

# Mobilità sostenibile per la riqualificazione delle periferie territoriali

Paola Marotta

Dipartimento Città e territorio – Università degli studi di Palermo

## *Abstract*

La mobilità, la capacità di spostamento delle persone e delle merci secondo diverse modalità, può assumere oggi un ruolo strutturante nella definizione delle politiche e dei processi di trasformazione urbana e territoriale. In passato le infrastrutture, sono state intese come oggetti adagiati sul territorio e non come componenti integrate dei sistemi territoriali. Tale situazione ha generato squilibri nella distribuzione delle funzioni con la conseguente formazione di realtà periferiche che oggi necessitano di piani e progetti.

L'urgenza di introdurre la mobilità sostenibile come elemento strategico per lo sviluppo e la riqualificazione territoriale deriva anche da una situazione di emergenza. Il superamento dell'approccio funzionale e l'analisi dei processi legati all'esistenza delle infrastrutture evidenzia le potenzialità che esse occupano nella configurazione di un assetto riorganizzativo della nuova forma del territorio e di riqualificazione per le periferie.

The mobility, the moving capacity of people and goods, following different ways, can assume today a structuring role in the definition of the politics and of the process of territorial and urban transformation. In the past the infrastructures were intended only as objects placed in a territory and not as integrated components of the territorial systems.

The urgency of introducing the sustainable mobility as a strategic element for the development and the territorial regeneration comes from a state of emergency. The overcoming of the functional approach and the analysis of the processes tied to the existence of infrastructures points out the potentialities they have in the configuration of a reorganized arrangement of the new form of the territory and of the suburbs regeneration.

**Key-word:** mobility system, integration, urban landscape, contemporary city

## **IL TERRITORIO DELLA CITTÀ DI NAPOLI**

Nella configurazione delle forme di periferie contemporanee le infrastrutture stradali hanno occupato un ruolo determinante. Le modifiche alla strutturazione del territorio, che la realizzazione dei nuovi tracciati stradali ha determinato, sono numerose e rilevanti: eccesso di residenza lungo le direttrici stradali, frammentazione di aree agricole, perdita di spazi verdi e suoli produttivi, diffusione dei contenitori commerciali e ricreativi. In particolare, nel territorio della città di Napoli, le infrastrutture rappresentano grandi segni che hanno contribuito alla formazione di un'estesa conurbazione tra il capoluogo e i comuni dell'entroterra.

Il primo tra i grandi elementi territoriali che ha fortemente accelerato la formazione dell'estesa saldatura tra Napoli e i comuni dell'entroterra, fino a creare una condizione che potremmo definire di periferia territoriale, è la Circumvallazione esterna della provincia di Napoli. Altrimenti nota come Strada degli Americani, costituisce il primo intervento che taglia trasversalmente la radialità del sistema storico costituito dalle strade che da Napoli partivano verso l'interno del territorio: la Domitiana, lungo la costa da Napoli verso Formia, la strada statale 7 bis verso Aversa, Capua e Roma, la strada statale 87 verso Caserta, la strada statale 7 bis verso Avellino e la strada statale 145 lungo la costa verso Sorrento. Sarà a partire dagli anni Ottanta che la strada ed il suo territorio subiranno le maggiori modificazioni in conseguenza agli interventi di ricostruzione del terremoto del 1980, realizzati in virtù delle leggi regionali n. 219 del 1981 e n. 80 del 1984. L'approvazione

della Legge regionale 219/81 forniva l'occasione, ma soprattutto i mezzi, per realizzare un programma di recupero a scala territoriale dell'area napoletana. La ristrutturazione e l'adeguamento della Circumvallazione Esterna di Napoli rientravano nell'Intervento Straordinario per la Ricostruzione dell'Area Napoletana secondo un programma, dettato dall'emergenza terremoto, per la localizzazione e il dimensionamento dei nuovi insediamenti abitativi e di riqualificazione dell'hinterland napoletano.

