

Le infrastrutture nella pianificazione paesaggistica e il paesaggio nella pianificazione, progettazione, costruzione e gestione delle infrastrutture

di Francesco KARRER¹

Introduzione

Perché un titolo così lungo? Comprendo lo stupore che può avere suscitato in chi ha letto la locandina del Convegno. Voglio rassicurarlo subito. Non è certo per nostalgia di quei titoli che usava il cinema italiano qualche anno fa, lunghi quasi quanto la durata del film che nominavano. Il fatto è che su questa questione molto si è scritto, ancora di più si è detto, ma sempre in modo ben poco significativamente operazionabile. E questo è il mio punto critico su tanta riflessione e tanta produzione teorica.

Il problema della relazione paesaggio/infrastrutture oscilla sempre tra due estremi molto dilatati: quello che io definisco dell'onnipotenza e quello della visione «paysagère», per dirla con un'espressione che bene la esprime. Spessissimo quest'ultima da noi proposta però in modo riduttivistico. Quando si verifica questa circostanza è molto probabile che la questione oggetto di tanta attenzione perda di significato. Tanti, troppi, infatti sono quelli che gli si vogliono attribuire.

La tanta attenzione più che ad un arricchimento rischia di portare ad una perdita di senso. E' un tipico difetto italiano in genere, della cultura architettonica ed urbanistica in particolare. Ecco quindi la spiegazione del titolo, così lungo, ma spero di per sé capace di esprimere la tesi che voglio sostenere .

Quando si ragiona di paesaggio e di infrastrutture- ma il ragionamento non è diverso se invece delle infrastrutture dovessimo parlare di «attrezzature»-, siamo nel campo delle interazioni, culturali, psico-percettive, materiali e visive. Ammesso che queste ultime non siano ricomprese nelle precedenti forme di interazione.

Quindi le infrastrutture nel paesaggio concreto e in quello virtuale delle varie pianificazioni- per eccellenza quella paesaggistica ovviamente-, e il paesaggio nella pianificazione, progettazione, costruzione ed esercizio delle infrastrutture.

Di quali infrastrutture? Di tutte o solo di quelle visibili? Nel caso trattassimo solo di queste ultime dobbiamo essere consapevoli che stiamo riducendo il campo problematico. Anche quelle invisibili- o perché corrono nel sottosuolo o perché usano l'etere come infrastruttura-, di fatto modificano anch'esse il paesaggio. Quello contestuale e quello distante. In forma ampia e impercettibile nello stesso tempo. Sempre per ragioni di chiarezza ho deciso di non fare assistere il mio dire da immagini. Anche poche. Temo infatti che le immagini possano comunque disturbare il ragionamento. Così ho deciso di non proiettare neanche il film ufficiale che illustra il viadotto di Millau in Provenza, dalla concezione alla costruzione all'esercizio, cosa che in un primo momento avevo pensato di fare. Forse l'opera più visitata oggi in Francia e per la quale sono stati coinvolti architetti e paesaggisti di fama. Che avevo immaginato di usare come caso di discussione dal momento che è di grande interesse. Soprattutto perché al risultato estetico si è dato un peso molto elevato, forse anche troppo in confronto a quanto si è considerata, ad esempio, la questione della scelta del tracciato. Che a me ha fatto venire

¹ Ordinario di Urbanistica, "Sapienza", Università di Roma

alla mente la realizzazione di molte opere d'arte in passato, allorché l'obiettivo di costruire, ad esempio, il «viadotto più alto d'Europa» condizionava la scelta del tracciato magari d'una intera tratta autostradale. Oppure la decisione di adottare una determinata tipologia di ponte, presa a freddo, per ragioni altre da quelle funzionali, economiche, e gestionali, che porta a condizionare la scelta di dove realizzare un attraversamento di un fiume o di un'altra difficoltà morfologica.

Limiterò il mio dire, nella consapevolezza di cui sopra, al caso delle infrastrutture visibili.

