

Paesaggio e infrastrutture nei territori a bassa densità

di Giuseppe LAS CASAS¹

Introduzione

Il tema di questa raccolta riguarda la valutazione del progetto di infrastrutture stradali ed il loro rapporto con la complessità del territorio. Esso implica due livelli di difficoltà: il primo riguarda scelte di trasformazione del paesaggio in territori a bassa densità ed elevate valenze ambientali e paesistiche, la cui ruolo nel reticolo del sistema insediativo italiano non è oggi definito in maniera chiara e, il secondo riguarda la assunzione di decisioni in un contesto che si proietta in quello che gli economisti chiamano del lungo periodo, un contesto temporale che si scontra con quella che oggi chiamiamo “dittatura del breve termine”.

A questo riguardo, in un progetto di ricerca di interesse nazionale², qualche anno fa noi parlavamo delle mille Basilicata d'Europa in cui, alla debolezza socio economica si associano paesaggi che riproducono la grande drammaticità di una natura dura e di una “ineluttabile povertà”³ oggi sembra assente una interpretazione condivisa del ruolo dei territori di questa regione e dunque sembra mancare un significativo insieme di termini di riferimento per questa valutazione e l'unica a permanere con forza è l'immagine dell'insularità lucana.

Prima di entrare nel merito delle valutazioni, occorre sottoscrivere una dichiarazione di principio: il fatto di stare qui a parlare di 80 progetti di altissima qualità ottenuti attraverso un concorso di idee per l'attraversamento del Lago del Pertusillo, non può - infatti - essere sottaciuto.

Il concorso ha dato, a mio modesto parere, esito ricco e di grande qualità, in cui una delle questioni che rendono difficile la progettazione delle infrastrutture viene affrontata in maniera originale.

In questi progetti, che potranno piacere o non piacere tutto è disegnato, ed abbiamo avuto dimostrazione che nel progettare un attrezzo tecnologico, si possa fare architettura del paesaggio, si possa implementare l'insegnamento di una scuola che appartiene alla tradizione italiana del progetto del dettaglio, una cosa che non apparteneva alla tradizione della progettazione stradale e che viceversa in questa occasione è diventata occasione di esercizio di grande qualità.

La prima valutazione positiva è che si sia scelto di operare attraverso il concorso di idee, la valutazione positiva dei progetti, poi, è un accidente, perché potevano essere brutti o belli, ma il principio rimane. Dunque non si può andare avanti senza sottoscrivere il fatto di aver promosso il concorso di idee e ci batteremo, ciascuno nel proprio ambito, affinché la procedura

1 Laboratorio di Ingegneria dei Sistemi Urbani e Territoriali DAPIT Università della Basilicata
giuseppe.lascasas@unibas.it - www.lisut.org

2 Murst

3 Cfr. le diverse tesi dopo “Il mezzogiorno e lo stato italiano” di Giustino Fortunato in cui viene contestata proprio tale carattere di ineluttabilità

del concorso di idee si perfezioni, ma soprattutto si pratici in Italia come si pratica oggi negli altri Paesi e se è una procedura costosa, pazienza perché sono soldi ben spesi.

In questo lavoro si vuole sollevare alcuni aspetti metodologici: dapprima proponiamo una riflessione su una difficoltà aggiuntiva che si pone quando si ragiona di progetti di infrastrutture stradali quindi intendiamo porre ben noti problemi della decisione collettiva che, peraltro, è una questione che riguarda molto da vicino le nostre discipline nelle quali si pianificano le trasformazioni urbane e del territorio. Esse, infatti, rappresentano un insieme di scelte che certamente interessano una collettività con le sue molteplici istanze ed aspirazioni, spesso conflittuali o non chiare. Nel caso in esame percorriamo solo un nodo dell'intero processo: quello della valutazione in cui quella che prevale è una componente tecnica accompagnata dalla sensibilità del valutatore stesso.

Questa nota si conclude con una riflessione sulla esigenza indilazionabile di legare la valutazione di opere come quelle oggetto del concorso con un'immagine condivisa del futuro della Val d'Agri e della Basilicata tutta che appare estremamente frammentaria e incerta dai molteplici documenti e dalle azioni di piano.