Gli interventi per la Ricostruzione rafforzavano e completavano, dunque, il sistema viario di attraversamento veloce est-ovest, sistema costituito dalla Tangenziale, dall'Asse Mediano (creato per la facilitazione delle evacuazioni dall'area occidentale in caso di eventi sismici), dall'Asse di Supporto alle aree di sviluppo industriale e da una serie di bretelle nord-sud che chiudeva la rete dei collegamenti. Inoltre, poiché era necessario restituire alla Circumvallazione il carattere di strada a scorrimento veloce che il percorso a raso della forma originaria ormai non poteva più garantire, bisognava intervenire per risolvere il problema della commistione dei traffici ormai saturi. In base agli obiettivi del programma di Ricostruzione, la strada avrebbe recuperato le sue molteplici funzioni di interconnessione fra tutti i comuni a nord di Napoli, di rapido deflusso-afflusso dei veicoli uscenti-entranti sulla rete autostradale per Roma, Bari e Salerno, di collegamento veloce est-ovest fra il litorale Dominio e l'area Vesuviana.

Il territorio della periferia territoriale di Napoli è caratterizzato principalmente da un intenso sviluppo di insediamenti urbani: l'area si presenta come il risultato un processo conurbativo di saldatura tra i comuni dell'area nord-occidentale del capoluogo.

Tra i principali fattori che determinano l'intenso sviluppo edilizio, è possibile individuare le principali infrastrutture stradali come assi di polarizzazione in quanto garanti dell'accessibilità ai futuri insediamenti e del collegamento con il capoluogo. Le dinamiche di sviluppo che hanno caratterizzato l'espansione dei singoli comuni, dipendono da diversi fattori e diversi sono gli elementi determinanti la formazione di nuovi insediamenti nelle aree adiacenti la Strada degli Americani. Indubbiamente il fattore di una maggiore o minore vicinanza con il capoluogo ha accelerato i processi di urbanizzazione e contemporaneamente ha aumentato il carattere di periferia urbana che nel tempo i comuni hanno assunto, cancellando sempre di più la propria identità storica.

Negli anni Ottanta, ma soprattutto negli ultimi dieci anni, lungo le principali infrastrutture stradali si è verificato un fenomeno caratterizzante la grande città italiana: la creazione di grossi contenitori commerciali e di divertimento. Nell'ambito della ricerca Itaten, la sezione monografica riguardante la Campania rileva il fenomeno di concentrazione di nuove funzioni urbane in corrispondenza dei nuovi assi infrastrutturali: «la mappa della grande distribuzione quasi riproduce quella degli snodi tra grande viabilità e tessuto urbanizzato. I principali shopping center privilegiano i punti di contatto tra periferia e svincoli che legano le due reti a scorrimento veloce (quella autostradale e la più recente post-sismica). Altri centri, anche in rapporto alla strumentazione urbanistica, si sviluppano in aree contigue a quelle industriali, in particolare agli agglomerati ASI. Dal punto di vista formale, infine, i nuovi complessi commerciali ambiscono a un'immagine metropolitana, proponendosi in aree non consolidate e spesso segnate piuttosto dall'assenza di ogni qualità»<sup>1</sup>. A distanza di dieci anni la realtà non è cambiata, anzi il fenomeno si è incrementato e non c'è stata alcuna risposta in termini di governo del territorio. Inoltre, l'effetto delle scelte operate per le aree limitrofe alle infrastrutture, ha contribuito a generare nel territorio napoletano una situazione di degrado.

Diverse sono le cause dell'assetto fortemente degradato del territorio della città di Napoli.

In primo luogo occorre soffermarsi sull'impostazione con cui i progetti delle infrastrutture erano concepiti: strade disegnate per assolvere esclusivamente alla funzione trasportistica, indipendentemente dalle relazionali con il territorio e con la città. L'immediata, e dilagante, realizzazione di insediamenti abitativi e produttivi, spesso abusivi, lungo gli assi stradali, nello stravolgere il disegno iniziale, ha innescato processi di trasformazione morfologica e funzionale.

