

Infrastrutture, città e territori – XXV Congresso INU

I luoghi dell'infrastruttura: strategie e qualità per lo sviluppo dei territori della Campania

Contributo dell'INU Campania¹

Si sente spesso oggi affermare che quello che alla Campania manca per uscire dall'*impasse* economica e sociale che la caratterizza siano le precondizioni allo sviluppo, in termini di infrastrutture, di servizi, di cultura dello sviluppo. Spesso si afferma che tali precondizioni la Campania non può produrle da sé, ma devono essere garantite tramite uno sforzo a livello nazionale.

Nella rete infrastrutturale deputata alla coesione dell'Unione europea, in cui le città assumeranno il ruolo di *grandi nodi*, la Campania è un nodo potenzialmente *altamente infettivo* di tanti mali e, quindi, indesiderabile.

La questione deve essere urgentemente affrontata da tutti i soggetti a tutti i livelli, non solo per motivi etico-politici ma anche per motivi pratici, perché questa regione deve continuare a vivere e a questa regione occorre dare una speranza di rinascita civile e sociale, prima ancora che economica ed urbanistico-territoriale.

Di seguito, la declinazione del tema generale del Congresso in alcuni sottotemi emersi all'interno della Sezione, non esaustivi delle questioni discusse, ma indicativi di un approccio strategico-territoriale, da un lato, e teorico-metodologico, dall'altro, che si è ritenuto coniugare ai fini della multidisciplinarietà che il tema del Congresso richiede.

Quadri strategici e assetti strutturali regionali nello scenario nazionale ed in quello europeo

Il territorio regionale

E' già indicativo il fatto che la Campania si sia dotata della sua prima legge di governo del territorio solo da pochi mesi e sia, a tutt'oggi, di fatto priva degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica a tutti i livelli (il Ptr e i Ptcp non sono vigenti, il solo Put dell'area sorrentino-amalfitana è da tempo obsoleto e riguarda un territorio del tutto trascurabile, i piani paesistici e quelli dei parchi sono ammantati di incertezza e precarietà); i Prg riguardano meno del 70% dei comuni della regione e sono largamente obsoleti.

Ma a preoccupare non sono tanto le pur profonde carenze inerenti il sistema della pianificazione fisica e funzionale del territorio, quanto il generale senso di precarietà nel governo, nel senso più ampio del termine, della città e del territorio della Campania. La crisi della struttura sociale si manifesta mediante: presenza di fenomeni di deindustrializzazione, pressione del crimine organizzato, *microcriminalità*, abitudine all'illegalità, assenza dello Stato, grado di pervasione del crimine, organizzato e non, nell'economia e nell'amministrazione pubblica, diffusione dell'abusivismo edilizio e pratica diffusa di reati di natura ambientale.

La Campania è da sempre l'unica regione in cui non si è riusciti a risolvere il problema dello smaltimento dei rifiuti. Tutti rifiutano tutto. Non si decide. Si rimanda. Poi, si rimanda ancora. Poi non si fa più nulla.

Il declino di Napoli è ormai conclamato. E i tentacoli dell'area napoletana si estendono dal *Basso Casertano* (Aversano) al *Vesuviano interno*, dall'*Agro Nocerino-Sarnese* alle *aree marginali della provincia di Avellino*, lasciando indenni poche porzioni della regione, forse troppo povere e lontane per essere appetibili; esse, cioè, sono difese dalla loro stessa eccessiva marginalità geografico-economica.

Questi tentacoli, tuttavia, infettano progressivamente nuove aree e nuovi centri urbani.

I piani strategici

Nel Fondo per le aree sottoutilizzate, la riserva per le aree urbane ha dedicato una quota per sostenere la realizzazione di piani strategici. Con questa manovra, il Ministero delle Infrastrutture e trasporti ha inteso contribuire allo sviluppo di piani locali che potessero essere utili alla futura costruzione del documento strategico nazionale in funzione della programmazione dei Fondi Strutturali europei per il periodo 2007-2013.

Il disegno di questo programma è stato concordato con regioni e comuni maggiori in una serie di incontri presso il Ministero nei quali sono stati definiti i criteri per l'assegnazione delle risorse per la progettazione dei piani e sono state varate delle linee guida per indirizzare i loro contenuti e metodi di lavoro. Queste ultime invitano ad una ulteriore riflessione sui piani strategici, anche per l'influenza che eserciteranno su una stagione di pianificazione che, per la sua diffusione e l'influenza che avrà sui programmi europei, eserciterà un impatto sui processi di riequilibrio dello spazio nazionale. La continuità delle strategie di sviluppo con la fase della rete transeuropea delle infrastrutture di comunicazione è debolmente affidata ai Piani Urbani di Mobilità, dato che questo assolve semplicemente al compito della integrazione del nodo nella regione ma non fa scattare il collegamento ai progetti di sviluppo che costituiscono la reale territorializzazione delle grandi opere. Bisognerebbe invece puntare alla territorializzazione delle reti infrastrutturali, sia in relazione a come queste si innervano e si contestualizzano sul territorio regionale, sia in relazione al rapporto tra reti lunghe e reti corte. Bisognerebbe inoltre considerare le infrastrutture anche come un'altra tipologia di rete e allo stesso tempo pensare alle infrastrutture in quanto occasione di sviluppo, usando creativamente i vantaggi che ne possono derivare. Il rinnovo e l'ampliamento delle infrastrutture va ancora visto nell'ottica di un'occasione di riqualificazione urbana, perchè questa occasione di innovazione, che interesserà il territorio comunale nei prossimi anni

