

## XXIV CONFERENZA ITALIANA DI SCIENZE REGIONALI

### PIANIFICAZIONE URBANISTICA E GOVERNO DELLA MOBILITA'

Domenico PASSARELLI, Maurizio Francesco ERRIGO, Paola GIANNATTASIO

Dipartimento di Scienze Ambientali e Territoriali

#### **ABSTRACT**

La nozione di territorio implica non solo le strutture edilizie, insediative e urbane, ma associa queste alla massima parte delle strutture di percorrenza. Le infrastrutture di trasporto primariamente incidono sul territorio a causa dell'ovvia impossibilità di esercitare una qualsiasi funzione in un luogo se prima non lo si è raggiunto; il percorrere un territorio può quindi assumersi come prima strutturazione di un ambiente in via di antropizzazione. Il territorio ha tuttavia una propria strutturazione "naturale" che ingloba l'insieme dei caratteri morfologici e climatici che individuano ciascun luogo; le infrastrutture possono quindi essere considerate come elementi generatori di luoghi, di centralità, di nodalità, come entità strutturanti e condizionanti le città ed i territori. E' sulla base di queste considerazioni che si avverte la necessità di una profonda interrelazione tra pianificazione urbanistica e la politica dei trasporti. Discutere oggi di politica dei trasporti e di governo della mobilità vuol dire riflettere sugli effetti delle realizzazioni progettuali delle infrastrutture, sugli effetti che esse hanno sul territorio, sull'uso del suolo e sulla questione ambientale. Occorre pianificare un uso sostenibile delle risorse di mobilità, occorre adeguare il sistema infrastrutturale, renderlo sostenibile, rifunzionalizzare l'offerta di trasporto esistente in base alle nuove esigenze della popolazione. Occorre creare una nuova cultura della progettazione in termini di competenze specifiche che consenta di avere una compiuta conoscenza dei processi che stanno modificando il "governo della mobilità"; occorre promuovere una gestione integrata della domanda di mobilità in riferimento all'inadeguatezza o al surplus della dotazione infrastrutturale, alla frantumazione dell'offerta di trasporto collettivo, ai fenomeni di entropia e inquinamento urbano, alla mancanza di raccordo tra le infrastrutture e le diverse aree, il tutto in un'ottica sostenibile, attraverso procedure in grado di coinvolgere le società locali, i nuovi bisogni e le loro aspirazioni e di mantenere un adeguato livello di accessibilità territoriale.

## 1.1 Introduzione

*Città e mobilità, pianificazione urbanistica e governo della mobilità*, sono temi di cui si sente parlare di frequente negli ultimi anni, a seguito del crescente stato di “congestione” in cui vivono la maggior parte delle città italiane.

La scena urbana è attualmente cambiata.

Un cambiamento che ha prodotto anche la ‘crisi’ della città, evidente e percepibile sia come “immagine”<sup>1</sup> che come degrado funzionale.

Una concezione nuova di città si è affermata: da uno spazio fortemente polarizzato si è passati ad uno spazio in cui attività e collettività tendono a distribuirsi in maniera quasi disuniforme in seguito allo sviluppo di nuove forme di economie che richiedono un sistema di rapporti diverso, più complesso, dettati dalle nuove tecnologie e dai progressi del settore dell’informatica e della telematica.

Le recenti trasformazioni hanno modificato il rapporto tra cittadino e spazio fisico; la forma dello spazio non corrispondendo più alla volontà di un potere unico e stabile non esprime più certezza, e la città, in quanto *spazio abitato*, risulta rimossa negli usi, nei mezzi di percorrenza e nel concetto di distanza.

«La città non aveva una geometria definita, era animata da una incontrastabile ‘mobilità’, pochi collegamenti la univano con il vasto territorio del regno, pericolosi sentieri che attraversavano vaste zone boschive...la strada cittadina si inoltrava con sicurezza in direzione del centro, delineandosi nitidamente per tutta la sua lunghezza nel costruito, segnando la pianta della città...»<sup>2</sup>

Alla struttura complessa della città contemporanea caratterizzata dalla molteplicità e diversità delle appartenenze, corrisponde il dilatarsi sul territorio di una pluralità di spazi pubblici, con valori e modalità d’uso diversi, scelti in relazione alla definizione di punti nodali dei flussi della mobilità e del commercio.

