri urbani della Regione, comune a tutte le realtà urbane del

centro-nord, sia come spiccata tendenza alla ricerca di una condizione abitativa semi rurale, legata a ragioni di costo insediativo per le famiglie e di permanenza nei comuni di origine; ciò comporta un elevato uso dello spazio disponibile in rapporto alla densità che si realizza.

Tutto questo ha finito per configurare una grande area della pianura veneta centrale – che interessa le province di Venezia, Padova, Vicenza, Verona e Treviso – come un territorio con caratteristiche di area metropolitana multicentrica, connessa da una diffusa rete stradale di ogni rango, utilizzata come favorevole esternalità insediativa per residenze e impianti produttivi. E' questa l'area che registra costanti aumenti di popolazione, per ragioni naturali e migratorie.

A questo insieme di fenomeni, che non è più una tendenza congiunturale ma si è trasformata in una realtà strutturale, occorre dare una risposta di sistema, che guardi alle sorti di lungo periodo di una pianura che presenta alcune caratteristiche metropolitane senza però disporre degli strumenti di governo dei territori metropolitani tradizionali (piani strategici d'insieme, fiscalità, trasporti, servizi, etc.).

L'esperienza dell'ultimo decennio testimonia che la domanda di mobilità nel Veneto è in continua e costante crescita in termini quantitativi, mentre la qualità delle condizioni della circolazione per persone e merci è diminuita, in funzione di uno stato di congestione sempre più accentuato, che ha ormai coinvolto la rete auto-



-  Corridoio plurimodale europeo
-  Autostrada
-  Viabilità principale
-  Asse viario principale di progetto
-  Ferrovia alta capacità
-  Asse principale ferroviario nord-sud
-  Rete ferroviaria
-  Aeroporto
-  Porto
-  Autostrada del mare
-  Nodo infrastrutturale principale

stradale, ma anche e ancor più, la viabilità ordinaria. Ne consegue la necessità di perseguire l'attivazione di interventi, sia per migliorare l'organizzazione e la gestione del sistema della mobilità regionale che per la realizzazione delle infrastrutture puntuali ed a rete necessarie. Interventi che vanno programmati con l'obiettivo di recuperare funzionalità ed efficienza al sistema della mobilità, anche attraverso lo sviluppo di diverse modalità di trasporto, più rispettose delle problematiche ambientali, in termini di riduzione dell'inquinamento atmosferico, acustico, paesaggistico e di tutela di quella risorsa sempre più limitata che è costituita dal territorio.

L'analisi dell'evoluzione del rapporto tra mobilità ed ambiente rappresenta, infatti, uno dei temi più attuali di studio in materia di politiche del territorio. Il DPEF – Documento di Programmazione Economica e Finanziaria 2003, recentemente approvato dal Consiglio Regionale, documenta i diversi aspetti della congestione e della pericolosità che caratterizzano la rete viaria e denuncia il ritardo che si è andato accumulando nell'ammodernamento della rete.

La relativa scarsità di realizzazioni innovative degli ultimi decenni nelle reti materiali del Veneto si scontra infatti con il continuo incremento dei flussi e con la loro concentrazione nel trasporto stradale, con particolare riguardo all'area centrale regionale. Si tratta quindi di una evoluzione sbilanciata e in qualche modo contraddittoria.

Il Veneto si caratterizza come sistema territoriale diffuso: "Sistema Metropolitano Policentrico", lo definiva il Piano Generale dei Trasporti del 1986. Questa caratterizzazione si è ulteriormente definita con il forte sviluppo dei sistemi locali di imprese, a livello di distretti, ma anche di distribuzione uniforme delle attività sul territorio regionale.

Un organismo così strutturato determina una duplice necessità:

- un sistema di trasporto urbano in grado di garantire sia la mobilità interna sia quella di ingresso-uscita, in modo da consentire alle città di svolgere efficacemente il proprio ruolo di centri ordinatori del territorio regionale e di luoghi di offerta di servizi superiori;
- un sistema di trasporto intercity regionale che con-

Le grandi direttrici infrastrutturali

senta di connettere il sistema delle città in modo che ciascuna sia integrata e complementare alle altre, senza duplicazioni e concorrenzialità (un “sistema” policentrico, appunto, e non un “insieme” di città).

Per entrambe le necessità il Veneto “deve e può” caratterizzarsi in termini innovativi dal punto di vista sia tecnologico sia della qualità (ambientale, di vita, culturale).

La Regione in accordo con la L.211 si è avviata in questa direzione, operando per strutturare le principali città venete con sistemi “di media capacità”, a trazione elettrica, a guida vincolata (come nel caso di Padova, Verona e Venezia/Mestre ad esempio) in grado di facilitare la mobilità delle persone.

Un sistema di piccole e medie imprese, raggruppato in sistemi locali e distretti diffusi sul territorio determina in genere flussi di domanda merci (in ingresso: materie prime e semilavorati, ed in uscita: semilavorati e prodotti finiti) distribuiti sul territorio, di elevata frequenza, ma di piccole dimensioni unitarie. Una domanda così strutturata trova sostanzialmente solo nell’offerta di autotrasporto prestazioni e costi accettabili. L’insieme di questi flussi, uscendo dai sistemi territoriali loca-

li, si concentra su alcuni corridoi e converge su alcuni nodi, determinando quantità di movimenti veicolari rilevanti, che inducono endemici problemi di saturazione, inquinamento, e incidentalità.

Su questo tema il PTRC deve porsi come elemento di innovazione che, salvaguardando la ricchezza produttiva regionale, individui linee di tendenza e forme di riorganizzazione capaci di prefigurare un sistema di trasporti con capacità di offerta concorrenziale, in cui ciascuna modalità possa svolgere il ruolo più congeniale: l’auto-transporto per la gestione dei flussi di accessibilità e di breve-media percorrenza, intercompany, di logistica urbana; il trasporto ferroviario e marittimo per i flussi più concentrati, di medio – lunga percorrenza; il trasporto aereo per i flussi di merci ad alto valore aggiunto.

Ottenere questo risultato non è facile. La situazione attuale rappresenta un punto di equilibrio di mercato tra esigenze della domanda e livello di offerta e di costo.

Per aprire al mercato concorrenziale i modi alternativi alla “strada” occorre che si realizzino alcune condizioni:
- una nuova programmazione delle attività sul territorio, sfruttando anche le necessità di crescita produttivi-

RETI E PIANIFICAZIONE TERRITORIALE

Negli ultimi anni, nel Veneto come altrove, si è fatta avanti una tendenza di affrancamento delle reti dai contesti attraversati.

Le reti devono, di contro, essere pensate come una occasione unica per ristrutturare il territorio.

Per andare nella giusta direzione bisogna saper valutare le ragioni e gli effetti territoriali delle opere oltre che trovare una giusta connessione tra i piani territoriali e urbanistici ed i programmi delle opere pubbliche.

Se, per quanto riguarda la Valutazione d'Impatto Ambientale (VIA), questa procedura conosce ormai un buon grado di diffusione ed efficienza, manca invece, quasi sempre, con grandi danni, anche economici, una buona connessione tra scelte infrastrutturali e strategie urbanistiche; tale stato di cose è la conseguenza delle irriducibilità dei due mondi: i costruttori delle reti, i progettisti degli assetti urbanistici.

Per superare questa situazione il piano deve divenire soprattutto il quadro di coerenza dei programmi delle reti e coglierne, nella fase di progettazione, le ricadute territoriali.

va e di delocalizzazione industriale, che superi la scala semplicemente comunale dei PRG e porti ad una programmazione di sviluppo produttivo a livello di area vasta, in modo da garantire le necessarie concentrazioni e prevedendo dove necessario la localizzazione di adeguati servizi di supporto logistico;

- lo sviluppo di servizi di trasporto merci alternativi all'autotrasporto, ma con pari prestazioni, affidabilità e costi per gli operatori della produzione; in questo caso il problema centrale è il sostegno all'inserimento nel mercato del trasporto ferroviario delle merci, ormai liberalizzato, di nuovi operatori, capaci di prendere il posto di quelli di maggiore dimensione e storia, che per esigenze strutturali debbono trascurare le quote di mercato non concentrate; analogo ragionamento riguarda il sistema portuale che deve adeguarsi alle caratteristiche del sistema produttivo regionale, integrando le abituali forme di organizzazione e trasformando i porti in centri erogatori di servizi logistici plurimodali;

- la realizzazione di un sistema logistico al servizio dei sistemi locali di imprese, con adeguata specializzazione; tale sistema deve rappresentare la nuova offerta di trasporto, offrire servizi dedicati (plurimodali) e collocarsi in opportune aree interne ai sistemi di produzione, utilizzando al meglio la dotazione infrastrutturale di scali merci RFI o privati, attualmente in disuso o scarsamente utilizzati.

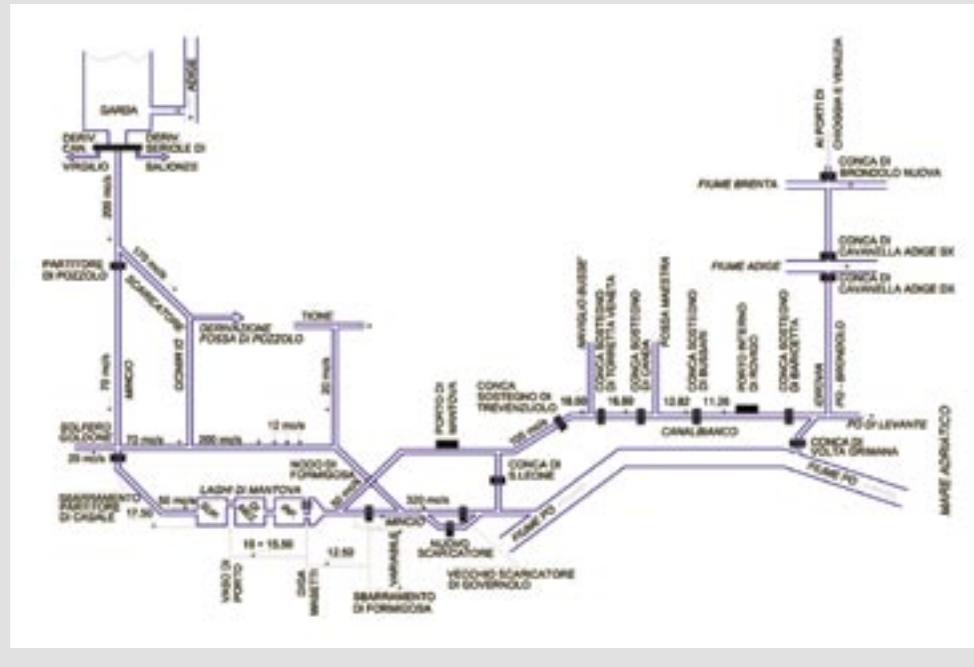
La nuova visione del PTRC propone di affrontare il tema dei trasporti in modo da individuare un percorso, dove le prestazioni non debbono solo garantire i livelli di competitività del sistema economico regionale, ma in cui l'adeguamento del sistema plurimodale rappresenta una forma di valorizzazione delle opportunità di insediamento e di vita nella regione medesima.

Questo assunto delinea un approccio non strettamente infrastrutturale, nel senso finora espresso, anche perché gli interventi puramente infrastrutturali rappresentano, in ogni caso, opere a basso valore aggiunto, non direttamente portatrici di sviluppo. Gli obiettivi del PTRC sono

LA RETE IDROVIARIA PADANA

- Fiume Po da Casale Monferrato al mare (compresi 7 km. di Ticino, di raccordo a Pavia) - km.485;
- Fiume Mincio da Mantova al Po, compresi i laghi inferiore e di mezzo di Mantova - km.21;
- Idrovia Fissero-Tartaro-Canalbianco-Po di Levante - km.119;
- Idrovia Ferrarese - km.70;
- Canale Po-Brondolo - km.19;
- Idrovia Litoranea Veneta dalla Laguna di Venezia (località Portegrandi) al fiume Tagliamento - km.75,500.

SCHEMA LINEA NAVIGABILE "FISSERO-TARTARO-CANALBIANCO-PO DI LEVANTE" "PO-BRONDOLO" E DELLA SISTEMAZIONE IDRAULICA "GARDA-ADIGE-MINCIO"



invece quelli di un intervento sostanziale sul sistema di trasporto, che a fianco del recupero del ritardo accumulato, si incentri sull'impiego di nuove tecnologie e su sistemi innovativi (ad esempio: il blocco mobile in ferrovia che introduce sistemi di regolazione capaci di incrementare in modo significativo la potenzialità di trasporto a parità di binari; i sistemi innovativi urbani: tranvie automatiche, veicoli elettrici per la distribuzione delle merci in ambito urbano, ecc.).

Intervenire sulle tecnologie significa prefigurare la Regione Veneto come territorio pilota dell'innovazione nel sistema produttivo del trasporto, con la possibilità di presentarsi nel mercato globale come laboratorio di innovazione organizzativa, di crescita del valore aggiunto, di salvaguardia ambientale, di valorizzazione delle capacità imprenditoriali.

Con tali indirizzi il Veneto può legittimamente presentarsi come esempio di organizzazione di un sistema integrato di trasporti inteso come motore e non come vincolo all'economia.

