

LE PROVINCE E LA VIABILITA' EX ANAS: PROBLEMI E PROSPETTIVE

Convegno Unione Regionale Province Liguri

Sarzana – Sala del Consiglio Comunale - Venerdì 12 dicembre 2003

L'ESPERIENZA VENETA

Dott. Arch. Oscar De Bona

Presidente Unione Regionale delle Province del Veneto

LE PREMESSE

Il D. Lgs. num. 112/1998 ha conferito alle Regioni e agli Enti locali una serie di competenze amministrative prima riservate allo Stato.

Tra queste, le funzioni di programmazione, progettazione, esecuzione, manutenzione e gestione delle strade non rientranti nella rete autostradale e stradale nazionale, compresa la nuova costruzione o il miglioramento di quella esistente, nonché la vigilanza sulle strade conferite.

Nella Regione Veneto, in conseguenza del citato processo di decentramento amministrativo, la rete complessivamente trasferita agli Enti Locali ammonta a 1.762 km, pari al 71.54% del patrimonio stradale statale originario ANAS di circa 2.460 km.

I verbali di trasferimento ANAS / Province sono stati perfezionati in data 01 ottobre 2001 e da tale data le Province del Veneto hanno iniziato l'attività di gestione per la parte di rete stradale di propria competenza territoriale.

Nel complesso le Province hanno assorbito tale attività all'interno delle proprie strutture, con l'unica eccezione di Vicenza che già per le proprie strade provinciali aveva creato nel corso del 2001 una società per azioni a maggioranza di capitale pubblico, denominata "Viabilità S.p.A." e nella quale sono conseguentemente confluite anche tutte le strade ex statali.

I problemi principali connessi con il trasferimento della rete da ANAS alle Province sono già stati individuati ed affrontati nelle precedenti relazioni.

In particolare si segnalano, perlomeno nella realtà della Regione Veneto:

- il mancato trasferimento di figure di alto profilo tecnico in grado di garantire uno standard gestionale adeguato per le tratte trasferite, con necessità di distogliere all'interno dei vari servizi provinciali di viabilità personale di buon contenuto professionale per assicurare un livello di gestione perlomeno non inferiore a quello registrato ante trasferimento
- l'esigenza di garantire una gestione unitaria a tratte stradali facenti parte dello stesso livello di sistema viario, ma divise per competenza territoriale tra vari soggetti gestori
- l'esigenza di garantire l'ottimizzazione delle risorse trasferite
- la presenza di notevoli disequilibri locali, in termini sia di risorse umane che strumentali, nella mappa di localizzazione delle unità operative destinate alle attività di manutenzione esterna rispetto alla situazione ante trasferimento, causati prevalentemente da un processo di trasferimento che ha basato i propri presupposti più sugli aspetti formali e numerici complessivi che su quelli funzionali.

Gli Enti territoriali interessati dagli effetti del D. Lgs. num. 112/1998, Regione e Province, nei mesi precedenti alla data di effettivo trasferimento delle strade si sono pertanto posti l'obiettivo di ricercare una soluzione che risolvesse le problematiche citate.

Tale soluzione doveva essere in grado di garantire una efficiente gestione della rete stradale trasferita, sia attraverso una mirata attività di manutenzione e messa in sicurezza della viabilità che attraverso il coinvolgimento di tutte le parti pubbliche interessate nella fase di programmazione delle nuove opere stradali.

La soluzione non poteva inoltre prescindere dall'obiettivo fondamentale di miglioramento del sistema viario regionale in ragione delle necessità produttive ma anche di quelle del comune utente della strada, anche attraverso l'utilizzo della qualificata e consolidata esperienza di soggetti già operanti nel settore.

LA NASCITA DI VENETO STRADE

La Regione del Veneto, nell'ambito delle proprie funzioni di programmazione, ha ritenuto pertanto opportuno ricercare una maggiore efficienza ed efficacia nello svolgimento delle funzioni di progettazione, esecuzione, manutenzione e gestione della rete stradale, garantendo contestualmente una unitarietà di iniziative tra Regione

e Province interessate ed avvalendosi, inoltre, delle competenze e della consolidata esperienza maturata dalle società autostradali in materia di gestione, manutenzione e potenziamento della rete stradale.

Conseguentemente, è stata approvata e promulgata la L.R. 25 ottobre 2001, num. 29, in forza della quale la Giunta Regionale è stata autorizzata a costituire una società di capitali a prevalente partecipazione pubblica, che avesse ad oggetto la progettazione, l'esecuzione, la manutenzione, la gestione e la vigilanza di reti stradali.