Pianificazione paesaggistica e infrastrutture/pianificazione, progettazione costruzione ed esercizio delle infrastrutture e paesaggio

Inizio con il rapporto pianificazione del paesaggio/infrastrutture.

Una precisazione iniziale è necessaria vista la confusione che c'è sull'argomento. L'«interesse» paesaggio è costituzionalmente prevalente sugli altri e quindi la disciplina di questo interesse prevale sulle altre discipline. Ma con il limite della disciplina delle opere pubbliche, che anch'esse godono d'un regime privilegiato, insieme a quelle per la difesa nazionale e quelle necessarie per fronteggiare le diverse emergenze naturali e non.

Le infrastrutture sono per lo più opere pubbliche o a queste assimilabili.

Ricordo in proposito la «circolare Spadolini», ministro all'epoca della prima applicazione della cosiddetta «Legge Galasso», che bene chiarì la questione.

Il problema è allora quello della compatibilizzazione delle due discipline. Che dovrebbero convergere verso un equilibrio di interessi.

Ma due questioni impongono che questa convergenza sia inevitabilmente complicata da raggiungere.

La prima riguarda la domanda di opere pubbliche: quando si manifesta, come si forma, come si esprime.

Il problema è sia interno alla domanda che rispetto al momento nel quale questa si manifesta, in rapporto alla vigente disciplina paesaggistica del territorio interessato dall'infrastruttura.

La seconda questione è interna alla pianificazione paesaggistica. Che non è una pianificazione «una tantum». E' sempre stato così. Difficilmente potrà non esserlo anche in futuro, malgrado anche la più recente riformulazione della sua disciplina previa la pianificazione paesaggistica.

L'interesse paesaggio cresce con il crescere della sensibilità e della cultura diffusa per questo interesse. E con il divenire, di fatto sempre più raro, dei «bei» paesaggi.

Oppure per il valore economico che ad esso si assegna, che si tramuta in disciplina positiva, di tutela o di trasformazione ammissibile. Comunque con inevitabili, anche se auspicabili, limitazioni d'uso.

Per di più la disciplina del paesaggio, a seguito della nota Convenzione europea sul paesaggio è divenuta molto pervasiva. Nel senso che -in via astratta non si può non concordare, in via pratica le conseguenze sono state ancora poco considerate-, «tutto» è paesaggio. Non solo gli ambiti

di territorio oggetto di esplicita tutela. Ed il paesaggio appartiene, in prima istanza, al «locale». Quando nel nostro ordinamento la sua tutela, come noto, è incardinata tra i poteri dello Stato. La natura pervasiva ed a «scorrere» della disciplina del paesaggio, fa sì che regimi di tutela, limitazioni, etc., possano essere apposti in continuo.

Da qui l'inevitabile condizione incerta che si determina sulla disciplina dell'uso del suolo. Tornando al ragionamento da cui ho preso le mosse nel mio dire, due situazioni si possono presentare:

- la domanda di infrastrutture è definita e quella paesaggistica ancora no e quindi la pianificazione paesaggistica allorché si forma può considerarla adeguatamente;
- la pianificazione paesaggistica è già formata quando viene definita quella delle infrastrutture.

Il caso che entrambe le pianificazioni siano in formazione sincronicamente è talmente teorico che escludo di prenderlo in considerazione.

Sia nei casi a), che b) si tratta comunque di determinare al meglio un avvicinamento tra loro, la compatibilizzazione reciproca o convergenza che dir si voglia.

Senza che una prevalga sull'altra, nel rispetto degli obiettivi che le due perseguono e, per quanto riguarda le infrastrutture, nel rispetto di quelli che sono gli standard tecnici di progettazione, anch'essi fissati da legge. E quando non esistenti, da quelli che comunque si rinvengono nella "regola dell'arte del costruire".

A volte capita che da parte dei pianificatori del paesaggio si pretenda di determinare, dal lato del territorio, la scelta del tipo di infrastrutture da realizzare e quali standard tecnici adottare nella loro progettazione.

