Abstract

Il PTRC della Regione del Veneto ricorre alla Mobilità anziché ai Trasporti nelle sue Norme di Attuazione. Il tema della mobilità, specie in una fase di tardo ciclo economico lungo, allorquando l'espansione edilizia è inesistente e si pone il problema di compattare e ridisegnare gli insediamenti nel lungo periodo e con scarse risorse, non è meno strutturale rispetto ai valori fondiari di quanto lo sia stato il tema della costruzione delle reti dei trasporti in periodo di espansione. La valenza programmatica del Piano dei trasporti e la scarsa verve strategica del PTRC sul disegno finale degli insediamenti in funzione della rete dei trasporti, e viceversa, per il Veneto del futuro, traspare più dal dettato normativo che dalle tavole del PTRC. Le norme risultano alquanto lacunose per impostazione consequenziale e livelli gerarchici della mobilità, che potrebbero invece dettare l'agenda della riqualificazione urbana e del ridisegno formale degli insediamenti. Ciononostante, per la stessa natura morbida del piano, nulla appare precluso. Il ridisegno territoriale sarebbe comunque possibile a partire da tecniche di interazione tra mobilità e centralità discusse in tutto il mondo e da visioni di un policentrismo urbano e regionale che attraverso queste nuove modalità di interazione tra i trasporti e l'urbanistica traessero spunto, senza per questo contraddire molti degli assunti programmatici del PTRC e del futuro PRT del Veneto, i quali sul tema dei trasporti e della mobilità appaiono propositivi e condivisibili, seppure non ancora compiutamente orientati a scenari futuri strategicamente coerenti e chiari.

Strategia e Programmazione nel PTRC rispetto ai trasporti e alla mobilità: Tavola 04 e articolo 38 delle Norme di attuazione, commi 1 e 2

Il Piano Territoriale Regionale di Coordinamento (PTRC) della Regione del Veneto è stato approvato con deliberazione di Consiglio Regionale n. 62 del 30 giugno 2020 (BUR n. 107 del 17 luglio 2020). Le presenti note giungono pertanto postume, almeno in parte, rispetto ad un iter formativo che ha pure visto lo scrivente coinvolto nella stesura di osservazioni allo strumento per conto del Centro regionale di studi urbanistici del Veneto di cui fa parte. Non mi esimerò per questo dal formulare, con proposito costruttivo per il presente e, soprattutto, per il futuro, alcune critiche al Piano, ed in particolare alla parte di normativa sulla mobilità cui si riferisce specificamente questo scritto.

Al titolo V, articolo 38, delle Norme tecniche del PTRC, il comma 1 fa espresso riferimento alla Tavola 04, Mobilità, che "rappresenta il sistema complessivo della mobilità del Veneto e fornisce lo scenario territoriale per le politiche insediative di sviluppo regionale".

L'idea che il sistema complessivo dei trasporti, e secondariamente della mobilità dai quali non può essere disgiunta nemmeno come effetti strutturali e fondiari, come vedremo più avanti, sia alla base dello scenario degli insediamenti, condizionandoli, e ovviamente, viceversa, essendone condizionato, appare uno dei pilastri fondamentali di ogni atto di pianificazione del territorio. La solita antinomia, se sia nato prima l'uovo o la gallina, trova in questo campo precisa corrispondenza sulla nascita dell'insediamento o del percorso. In ambo i casi non c'è apparentemente risposta su chi sia nato per primo. Ma ciò è sbagliato, essendoci una risposta univoca, semplicissima e paradossale: è nato prima l'Archaeopteryx Lithographica. Ovvero un dinosauro con penne, piume e denti nel "becco", che deponeva uova. Una forma transitoria tra i dinosauri piumati non-aviari e i moderni uccelli, sostanzialmente un "mostro", un classico "anello di congiunzione" nell'evoluzionismo darwiniano. Nel secondo caso abbiamo invece lo "scambista"[1]. Anche qui una deviazione dalla norma. Uno speculatore *ante litteram*, un "furbo", o "intelligente" individuo neanderthalliano o sapiens, capace di tradurre in qualche embrionale profitto la possibilità offerta da un guado, un vallo, una foce fluviale, di scambiare oggetti a proprio vantaggio con altri individui, a loro volta attratti da vantaggio reciproco e dalla località nella quale praticamente si ha l'incontro di domanda e offerta. In sostanza un altro "mostro", per la sua stessa specie! Che di quello spazio e di quei percorsi faceva comunque uso preminente rispetto ad altri, rendendoli appunto "luogo", in quanto punto di scambio privilegiato e riconosciuto per l'arrivo dei perigliosi e faticosi "percorsi"; la volgare *strata*, come sovrapposizione tecnica degli strati che la compongono nel formare le *viae* e gli *itinera*, verrà assai dopo, ma da ciò, di fatto, deriva, con successivi passaggi, il concetto sociale di *civitas* e materiale di *urbe*. Quello stesso concetto di *civitas* che condivide la radice con civiltà. Non ci soffermeremo oltre, ma potremmo ricordare come siano sorte nel punto del guado città come Roma (Ponte Sublicio, Isola Tiberina), Firenze (nel guado che congiungeva, e col *castrum* separava, gli Etruschi a nord dell'Arno da quelli a sud dello stesso fiume), Londra, o Venezia e Genova, con il loro ruolo di mediazione tra terra ed acqua.

Nello stesso comma 1, si trova però anche la citazione del Piano Regionale dei Trasporti (PRT), come elemento definitore della "programmazione di settore".

Seppure il nuovo PTR della Regione del Veneto presenti una certa intelligenza programmatoria, aderendo a quella logica del "piano programma" che incorpora le trasformazioni in itinere di progetti che la società spontaneamente produce, e che comunque non sarebbero alienabili, secondo una logica di liberalismo accorto che orienta la spesa verso i progetti più significativi,[2] non possiamo dimenticare che viene definito come "Piano". E qui la distinzione logica tra Piano e Programma dovrebbe essere evidente, essa

ha mille definizioni canoniche ma in sostanza, per quanto ci riguarda: il primo ha in sé una inevitabile valenza strategica[3], e non parlando di galline ovviamente spaziale, che richiede scelte politiche tra differenti scenari ritenuti opportuni, che vengono disegnati assumendo, diremmo oggi, cogenza fondiaria, mentre il secondo pertiene alle tattiche per raggiungere diversi livelli di conformazione di queste strategie nel tempo e secondo le risorse disponibili. Dunque, se il primo riguarda il "cosa", il secondo riguarda il "come" raggiungere quel "cosa".

