

Infrastrutture per la mobilità e sviluppo economico-territoriale: il caso della Basilicata

di Piergiuseppe PONTRANDOLFI¹

Il mio intervento si configura come una breve introduzione a quelli che sono gli interventi programmati nel pomeriggio, con riferimento, soprattutto, al tema più generale del convegno e cioè al rapporto tra politiche per le infrastrutture della mobilità e governo del territorio. I successivi contributi avranno invece ad oggetto il tema specifico del convegno che tratta del rapporto tra conservazione e valorizzazione del paesaggio ed interventi di progetto.

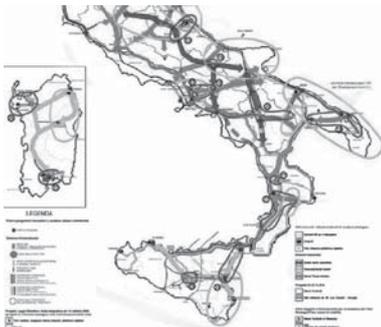
Negli ultimi cinquant'anni il paesaggio più tradizionale della Basilicata è stato fortemente modificato proprio dalla realizzazione di importanti infrastrutture per la mobilità, oltre che dalla realizzazione degli invasi artificiali. Infrastrutture viarie ed invasi artificiali sono peraltro gli elementi che caratterizzano il territorio ed il paesaggio di Spinoso e della Val d'Agri più in generale.

Un tale progetto di infrastrutturazione del territorio regionale, peraltro ad oggi non del tutto completato, nasce da lontano; in particolare da quelli che sono stati i principali atti di pianificazioni territoriale e di programmazione economica della regione, a partire dalla metà degli anni '60 del secolo scorso.

Le principali infrastrutture viarie, realizzate lungo le fondovalle della nostra regione, hanno cambiato significativamente il paesaggio naturale ed hanno inciso in modo rilevante sulla struttura del sistema insediativo. Sicuramente con aspetti positivi, ma anche con alcuni elementi di criticità, che in qualche modo continuano per alcuni versi a caratterizzare ancora l'attuale momento storico della realtà regionale. Penso, ad esempio, all'abbandono di alcuni centri interni, allo scivolamento a valle di molti insediamenti in prossimità delle direttrici viarie di fondovalle, a quanto la realizzazione di queste infrastrutture abbia favorito il nascere ed il permanere di condizioni di squilibrio all'interno della struttura socio-economica della nostra regione.

Queste ultime questioni sono oggi all'attenzione dei documenti più recenti di programmazione socio-economica della Regione, con riferimento in particolare ai temi della coesione territoriale e di come in una regione a bassa densità demografica si possa favorire il permanere di quote significative di popolazione all'interno del territorio, contrastando il processo di polarizzazione della popolazione solo verso i pochi centri urbani di maggiore dimensione.

Il Documento Strategico Regionale assume, alla base del prossimo ciclo di programmazione per il periodo 2007-2013, il macro obiettivo di "collegare stabilmente la Basilicata ad un'area caratterizzata da uno sviluppo più intensivo proponendo questo territorio regionale come prolungamento della direttrice di sviluppo adriatica e facendo compiere al sistema socio-economico regionale un salto, non solo quantitativo ma anche qualitativo". Ciò necessariamente richiede l'apertura e il collegamento del territorio regionale alle reti nazionali ed internazionali



Le proiezioni territoriali del Documento Strategico Nazionale (MIT)

¹ Professore Associato di tecnica e Pianificazione Urbanistica presso la Facoltà di Ingegneria dell'Università degli Studi della Basilicata, Laboratorio di Ingegneria dei Sistemi Urbani e Territoriali del Dipartimento di Architettura, Pianificazione ed Infrastrutture di Trasporto.

attraverso gli ambiti relazionali individuati dalle Piattaforme strategiche che includono la Basilicata in un disegno di sviluppo integrato regionale-nazionale-transnazionale più ampio. L'obiettivo generale indicato nel DSR rappresenta il riferimento per la definizione degli obiettivi specifici riportati oltre che negli strumenti ordinari di programmazione regionale, soprattutto nei tre principali Programmi Operativi Regionali approvati in riferimento alla programmazione comunitaria 2007-2013: il PO FESR, il PO FSE ed il Programma di Sviluppo Rurale Regionale.

