

# Infrastrutture e territorio nel Friuli Venezia Giulia

Contributo per il XXV Congresso INU a cura del Direttivo INU FVG

Il Friuli Venezia Giulia, in ragione della sua collocazione geografica, è interessato già da tempo da un notevole aumento del traffico di persone e, soprattutto, merci legato ai grandi mutamenti geopolitici intervenuti nell'Europa Orientale. Tale traffico, in larga parte di attraversamento, si aggiunge a quello, anch'esso con persistenti forti tassi di incremento, legato alla mobilità interna ed alle connessioni regionali ed interregionali, inducendo situazioni di criticità in molte parti della rete infrastrutturale esistente e nel suo rapporto con il territorio.

Rispetto a tale situazione, ed ancor più ad una prospettiva per il futuro che assicuri a questa regione un'adeguata collocazione nel nuovo contesto europeo da un lato ed un'efficiente organizzazione del proprio territorio dall'altro, è evidente la necessità di una politica delle infrastrutture lungimirante, ma anche in grado di produrre esiti concreti in tempi definiti. Sistemi di trasporto (ma anche la relativa logistica, come pure le reti di telecomunicazione, energetiche e dei servizi), efficienti e sostenibili, sono infatti riconosciuti come elementi imprescindibili per supportare ed incrementare l'attrattività delle città e delle realtà produttive della nostra regione e consolidarne le capacità competitive.

Esistono peraltro molte e complesse ragioni che rendono difficile l'implementazione di un'efficace politica dei trasporti, soprattutto per quel che riguarda le grandi infrastrutture: l'affidabilità dei quadri di riferimento di grande scala, anche in rapporto alle dinamiche socio-economiche del prossimo futuro, al possibile (anzi auspicabile) mutamento dei modelli di sviluppo, alla innovazione tecnologica; l'evoluzione dei rapporti internazionali; il problema dei costi e della loro ripartizione; i tempi comunque lunghi cui è necessario far riferimento.

In questa comunicazione si intende esaminare in particolare, a partire dalla nostra realtà regionale, il problema delle ricorrenti e significative difficoltà che incontrano comunque i progetti delle grandi opere infrastrutturali al momento del loro concretarsi nel territorio.

La situazione ed il dibattito in FVG vedono le grandi infrastrutture del TEN al centro dell'attenzione. La regione è infatti interessata dalle previsioni TEN relativamente al Corridoio 5 ed al Corridoio Adriatico. C'è, in regione, una condivisione generalizzata intorno alla necessità di realizzare le tratte regionali di tali corridoi ma, nel contempo, una forte attesa e preoccupazione in ordine alle scelte concrete, non sempre mature ed esplicite, e ai loro esiti in una realtà territoriale differenziata, policentrica e densa di opportunità e vincoli come la nostra.

Un'attenzione particolare riguarda le reti ferroviarie della Alta Velocità/Alta Capacità, che prevedono sia potenziamenti o ristrutturazioni che nuove infrastrutture. Relativamente alle nuove opere, il Corridoio 5, in particolare, prevede una tratta ferroviaria che, da Ronchi dei Legionari, attraversando con un lungo tunnel il Carso triestino, arriva a Trieste e prosegue per la Slovenia. Questo tratto è, al momento, oggetto di controversie sia di tipo amministrativo-decisionale (parere negativo della Commissione Nazionale VIA) sia di tipo politico (l'area ambientalista ed una componente della politica regionale considerano la tratta Ronchi-Trieste, sostenuta dal governo regionale, sostanzialmente come una scelta da rivedere radicalmente perché ritenuta ambientalmente devastante, economicamente non sostenibile ed internazionalmente non condivisa (dalla Slovenia in particolare). Un forte dibattito è attualmente centrato, quindi, proprio su questa tratta e sulla sua validità; per essa si ipotizzano, a partire da motivazioni territoriali, anche soluzioni alternative, come la ristrutturazione della ferrovia esistente Mestre-Pordenone-Udine-Gorizia-Slovenia (attraverso la valle del Vipacco).

Vanno peraltro ricordati anche altri importanti temi infrastrutturali aperti e oggetto a vario titolo di criticità: il completamento e la messa a pedaggio dell'Autostrada A-28 Portogruaro-Pordenone-Conegliano; la connessione stradale Pordenone-Udine-Gorizia; il completamento della Cimpello (A28)-Sequals-Gemona; il nuovo collegamento Cadore-Carnia. Ma anche i controversi elettrodotti transfrontalieri o il problema dell'apertura "facilitata" di nuove cave al servizio dei grandi cantieri.

A partire dai casi concreti, ed in particolare da quello attuale ed emblematico della ferrovia Ronchi-Trieste, merita aprire una riflessione più ampia sul rapporto tra grandi previsioni infrastrutturali e territori poiché, dietro la situazione che abbiamo appena descritto -e l'*impasse* decisionale ed operativa che ne può derivare- c'è la questione di come si prendono le grandi decisioni strategiche regionali: si intravede, cioè, il rischio che, se non si trova il modo di venire "a patti" con i territori della regione e con i loro valori, rischi, potenzialità e diversità, anche le grandi politiche infrastrutturali finiscano per implodere.