E’ in, e per, questi spazi che si rende indispensabile oggi ricostruire, rendendo visibile questo sistema di relazioni.

David Harvey definisce con il concetto di “compressione spazio temporale” l’elemento distintivo fondamentale della società metropolitana, vale a dire la rivoluzionaria

---

<sup>1</sup> L’immagine deve essere tale da risultare capace di descrivere e provocare la “mutazione” senza alterare i rapporti preesistenti nel sito.

<sup>2</sup> M. A. Laugier, *La cabane rustique*, 2° dell’Essai sur l’architecture, 1755

trasformazione delle qualità oggettive dello spazio e del tempo, al punto da modificare l'immagine stessa del mondo.

I territori urbani europei, si presentano come fatti di “dissolvenze, fratture, riflessi e continue sovrapposizioni di codici individuali ed autonomi, dove le gerarchie conoscitive tradizionali non offrono più un appoggio sicuro ai differenti fatti urbani, l'articolazione della struttura ci sfugge di continuo in una sorta di danza del punto focale tra piani differenti dove figure e sfondo fluttuano indefinitivamente tra positivo e negativo”.

L'approccio allo studio di uno dei fenomeni territoriali più “ambigui” quale è quello della mobilità e della infrastrutturazione stradale degli insediamenti urbani e territoriali, rappresenta come tema di ricerca uno dei maggiori interessi culturali e scientifici, in quanto coinvolge questioni legate al disegno del territorio urbano, all'ingegneria territoriale, al progetto del suolo e al disegno degli spazi aperti.

L'interesse nei confronti delle problematiche infrastrutturali, intese nella duplice accezione di *reti di mobilità, ferroviaria e viabilistica*, e di *reti tecnologiche ed ambientali*, ha indicato l'importanza di superare nella formulazione dei piani la semplice impostazione analitico-descrittiva per sviluppare metodi operativi di interpretazione e valutazione a supporto delle scelte “strategiche” di piano.

Si tratta di riconoscere un'inversione di tendenza affermando un'impostazione metodologica fortemente pragmatico-operativa che contestualmente individua l'importanza, per la costruzione del processo di pianificazione, dei contributi specialistici interdisciplinari.

Il compito che attualmente l'urbanistica deve affrontare è di restringere la vaghezza di questa domanda, fornendo nuove interpretazioni, adeguate ai caratteri della società contemporanea, che si rappresentino attraverso un “progetto di suolo”, solo inizialmente come progetto dello spazio stradale e di quelli che ad esso si articolano e si complementano. Affrontare, oggi, questa questione significa contribuire con le tradizioni disciplinari dell'*urbanistica* e della *pianificazione* alla definizione di una diversa logica insediativa, che mira a superare le teorizzazioni del movimento moderno, cioè l'indipendenza tra contesto urbano e tracciato stradale, riconoscendo, invece, alla ‘strada’ un diverso “principio ordinatore”, finalizzando così la ricerca all'individuazione di nuove regole, che, pur con una grande varietà di interpretazione, garantisca ai due sistemi una connessione funzionale. Nell'attuale trasformazione degli assetti urbani e territoriali il “sistema delle infrastrutture”, di mobilità e reti tecnologiche, sia nuove che esistenti, vanno affrontate nei piani non solo in funzione

dell'efficienza e della fattibilità tecnico-economica ma anche in rapporto alla compatibilità ambientale, in una logica di progettazione globale, integrata e di definizione di vere e proprie strutture urbane-territoriali che contribuiscono a determinare la nuova forma della città e del territorio.