Orbene, va subito detto che le strategie del Piano dei trasporti, seppure tatticamente ben concepito dal punto di vista programmatico, non aderiscono ad un modello di insediamento regionale facilmente identificabile come scenario strategico, ponendosi più come un pragmatico momento di scelta tra opzioni per lo più già in essere. Manca in sostanza una speculazione prefigurativa generale del futuro urbanistico, economico, sociale, fisico e geografico, che dovrebbe indicare il modello distributivo e deambulatorio di una Regione in quanto espressione di una civiltà e di un sentire culturale comune. E ciò anche secondo diverse opzioni e visioni tra cui scegliere, per quella relazione forte che sempre è esistita, dall'antichità più remota ai giorni nostri, tra il luogo ed il percorso. Questo il PTR un po' lo perde, meno forse il PTRC, grazie ai rapporti che potremmo scorgere anche tra la Tavola 04 e la tavola Tavola 08, "Città motore del futuro", anche se nemmeno questo strumento appare deciso sul tema di quale scenario affrontare per affermare la stessa persistenza della regione economica e sociale che lo ha prodotto. Lo iato dalla Serenissima e dal Regno d'Italia, a oggi, è evidentissimo, e la regione va smarrendosi in una perdita di qualità e insediamenti generalizzata, che la periferizza,[4].

Il comma 2, dello stesso articolo 38 delle Norme tecniche del PTRC, parla apertamente di "razionalizzazione dei sistemi insediativi e delle reti di collegamento viario di supporto", forse non tanto al fine di promuovere solo al fine, che come si è visto sono indivisibili, quanto "al fine di migliorare la circolazione delle persone e delle merci…" La "razionalizzazione" è un termine che è stato molto usato nell'economia di impresa per significare una riduzione degli organici improduttivi. Si noti però che, "anche mediante la riqualificazione delle infrastrutture esistenti", è una dizione che presuppone comunque la parallela necessità di crearne di nuove[5]. Essa potrebbe in ogni caso definire una fattispecie che poco ha a che vedere con la promozione. In sostanza, potrebbe alternativamente essere intesa in due differenti modi, sia come riduzione o cancellazione delle eccedenze e dei cosiddetti "rami secchi" scarsamente produttivi per il sistema dei trasporti e le ditte che vi afferiscono, ma non per il sistema nel complesso[6], sia come una revisione programmatica del sistema dei trasporti in prospettiva di un migliore assetto generale del territorio. E noi, questa razionalizzazione, nella seconda accezione vorremmo

intenderla: se non fosse che l'elenco di cui al comma 3 dello stesso articolo, fa trapelare più un modello basato sulle tattiche, di volta in volta affinate per migliorare il trasporto, che non sulla relazione tra lo stesso trasporto e la qualità perseguibile di una società più strutturata architettonicamente, socialmente e culturalmente. Il *focus* dell'elenco è infatti la "maggiore efficienza complessiva del sistema di mobilità…", e non del sistema nel suo complesso.

Tattiche, indirizzi di Piano e possibilità future: Tavola 04 e articolo 38 delle Norme di attuazione, comma 3

Il comma 3., punto a), dell'art. 38 delle Norme tecniche del PTRC, sull'interscambio ferro-gomma, non presenta soluzioni stridenti o anacronistiche. Con la sua "integrazione dei servizi su gomma e attraverso la concentrazione dei punti di sosta delle autocorse, anche in prossimità delle stazioni o fermate ferroviarie, realizzando adeguati spazi attrezzati od opportune piattaforme logistiche comprensoriali" esso appare più che condivisibile. Queste soluzioni sono attraenti. Ma su questo la Regione dovrebbe comunque vigilare, evitando di cadere nella trappola di una pianificazione ammiccante ma, come si è detto, strategicamente debole, che non leghi queste piattaforme logistiche al modello di società voluta ancor più che attesa. E ciò in un momento di crisi ciclica di lungo periodo, ben oltre i 50 anni dall'ultimo conflitto mondiale e dall'ultimo *boom* economico. In sostanza, ci vorrebbe più coraggio e previsione in un frangente in cui bisognerebbe cercare di progettare scenari di futuro plausibile, dai più ardimentosi ai più prudenti, per poi orientarsi tra essi, anziché ricercare improbabili stabilizzazioni dello *status quo ante*, seppure attraverso modalità attualmente alla moda.

Potrebbe, per esempio, essere interessante cercare modelli dei trasporti fondati sulle nuove tecniche del Transit oriented development (T.O.D), che non entrerebbero affatto in contrasto con le tattiche delineate dal PTRC. Basati naturalmente sulla riduzione dello *sprawl* e dello *sprinkling* ("dispersione" insediativa anche con particelle sparse) e anche dello *spread* (con accezione di "diffusione" organizzata degli insediamenti)[7]. Ciò, in prospettiva futura, anche in collegamento ai portati della stessa Legge regionale veneta 14/2019, detta Veneto 2050, recante Politiche per la riqualificazione urbana e la rinaturalizzazione del territorio e modifiche alla legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 "Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio", sarebbe più efficace che cercare di stabilizzare un sistema insediativo e dei trasporti debole e chiamato a confrontarsi da un lato con le sfide globali dell'industria che delocalizza e cambia e dall'altro con la mancanza di centri di riferimento paragonabili a quelli di altre regioni. Ecco che il modello policentrico veneto, magari addensandosi attorno a scelte insediative di tipo

metropolitano ancora incerte ma possibili, anche grazie a scelte strutturali dei trasporti e della mobilità prevista in essi, potrebbe trovare nuovo e duraturo vigore economico e sociale. Ma per fare questo certamente non bastano né funambolici, quanto forse già superati, "sistemi a levitazione magnetica passiva", né "controstrade" con probabili effetti tunnel e spreco di suolo, "da ricondurre agli svincoli regolamentati", e neppure, seppur utili, sistemi di parcheggio veicolare integrati con il trasporto collettivo di persone o trasporto pubblico locale[8]. Per fare questo il piano dovrebbe gerarchizzare le priorità secondo livelli di trasporto (Internazionale, Nazionale, Regionale, Locale e di Quartiere), cui corrispondono, logicamente, altrettanti mezzi di trasporto collettivo, i quali vanno dall'aereo al risciò (o alla gondola vista la regione)[9].

