

Infrastrutture e pianificazione paesaggistica nel rinnovato Codice dei Beni culturali e del Paesaggio

di Saverio SANTANGELO¹

Nei mesi successivi al convegno due fatti, fra loro interrelati, hanno in parte ridisegnato le problematiche lì affrontate. Il primo è la sentenza 7 novembre 2007, n. 367, della Corte costituzionale, che tra l'altro conferma la «conservazione ambientale e paesaggistica» nella cura esclusiva dello Stato, mentre la «fruizione del territorio» (che riguarda gli interessi pubblici concernenti il governo del territorio e la valorizzazione dei beni culturali ed ambientali), è affidata «alla competenza concorrente dello Stato e delle Regioni».

Il secondo è costituito dalle successive ed ultime modifiche al Codice dei Beni culturali e del Paesaggio, indicazioni operative e scadenze temporali comprese, a quattro anni dalla sua prima approvazione (D.lgs. n. 42/2004), che in parte traggono origine dalla stessa sentenza della Corte costituzionale².

Questo contributo sul rapporto fra infrastrutture e pianificazione paesaggistica prende avvio da alcune questioni esposte in sede di convegno, e le integra alla luce delle novità indicate.

Infrastrutture e paesaggio: un'introduzione

Le infrastrutture agiscono sul paesaggio con effetti sia diretti, e spazialmente limitati, che indiretti, e non precisamente limitati nello spazio e nel tempo. Gli effetti indiretti, in particolare, riguardano anche le infrastrutture che non vediamo, perché nel sottosuolo, o di cui vediamo solo gli elementi puntuali e materiali di reti prevalentemente immateriali. In quest'ultimo caso si tratta dei sistemi di flusso delle informazioni, che oggi e ancor più in prospettiva, insieme ai sistemi per la produzione locale di energia (segnatamente fotovoltaico ed eolico), rafforzano le tendenze all'indifferenza dei fattori localizzativi di attività e residenze. Tutto questo da un lato consente riduzioni dei suoli impegnati e, per alcuni versi, la stessa salvaguardia del paesaggio (possono ridursi le reti fisiche per il trasporto di energia elettrica e gas, ed esempio), ma dall'altro favorisce nuove domande di suolo a fini urbanizzativi e di infrastrutture, non soltanto stradali, per servire ed accedere alle nuove aree interessate dalla domanda, e quindi comporta altri impatti sul paesaggio.

In relazione all'oggetto specifico del convegno, sono del resto soprattutto le infrastrutture stradali e in generale per il movimento di persone e merci, che qui interessano, per i relativi impatti di strade, ponti, viadotti ed aree funzionali connesse, sia di nuovo impianto che frutto di trasformazioni e potenziamenti di infrastrutture già esistenti.

La questione dell'integrazione infrastrutture/paesaggio pone preliminarmente due ordini di problemi. Il primo è costituito dalle relazioni tra paesaggio e ambiente; il secondo

¹ Ricercatore e professore aggregato di Urbanistica dell'Università "La Sapienza" di Roma

² La sentenza della Corte costituzionale è originata dai ricorsi presentati dalle Regioni Calabria, Piemonte e Toscana contro alcuni contenuti del D.lgs. 157/2006, decreto correttivo del Codice dei Beni culturali e del Paesaggio emanato in base a quanto previsto dalla legge delega. I successivi decreti sono del 19 marzo 2008.

dal concetto stesso di integrazione paesaggistica di un'infrastruttura, che è oggetto della pianificazione paesaggistica e delle valutazioni a carattere ambientale.

Paesaggio, ambiente e infrastrutture hanno trovato nella VIA una forma di integrazione, che consente operativamente e amministrativamente di riportare il paesaggio ad un livello più generale di trattamento, l'ambiente, appunto, sebbene la questione non appaia pienamente risolta dal punto di vista concettuale. Non c'è certezza ad esempio che gli interessi ambiente e paesaggio, pur armonizzati in sede di SIA, non contrastino. Non sempre, infatti, una certa azione di tutela puntuale, spazialmente circoscritta, del paesaggio – e le relative scelte di intervento che ne discendono –, rendono possibile salvaguardare le condizioni ambientali che hanno formato quel paesaggio, e comunque altri effetti indiretti derivanti da quella precisa scelta di tutela potrebbero aversi sul paesaggio altrove.