«La mobilità in ambito urbano è da intendersi come facoltà per il cittadino di muoversi senza pregiudizi di modo di trasporto privilegiando i mezzi più efficienti e più compatibili con le caratteristiche urbane date e a minor costi ecologici ed economici.»<sup>3</sup>

Se questi sono gli obiettivi per la regolamentazione della mobilità urbana è necessario proporre ipotesi di intervento relativamente agli aspetti strutturali, normativi, formali ed organizzativi, attraverso una unica azione di coordinamento, consapevoli della necessità di una congruenza tra scelte urbanistiche-territoriali e quelle relative al governo della mobilità, superando così politiche settoriali.

E' legittimo chiedersi, perché, i piani urbanistici abbiano riservato un ruolo marginale al tema della mobilità e quindi dell'accessibilità, prioritario, invece, nell'organizzazione fisica della città

Questa 'miopia' tecnica' è imputabile alla incapacità di percepire la complessità del problema urbano.

Le strategie generali d'intervento da assumere per la risoluzione dei problemi specifici della mobilità devono necessariamente fare riferimento alle trasformazioni in atto nel sistema urbano-territoriale che è e dovrebbe continuare ad essere, il centro propulsore per una qualsiasi prospettiva di sviluppo.

Ma è evidente che occorrono alcune condizioni fondamentali.

Le politiche urbane devono essere finalizzate ad un miglioramento delle condizioni di accessibilità ma anche essere capaci di organizzare morfologicamente e funzionalmente quegli ambienti urbani non interconnessi con la città esistente. La città è strumento di informazione e di accessibilità sociale e fisica, indispensabile nella vita moderna.

Si può affermare che c'è necessità di una urbanistica "strategica" che si può realizzare solo partendo dal riconoscimento dell'unità e identità di ogni elemento urbano.

---

<sup>3</sup> Indirizzi e prescrizioni del Decreto Ripa di Meana, i quali, ai fini di prevenire fenomeni di inquinamento atmosferico, indicano una serie di misure per l'incentivazione dei mezzi pubblici, la limitazione alla circolazione dei veicoli privati, la sosta ed i parcheggi, le zone a circolazione limitata e pedonale ecc....

## *1.2 Le Infrastrutture come risorse per lo sviluppo sostenibile*

Oggi il dibattito tra infrastrutture e ambiente si svolge su due piani: il primo, secondo cui l'ambiente è una risorsa non negoziabile verso cui promuovere esclusivamente azioni di tutela e conservazione, il secondo, basato sullo sviluppo economico, che ammette che non può esservi conservazione di valori senza la continua innovazione delle forme e delle funzioni.

E' importante una progettazione ambientale delle opere infrastrutturali che avvalori e promuova l'identità dei luoghi.

Il rapporto infrastrutture- territorio-ambiente necessita una metodologia integrata che consideri il connubio tra società-morfologia-economia-ambiente.

Dagli anni '90 in poi è divenuto più evidente il ruolo morfogenetico delle infrastrutture, viste sia come elementi generatori che ordinatori nelle trasformazioni della città e del territorio.

Come affermato da Dematteis le infrastrutture non devono essere considerate solo come "dotazione" e "infrastruttura" ma soprattutto come risorse per lo sviluppo e la riqualificazione urbana a scala locale.

La pianificazione, secondo la Legge 1150 del 1942 indica la localizzazione di massima delle maggiori infrastrutture e delle principali vie di comunicazione; la legislazione regionale si propone di integrare la pianificazione di livello regionale, provinciale e comunale con piani e programmi di settore.

La mobilità a scala urbana è il rapporto tra l'uomo e la città, tra una domanda di spostamento e la risposta offerta dalla città intermini di accessibilità, agibilità, etc.

La struttura e la forma del territorio sono largamente determinate dalle relazioni che su di esso intercorrono, oltre che da quelle degli insediamenti che su esso insistono; sul territorio sono leggibili gli esiti di processi formativi e trasformativi riconducibili a:

- Processi legati alla necessità di collegare parti diverse del territorio attraverso le infrastrutture;
- Processi legati all'offerta di struttura che i collegamenti determinano attraverso il costituirsi di nodi di diverso rango;
- Processi legati all'accrescimento degli insediamenti intorno ai tracciati fisici delle infrastrutture tali da configurare la forma del territorio costruito.