A volte, accade il contrario. Da parte dei pianificatori e dei progettisti di infrastrutture sembra che si faccia del tutto per non considerare gli obiettivi della pianificazione paesaggistica e la loro gerarchia.

I pianificatori paesaggisti spesso non considerano le logiche che presiedono alle infrastrutture. Logiche sempre più influenzate per di più dalle modalità di finanziamento delle opere; è inutile nascondere.

Quando un'opera è concepita in una logica di finanza di progetto «all'italiana» (come concorso di risorse private al finanziamento di opere pubbliche) – anche se in teoria così non dovrebbe essere –, si deve catturare / servire più domanda d'uso possibile. E nel più breve tempo possibile si deve poter remunerare il capitale impiegato.

Si pensi ad una strada a pedaggio o ad una ferrovia ad alta velocità / capacità.

Tracciati, posizione e numero delle connessioni, effetti reti, etc., debbono ovviamente rispondere anche agli obiettivi di ordine economico – finanziario che con l'opera si perseguono.

La neutralità, anche se solo apparente, degli aspetti economico – finanziari si determinerebbe solo con un più elevato contributo pubblico. A volte tanto elevato che l'intervento quasi non è più definibile «in project».

Nel calcolo economico dovrebbe essere anche incluso il costo paesaggio e, più generalmente, dell'ambiente.

In questo modo si realizzerebbe davvero l'auspicata integrazione tra interessi e il progetto di fattibilità (e non lo studio di fattibilità), darebbe avvio al ciclo del progetto delle opere, in modo pienamente virtuoso.

Questa situazione ottimale, va detto, è configurata dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, ma applicazioni virtuose ancora non si vedono purtroppo.

E' il progetto di fattibilità che costituisce comunque il punto di incontro tra le due pianificazioni. Sia quando il piano paesaggistico precede quello delle infrastrutture che quando è quello infrastrutturale a precedere quello paesaggistico. Personalmente auspico che anche i piani paesaggistici siano preceduti da progetti di fattibilità. Non accetto più che il piano paesaggistico non si faccia carico delle conseguenze economiche che determina, in positivo e negativo (per chi subisce le limitazioni d'uso ovviamente). Non accetto più che chi appone vincoli di tutela non sia responsabile di queste conseguenze. Così come non accetto che – magari con il ricorso all'obbligo (sic!) dell'applicazione del trasferimento del diritto di costruire-, l'onere di attuare le previsioni del piano paesaggistico dell'Autorità pianificante, cioè lo Stato da solo o in co-pianificazione con la Regione interessata, venga trasferito ai Comuni. Che, fra l'altro, non sempre sono nella condizione di poter operare il trasferimento dei diritti di costruire, sia nei casi già previsti dalla l.n. 308/2004 che in quelli obbligati dalla pianificazione paesaggistica e che comportano magari addirittura una perequazione territoriale a base urbanistica, ma di dimensione intercomunale.

In questo ultimo caso da parte del pianificatore delle infrastrutture si tratta di sapere anticipare il piano paesaggistico.

Gli strumenti non mancano.

Se si tratta d'un piano delle infrastrutture la applicazione della logica, prima ancora che della procedura della valutazione ambientale strategica, è uno di questi.

Se si tratta di un progetto di una infrastruttura, si devono soprattutto inserire tra gli obiettivi del progetto anche quelli paesaggistici ed ambientali in genere.

E poi di sottoporlo a VIA, previo un buono SIA.

Nel documento di progetto dapprima – ed è la cosa più importante-, quindi nel progetto preliminare e via via in tutti gli altri momenti del ciclo del progetto dell'opera.

Il documento di progetto dovrebbe, per quanto riguarda questo aspetto, essere concepito come si usa in altri paesi, ad esempio in Francia, con la cosiddetta «charte architecturale».