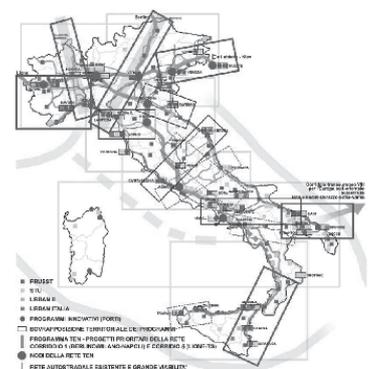
Con riferimento particolare alle analisi interpretative della realtà regionale in una visione di prospettiva più ampia ed integrata nella realtà meridionale, nazionale ed internazionale, la Basilicata si pone come territorio di cerniera nella ipotesi strategica di rafforzare le connessioni trasversali tra direttrice territoriale tirrenica e direttrice territoriale ionico-adriatica, anche in riferimento ai principali corridoi intermodali transnazionali che interessano in particolare il sud dell'Italia.

Questo ruolo di cerniera territoriale, fino al recente passato poco considerato nella programmazione economico territoriale regionale e soprattutto nazionale, appare oggi effettivamente conseguibile e più chiaramente compreso nei più recenti documenti di programmazione e pianificazione territoriale. Le valutazioni operate nei principali documenti nazionali (Studi DICOTER del MITT sulle Riserve Urbane e sulle Piattaforme Territoriali) sembrano finalmente considerare la regione non più avulsa dalle principali direttrici territoriali di sviluppo del meridione del paese. La Basilicata potrebbe non essere più il "buco nero" del mezzogiorno d'Italia ma un territorio integrato, con uno specifico ruolo, in ambiti territoriali più vasti, alla cui scala è credibile valutare anche realistiche condizioni di futuro sviluppo economico della regione.

In particolare, nei documenti DICOTER la Basilicata è attraversata da due direttrici territoriali principali, la nord-sud e la attuale direttrice Basentana ed è interessata, per la parte centrale in direzione est-ovest, da una piattaforma territoriale di interesse locale che si pone come elemento di connessione tra la piattaforma territoriale nazionale Bari-Napoli e quella tra l'Italia e le regioni dell'est Europa, in particolare la Grecia e la Turchia.

La Basilicata, regione prevalentemente "rurale" ed a bassa densità insediativa, potrebbe svolgere efficacemente il ruolo che in prospettiva le viene attribuito nella misura in cui rafforzerà e consoliderà le poche realtà urbane di medio-piccola dimensione presenti, connettendole al sistema delle direttrici territoriali ed infrastrutturali di interesse sovra regionale e relazionerà le aree più forti della regione (tranne Potenza tutte poste sul bordo del territorio regionale) alle aree più interne della regione stessa; in tal senso, l'intero territorio regionale potrebbe ambire a porsi come sistema territoriale integrato in relazione ai flussi ed alle connessioni internazionali, non solo come territorio-cerniera da attraversare (effetto tunnel) ma soprattutto come attrattore e catalizzatore di iniziative economiche ed imprenditoriali diffuse, secondo una logica di valorizzazione sostenibile delle risorse naturali e culturali presenti sull'intero territorio.

Il rafforzamento delle realtà urbane esistenti, in un'ottica di competizione con le realtà urbane almeno di pari dimensione ed importanza delle realtà territoriali contermini, non può prescindere quindi da un parallelo rafforzamento delle aree più marginali ed interne, in termini di valorizzazione delle importanti risorse territoriali presenti, pena la crescita ulteriore



Le "piattaforme territoriali" indicate nel DSN

dei fenomeni di spopolamento delle aree interne e di concentrazione della popolazione nelle aree urbane più forti.