attraverso nuove progettualità, investimenti e risorse, sarà anche l'occasione per riflettere sulle nuove potenzialità che si possono aprire anche per il commercio in questa fase di costruzione di un nuovo scenario strategico che punta ad elevare la competitività qualitativa e funzionale della città e, di conseguenza, dell'intero sistema regionale.

Il riequilibrio dello sviluppo

La realizzazione di infrastrutture andrebbe affiancata alla riqualificazione ambientale come punti di forza di un "riequilibrio" del territorio sia dal punto di vista economico, che sociale, che ecologico: quindi, in una più ampia prospettiva di "sviluppo sostenibile".

D'altra parte, nell'ambito dell'elaborazione delle politiche di sviluppo, l'Unione Europea raccomanda di strutturare in un approccio integrato le politiche di settore, considerando come riferimento il contesto fisico/spaziale, cioè la città ed il territorio, e ritenendo che la tutela/riqualificazione del territorio si realizzi con la sua manutenzione e la sua infrastrutturazione fisica e funzionale, in una prospettiva integrata.

È, pertanto, necessario, fin dagli inizi di un qualunque processo politico di pianificazione, fornire un approccio integrato ed individuare le componenti ambientali necessarie per la sostenibilità.

In particolare, affrontare le questioni relative agli aspetti ambientali legati alla pianificazione ed alla gestione del territorio, implicano scelte e decisioni in grado di determinare le modalità di uso del territorio e le attività con impatti diretti o indiretti sulle condizioni ambientali. In questa prospettiva, può essere considerato il concetto di Valutazione di Impatto Territoriale (VIT), che è stato proposto nell'ambito del documento European Spatial Development Perspective (ESDP), ed in particolare con riferimento alle Azioni Politiche n. 29, 42 e 52.

Benché il concetto stesso non sia stato definito in modo esaustivo, nell'ESDP si suggerisce che la VIT dovrebbe essere usata come uno strumento per la "valutazione spaziale" dei grandi progetti infrastrutturali (inclusi quelli relativi alle risorse idriche) come base per elaborare strategie di sviluppo spaziale integrato riferite ad aree sensibili dal punto di vista culturale ed ambientale. La VIT può essere descritta come uno "strumento per valutare l'impatto dello sviluppo spaziale rispetto agli obiettivi o alle prospettive delle politiche per un'area" (cfr. ESDP Action Programme Progress Reports).

Nell'ESDP, il concetto è chiaramente correlato alla valutazione degli impatti dei progetti (e principalmente delle infrastrutture), ritenendo che la VIT possa essere uno strumento per la pianificazione/progettazione spaziale, da applicare a diverse scale. L'ESDP definisce la VIT come uno strumento o una procedura per valutare l'impatto degli interventi proposti nei confronti degli obiettivi delle politiche spaziali. Pertanto, proprio attraverso il concetto di VIT è possibile identificare il legame tra gli impatti e la pianificazione/progettazione spaziale, nell'intento di raggiungere uno "sviluppo equilibrato e sostenibile del territorio" e allo stesso tempo costituire un utile strumento non solo per la determinazione degli impatti territoriali delle infrastrutture ma anche momento di partecipazione delle comunità interessate allo sviluppo di idonee politiche di riequilibrio territoriale.

Infrastrutture e qualità del territorio e delle città

Forma e qualità dei luoghi

La realizzazione di un'infrastruttura che si consideri parte integrante del paesaggio, non può prescindere dalle condizioni morfologiche del territorio, né dalle sue componenti culturali oltre che dall'epoca della sua costruzione, ma la forma che ne scaturisce dipende soprattutto dalla capacità intellettuale del progettista, di saper tradurre le esigenze e i valori della società che la richiede.

Quando la realizzazione di un'infrastruttura si inserisce nel disegno gerarchizzato dei collegamenti che raccolgono i flussi di cose e persone per trasferirli sul territorio, laddove si realizza un'altra arteria nel reticolo esistente ai diversi gradi di porosità, non si può ricondurre tutto, nella fase progettuale, al dato quantitativo semplificato origine/destinazione/quantità. Una progettazione illuminata deve tener conto delle diverse esigenze della società contemporanea, nuove forme di occupazione e diversa gestione del tempo libero, in questa ottica il settore della mobilità deve essere interessato da un processo di rivisitazione, lavorando su uno spettro ampio delle velocità e della loro interazione, nonché su di una trama di reti fortemente interconnesse, ma non riconducibili entro un sistema rigido, si dovrà perseguire un'interazione delle modalità di trasporto mediante un'operazione di razionalizzazione del *sistema-collegamenti* che lo renda versatile ovvero adattabile alla mutevolezza, nel tempo, delle istanze che la società produce, indagando ad esempio, su nuove tecniche di regolazione dei flussi evitando trasformazioni traumatiche. Un'infrastruttura legata alla mobilità dovrebbe anche vantare una riconoscibilità sul territorio che la renda degna del segno che vi imprime, tutto questo deve partire dalla rivalutazione e valorizzazione di questo spazio ibrido che è - luogo urbano- ma anche spazio del movimento e quindi vanno ricercate forme di integrazione con gli spazi pubblici in cui si inserisce e con i quali stabilire modi e forme di relazione armonici.