Dal punto di vista delle politiche urbanistiche, le esperienze significative come la legge francese 101/1995 (legge Barnier-Dupont), se hanno posto all'attenzione del pianificatore il rischio che le grandi infrastrutture di trasporto possano diventare dei detrattori ambientali per il territorio attraversato, hanno anche messo in luce le loro potenzialità come occasione

urbanistica per la qualificazione del territorio e per la strutturazione del sistema insediativi. La legge impone ai comuni l'utilizzo del *plan d'occupation du sol* per avviare qualsiasi intervento; finalmente spetta agli urbanisti, e non solo agli ingegneri del traffico, la definizione della strada e del suo intorno, di tipologie edilizie, di allineamenti, di vedute prospettiche, del sistema del verde, etc.

### *1.3 La gestione dei “trasporti” in forma integrata. Il ruolo del Mobility Management*

Discutere oggi di politica dei trasporti e di governo della mobilità vuol dire riflettere sugli effetti delle realizzazioni progettuali delle infrastrutture, sugli effetti che esse hanno sul territorio, sull'uso del suolo e sulla questione ambientale.

La metodologia usata nel presente lavoro di ricerca si basa sulla pianificazione dell'uso sostenibile delle risorse di mobilità, sull'adeguamento del sistema infrastrutturale, sulla rifunzionalizzazione dell'offerta di trasporto esistente in base alle nuove esigenze della popolazione.

Obiettivo del contributo è quello di considerare il sistema infrastrutturale come fattore fondamentale nella strutturazione del territorio e del paesaggio. Vengono affrontate alcune esperienze che evidenziano come le infrastrutture contribuiscono in modo efficiente allo sviluppo organico della città in un'ottica sostenibile.

Occorre pianificare un uso sostenibile di tale risorsa di mobilità, occorre adeguare il sistema infrastrutturale, renderlo sostenibile, rifunzionalizzare l'offerta di trasporto esistente in base alle nuove esigenze della popolazione, occorre creare dei nuovi strumenti e delle figure professionali che consentano di avere una compiuta conoscenza dei processi che stanno modificando il “governo della mobilità”; occorre promuovere una gestione integrata della domanda di mobilità cercando di prevenire e combattere l'inadeguatezza o il surplus della dotazione infrastrutturale, la frantumazione dell'offerta di trasporto collettivo, i fenomeni di inquinamento urbano, la mancanza di raccordo tra le infrastrutture e le diverse aree, il tutto in un'ottica sostenibile, attraverso procedure in grado di coinvolgere le società locali, i loro bisogni e le loro aspirazioni e di mantenere un adeguato livello di accessibilità territoriale.

Il Mobility Management è un approccio fondamentalmente orientato alla gestione della domanda di mobilità che sviluppa strategie volte ad assicurare la mobilità delle persone ed il

trasporto delle merci in modo efficiente, con particolare riguardo a scopi sociali e ambientali ed è basato sull'informazione, la comunicazione, il coordinamento e l'organizzazione.

Il Dipartimento di Scienze Ambientali e Territoriali dell'Università Mediterranea degli Studi di Reggio Calabria ha presentato alcuni studi specifici ed una proposta di master in Mobility Management con analisi sul campo in collaborazione con l'ATAM (Azienda Trasporti Area Metropolitana) di Reggio Calabria, Ente che ha per oggetto l'esercizio diretto all'attività inerente all'organizzazione ed alla gestione della mobilità nelle aree metropolitane, urbane ed extraurbane ed in particolare l'organizzazione, l'impianto, l'esercizio e la gestione complessiva del trasporto di persone. L'ATAM fornisce ulteriormente consulenza, assistenza e servizi nel campo dei trasporti, organizzazione e gestione dei servizi relativi alla viabilità. Tale progetto di Master è stato promosso congiuntamente con il CIES (Centro di Ingegneria Economia e Sociale) che nasce come punto di incontro di progetti ed interventi culturalmente improntati all'innovazione nel quadro delle necessità di ripensare i modi di operare tradizionali, in particolare il CIES si pone come luogo di riflessione e di rilevazione dei cambiamenti in atto, orientandosi a studiare i fenomeni di carattere innovativo e le condizioni cognitive in cui sorge l'innovazione stessa.