Partiamo da una considerazione di fondo: una regione modernamente europea deve pensarsi, al contempo, dentro le grandi reti, pena l'isolamento, ma anche ben radicata in quei luoghi che ne fanno, uno spazio coeso dal punto di vista fisico, culturale, sociale, politico e giuridico (oltre che economico), pena il negarsi della regione come tale. Questi sono anche gli obiettivi delle politiche europee della prossima tornata dei fondi strutturali.

Il problema di fondo, sembra stare, allora, in quel forte e diffuso deficit di consenso (prima ancora che di risorse finanziarie) verso le grandi opere infrastrutturali (anche quando queste servono) che viene generato dal fatto che si continua a pensare alle infrastrutture di trasporto come opere settoriali invece che come 'progetti territoriali' da costruirsi con i territori interessati. Cosa certamente difficile da farsi -perché richiede non solo buona volontà da parte degli amministratori pubblici ma anche la definizione di una nuova strumentazione politico-amministrativa, giuridica e tecnica che porti al superamento di ogni visione strettamente settoriale degli interventi-, ma ormai inevitabile se si vuole dotare il paese, ed in particolare la nostra regione, delle infrastrutture di cui ha bisogno.

Di fronte a questo grave problema di consenso, il soggetto pubblico responsabile, peraltro, spesso non trova di meglio da fare che cercare soluzioni autoritarie, spesso meramente settoriali, non rendendosi conto che la questione ha ormai natura strutturale e non congiunturale: la società, cioè, è cambiata e nessuno è più disposto a rinunciare ai propri diritti immediati in cambio di promesse di sviluppo future ed incerte. Se questa è la situazione con cui è necessario realisticamente confrontarsi, allora l'attore pubblico, più che nell'esercizio dell'autorità, deve proporsi in termini di autorevolezza e di affidabilità nella definizione delle opere realmente utili e delle loro priorità, facendosi carico delle ragioni di un territorio non più considerato come un supporto neutro per trasformazioni di ogni tipo. Certo già ora ci sono sistemi di garanzie nelle procedure progettuali (non ultima la stessa Valutazione di Impatto Ambientale), ma bisogna prendere atto che, se si vuole davvero intervenire efficacemente nel sistema infrastrutturali del nostro paese, le sole garanzie procedurali di un progetto tecnico -che rimane tutto sommato tradizionale-, non bastano più. Il processo progettuale, per come viene condotto ora, appare limitato e limitante rispetto alla possibilità che la realizzazione dell'infrastruttura si configuri e sia percepita come un'opportunità di sviluppo locale. Il processo, infatti, si caratterizza come un "gioco" dove, alla perdita sicura ed immediata di carattere locale (proprietari che vengono espropriati, comunità locali che vengono snaturate, valori ambientali che vengono devastati) corrisponde uno sviluppo incerto, differito nel tempo e che riguarderà, se ci sarà, prevalentemente altre aree ed altri soggetti. Su questo terreno risulta difficile, se non impossibile, risolvere, attenuare o sfruttare in positivo i conflitti esistenti, la cui nascita, peraltro, è facilmente preventivabile proprio a partire dalla contraddizione logica di cui si è appena detto.

Per uscire da questa *impasse* sembra, quindi, necessario che il soggetto pubblico responsabile debba dotarsi di nuove regole di governo e di nuovi strumenti di pianificazione e di progettazione delle opere basati sulla ricerca di una condivisione con tutti quegli attori che, a livello locale ed extralocale, possono offrire spunti, conoscenze e progettualità in grado di indurre un salto qualitativo sulle scelte a disposizione ed un parallelo ampliamento del vantaggio pubblico complessivo. Alla base di tali capacità ci deve essere la consapevolezza, da parte del soggetto pubblico, delle potenzialità esistenti tra gli attori attivi (o attivabili) sul proprio territorio, siano essi organizzati o meno, 'forti' o 'meno forti'. Il riconoscimento di questi soggetti in tempi non sospetti

(e cioè prima e fuori rispetto alle situazioni di emergenza), il loro coinvolgimento nelle decisioni, la ricerca con essi di soluzioni atte a compensare gli squilibri tra chi vince e chi perde in queste difficili partite, massimizza la fiducia, il senso civico, la responsabilità collettiva, la cultura urbana, tutte risorse che sono alla base della riuscita dei grandi interventi di trasformazione territoriale (fisica e sociale).

Perseguire puntualmente, in una regione europea, una politica di sviluppo e di completamento delle reti e soprattutto delle infrastrutture di livello superiore, implica allora, in termini di macro-obiettivi, che:

- le Regioni, nel processo di progettazione e realizzazione delle reti regionali e trans-regionali, diano priorità alle misure per lo sviluppo e la messa in efficienza dei collegamenti e dei principali nodi esistenti;

- le infrastrutture siano di alta qualità ambientale e paesaggistica oltre che trasportistica;

- le infrastrutture trans-regionali siano affiancate da “reti corte” efficienti che permettano di ancorarle capillarmente al territorio con efficaci sistemi di trasporto collettivo.