Bisognerebbe in sostanza riorganizzare la logica secondo la quale sono pariteticamente esposte nel comma 3 soluzioni spesso pregevoli ma di differente valore gerarchico ed utilità, al fine di un ridisegno complessivo del sistema degli insediamenti oltre che dei trasporti. E proprio attraverso i trasporti, come si è detto, si possono e si debbono ridisegnare gli insediamenti. Anche gerarchicamente. Ma il comma 3 non presenta gerarchie nelle scelte. Vi sono mescolate istanze di vari livelli, che dovrebbero, viceversa, essere tra loro inanellate secondo una logica di coazione reciproca, tra parti di sistema non allo stesso livello ma che, proprio grazie ad una loro coerente organizzazione gerarchica, trovino delle forti sinergie strutturali e di sistema nell'immediato e nel tempo. Qui, invece, con reti e strutture principali, comunque ben tracciate nella Tavola 04, l'articolo 38, che dovrebbe riferire di tutto il sistema dei trasporti appare molto limitato. Ai punti a) e b) del comma 3 esso tratta dell'interscambio ferro gomma e dei mezzi pubblici, scadendo nel punto b) al livello della trattazione dei combustibili, al punto c) tratta dei parcheggi scambiatori, mentre al d) torna a trattare della modalità ferroviaria come "strumento di decongestione dei traffici", per passare nei punti e) ed f) ad occuparsi di semplici "svincoli", "controstrade" e "impianti attrezzati" nelle "aree di sosta autostradale", e così via, con i punti seguenti g), h), i) e j) che segnalano aspetti tutto sommato marginali rispetto ad un impianto generale del sistema dei trasporti e della mobilità nei trasporti. La Tavola 04 al contrario avrebbe il merito di ben segnalare gli assi internazionali e nazionali plurimodali portanti per la regione, tenendo vive al livello regionale le ipotesi dell'SFMR e a livello metropolitano le ipotesi di sublagunari fino eventualmente a Chioggia e Cavallino (Jesolo), evidentemente realizzabili con potenziamenti degli attuali sistemi tranviari e della linea nautica detta metro-mare, che lo scrivente caldamente supportò per la Provincia di Venezia fin dal 2005 come componente del Comitato Scientifico che si doveva esprimere sul Documento preliminare al PTCP stesso, e che ben potrebbe inanellare una domanda turistica e pendolare costiera, decongestionando gli assi terrestri, lasciando ovviamente al livello prevalentemente locale la gestione di autobus e vaporetti ed eventuali trasporti al livello di quartiere.

Gerarchia dei nodi e delle reti per i trasporti e la mobilità: Tavola 04 e articoli 39-44 delle Norme di attuazione

Ci si perdoni l'enfasi utilizzata finora nel segnalare la scarsa capacità di inanellare secondo logica gerarchica chiara e strategica i sistemi della mobilità e dei trasporti.

La struttura degli articoli successivi del Titolo V, Mobilità, del Piano territoriale di Coordinamento, di cui stiamo trattando, sembrano andare in questa stessa direzione, così come, per quanto detto, l'impianto programmatico generale del Piano dei Trasporti, promosso dalla Regione Veneto. Basti pensare come l'articolo 39, sugli impianti di risalita, preceda sia l'articolo 40 su Aree afferenti ai caselli autostradali, agli accessi alle superstrade e alle stazioni della Rete ferroviaria regionale. Ma ancor più come questi siano messi in capo alle connessioni della logistica, di cui all'articolo 43 e a porti e aeroporti, di cui agli articoli 41 e 42, che dovrebbero invece precedere il tutto. Sinceramente la logica espressiva del "Diagramma chiave" cui ci si dovrebbe planologicamente attenere, rappresentato dalla più volte citata Tavola 04, non sembra essere questa, e nemmeno quella della Tavola 08 e di altre Tavole del Piano. Esse sono più chiare e strategicamente meno incerte del dettato normativo.

Non dilungandoci ulteriormente ed entrando nei dettati degli articoli successivi, potremmo brevemente argomentare quanto segue.

L'articolo 39, Impianti di risalita e aree sciabili, presenta probabilmente, anche per la posizione in cui viene collocato, un risibile refuso al comma 1, poiché è strano che si consideri "lo sviluppo degli impianti di risalita e delle aree sciabili, quali componenti del sistema della mobilità regionale,…" e non "anche quali componenti del sistema della mobilità regionale,…", visto che per loro prioritaria funzione sono destinate al turismo e al diporto più che alla mobilità in senso più generale, non essendo certo elementi fondamentali per il trasporto pubblico, anche se di qualche favorevole distribuzione di fondi simili a quelli destinati al trasporto pubblico locale avrebbero imminente necessità.

L'articolo 40, incentrato su Aree afferenti ai caselli autostradali, agli accessi alle superstrade e alle stazioni della Rete ferroviaria regionale, appare di un'importanza strategica forse maggiore anche allo scrivente, il quale si professa sciatore quasi dalla nascita, e presenta dettati molto interessanti, che forse si sarebbero potuti e dovuti anteporre a quanto fin qui trattato.