Quando si è concluso il ciclo del progetto e ci si avvicina alla realizzazione, il documento decisivo è il capitolato d'oneri, accompagnato da un realistico elenco prezzi ovviamente. Meglio se il capitolato d'oneri è concepito nell'ottica prestazionale.

Nel capitolato d'oneri la fusione paesaggio ed ambiente in genere deve trovare un'attenzione molto elevata.

Altrettanto va detto per quanto riguarda la fasizzazione dei lavori e la cantierizzazione degli stessi.

La fasizzazione anche infatti non è neutrale rispetto ai risultati paesaggistici ed ambientali in generale attesi.

Ovviamente tutto questo rileva, e molto, anche riguardo alla cantierizzazione.

Un buon piano di monitoraggio deve poi accompagnare il tutto. Fatto preventivamente, sulla base della ricostruzione degli obiettivi attesi, degli impatti dichiarati e di come e quanto ci si è impegnati a eliminarli, ridurli e compensarli.

Strumenti per la valutazione paesaggistica e ambientale e strumenti di integrazione

Il richiamo della nozione «impatto» mi obbliga a fare una digressione per dire qualcosa sulla questione della VIA e della componente paesaggio in particolare.

Vi sono profili metodologici che è bene chiarire. In uno studio d'impatto ambientale (SIA) tutti gli aspetti che definiscono il paesaggio sono oggetto di studio analitico in quanto studio di specifiche componenti dell'ambiente: geologia, geoidrologia, geomorfologia, idrologia superficiale e profonda, biologia vegetale, altre coperture del suolo (valori culturali, agricoltura / spazio rurale, insediamenti urbani, insediamenti produttivi, reti), pianificazioni-ivi compresi quella paesaggistica quando formata-, dirimenti di vario tipo, servitù, etc.

In un SIA ben fatto l'aspetto culturale, perfino quello identitario ad esempio, è passibile di essere oggetto di attenzione. Altrettanto per l'impatto sociale, etc.

I luoghi interessati dall'opera sono letti previa la presenza di una componente specifica e come compresenza di più componenti. Quando in un luogo vi è la compresenza di più componenti ed è elevata la qualità (assoluta e relativa) della componente, quel luogo viene considerato ad alta sensibilità / vulnerabilità.

Né più né meno come fa oggi – o dovrebbe fare-, a seguito del Codice dei beni culturali e del paesaggio, la pianificazione paesaggistica.

Ma rimane diverso l'approccio tra la pianificazione paesaggistica e la considerazione del profilo / interesse paesaggio nella valutazione dell'impatto ambientale dell'«opera».

In questa attività rileva particolarmente – per quanto riguarda il paesaggio – la problematica della visibilità e quindi della percezione / percettibilità.

In una logica, ovviamente, di intervisibilità. Dall'opera «verso» il contesto paesaggistico, da questo «verso» l'opera. Nel caso delle infrastrutture di trasporto anche in forma di dinamica.

Nella individuazione e stima dell'impatto, nella sua riduzione e compensazione. Si è cioè legittimati a considerare prevalentemente la questione della percezione.

Compensazioni per il paesaggio e l'ambiente, compensazioni per il consenso

Anche il richiamo alla nozione «compensazione» mi obbliga a fare qualche considerazione.

Le traggio sulla base della mia esperienza più che non dalla teoria della compensazione nella pianificazione e nella progettazione di opere.

Ricordare che queste debbono essere ben normate, in «link» con l'opera e proporzionate al valore economico dell'investimento-, meglio sarebbe all'impatto ambientale che davvero determina-, è pressoché ovvio. Ma la realtà è molto lontana.

Quello che mi preme sottolineare è che le compensazioni debbono essere oggetto di una contrattazione multilivello e multisoggetto. Ma soprattutto debbono essere capaci di effettività: che senso ha imporre a privati, ad esempio, l'onere di riforestare porzioni di territorio prospicienti le opere?