6.2 La rete infrastrutturale come armatura territoriale

Nel quadro di riferimento dell'organizzazione territoriale che il PTRC deve disegnare, la rete infrastrutturale principale esistente e quella programmata e progettata assumono una funzione assolutamente determinante. Questo a maggior ragione oggi, poichè sono stati sottoscritti importanti documenti e accordi in termini di rete viaria e ferroviaria, tra i quali si citano l'Accordo Quadro sottoscritto tra Regione e Governo l'1 agosto 2001 e l'Intesa Generale Quadro sottoscritta il 23 ottobre 2003 in attuazione della Legge Obiettivo, laddove passante di Mestre, superstrada Pedemontana veneta, nuova autostrada Romea, Valdastico sud, completamento dell'A28 fra Conegliano e Sacile costituiscono i principali interventi autostradali, mentre il sistema ad alta capacità Milano, Verona, Vicenza, Padova, Mestre/Venezia, Trieste, il potenziamento dell'asse del Brennero ed il completamento del Sistema Ferroviario Metropolitano Regionale rappresentano le indubbie priorità



Conca di navigazione a Cavarella d'Adige (RO)

in termini di infrastrutture ferroviarie.

A tale sistema di infrastrutture, che completano il quadro regionale esistente, va assegnato il ruolo di armatura del territorio, riservando alle aree più prossime ai nodi infrastrutturali le funzioni di scambio logistico e modale oltre alle attività di servizio per i centri urbani.

Una sempre più stretta relazione fra politiche dei trasporti e programmazione territoriale potrà esaltare le funzioni dei nodi intermodali veneti (Verona, Padova, Venezia).

Allo stesso modo, seguendo le indicazioni del PRS, devono essere assunte iniziative amministrative di orientamento e regolamentazione del traffico merci mediante la manovra tariffaria e l'integrazione modale.

Dopo gli interventi della Regione e l'impulso dato allo sviluppo della navigazione interna dall'Unione Europea risulta possibile recuperare alcune grandi vie navigabili del Veneto, adattandole allo standard europeo previsto per il traffico commerciale con opere di miglioramento e potenziamento.

Nel quadro del coordinamento degli interventi è esemplare l'intesa interregionale con il Piemonte, la Lombardia e l'Emilia Romagna relativa alla rete idroviaria padana.

Per quanto riguarda il settore commerciale, la navigazione interna ripropone le proprie potenzialità nel campo dei trasporti dovute a motivi di convenienza economica, al limitato impatto ambientale, alla maggiore sicurezza dei trasporti, alla capacità di smaltire i carichi eccezionali senza intasamenti delle linee di navigazione.

Un adeguato sviluppo dell'intermodalità, riducendo il costo della rottura di carico, consentirebbe un ulteriore sviluppo di questo tipo di trasporto.

Il Veneto offre condizioni generali favorevoli alla navi-

gazione interna commerciale e la sua posizione geografica è ottimale per poterla integrare con la navigazione costiera di cabotaggio lungo l'Adriatico.

Tali risorse naturali vanno sviluppate migliorando e incrementando le strutture portuali, l'intermodalità ed i servizi logistici al fine di poter corrispondere alle esigenze organizzative del traffico marittimo, alle dimensioni sempre più grandi delle unità nautiche, ai tipi di merce e alla loro distribuzione sul territorio.

Alle azioni necessarie al recupero delle linee di navigazione per il traffico commerciale devono esserne affiancate altre per recuperare alla navigabilità il grande patrimonio delle vie d'acqua del Veneto, che possono permettere la navigazione turistica e sportiva.

Lo sviluppo della nautica da diporto nelle acque interne diventa oggi parte indispensabile del processo di riappropriazione del territorio dal punto di vista ambientale, culturale e sociale: dal punto di vista ambientale in quanto la frequentazione comporta una maggiore attenzione alla qualità delle acque e dei territori circostanti, dal punto di vista culturale in quanto si arricchiscono le conoscenze sulla propria storia, salvaguardando per le generazioni future un patrimonio unico.

6.3 Le ipotesi di intervento per il trasporto locale e per le grandi direttrici

Per intervenire sulle criticità che caratterizzano il Veneto, considerati i grandi e crescenti volumi di traffico risulta necessario operare contemporaneamente su diversi modi di trasporto, mediante programmi di rapida attuazione. Innanzitutto sul sistema ferroviario, dove gli interven-



Isola portuale a Marghera (VE)

ti previsti dal Piano Regionale dei Trasporti 1990 per l'adeguamento della rete, le quadruplicazioni, l'alta capacità e il sistema ferroviario metropolitano (SFMR) devono essere rapidamente realizzati.

Del pari strategica per il decongestionamento dell'area centrale appare una maggiore utilizzazione della rete marittima del cabotaggio costiero, nonché quella idroviaria, specie se estesa all'intera pianura padana, ove possono essere instradate diverse tipologie merceologiche, che si caratterizzano per la particolare occupazione delle infrastrutture.

Poiché l'affollamento della rete viaria regionale deriva dalla compresenza di due diverse tipologie di traffico, entrambe in crescita, quella del trasporto locale di persone e quella di trasferimento delle merci, appare strategica ogni azione volta a riqualificare il trasporto pubblico locale attraverso quelle iniziative che già sono elencate nei documenti della Programmazione (unità di rete e di servizi, integrazione modale e tariffaria, adeguamento delle reti urbane mediante le pedonalizzazioni e la realizzazione delle corsie privilegiate, creazione dei parcheggi scambiatori, ecc.).

In tale prospettiva appare strategico l'estensione del programma SFMR ad altre città della corona metropolitana in direzione di Portogruaro, di Conegliano/Belluno, di Bassano del Grappa, di Vicenza e di Rovigo/Adria, in modo da rendere solidale in termini di trasporto locale tutto il cosiddetto "esagono" centrale.

Anche la cerniera veronese, interessata da notevoli volumi di traffico pulsante (pendolari), merita un approfondimento ai fini della previsione di un trasporto cadenzato che utilizzi la rete ferroviaria convergente sul nodo in in-

tegrazione con la costruenda rete tramviaria cittadina.

Le iniziative di breve e medio periodo tuttavia devono essere assunte nel quadro di avanzamento delle più impegnative opere di adeguamento della rete ferroviaria e stradale secondo le indicazioni dell'Unione Europea. In tale prospettiva assumono particolare rilievo le direttrici transalpine lungo le quali sono previsti passaggi, anche mediante traforo, tra il Veneto e il Tirolo/Baviera e tra il Veneto e il bacino della Drava/Danubio. Per dare efficienza al Corridoio V è quindi indispensabile sia avviare rapidamente i lavori dell'alta capacità ferroviaria nell'intero percorso interessante la Regione, sia risolvere le principali strozzature della rete viaria attraverso la realizzazione dell'itinerario pedemontano veneto nelle province di Treviso e Vicenza e soprattutto attraverso la soluzione dei problemi del nodo di Mestre, che oggi rappresenta il vero collo di bottiglia dell'intero Corridoio, con l'avvio delle opere di costruzione del Passante di Mestre.

Altro elemento da valutare è quello relativo alla possibilità di un nuovo collegamento a nord attraverso l'Austria. È evidente, infatti, il vantaggio che avrebbero le Regioni dell'Europa centrale a diminuire i costi del traffico oggi indirizzato in prevalenza verso i porti del nord Europa, scegliendo invece i porti del nord Adriatico ed eliminando in tal modo ore di viaggio via terra e successivi peripli via mare grazie alla possibile attuazione del progetto "Autostrade del mare", ossia a collegamenti di cabotaggio veloce che porterebbero celermente le merci dal nord Adriatico nel cuore del Mediterraneo.

Questo tra l'altro consentirebbe di creare un vero e proprio sistema portuale nord Adriatico, integrando



dapprima i porti italiani e poi quelli sloveni e croati. Questo sistema portuale, supportato dagli hub interportuali di Padova, Verona, Venezia e Cervignano, completerebbe la rete logistica del Nord Est, tenendo conto dell'integrazione del sistema aeroportuale costituito dal polo Venezia-Treviso e da Verona.

Il sistema logistico integrato comporta la necessità di veder migliorato il sistema autostradale e ferroviario in direzione Nord-Sud, lungo l'asse adriatico, con la realizzazione dell'Autostrada Nuova Romea ed il potenziamento dell'itinerario ferroviario adriatico.

Questo indirizzo, inteso a incrementare il trasporto combinato e quello di trasferimento degli autotreni, com'è noto, è coerente con le politiche di progressiva restrizione dei traffici pesanti su gomma attraverso l'area ecologicamente sensibile delle Alpi.

Contemporaneamente dovranno essere accelerati i programmi di completamento della maglia autostradale e di integrazione con le opere di adduzione e di privilegio nell'accesso ai caselli di raccordo.

6.4 Il ruolo di coordinamento e di indirizzo del PTRC

Aeroporto Marco Polo a Venezia-Tessera

Al PTRC spetta una più precisa indicazione delle politiche urbanistiche da mettere in atto, attraverso i piani Provinciali e comunali, al fine di regolamentare l'uso delle aree antistanti le infrastrutture e di definire le modalità di accesso alle medesime.

Soprattutto la rete viaria principale deve infatti essere tutelata dall'assedio dell'edificazione e dalla pericolosità delle intersezioni.

Nel quadro programmatico, ove è previsto di perseguire un obiettivo generalizzato di recupero e miglioramento del patrimonio viario esistente, sia per motivi di risparmio di suoli, sia per non sconvolgere l'assetto delle attività economiche già insediate, appare essenziale il ruolo della pianificazione territoriale, nel quadro delle grandi direttrici interregionali, nel definire l'assetto dei collegamenti locali.

Il trasferimento dall'ANAS alla Regione di gran parte della rete statale, ora dichiarata di interesse regionale, facilita l'intervento pianificatorio della Regione medesima, talché è possibile provvedere ad una riclassificazione funzionale degli itinerari e della maglia, programmando-



Stazione ferroviaria di Venezia-Mestre

ne la ristrutturazione e l'adeguamento di concerto con il piano di assetto territoriale.

Anche la funzione dei PRG e dei PUT - Piani Urbani del Traffico e della Circolazione appare essenziale al fine di migliorare le condizioni di funzionamento delle città e la stessa qualità della vita.

Spetta ancora al PTRC, in stretta relazione con le indicazioni della Programmazione Regionale, di sviluppare il sistema della logistica.

Questo settore appare particolarmente strategico, non solo perché consente di "seguire" i processi di "delocalizzazione" produttiva e di integrazione fra le aziende venete e quelle ubicate altrove, ma anche perché permette di "compensare" i flussi, realizzando al tempo stesso delle economie di scala.

Nei nodi esistenti e di previsione, nei quali si intende ubicare i relativi impianti dovranno essere indicate dai piani urbanistici le aree da mettere a disposizione per tali funzioni, soprattutto in rapporto con le stazioni ferroviarie, i caselli autostradali, le cerniere di interscambio, attrattori di traffico. Si tratta di punti singolari che vanno accuratamente studiati, attrezzati e protetti.

Le considerazioni sopra delineate valgono anche per i

porti, gli aeroporti e gli interporti, per i quali va studiato, o integrato qualora esistente, il piano regolatore dell'infrastruttura, in stretta connessione con il PRG comunale per quanto riguarda le aree circostanti ed in genere le destinazioni dell'indotto.

Appare necessario procedere ad un rilevamento generalizzato dei fenomeni inquinanti e ad una loro mappatura, al fine di consentire anche in sede di coordinamento intercomunale l'assunzione dei provvedimenti di mitigazione e di pianificazione.

L'individuazione di aree di protezione dagli inquinamenti in rapporto alle localizzazioni sensibili, urbane e territoriali, e di eventuali "corridoi" nei quali concentrare le diverse infrastrutture, rappresenta un corretto indirizzo di pianificazione territoriale, così come altrettanto opportuna appare la definizione di direttive per la progettazione delle opere pubbliche e private secondo criteri di sostenibilità e rispetto dell'ambiente urbano e naturale.

Quanto sopra esposto rende ancor più indispensabile la rapida attivazione dell'Osservatorio Territoriale Regionale, inteso come la sede per raccogliere e rappresentare i dati del traffico e del suo impatto ambientale e urbanistico.

7. I nodi e le azioni innovative

Il criterio della collaborazione e integrazione funzionale delle reti di città e fra territori diviene strategico nella prospettiva della competizione globale.

Si tratta di rendere efficace un modello di organizzazione che è già ben enunciato nel PTRC vigente, basato sul concetto, affatto scontato, di “sistema reticolare metropolitano”, nella specifica accezione e articolazione territoriale che il Veneto presenta. Venezia, Padova, Verona e le altre città venete costituiscono una rete urbana flessibile ed efficiente in grado di dialogare con le grandi reti continentali e mediterranee.

Su un altro, ma complementare versante, devono essere concepite e attuate politiche di tutela, di restauro e di riorganizzazione del territorio extraurbano, in particolare nell’area centrale in cui più forte è stata la trasformazione negli ultimi decenni, mentre devono essere riconosciuti e valorizzati i molteplici sistemi ancora in parte presenti nel Polesine e nei territori pedemontani e montani dotati di eccellenti qualità ambientali e paesistiche.