Se la prospettiva è quella di favorire uno sviluppo più equilibrato della regione nell'ottica di proporsi come intero sistema territoriale regionale nella competizione globale e nel sistema delle relazioni e connessioni con le regioni limitrofe in una prospettiva di rafforzamento delle relazioni con il resto del paese ed internazionali, la salvaguardia attiva del carattere di ruralità della regione (un punto di forza) ed il consolidamento e la qualificazione delle principali realtà urbane debbono rappresentare obiettivi entrambi importanti e da perseguire con coerenza in parallelo, individuando efficaci ed efficienti modelli di intervento che rendano compatibili i due obiettivi.

Con riferimento al settore delle infrastrutture per la mobilità, una tale prospettiva oltre a necessitare di politiche non autoreferenziali nel settore specifico (richiedendo invece una forte integrazione delle stesse con le altre politiche di sviluppo), richiede una forte sinergia tra programmazione socio-economica e pianificazione territoriale come condizione ineludibile per una efficace territorializzazione della spesa e degli investimenti.

Questo è ancora più vero nel caso della programmazione delle risorse comunitarie. Il perseguimento degli obiettivi generali indicati nei principali documenti comunitari senza una precisa contestualizzazione degli stessi nei diversi ambiti territoriali può comportare il rischio di una omologazione delle politiche e dei programmi avulsa dalle effettive istanze poste dalle comunità locali. E' necessario che i programmi comunitari si integrino fortemente con la più generale programmazione ordinaria regionale, evitando il rischio che le scelte locali siano troppo condizionate dalla finalizzazione delle risorse effettuata in sede comunitaria. Una programmazione delle risorse ordinarie, fortemente integrata con la programmazione delle risorse straordinarie di fonte comunitaria, che sia fortemente contestualizzata rispetto alle istanze poste dallo specifico contesto territoriale, che indichi precise priorità di investimento, che valuti le effettive condizioni perché si possa raggiungere il massimo della efficacia ed efficienza della spesa e la coerenza tra i risultati da raggiungere e l'effettivo raggiungimento degli obiettivi.

Il tema della mobilità e delle infrastrutture di trasporto trova riferimenti importanti nel Piano della Viabilità della Regione, oggi in corso di aggiornamento, e nei piani di settore per la mobilità ed il trasporto pubblico delle due Province. Non è stato invece ancora approvato il Piano Regionale dei Trasporti.

In riferimento ai nuovi strumenti della programmazione economica ordinari e straordinari ed alle risorse disponibili nei prossimi anni i piani sopra richiamati andrebbero adeguati sia verificando la effettiva necessità degli interventi previsti e le condizioni della potenziale efficacia ed efficienza degli stessi e sia definendo precise priorità al fine di accelerare la realizzazione ed il completamento di quelle opere ritenute strategiche anche per il perseguimento degli obiettivi riferibili ad altri settori di intervento. In questo senso le politiche nel settore della mobilità e delle infrastrutture viarie debbono fortemente integrarsi e temporalmente coordinarsi con le altre politiche di settore perché possano realizzarsi le maggiori sinergie in termini di risultati attesi.

Tutto questo considerando comunque che la regione presenta ancora un deficit infrastrutturale non solo rispetto all'Europa e all'Italia, ma anche rispetto alle regioni del Mezzogiorno.

Nel documento strategico nazionale, con riferimento al tema delle infrastrutture si dice giustamente che costituiscono non solo la parte integrante dell'assetto territoriale dell'intero Paese, ma uno dei possibili motori dello sviluppo locale, a condizione che gli interventi siano concepiti non solo sulla base di obiettivi macroterritoriali, in uno scenario nazionale ed europeo, ma anche in funzione della migliore integrazione delle reti di mobilità con iniziative di sviluppo e di promozione delle realtà locali.

Oltre ad una attenzione particolare alla realizzazione e completamento della rete delle infrastrutture viarie principale e fondamentale nel migliorare le commissioni della regione con l'esterno, di non secondaria importanza è il completamento e l'adeguamento di infrastrutture viarie necessarie per migliorare l'accessibilità ai centri abitati minori dalle principali direttrici viarie; in questo caso la estemporaneità degli interventi e la non sempre attenta valutazione delle effettive convenienze potrebbe comportare spreco di risorse e scarsa efficacia, oltre che spesso significativi impatti ambientali. Bisogna valutare come questi interventi sulla viabilità minore possano funzionali anche al rafforzamento di sistemi territoriali locali in cui potrebbe pensarsi articolato il territorio della Regione e per favorire una maggiore integrazione tra territori sub-regionali (in alternativa ad un astratto e forse non perseguibile concetto di riequilibrio territoriale che garantisca una condizione di teorica equità distributiva delle opportunità sul territorio), con l'obiettivo soprattutto di contrastare l'abbandono delle aree interne, condizione ineludibile per favorire processi, comunque complessi e difficili, di sviluppo endogeno dei territori stessi.