In attuazione alla legge sopra citata, in data 21 dicembre 2001 è stata costituita "Veneto Strade S.p.A."

Il capitale sociale di Veneto Strade è pari ad €. 5.163.200,00.

La Regione del Veneto partecipa con il 30% del pacchetto azionario, le sette Amministrazioni Provinciali di Belluno, Padova, Rovigo, Treviso, Venezia, Verona e Vicenza hanno una partecipazione pari al 50%, il restante 20% è suddiviso tra le quattro Società Autostradali operanti nel veneto: "Venezia e Padova S.p.A.", "Autostrade Concessioni e Costruzioni Autostrade S.p.A.", "Società per Azioni Autovie Venete" e "Società per Azioni Autostrada Brescia, Verona, Vicenza, Padova".

Veneto Strade ha iniziato ad operare all'inizio del 2002, con la definizione e l'organizzazione della struttura di base, attivando l'attività di gestione della rete per integrazioni successive dalla Province.

La rete in gestione alla Società si è così formata attraverso l'ingresso delle strade ex statali della Provincia di Belluno (dal 01/07/2002), delle Province di Padova, Venezia, Rovigo (dal 01/10/2002), della Provincia di Treviso (dal 01/11/2002), di Verona (dal 01/04/2003) e di Vicenza (dal 01/11/2003).

Allo stato attuale Veneto Strade ha in gestione una rete stradale per un'estesa complessiva di circa 1.620 km; *in figura 1 è riportato lo sviluppo di tale rete sul territorio della Regione Veneto.*

L'avvio graduale dell'attività di gestione è stato motivato sia dalle specifiche problematiche da affrontare con le singole Province che dalla effettiva ed ovvia necessità di poter costruire in modo ragionato un percorso operativo efficace per l'attività stessa e sempre commisurato alla effettiva capacità della struttura di rispondere alle esigenze del servizio da garantire.

LA GESTIONE IN CONCESSIONE

Veneto Strade gestisce una rete stradale costituita da tratte stradali di proprietà di Enti terzi attraverso atti di concessione, stipulati tra la Società e tali Enti.

Le concessioni, della durata di nove anni, comprendono l'esercizio in modo completo delle attività e dei poteri stabiliti dal Codice della Strada di titolarità dell'Ente proprietario in tutta la rete stradale individuata nell'atto di concessione.

L'affidamento in concessione comprende per la rete in gestione le attività di manutenzione ordinaria e straordinaria e la realizzazione di interventi previsti negli strumenti di programmazione degli Enti proprietari o di altri Enti territorialmente interessati.

Tutte le risorse oggetto del trasferimento Stato / Enti Locali ed individuate come funzionali alle tratte affidate in concessione a Veneto Strade vengono trasferite dall'Ente proprietario alla Società; tra tali risorse si possono ricordare il personale, i beni mobili ed immobili, le quote finanziarie.

Il rapporto tra Società ed Ente proprietario viene definito nell'atto di concessione attraverso una serie di passaggi di controllo e verifica sia sull'attività in programma che su quella realizzata attraverso un rapporto diretto e costruttivo tra figure tecniche che agiscono in rappresentanza dei soggetti coinvolti.

Un passaggio importante negli atti di concessione è rappresentato dalla possibilità riservata alle Province di trasferire alla Società, con integrazioni a tali atti, tutta o parte della rete stradale provinciale non proveniente dal trasferimento ex D. Lgs. num. 112/1998. Questa possibilità consente, nel tempo, di porre le basi per la costituzione di un sistema viario gestito da un unico soggetto con conseguenti ricadute positive sia in termini di economia di scala nelle attività di gestione che di rapporti con soggetti terzi, sia di natura pubblica che privata.

LE AREE DI ATTIVITA' DI VENETO STRADE

Veneto Strade opera sull'intera regione attraverso le sedi di Mestre e Belluno.

Il personale stabilmente impiegato ammonta attualmente a circa 210 unità, di cui 155 direttamente impegnate in attività esterne di manutenzione della rete viaria.

La sede di Mestre gestisce l'attività amministrativa e finanziaria generale; viene inoltre seguita la manutenzione e la realizzazione di tutti gli interventi infrastrutturali per tutta la rete con esclusione di quella ricadente in Provincia di Belluno che viene direttamente seguita dalla sede di Belluno.