7.1 Policentrismo e nuovi assetti tra diffusione e concentrazione degli insediamenti

Le ragioni del successo del Veneto nell’ultimo dopoguerra risiedono nell’aver saputo interpretare un momento economico nuovo, quello del post-fordismo. Come è stato ricordato, il Nord-Est ha occupato quelle nicchie, quegli spazi che le grandi aziende di altri luoghi e di altri paesi non occupavano: gli spazi della varietà (ossia delle piccole serie), della variabilità, (ovvero del rapido cambiamento del prodotto), della flessibilità (rispetto alle esigenze del cliente).

Le strutture fisiche si sono collocate sul territorio secondo opzioni e con strumenti che hanno dato spazio alla varietà, alla variabilità, alla flessibilità.

I piani comunali hanno corrisposto a tali attese, intendendo conferire un “vantaggio competitivo” ai singoli, alle famiglie, alle aziende, come attestano: il trattamento di porzioni di territorio contigue in modo assai differenziato in ragione dei confini amministrativi, la stratificazione di strumenti diversi, la discordanza su alcuni grandi progetti territoriali, specie di natura infrastrutturale.

Se il modello veneto va ora cambiando, quali sono oggi i temi territoriali attorno ai quali vanno costruite le strategie di pianificazione? Un primo aspetto da cogliere è il cambiamento di scala tra i processi, che ha modificato radicalmente il senso dei confini tradizionali tra enti locali e territoriali. C’è un rapporto da approfondire, dunque, tra la dimensione locale e quella più ampia, che va colto con attenzione per evitare di negare la base stessa di processi, che sono lo specchio di relazioni solide tra territorio, società locali e processi economici globali. Il decentramento urbano delle attività, le loro articolazioni in distretti, il processo di diffusione, devono essere ulteriormente studiati, proprio al fine di risolverne le contraddizioni.

Tutto questo rinvia all’esigenza di tracciare linee strategiche ad una scala appropriata alle dimensioni delle reti, delle relazioni e degli insediamenti che si sono ormai affermate, per proporre assetti nuovi, migliori rispetto alla semplice dispersione localizzativa.

Questo non solo dal punto di vista fisico-urbanistico, ma anche da quello degli interessi e delle capacità operative.

7.1.1 La questione urbana: ricapitalizzazione della città

Abbiamo incrociato il tema della edificazione diffusa, soprattutto nella parte centrale della Regione, come uno dei temi significativi per analizzare e interpretare lo sviluppo regionale.

Sono stati soprattutto la popolazione agricola e lo spazio rurale i protagonisti e il teatro di un processo di sviluppo industriale e terziario impetuoso che ha conquistato, in pochi anni, ogni parte del territorio regionale. Non è un esercizio retorico riconoscere la forza trascinante di un modello che molti vorrebbero saper riprodurre nei propri paesi, che appare raro nel panorama italiano ed eccezionale in quello internazionale.

E' percezione diffusa, tuttavia, che questa straordinaria innovazione abbia concluso la sua fase espansiva e, per altro verso, sono emersi alcuni rilevanti limiti strutturali che riducono drasticamente le possibilità di una crescita ulteriore con i ritmi e nelle forme fin qui conosciuti. Alcuni riguardano la struttura stessa della popolazione, altri l'universo imprenditoriale, la dimensione delle aziende, la loro organizzazione, le risorse finanziarie; molti, infine, riguardano i costi eccessivi sopportati dall'ambiente e dall'efficienza della macchina territoriale.

I limiti strutturali sono superabili puntando su una ricomposizione dei ruoli assegnati alle diverse parti del territorio e, prima fra tutte, alla rete di città ed a ciascun nodo della rete, con estrema determinazione

e adeguati livelli di investimento per riconnettere fra loro, in modo del tutto esplicito e programmatico, i processi che insistono sullo spazio territoriale aperto e sulle città stesse.

D'altra parte va riconosciuto che:

- nella costruzione delle nuove forme insediative che hanno modificato profondamente la struttura territoriale sono confluite più componenti, mosse da obiettivi e attori diversi;

- i processi di trasformazione che si riconducono al modello veneto hanno potuto avvalersi di un solido telaio di città di cui il Veneto dispone, città senza il quale nessun sviluppo è concepibile e sostenibile nel tempo.

Sul territorio aperto hanno agito due componenti, in larga misura, e per lungo tempo indipendenti:

- la prima ha costituito un'assoluta novità ed ha avuto come protagonista una classe imprenditoriale di origine contadina, che si è mossa con assoluta agilità nel suo spazio, entro il suo sistema di valori, secondo propri e specifici modelli comportamentali;

- la seconda riguarda processi di decentramento che hanno origine nelle logiche di continua riorganizzazione delle città; in fasi successive, sono state decentrate molte delle funzioni che hanno trovato conveniente scambiare "centralità" con "spazio". E' il caso dell'intero comparto industriale e delle attività commerciali che ha cambiato dimensione, logistica e rapporto con l'utenza, delle strutture di intrattenimento di massa, degli impianti e servizi per lo sport e il tempo libero.



Basilica di Sant'Antonio, Padova:
veduta dei minareti
(foto: Danesin, Archivio Fotografico
Turismo Padova Terme Euganee)

Anche segmenti del mercato residenziale si sono orientati su localizzazioni esterne alla città compatta, rinnovando una tendenza ben presente in tutto l'arco della storia delle città europee. Da un lato l'efficienza dei trasporti pubblici e il loro costo, tradizionalmente basso in Italia, ha agito come fattore di sostegno al decentramento, dall'altro il livello elevato dei mercati immobiliari urbani, non solo con riferimento alle aree centrali, e la rigidità dell'offerta in tema di tipi e taglio degli alloggi hanno spinto le famiglie più giovani e mobili a cercare alternative ed a sperimentare nuovi stili di vita.

Nel Veneto, pertanto, è presente un doppio modello di organizzazione:

- il mercato propriamente urbano, anche articolato territorialmente;
- la residenza, le aree produttive e una crescente gamma di servizi tendono ad escludere la città come riferimento e ad organizzare una molteplicità di funzioni in modo tendenzialmente autonomo.

La città e il territorio sono apparsi dunque, fino ad ora, in certa misura antagonisti; non dialogano su obiettivi di organizzazione di medio periodo ma sono, ciascuno per proprio conto, alla ricerca di nuovi equilibri.

Situazione sfavorevole ad entrambi e alla comunità regionale nel suo complesso, poichè l'assenza di strategie e di obiettivi comuni porta ad una grande incertezza nei progetti e negli investimenti e impedisce di raggiungere economie di scala adeguate per la crescita dell'intero sistema territoriale veneto.

7.1.2 Il sistema reticolare metropolitano veneto

Il PTRC descrive l'armatura urbana veneta come "reticolare", che raggiunge la complessità e la forza di un "sistema metropolitano" attraverso la connessione delle parti e la specializzazione e complementarità dei compiti dei diversi nodi della rete. In questa armatura urbana si distinguono:

- il "sistema metropolitano centrale" che comprende quattro città (Venezia-Mestre, Treviso, Padova e Vicenza), le numerose città intermedie (Castelfranco, San Donà di Piave, Cittadella, Jesolo, Mira, ecc.) e i territori sottoposti di loro influenza;
- il "sistema veronese" che mantiene una sua specifica identità e configurazione e costituisce cerniera per le direttrici est-ovest e sud-nord;
- il "sistema reticolare pedemontano" dall'Alto-Vicentino al Friuli, con specificità proprie e gradi di complessità, rango e autonomia di grandissimo interesse.

A questi sistemi si connettono gli altri sistemi territoriali regionali; la montagna, gli spazi dell'area meridionale e polesana, la fascia costiera con gli insediamenti turistici.

Per interpretare i compiti connessi all'esaltazione delle capacità competitive di questi sistemi si dovrà provvedere al governo dei sistemi metropolitani nel loro complesso, alla cura e potenziamento delle loro connessioni, alla qualità ed efficienza di ciascuno dei nodi della rete, alla capacità di offrire servizi efficaci ad ogni parte del territorio regionale, alla tutela della qualità



del quadro ambientale, all'introduzione continua dell'innovazione in tutti i settori.

Sono confluenti in questo obiettivo:

- la ricomposizione dei modelli di organizzazione territoriale in termini di sistema reticolare metropolitano;
- la competizione-collaborazione fra città in una visione metropolitana;
- la valorizzazione dei ruoli complementari di cerniera e intermediazione territoriale;
- la realizzazione di una rete di servizi rari e di attrezzature di eccellenza di rango metropolitano.
- la riqualificazione del patrimonio infrastrutturale alle diverse scale;

Uno spirito nuovo di complementarietà nei ruoli dovrà tendere ad esaltare la funzione specialistica della città nel quadro complessivo.

Questo vale in primo luogo per i centri principali di Venezia-Mestre, Padova e Verona nonché, all'interno del sistema, per gli altri capoluoghi e per le città intermedie della rete metropolitana.

7.1.3 Le questioni urbane aperte

La dotazione infrastrutturale delle città risale, quanto a disegno e realizzazione, soprattutto alla fase di costruzione della modernità nell'800: la rete ferroviaria, gli acquedotti, le reti per il trasporto dell'energia, molte delle reti viarie territoriali. Anche gli edifici pubblici e lo sviluppo delle più importanti funzioni urbane, i lavori più importanti di riorganizzazione della città fisica, appartengono al tempo in cui il progresso sociale ed economico si poteva immaginare soltanto nella città, e sono realizzazioni lontane dalla nostra esperienza diretta.

Dopo di allora sono stati consumati progressivamente tutti i margini di efficienza contenuti nell'antico im-

pianto, senza rinnovarne la dotazione per mantenere alta la capacità della città di offrire i suoi servizi in tempi di crescente complessità ed evoluzione quantitativa e qualitativa della domanda.

Il quadro urbano si è inoltre progressivamente deteriorato con l'invasione dell'automobile, modalità di trasporto in sostanziale conflitto con la morfologia della città antica e con la maggior parte della rete urbana ed anche in questo caso la risposta è stata parziale e relegata a misure di attenzione agli impatti negativi (la sosta, l'inquinamento, la pericolosità, ecc.) piuttosto che di contenimento delle cause e di riorientamento delle opzioni strutturali.

In secondo luogo si è assistito all'impetuosa crescita orizzontale, all'aumento progressivo delle densità nelle aree centrali, accerchiate da compatte periferie senza qualità. Le città si sono dilatate ed appesantite senza che ne fosse modificata, contestualmente, quella che Piccinato chiamava la "forma della struttura".

La crisi della mobilità rende difficile accedere non solo alle aree centrali, ma a tutta la città. In una catena inarrestabile e coerente di eventi si inseguono e rafforzano i ritardi nell'ammodernamento del patrimonio edilizio, lontano da standard compatibili con i livelli ormai sofisticati della domanda o la decadenza delle funzioni terziarie, trascinate fuori dal contesto urbano che pure danno vita a episodi sconnessi, senza la guida di progetti ambiziosi.

Non meno rilevanti, d'altra parte, sono i cambiamenti interni alla città densa, con l'abbandono di aree e edifici industriali, la rarefazione e il depotenziamento delle località centrali minori intraurbane, che lasciano deserte le piccole strade commerciali di periferia. Si modificano i modi d'uso della città e si determinano nuove discontinuità nel tessuto sociale e in quello urbano. Il problema centrale, tuttavia, è che nella fase attuale si

Corso del Popolo Mestre Venezia

riscontrano viscosità e limiti che rendono meno efficaci e meno libere le scelte di persone, famiglie e imprese nel rinnovare il proprio rapporto con lo spazio urbano.

Va detto che molti dei problemi accumulati, nel caso Veneto, non sono affatto comuni alla maggior parte delle città europee, e sono esito di una linea di tendenza in cui ha influito il successo della crescita dei sistemi territoriali extraurbani, con il conseguente dirottamento di una grande massa di risorse, fatto che ha ancor più limitato le disponibilità pubbliche e private per la ricapitalizzazione della città e distolto da questo tema sensibilità ed attenzioni.

Non si possono, pertanto, più ignorare i programmi, i progetti e gli investimenti che attengono all'efficienza delle città, né rinunciare a definire priorità, a rafforzare gerarchie, a trascurare le pratiche e i saperi sperimentati con grandi risultati, altrove.

La sfida per il futuro è, in realtà, ancora e sempre in grandissima parte riconducibile alla città densa ed alle sue riconoscibili espansioni ed articolazioni; e non può essere elusa.

Nelle esperienze europee contemporanee, d'altra parte, sostanzialmente tutte centrate sulle strategie di rafforzamento delle città, si individuano luoghi e forme della aggregazione di nuove "località centrali" nelle città più dinamiche, ed una nuova ripartizione di compiti fra le sue diverse parti: dai nuclei centrali antichi alle espansioni ottocentesche, a nuovi segmenti specializzati, accuratamente programmati e progettati.

Si realizzano continuamente "nuovi luoghi" riconoscibili e ad essi si conferisce efficienza e qualità, accessibilità plurimodale, servizi di eccellenza, ponendo estrema cura nella organizzazione del paesaggio urbano che li accoglie e puntando sul prestigio dei progetti di

architettura che li compongono.

Si realizza così il nuovo profilo della *città contemporanea*, tanto riconoscibile ed apprezzata da essere ormai una meta importante di crescenti correnti del turismo culturale.

Poichè nulla, d'altra parte, si compone per spontanee convergenze, restano affidate alla capacità dell'amministrazione pubblica le responsabilità decisive; spetta ad essa individuare e realizzare la sintesi fra i diversi interessi in competizione e produrre "beni collettivi", provvedimenti e regole nell'interesse di tutti.