Al comma 1 si trattano le "aree strategiche di rilevante interesse pubblico ai fini della mobilità regionale". Fa piacere rilevare che esse possano essere aree individuate a prescindere dalla ubicazione "in uno o più comuni", segnalando così la necessità di una loro coerente pianificazione locale intercomunale. E fa piacere che tra esse siano annoverate le aree d'intorno ai caselli autostradali e le stazioni della rete ferroviaria. Forse si sarebbero dovute però citare anche le stazioni passeggeri di porti ed aeroporti e alla fine segnalare anche le aree d'intorno alle stazioni delle autocorriere ed ai grandi nodi di interscambio delle reti del trasporto pubblico locale, non sempre corrispondenti ad una stazione ferroviaria o ad altre strutture di grandi nodi nazionali o internazionali. Il principio espresso si lega comunque positivamente anche alla legge 14/2017, recante Disposizioni per il contenimento del consumo di suolo e modifiche della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 "Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio", collegando le aree di cui al comma 1 alle pratiche di Rigenerazione urbana sostenibile. Opportuno sarebbe naturalmente che anche molte "aree di atterraggio" dei "crediti edilizi", indipendentemente dalla loro origine, ricadessero in questa fattispecie per volere dei Comuni. E del resto anche il comma 3, esprimendosi sulla riorganizzazione e riqualificazione del sistema infrastrutturale ed insediativo parla apertamente di "riordino degli eventuali insediamenti e delle attività esistenti" qualora lo sviluppo urbanistico interessasse in particolare, secondo il punto a), aree superiori a 5 ha produttive, commerciali, logistiche, e turistico-ricettive o, secondo il punto b), aree diverse dalle precedenti e ricadenti al di fuori degli "ambiti di urbanizzazione consolidata", fatto che apre nuove possibilità di ri-conformazione e ridisegno architettonico di molti margini urbani.

Lascia invece perplessi il punto 4 dello stesso articolo 40, laddove indica in 18 mesi il termine secondo il quale la Giunta regionale dovrà, sentita Commissione competente e Comuni, definire tali aree e, sostiene che "decorso tale termine non si applicano le disposizioni di cui al comma 3." Ci si chiede: "Se decorre il termine non si riordina più niente?… Ma riordinare la forma urbana non è certo un regalo che si fa ai Comuni,… semmai un obbligo per una qualsiasi società!"

L'articolo 41 sulla Portualità veneziana ha il merito di mantenere aperta al comma 4, l'ipotesi di un porto *offshore*, anche se sull'argomento appare timido e tralascia qualsiasi riferimento al Modulo sperimentale elettromeccanico, ormai non più tanto sperimentale e alle profondità delle bocche di porto in relazione alle nuove dimensioni e modalità del trasporto di container con navi "post panamax". Del resto né le stesse bocche di porto, né lo scalo di Chioggia, trovano spazio nel medesimo articolo, che avrebbe potuto includerli almeno alla fine del comma 3.

In particolare il progetto strategico di cui ai commi 2 e 3 meritava qualche

approfondimento, anche perché di probabile indirizzo per il Piano regolatore portuale. Se il comma 2 lo enuncia, non può bastare il comma 3 che recita: "Il progetto strategico è finalizzato a definire l'asset portuale di Marghera e le specializzazioni del terminal di Venezia Marittima." Il Porto è la struttura dei trasporti più grande della regione Veneto e la sua progettazione in concorso con lo Stato dovrebbe essere atto di continua condivisione tra l'Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico Settentrionale, la Regione e la Città metropolitana. L'assetto urbanistico delle aree contermini alle aree portuali assume perciò rilievo strategico che andrebbe affrontato fin dalla definizione di indirizzi regionali per i rapporti voluti con le autorità dello Stato e demaniali. Servirebbero inoltre maggiori ipotesi di integrazione con il sistema regionale degli interporti, sia dal punto di vista ferroviario e stradale che idroviario, e, in relazione al terminal crociere, va studiato meglio il rapporto di mobilità tra questo e gli aeroporti regionali. Non basta forse per questo quanto espresso all'articolo 43, che comunque lascia opportunamente aperte tutte le prospettive di integrazione tra le parti.

Nell'articolo 42 andrebbero divisi i sistemi e le cittadelle aeroportuali che sono accomunati nella prima frase. Risulta infatti difficile far corrispondere una cittadella aeroportuale con il sistema aeroportuale Venezia-Treviso, visto che gli aeroporti sono due e che, proprio dal punto di vista della mobilità, sarebbe interessante sviluppare il tema di come semmai collegarli e con quali modi e mezzi di trasporto, favorendo appunto l'interconnessione tra le cittadelle aeroportuali stesse e tra queste ed il sistema insediativo regionale.

Al comma due dello stesso articolo dispiace infine segnalare un refuso sul mancato congiuntivo. "I Comuni, d'intesa con la Regione, possono introdurre forme di valorizzazione delle aree sottoposte a vincolo per la presenza di aeroporti, da attuarsi attraverso misure di perequazione e compensazione che interessano aree contigue". Orbene, se "interessano aree contigue" significa che allo stato attuale, all'atto di approvazione e resa in efficacia della norma, ciò debba essere considerato, e non all'atto di eventuale modifica di dette "aree sottoposte a vincolo", modifica che potrebbe avvenire anche ad opera di enti terzi, o, in altro caso, ad un semplice atto di modifica della pista aeroportuale, che potrebbe essere allungata o allargata. La locuzione al presente congiuntivo: "che interessino aree contigue", riguarderebbe oltre alle aree attuali, anche quelle eventuali, dipendenti sia da nuovi vincoli che da modifica delle stesse infrastrutture aeroportuali. In tal senso il congiuntivo non può essere inteso come una sfumatura di modo, ma come un modo verbale diverso. A meno che non si volessero realmente escludere dal disposto le aree interessate da vincoli per eventuale modifica delle infrastrutture attuali, fatto che lascerebbe non poco perplessi sugli intenti dell'estensore della norma.

Opportunamente l'articolo 43 sulle Connessioni della logistica, fa riferimento alla Tavola 04,

qui più volte citata, anche se meriterebbe qualche ampliamento verso le modalità ferroviaria ed idroviaria che dal dettato non viene tuttavia escluso.

L'articolo 44, sulla Mobilità lenta, merita qualche specificazione da parte nostra. In esso infatti non si parla di mobilità pedonale, che, con tutto il rispetto per la mobilità ciclabile, è forse la più importante. Infatti, proprio dalla mobilità pedonale, e secondariamente pedo-ciclabile, dovrebbe partire la riqualificazione di molte aree urbane centrali o a vocazione centrale.