---

<sup>1</sup> BELLI A., *Campania* (A cura di) in CLEMENTI A., DEMATTEIS G., PALERMO P. C., (a cura di), *Il territorio italiano*, Roma, parte II, 1996, p. 454.

Una serie di relazioni tra infrastruttura e assetto insediativo, dunque, ha generato un fenomeno tale per cui la configurazione stradale ha orientato il sistema insediativo e viceversa la forma degli insediamenti ha prodotto un diverso disegno della strada con nuove domande di connessioni e collegamenti. La conseguenza è una conurbazione continua e indistinta tra la storica periferia napoletana ed i comuni limitrofi.

L'incompatibilità delle caratteristiche del sistema stradale attuale con le nuove funzioni urbane genera ulteriori problematiche legate alla funzionalità ed alla sicurezza della strada, soprattutto rispetto all'uso pedonale. La mancanza di un sistema distributivo che garantisce l'accesso diretto alle nuove funzioni impiantatesi lungo le nuove strade e la dimensione stessa dei tracciati, incoraggiano l'attraversamento veloce dei veicoli con un conseguente prevaricamento dell'utenza motorizzata sull'uso pedonale.

I diversi modelli di sviluppo prevalentemente connessi all'uso dell'automobile hanno indotto a pratiche d'uso che comportano uno sfruttamento indiscriminato delle risorse ambientali con una conseguente cancellazione delle risorse locali ed un aumento dell'inquinamento atmosferico e acustico.

Oltre alla problematica degli impatti ambientali, è importante fare notare come l'omologazione degli interventi realizzati in prossimità della strada ha generato un processo di perdita del carattere agricolo originario del territorio. Il risultato di tali interventi è l'alternarsi di numerosi paesaggi:

l'organizzazione economica e morfologica della campagna resiste, ma viene progressivamente frammentata dai nuovi insediamenti. La centuriazione dell'ager campanus riemerge a tratti nella confusione dell'edificato recente e, laddove ha più spazio, continua a dettare le regole insediative. Su queste regole si innestano gli episodi più vari, il contenitore commerciale, il capannone industriale, il parco residenziale o l'albergo, che reinterpretano a modo proprio i temi dello spazio aperto, della recinzione, della costruzione isolata. Si delineano, soprattutto verso Lago Patria, i tratti di un paesaggio che non è più rurale e non è urbanizzato nel senso tradizionale del termine: un paesaggio rado, ibrido<sup>2</sup>.

Infine un'ultima questione riguarda la mancanza di un coordinamento tra le politiche urbanistiche dei singoli comuni che le strade attraversano: l'assenza di piani di coordinamento provinciale, con la conseguente frammentazione dei processi decisionali e gestionali, genera una condizione di inerzia rispetto ad una realtà critica in continua trasformazione.

## **MOBILITÀ SOSTENIBILE NELLE PERIFERIE**

In un recente studio, Marcel Smets nell'analizzare il nuovo paesaggio delle infrastrutture in Europa, mostra l'importanza del ruolo strutturante delle infrastrutture rispetto ai fenomeni di sviluppo incontrollato dell'urbanizzazione a scala territoriale: «le infrastrutture e il territorio che creano dovrebbero essere valutati in questa prospettiva: non come semplici attrezzature, ma come i mezzi più owi per dare forma alla città e alla regione. Sfortunatamente la pianificazione del traffico e dei trasporti vive una vita a sé. I nuovi collegamenti stradali sono ancora principalmente considerati come parti mancanti di una rete gerarchica le cui origini risalgono agli anni sessanta. Hanno lo scopo di risolvere periodiche congestioni o di migliorare l'efficienza dell'economia dei trasporti; cercano di deviare il traffico dai centri cittadini e usano by-pass, gallerie e circonvallazioni per richiamare all'ordine e riorganizzare i flussi esistenti. A livello locale questi interventi spesso formano la base di un progetto urbano più complessivo che cambia l'aspetto e il significato delle infrastrutture esistenti. A livello dell'urbanizzazione a scala regionale, gli studi sul futuro sviluppo della rete urbana intorno a corridoi multimodali di traffico e trasporto resta ancora, palesemente, nella sfera degli esercizi utopistici»<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> IPPOLITO F., *La strada degli Americani*, in Ippolito F., Maisto P. (a cura di), *La strada degli Americani*, Clean, Napoli 2000, p. 10.