Del resto l'avvio dei "programmi complessi", laddove hanno assunto profili ambiziosi, mostra come gli investitori abbiano bisogno, soprattutto, di un'idea forte e strutturata, entro la quale gli investimenti pubblici e privati possano avere prospettive non effimere. Le politiche pubbliche coordinate hanno, in questo campo, effetti moltiplicatori di misura insospettabile; in quest'ottica lo strumento pianificatorio regionale consente di ricercare e mettere in "forma" le azioni innovative da perseguire.

Ci sembra corretto affermare, in definitiva, che gli investimenti che hanno una maggiore ricaduta sull'intera economia regionale riguardano la ricapitalizzazione della città e che si tratta di provvedimenti urgenti. Le città debbono essere sostenute nei loro programmi di riqualificazione ed ampliamento dell'offerta, in tutti i settori. Debbono essere confermate, e se necessario spronate a rinnovare la propria organizzazione affinché le reti metropolitane risultino efficienti in ciascuno dei loro nodi.

E' importante ricordare, a questo punto, che quanti hanno avuto ed hanno responsabilità di governo delle città fino ad ora hanno operato con determinazione



all'interno dei propri confini amministrativi, per difendere la qualità urbana e affrontare molti dei problemi che in ciascun contesto si sono posti. Le azioni condotte in modo autonomo dalle singole città sono tutt'altro che prive di significato, di strategie e di efficacia. Sono spesso in grado di anticipare e di sperimentare soluzioni avanzate su temi spaziali, sociali, organizzativi.

Se guardiamo ai molti programmi in corso di realizzazione o allo studio nelle città capoluogo e in tutta la rete delle città minori, possiamo convenire che esse possono fornire un grande contributo per il disegno strategico complessivo della Regione.

Le politiche regionali, per loro conto, debbono essere in grado:

- di sostenere con continuità la programmazione, la cattura di risorse europee, il coordinamento di opere diverse da concepire e condurre in una logica di sistema;
- di porre le condizioni perché le singole politiche urbane si possano espandere nei territori di influenza per guardare in termini nuovi all'assetto insediativo su scala metropolitana, affermare principi insediativi comuni e condivisi, strutturare servizi e reti coerenti, dominare gli impatti delle grandi infrastrutture e catturarne le opportunità, definire politiche di controllo ambientale complesso.

Si pongono in questo quadro le iniziative per la promo-

zione di intese intercomunali finalizzate all'obiettivo di riconoscere e strutturare politiche metropolitane. Qui si collocano i processi di riflessione e le iniziative di avvio della "città metropolitana" che investe l'area veneziana, nel solco della legge costituzionale n.3/2002 e dei provvedimenti precedenti che hanno introdotto e ne hanno delineato la specifica figura istituzionale.

Gli studi per il PTRC possono e debbono costituire uno dei terreni significativi di discussione ed incontro su temi di assoluto rilievo come questo.

7.1.4 La ricomposizione dei modelli territoriali

L'eredità della storia recente è, tuttavia, pesante e abbiamo constatato che:

- le ragioni della dispersione territoriale di famiglie e aziende, per quanto motivate dal loro stesso processo costitutivo, hanno perso forza ed efficacia, a fronte della consapevolezza dei limiti organizzativi ad essa connessi, ai costi crescenti che comporta, alla convergenza di attenzione sui valori del territorio e del paesaggio così pesantemente erosi da quel processo insediativo;
- i protagonisti stessi di quella stagione hanno maturato bisogni crescenti in ordine ai servizi di rango superiore che nessuno, nello spazio aperto e disorganizzato, è in grado di offrire.

Padova volo RAF 1944

Ciò significa che ci si rivolge ormai sistematicamente alla città e le si chiede accessibilità ed efficienza.

La posta in gioco è decisiva ma parte da condizioni strutturali particolarmente avverse perché il modello diffuso si basa sulla mobilità individuale, mentre la città risulta pressoché inaccessibile a questa modalità di trasporto. Si tratta di una condizione che può essere mitigata, ma non risolta, senza quegli investimenti strutturali cui abbiamo fatto prima cenno.

Bisogna cambiare schema di riferimento per la mobilità e spostare l'offerta sul trasporto pubblico, con un'integrazione forte delle modalità vincolate e su gomma. Non si tratta di una raccomandazione volta solo a migliorare la qualità ambientale e del quadro di vita, o a contenere l'enorme spreco di risorse economiche che la gestione individuale della mobilità comporta o, infine, a riequilibrare i costi di gestione del trasporto pubblico, ma si tratta di cambiare propriamente il funzionamento della struttura urbana e territoriale veneta per renderla efficiente, competitiva e sostenibile. Si tratta cioè di rielaborare gli investimenti fatti in questi ultimi decenni per ricomporli in un disegno che aspiri ad una relativa stabilità di lungo periodo.

Una parte della risposta sembra essere soprattutto nella costruzione di un sistema regolato e connesso, concepito unitariamente, per la mobilità intraurbana

e quella extraurbana.

Come già abbiamo ricordato in precedenza, trattando della mobilità, il Veneto ha già concepito l'utilizzazione della rete ferroviaria ordinaria in chiave metropolitana e ne ha avviato la costruzione. Il progetto di Sistema Ferroviario Metropolitano Regionale (SFMR) consentirebbe di raccogliere, in luoghi molto prossimi all'origine, la domanda diffusa, per condurla poi nel cuore stesso delle città, in tempi brevi e controllati.

Nelle città maggiori le reti intraurbane a grande capacità di trasporto e debole impatto, le cui prime linee e trame, peraltro sono già in costruzione (Mestre, Padova, Verona) costituirebbero poi una guida estremamente efficace per operare le scelte, strategiche anch'esse, di distribuzione dentro la città delle principali "località centrali" nelle quali trovano luogo le funzioni rare e di livello superiore entro un disegno spaziale riconoscibile e dotato di stabilità. Il rapporto stretto fra geometria delle reti di trasporto, uso del suolo e geografia urbana è uno dei fondamenti dell'organizzazione della città contemporanea.

L'efficienza di una rete di trasporti composta da più modalità di questo tipo fra loro coordinate, è in grado di confermare la città al vertice delle gerarchie territoriali ed offre la rinnovata possibilità di concentrare in esse la maggior parte delle funzioni di eccellenza attuali e fu-

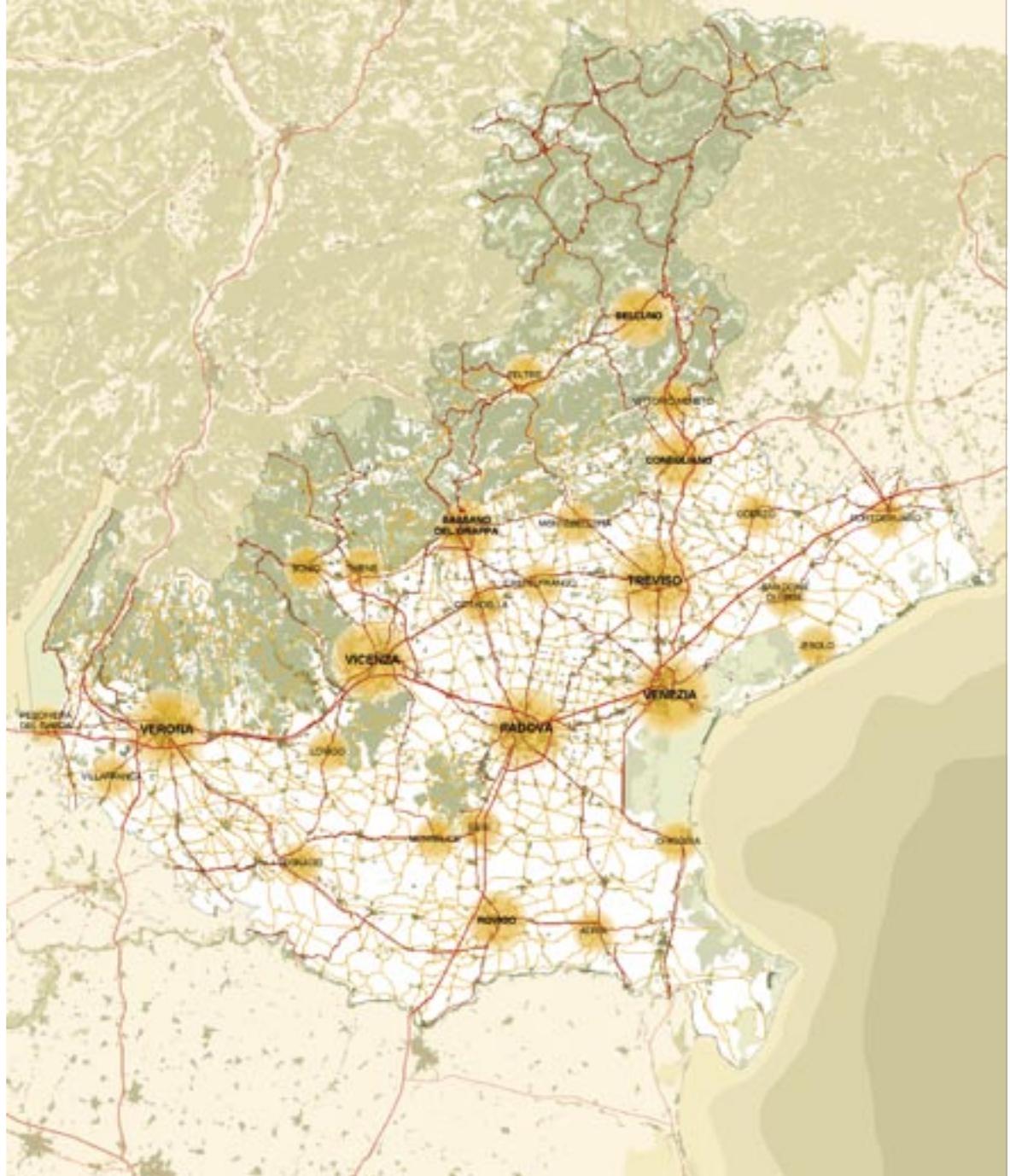
ture, ma anche di decentrare ordinatamente blocchi di attività, di servizi, di funzioni la cui dimensione e dinamica è più compatibile con una localizzazione nel territorio aperto. Si pensi ai “campus” universitari, a concentrazioni di attività produttive per l’innovazione, a poli tecnologici pubblici e privati, a centri sportivi di scala territoriale ma, anche, a strutture terziarie complesse.

Tutto ciò va integrato con la valorizzazione dei nuovi tracciati autostradali, che costituiscono una radicale innovazione della rete dei trasporti. Accanto alla soluzione delle questioni trasportistiche da cui traggono necessità ed urgenza, vanno intesi come uno dei principali elementi innovativi e strutturanti del sistema metropolitano veneto, essendo innegabile che costruiscono una geografia delle opportunità insediative del tutto nuova, che dispiegherà le sue potenzialità in un arco di tempo futuro e senza limiti con la redistribuzione delle funzioni metropolitane, gerarchizzate, di grande risalto

figurativo, solidamente sostenute da reti infrastrutturali plurimodali che conferiscono loro forte coesione.

Per queste ragioni il disegno dei tracciati, la organizzazione dei punti di contatto con le reti ferroviarie (cioè con il SFMR), il raccordo con la rete preesistente sulla quale si è fino ad ora strutturata tutta l’organizzazione degli insediamenti e del territorio, l’impatto con i sistemi naturalistici sono questioni di rilievo cruciale, su cui si misura l’effettiva e multifunzionale qualità delle opere. E per altro verso si deve pensare a queste nuove opere con la consapevolezza che, con esse, si costruiscono i nuovi paesaggi della contemporaneità, con tutte le sfide e le implicazioni culturali che ciò comporta; sfide che è necessario raccogliere.

L’insieme di questi programmi e progetti, sostenuti da un mutato atteggiamento culturale e da coerenza della programmazione, può cominciare a ricondurre ad unità funzionale i diversi modelli insediativi espressi dal Ve-



Principali poli urbani del Veneto

neto in questi ultimi decenni, entro una logica estesa a tutto il territorio regionale e contribuendo, così, a conferire, *ex post* e come obiettivo, significato appropriato al termine oggi del tutto improprio di “città diffusa” per descrivere gli insediamenti sorti negli ultimi decenni

7.1.5 Il ruolo strategico delle centralità urbane

I centri metropolitani rappresentano, oggi più che mai, le aree di maggiore concentrazione delle opportunità e dell’innovazione, della raccolta ed elaborazione delle conoscenze, luoghi dove è possibile realizzare sintesi nuove. Laddove le funzioni da presidiare sono quelle che si sviluppano nell’economia di rete, nella progettazione creativa, nella logistica dei trasporti, nel presidio dei mercati e nella comunicazione delle informazioni, bisogna di nuovo guardare alle città, al fine di sostenere la competizione. Del resto, come dimostrano recenti

elaborazioni effettuate dal Censis, ben il 31,4% del Pil totale del Paese viene prodotto nelle 11 aree metropolitane principali.

Tanto le aree urbane dell’espansione, quanto i luoghi della diffusione mostrano i limiti e la crisi delle condizioni insediative attuali, che si manifestano soprattutto nell’impoverimento, nella segmentazione e nella banalizzazione dello spazio collettivo.