Le infrastrutture e il territorio

Che i territori si configurino attraverso il disegno delle infrastrutture stradali non è una scoperta, è una verità abbondantemente nota, salvo che, soprattutto in un periodo in cui i processi di cambiamenti hanno incrementato il loro livello di complessità; forse non si riconosce immediatamente il ruolo dell'infrastruttura, la difficoltà connessa alla progettazione infrastrutturale –infatti- non è soltanto di tipo tecnologico: questo è vero, è uno sforzo, ma esistono dei laboratori ed esistono delle esperienze, ma il progetto dell'opera stradale - presenta le difficoltà connesse ad un progetto che si sviluppa nel lungo periodo.

La progettazione delle infrastrutture viarie, infatti è una pratica difficile in cui: Il progetto dell'opera segue spesso da lontano il piano dal quale dovrebbe discendere la sua ragion d'essere; la sua realizzazione ed entrata in esercizio ancor di più.

In un contesto dove regna la dittatura del breve periodo, essa si connota come opera che darà i suoi frutti in un periodo lungo, In molti casi, verrà realizzata per stralci e ne dovranno essere valutati gli effetti su base di stime degli assetti futuri

Infatti, frequentemente, si progettano e si realizzano strade, malgrado esse non siano previste nei piani della viabilità regionale, provinciale, comunale, nazionale, e, nel modificare tali piani, non sempre si mette mano con rigore alla analisi del processo di decisione.

La questione metodologica che oggi si pone allora è della necessità di considerare il futuro, che è sempre stata la passione degli uomini ma che, di norma, non ci riescono, malgrado sia legittimo e doveroso provarci, ma si riesce soltanto a certe condizioni e spesso con pesanti approssimazioni.

Incertezza e razionalità della decisione

Nel quadro di incertezze che la valutazione di effetti in un lungo periodo ci pone, occorre allora assumere il principio etico della condivisione dell'incertezza e ci domandiamo se esista una logica per delle verifiche a priori di un progetto infrastrutturale.

È poiché occorre muoversi consapevolmente in un contesto di razionalità limitata che, al fine di disporre di un ancoraggio condiviso, abbiamo elaborato i tre principi etici⁴ della pianificazione, in base ai quali si deve poter verificare:

- l'efficienza della scelta,
- l'equità nella distribuzione delle opportunità
- e la conservazione delle risorse.

Efficienza ed equità vanno colti come obiettivi conflittuali: non si possono massimizzare l'efficienza e l'equità, nel senso che non posso accontentare tutti e trenta i comuni della Val d'Agri e promuovere, nello stesso tempo, l'intervento più economico o di maggiore redditività; sono due obiettivi che richiedono la ricerca di un compromesso, quello che noi chiamiamo "compromesso ottimale"⁵.

E si parla di razionalità limitata perché è noto che i comportamenti collettivi assumono decisioni in carenza di informazioni quali: la non- trasparenza del mercato, la imperfetta conoscenza delle alternative, la insufficiente chiarezza dei ruoli e delle responsabilità, rappresentano appunto i principali limiti di tale razionalità.

E noi abbiamo recepito i sette punti della pianificazione razionale di Franco Archibugi⁶ come punti di una conoscenza da acquisire in modo processuale che rappresentano un prerequisito per impostare un ragionamento che si muova nella logica di una razionalità che

4 G. Las Casas 2007 "Una cultura della pianificazione in un approccio rinnovato alla razionalità del piano" in: M.Francini (a cura)"