Infine, la speranza è che il comma 4 di detto articolo 44, quando parla di "recupero di linee ferroviarie storiche dismesse", non si riferisca al loro banale riuso per la mobilità lenta, ma si riferisca ad un recupero di modalità ferroviaria abbinato alla mobilità lenta, essendo la definitiva dismissione di linee ferroviarie da trasformare in parchi lineari pedonali o ciclabili (come a Parigi-Bercy o a New York-Manhattan) un'ultima *ratio*, dopo aver tentato in ogni modo di restituire all'utenza il vecchio percorso ferroviario, soprattutto laddove non esistano veloci linee sotterranee sostitutive del servizio dismesso.

La logica dello "Sviluppo orientato alla mobilità"

In chiusura, varrà richiamare la citata logica del Transit oriented development[10], un esempio sicuramente alla moda su come al sottoscritto piacerebbe fosse impostato sia un Piano di trasporti che le sue relazioni col Piano di coordinamento regionale, dal quale di fatto dovrebbe dipendere.

Il T.O.D.[11], partendo dalla struttura portante del sistema dei trasporti, che è anche quella più difficile da modificare e che inanella sulle "reti di supporto", sintetizzate da aste e nodi (strade, ferrovie, canali e direttrici aeree e navali), i poli di interscambio merci e passeggeri dominanti quali, stazioni portuali, aeroportuali ferroviarie, idroviarie delle autocorriere, dalle quali traggono origine le reti di servizio degli autobus, dei tram, delle metropolitane e dei treni regionali e a lunga percorrenza, nonché i vettori aerei e navali, declina sia al livello di area vasta interurbana che di area urbana policentrica densa, il modello del trasporto pubblico locale, urbano e di quartiere, innestando nei nodi di contatto e interscambio tra questo e il sistema, internazionale, nazionale e regionale, le centralità urbane in essere o in divenire.

La logica del T.O.D. porta quindi a localizzare in senso gerarchico le funzioni urbane anche rispetto alla gerarchia dei trasporti. Ciò è possibile sia rispetto al vincolo delle preesistenze

(storiche e culturali soprattutto, con le città esistenti sempre al primo posto nella considerazione del risultato morfologico e architettonico desiderato) che rispetto all'innovazione e alla forma complessiva delle città future, comprensive delle nuove aree di sviluppo. Questo sarebbe un passaggio importante per capire quale insediamento dovrebbe offrire il Piano territoriale di coordinamento al Veneto del futuro. E ciò dovrebbe avvenire il più presto possibile, dal momento che è impensabile avere tra trent'anni un altro Piano decennale che prenda spunto da un Piano che non consentiva di modificare o avvallare scenari di indirizzo strutturati in modi riconoscibili e chiari.

Proprio sugli scenari sarebbe opportuno che lavorasse un piano strategico, ancor più che di coordinamento, poiché dal dettato complessivo delle norme regionali la ricerca di una condizione strategica, di fatto difficile per un piano di coordinamento, appare evidente. La fuga del PTRC nel tema della Mobilità, anziché nel più vasto e logico tema dei Trasporti, che comporterebbe scelte strutturali forse più impegnative, non sembra essere riuscita. Il rimando poi a un Piano dei trasporti costruito come piano programma lascia un po', come si è detto, a desiderare, proprio perché i Piani Programma hanno senso se supportati da una visione strategica retrostante.

Ebbene, la mobilità, per quanto si è detto, appare più strutturante del previsto, perchè attraverso la sua definizione i valori fondiari delle aree contermini e prossime alle aree di atterraggio di alcune strutture e nodi fondamentali delle reti portano a modificare le rendite di posizione delle suddette aree. Non dobbiamo dimenticare che nell'Ottocento dove arrivava la linea del *tramway* arrivava la città e la speculazione, con tutti i suoi apporti sia in positivo che in negativo. Da questo inghippo con il dettato normativo che abbiamo appena analizzato, non si scappa, nonostante la grafica delle tavole del PTRC sia volutamente e correttamente espressa in forma di diagramma. La norma e le scelte conseguenti alla mobilità divengono elemento inesorabile di rendita di attesa per i piani regolatori. E vista l'ampiezza delle aree di cui all'articolo 40, comma 1, sulle aree afferenti ai caselli autostradali, agli accessi alle superstrade e alle stazioni della Rete ferroviaria regionale, ciò può ragionevolmente attendersi fin dalla stesura del Piano di assetto del territorio (PAT), senza la necessità di particolare specificazione da parte del Piano degli interventi (PI), chiamato a questo punto a dirimere le questioni di valore fondiario innestate sullo *jus aedificandi* per le singole situazioni proprietarie soltanto in termini di localizzazione perequativa che accontenti un po' tutti gli attori, sulla base di un plusvalore già annunciato dal PTRC.

Un modello di insediamenti policentrico urbano e regionale basato sulla mobilità

Ultimo cenno merita a questo punto rivolgerlo alla forma della città. Non è compito di un Piano di coordinamento regionale entrare nel merito del progetto dei quartieri, ma l'idea di un abitato policentrico, anche e soprattutto in ambito metropolitano-urbano, opportunamente innervato da sistemi di T.O.D. e volto a ridurre l'effetto periferia per accentuare l'effetto di quartieri auto-centrati e quasi autosufficienti rispetto alle aree tradizionalmente centrali delle nostre città, quasi ad imitarne i successi rinascimentali, potrebbe essere stimolante anche per strategie regionali sulla mobilità a venire.