L’impoverimento della qualità urbana e la conseguente perdita di identità dei luoghi, rappresentano, inoltre, un fattore di indebolimento della competitività territoriale regionale. E’ per tale ragione che la valorizzazione delle città deve poggiare sul miglioramento delle dotazioni infrastrutturali, sulla diffusione dell’innovazione e lo sviluppo dell’offerta di servizi di rango metropolitano, sulla capacità di attrarre investimenti e attività innovative, ed anche su una riqualificazione e ancor più sulla costruzione degli spazi della città contemporanea.

DARE FORMA AL GIÀ FORMATO

Come si può dar forma all'informe, far prevalere le regole, dar spazio al sentimento estetico, interpretare questo vasto accumulo di oggetti, repentinamente depositati, nel corso di una sola generazione, sulla pianura veneta? Non è questa una meta essenziale per una Regione ricca, che ha vinto la sua battaglia contro la povertà, ma sembra soccombere in quella con l'abbondanza? che si mostra a disagio con i frutti della prosperità?

Si pongono alcune questioni: il tema della periferia veneta può essere affrontato in uno strumento come il Piano Territoriale di Coordinamento? o non è meglio affidarlo interamente alla pianificazione locale, se non addirittura al dibattito culturale?

Vale la pena di farne un tema di rango regionale, portarlo dentro l'agenda del PTRC? o non si tratta di una questione secondaria, non governabile?

Il primo PTRC ha stabilito le regole e le condizioni per la salvaguardia e la tutela del patrimonio ambientale e storico del Veneto. Ha assunto alcuni indirizzi che ne hanno progressivamente accompagnato lo sviluppo, talvolta con approfondimenti specifici che hanno sviluppato progetti, fornito direttive, prescrizioni e vincoli, per l'ambiente pianiziale, la costa e la montagna.

Se il nuovo PTRC dovrà rendere competitivo il ruolo del Veneto in Europa, consolidarne il ruolo nello Spazio di Sviluppo Europeo, oltre al tema delle tutele andrà sicuramente approfondito il compito primario di trasformare l'"ordito urbanizzato" in una strutturata città-campagna, cogliendone le differenze interne e le sue potenzialità. Ci sono ampi territori da salvaguardare e periferie urbane da re-inventare tra loro fortemente connessi come nel Veneto Orientale, nella fascia Pedemontana e attorno alla grande Verona.

La formazione del nuovo PTRC può rappresentare un'occasione per "dar forma al già formato", per convertirne la trama di pieni e di vuoti in uno spazio equilibrato. Acquistano rilievo pertanto ipotesi di lavoro e strumenti come il parco-campagna, il credito edilizio, la perequazione territoriale, il riequilibrio ecologico.

AZIONI PER QUALIFICARE LE PERIFERIE URBANE

Le periferie troppo spesso sono cresciute senza un progetto ma sono i luoghi dove vive la maggioranza della popolazione urbana.

Per armonizzare il centro con la periferia è necessario studiare un piano di lungo periodo.

Le azioni di intervento possono riassumersi come segue:

- convincere la comunità a considerare plausibile il cambiamento;
- favorire l'ammodernamento delle attività commerciali e artigianali di servizio;
- riordinare la viabilità per rango e funzione;
- riqualificare il patrimonio edilizio;
- favorire i centri di aggregazione;
- progettare i centri o i luoghi che generano una percezione di comunità e favorire interventi edilizi di qualità anche con agevolazioni nei costi di progettazione.

In questo senso accanto alla valorizzazione del patrimonio storico e dei suoi caratteri identitari intesi come risorse su cui fondare un nuovo progetto dell'abitare, occorre promuovere la realizzazione di nuove architetture di qualità negli ambiti a maggiore trasformabilità (periferie, aree dismesse), in funzione sia delle mutate esigenze della società post-industriale, che della necessità di elevare la qualità urbanistica ed architettonica degli insediamenti.

L'assetto policentrico dello sviluppo insediativo veneto, reinterpretato nella struttura metropolitana che gli è propria, in quanto esente dai rischi derivanti dall'ipertrofia urbana, rappresenta una risorsa specifica a patto che la forza produttiva, la qualità dei servizi, delle università, dei nodi di rete (porti, aeroporti, interporti) siano adeguatamente integrate.

Come è ampiamente dimostrato dal caso olandese, l'assetto policentrico richiede un forte coordinamento delle politiche territoriali tra centri che, inevitabilmente, tendono a porsi sia in un'ottica di complementarietà che su un piano competitivo.

Il concetto di riordino va applicato anche alle zone litoranee ed alle conurbazioni "fronte mare" che le connotano, dove la rinaturalizzazione ambientale e l'integrazione con l'entroterra rappresentano le linee di recupero e ristrutturazione dell'esistente.

7.2 L'evoluzione del sistema delle aree produttive

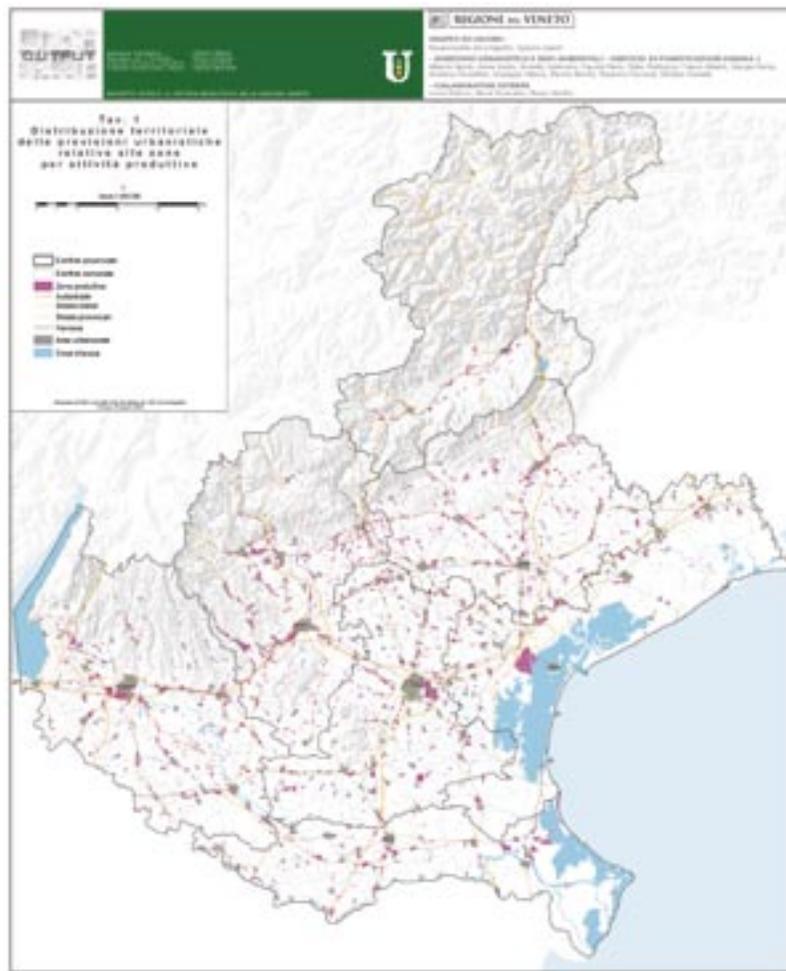
7.2.1 Capannoni, distretti, sistemi integrati

Da sempre nei territori della pianura veneta esiste un legame profondo tra luoghi dell'abitare e luoghi della produzione, legame che si articola e si esprime in modelli di vita sociale e in forme di occupazione del territorio ben precise e diffuse, tant'è che fin dall'inizio lo sviluppo dell'economia produttiva è stato intimamente legato al luogo che l'ha generata e con il quale ha avuto ed ha un rapporto di scambio continuo.

Di questa relazione rimangono testimonianze importanti che risalgono alla fine dell'800 e ai primi anni del '900. I siti dell'archeologia industriale e della stessa agroindustria nel Veneto costituiscono un elemento essenziale del quadro ambientale e sociale dell'epoca (Schio, Vittorio Veneto, Piazzola sul Brenta, ecc.).

Nei luoghi della paleoindustria si legge un riferimento continuo tra la sede della produzione e il territorio circostante, tant'è che chi esamina queste esperienze non parla quasi mai di situazioni puntuali, ma di sistemi ramificati, di reti strettamente e fittamente connesse con l'organismo urbano.

Oggi il legame profondo tra l'economia e la società è ancora molto forte, solo che esso non si esplicita più



Le principali zone produttive del Veneto (fonte: Direzione Urbanistica regionale)

nell'organizzazione fisica del territorio, non si traduce in un progetto di spazi ed edifici, ma invece è stato tradotto in un modello di sviluppo continuo e indifferenziato che si è insinuato in modo casuale all'interno dei centri storici più antichi e nelle zone residenziali, nonché nel territorio agricolo dove era più facile reperire le aree libere.

Il segreto di un'economia ricca come quella veneta sta anche nel ridurre al minimo gli investimenti e quindi i costi iniziali: si inizia in casa, senza realizzare opere di urbanizzazione, senza avere l'onere dell'acquisto del terreno e della costruzione dell'immobile. L'azienda cresce e si consolida in sito ed allora i costi di trasferimento in zona produttiva sono considerati un onere eccessivo e non affrontabile.

Questa logica di autocostruzione si ripercuote anche sull'immagine del fabbricato stesso, così che questo modello produttivo ha generato un'architettura banale, sorda ai caratteri del luogo, improntata al risparmio in termini di materiali e di tecnologia.

Il paesaggio non è risparmiato da questa aggressione perché questo sistema insediativo non è indifferente ai siti che interessa ma è invece causa di numerosi conflitti. L'inserimento di edifici produttivi provoca notevoli lacerazioni, interferendo con le relazioni insediative e i sistemi di vita quotidiani.

Traffico, infrastrutture, inquinamento, rumore sono solo alcuni dei motivi di contrasto tra ambiente ed economia, e sono questi problemi aperti a cui la pianificazione non ha ancora dato risposta, limitandosi nel migliore dei casi a contenerne gli effetti.

La risposta in termini legislativi è arrivata solitamente in ritardo rispetto ai danni provocati, ed anziché essere orientata a stimolare processi di pianificazione e di controllo, si è quasi sempre tradotta in leggi preoccupate di legittimare gli insediamenti produttivi sparsi, ritrovando per essi una definizione urbanistica e, talvolta, consentendone anche l'ampliamento. Dietro il riconoscimento di uno stato di fatto oramai non altrimenti recuperabile, esse hanno provveduto a incrementare la crescita progressiva degli insediamenti produttivi sparsi. Il risultato è un proliferare di varianti puntuali al piano regolatore che, escluse quelle specifiche per le zone agricole e per il centro storico, contengono in diverse forme e quantità, quasi sempre, ulteriori ampliamenti o nuove previsioni di aree produttive.

La progettazione urbanistica, disarmata di fronte a questa domanda crescente di spazi produttivi, si è limitata a procedere per addizione di parti al tessuto costruito, senza che vi fossero a monte strategie di localizzazione, piani di investimento, coordinamento tra soggetti interessati in una prospettiva intercomunale e distrettuale.



Il risultato è che oggi la pianura veneta, soprattutto nella parte centrale, non è più agricola, ma nemmeno urbana o suburbana: la casa rurale sta vicino al capannone, il centro commerciale in mezzo alla campagna, le persone si muovono continuamente da un luogo all'altro chiedendo strade più veloci e collegamenti più facili, mentre la disseminazione crea una condizione di convivenza difficile, generatrice di conflitti.

Di fronte a questa situazione vi è la necessità di uno strumento di pianificazione territoriale che, partendo dal paesaggio produttivo, indaghi sui modi e sulle forme che lo costituiscono, indicando i requisiti e le opportunità di individuazione delle zone produttive, riflettendo sul rapporto tra architettura industriale e paesaggio, migliorando i rapporti tra luoghi e infrastrutture, proponendo nuovi modelli di relazione con gli insediamenti.

Si tratta di ribaltare i termini della questione facendo del paesaggio dei capannoni un punto di partenza della progettazione, un'occasione di razionalizzazione, riordino e recupero, anche ai fini del miglior uso degli investimenti.

7.2.2 Le tipologie del territorio per la produzione

Recenti ricerche effettuate dalla direzione Regionale per l'Urbanistica e dal DaUR dell'Università di Padova – Facoltà di Ingegneria in collaborazione con il Servizio Cartografico Regionale hanno esaminato i caratteri dell'insediamento produttivo veneto nel contesto della progressiva proliferazione edilizia, appurando che tale fenomeno appare assai complesso e differenziato nelle diverse parti della Regione, anche se comuni si presentano l'elevato trend di consumo territoriale e la dispersione urbanistica dei manufatti.

L'analisi di alcuni campioni e di alcune aree rappresentative delle principali tipologie urbanistiche, dove l'insediamento produttivo ha assunto in modo consistente la forma del "diffuso" territoriale, consente di operare una lettura dei modi con cui si è realizzato lo sviluppo economico veneto nei suoi esiti urbani ed ambientali. Vi è innanzitutto il caso delle grandi aree industriali delle principali città (Porto Marghera a Venezia, ZIP a Padova, ZAI a Verona, ma anche Schio, Vicenza, ecc.), dove l'insediamento industriale, in atto fin dall'ante-

Capannoni dismessi
a Porto Marghera (VE)

guerra, o dall'immediato dopoguerra, appare completo e compatto, tanto da porre ormai problemi di riconversione produttiva e di riqualificazione verso i diversi settori del terziario. Si può in genere affermare che le attività paleoindustriali, solitamente situate nel cuore delle città e tecnologicamente dismesse, costituiscono sempre delle opportunità per il recupero delle aree centrali e la loro ridestinazione funzionale.