5 Dopo le riflessioni di Vilfredo Pareto dei primi del secolo scorso, il dibattito sul satisficing ha preso strade diverse, fra di queste, quella che mi sembra di maggiore robustezza è quella di Bernard Roy che, a partire dal 1968 parlò di una "rivoluzione copernicana nella Ricerca Operativa" ((Roy 1968, 1978) che proponeva il passaggio da una logica dell'ottimizzazione a quella della ricerca processuale del "compromesso ottimale" e dal Decision Making al Decision Aid. Questi concetti appaiono con larga diffusione negli scritti dei gruppi di ricerca che fanno riferimento al LAMSADE (Laboratoire d'Analyse et Management de la Decision dell'Università di Paris Dauphine) ma sono raccolti in maniera organica nel testo di B. Roy "Méthodologie Multicritère d'Aide à la Décision" ed. Economica Parigi 1985. purtroppo non tutti gli autori che negli ultimi decenni hanno affrontato il tema delle metodologie multi criteri, sembrano aver compreso fino in fondo la lezione relativa alla processualità della decisione e si affannano alla ricerca di soluzioni "one shoot". Su questo si confronti Henk Voogd 1983

Roy, B. 1979, "De quelle Décision s'agit-il, qui aider et comment ? « Document du LAMSADE N° 4, Université de Paris Dauphine, Paris .

Roy, B (a cura), 1983 «La décision, ses disciplines, ses acteurs.» Presse Universitaire de France, Collections Science des Systèmes. Lyon.

6 F. Archibugi. *Compendio di programmazione strategica* , Alinea Firenze 2005

sottopone le scelte alla valutazione, rispetto al conseguimento di un insieme di obiettivi che vengono precisandosi durante l'azione:

- una migliore conoscenza della coerenza con gli obiettivi della gestione (da cui l'aggettivo 'strategica', cioè conforme ad un sistema di obiettivi generali);
- una migliore conoscenza dei mezzi (risorse), atta a scegliere i mezzi più appropriati e più efficaci rispetto agli obiettivi;
- una migliore conoscenza degli effetti ultimi della decisione;
- una migliore conoscenza della compatibilità con altre decisioni dello stesso soggetto decisionale;
- una migliore conoscenza della compatibilità della decisione con altre decisioni di soggetti che operano nello stesso ambiente;
- una migliore conoscenza dei costi e dei risultati diretti implicati dalla decisione del soggetto in questione e dei benefici anche indiretti;
- una migliore capacità di valutare i rapporti fra i costi e i risultati (intesi, questi ultimi, come effetti rispetto agli obiettivi)⁷

Il confronto con i risultati è una questione che appartiene alla letteratura della programmazione da una trentina d'anni, ma che spesso noi dimentichiamo operando taluni errori metodologici che conducono alla assenza della verifica della corrispondenza fra fini che ci si pone e mezzi che vengono adoperati.

Ancora una volta, infatti occorre confrontarsi con il futuro, con il tempo, cioè in cui si potranno vedere i risultati delle azioni intraprese, quindi con quel livello di incertezza che occorre affrontare in termini etici, cioè, di condivisione della incertezza.⁸

Un popolare approccio valutativo: la via

Negli seconda metà degli anni '80 la valutazione di impatto ambientale sembrava essere uno strumento capace di aiutare nel processo di decisione in merito alla fattibilità o meno di un'opera. Dopo venti anni dal ben noto DPCM che introduceva in Italia questo strumento, mi sembra che si possa affermare che abbia dato un contributo positivo, seppur modesto ad un'attenzione ai temi dell'ambiente: positivo perché ha contribuito a diffondere tale attenzione, modesto perché talvolta ha migliorato il progetto, ma, più spesso è servito a certificare una fattibilità o, comunque a chiudere il processo di confronto il quale, a sua volta può essere stato condotto o meno con ricchezza di contenuti, di coinvolgimento o, in una parola con con correttezza.

La VIA, in fondo è uno strumento che nasce debole sul piano metodologico e presentandosi come strumento per accettare o rifiutare un progetto, a seconda che esso superasse o meno determinati parametri proibitivi, solo successivamente, un pò forzando i termini della legge, e –sotto un certo punto di vista, in maniera ambigua- esso è diventato strumento di aiuto alle decisioni accogliendo anche strumento tipici dell'analisi multicriteri⁹.

7 FArchibugi 2003 - "Introduzione alla pianificazione strategica in ambito pubblico" - Roma 2003

8 Las Casas 1995 "L'etica della razionalità" in Urbanistica Informazioni N° 139/95

9 In realtà il più popolare strumento di ordinamento che è stato è il metodo agli autovalori di Thomas Saaty. (cfr. T. Saaty 1980) sul quale tanto è già stato detto.

