



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE

FLORE

Repository istituzionale dell'Università degli Studi di Firenze

Piano della mobilità e progetto urbano

Questa è la Versione finale referata (Post print/Accepted manuscript) della seguente pubblicazione:

Original Citation:

Piano della mobilità e progetto urbano / Pietro Giorgieri. - ELETTRONICO. - (2005), pp. 135-140.

Availability:

This version is available at: 2158/782083 since:

Publisher:

LOGGIA DE' LANZI

Terms of use:

Open Access

La pubblicazione è resa disponibile sotto le norme e i termini della licenza di deposito, secondo quanto stabilito dalla Policy per l'accesso aperto dell'Università degli Studi di Firenze (<https://www.sba.unifi.it/upload/policy-oa-2016-1.pdf>)

Publisher copyright claim:

(Article begins on next page)

Piano della mobilità e progetto urbano

Pietro Giorgieri

Premessa

La relazione che intendo svolgere è divisa in due parti.

La prima è relativa all'analisi della legge n. 122, in particolare alle norme relative a:

- a) programmi urbani dei parcheggi privati;
- b) dimensionamento dello standard per quanto riguarda i parcheggi pubblici;
- c) varianti automatiche agli strumenti urbanistici

La seconda parte è invece dedicata ad alcune considerazioni più propositive, relative a due argomenti fondamentali:

- a) piano urbano della mobilità, inteso come riferimento imprescindibile per la formulazione di un programma urbano dei parcheggi;
- b) le modalità di attuazione e realizzazione degli interventi stessi.

Prima di entrare nel merito specifico della 122, credo sia opportuno esprimere alcune considerazioni generali.

La legge 122 è un insieme di norme abbastanza eterogeneo, il cui aspetto centrale e più importante è l'avvio di un processo di intervento attivo. Vengono rinnovate infatti le procedure e destinate risorse economiche all'effettiva realizzazione di parcheggi. Non va tuttavia sottovalutato il tentativo di modificare il quadro legislativo in cui il tema dei parcheggi viene collocato. La legge prevede infatti diversi cambiamenti, dalla disciplina complessiva del traffico alla strumentazione urbanistica, tra cui uno dei più importanti riguarda il raddoppio della quantità di aree destinate al parcheggio ad uso privato previsto nei nuovi edifici ad uso residenziale. Io credo che questa legge possa essere giudicata in modo compiuto se inquadrata all'interno delle politiche complessive per il miglioramento della qualità urbana. E' noto quanto il traffico incida pesantemente sulla vivibilità delle città. Impedire o ridurre questo spreco di risorse è indubbiamente un contributo notevole alla riqualificazione urbana. E, all'interno dei fenomeni negativi prodotti dal traffico, la sosta gioca un ruolo di notevole rilevanza. Basti pensare che un'auto rimane ferma 22 ore su 24 e che normalmente il 90% del patrimonio automobilistico è in posizione di "non movimento". Questo lo ricordo non tanto per mettere l'accento sull'impellente necessità di dare risposte al problema, quanto per sottolineare la correlazione strettissima che esiste tra l'argomento che stiamo trattando oggi e appunto il tema della qualità urbana. Quello che voglio dire innanzi tutto è che l'ottica con cui affrontare il tema dei parcheggi urbani è quella di considerarlo non come problema in se, ma come funzione dipendente dal tema più ampio della riqualificazione della città. Riqualificazione che ha nei problemi connessi con la "mobilità" quelli di maggior interesse. La legge n.122 lo dice per altro esplicitamente: "Saranno privilegiate le realizzazioni volte a favorire il decongestionamento dei centri urbani". Può apparire un'osservazione banale e forse lo è, tuttavia, nella prassi concreta con cui si affronta il tema dei parcheggi, questo concetto viene spesso dimenticato o sottovalutato. La stessa legge 122 in questo senso, forse anche involontariamente, ha favorito una visione riduttiva e fuorviante del problema parcheggio, che rischia di divenire un tema a se stante, indipendente ed autonomo.