Vi è poi la tipologia più recente, caratteristica delle aree periurbane del Veneto metropolitano, costituita dalle zone industriali realizzate mediante lottizzazione (pubblica o privata) di terreni, dove a causa della forte domanda si è giunti a saturazione delle aree edificatorie, mentre già si prospettano problemi di riordino e riconversione (ad esempio a Limena) delle periferie.

Nelle zone marginali della Regione queste iniziative, spesso comunali, per la messa a disposizione di lotti edificabili al fine di "catturare" lo sviluppo, hanno determinato l'urbanizzazione di aree poi occupate con processo lento, talché la saturazione appare lontana e diversi "capannoni" costruiti nel frattempo non sono utilizzati ma offerti alla vendita o all'affitto.

Vi è infine la tipologia "diffusiva", caratteristica di quei territori ove, in assenza di una incisiva politica di indirizzo, si assiste alla dispersione delle aziende in tutta la campagna.

Il caso più clamoroso di questa presenza industriale "fuori zona" è offerto dal territorio posto a sud e ad est di Bassano del Grappa (Cassola, Rosà, Tezze, ecc.), dove prevale l'occupazione sparsa delle aree con l'alternanza di fabbriche, case, servizi, agricoltura, infrastruttura, ecc. Ma situazioni analoghe connotano le zone circostanti la Postumia "romana", l'Alto Vicentino, la corona del capoluogo veronese.

E' evidente come in questa tipologia, che per lacerti di territorio si ritrova in tutta l'area centrale, mentre appare pressoché assente nelle zone esterne della montagna e della "Bassa", emerga in tutta la sua evidenza il conflitto tra l'attività produttiva e la residenza, nonché quello con la viabilità e l'ambiente.

A seconda della localizzazione e del tipo di attività possono risultare anche condizioni di inquinamento (si veda il caso di Arzignano), o di deturpazione ambientale (il caso della Riviera del Brenta), o di rischio di

processo (il caso di Porto Marghera).

Alcuni casi di studio mettono in evidenza il fatto che, nel più recente periodo, alla industrializzazione periferica, rispetto alle città, si è associata la presenza dei grandi servizi commerciali ed in genere di quelle strutture generali (logistica, mercati, centri intermodali, ecc.), che erano prima contenuti all'interno del tessuto urbano.

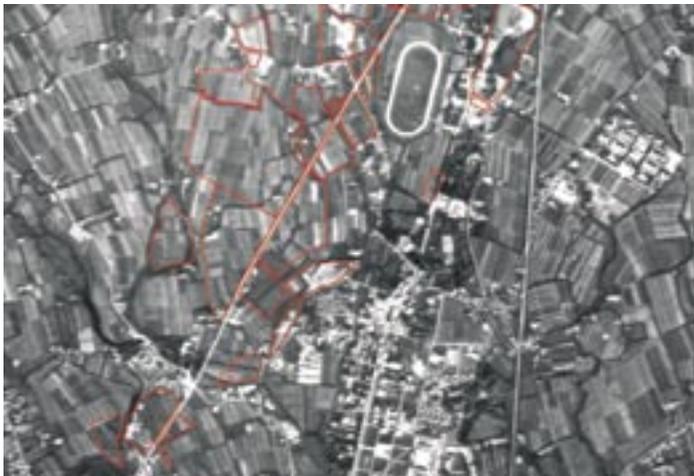
A tale riguardo si può osservare che hanno dimostrato di possedere un carattere attrattore determinante i luoghi di interscambio nei trasporti (caselli autostradali, porti, aeroporti, interporti), i quali hanno dato luogo a nuovi poli complessi extraurbani di relazione territoriale, come nel secolo scorso era avvenuto per le stazioni ferroviarie.

7.2.3 Distretti industriali e pianificazione delle aree produttive

Per affrontare adeguatamente il tema dei distretti industriali e della realizzazione delle aree produttive, si richiede in via prioritaria di riflettere sulle modalità di localizzazione delle imprese e sugli effetti degli strumenti di pianificazione nei riguardi del processo di insediamento industriale.

Un ormai consolidato apparato di indagini nel campo riferito alla relazione tra processi di sviluppo interni all'impresa e processi di governo del territorio evidenzia una serie di questioni non marginali, spesso di non facile soluzione, relative ai seguenti ambiti:

- a. I processi di crescita ed espansione, anche fisica, delle imprese, non sempre determinabili al loro insediamento, contrastano con le norme, i piani urbanistici e i progetti edilizi quasi sempre rigidi. Uno degli ambiti di "conflitto urbanistico" più consistente si è dimostrato



Evoluzione degli insediamenti produttivi nel territorio a nord di Treviso tra il 1955 e il 1999

infatti il processo di ampliamento delle aziende.

- b. La seconda questione, di minore importanza rispetto alla precedente per quanto riguarda il passato, ma di crescente rilevanza in relazione alle tendenze future, attiene alla destinazione d'uso delle zone produttive, sia riferita all'area che ai singoli edifici. Le modificazioni interne ai processi produttivi portano a destinare quote crescenti dei manufatti ad attività di servizio, compresa la funzione commerciale, mentre le normative sembrano recepire in misura ancora marginale tale processo.
- c. Il terzo ambito di conflitto, forse il più rilevante, attiene alle questioni delle relazioni con l'ambiente circostante. Si tratta di un duplice problema che deriva dal versante del governo del territorio, non sempre in grado di offrire le infrastrutture necessarie, e da quello delle imprese che presentano rigidità nell'adeguamento alle norme e alle direttive sulla tutela dell'ambiente (aria, acqua, suolo, ecc.).

La pianificazione urbanistica affronta i problemi del sistema produttivo con metodiche e tecniche spesso superate, infatti:

- non viene tenuto conto della dimensione, del rango e della tipologia delle imprese, trattando nello stesso modo la grande industria ed il piccolo artigiano, ecc.;
- viene riservata scarsa attenzione ai fattori territoriali che condizionano l'attività delle imprese, quali l'infrastrutturazione delle aree, i collegamenti viari, i servizi, i dispositivi anti-inquinamento, ecc.;
- le attività produttive vengono suddivise per settori funzionali corrispondenti alle classificazioni tradizionali (industria, artigianato, commercio, servizi, ecc.), sia a livello di zonizzazione che di normativa, creando rigide demarcazioni di zona, e successivi problemi gestionali;
- non viene tenuto conto, nella zonizzazione e nelle normative, delle specificità delle imprese industriali insediate in zona agricola (agroindustria).

Ne consegue una conflittualità continua tra imprese ed istituzioni, tra la domanda di spazi produttivi e l'offerta dei PRG, tra la flessibilità e la rapidità richieste dal mercato e la rigidità e la lentezza tipiche delle procedure amministrative.

Per evitare il continuo ricorso a provvedimenti straordinari occorre modificare la metodologia della pianificazione degli insediamenti e delle attività produttive, introducendo classificazioni basate maggiormente su fattori di tipo territoriale e sui rapporti che le aziende intrattengono con le altre componenti urbanistiche, in particolare la residenza, le infrastrutture e l'ambiente.

Altrettanto dicasi per i parametri interni all'impresa, dove le rigide demarcazioni funzionali di un tempo hanno perso significato, soprattutto per le piccole e medie aziende, in favore di una plurifunzionalità generalizzata (crescente presenza delle funzioni commerciali e direzionali, variabilità degli spazi per lo stoccaggio, flessibilità merceologica, ecc.). Conseguentemente, obiettivi ed indirizzi delle politiche territoriali in relazione alle aree ed ai centri di produzione dovranno riguardare un orizzonte non più solamente legato alla dotazione di aree di insediamento industriale, possi-

bilmente ben collegate alle infrastrutture di trasporto, ma piuttosto dovranno mirare a quei fattori di qualità che non attengono soltanto al singolo stabilimento industriale, ma che interessano la rete complessiva delle relazioni tra i sistemi di produzione, la residenza, i servizi, la ricerca, le integrazioni intersettoriali ecc.

Si tratta dunque di riprogettare l'assetto territoriale regionale e locale in modo da:

- preservare e, per quanto possibile, recuperare la risorsa suolo;
- ridurre i fenomeni di congestione stradale, facilitando l'integrazione delle aree industriali con i maggiori assi infrastrutturali, anche potenziando l'alternativa ferroviaria, e razionalizzando l'ubicazione degli stabilimenti produttivi in funzione delle reciproche relazioni, dei connessi servizi e degli spostamenti casa-lavoro;
- razionalizzare e riqualificare gli insediamenti produttivi in termini di maggior sfruttamento delle aree già esistenti, raggiungendo una migliore qualità urbanistico-architettonica, una maggiore riqualificazione ambientale e una ottimizzazione energetica energetica, anche introducendo "indici di riequilibrio" finalizzati a minimizzare gli impatti;

- favorire l'integrazione delle aziende con le funzioni direzionali, commerciali e terziarie in genere;
- condizionare i nuovi insediamenti ad una sistematica assunzione di standard e condizioni di organizzazione territoriale di eccellenza;
- integrare il sistema della formazione e della ricerca (scolastica ed universitaria) con il sistema della formazione e della ricerca d'impresa; la rete dei parchi scientifico-tecnologici e la rete dei distretti dovranno integrarsi in un sistema dell'innovazione e della creatività.

Riguardo al disegno strategico del sistema produttivo, la redazione del PTRC dovrà considerare la complessità della situazione in atto. E' dunque necessaria un'analisi dello stato di fatto e delle aspettative dei portatori di interessi collettivi.

Sono importanti al riguardo per il primo aspetto:

- l'analisi della dotazione regionale di aree di insediamento industriale e del relativo mercato (domanda/offerta);
- l'analisi dei parametri ambientali nel territorio regionale in funzione delle concentrazioni di emissioni, immissioni dei nuclei produttivi;
- l'analisi degli insediamenti industriali soggetti a ri-

schio di incidente rilevante (attuazione della direttiva comunitaria 96/82/CE: D.Lgs 334/1999, "Seveso bis") e ad adeguamenti tecnologici rilevanti da realizzarsi nei prossimi anni in attuazione di disposizioni vincolanti (vedasi la direttiva comunitaria 96/61/CE: autorizzazione ambientale integrata, IPPC) per gli impianti esistenti;

- i rilievi e le strategie contenuti nel piano energetico regionale;
- le proposte connesse allo sviluppo del parco scientifico tecnologico multipolare regionale e del programma sulle nanotecnologie;
- l'assetto revisionale del sistema dei trasporti e delle infrastrutture.

Rispetto agli interessi delle categorie, avranno rilievo:

- le esigenze di rango territoriale evidenziate nei patti di distretto (non solo industriali) di cui alla L.R. 8/2003;
- le proposte avanzate nei tavoli di consultazione dalle rappresentanze di categoria (imprenditoriali, sindacali, ecc.).

Un ulteriore passo di avvicinamento ad un più preciso disegno territoriale del sistema produttivo è dato dalla riprogettazione delle principali concentrazioni indu-

UN DISEGNO UNITARIO TRA AREE PRODUTTIVE E AREE NATURALISTICHE

Sul versante del territorio si potrà:

- assumere provvedimenti di contenimento di nuove zone produttive, tema già enunciato e ben evidenziato nel PTRC; va affrontato non solo applicando norme ad efficacia indiretta, ma soprattutto politiche dirette e operative volte a utilizzare nella migliore misura possibile gli edifici e le aree già realizzati. Si può e si deve pensare a un layout dei cicli produttivi che sappia meglio ottimizzare gli investimenti già fatti, ma anche all'adozione di programmi di gestione del patrimonio che prevedano trasparenza fra le occasioni di riuso e i bisogni delle imprese. Le associazioni degli imprenditori possono svolgere un ruolo adeguato su questo versante;
- impedire, con convinta severità, una ulteriore erosione del paesaggio storico e delle risorse naturalistiche e recuperare, con programmi di lungo respiro, siti compromessi;
- riorientare, con l'offerta di nuove opportunità insediative in grado di ricomporre quadri territoriali organizzati, le trame disperse della residenza e dei servizi che sono ad essa legati, riscoprendo relazioni non formali fra le preesistenze agrarie, gli insediamenti di origine storica, le recenti costruzioni e le nuove opportunità; è una grande sfida progettuale che richiede sensibilità e strumenti culturali nuovi, come nuovo è il punto di vista da cui guardare alla dispersione residenziale, senza inutili recriminazioni ma anche senza alcun sconcerto;
- ricomporre in un quadro territoriale di sistema le esauste trame naturalistiche della pianura, prevalentemente sostenute dalla rete idrografica, oggetto in tempi recenti di attenzione da parte dei documenti di pianificazione; i progetti di lungo periodo di scala territoriale, integrati dai provvedimenti di tutela e valorizzazione delle autonomie locali, sono punti di riferimento obbligati da cui partire per ricomporre il paesaggio veneto..

striali e dei relativi centri di riferimento.