Come uno strumento di valutazione comparata delle ipotesi alternative esso trova fondamento negli approcci degli anni sessanta alla Morris Hill con la sua “*Goals Achievements Matrix*” e con le teorizzazioni di quegli anni di Nataniel Lichfield (la *community evaluation*) quelle tecniche prevalentemente argomentative, basate su di un confronto fra costi e vantaggi generalizzati non necessariamente basate sulla costruzione di un indice aggregato.

Questo mio giudizio, forse troppo duro di ambiguità, a mio giudizio è da legare al fatto positivo e negativo allo stesso momento di proporsi nella pratica come strumento per comparare i diversi impatti che le diverse componenti di un’opera producono, dunque in qualche modo è uno strumento che migliorerebbe il progetto, ma che non esaurisce (del resto non gli compete) la questione a monte circa la ragion d’essere del progetto.

Negli anni più recenti, l’ANAS che, insieme a numerosi colleghi e studiosi, è diventato un po’ il punto di riferimento per gli esercizi di valutazione di impatto ambientale, propone di verificare che i servizi offerti dall’opera realizzino e soddisfino la domanda e l’esigenza dei cittadini, ma sappiamo che non è vero che le varie tecniche rappresentazione, per quanto evolute e raffinate, possano suscitare quel livello di coinvolgimento, attraverso il quale e solo attraverso il quali la decisione può risultare condivisa.

Infatti la condivisione della decisione non è soltanto l’esito di un incontro durante il quale un interlocutore convince l’altro, ma significa l’elaborazione condivisa di un progetto i cui cervelli ci sono messi insieme e quell’informazione carente si è arricchita di una conoscenza sulle esigenze.

Allora, quella è condivisione e non confusi assemblearismi o, peggio, circostanze che abbiamo vissuto, durante le quali ci si convince una formulazione di un progetto. Questo potrebbe non avere nulla a che vedere con il ponte sul Pertusillo, ma doverosamente io voglio richiamarvi gli aspetti metodologici che si connettono ad una situazione nella quale occorra valutare un progetto.¹⁰

La progettazione delle infrastrutture, il territorio e la coesione sociale

Ai fini della valutazione delle infrastrutture stradali si dispone di due famiglie di criteri: la prima che appartiene alla tradizione più consolidata delle tecniche trasportistiche e che riguarda la domanda in atto e la domanda potenziale.

¹⁰ Mi riferisco ad alcune definizioni che sono note, in base alle quali il fine ultimo della VIA è considerare l’ambiente e il pubblico come protagonisti. Questo ha lo scopo di evitare una pista di aeroporto dentro una città o le famose pale eoliche rispetto alle quali qualcuno può non essere d’accordo, o un pozzo di estrazione, ma, anche in questo caso è il livello di informazione ottenuta attraverso il coinvolgimento che occorre salvaguardare. In realtà, quello di cui noi sentiamo il bisogno è che non sia attore solo chi viene individuato come portatore di interesse (stakeholder) e quindi viene integrato nella decisione, decide, ma coloro che subiscono l’azione. In francese esiste il termine “*les agis*”.

Raccogliendo quanto scrive Santangelo in questa stessa raccolta, occorre poi riflettere sull'idea di distinguere se la valutazione di una carenza di accessibilità venga condotta in ragione del fabbisogno connessi alla valorizzazione turistica oppure in ragione del senso di isolamento.

Le più importanti società di valutazione, hanno rinunciato a dimostrare la fattibilità dell'infrastruttura stradale esclusivamente sulla base dei fattori relativi all'incontro fra domanda e offerta, come il tempo risparmiato, la congestione ridotta, la redditività dell'investimento e, sulla base delle raccomandazioni dell'Unione Europea e di altre riflessioni, è stata introdotta un seconda famiglia di criteri, quella della coesione sociale.