In realtà le cose stanno diversamente e la stessa legge 122 fa opportunamente discendere il programma parcheggi dal piano urbano del traffico. In realtà in Toscana solo pochissimi comuni hanno elaborato un piano urbano del traffico e della mobilità, e quindi il programma urbano dei parcheggi è risultato essere una mera sommatoria di previsioni di attrezzature, più che un vero e proprio programma. Essi sono, ad esempio, generalmente privi anche delle "disposizioni, necessarie per la regolamentazione della circolazione e dello stanziamento dei veicoli", così come invece la legge espressamente richiedeva, essendo, come già ricordato scopo della realizzazione del programma urbano dei parcheggi non già quello di trovare un posto in cui lasciare l'auto, ma appunto il decongestionamento dei centri urbani. Non sempre, io credo quasi mai, una semplice maggior offerta di spazi di sosta procura effetti positivi; molto spesso anzi determina ancora più congestione nel traffico, incentivando un più generalizzato ricorso al mezzo privato per ogni genere e tipo di spostamento. Data l'assoluta carenza di attrezzature per parcheggi che le città italiane e toscane hanno, il problema in questa prima fase si pone in modo marginale, nel senso cioè che attualmente si tratta di finanziare e attivare alcuni interventi su cui, con molta probabilità, da tempo esistono studi e ricerche. E' in una prospettiva necessariamente più ampia che bisogna invece iniziare a trovare correttivi e soluzioni utilizzando in modo adeguato gli strumenti oggi già esistenti e previsti dalla legislazione esistente: il piano urbano del traffico, o meglio il piano urbano della mobilità (così come è definito nel Prit) e soprattutto il piano urbanistico. Prima di entrare nel merito di questo argomento, vorrei fare alcune schematiche osservazioni sulla 122 e in particolare sul problema degli standards e sui rapporti tra gli strumenti urbanistici e il programma urbano dei parcheggi.

Gli standards per i parcheggi

La 122 prometteva entro 60 giorni una successiva disposizione che avrebbe determinato, oltre ai criteri di valutazione del fabbisogno dei parcheggi anche un aggiornamento degli standards urbanistici in materia di spazi pubblici da destinare a parcheggi. Un intervento in questo senso appare quanto mai necessario, essendo le disposizioni sugli standards vecchie ormai di più di 20 anni. Il termine dei 60 giorni è stato abbondantemente superato e per ora si conosce solo una bozza di decreto che non è mai stato reso operativo. La bozza, che prevede una maggior articolazione della casistica di riferimento, in sostanza comporta un raddoppio della superficie da destinare a parcheggio pubblico. Ciò è quanto mai necessario, anche se riterrei più opportuno un riesame complessivo del noto decreto sugli standards, perché, se i 2,5 mq x ab. da destinare a parcheggi risultano insufficienti, altri (ad es. i 4,5 mq ab. per le attrezzature scolastiche) potrebbero risultare anche sovrabbondanti. Il terreno dello standard su cui a lungo si è discusso, e che ha visto impegnata la stessa regione Toscana per un lungo periodo nella direzione di un aumento notevole della superficie da destinare a spazi pubblici, oggi, a causa delle difficoltà a realizzare le acquisizioni ha perso praticabilità e attualità. E ormai non se ne parla quasi più. Il discorso va invece ripreso ed oggi più che un'iniziativa di aumento generalizzato della quantità delle aree da destinare a servizi pubblici, sembra più produttivo un lavoro di attenta calibratura e rilettura delle quantità da destinare ad usi pubblici. Il metodo proposto dalla bozza del decreto, che è di articolare la quantità a seconda che si sia in presenza di commerciale diffuso o concentrato, all'ingrosso, a basso o alto concorso di pubblico, va da questo punto di vista nella direzione giusta. E la stessa regione Toscana potrebbe riprendere l'iniziativa di un riesame complessivo della questione degli standards.

La strumentazione urbanistica

Un'ultima questione della legge 122 che va chiarita sono i rapporti con gli strumenti urbanistici. La 122 stabilisce che, se il programma adottato contiene disposizioni in contrasto con lo strumento urbanistico, esso "costituisce variante agli strumenti stessi". Questo aspetto della legge, così come è posto, e ancor di più se teniamo presente che cosa sono i programmi urbani dei parcheggi non può essere condiviso interamente. La Lr 74/84 pone già una correzione, infatti stabilisce che tali varianti non sono automatiche e riserva alla Regione la possibilità di esprimere un parere entro 90 giorni. Rimangono comunque escluse, cioè automatiche, quelle relative ad aree già a destinazione pubblica (verde, attrezzature, scuole, ecc.). E' necessaria una maggiore cautela, in particolare rispetto ai piani regolatori di più recente formazione, e per diversi motivi:

1. la quantità di studi, ricerche, analisi, discussioni, valutazioni che conducono alla formazione del P.R.G. sono di una rilevanza ed ampiezza (forse anche eccessiva) che non possono essere prevaricati da programmi settoriali spesso privi di adeguate analisi di sostegno;
2. la realizzazione di un parcheggio, in particolare se si tratta di un parcheggio di una certa consistenza, è un intervento di notevole impatto che produce trasformazioni importanti e significative alla struttura fisica e funzionale della città, con implicazioni sui flussi di traffico e delle destinazioni d'uso e con una rilevanza che non va affatto sottovalutata.