<sup>3</sup> SMETS M., "Il nuovo paesaggio delle infrastrutture in Europa", *Lotus* n. 110, 2000, p. 117.

Attualmente, nei progetti di riqualificazione e di esecuzione, le infrastrutture vengono intese come elementi di sviluppo di un'area, come elementi funzionali di accesso e di attraversamento, come elemento di riconfigurazione di trame esistenti con obiettivi di contenimento, riqualificazione, integrazione di usi del suolo e forme insediative.

La mobilità, la capacità di spostamento delle persone e delle merci secondo diverse modalità, può assumere oggi un ruolo strutturante nella definizione delle politiche e dei processi di trasformazione urbana e territoriale, se ne si comprende il ruolo determinante per la definizione degli usi del territorio. Aver considerato in passato le infrastrutture, esclusivamente, come oggetti adagiati sul territorio e non come componenti integrate dei sistemi territoriali, ha generato squilibri nella distribuzione delle funzioni con la conseguente formazione di realtà periferiche che oggi necessitano di piani e progetti.

L'urgenza di introdurre la mobilità sostenibile come elemento strategico per lo sviluppo e la riqualificazione territoriale deriva anche da una situazione di emergenza, più o meno consapevole, in cui versa l'organizzazione trasportistica e infrastrutturale. In più parti si riscontrano situazioni di deficit infrastrutturale, inadeguatezza dei trasporti pubblici, logistica inadeguata e di trasporto delle merci fortemente concentrato su strada da cui scaturiscono problemi di inquinamento ambientale, inquinamento acustico, congestione e di incidentalità.

I trasporti costituiscono un settore fondamentale per la crescita socio-economica, il loro sviluppo "non sostenibile" impone alla società costi significativi in termini di impatti economici (congestione del traffico, barriere alla mobilità, incidenti, costi dei servizi), impatti sociali (equità, impatti sulla salute umana, coesione della comunità) e impatti ambientali (emissioni di gas-serra, inquinamento atmosferico, rumore, perdita di habitat naturali). In tale contesto il crescente predominio della modalità stradale genera, nonostante un miglioramento delle emissioni complessive di alcune sostanze nocive, l'aumento dei consumi energetici, delle emissioni di gas serra, dei rumori e degli impatti sul territorio nel suo complesso. Alla fine degli anni Novanta il trasporto di oltre due terzi dei passeggeri (78%) e circa la metà del trasporto merci (44 %) sono stati effettuati su strada. La versatilità dell'automobile, mezzo principale della mobilità di massa in quanto garanzia di spostamenti "porta a porta", continua a rappresentare il simbolo della libertà individuale. Fra il 1970 ed il 2000 il parco macchine della comunità europea si è triplicato, passando da 62,5 milioni a quasi 175 milioni di automobili: il numero di autovetture private aumenta di oltre 3 milioni di unità ogni anno.

La necessità di ridurre gli impatti sull'ambiente causati dall'utilizzo del trasporto su gomma ha spinto la commissione europea a definire le azioni per una politica comune dei trasporti. Già a partire dagli inizi degli anni Novanta la comunità europea evidenziava la necessità di applicare al settore dei trasporti strategie di pianificazione tese alla riduzione degli impatti ambientali.