La rete dei poli e dei nodi del sapere e della ricerca e la "mappa" dei distretti produttivi (sia di quelli riferiti a specializzazioni e filiere produttive strettamente connesse a precisi ambiti territoriali, sia di quelli propriamente riferiti ad un insieme significativo di imprese attive in determinati settori pur in mancanza di una rilevante concentrazione territoriale) consentiranno di elaborare gli indirizzi strategici per consolidare e sviluppare queste realtà, in particolare indicando le localizzazioni più opportune per le strutture di uso comune (i centri di formazione, di ricerca, i laboratori di prova e certificazione, i servizi commerciali ed espositivi, gli impianti di trattamento rifiuti e materie seconde, ecc.).

Una conoscenza sufficientemente completa dello stato attuale delle aree industriali ed artigianali consentirà poi di quantificare la dimensione di aree attrezzate (scoperte e coperte) ancora utilizzabili per nuovi insediamenti, e di individuare le aree più negativamente impattanti (in termini di traffico indotto, danno ambientale, panoramico, ecc.) ai fini della dismissione/riconversione/riqualificazione, in modo da richiamare la pianificazione territoriale e urbanistica alle opportune specificazioni.

Infine, in un territorio con superfici disponibili quantitativamente scarse, ma con risorse ambientali e storico-architettoniche di grande valore, la possibilità di utilizzare immobili esistenti, ivi compresi quelli di archeologia industriale, anche per usi produttivi (per le produzioni immateriali e/o culturali, artigianali o quant'altro compatibile), dovrà costituire una specifica opportunità progettuale, anche in considerazione

dell'esigenza di mantenere una complessità di funzioni nei centri storici, tendendo ad evitare il deterioramento della qualità urbana indotto dal consumo turistico o dalla terziarizzazione commerciale. Riguardo ai processi da individuare ed avviare per realizzare nel tempo quanto delineato nel disegno strategico, occorre pensare non solo a strumenti normativi, ma anche a iniziative di accompagnamento e di incentivazione che conducano ad una maggiore qualità delle aree produttive, quali:

- le politiche rivolte alla "coltivazione" di valori culturali e architettonici nei soggetti responsabili attraverso strumenti capaci di attivare positivi processi imitativi o di incidere positivamente sull'immagine aziendale, anche dal punto di vista commerciale;
- le politiche di accompagnamento del sistema professionale ed imprenditoriale in grado di portare tempestivamente il Veneto nelle condizioni di poter utilizzare la certificazione edilizia e le prestazioni energetiche dell'edificio come fattori di qualità;
- le politiche di stimolo/premialità ed accompagnamento per le pubbliche amministrazioni locali per favorire concertazioni e cogestioni di aree industriali di interesse comune e di sistemi di servizi;
- il rafforzamento degli aiuti correnti agli investimenti delle imprese per interventi connessi con la realizzazione di edifici dotati di elevate prestazioni o per interventi collocati in aree industriali di elevata qualità;
- la creazione di una banca dati regionale delle offerte di aree e stabilimenti produttivi (e relativi servizi ed infrastrutture) volta ad attirare insediamenti ed a

massimizzare l'utilizzo delle disponibilità esistenti (evitando la creazione di nuove aree quando non necessario).

Dal lato degli strumenti normativi si possono qui sintetizzare alcune considerazioni conclusive:

- la possibilità di utilizzare l'istituto del "credito edilizio" può senz'altro agevolare e stimolare le operazioni di pulizia di opere e complessi incongrui in un disegno di riqualificazione e recupero del territorio;
- la regolamentazione degli standard incide significativamente sulla concreta realizzazione delle aree produttive: è tempo di superare la netta distinzione tra aree produttive ed aree di servizio, così come per taluni tipi di attività bisogna accettare che esse coesistano con la residenza, poiché sono integrative della medesima;
- la mera applicazione di taluni standard (parcheggi, verde, ecc.) in qualche caso ha prodotto aree industriali in contrapposizione con le caratteristiche ambientali, storiche, architettoniche, insediative, presenti nel contorno; occorre dunque dare indicazioni per il recupero in termini funzionali e qualitativi delle situazioni esistenti e per una progettazione delle nuove aree attenta alle problematiche della gestione culturale ambientale;
- il concetto della sicurezza nella pianificazione urbanistica per le zone interessate da stabilimenti a rischio di incidente rilevante è affidata dalla disciplina statale (D.M. 09.05.2001) alle Regioni che devono provvedervi anche attraverso gli strumenti territoriali.

7.3 La montagna come paradigma delle politiche di tutela e sviluppo

7.3.1 Sviluppo e marginalità

Il problema Alpi appare come una questione europea oltre che nazionale e regionale, rispetto alla quale risulta necessario ritrovare una nuova capacità progettuale che sappia intervenire in un territorio in bilico tra abbandono e sviluppo coinvolgendo tutti i soggetti istituzionali, gli operatori privati, gli utenti e le genti che le abitano. Nelle Alpi italiane i processi economici di lungo periodo e quelli più ravvicinati degli ultimi 20-30 anni hanno indiscutibilmente contribuito alla creazione di una serie di realtà tra loro estremamente differenziate, che non possono, nella interpretazione dei fenomeni, rimandare a spiegazioni monocasuali e onnicomprehensive. Marginalità e sviluppo coesistono e spesso sono una la ragione dell'altra sia in termini territoriali sia di processi economici. Nelle Alpi, si sono create situazioni di marginalità, soprattutto per il contatto tra aree montane e zone industriali di pianura, ma anche tra zone montane svantaggiate e zone montane ad elevato sviluppo turistico. Il fenomeno più evidente che ne è conseguito, è stato lo svuotamento demografico. Normalmente l'area montana vera e propria è meno marginale dell'area collinare. La montagna bassa o l'alta collina, in Veneto, sono aree depresse, poiché sono quelle nelle quali si avverte maggiormente lo stimolo all'emigrazione verso le aree più ricche della pianura, e la forza attrattiva che essa esercita anche in termini di comportamenti sociali e di consumo è più alta. Una



ricerca del Censis finalizzata alla individuazione di tipologie insediative e socioeconomiche dei comuni montani, evidenzia un fattore sostanzialmente omogeneo in tutta la montagna alpina, rappresentato da una successione, partendo dalle quote altimetriche inferiori, delle seguenti tipologie:

- le aree ad economia integrata nelle zone pedemontane e/o di fondovalle;
- la montagna marginale, caratterizzata da comuni di piccola dimensione, esclusi dal circuito turistico (ad una altitudine media di 1.200 m);
- la montagna dei comuni in espansione ad elevata altitudine (1.600 m) ed intensa attività turistica;
- la montagna del benessere che comprende i comuni di alta quota (1.900 m), che hanno puntato sullo sviluppo turistico.

L'uniformità del modello fa attribuire una rilevante importanza al sistema orografico e di collegamento infrastrutturale, pur con rilevanti differenze regionali, strettamente connesse alla diversa geografia fisica delle singole ripartizioni alpine. In particolare si nota la prevalenza delle aree ad economia integrata nelle zone pedemontane e dei comuni in espansione nella fascia centrale delle Alpi italiane connotati dal turismo diffuso. Il primo elemento discriminante le diverse realtà (che emerge da questo come da altri studi e dalle stesse analisi strutturali dei dati) è rappresentato dallo sviluppo turistico, in grado di connotare con la sua presenza una buona parte dell'arco alpino. Là dove questo processo non si è invece atti-

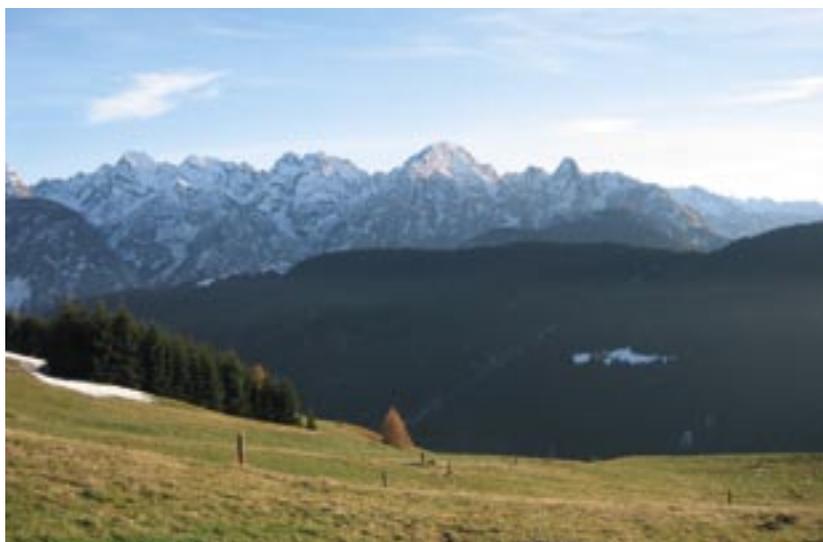
vato sono frequenti le fasce di sottosviluppo soggette ad isolamento che contribuiscono a definire l'immagine della montagna povera.

Il quadro meglio si rappresenta prendendo in considerazione altri fattori:

- le aree che pur presentando una continuità con le zone turisticamente evolute sono rimaste escluse dai circuiti della "vacanza in montagna" di tipo più o meno sciistico, assumendo la connotazione di aree "marginali";
- le tradizionali attività agro-silvo-pastorali che quasi ovunque ricoprono ormai un ruolo secondario, mentre è in continua crescita il commercio;
- il fenomeno dell'emigrazione verso i centri urbani che si è rallentato fino a quasi scomparire, e in molti casi si è tramutato in pendolarismo;
- le strade e la diffusione massiccia di seconde case che hanno rappresentato nella montagna gli interventi di politica urbanistica determinanti nel percorso delle comunità locali verso la marginalità o verso lo sviluppo.

Analizzando la situazione alpina, si evidenzia come l'uscita dalla marginalità sia stata realizzata progressivamente per le aree ambientalmente favorite e/o ad alta accessibilità la cui posizione sul territorio ha consentito di attivare valide iniziative turistiche. In linea generale si può affermare che si sono registrati successi nell'economia dei territori alpini, quando si è scelto un modello di economia integrata, di equilibrio tra agricoltura e attività secondarie e terziarie, rifuggendo la monofunzionalità.

Tabia della Val Comelico (BL)



Val Comelico (BL) **7.3.2 Valorizzare le specificità della montagna veneta**

Il Veneto contrariamente a quanto si potrebbe pensare è una delle regioni italiane con la più bassa percentuale di territorio montano. Infatti, a livello medio nazionale la superficie montana si attesta su valori superiori al 50% del totale, mentre quella del Veneto non va oltre il 32,0%.

Nell'analizzare questi dati, tuttavia, occorre tener conto del fatto che la definizione amministrativa della montagna italiana corrisponde ad un macroaggregato altamente differenziato al suo interno, e che il semplice riferimento ai dati relativi alla superficie ed alla popolazione, non spiega la rilevanza delle aree montane all'interno delle singole regioni.

Nel Veneto i comuni montani sono il 27,2% del totale, e raccolgono l'8,9% della popolazione residente.

La "montagna veneta" può essere identificata con la Provincia di Belluno (68 comuni interamente montani e una popolazione montana complessiva di 210.955 abitanti). Seguono la Provincia di Vicenza, in riferimento soprattutto all'altopiano di Asiago (32 comuni interamente montani e 111.914 abitanti) e il veronese (16 comuni montani e 47.508 abitanti).

L'analisi della montagna veneta deve tener conto di alcuni elementi peculiari, identificabili da un lato con la presenza di due comprensori turistici montani di grande rilevanza come le montagne del Cadore, dell'Agordino (con le tante "eccellenze" dolomitiche) e dell'altopiano di Asiago, dall'altro di alcune aree

quali il distretto dell'occhialeria delle alte valli bellunesi di consolidata vocazione industriale.

Una montagna dunque non residuale né marginale dal punto di vista economico: basti pensare che contribuisce alla costruzione del Pil regionale nella misura dell'8,5% e che il valore aggiunto procapite regionale supera quello dei territori montani del Veneto di soli 1.000 euro/anno.

Approfondendo l'analisi dei settori produttivi, mentre risulta difficile individuare elementi di spiccata specializzazione per le aree montane italiane nel loro complesso, nel Veneto le cose cambiano in modo assai significativo.

Nel macroaggregato della montagna italiana il contributo di agricoltura, industria e servizi alla formazione del reddito è rispettivamente del 4,4%, 29,0% e 66,6%. Tale distribuzione, dunque, non si discosta molto da quella dei comuni non montani (agricoltura 2,7%, industria 28,0%, servizi 69,2%).

Nel Veneto, per contro, alla costruzione del Pil montano l'agricoltura contribuisce per l'1,9% (solo la Valle d'Aosta si pone più in basso), i servizi per il 57,6% (percentuale più bassa in Italia dopo quella dell'Emilia Romagna) mentre l'industria, con il 40,5%, colloca il Veneto al primo posto nel Paese.

Una "montagna industrializzata" dunque, in gran parte agganciata ai processi produttivi regionali, per la quale i ragionamenti legati all'analisi delle specializzazioni funzionali vanno condotti con grande attenzione e con riferimento alle singole microaree.

7.3.3 Nuove sfide e obiettivi per uno sviluppo sostenibile

Le nuove sfide per i territori della montagna derivano direttamente dalla:

- nuova centralità geopolitica delle Alpi nel quadro europeo;
- rilevanza delle trasformazioni in atto;
- rilevanza delle Alpi per i territori urbani;
- rilevanza ambientale - la grande rete dei parchi e delle aree protette.

