

Infrastrutture e governo del territorio in due regioni di frontiera

di Sergio Maset

Relazione di base

(12 novembre 2013)

1. Le due fasi della crisi: da crisi finanziaria globale a trasformazione del sistema produttivo

Nel volgere di quattro anni, dal 2008 al 2012, il Veneto e il Friuli-Venezia Giulia hanno perso complessivamente quasi 40 mila posti di lavoro, 23 mila in Veneto e 15 mila in Friuli-Venezia Giulia, con una riduzione, in termini percentuali, dell'1,1% nel primo e del 2,9% nel secondo.

Conformemente, è marcatamente cresciuto il numero di disoccupati, quasi raddoppiato in Veneto (+89,4%) e cresciuto del 58,5% in Friuli-Venezia Giulia. Nel 2012 risultano in cerca di occupazione circa 150 mila persone in Veneto e 37 mila in Friuli-Venezia Giulia.

Dinamiche in parte diverse per intensità e dimensione hanno comunque prodotto tassi di disoccupazione simili, nel 2012, per le due regioni: 6,6% in Veneto e 6,8% in Friuli-Venezia Giulia, cresciuti rispettivamente dal 3,5% e dal 4,3% del 2008.

Diversa appare invece la situazione per quanto riguarda il commercio estero delle due regioni. Dopo il crollo delle esportazioni conosciuto tra 2008 e 2009 (-21,5%), nel triennio successivo il Veneto ha visto il proprio export crescere a un ritmo del 9% annuo che ha riportato l'export regionale al livello pre-crisi, ed anzi a superarlo del 2% (50 miliardi di euro nel 2008, 51 miliardi nel 2012).

La caduta fatta registrata dalle esportazioni del Friuli-Venezia Giulia tra 2008 e 2009 (-13,5%) deve invece ancora essere recuperata dal sistema economico regionale, che ha conosciuto una crescita dell'export tra 2009 e 2011 ma un successivo calo tra 2011 e 2012 (-8,9%), con l'effetto che gli 11 miliardi di euro esportati nel 2012 si collocano ancora al di sotto del livello pre-crisi (13 miliardi).

È utile tener presente che nel corso degli ultimi cinque anni sono occorse due diverse fasi recessive, di cui una tuttora in atto, caratterizzate però da differenti dinamiche. Nella prima ondata recessiva, coincidente grosso modo con il periodo 2008-2009 (shock finanziario internazionale), il dato più evidente è la contemporanea contrazione della domanda estera (un calo particolarmente repentino), dei consumi finali e degli investimenti. Successivamente,

nel corso del 2010, la variazione della domanda interna è tornata di segno positivo e il calo della domanda esterna si è fatto più contenuto.

Nel 2011 si è però verificata un'inversione radicale di segno, con una ripresa delle esportazioni incapace tuttavia di compensare un calo consistente della domanda interna (consumi finali, investimenti e scorte) che ha determinato un'ulteriore brusca diminuzione del Pil. A partire da metà 2011 il numero di disoccupati ha iniziato una fase di intensa crescita che sembra rallentare solo nel corso del 2013, mentre il numero di occupati ha sostanzialmente tenuto sino a metà 2012 per poi calare bruscamente.

2. Produzione, valore aggiunto, import-export

È importante osservare quanto avvenuto in questo ultimo decennio tra Italia e Germania rispetto ad alcune grandezze macroeconomiche, dal momento che una loro lettura fornisce alcuni interessanti spunti di riflessione anche in relazione alle dinamiche osservate in precedenza.

Un primo dato da considerare riguarda certamente il diverso andamento della popolazione e degli occupati rispetto a quello del prodotto interno lordo generato dai due Paesi. A fronte di una crescita sostanzialmente a zero della popolazione tedesca dal 1995 al 2011, il Pil della Germania è cresciuto del 25%. La popolazione italiana è invece aumentata nello stesso periodo del 7%, a fronte di una crescita del Pil del 15%.