In tal senso si tratta almeno di rallentare e contenere i fenomeni di inurbamento nelle città della regione con abbandono dei centri minori e del territorio, potenziando i sistemi locali in termini di servizi e fattori attrattivi secondo modelli che siano economicamente e socialmente sostenibili.

La ancora scarsa accessibilità alle aree interne insieme alla ridotta dimensione demografica di molti comuni sta comportando la progressiva soppressione di molti servizi tradizionalmente presenti sul territorio con conseguenti fenomeni di abbassamento della qualità della vita e quindi di ulteriore abbandono e spopolamento. In riferimento alla necessità di garantire una dimensione economica più conveniente dei servizi e delle opportunità di lavoro in relazione ai bacini di domanda, dovrebbe essere incentivata la gestione integrata di alcuni servizi tra più comuni, favorendo la costituzione ed il rafforzamento di sistemi territoriali locali e le aggregazioni sovra-comunali. All'interno di tali sistemi locali i servizi andrebbero distribuiti convenientemente, sia recuperando strutture edilizie e contenitori esistenti e sia favorendo una distribuzione policentrica degli stessi in ambiti territoriali sovra-comunali.

Condizione necessaria ed ineludibile per perseguire gli obiettivi sopra indicati è quella di potenziare il trasporto pubblico e migliorare le infrastrutture di collegamento tra i centri abitati della stessa aggregazione sovra-comunale, ricreando e rafforzando le relazioni tra comunità



Spinoso e l'invaso del Pertusillo

locali diverse e disincentivando il solo rafforzamento delle relazioni dei singoli centri con le direttrici territoriali ed infrastrutturali di fondovalle, condizione che in passato ha favorito il progressivo spostamento della popolazione verso i centri di fondovalle e l'abbandono dei centri collinari. Il Fondo di Coesione Regionale, di recente significativamente incrementato in termini di dotazioni finanziarie, potrebbe utilmente incentivare il perseguimento dei suddetti obiettivi da parte delle comunità locali comunali.

La concreta possibilità di favorire lo sviluppo delle aree interne non può prescindere da una efficace salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio, anche in termini di promozione di nuove e più sostenibili forme di sviluppo economico, che valorizzino adeguatamente le risorse naturali ed ambientali presenti.

Una parte significativa del territorio regionale ricade in aree di protezione, di importanza comunitaria nazionale e regionale; solo in alcuni casi esistono strumenti e piani in grado di garantire adeguate misure di protezione e valorizzazione.



Le infrastrutture viarie nelle aree interne della regione.

Il viadotto sull'invaso artificiale del Camastra, parte della futura direttrice viaria nord-sud.

La salvaguardia del territorio e dei valori paesaggistici è questione centrale parlando di infrastrutture per la mobilità.

Nel momento in cui ci apprestiamo a discutere di quello che saranno gli interventi infrastrutturali nel settore della mobilità che nei prossimi anni verranno realizzati, una delle questioni più importanti è quella della valutazione del loro impatto sul territorio e sul paesaggio (si veda a tal proposito la questione del rafforzamento della direttrice viaria nord-sud).

L'assessore Santochirico diceva prima che siamo al penultimo posto tra le regioni in termini di consumo di suolo; nelle nostre ricerche universitarie emergono situazioni che vanno in una direzione diversa. In una recente ricerca svolta nel nostro Laboratorio di Ingegneria dei Sistemi Urbani e Territoriali (LISUT) sulla frammentazione del sistema

naturalistico ambientale dovuta all'incremento delle aree urbanizzate emergono situazioni di criticità in diverse aree del territorio regionale (in particolare anche in alcune aree protette), in relazione soprattutto al fenomeno della dispersione insediativa.