Quindi un ulteriore correttivo va posto e con urgenza, altrimenti si rischia di vanificare il lavoro della pianificazione urbanistica che, pur con tutti i limiti e lungaggini tuttavia offre un quadro di riferimento complessivo da cui non si può prescindere. Concludendo la prima parte di questa relazione, credo che si possa affermare che la legge 122, come già accennavo, è una legge che si proponeva obiettivi di rilievo, però la mancata emanazione dei due decreti (sugli standards e sui criteri di valutazione del fabbisogno dei parcheggi) ne ha fortemente indebolito il quadro di riferimento e la portata.

Il piano urbano della mobilità

La 122 rimane una legge importante perché avvia un processo di realizzazione dei parcheggi, ma la quantità di finanziamenti messi in moto non è assolutamente in grado di colmare il ritardo così profondo ed ampio nella dotazione di strutture per il parcheggio che affligge le città italiane. E questo non dipende solo dalla insufficienza di finanziamenti, i ritardi e le mancanze sono ben più ampie e coinvolgono anche le capacità propositive degli enti pubblici. La stessa definizione legislativa di strumenti come il piano del traffico o semplicemente di "aree a traffico limitato" sono appunto di recentissima introduzione. C'è in sostanza un'arretratezza operativa tecnica e culturale da colmare. Il seminario di oggi è un'occasione importante proprio se viene visto anche in questa direzione e con la consapevolezza che finalmente qualcosa di consistente inizia a muoversi e sta entrando in una fase nuova e molto interessante. E' tuttavia necessario avere la chiara consapevolezza che il problema è risolvibile solo se riusciamo a mettere in atto una strategia articolata in cui devono trovare un posto anche gli interventi a capitale privato, i quali possono risultare di grande utilità solo se le amministrazioni pubbliche riescono a predisporre un quadro di riferimento complessivo ed una strategia di riferimento generale. E, in questa direzione, elemento basilare torna ad essere il "piano urbano della mobilità", i cui contenuti e rapporti con il piano regolatore generale erano già definiti dal Prit approvato dalla regione Toscana. Quanto stabilito nell'apposita direttiva del Prit è molto interessante e positivo.

E ritengo opportuno ricordarne i due punti che sono di maggiore importanza:

1. l'obbligo del piano urbanistico della mobilità per i comuni con più di 15.000 abitanti e lo stretto raccordo con la pianificazione urbanistica. La direttiva fa scattare l'obbligatorietà del piano della mobilità in tutti i casi di revisione generale del Prg;
2. la direttiva sottolinea come essenziale stabilire le scelte politiche relativamente ai diversi modi di trasporto. Ne deriva che, ad esempio, il fabbisogno di parcheggi non è solo un dato tecnico, ma anche politico. Esso è cioè funzione delle scelte sui sistemi della mobilità da adottare.

La direttiva va tuttavia integrata su due punti:

- il primo è relativo alla obbligatorietà che, così come è posta, è solo formale, perché fra chi vi adempie e chi no, non c'è nessuna sostanziale differenza procedurale. E' invece necessario individuare un meccanismo che incentivi lo studio e l'adozione dei piani urbani della mobilità: ad esempio sarebbe importante stabilire il principio che i comuni che non abbiano adottato il piano della mobilità non possano avere accesso ai finanziamenti pubblici relativi ad opere inerenti i problemi del traffico.
- il secondo è nel merito del piano urbano della mobilità e sulla necessità di rendere più esplicita e chiara l'importanza degli aspetti fisico-morfologici nell'analisi della struttura varia e dei sistemi infrastrutturali. Il rischio di questi strumenti è una visione tecnicistico-funzionalista con poca attenzione ai valori storico-ambientali, morfologici e percettivi.

Il progetto

Occorre innanzitutto superare una visione, e direi una prassi nella realizzazione che vede il parcheggio come mero contenitore o "spazio" in cui lasciare l'auto. La qualità delle realizzazioni nelle città italiane è generalmente molto bassa. Se confrontiamo l'esperienza italiana con quella delle città europee, oltre ad una grande differenza quantitativa vi è spesso anche un'enorme differenza qualitativa, evidente anche negli interventi di minore entità. La mancanza di attenzione ai modi della realizzazione comporta l'abbassamento della qualità dell'immagine urbana. Nelle realizzazioni dei parcheggi è quindi necessario operare un'inversione di tendenza, ponendo grande attenzione alla modalità di realizzazione: qualità e tipo di pavimentazioni, uso razionale degli elementi arborei, utilizzo appropriato dei sistemi di illuminazione, fino all'accurata definizione degli elementi di dettaglio. Più in generale le realizzazioni delle attrezzature per il parcheggio devono rappresentare un'occasione da non perdere per riqualificare porzioni urbane significative. I criteri fondamentali che occorre seguire nelle realizzazioni per garantire la qualità urbana, in particolare per quelle di maggior dimensione sono essenzialmente due:

1. struttura funzionalmente complessa,
2. grande attenzione ai rapporti morfologici col contesto.