A questo scopo, senza troppi complimenti, introduco un richiamo ad esperimenti didattici che conduciamo presso l'Università degli Studi di Udine, nel Laboratorio Integrato di Progettazione Urbanistica del Corso Magistrale di Architettura, coordinato e condotto per l'insegnamento di Urbanistica dallo scrivente, condotto per l'insegnamento di Architettura dall'architetto Elena Olivo e per l'insegnamento di Idraulica dall'ingegner Giorgio Verri. Questi esperimenti, finora 5, su Venezia Sant'Erasmo, Udine Sud, Venezia Waterfront-Marghera, Treviso Monigo-San Paolo-San Liberale e Chioggia Isola dell'Unione, quest'ultimo realizzato in webinar con gli studenti e i professori durante il periodo del *lockdown* pandemico da Covid 19 da marzo a luglio 2020, hanno sviluppato progetti per grandi quartieri urbani destinati a riequilibrare insediamenti distorti o per ricucire parti di città poco o male sviluppate lungo assi periferici scarsamente integrati tra loro[12].

Il procedimento adottato è a grandi linee il seguente. Dopo la formazione di gruppi di studenti che trattino un ambito del quartiere e dopo aver svolto le analisi sul territorio, sulla forma urbana, sul centro storico e le sue dimensioni e forme architettoniche della città considerata, si passa ad una fase progettuale strategica. Questa prima fase progettuale, ancora innestata nella diagnosi derivata dalle analisi, consiste nella redazione di un Diagramma Chiave (Key Diagram) dell'area di intervento. Questo Diagramma conterrà gli ambiti in cui si divide il quartiere, le strade primarie e secondarie, le principali direttrici pedonali e ciclabili (sfumate e da specificare nel progetto dettagliato), eventuali canali e aree a parco urbano (sfumati), le principali invarianti storico-architettoniche e ambientali-naturalistiche del quartiere. Nel Diagramma vengono indicate le funzioni fondamentali, tratte da una analisi delle funzioni economiche di base e di servizio mancanti. Si producono quindi le norme tecniche di attuazione per sviluppare il Diagramma Chiave quando non ci si riferisca a quelle della pianificazione vigente. Quindi ciascun gruppo comincia a progettare gli ambiti di progetto in scala 1:1000, con attenzione alle dimensioni classiche della città analizzata, e, contestualmente vengono progettati con stili contemporanei alcuni edifici o alcune aree pubbliche e private significativi, in scale più grandi, 1:200, 1:100. Gli ambiti di progetto vengono a questo punto riuniti in un progetto unico del quartiere, in scala 1:1000 e 1:5000. Di questo si producono anche *renderings* e ogni gruppo realizza la propria parte del

plastico, che viene uniformato per le basi e riunito assieme in scala 1:1000. Scatta quindi la fase terminale, in cui ogni gruppo, confrontandosi con gli altri, disegna la sua parte di Piano Operativo (Piano degli Interventi) che rimetterà in discussione gran parte dell'intero progetto, rendendolo cogente con le leggi statali e regionali.

Ovviamente le parti di progetto per cui si ritiene di aver raggiunto una sufficiente qualità architettonica saranno indicate come attuazioni dirette, senza bisogno di ulteriori piani attuativi o di lottizzazione.

Certamente nessuno degli esperimenti fin qui condotti può essere considerato conclusivo di un processo e di un metodo di pianificazione che stiamo cercando ed elaborando. Non può tuttavia sfuggire il fatto che il metodo si basi su una progettazione volumetrica e architettonica del quartiere tesa a modificare sostanzialmente la prassi urbanistica tradizionale. Nel caso Veneto, inoltre, e soprattutto nel caso del penultimo esperimento condotto a Treviso, con interessamento sia dell'Assessore all'urbanistica Linda Tassinari che dello stesso Sindaco Mario Conte, si è anche cercato un modo, attraverso borghi ad attuazione diretta, di far atterrare i crediti edilizi di rinaturalizzazione che le leggi regionali del Veneto 11/2004, 14/2017 e 14/2019, mettono in gioco, al fine proprio di compattare le città e recuperare aree agricole per la campagna ed il territorio naturale. E gli esiti sembrano incoraggianti, seppur ancora da soppesare, anche perché il metodo sembra, favorendo l'esperienza del volume a livello di quartiere, produrre nuove occasioni per l'architettura.

Appare evidente che questo tipo di progettazione abbia una forte coerenza con i metodi di mobilità qui discussi e, in fondo, con molte delle tattiche e degli obiettivi presenti nel PTRC della Regione Veneto. Per esempio, con riferimento alla Tavola 10 sugli Obiettivi possiamo trovare numerosi punti di sinergia:

– per l' "Uso del suolo" soprattutto con l'Obiettivo strategico "Razionalizzare l'utilizzo della risorsa suolo" e con gli obiettivi operativi 1.1 Favorire la riqualificazione, la rifunzionalizzazione e l'adozione di criteri di reversibilità nelle aree edificate, 1.9 Favorire la densificazione nella città e negli insediamenti urbani mediante procedure specifiche che garantiscano la qualità totale, e 1.13 Attuare interventi per il risparmio idrico e per preservare la risorsa acqua (grazie alle soluzioni tecniche idrauliche previste nei nostri quartieri);

– per la "Mobilità" con l'Obiettivo strategico "Stabilire sistemi coerenti tra distribuzione delle funzioni e organizzazione della mobilità" e con l'Obiettivo strategico "Migliorare l'accessibilità alla città e al territorio" e con gli obiettivi operativi 4.4 Razionalizzare le reti

viarie in funzione del conseguimento di una mobilità efficiente di livello locale, 4.7 Progettare la leggibilità delle città e del territorio delle infrastrutture, 4.8 Implementare il Sistema (Servizio) Ferroviario Metropolitano Regionale quale elemento strategico della rete delle città venete, 4.9 Migliorare l'accessibilità al sistema delle città e alle aree metropolitane e 4.11 Sviluppare e incrementare la rete della mobilità slow… che nel nostro caso è soprattutto urbana;

– per lo "Sviluppo economico" con l'Obiettivo strategico "Migliorare la competitività produttiva favorendo la diffusione di luoghi del sapere, della ricerca e della innovazione";

– per la "Crescita sociale e culturale" con l'Obiettivo strategico "Promuovere l'inclusività sociale valorizzando le identità venete", con l'Obiettivo strategico "Rendere efficiente lo sviluppo policentrico preservando l'identità territoriale regionale" e con l'Obiettivo strategico "Migliorare l'abitare nelle città".