E' necessario perseguire politiche di contrasto di tale fenomeno che, oltre al consumare territorio ed a degradare risorse naturali, rappresenta spesso un elemento di degrado dei caratteri del territorio e del paesaggio e di dispersione di opportunità e risorse che impediscono alle stesse realtà urbane di svilupparsi in modo equilibrato e di crescere secondo un'ottica di sostenibilità ambientale ed economica

Nuove infrastrutture viarie, in particolare, non coerenti con una pianificazione economicoterritoriale adeguata, possono rappresentare un elemento che favorisce la dispersione insediativa e contribuisce direttamente ed indirettamente alla ulteriore compromissione delle risorse naturali, soprattutto in aree di particolare fragilità o valore.

In questo momento in Basilicata si assiste ad un grosso sforzo di programmazione economica, che però sconta ancora un deficit di pianificazione del territorio ed il rischio di realizzare opere ed interventi al di fuori di un quadro di coerenze che ci garantisca rispetto all'utilità

delle opere e quindi al conseguimento degli obiettivi che la comunità regionale si pone per risolvere i problemi che ancora interessano il nostro territorio.

Ancora una volta va però sottolineato che la mancanza di una adeguata pianificazione del territorio alla scala regionale e provinciale, come riferimento fisico per le differenti politiche di settore e per i programmi di investimento, potrebbe comportare il non raggiungimento dei risultati previsti e soprattutto un ulteriore depauperamento complessivo delle risorse fisiche ed umane presenti sul territorio, non approfittando di risorse finanziarie disponibili che nel prossimo futuro, con riferimento soprattutto ai finanziamenti comunitari, potrebbero significativamente ridursi.

Rispetto a tutto ciò la Basilicata presenta condizioni di criticità in riferimento alla inadeguatezza di una strategia di sviluppo economico-territoriale complessiva ed articolata per sub-aree e soprattutto di idonei strumenti di pianificazione territoriale che possano interagire ed interfacciarsi con gli strumenti della programmazione economica ordinaria e straordinaria, pur in presenza di leggi e normative regionali in materia di governo del territorio e programmazione economica di recente approvazione.

Nell'unico documento di pianificazione di area vasta approvato ufficialmente in Regione, il Documento Preliminare del Piano Strutturale della Provincia di Potenza, la mobilità e le infrastrutture viarie sono il tema affrontato e sviluppato in uno dei cinque obiettivi strategici indicati nel Dp, con particolare riferimento alla offerta di trasporto nelle aree più svantaggiate ed interne della regione e quindi al tema della coesione territoriale, del riordino del sistema dei servizi e del rafforzamento dell'armatura urbana.

Di particolare importanza la annunciata redazione nei prossimi mesi del Piano Paesaggistico Regionale che dovrebbe rappresentare la matrice territoriale delle invarianti strutturali rispetto alla quale confrontare la compatibilità delle diverse politiche di settore e lo strumento per la valutazione delle precondizioni per la pianificazione dell'uso e dell'assetto fisico del territorio. Tale strumento dovrebbe quindi interfacciarsi, o internalizzare, il Quadro Strutturale Regionale che rappresenterebbe il principale strumento di sintesi delle scelte strategiche nei diversi settori, in grado di garantire sinergia e coerenza tra le stesse scelte. A tale strumento dovrebbero riferirsi i piani di assetto territoriale di area vasta rappresentati dai Piani Strutturali Provinciali.

La eventuale realizzazione del Ponte sul Pertusillo, infrastruttura che interessa in particolare il comune di Spinoso, non può prescindere da un ragionamento più generale sul rapporto tra sviluppo di alcune aree della Val d'Agri ed infrastrutture viarie.

Il senso del concorso di idee per realizzare il ponte sul Pertusillo riveste un particolare interesse soltanto se preliminarmente prescindiamo dal tema del progetto di architettura, che pure sarà oggetto di considerazione e valutazione, e ragioniamo su quello che dovrà essere il ruolo che una infrastruttura così importante potrà avere rispetto ad un contesto territoriale più ampio.