La centralità geopolitica

Le Alpi fino a poco tempo fa erano un territorio di frontiera, e in quanto frontiera, periferico (lontano quindi nell'accezione urbana) nelle politiche e nelle azioni di ogni Stato. Con l'UE le Alpi si sono riscoperte come cuore e non semplice cerniera dell'Europa, sede di importanti comunità e distretti produttivi, in significativa crescita demografica ed economica. Questa nuova centralità geografica se da un lato ha il grande pregio di consentire una nuova attenzione verso un territorio speciale e sensibile in termini ambientali e antropici, produce anche conflitti e contraddizioni in primo luogo nei confronti delle attività economiche e nell'uso delle risorse tra montagna e pianura. Si pensi all'impoverimento del paesaggio agrario e alla necessità di attivare politiche di sostegno alle aree svantaggiate.

La rilevanza delle trasformazioni

La montagna è interessata da un moltiplicarsi (reso più intenso dall'integrazione Europea) di proposte di grandi opere infrastrutturali di attraversamento che pongono comunque il problema della compatibilità ambientale, degli alti costi e dei tempi di realizzazione.

La rilevanza della montagna per i territori urbani

La montagna rappresenta una realtà complessa e dinamica dove l'immagine di naturalità risulta sempre più stretta e dove invece si moltiplicano prolungamenti metropolitani, ambiti ad urbanizzazione diffusa, industria del divertimento, zone abbandonate. Le potenzialità dei territori caratterizzate da queste vicende diverse, spesso determinate dalle politiche per e delle aree urbane, devono ricostruirsi una nuova identità, che significa considerare, a fianco dei fenomeni fisici e ambientali, i fattori socioeconomici, delineando scelte non uniformanti.

La rilevanza ambientale

Tra le peculiarità di questo territorio emerge la presenza di ampi spazi naturali. Se da un lato la notevole estensione di aree protette comporta il rischio della definizione di una funzione di semplice riserva destinata a compensare gli inquinamenti delle aree metropolitane, dall'altra va valorizzata e messa a sistema, in una logica di rete, la presenza di parchi e riserve, in quanto possono costituire premessa e laboratorio di intervento e pianificazione per tutto il territorio alpino.

7.3.4 La montagna come paradigma delle politiche di tutela e sviluppo

Le zone di montagna del Veneto rappresentano complessivamente per la nostra Regione un patrimonio naturale, produttivo e culturale straordinario. Nel contempo costituiscono un elemento di fragilità che necessita di una funzione di "custodia attiva".

La loro complessità e variabilità sotto tutti gli aspetti, da quello territoriale a quello culturale, sono una ricchezza.

L'obiettivo di un riequilibrio delle presenze turistiche e delle opportunità economico-sociali sul territorio montano associato a un significativo sostegno alle realtà più difficili, soprattutto dei piccoli comuni, potrebbe contribuire positivamente allo sviluppo delle zone montane ricercando, in particolare, il miglioramento qualitativo.

Gli obiettivi necessari allo sviluppo socio-economico sostenibile della realtà territoriale montana possono essere sinteticamente riassunti in:

- prevenzione e difesa idrogeologica del territorio attraverso il miglioramento boschivo, la regimazione delle acque, la corretta gestione dell'urbanizzazione e dell'inserimento di infrastrutture viarie;
- salvaguardia dell'equilibrio demografico e recupero edilizio;
- eliminazione o riduzione degli squilibri occupazionali, socio-strutturali ed economici esistenti;
- mantenimento delle superfici coltivabili attraverso l'utilizzo o la manutenzione regolare delle superfici prative evitando l'eccessivo imboschimento naturale dei terreni incolti, soprattutto nelle aree a forte vocazione agricola e a quelle prossime alle zone turistiche;
- individuazione, promozione e incentivazione delle risorse proprie e sostenibili dei diversi territori montani con valorizzazione delle aree a significativo valore naturalistico e ricreazionale e sviluppo di adeguati servizi al cittadino;
- recupero e salvaguardia dei valori umani e culturali locali con valorizzazione delle tradizioni lavorative e culturali dell'uomo di montagna e del proprio ambiente;
- promozione delle iniziative imprenditoriali e l'utilizzo

dei nuovi strumenti tecnologici;

- promozione e valorizzazione dei prodotti tipici e biologici.

Una moderna concezione di economia sostenibile deve uscire dal modello dicotomico di sostegno allo sviluppo che vede da una parte le aree montane, spesso marginali, e dall'altra i grandi centri urbani, le grandi infrastrutture, la grande produzione industriale alle quali dedicare le maggiori attenzioni e risorse delle politiche strutturali e degli impegni di spesa pubblica produttiva. Alle aree montane non deve essere rivolto soltanto un sostegno ed una attenzione legate a logiche di emergenza o assistenziali come ad esempio la ormai consueta sistemazione del suolo a seguito di eventi calamitosi.

Per la montagna sono necessarie politiche strutturali caratterizzate da una elevata capacità di promuovere interventi che suscitino ricadute economiche e produttive durature e non occasionali, la integrazione e la diversificazione dei modelli di sviluppo locale, che meglio si adattino ad una realtà montana che è al contempo marcata da situazioni economiche abbastanza forti, quali ad esempio quelle turistiche, e da situazioni marginali, che manifestano rilevanti situazioni di abbandono e conseguentemente di progressivo impoverimento.

In questa logica di sviluppo integrato, attraverso l'iniziativa pianificatoria e programmatica, è necessario collegare le diverse progettualità locali dell'area montana con i programmi dell'intero territorio regionale facilitando la possibilità di usufruire, nelle aree montane, di adeguati sostegni infrastrutturali di concerto con la politica nazionale e comunitaria.

considerazioni conclusive

Nell'introdurre il presente elaborato si era rilevato innanzitutto il suo primario significato di scenario tecnico e insieme di proposta culturale. Si era in altri termini, avvertita l'esigenza, anche su sollecitazioni dei colloqui e discussioni con l'Assessore regionale alle politiche per il territorio, di avviare una riflessione a tutto campo sul rapporto tra persona e territorio, tra comunità e ambiente, proprio ai fini di costruire il consenso sulle linee di assetto della città e sul destino dello spazio che ci ospita e nella prospettiva di coniugare il passato con il futuro.

La consultazione sul presente documento di indirizzo e coordinamento, ai fini della periodica revisione del PTRC prevista dall'art. 4 della vigente L.R. n. 61/1985, è quindi un momento fondamentale della politica regionale di programmazione e di attuazione del PRS, anche al fine di dare attuazione a quanto previsto dagli art. 135 e 143 del D.Lgs n. 41/2004, Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Alla suddetta consultazione infatti seguirà la stesura formale del Piano Territoriale medesimo.

Le vistose criticità che gravano sugli insediamenti assieme ai pericoli di irreversibile degrado dei sistemi territoriali sollecitano però una attenzione ed una responsabilità del tutto particolari, stante il ruolo che lo spazio fisico può svolgere ai fini della prosecuzione dello sviluppo economico e della qualificazione della nostra condizione civile.

Più di un tempo il territorio è infatti fattore decisivo di competitività negli scenari della globalizzazione.

Per queste ragioni, in piena concordanza con il PRS, che parimenti individua nell'ambiente una delle leve strategiche della trasformazione, si ritiene che il secondo PTRC non possa esaurire la sua funzione nel coordinamento generale, ma debba indicare delle priorità di intervento ai fini del riordino dei sistemi territoriali.

Ciò significa che esso è la sede opportuna per il confronto tra i soggetti istituzionali pubblici e privati per la condivisione di strategie future.

Esso deve, in altri termini, prestarsi a recepire le "tematiche mondo" – la visione europea, le reti ecologiche, la città motore di innovazione, i grandi *Gates* metropolitani, le piattaforme logistiche, i distretti culturali del sapere - come hanno auspicato i saggi della "Carta di Asiago".

"Ambiente" infatti, come del resto "Città" e "Territorio", sono concetti unitari, la cui complessità va colta nell'insieme globale, anche se il governo della quotidianità spesso richiede soluzioni efficaci, più agevolmente conseguibili attraverso semplificazioni settoriali.

Ciò significa che il PTRC, quale risorsa politica per governare e costruire il futuro, non è "neutrale" nei riguardi dei processi evolutivi, ma intende indirizzarli attraverso una articolazione per "progetti strategici" di intervento, atti a conseguire le finalità per le quali il piano viene redatto.

Per conseguire ordinatamente questi obiettivi la Giunta Regionale ha inteso promuovere la redazione del presente Documento Preliminare da sottoporre alle province, ai comuni, alle comunità montane, agli enti di gestione delle aree naturali protette, alle forze politiche e alle associazioni di categoria al fine di raccogliervi i contributi.

Per raggiungere queste finalità il PTRC si avvale di quattro fondamentali strumenti operativi:

- l'Osservatorio territoriale, per documentare la conoscenza,
- il Portale interattivo, per promuovere l'informazione e l'ascolto delle istanze dal territorio,
- la Valutazione strategica, per controllare gli impatti,
- l'"Officina del PTRC" per redigere le progettazioni, le necessarie azioni di marketing territoriale e la divulgazione di "buone pratiche" per il governo del territorio.

La concertazione, attraverso le Conferenze di pianificazione ed il monitoraggio dei processi, mediante il controllo di gestione, costituiscono quindi due momenti fondamentali del coordinamento regionale.

La copianificazione, in tale prospettiva, deve diventare una prassi permanente, capace di attivare, non solo accordi di programma e intese di servizio, ma anche di migliorare l'integrazione tra le aree e i settori, rendendo al tempo stesso agevole l'esercizio delle attività de-

legate e proficua la funzione della sussidiarietà.

In tal modo viene reso sistematico e contestualizzato territorialmente quanto spesso avviene in forma episodica e saltuaria.

In quanto attività di promozione e di sintesi, la copianificazione suddetta si pone quindi lungo la linea maestra della auspicata riforma della pubblica amministrazione.

Le grandi sfide che attendono il trapasso della regione verso quel "Terzo Veneto" che si profila all'orizzonte, il Veneto appunto dell'Euroregione e delle attività di eccellenza, richiedono una pronta risposta, sia nella consapevole valorizzazione dell'ambiente fisico, sia nella attiva salvaguardia del patrimonio culturale, sia infine nell'adeguamento della città e della rete insediativa dei servizi e delle infrastrutture alle nuove esigenze della qualità e dell'innovazione.

L'ipotizzato accrescimento dei servizi, specie nei settori di qualità e di scala metropolitana, costituisce il superamento del concetto quantitativo degli standard numerici, per dare forma alla città complessa nelle sue parti specializzate e innovative.

Ne trarranno beneficio, oltre alle istituzioni pubbliche nella celerità della loro azione, anche i diversi settori delle attività economiche e imprenditoriali oggi impegnati a costruire una struttura reticolare.

Pur ammettendo che ogni sito è caratterizzato da proprie specificità e diversità, tuttavia la prospettiva dello sviluppo e della competizione non può essere affidata solo alle fortune del localismo tradizionale, ma deve essere sorretta dalla partecipazione alla rete comune, intesa come il luogo della coesione, del rapporto e della corrispondenza.

Il PTRC, inteso nella sua vera natura di “piano processo”, consegna quindi ai “progetti strategici” il significato più profondo della sua funzione di raccordo e della sua offerta di integrazione.

Secondo questa interpretazione le iniziative prioritarie di grande livello si configurano come dei “patti” programmatici contratti dai soggetti interessati al fine di realizzare obiettivi generali comuni.

Per questo si ipotizza che il PTRC possa mantenere la sua struttura di strumento flessibile ed aggregato, nella scala e nella normativa, ove siano descritte soprattutto i criteri e le direttive cui la pianificazione locale e settoriale deve fare riferimento.

Interessa poi che esso contrasti quella tendenza verso l'eccesso di regolazione e di normativa che ha certamente caratterizzato alcune recenti fasi dell'attività urbanistica.

In tal senso anche le “invarianti” e le “variabili”, di cui spesso si è parlato quali ingredienti necessari della

pianificazione, assumono il valore di contributi utili d'orientamento, di prescrizioni positive per la progettazione, perdendo quello di vincoli imposti e di limitazioni passive.

Importa infine che, attraverso “l'officina”, il lavoro del piano costituisca un'attività permanente e continua di conoscenza e approfondimento delle strutture territoriali, di progettazione e verifica dei processi di trasformazione insediativa, così da permettere di accompagnare, in modo interattivo, la crescita del sistema regionale, nell'accezione più ampia, nei suoi rapporti con lo spazio fisico. In via sperimentale è da prevedere inoltre la costituzione di una “Task Force - Agenzia di Piano” per redigere dei rating economico-finanziari su progetti strategici del piano e organizzare le azioni per la loro realizzazione.

L'uso di procedure divulgative generalizzate consentirà di trasferire le informazioni all'opinione pubblica, realizzando così quella funzione educativa che il PTRC ha sempre avuto, in quanto strumento di indirizzo delle politiche ambientali e delle iniziative per il recupero del patrimonio monumentale.

Incidere sui comportamenti, conseguendo su questi consapevolezza personale e consenso collettivo, è l'ultimo, ma non il minore, degli obiettivi che con il PTRC la Regione intende perseguire.