Piero Pedrocco

* Intervento svolto nel corso del XXI Convegno dell'Associazione Veneta degli Avvocati Amministrativisti sul tema: "*Le nuove norme tecniche del piano territoriale regionale di coordinamento del Veneto 2020*", svoltosi a Castelfranco Veneto il 27 novembre 2020.

[1] Non nell'accezione di "chi pratica lo scambio tra coppie" o di "ferroviere o tranviere addetto alla manovra degli scambi", ma di "soggetto economico che svolge un'attività di mercato scambiando beni".

[2] Questa logica, seppure oggi sia vigente lo Urban and Regional Planning Act del 2015, è propria anche al modello urbanistico anglosassone che seguì la Town e Compulsory Purchase Act del 2004, con sostanziale eliminazione del Local Plan e dello Structur Plan che lo doveva sorreggere e con il passaggio a semplici Key Diagrams di indirizzo e atti progettuali che in un Framework alimentano il Piano, trasformato nella traduzione degli intenti strategici esposti dal Key Diagram (Diagramma Chiave), attraverso i progetti che dallo stesso sono indirizzati, con scarsi vincoli procedurali, procedimentali e normativi, ma con una certa visione strutturale d'insieme.

[3] Derivata dal gergo militare greco antico, la strategia oggi può essere intesa come un piano d'azione (non in sé e per sé l'azione o le azioni) di lungo termine, usato per impostare e coordinare tattiche e operazioni tese al raggiungimento di uno scopo predeterminato. Da

tempo in urbanistica viene associata a ventagli di ipotesi o scenari delineabili a seguito della situazione territoriale e socio-economica analizzata, tra i quali operare scelte per raggiungere obiettivi strutturali e assetti urbanistici, economici, sociali, fisici e geografici futuri.

[4] Per esempio, rispetto ad aree economiche più forti, seppure provenienti da condizioni strutturali originanti meno decise ma evidentemente più resistenti rispetto ai modelli degli ultimi secoli, come la Lombardia o la Baviera, che oggi già non sono per dimensioni e struttura paragonabili al Veneto.

[5] Cioè "anche": a significare che, in aggiunta a qualcosa che già funziona potrebbe essere realizzato pure qualcosa di nuovo.

[6] Come nel caso tipico della dismissione di molte ferrovie minori che non reggano l'apporto di legge del 35% di copertura dei costi dai biglietti, la cui cancellazione lascia comunque un vuoto di prospettive sociali ed economiche aumentando la mobilità individuale.

[7] Diffusione di moda trent'anni or sono se non più, e che nel Veneto, addirittura più che in altre parti del mondo, è malamente naufragata nelle dispersione caotiche o *spread* urbano e *sprinkling* extraurbano, tipico di certe aree dell'Europa meridionale, come il Veneto appunto, del periodo post *boom* economico e della stagflazione e deflazione avvenute dalla seconda metà degli anni '70 in poi. Una "diffusione" che il punto 3. d) maldestramente evoca, come ancora fosse un bene inalienabile caratteristico della regione.

[8] Molte Amministrazioni locali si vantano per l'introduzione di autobus elettrici che in realtà riducono pure lo spazio per trasportare passeggeri a bordo, senza minimamente innovare o adeguare alle mutate esigenze dell'utenza le reti della mobilità, e quindi scansando il vero problema della valorizzazione e del ridisegno urbano attraverso il sistema dei trasporti e la mobilità urbana. Spesso miglioramenti tecnologici alla modo sono visti come espedienti elettorali per un facile consenso anziché come mezzi di promozione futura della città. Ciò si potrebbe tradurre ancora una volta nella triste razionalizzazione che produce maggior trasporto privato ed individuale senza apportare duratura innovazione al sistema.

[9] P. Pedrocco (1995), "Piani urbani del traffico, mobilità e legislazione", in *La mobilità e lo scambio intermodale nel territorio veneziano*, Atti del Convegno organizzato dal Centro Provinciale di Studi Urbanistici di Venezia, Ordine e Collegio degli Ingegneri della provincia di Venezia, Arsenale S.p.A., Venezia.

[10] L'architetto Peter Calthrope introdusse in America il concetto di Transit Oriented Development nel 1993, intendendo con esso uno "sviluppo urbano orientato al trasporto pubblico". La teoria si basava su uno studio svolto su alcune città americane con lo scopo di rifunzionalizzare e riprogettare le aree urbane seguendo un modello specifico in grado di valorizzare le aree prossime alle stazioni ferroviarie. E questo perché, soprattutto nei grandi agglomerati urbani policentrici, esse erano e sono considerate nodali, non solo per i grandi spostamenti della popolazione pendolare, ma anche ad un livello di mobilità regionale ed interurbana. In queste aree appare logico poter innestare nuove attività urbane ad elevato mix-funzionale, attribuendo una nuova centralità all'area della stazione. Questa logica viene qui ripresa immaginando di poterla utilizzare anche per un ridisegno della forma urbana nei suoi margini e nel suo insieme, cercando per essa delle ricomposizioni qualitative con minor consumo di suolo e minori sfrangiamenti e dispersioni in suburbi incoerenti rispetto alla città originaria, soprattutto europea.

Calthorpe P. (1993), *The Next American Metropolis: Ecology, Community, and the American Dream*, Princeton Architectural Press, Princeton. Huang H. (1996), "The Land-use Impacts of Urban Rail Transit Systems", Journal of Planning Literature, Vol. 11, n. 1, pp. 17-30. Newmann P.W.G., Kenworthy J.R. (1999), *Sustainability and cities: overcoming automobile dependence*, Island Press, Washington D.C.. Arrington G.B., Parker T. (2001), *Factors for Success in California's Transit-Oriented Development*, California Department of Transportation, Statewide Transit-Oriented Development Study, Sacramento.