Nel settembre 2001 la Commissione europea ha adottato il *Libro bianco sui trasporti*, un documento programmatico che nel tracciare un ritratto della situazione dei trasporti, definisce un programma di azioni da qui al 2010. Il documento fissa una politica comune dei trasporti con l'obiettivo di riequilibrare in chiave sostenibile la ripartizione modale sviluppando l'intermodalità, di ridurre i fenomeni di congestione e di porre la sicurezza e la qualità dei servizi al centro delle azioni conservando il diritto alla mobilità. Successivamente la delibera CIPE del 2003 stabilisce gli obiettivi nazionali per l'adeguamento all'Agenda 21: ridurre le emissioni totali inquinanti, ridurre la necessità di mobilità, incrementare l'offerta di trasporto collettivo, contenere l'uso del mezzo privato motorizzato e razionalizzare gli strumenti normativi per il riequilibrio dei trasporti.

Senza entrare nella specifica analisi dei contenuti della documentazione programmatica prodotta dalla comunità europea, è importante evidenziare la presa di coscienza circa la necessità di assicurare una mobilità di persone e merci ambientalmente sostenibile, riequilibrando e integrando i vari modi di trasporto nonché ottimizzando l'uso delle infrastrutture esistenti.

La propensione attuale all'interno della disciplina urbanistica intende le infrastrutture non più solo in termini funzionali ma in quanto componenti dei processi di strutturazione del paesaggio, di riqualificazione del territorio e di sviluppo delle dinamiche economiche e sociali.

Il superamento dell'approccio funzionale e l'analisi dei processi legati all'esistenza delle infrastrutture evidenzia le potenzialità che esse occupano nella configurazione di un assetto riorganizzativo della nuova forma del territorio e della città.

Le tendenze in atto mostrano come le città e il territorio non sono più considerati come semplici supporti neutri rispetto cui localizzare gli interventi infrastrutturali bensì elementi con cui il progetto deve confrontarsi. I caratteri fisici delle profonde trasformazioni incise sul territorio dagli assi stradali costituiscono una nuova realtà con la quale la pianificazione deve commisurare la sua teoria e i suoi strumenti.

Il progetto di una infrastruttura è un complesso processo interdisciplinare che interessa elementi di natura urbanistica, architettonica, ambientale, sociale, trasportistica e tecnico-ingegneristica e solo da alcuni anni si è consolidata la consapevolezza di pensare e agire secondo una logica di integrazione. E' recente la consapevolezza di una pianificazione di infrastrutture e trasporti integrata ai processi di pianificazione urbanistica e territoriale secondo una unitarietà di obiettivi e strategie.

Negli ultimi trenta anni, forse proprio a partire dalla politica delle grandi infrastrutture urbane degli anni Sessanta, i territori delle città hanno cominciato a subire le maggiori modificazioni derivanti proprio dalla realizzazione di assi, svincoli, viadotti e sopraelevate. I processi innescati da questi elementi hanno definito una configurazione urbano-territoriale che necessita di azioni, progetti e programmi, di riqualificazione, di recupero e di gestione<sup>4</sup>.

La realizzazione o trasformazione di una infrastruttura costituisce un momento strategico per l'avvio di interventi di riqualificazione della città e del territorio; occorre, però, domandarsi come nella pratica possano tradursi tutte le buone intenzioni che il termine "riqualificazione" racchiude in se.

In prima istanza è possibile affermare che non esistono ragionamenti espliciti sulla diretta relazione tra la realizzazione di una infrastruttura e un progetto di riqualificazione; l'analisi di diverse esperienze europee mostra come con l'occasione di nuovi progetti infrastrutturali vengono eseguiti interventi di riqualificazione più in termini di arredo urbano che non di progetto di architettura della città e del territorio.

Tuttavia alcuni recenti progetti presentano caratteristiche innovative che offrono una importante occasione per monitorare un progetto di trasformazione urbana che tenta di estendere l'accezione di progetto urbano ad un progetto infrastrutturale.

Un progetto di strada inteso come progetto di spazio pubblico costituisce oggi una novità rispetto al tradizionale approccio che vede le istanze funzionaliste vincenti rispetto alla necessità di garanzia della qualità urbana.