O che di ciò debba farsi carico il proponente dell'opera, magari su porzioni di territorio non rientranti nel piano degli espropri?

Quali sono gli effetti reali di queste imposizioni? E quali sono gli effetti sulla accettazione sociale delle opere se si può spendere molte risorse sulle compensazioni. Tanto più ciò preoccupa quando le compensazioni non sono normate.

Nella mia esperienza né ho sentite di richieste «bizzarre». Mi sono occupato anche di SIA applicati a progetti di opere di compensazione!

Qualità dei progetti e procedure per l'affidamento dei servizi di progettazione

Una questione molto dibattuta tra i progettisti soprattutto, è quella che riguarda le procedure di affidamento della progettazione delle opere -e lo è stato anche in questa occasione-, con riguardo alla loro «qualità», in particolare estetica. Nella convinzione che un elevato livello qualitativo delle opere consenta di ridurre l'impatto paesaggistico. O che, addirittura, possa costruire «nuovi paesaggi». O che possa «guidare» i processi di urbanizzazione, con al centro l'obiettivo della qualità dell'ambiente costruito. E' così che si parla di matrice della forma, di significazione e ri-significazione, etc.

O, cosa ancora meno accettabile, a facilitare la formazione del consenso su un'opera.

Il problema è se privilegiare il concorso di progettazione nelle varie articolazioni rispetto alle altre procedure di affidamento dei servizi di progettazione: dall'offerta economicamente vantaggiosa, all'appalto integrato e all'appalto concorso. Nelle ultime due procedure il progetto è incluso nell'offerta del lavoro o dell'opera che dir si voglia.

Se il concorso di progettazione debba riguardare l'intera opera o solo alcune parti. In quelle di trasporto, ad esempio, i viadotti, gli imbocchi di galleria, le spalle, le pile, etc., e qualche situazione puntuale (svincoli, aree di sosta, stazioni di servizio, etc.).

Esistono esperienze di tutti i tipi.

Non mi sembra che, pure escludendo le situazioni più paradossali tipo quelle dei concorsi di progettazione dei viadotti della tanto discussa linea ferroviaria Lione -Torino in territorio italiano, svolti di fatto prima della progettazione funzionale dell'opera, si possa stabilire un primato di una procedura rispetto ad un'altra.

Né mi pare che le recenti esperienze sperimentali dell'ANAS e quelle stesse della speciale Direzione del MIT ad hoc dedicata, abbiano portato ad un chiarimento della questione.

E probabilmente neanche i risultati sono così diversi da quelli correnti. Malgrado l'enfasi che viene data al rapporto architettura/infrastruttura. La "Biennale Internazionale delle Infrastrutture", che si svolge a Torino in contemporanea con questa manifestazione, dedicato al rapporto infrastruttura/territorio due sessioni: le infrastrutture sono intese «come architetture del territorio». E la cosa non è nuova. Più volte, sotto varie forme, all'infrastruttura si è creduto di poter assegnare il ruolo di «progetto del paesaggio». Una tesi che non condivido e che non vedo realizzabile sia per via d'una sua debolezza intrinseca che per la non accettazione sociale

Ed allora?

Il problema -è mia ferma convinzione-, si risolve solo con il miglioramento della qualità della domanda pubblica che dà origine alle opere.

Cosa si vuole, come si forma, come è costruita, come è strutturata operativamente la richiesta, etc. Quanto si è disposti a spendere e via dicendo.

Se l'obiettivo della qualità, anche estetica, non è esplicitamente ricercato e non adeguatamente supportato da idonei strumenti operativi di gestione del ciclo del progetto, non c'è alcuna procedura che possa supplire a tale carenza.

Se la concezione delle opere non è il frutto della integrazione sostantiva più che di quella di processo - il coordinamento tra pianificazioni, cioè-, tra opera e paesaggio e, più generalmente, ambiente, non si realizza la tanto ricercata qualità.

E non la si realizza soprattutto se il progetto dell'opera e il piano del paesaggio sono concepiti in separatezza.