Ancor più interessante il confronto in Germania tra l'andamento del Pil e l'evoluzione del numero di occupati. Se fino al 2000 la crescita del Pil sembra andare di pari passo con quella del numero di occupati, a partire da quell'anno le due curve presentano un andamento difforme, con il prodotto interno lordo che continua a crescere e il numero di occupati che tende a stabilizzarsi. Questo a differenza di quanto avviene in Italia e, nel dettaglio, anche in Friuli Venezia Giulia e in Veneto, dove l'andamento del Pil ha seguito, con buona approssimazione e su tutto il periodo, l'andamento del numero di occupati.

Un ulteriore confronto riguarda l'andamento dell'indice di propensione all'export, calcolato come rapporto tra il valore delle esportazioni e il Prodotto interno lordo. Mentre in Germania nel periodo 1995-2011 questo indice cresce progressivamente con un'intensità simile alla crescita del Pil (con un effetto moltiplicatore dell'export nella generazione del Pil), in Italia resta tendenzialmente stabile lungo l'intero periodo, con oscillazioni contingenti.

Rileva inoltre il fatto che, in un quadro di intensa crescita del Pil, in Germania la quota di valore aggiunto generato dalla manifattura sul totale dell'economia è rimasto stabilmente intorno al 23%. Una dinamica anche in questo caso diversa si evidenzia invece in Italia, dove la quota di valore aggiunto generata dal manifatturiero si è ridotta dal 22% del 1995 al 17% del 2011. Va a questo proposito osservato che la quota di valore aggiunto generato dalla manifattura, in Germania, è rimasta stabile anche a fronte di una crescente (nel periodo) incidenza dell'import nella composizione del valore della produzione industriale tedesca.

L'interpretazione che se ne può dare sembra essere una elevata capacità, da parte del sistema produttivo tedesco, di governare la produzione di valore anche con un maggiore ricorso all'outsourcing internazionale.

Le sollecitazioni derivanti da queste considerazioni – per quanto solo accennate - suggeriscono di provare a leggere la relazione tra dimensione di impresa e competitività invertendo l'ordine dei fattori. Certamente la riprogettazione dei processi produttivi richiede adeguate risorse finanziarie e competenze interne, generalmente appannaggio di imprese di media se non grande dimensione, tuttavia è la sua effettiva implementazione (e non la dimensione di partenza in quanto tale) a influenzare il potenziale di crescita delle aziende manifatturiere. In questa prospettiva (1) maggiore contenuto tecnologico delle produzioni, (2) maggiori contenuti terziari nelle attività produttive, (3) maggiore qualità, specializzazione e retribuzione della forza lavoro, (4) maggiore controllo delle catene di approvvigionamento e distribuzione internazionale e infine (5) crescita dimensionale delle imprese rappresentano sempre più un quadro unitario di trasformazione delle economie regionali più che fattori separatamente perseguibili.

3. Una convergenza di interessi verso l'asse Nord-Sud europeo

Il Friuli Venezia Giulia e il Veneto sono interessati da due corridoi orientati sull'asse nord-sud, il "Brennero" e l'Adriatico-Baltico, e dal corridoio Mediterraneo lungo la direttrice est-ovest. Quest'ultimo corridoio, che per la tratta italiana corrisponde al vecchio e noto corridoio V, è significativo in quanto consente di comporre a livello nazionale un unico asse tra le regioni settentrionali.

In un quadro di relazione trans-europee, più immediatamente strategico è il corridoio Adriatico-Baltico, in quanto costituisce un diretto accesso tra il Nord Est italiano e la regione di Vienna, la quale a sua volta costituisce uno snodo centrale tra più corridoi al di là delle Alpi, consentendo la riproposizione dei flussi di merci in direzione di Budapest, della Romania e della Bulgaria oltre che verso le regioni baltiche a nord. Gli interventi austriaci sulla rete ferroviaria (Tauri, Semmering e Koralm) confermano la rilevanza strategica del valico di Tarvisio e suggeriscono l'opportunità di partnership tra operatori della logistica terrestre e marittima del nord est italiano con strutture e operatori dell'area viennese.

4. I punti (ragionevolmente) fermi sulla questione infrastrutturale

La rete autostradale e viaria veloce

L'assetto infrastrutturale del Veneto e Friuli Venezia Giulia risulta, per quanto riguarda la rete autostradale, sostanzialmente definito da diversi anni e incentrato da un lato sul completamento dell'armatura del territorio, dall'altro sull'adeguamento di portata della A4 nel tratto Venezia-Trieste (terza corsia).