Il secondo tipo di problema può appoggiarsi invece a riferimenti meno certi. Cosa intendere, infatti, per integrazione nel paesaggio? È forse ovvio – in tempi di Convenzione europea sul paesaggio –, ricordare le polemiche che accompagnarono la costruzione della Tour Eiffel e la sua successiva “perfetta” integrazione nel paesaggio (urbano) parigino. Non un'infrastruttura nel senso odierno del termine (e non un paesaggio “naturale”), ma comunque un'opera assimilabile a questa categoria, magari anche pensando a come ancora oggi sono concepite e realizzate le cosiddette esposizioni universali³.

Integrazione, dunque, come mimesi/assimilazione (per scala, controllo dell'inter-visibilità, ecc.), oppure come minimo impatto, oppure come qualità/adeguatezza dell'opera rispetto a determinati requisiti?

L'ipotesi che attraverso la buona qualità dell'opera sia realizzabile una buona integrazione non spiega di per sé cosa si intende per qualità, quindi quali requisiti essa deve soddisfare, funzionali, estetici, di coerenza dimensionale e/o stilistica, di inserimento “ambientale”, ecc.⁴. Se il paesaggio – oltre che di considerazioni culturali e visivo-percettive, e di regolamentazioni appunto paesaggistiche –, oggi è l'esito riconosciuto di altri fenomeni antecedenti e priorità (fra cui quelle ambientali), la “qualità” di un'opera può allora essere legata ai principali requisiti (di opere) ai quali oggi riconosciamo valore, e rispetto ai quali appunto i progetti di opere possono più agevolmente essere valutati in termini di qualità. Quelli ambientali ad esempio. I requisiti principali della Tour Eiffel, ovviamente, non erano ambientali ma architettonici e ingegneristici, simbolici, rappresentativi, di sperimentazione e affermazione tecnologica, ecc.. Viceversa, molti progetti ed opere recenti, anche di architettura, non sono forse dettati da obiettivi di elevata compatibilità ambientale ed energetica?⁵

3 Si ricordino le polemiche recenti sui progetti per la risistemazione dell'area ex Fiera e in vista dell'Expò 2015 di Milano. E non solo. Nel suo contributo al convegno, pubblicato su questo stesso numero, F. Karrer ricorda ad esempio come la scelta del tracciato del viadotto di Millau, realizzato recentemente in Francia, sia stata orientata in misura significativa proprio da valutazioni “estetiche”.

4 Per inciso, la “qualità” è entrata ufficialmente tra le competenze e gli obiettivi dell'azione del Ministero per i Beni e le Attività Culturali. Le funzioni e i compiti relativi alla tutela del paesaggio, infatti, dal 30 dicembre 2007 sono specificamente attribuiti alla “Direzione generale per la qualità e la tutela del paesaggio, l'architettura e l'arte contemporanea”.

5 Ormai la pubblicistica specializzata, da *Il Giornale dell'Architettura* ad *Edilizia e Territorio* – per citare posizioni culturali ed editoriali orientate all'operatività –, dà correntemente spazio a questi approcci che coniugano sostenibilità ambientale e sostenibilità finanziaria, prevedono specifiche certificazioni ambientali, premi e manifestazioni dedicate, ecc..

Paesaggio e pianificazione paesaggistica

Tra le pianificazioni, è rilevante la particolare natura della pianificazione paesaggistica, che in partenza e circa i principi che ne sono alla base è di tutela, di salvaguardia, almeno per il medio periodo, delle principali caratteristiche paesaggistico-ambientali esistenti in una certa area. Nel lungo periodo le stesse condizioni – locali e remote –, alla base di quelle caratteristiche possono comunque evolvere; anzi la stessa conservazione, tramite differenziazione e confinazione spaziale di aree, limitazioni degli usi, ecc., può incidere sull'evoluzione delle condizioni e quindi delle caratteristiche del paesaggio di quell'area.

Si tratta quindi, tradizionalmente, di pianificazione di minimizzazione degli effetti di opere e interventi antropici sul paesaggio-ambiente, e, più recentemente, di gestione per la tutela e la regolazione di trasformazioni richieste da altre pianificazioni. Il solo altro interesse-ambito disciplinare direttamente interessato della pianificazione paesaggistica è quello ambientale, rispetto al quale pianificare (per) un paesaggio (per la sua tutela), può ad esempio voler dire integrare o modificare una copertura vegetazionale, realizzare interventi di ingegneria naturalistica per ripristinare condizioni di funzionalità di un corso d'acqua, ecc...

La pianificazione paesaggistica diventa disciplina positiva nel caso di regolazione della fruizione interna di un certo paesaggio-ambiente (aeree protette, parchi, centri storici, ecc.), e delle forme compatibili di valorizzazione economica.