Il termine "coesione" lo ritroviamo con frequenza, da una quindicina di anni, nei documenti di programmazione dell'Unione Europea e dalla lettura che ho fatto io di questi documenti ritengo che possano essere estratte quattro chiavi interpretative che corrispondono all'ipotesi di organizzazione policentrica dei nostri territori come fattore rilevante della coesione:

- decisionalità decentrata;
- equilibrio;
- opportunità diffuse;
- equità;

e, finalmente, valorizzazione delle culture e delle risorse endogene.

Conclusioni

Se il paesaggio si forma a partire dall'incontro fra l'uomo e l'ambiente e si caratterizza per le trasformazioni, le presenze, le attività, ne segue che nel paesaggio si rappresenta la vita quotidiana durante i secoli e l'uomo è allo stesso tempo attore e spettatore¹¹... non è per nulla evidente la differenza fra pianificare il paesaggio e pianificare il territorio

Oggi credo che una delle cose che la nostra Università potrebbe fare, in alleanza con i colleghi, con gli amministratori e gli studiosi, che abbiamo incontrato di grandissima qualità in questa regione, è proprio la valorizzazione delle risorse endogene, con riferimento alle attività economiche, al paesaggio e all'ambiente.

Gli ateliers della Conferenza internazionale sull'implementazione della convenzione europea del paesaggio convergono sulla posizione che l'architetto Cappiello presenta in altra parte di questa raccolta e che io vorrei sottoscrivere, affermando positivamente che è non affatto evidente la differenza tra pianificare il paesaggio e pianificare il territorio, perché, avendo noi accertato che tutto è paesaggio e che esistono i paesaggi del brutto e i paesaggi della singolarità, è chiaro che la nostra attenzione va a tutto il territorio per conoscerne la storia, l'attività e le microstorie che lo compongono e impegnarci nella tutela e nella valorizzazione, parole che sono non mai disgiunte. Nel caso dei beni culturali, poi, la tutela è di per sé una valorizzazione.

Questo ci porta ad una conclusione che pongo in forma di domanda per ulteriori sviluppi della ricerca: abbiamo ben chiaro cosa sia la Val d'Agri, ma soprattutto cosa potrà essere la Val d'Agri? Ovvero cosa ne vogliamo valorizzare?

11 Eugenio Turri « Il paesaggio come teatro » 2005)

Io non trovo molto significativo affannarsi a valutare se l'origine artificiale dell'invaso del Pertusillo sia da contaminare o meno con un ponte o, meglio, con un'importante opera di architettura del paesaggio¹². Appare, infatti di scarso significato tentare un giudizio di valore dell'invaso e, ancor più interrogarsi cosa potremmo fare di quei progetti se non ci poniamo qualche domanda di fondo sul futuro di questa regione.

Ma la domanda che più mi interessa è come questo territorio possa giocare le sue carte: questa Basilicata che vuole essere valorizzata per il suo paesaggio vuole veramente giocare le proprie carte sulla valorizzazione economica di questi paesaggi?

Non c'è un presupposto ideologico su questo e noi abbiamo fatto degli elaborati in occasione della elaborazione di un ricco Documento Preliminare per il Piano Strutturale della Provincia di Potenza e abbiamo "scoperto" che la provincia di Potenza è attraversata dall'Appennino in tutta la sua evidenza di individuo geografico con i suoi tratti di unitarietà che si sviluppano dal Gran Sasso al Pollino e con le sue peculiari forme di vita e di cultura, mentre il sistema delle aree protette regionali e nazionali è organizzato trasversalmente e copre meno del 40% di quelle aree che sono state identificate come struttura del sistema naturalistico ambientale.

Ora, un impegno ad una lettura unitaria, che non significa omogenea, di questo sistema appenninico potrebbe appassionarci e ribadisco che è un territorio che deve giocare le sue carte.

Quando avrà scelto quali giocare, ogni opera trasformativa non sarà un ponte verso un futuro dai tratti estremamente confusi ed incerti, ma verso un futuro condiviso.

¹² Dando per scontato che non vi sia né una quantità di domanda di mobilità e neanche una istanza di coesione sociale che lo giustifichino e neanche una istanza di coesione sociale. Importante rilevare che durante le due giornate di convegno per la presentazione degli esiti del concorso non si siano avuti interventi dalla comunità della Val d'Agri.