Il legame intimo che si crea tra ogni opera realizzata -a qualsiasi scala- e il suo intorno, e le ripercussioni che tutto queste producono nel microcosmo di ogni comunità che risiede su quel territorio, impongono una presa di coscienza nei confronti delle responsabilità che ci si deve assumere nella progettazione di interventi che riguardano la *morfologia dei luoghi*, sia quando si inseriscono in contesti inviolati, sia quando riguardano situazioni già consolidate. La qualità morfologica non sempre quantificabile o definibile, né riconducibile a caratteri oggettuali è però proprio l'aspetto che restituisce qualità e bellezza.

Letture e rappresentazioni del territorio

Il territorio così come ci appare oggi offre una notevole difficoltà di lettura e rappresentazione attraverso metodologie di analisi e restituzione cartografica di tipo tradizionale e la questione si è riflessa anche nella ricerca di un adeguato linguaggio a sostegno. Recenti studi mostrano come lo sviluppo tecnologico ha determinato una trasformazione dei luoghi che costituiscono la città ed il territorio: sono nate tipologie di spazi nuovi e sono mutate le modalità di utilizzo di quelle già esistenti. Le relazioni fra nuovi spazi ed elementi urbani creati dai nodi infrastrutturali sono molteplici e non facilmente individuabili univocamente, ma possono essere letti nella loro conversione in termini di identità dei luoghi e riconoscibilità della città. L'utilizzo di nuovi modi di vedere, ricercare, spiegare, rappresentare i luoghi, hanno portato all'elaborazione di metodologie di decodificazione e di analisi del territorio trasversali e multilivello e alla sperimentazione di mappe, ipertesti, software in grado di restituire e rendere leggibile tale complessità.

Studi e applicazioni di Mitchell, Augè, Lassus, Lynch, Boeri, Koolhaas, MVRDV, Gausa, Stalker, Hillier e i relativi approcci virtuale, multiscala, laterale, nomade, configurazionale all'analisi del territorio costituiscono riferimento in merito all'impatto culturale che interventi sul territorio quali le infrastrutture possono avere sulla qualità urbana, sull'identità dei luoghi, sul benessere del cittadino. L'approccio multiscala è ad esempio un approccio complesso che presuppone la conoscenza e l'acquisizione di una enorme quantità di dati provenienti da fonti differenti in grado di dialogare e fornire le risposte necessarie alla lettura di un territorio. E' un tipo di approccio che da alcuni punti di vista può dirsi il completamento e l'estensione in forma più dinamica e flessibile dei sistemi G.I.S.. L'analisi del gruppo MVRDV elaborata per il progetto di ricerca RhineRuhrCity si basa sull'idea che le città sono organismi complessi e ricchi di connessioni interne. Per far sì che le entità multicentriche e le città in rete possano avere successo, i due tipi di risorsa devono essere collegati da una combinazione di network fisici e informatici. Le questioni principali che l'analisi ha messo a fuoco riguardano molti degli approcci metodologici prima menzionati: come connettere e far percepire tutte le informazioni per poter aggiungere valore e significato ai dati, come rappresentare anche visivamente i dati in modo tale da poterli far diventare strumento di lavoro e utilizzarli nel corso del processo di pianificazione del territorio e come rendere questi strumenti più accessibili e agevoli ai non specializzati nel settore e al cittadino. A tali questioni si potrebbe aggiungere, in relazione alla nostra realtà, quali sono gli strumenti di pianificazione (regionali e nazionali) e le fasi del processo pianificatorio nei quali è previsto o possibile prevedere l'utilizzo di tali tipologie di analisi.

In conclusione, appare evidente quanto si debba, nella realizzazione di un intervento infrastrutturale di successo, alla 'sensibilità' di ogni urbanista che deve evidentemente trascendere l'apparato normativo che regola il luogo deputato all'intervento, per entrare in contatto con esso attraverso un approccio multidisciplinare.

⁴Il testo è stato elaborato a cura di Fabrizio Mangoni e Marichela Sepe con i contributi del Consiglio Direttivo (F. Mangoni, Presidente della Sezione, M.G. Alfano, P. Amatetti, T. Ancarola, I. Aprea, F. Bernasconi, P. Bottaro, M. G. Camera, C. Coppola, E. De Vivo, P. De Toro, L. Di Porzio, G. Dispoto, M. D'Onofrio, I. Fasolino, R. Gerundo, F.D. Moccia, A. Parente, B. Rallo, M. Sepe, L.Talamona) e dei Soci della Sezione Campania.