Questa fruizione presenta oggi caratteristiche mutate rispetto al passato, da un lato è molto più aperta ai flussi turistici, e dall'altro richiede forme di salvaguardia molto più puntuali ed efficaci. È comunque caratterizzata dalle due dimensioni, quella interna ad una certa area, quindi d'uso del territorio e di apprezzamento culturale del paesaggio, e quella esterna di relazione su più livelli con l'esterno. In questo senso l'appartenenza del paesaggio oggi non è più esclusivamente al locale ma rivolta a culture, società (e domande d'uso) cosiddette globalizzate, comunque sovralocali. Oggi gli stessi valori, aspettative e convenienze che orientano poi le conservazioni e gli usi dei paesaggi-ambiente sono oggetto delle economie locali in chiave di offerta – in generale non fungibile – rispetto al globale, e quindi attraverso forme di composizione paesaggio-infrastrutture-attrezzature secondo modelli di domanda sovralocali e internazionali. Anzi localmente, potremmo dire, il paesaggio può trovarsi ad essere banalizzato, in certa misura più territorio e ambiente e meno "paesaggio", e in questo senso il relativo territorio tende ad essere "usato" appunto per le esigenze locali. Si spiegano così i conflitti fra tutela centralizzata e fruizione locale, ma, come è noto, anche quelli fra tutela locale e fruizione-usi sovralocali.

Di tutto questo dovrebbe esserci ormai sufficiente consapevolezza nella pianificazione paesaggistica, che in Italia è praticata sulla base del Codice dei Beni culturali e del Paesaggio ("Codice Urbani"), varato nel 2004 e recentemente corretto ed integrato.

La sentenza 367/2007 della Corte costituzionale e il rapporto fra infrastrutture e paesaggio

Fin qui una rappresentazione molto generale delle problematiche in gioco. Dal punto di vista della regolazione normativa, e in relazione al tema infrastrutture/paesaggio, tali problematiche sono sostanzialmente riferibili a due questioni: il rapporto complessivo Stato/Regioni per quanto riguarda la filosofia e le pratiche alla base della conservazione del

paesaggio (conservazione/fruizione); e, per quanto riguarda le infrastrutture, il rapporto fra le due pianificazioni, del paesaggio e appunto delle infrastrutture.

Più precisamente, centrando il ragionamento su questo secondo aspetto, dal Codice dei Beni culturali e del Paesaggio e dalle relative premesse costituzionali possiamo oggi trarre la distinzione fra una forma indiretta (giuridica) ed una diretta (normativa) di regolazione del rapporto infrastrutture/pianificazione paesaggistica.

A questo quadro giuridico-normativo si è giunti con la recente sentenza 367/2007 della Corte costituzionale, cui si è fatto cenno in apertura, e le successive modifiche apportate al Codice Urbani, varate nel marzo 2008.

La regolazione indiretta (sulla base delle "materie")

In breve – e per quanto qui interessa –, la sentenza riguarda le titolarità di Stato e Regioni in merito al paesaggio e le possibili forme di coordinamento della loro azione, in particolare attraverso la pianificazione paesaggistica.

Per quanto riguarda il rapporto fra infrastrutture e paesaggio, oltre che dalla sentenza indicata, indicazioni indirette ci vengono dalla Costituzione e da precedenti sentenze della Corte costituzionale. Il ragionamento e le conclusioni della Corte assumono in primo luogo che la «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali» è fra le materie per cui lo Stato ha potestà legislativa esclusiva. Come la Corte sottolinea, si tratta di una conferma, avallata dall'articolo 117 della Costituzione.

Nella sentenza, per un verso viene poi ribadito lo stretto legame fra ambiente e paesaggio, riguardando quest'ultimo «l'ambiente nel suo aspetto visivo» (per cui tutela dell'ambiente e tutela del paesaggio coincidono), e per l'altro viene richiamato il «valore primario e assoluto» del paesaggio, già sancito da precedenti sentenze costituzionali.

Su queste premesse, la Corte può così affermare che «la tutela ambientale e paesaggistica, gravando su un bene complesso ed unitario, considerato dalla giurisprudenza costituzionale un valore primario ed assoluto, e rientrando nella competenza esclusiva dello Stato, precede e comunque costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle Regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali (fruizione del territorio)»⁶, nonché, se ne potrebbe dedurre, in merito alle altre materie di legislazione concorrente attribuite alle Regioni di cui all'articolo 117 della Costituzione. Materie che, fra le altre, ed oltre al «governo del territorio», sono: «porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», e che «comprendono» dunque le infrastrutture. Lavori pubblici e infrastrutture infatti non compaiono in quanto tali fra le materie previste, per cui o sono comprese in quelle qui elencate o non lo sono e quindi, in base all'articolo 117, spetterebbe comunque alle Regioni la relativa potestà legislativa. Come è noto, con qualche problema di certezza giuridica, in questo caso, circa «la sostanziale irragionevolezza di un'interpretazione letterale del relativo quarto comma (secondo il quale «spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato»)»⁷.