E' soprattutto al progetto (ed ai progettisti) che va l'onere di realizzare la ricomposizione tra i due «codici», tanto più quando questi vengono applicati nella solitudine autoreferenziale dei due diversi «concept».

Ma la qualità di un progetto, come implicitamente detto in precedenza, dipende da due aspetti. Il primo, è quello «sostantivo», che nel caso significa l'infrastruttura realizzata. Da misurare secondo una pluralità di elementi: funzionali, costruttivi, estetici, economici, di durabilità, di rispetto dei tempi di realizzazione, etc.

Il secondo aspetto è quello relativo alla qualità del processo. Che, lo voglio ripetere, ha nella domanda pubblica lo snodo strategico. E subito dopo nel ciclo del progetto. Che include, non dimentichiamolo, anche le verifiche e le validazioni e non solo i tre noti livelli di progetto. Che, a ben guardare, sono forse meno importanti sia del progetto / studio di fattibilità che, e soprattutto, del documento di progetto. Piuttosto «desaparecido» nella pratica della progettazione delle opere pubbliche, benché esplicitamente richiesto dalla legislazione in materia, oltre che dalla buona regola del costruire.

Conclusioni

Fin qui mi sono attenuto al tema assegnatomi ed a come l'ho riformulato per le ragioni che ho detto in apertura, che, dopo averle discusse seppure piuttosto sinteticamente, spero risultino maggiormente accettate e condivise.

In conclusione vorrei tornare al titolo generale del Convegno.

Le nozioni «politiche» e «governo del territorio» meritano qualche considerazione. Per una buona opera infrastrutturale necessitano certamente le condizioni che ho richiamato nella relazione, tutte interne al processo ed alla questione del prodotto. Con riguardo al processo, ho dato per implicito che la domanda pubblica di cui ho detto sia frutto di una politica delle infrastrutture.

Politica che deve essere a sua volta frutto di un'ampia contrattazione. Infatti, in materia, ritengo che la «contrattualizzazione della politica» sia davvero l'«incipit» del processo virtuoso di cui ho tratteggiato gli aspetti essenziali.

Il prodotto di questa contrattualizzazione sono dei «progetti di sistema» di tutte le infrastrutture se possibile. L'integrazione buona infatti non è solo nella relazione infrastrutture e paesaggio/ambiente, è anche nella relazione infrastrutture/infrastrutture.

All'interno del progetto di sistema si colloca l'«incrementalismo» che da sempre governa la programmazione delle infrastrutture. Che è principio ancora valido, ma oggi da applicarsi appunto in una logica di sistema.

Sulla nozione di governo del territorio voglio ricordare che questa è oramai «costituzionalizzata» e fintanto che non viene modificata è alla Legge costituzionale n. 3/2001 che dobbiamo rivolgersi per trovarne la definizione. Purtroppo non univoca.

Da qui le tante confusioni, i conflitti, etc.

E i tentativi di riforma.

Il dominio del governo del territorio alla lettera della citata legge costituzionale comprende solo tre materie e cioè l'edilizia, le infrastrutture e l'urbanistica. Tutto il resto, ed è moltissimo, non è ricompreso.

E' oggetto di altri domini. Da qui l'esigenza di «governance» e di «gouvernement».

Non dobbiamo illuderci. Non dobbiamo credere che i nostri desideri siano la realtà. Governo del territorio è espressione ambigua che non ricomprende tutte le materie.

Molte leggi urbanistiche regionali, molti progetti di legge su principi del governo del territorio oggi alla discussione parlamentare sembrano da questo punto di vista illudersi ed anche notevolmente. Se non si chiarisce questo aspetto si farà una discussione tra sordi e, soprattutto, non si darà un contributo alla operatività ed alla realizzazione di buone infrastrutture precedute da buoni progetti, buoni programmi, buoni piani, buone politiche. L'ordine da seguire è quello opposto a questa elencazione.