In Veneto rileva, come elemento di enorme valore per il sistema della viabilità del nord est, la realizzazione della pedemontana veneta. La nuova arteria consentirà di muoversi più agevolmente, più rapidamente e con maggiore affidabilità, sia in termini di certezza dei tempi

che di sicurezza del trasporto, connettendo l'area pedemontana alla grande rete portante verso ovest, l'autostrada A4 in direzione Milano, e verso est, di nuovo sull'A4 ma anche sulla A27-A28 e da qui, in prospettiva, direttamente verso il valico di Tarvisio e dunque a Vienna.

In relazione a questa seconda direttrice va guardato con attenzione la possibilità che il Friuli Venezia Giulia proceda nella realizzazione di un collegamento veloce tra Pordenone e Gemona. Si completerebbe così una articolazione alta del corridoio Est – Ovest (ora Corridoio Mediterraneo) che, staccandosi dal nodo di Vicenza, prosegue direttamente verso l'Austria muovendosi lungo la fascia pedemontana veneta e friulana.

Interlacciandosi con la Valdastico, la Pedemontana si pone inoltre in rete anche con i collegamenti nord-sud diretti verso l'Italia centrale, innestandosi a Bologna sul corridoio del "Brennero" (corridoio Scandinavia-Mediterraneo). Va infatti tenuto presente l'insieme di interventi autostradali previsti nella fascia medio-padana (Cremona-Mantova, Nogara-Mare, Transpolesana, Cispadana e ovviamente la Valdastico Sud). In particolare, la previsione di collegamento tra Valdastico Sud e autostrada Padova-Bologna all'altezza di Rovigo a seguito della realizzazione della Nogara-Mare consente di indirizzare dalla fascia pedemontana, e in particolare dall'alta valle dell'Astico (Schio, Thiene) i flussi verso sud, senza gravare sul nodo di Padova. Questa stessa "armatura" nella fascia della pianura padana va a coprire una parte importate del territorio più meridionale della province di Verona, Vicenza e del Rodigino, ad oggi non rapidamente accessibile.

In termini progettuali resta poi da ricordare il progetto della Nuova Romea e la prosecuzione della Valdastico a Nord in relazione alla quale tuttavia l'amministrazione provinciale di Trento non ha tolto il veto guardando invece con interesse ad una adeguamento della Valsugana.

La rete ferroviaria

In relazione alla rete ferroviaria le priorità si sviluppano su due livelli: da un lato la prosecuzione della rete ad alta velocità sull'asse est-ovest, dall'altro la risoluzione di una serie di colli di bottiglia lungo il corridoio Adriatico-Baltico.

Per quanto attiene la prosecuzione dell'alta velocità, la priorità dichiarata da Rfi è il raggiungimento di Venezia, auspicando una rapida risoluzione della questione del by-pass di Vicenza. La progettazione della tratta est dalle rete Alta Velocità, da Venezia a Trieste, seppur in corso, presenta per la sua realizzazione tempi dilatati ben oltre uno scenario decennale.

In merito alla questione dei colli di bottiglia ferroviari, rileva quanto riportato nel documento della Commissione Europea sui *core network* nella revisione presentata a metà ottobre 2013. Si segnalano in particolare il potenziamento della rete tra Cervignano, Udine e Trieste.

Permane la questione della connessione del fascio ferroviario del porto commerciale di Venezia (ultimo miglio) la cui progettazione è però strutturalmente connessa alla definizione del quadro progettuale dell'area industriale di Porto Marghera.

Il sistema dei nodi funzionali primari

E' necessario guardare ai nodi della logistica in termini funzionali per una piattaforma allargata di livello sovra regionale. In questa prospettiva il disegno delle Ten-T (la rete trans europea dei trasporti) aiuta fornendo un criterio ordinatore. Esistono alcuni nodi principali, intermodali terrestri, aeroportuali e portuali. Questi, nell'area di Nord Est, sono rispettivamente: il nodo interportuale di Verona, il nodo interportuale di Padova, il nodo interportuale di Cervignano, l'aeroporto di Venezia, il porto Trieste e il porto di Venezia.