⁶ Corte costituzionale, Sentenza del 7 novembre 2007, n. 367.

⁷ Cfr. P. Stella Richter, 2002, *I principi del diritto urbanistico*, Giuffrè Editore.

A parte aspetti problematici di questo tipo, è rispetto a questi elementi che collochiamo la disciplina delle infrastrutture ed il suo rapporto con quella del paesaggio. In particolare rispetto alla materia “governo del territorio”: il nodo è appunto l’accezione di questa locuzione, introdotta nella Costituzione con la legge costituzionale n. 3/2001 (ma già presente nell’ordinamento), e se in questa “materia” ricadono appunto le “infrastrutture”.

Al riguardo occorre dire che, nonostante le successive sentenze della Corte che hanno esplicitamente considerato il problema dei contenuti della materia, sono rimaste incertezze terminologiche ed interpretative, per cui non appare definitivamente acquisito che le infrastrutture siano comprese nella materia governo del territorio. Ed anche nel testo di riforma del governo del territorio approvato nel giugno 2005 dalla sola Camera dei Deputati in chiusura di legislatura questa appartenenza è proposta non senza una residua ambiguità⁸ (oltre che “insieme” alla «tutela del paesaggio e delle bellezze naturali», il che, se riproposto nella legislatura appena avviata, potrebbe sollecitare un nuovo intervento della Corte costituzionale⁹).

A valle della sentenza n. 367, dunque, sembrerebbe confermato e ulteriormente chiarito il rapporto di subordinazione¹⁰ della disciplina delle infrastrutture rispetto alla disciplina del paesaggio, ma a condizione che si dia per acquisita l’appartenenza delle infrastrutture al governo del territorio o che esse siano pienamente riconducibili alle materie di legislazione concorrente di competenza regionale in precedenza elencate: porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia.

La regolazione diretta (tra “generale” e “settoriale”)

I dubbi terminologici e interpretativi perdono consistenza, invece, se consideriamo le indicazioni dirette e specifiche presenti nel Codice dei Beni culturali e del Paesaggio per quanto riguarda il rapporto pianificazione delle infrastrutture/pianificazione del paesaggio, che qui conviene semplicemente riportare.

L’articolo 145 (*Coordinamento dalla pianificazione paesaggistica con altri strumenti di pianificazione*), al comma 2. recita infatti: «I piani paesaggistici possono prevedere misure di coordinamento con gli strumenti di pianificazione territoriale e di settore, nonché con i piani, programmi e progetti nazionali e regionali di sviluppo economico»; ed al comma 3.: «Le previsioni dei piani paesaggistici di cui agli art. 143 e 156 non sono derogabili da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico, sono cogenti per gli strumenti urbanistici dei comuni, delle città metropolitane e delle province, sono immediatamente prevalenti sulle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici, stabiliscono norme di salvaguardia applicabili in attesa dell’adeguamento degli strumenti urbanistici e sono altresì vincolanti per gli interventi

8 «Il governo del territorio comprende altresì l’urbanistica, l’edilizia, l’insieme dei programmi infrastrutturali, [...]».

9 Oltre a quanto della sentenza n. 367/2007 si è già riportato, in altri suoi punti con chiarezza si ribadisce: «[...] le competenze regionali non concernono le specifiche modalità della tutela dei beni paesaggistici (rimessa alla competenza esclusiva dello Stato), ma la concreta individuazione e la collocazione di questi ultimi nei piani territoriali o paesaggistici».

10 Il concetto di “subordinazione” è qui usato con accezione non strettamente giuridica.

settoriali. Per quanto attiene alla tutela del paesaggio, le disposizioni dei piani paesaggistici sono comunque prevalenti sulle disposizioni contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, [...]».

Le infrastrutture sono senz'altro oggetto di piani di settore, e quindi è possibile così fugare i dubbi residui che potrebbero ancora permanere ragionando rigidamente per materie e dopo le sentenze costituzionali successive alla Legge 3/2001. Questo vale anche per quanto riguarda, oltre a quelle stradali e ferroviarie, le altre infrastrutture, i porti e aeroporti civili, le grandi reti di trasporto e di navigazione, anch'esse infatti oggetto di piani di settore.

In ogni caso, dunque, anche quando previste dagli strumenti di pianificazione cosiddetti generali, le nuove infrastrutture (ed è da ritenere, gli stessi "interventi settoriali" di adeguamento di quelle esistenti) sono subordinate alla pianificazione paesaggistica¹¹.