A chi il compito di lavorare in questa direzione? Sicuramente alle Amministrazioni statale e regionali, in primo luogo, ma anche alla cultura politico-amministrativa ed anche alla cultura tecnico-professionale. Anche i tecnici, infatti, non possono sottrarsi all’impegno di proporre innovazioni procedurali e contenutistiche nell’attività progettuale, che portino a progetti in grado di confrontarsi seriamente con il territorio di riferimento o che provino a dialogare seriamente con un certo paesaggio, superando la logica delle mere “mitigazioni” degli impatti più macroscopici. Anche organismi come l’Inu e l’Università, allora, devono contribuire a ripensare questi progetti ed i relativi strumenti di valutazione e di intervento proponendo nuovi approcci a tutta la questione dei corridoi infrastrutturali in armonia con gli obiettivi dello Schema di Sviluppo Spaziale Europeo (documento ancora poco conosciuto da noi), con lo strumento dei “progetti di territorio” che, a partire da una condivisione con il territorio interessato dall’opera, punti a perseguire obiettivi quali:

- a) ricostruire, in forme condivise ed unitarie, il sistema delle conoscenze relativamente ai valori ed ai rischi ambientali e paesaggistici come premessa necessaria per ogni processo di trasformazione;

- b) inserire quindi l’infrastruttura nel territorio in modo da:

- minimizzare l’”effetto tunnel” (e cioè l’assenza di connessioni e interconnessioni con gli ambiti regionali attraversati);

- minimizzare l’”effetto pompa” (e cioè l’eccesso di attrazione su un unico tipo di infrastruttura e con eccesso di sovrapposizione dei flussi locali o regionali con i flussi trans-regionali e trans-nazionali);

- c) integrare il progetto dei nodi e delle reti del trasporto di merci e persone con le altre funzioni territoriali esistenti;

- d) ridefinire contestualmente tutte le funzioni urbane ed ambientali del territorio interessato.

Il problema va dunque completamente rovesciato. Il problema, cioè, non è come calare un’opera in un territorio considerato, nella migliore delle ipotesi, un supporto neutro ma come elevare il progetto di un’infrastruttura (riconosciuta come necessaria) a ‘progetto territoriale’ costruito in relazione ad un sistema di conoscenze condiviso con i territori interessati. Ciò significa considerare il processo decisionale per la realizzazione di una grande opera -quale, per esempio, un nuovo collegamento (ferro)viario-, come l’occasione per mettere a confronto strategie globali e progettualità-capacità-conoscenze locali; significa ricercare relazioni con i territori attraversati, arricchendo così il progetto di significati ambientalmente e socialmente riconosciuti, oltre che di vantaggi economicamente percepiti. Ma fare questo comporta un investimento culturale e di fiducia in un futuro costruito assieme ai territori. Non farlo non significa ottenere lo stesso risultato con meno costi ed in minor tempo: significa realizzare qualcosa tardi e male o non realizzare alcunché.

A questo punto si pone un problema di “tecnica della pianificazione”: come regolare, a scala regionale, quelle dimensioni spazio-temporali diverse che vengono messe in gioco da previsioni

infrastrutturali che richiedono da subito salvaguardie forti sul territorio ma che sono anche estremamente incerte nei loro tempi di realizzazione?

- non si possono, infatti, fare scelte spazialmente rigide (salvaguardie a lungo termine nei piani urbanistici), ma intrinsecamente incerte nei tempi di realizzazione, perchè finirebbero per bloccare l'azione locale e la flessibilità naturale del sistema;

- ma, d'altra parte, non si può neppure fare delle scelte locali a breve che pregiudichino la realizzazione delle grandi opere nel futuro (anche se remoto).

Questo problema ci riporta, in qualche misura, e partendo da un altro punto, alla *vexata quaestio* del piano urbanistico e della sua flessibilità. E' chiaro che qui il piano in questione non è, però, quello comunale (dove la problematica sembra risolta nella separazione della dimensione strutturale ed a lungo termine da quella operativa a breve) ma, semmai, il piano di area vasta e quello regionale. Ci si può chiedere, cioè, se non si riproponga anche alla scala territoriale quella soluzione che sembra soddisfacente a livello comunale. Probabilmente la similitudine ha solo un valore indicativo ma la questione è centrale e merita di essere approfondita anche perché, proprio sulla definizione della "forma" del nuovo Piano Territoriale Regionale, in FVG, dopo quindici anni di tentativi falliti di riformare il vecchio Piano Urbanistico Regionale Generale, si sta nuovamente riaprendo il dibattito urbanistico. Quello che si può certamente affermare è che è necessario fin da subito dedicare energie e risorse (e aprire un serio e organizzato confronto con tutti gli attori interessati) al tema delle grandi infrastrutture che costituisce uno dei nodi imprescindibili che qualsiasi politica di piano deve consapevolmente affrontare.