All'interno della Società vi sono inoltre unità dedicate alla ricerca progettuale ed alla sperimentazione, sia attraverso programmi di sviluppo condotti in collaborazione con altri Enti che attraverso percorsi interni alla propria struttura tecnica.

Allo stato attuale sono tra l'altro attivi rapporti di collaborazione con istituti facenti parte delle facoltà di Ingegneria dell'Università di Padova e del Politecnico di Milano.

Nella figura 2 vengono riportati alcuni valori ritenuti significativi per descrivere lo stato della Società.

Nella figura 3 viene riportato il riepilogo delle risorse complessive 2003 destinate alle manutenzioni, distinto per province, che risultano superiori ai 20 milioni di €.

L'ATTUAZIONE DEGLI INTERVENTI INFRASTRUTTURALI

Come ricordato precedentemente, uno dei motivi per i quali è nata Veneto Strade è legato all'attuazione di interventi infrastrutturali sulla rete viaria regionale in grado di migliorarne le condizioni di funzionalità e sicurezza.

La Regione Veneto ha predisposto, d'intesa con le Province, e successivamente approvato con voto consiliare num. 60/2002 il primo Piano Triennale di interventi per l'adeguamento della rete viaria; tale documento di programmazione interviene, nella quasi totalità dei casi, su tratti e punti singolari della rete stradale trasferita ex D. Lgs. num. 112/1998.

Tale Piano ha un importo complessivo, interamente finanziato, pari a circa 535 milioni di € e comprende 100 interventi, facenti parte di un elenco detto "di priorità", per un importo totale di circa 472 milioni di €, distribuiti in sull'intera rete viaria in gestione a Veneto Strade. Considerando gli importi dovuti a cofinanziamenti di altri Enti (ANAS, Province e Regioni contigue, etc.) o a finanziamenti legati a precedenti impegni della Regione Veneto, l'importo complessivo per la realizzazione dei 100 interventi raggiunge all'incirca gli 867 milioni di €.

Nel monte complessivo del Piano figurano inoltre somme non collegate ad interventi specifici e destinate ad attività di straordinaria manutenzione, di somma urgenza, di studi e progettazioni per complessivi 63 milioni di €.

A puro titolo esemplificativo si segnalano che le tipologie ricomprese tra gli interventi inseriti nell'elenco di priorità sono le seguenti:

- a) manutenzione straordinaria
- b) messa in sicurezza
- c) risoluzione punti neri
- d) varianti ad abitati
- e) potenziamento itinerari
- f) tangenziali metropolitane

Nella figura 4 viene riportata la ripartizione dei finanziamenti, in Lire, previsti dal Piano Triennale, escluse eventuali quote di cofinanziamento, distinte per Provincia.

Nelle figure da 5 a 12 viene riportata la collocazione territoriale degli interventi inseriti in area di Priorità del Piano Triennale con riferimento all'intera Regione e successivamente, per maggior dettaglio, nelle Province di Belluno, Padova, Rovigo, Treviso, Venezia, Verona, Vicenza).

La Regione Veneto ha demandato, attraverso uno specifico atto di concessione, l'attuazione dell'intero Piano Triennale a Veneto Strade.

Risulta importante sottolineare nuovamente che l'intero Piano Triennale risulta già completamente finanziato e che pertanto tutta l'attività di sviluppo della progettazione, approvazione e realizzazione delle opere inserite nel Piano non viene temporalmente influenzata o rallentata dalla necessità di ricerca o di perfezionamento di una copertura economica.

L'attività di attuazione del Piano Triennale ha avuto inizio per Veneto Strade nella seconda metà del 2002 ed allo stato attuale gli interventi di cui sono già iniziati i lavori o che sono in fase di affidamento hanno un valore complessivo superiore ai 124 milioni di €.

Occorre peraltro precisare che nella formazione del Piano Triennale si è privilegiato l'inserimento di interventi già dotati di un livello di progettazione almeno preliminare e che spesso il precedente gestore ANAS sugli stessi interventi si trovava in fasi di progettazione più avanzata; questa realtà ha ovviamente reso possibile una attuazione in tempi rapidi di una serie di interventi del Piano.

Rientrano inoltre nell'area di competenza di Veneto Strade la realizzazione di ulteriori interventi direttamente affidatili da leggi regionali o da specifici accordi di programma sottoscritti dalla Regione, da altri Enti territoriali e dalla Società.