La proposta formativa in oggetto, incentrata sul binomio innovazione-mobilità, si pone come finalità prioritaria l'offerta di strumenti di analisi, ancorati a competenze scientifiche pluridisciplinari, che consentano una compiuta conoscenza dei diversi processi che stanno modificando, soprattutto in ambito regionale, il governo della mobilità.

Il Piano di Sviluppo del Mezzogiorno considera il tema dei trasporti un Asse Prioritario caratterizzato però sovente dalla mancanza di organiche politiche di programmazione che favoriscano un sistema integrato di mobilità coordinato con una politica d'uso del territorio.

Obiettivo generale del progetto è di formare un esperto in Economia e Politica dei Trasporti che sia dotato di competenze multidisciplinari e metodologie operative che ne fanno un vero e proprio manager della mobilità.

Il progetto è in perfetta aderenza con l'obiettivo globale del PON (Programma operativo nazionale) di formare profili qualificati ad alto contenuto di conoscenza ed inoltre risulta coerente con l'Asse III del QCS (Quadro Comunitario di Sostegno) relativo all'espansione della dotazione culturale e tecnologica e della qualità delle risorse umane nonché all'obiettivo dell'Asse IV del QCS in relazione all'accrescimento della competitività delle imprese e della realizzazione delle azioni a sostegno dell'innovazione e della diffusione di tecnologie.

Uno degli obiettivi principali di una politica dei trasporti che interessa anche e soprattutto le aree dismesse è favorire l'integrazione tra i diversi modi dei trasporti per quanto riguarda le infrastrutture, la gestione, i servizi, le procedure e le norme, rafforzando l'intermodalità per un migliore utilizzo delle capacità esistenti.

Il Mobility Management mira ad assicurare il soddisfacimento dei bisogni di mobilità delle persone e delle cose con il rispetto degli obiettivi di riduzione dei consumi energetici e dei costi ambientali, sociali ed economici ed a realizzare quella multi mobilità garanzia di sostenibilità.

Altro obiettivo del Mobility Management è quello di influenzare i comportamenti individuali incoraggiando l'utente a soddisfare i bisogni di mobilità usando modi di trasporto sostenibili dal punto di vista sociale ed ambientale.

Il ruolo del Mobility Manager è quello di introdurre il mobility management, sviluppare lo schema generale, promuoverlo usando il marketing politico e sociale ed utilizzare schemi di coinvolgimento/partecipazione dei cittadini, dei lavoratori e dei datori di lavoro nell'individuazione e gestione delle opzioni alternative.

La sua figura ha un'importante funzione di coordinamento, funge da intermediario tra tutte le parti coinvolte, è il collegamento tra il livello politico e quello gestionale.

Il mobility manager verrà inserito sia nelle organizzazioni pubbliche coinvolte nella pianificazione, regolazione e controllo dei sistemi di mobilità sia nelle imprese di trasporto e logistica.

Tale Master e la figura professionale in uscita del mobility manager rivestirà un'importanza fondamentale nella gestione delle politiche di trasporto ed ovviamente avrà un peso notevole nell'analisi, studio ed intervento su quelle aree caratterizzate da surplus e/o carenza di dotazione infrastrutturale.

## BIBLIOGRAFIA

- Giaino Carolina "Infrastrutture e forme insediative" in Urbanistica Informazioni n° 181 febbraio 2002;
- De Rossi Antonio "Progetto infrastrutturale e infrastrutturazione morfologica del territorio" in Moretti Anna, Pucci Paola "I tracciati viari come collegamenti, struttura, forma del territorio: il caso delle radiali del milanese", in Urbanistica n° 115 luglio-dicembre 2000;

- Karrer F., La Cava A., *Ambiente e Territorio- Pianificazione territoriale e quadro di vita in Italia*, Officina edizioni; Roma 1975:
- Passarelli Domenico, *Trasporti e politiche di piano- Verso una metodologia integrata*, Gangemi Roma, 1999