Lo sviluppo funzionale di questi nodi risulta strategico in uno scenario in cui l'accresciuta capacità della manifattura di generare valore aggiunto passa anche attraverso una più intensa e diffusa gestione di processi di produzione geograficamente distribuiti, con una attenzione forte non solo ai flussi di export ma anche all'importazione di beni intermedi.

5. I temi emergenti per il governo dei nodi funzionali della logistica e dei trasporti nel quadro degli interventi di riforma dell'assetto istituzione

1. E' necessario adottare una duplice scansione temporale nella programmazione degli interventi, riconoscendo che alcuni di questi, in particolare in ambito portuale, si collocano in orizzonti temporali di lungo periodo e di non facile previsione, data anche la pluralità e complessità delle variabili in gioco. La corretta programmazione presuppone dunque di valutare gli interventi in una "logica di salvaguardia", ovvero di agire sull'oggi con uno scenario di medio periodo ma prestando attenzione a non precludere a priori la possibilità di ulteriori sviluppi successivi.

2. E' quanto mai auspicabile che la gestione dei nodi funzionali venga attuata in una logica di piattaforma territoriale sovra regionale. Ciò vale sicuramente per i porti, in relazione ai quali la presenza di più autorità portuali (e di ulteriori enti strumentali di emanazione camerale per i porti minori) nell'ambito delle due regioni affacciate sullo stesso lembo di mare risulta sempre meno funzionale ad uno sviluppo governato degli stessi.

3. Anche nell'ambito della rete delle strutture interportuali è opportuno creare i presupposti per una maggiore integrazione funzionale. In questo caso il riferimento non è tanto al governo stesso delle infrastrutture quanto al fatto di creare condizioni favorevoli perché gli operatori privati che svolgono attività terminalistiche possano agevolmente operare su più nodi, eventualmente anche di secondo livello, già presenti sull'intera piattaforma macro regionale.

4. Un percorso di integrazione governata tra nodi di primo (core nodes) e di secondo livello è di fatto già in corso da diversi anni nell'ambito aeroportuale delle regioni di nord est ed è tuttora in fase di espansione.

5. È dunque auspicabile che a livello nazionale vengano studiati metodi per incentivare la cooperazione trans-regionale, su ambiti di competenza che superano la stretta giurisdizione regionale, come nel caso delle politiche per l'export, la grande viabilità, i porti e gli aeroporti.

6. Vanno inoltre pensate e implementate opportune soluzioni di governo del territorio per le aree più prossime ai nodi funzionali portuali, interportuali e aeroportuali. Tali aree ricoprono

infatti un valore e interesse strategico che travalica ampiamente quello che è l'ambito di competenza amministrativa comunale e spesso anche provinciale (e regionale) entro il quale si situano. Il governo dei nodi logistici e di trasporto sconta troppo spesso un approccio "municipale" agli stessi ed evidenzia la difficoltà a concepire le aree metropolitane in una logica di integrazione funzionale con il resto del territorio

7. La possibilità di governare la programmazione strategica del territorio in un quadro di area vasta è risultata negli anni assai debole. Unica eccezione di rilievo, a conferma di ciò, l'esperienza dei progetti ricadenti sotto il cappello degli interventi di tipo emergenziale e riconducibili alla "legge obiettivo". L'attuale processo di ridisegno degli enti territoriali può costituire una occasione per risolvere questi nodi a condizione di superare l'idea di parità tra i diversi livelli territoriali che oggi contraddistingue il sistema, in favore di una organizzazione fondata su un ordinamento gerarchico tra stato, regioni e comuni.

8. Il nuovo approccio alle problematiche territoriali deve comportare un limite sostanziale all'autonomia e frammentazione municipalistica. Va da sé che ciò non può trovare soluzione nel coordinamento su base volontaria tra i vari comuni. In particolare, funzioni strategiche come quella urbanistica devono essere spostate su ambiti più vasti, di tipo comprensoriale alla scala, ad esempio, di quelli che sono gli attuali distretti sanitari o, per le principali città, ad una scala maggiore, congruentemente con l'effettivo sviluppo 'metropolitano' delle aree urbane.