LA DIREZIONE OPERATIVA DI BELLUNO

La Provincia di Belluno ha specifiche peculiarità rispetto alle altre Province del Veneto che le derivano dall'essere un territorio completamente montano.

La rete stradale in generale è legata strettamente al territorio attraversato e sconta le proprie carenze dimensionali e funzionali a causa della complessa morfologia montana in cui è inserita.

Tale rete è estremamente vulnerabile in caso di eventi meteorologici di una certa intensità, essendo il territorio stesso caratterizzato, in molte sue zone, da una marcata fragilità idrogeologica.

Per questi motivi la stessa Legge Regionale che ha istituito Veneto Strade ha stabilito che la Provincia di Belluno avesse una propria Direzione con grado di autonomia elevato.

La rete gestita da Veneto Strade in Provincia di Belluno ha uno sviluppo di circa 540 km ed è un sistema viario esteso sull'intero territorio provinciale, comprendente le dorsali principali di intere vallate come l'Agordino e lo Zoldano, ed in generale risulta a servizio di un sistema insediativo diffuso che è caratteristico della realtà territoriale della Provincia, con presenza di centri di modeste dimensioni e nuclei abitati articolati in piccoli agglomerati di edifici.

Importanza strategica assumono anche le tratte di collegamento con le regioni limitrofe sia verso il Trentino Alto Adige ed il Friuli Venezia Giulia.

Vi sono inoltre numerose arterie di grande valore turistico e paesaggistico che si articolano all'interno delle Dolomiti, toccando località di montagna conosciute come stazioni turistiche invernali ed estive e sono poste alle basi di rilievi montuosi imponenti con la presenza di 13 passi, di cui 11 con quota superiore ai 1500 ml slm, tra i quali il Passo Pordoi, Falzarego, Giau, Fedaia, tutti con quota superiore ai 2000 ml slm.

Nelle figure 13, 14 e 15 sono evidenziate, sul territorio provinciale, le strade rimaste in capo all'ANAS (circa 180 km), le strade trasferite ex D. Lgs. num. 112/1998 e le strade in gestione al Servizio Viabilità della Provincia di Belluno (le cosiddette "provinciali storiche") che hanno uno sviluppo complessivo di circa 400 km.

In questo territorio garantire il mantenimento in esercizio di una strada assume un'importanza fondamentale per una comunità, altrimenti costretta a garantire i propri normali collegamenti con l'esterno attraverso soluzioni alternative non sempre ottimali sia per i percorsi da seguire che per le difficoltà ambientali connesse (strade di caratteristiche geometriche più limitate, presenza di zone ad elevata altitudine, etc.).

Questo motivo, unito alle caratteristiche di complessità e fragilità della rete stradale, essendo complesso e fragile lo stesso territorio in cui questa è inserita, ha portato ad una dotazione di risorse per la Direzione Operativa di Belluno superiore, rispetto allo sviluppo kilometrico delle strade in gestione nelle altre Province venete.

Il riconoscimento di questo principio e dell'esigenza di maggiori risorse per il territorio montano rispetto a quello di pianura ha comportato un notevole impegno da parte degli organi politici dell'Amministrazione Provinciale di Belluno e nel contempo ha trovato nella Regione Veneto un interlocutore attento e capace di comprendere le reali necessità da cui scaturivano le richieste di maggiori risorse.

CONCLUSIONI

La creazione della società Veneto Strade per la gestione della rete stradale trasferita ex D. Lgs. num. 112/1998 ha comportato il raggiungimento degli obiettivi inizialmente posti da Regione e Province in merito a funzionalità ed efficacia delle attività di manutenzione e gestione di tale rete.

Gli Enti territoriali hanno trovato nella Società un interlocutore in grado di fornire attenzione e proposte di soluzioni a problemi relativi alla viabilità.

Gli utenti della strada hanno notato questo nuovo corso, fatto non solo di attività di manutenzione e lavori stradali, ma anche di una maggior attenzione alle loro esigenze ed alle interconnessioni tra queste e le attività di gestione della strada che spesso comportano disagi per il traffico e di maggior attenzione alla comunicazione di tutte quelle notizie, attraverso organi istituzionali e mass-media, che possono mitigare questi disagi.

In conclusione si può affermare che nel processo di trasferimento delle strade queste, almeno per quanto riguarda la Regione Veneto, si sono rese più vicine al territorio, agli Enti che lo amministrano e al comune utente della strada.