Secondo quanto afferma Guido Viale «la strada e la piazza sono spazio pubblico per eccellenza. [...] Lo spazio pubblico consegnato alle automobili si è deteriorato e è praticamente scomparso come luogo di vita e di incontro degli umani»<sup>5</sup>. E' possibile affermare che le componenti delle infrastrutture, siano esse gli svincoli, le rotatorie o gli spazi lungo i bordi, diventano elementi che contribuiscono a disegnare la forma urbana: i nuovi spazi pubblici che assumono un significato in relazione proprio ad un nuovo modo di intendere la forma della città. Tale tendenza è estesa anche ad altre realtà europee dove, forse, è più forte la consapevolezza che la configurazione fisica dell'infrastruttura non può essere regolata esclusivamente dalla progettazione geometrica e funzionale. Come afferma Francine Houben «compito dell'architetto è proporre soluzioni innovative, produrre progetti che rispondano alla crescente domanda di mobilità. [...] La preoccupazione per il paesaggio deve combinarsi con la consapevolezza che le vie della mobilità

---

<sup>4</sup> «Dal dopoguerra ad oggi non c'è mai stato in Italia un esplicito progetto dello Stato per lo sviluppo complessivo delle infrastrutture. Soltanto negli anni Sessanta, sotto l'impulso riformatore della coalizione di centro-sinistra si è tentato di prefigurare un assetto innovativo del territorio intanto che l'impetuoso sviluppo delle autostrade come quello degli elettrodotti, delle linee telefoniche e degli aeroporti andava incarnando anche fisicamente il mito di una nuova condizione insediativa, alimentando le utopie tecnocratiche dei sistemi metropolitani.» CLEMENTI A., *Infrastrutture e costruzione del territorio*, in CLEMENTI A., PAVIA R., *Territori e spazi delle infrastrutture*, Ancona 1998, p. 12.

<sup>5</sup> VIALE G., "La mucca puzza, l'auto puzza e inquina", *il Manifesto*, 2006.

costituiscono spazi pubblici dotati di una loro cultura, di un loro codice di comportamento e di una propria estetica»<sup>6</sup>.

A partire da tali considerazioni si presenta la necessità di un approccio al tema della mobilità in cui le infrastrutture sono contemporaneamente riferite all'opera e al territorio. La riconsiderazione, in termini di integrazione del sistema della mobilità, contribuisce alla costruzione di un ragionamento sistematico attraverso cui intendere le infrastrutture non più solo in termini funzionali ma quali componenti attivi dei possibili processi di riqualificazione delle nuove periferie territoriali.

### *Riferimenti bibliografici*

#### *Libri:*

- CLEMENTI A., DEMATTEIS G., PALERMO P. C. (a cura di), *Il territorio italiano*, Roma 1996.  
CLEMENTI A., PAVIA R., *Territori e spazi delle infrastrutture*, Ancona 1998.  
DAL PIAZ A., *Napoli 1945-1985. Quarant'anni di urbanistica*, Napoli 1985.  
DEMATTEIS G., GOVERNA G. (a cura di), *Grandi infrastrutture e contesti locali*, Milano 2002.  
IPPOLITO F., MAISTO P. (a cura di), *La strada degli Americani*, Clean, Napoli 2000.

#### *Articoli in riviste:*

- Hauben F., "Mobility – a room with a view", *Area* n. 79, 2005.  
Salzano E., "La pianificazione d'area vasta. Ieri e oggi", *areAVasta*, n. 1-2, 2000.  
Smets M., "Il nuovo paesaggio delle infrastrutture in Europa", *Lotus* n. 110, 2002.  
Viale G., "La mucca puzza, l'auto puzza e inquina", *il Manifesto*, 2006.

---

<sup>6</sup> HAUBEN F., "Mobility – a room with a view", *Area* n. 79, 2005, p. 109.