[11] «Il Transit Oriented Development esprime un approccio di pianificazione urbana territoriale che vuole sviluppare un nuovo tessuto insediativo, con delle caratteristiche precise, in un'area urbana con un raggio di percorrenza pedonale di circa dieci minuti (che corrisponde circa a 500 – 750 metri) attorno alle stazioni ferroviarie. Tale progettazione può avvenire all'interno di un tessuto urbano consolidato (in corrispondenza di aree da riqualificare o di spazi interclusi nel sistema inseditaivo esistente) oppure in corrispondenza di aree di nuova espansione della città. In ogni caso, l'obiettivo del modello TOD è quello di integrare il tessuto insediato esistente (o proporre un metodo per la progettazione ex-novo di ambiti urbani) con un tessuto insediativo nuovo, caratterizzato principalmente da tre fattori: – densità abitativa medio-alta, che possa garantire un elevato bacino di utilizzatori (sia residenti che lavoratori) dell'infrastruttura collettiva, da raggiungere possibilmente a piedi, in ogni momento della giornata; – diversità di usi del suolo e diversità di funzioni, ossia un mix funzionale che possa garantire a coloro che si servono dell'infrastruttura ferroviaria di poter usufruire di più tipologie di servizio annesse alla residenza e/o al luogo di lavoro; – design dell'ambiente urbano, il cui obiettivo primario è quello di favorire l'accessibilità pedonale e ciclabile ai nuovi spazi progettati.» Drosghig K. (2020), Tesi di

laurea su "La rigenerazione urbana dell'asse urbano ferroviario di Udine, dalla ex SAFAU al vecchio scalo come motore della renovatio urbis", Laurea Magistrale in Architettura, Relatori Fabbro S. , Pedrocco P., Correlatore Paparotto A., Università degli studi di Udine, p 22. Staricco L., Vitale Brovarone E. (2019), "Promuovere il Transit Oriented Development in Italia: il ruolo della pianificazione a livello metropolitano", in Planum, Urbanpromo, 2019 <http://www.planum.net>.

[12] Pedrocco P., Olivo E., Verri G. (2017), *Un quartiere sperimentale a Sant'Erasmo. Studi per una progettazione integrata*, in collana PIU-Infrastrutture, urbanistica e paesaggio, vol. 6, Aracne Editrice, Roma. Pedrocco P. (2018), "Progettazione sperimentale di grandi quartieri per la rigenerazione della città", in Agribusiness Paesaggio & Ambiente — Vol. XXI – n. 2, Dicembre 2018, pp. 128-136, (https://sites.google.com/site/agribusinesspaesaggioambiente/2018). Pedrocco P., Olivo E., Verri G. (2019), *Dal Diagramma al Progetto, dal Progetto al Piano. Studi metodologici per Udine Sud*, in collana PIU-Infrastrutture, urbanistica e paesaggio, vol. 13, Aracne Editrice, Roma. Pedrocco P. (2019), "Grandi progetti per piccole imprese", in *I quaderni del CeNSU*, Vol 2. Pedrocco P. (2020), "Un esperimento didattico integrato ed orientato dal Diagramma al Progetto al Piano", in *TRIA*, Vol 13, n. 1 (2), Giugno 2020, pp. 31-45 (http://www.tria.unina.it/index.php/tria/article/view/6953). E. Olivo, Pedrocco P. (2020), "L'esperienza del Volume, l'Architettura e la Città", in *Agribusiness Paesaggio & Ambiente*, Vol. XXIII, Giugno 2020, in corso di pubblicazione.

Bibliografia

Arrington G.B., Parker T. (2001), *Factors for Success in California's Transit-Oriented Development*, California Department of Transportation, Statewide Transit-Oriented Development Study, Sacramento.

Calthorpe P. (1993), *The Next American Metropolis: Ecology, Community, and the American Dream*, Princeton Architectural Press, Princeton.

Drosghig K. (2020), *La rigenerazione urbana dell'asse urbano ferroviario di Udine, dalla ex SAFAU al vecchio scalo come motore della renovatio urbis*, Tesi di Laurea Magistrale in Architettura, Università degli studi di Udine.

Huang H. (1996), "The Land-use Impacts of Urban Rail Transit Systems", Journal of Planning Literature, Vol. 11, n. 1, pp. 17-30.

Newmann P.W.G., Kenworthy J.R. (1999), *Sustainability and cities: overcoming automobile dependence*, Island Press, Washington D.C..

1. Olivo, Pedrocco P. (2020), "L'esperienza del Volume, l'Architettura e la Città", in *Agribusiness Paesaggio & Ambiente*, Vol. XXIII, Giugno 2020, in corso di pubblicazione.
2. Pedrocco (1995), "Piani urbani del traffico, mobilità e legislazione", in *La mobilità e lo scambio intermodale nel territorio veneziano*, Atti del Convegno organizzato dal Centro Provinciale di Studi Urbanistici di Venezia, Ordine e Collegio degli Ingegneri della provincia di Venezia, Arsenale S.p.A., Venezia.

Pedrocco P., Olivo E., Verri G. (2017), *Un quartiere sperimentale a Sant'Erasmo. Studi per una progettazione integrata*, in collana PIU-Infrastrutture, urbanistica e paesaggio, vol. 6, Aracne Editrice, Roma.

Pedrocco P. (2018), "Progettazione sperimentale di grandi quartieri per la rigenerazione della città", in Agribusiness Paesaggio & Ambiente — Vol. XXI – n. 2, Dicembre 2018, pp. 128-136, (https://sites.google.com/site/agribusinesspaesaggioambiente/2018).

Pedrocco P., Olivo E., Verri G. (2019), *Dal Diagramma al Progetto, dal Progetto al Piano. Studi metodologici per Udine Sud*, in collana PIU-Infrastrutture, urbanistica e paesaggio, vol. 13, Aracne Editrice, Roma.

Pedrocco P. (2019), "Grandi progetti per piccole imprese", in *I quaderni del CeNSU*, Vol 2.

Pedrocco P. (2020), "Un esperimento didattico integrato ed orientato dal Diagramma al Progetto al Piano", in *TRIA*, Vol 13, n. 1 (2), Giugno 2020, pp. 31-45 (http://www.tria.unina.it/index.php/tria/article/view/6953).

Staricco L., Vitale Brovarone E. (2019), "Promuovere il Transit Oriented Development in Italia: il ruolo della pianificazione a livello metropolitano", in *Planum*, Urbanpromo, 2019 <http://www.planum.net>.