Per quanto riguarda il primo punto, significa che le strutture a parcheggio devono essere integrate in funzioni commerciali, di svago e servizio. Se si tratta di un edificio multipiano è necessario che il piano terra abbia una destinazione diversa da quella di parcheggio (commerciale o di servizio, attrezzatura pubblica) in modo da evitare la creazione di rotture e barriere sia fisiche che funzionali del tessuto urbano.

Rendere vitale il piano terreno o almeno la sua parte prospiciente la strada (cioè lo spazio pubblico) è assolutamente necessario per evitare il vuoto, la creazione di "zone morte" che diventano rapidamente aree degradate sporche e mal tenute e, nelle città più grandi, anche luoghi di violenza e paura. Per i parcheggi più esterni alle città con interscambio fra mezzo pubblico e mezzo privato, il ragionamento non cambia: devono diventare anch'essi luoghi in cui non si lascia semplicemente l'auto e si prende l'autobus e il treno, ma luoghi in cui sia possibile sostare in modo confortevole, fare piccoli acquisti e in cui si svolgono permanentemente attività ricreative commerciali e di servizio, che garantiscano vivacità e confort al luogo in tutte le ore del giorno. Anche qui il parcheggio deve diventare un sistema complesso ed integrato, fortemente relazionato cioè ad altre funzioni. E non penso a un edificio chiuso tipo la stazione ferroviaria, ma ad una struttura più aperta, atta a ricercare interconnessioni col tessuto circostante e creare un'articolazione di spazi in rapporto con l'interno. Il secondo criterio è un'accurata qualificazione formale e grande attenzione ai rapporti morfologici col contesto. Ripenso e cito il primo esempio degli edifici multipiani realizzati in Italia, cioè il parcheggio di Piazza Verdi a Roma, costruito nel '29 ed oggi purtroppo distrutto. Il nome dice già molto: si chiamava infatti "Casa dell'automobile". La qualificazione formale dell'edificio era analoga ad altri edifici di interesse collettivo, con la facciata su strada che presentava un'articolata gerarchizzazione sintattica. Ritengo che un'idea di "decoro urbano" - che agli inizi del secolo produceva le sue ultime realizzazioni - sia pure in modo diverso, con linguaggi, riferimenti e significati nuovi vada tuttavia recuperata. E anche le strutture per la sosta, in particolare quelle a più piani fuori terra, devono essere pensate in funzione della città complessiva, della necessità di instaurare un rapporto equilibrato con l'ambiente costruito circostante. La realizzazione delle strutture per i parcheggi può essere anzi una occasione importante per la riqualificazione formale e funzionale di parti significative di città. La strada da seguire e da sollecitare è la ricerca delle regole compositive dei rapporti morfologici col contesto, piuttosto che elaborare tipologie e soluzioni standard. I modi spesso scomposti e puramente quantitativi con cui si è dato risposta al problema dell'"emergenza casa" hanno prodotto case, alloggi ma non spazi vivibili, mai "città". Ciò dovrebbe essere di insegnamento sulla necessità di interventi che tengano conto della complessità e interrelazione fra gli elementi che costituiscono lo spazio urbano. Prima di concludere un'osservazione sui parcheggi interrati. Anche in questo caso una particolare attenzione alle modalità di realizzazione delle coperture può essere di grande aiuto ad un miglioramento della qualità urbana. Essa può essere efficacemente utilizzata nella formazione o ricostruzione di piazze che nei centri storici dovrà tendere ad un ripristino delle caratteristiche storiche del luogo e che, in particolare nelle zone di più recente formazione, potrà essere un'utile occasione per la realizzazione di aree pedonali prevedendo anche zone più basse a più livelli su cui realizzare spazi pubblici protetti e raccolti di cui appunto nelle aree di più recente formazione si sente una grande mancanza.

Conclusion

Una effettiva soluzione ai problemi del traffico e più specificatamente del parcheggio può essere pienamente trovata a patto di riuscire a mutare ottica superando approcci e visioni settoriali ed assumendo come punto di vista quello più generale della riqualificazione urbana che ha nella integrazione delle funzioni e nella riqualificazione-morfologica degli spazi pubblici gli elementi di base. Ciò garantisce anche l'afflusso di nuove risorse e permette quindi sia l'effettivo decollo di un ampio programma-parcheggi, sia soluzioni funzionali articolate e di maggiore qualità.

Riassumendo, a conclusione della mia relazione, tre mi sembrano gli elementi fondamentali di proposta:

1. Recuperare lo strumento del piano urbano della mobilità che deve essere considerato elemento fondamentale per l'individuazione delle priorità nell'accedere al finanziamento pubblico
2. Riprendere il discorso interrotto sugli standard urbanistici aggiornando ed articolando l'ormai superato Dm 2.4.68.
3. Stabilire modalità progettuali per la previsione e realizzazione delle attrezzature di parcheggio in modo da garantire una effettiva riqualificazione della città.