Coordinamento e intese Stato/Regioni per la pianificazione paesaggistica

A fronte della subordinazione delle infrastrutture al paesaggio (relazione tra discipline), e chiarite le rispettive competenze di Stato e Regioni (relazione tra soggetti istituzionali), è la stessa sentenza n. 367 ad aver indirizzato esplicitamente le disposizioni correttive e integrative varate con D.lgs. il 19 marzo 2008 per quanto riguarda i rapporti Stato/Regioni nella pianificazione paesaggistica. E, di fatto, circa gli stessi rapporti fra infrastrutture-opere pubbliche (come si è visto, siano esse comprese nel "governo del territorio" o altrove collocate), e la conservazione del paesaggio, tenendo presente che anche la distinzione fra infrastrutture-opere pubbliche di interesse statale e infrastrutture-opere pubbliche di competenza regionale non sembra portare a differenziazioni effettive.

La sentenza n. 367 suggerisce e richiama, infatti, le «forme di coordinamento e di intesa in questa materia», già previste nel Codice con il D.lgs. 157/2006 e confermate con il D.lgs. ultimo del 19 marzo 2008. Stato e Regioni infatti «possono stipulare intese per la definizione delle modalità di elaborazione congiunta di piani paesaggistici» (articolo 143 del Codice).

La formula utilizzata, tra l'altro, renderebbe possibili "modalità" adattabili ai diversi casi regionali, rispetto allo stato della pianificazione paesaggistica, alle caratteristiche dei territori e delle relative domande di trasformazione, al grado di compromissione ambientale, alle capacità gestionali reali della PA, ecc., di ciascuna Regione.

Con l'articolo 135 le possibilità di intesa e coordinamento in sede di piano paesaggistico assumono invece il carattere di obbligatorietà, per quanto riguarda i beni paesaggistici tradizionalmente sottoposti a forme di vincolo, o comunque a maggiore sensibilità potremmo dire ambientale-amministrativa (si tratta di categorie di immobili ed aree precisamente individuate da specifici articoli del Codice).

¹¹ È di un certo rilievo che questo stesso ultimo comma dell'articolo 145 stabilisca che «I limiti alla proprietà derivanti da tali previsioni non sono oggetto di indennizzo», ma qui non ci si sofferma su tale aspetto. Solo si sottolinea che in questi termini, verosimilmente, tale previsione normativa non contribuisce alla ricerca della soluzione migliore e della migliore realizzabilità degli interventi infrastrutturali, costituendo un ulteriore condizionamento nella scelta dei relativi tracciati ed aree impegnate.

Nel contributo di F. Karrer pubblicato in questo stesso numero la soluzione al problema del coordinamento delle pianificazioni è indicata nella “compatibilizzazione” tecnica e processuale delle due discipline (paesaggio e infrastrutture), a partire da come la domanda di infrastrutture si forma e tenendo conto delle esigenze specifiche delle due pianificazioni. Oggi, dopo l’ulteriore conferma della prevalenza di quella paesaggistica, questo approccio dovrebbe poter contare sui riferimenti più certi suggeriti dalla sentenza 367 ed esplicitamente previsti dal Codice, ed essere promosso dal nuovo ruolo di co-pianificatore e quindi dalle maggiori responsabilità dello Stato e dei suoi enti operativi.

Al riguardo però è difficile non considerare le difficoltà che, per l’ormai permanente carenza di risorse, questi ultimi avranno nel breve-medio periodo per assolvere ai nuovi compiti. Così come le scadenze temporali previste per le Regioni per adeguare i Piani paesaggistici e per i gli enti locali per adeguare quelli urbanistici appaiono irrealistiche. Anche per questo la fattibilità del progetto generale di conservazione del paesaggio, sia pure frutto dell’ampia intesa politica sul tema che ha caratterizzato le due ultime legislature, appare di dubbia realizzabilità, e di conseguenza la stessa questione infrastrutture/paesaggio rischia di non trovare nel rinnovato Codice nuovi e realmente praticabili riferimenti operativi.

Un ruolo di sintesi potrebbe essere riconosciuto alla pianificazione urbanistica di area vasta, ai piani territoriali di coordinamento provinciale – ma ridisegnati in ordine a finalità e contenuti disciplinari –, per facilitare il coordinamento fra le due pianificazioni, e in generale il rapporto fra conservazione e sviluppo, nonché la gestione dell’intercomunalità (infrastrutture e attrezzature, problemi perequativi, ecc.). Questo anche in relazione ad una maggiore aderenza della dimensione provinciale al locale territoriale e quindi al paesaggio.

