

URBANISTICA INFORMAZIONI 86

RIVISTA BIMESTRALE DELL'ISTITUTO NAZIONALE DI URBANISTICA
ANNO XV - MARZO-APRILE 1986 - L. 6.000

URBANISTICA DEMOCRATICA
PER LA RIQUALIFICAZIONE
DELLA CITTA'

■ Si sta passando ad una fase con enormi modifiche quantitative e qualitative rispetto al recente passato: riduzione dello sviluppo demografico e delle grandi migrazioni territoriali (drastico ridimensionamento della domanda di nuovi insediamenti residenziali e industriali); sviluppo socio-economico e produttivo molto più contenuto in termini quantitativi e con impatti ambientali che possono essere meno "duri" (nuove tecnologie); molti bisogni essenziali (casa, scuola, sanità...) sempre più possono avere risposta con l'utilizzazione o il riuso di quanto già costruito (fenomeno case sfitte, tendenziale sottoutilizzazione di alcuni spazi scolastici, ospedali che richiedono una nuova organizzazione e qualità di prestazioni più che nuovi edifici, ecc.).

È possibile quindi andare verso una drastica riduzione dello spreco di suolo (risorsa preziosa e limitata), ad un ridimensionamento dei piani urbanistici in vigore, al riuso e recupero e alla riqualificazione e valorizzazione degli insediamenti urbani esistenti (centri e nuclei storici, spazi urbani centrali di recente formazione, periferie), contenendo gli eventuali nuovi insediamenti nelle zone "intercluse" e assegnando ad essi anche ruoli di riqualificazione ed integrazione del tessuto urbano esistente; è possibile realizzare una più ampia difesa e valorizzazione delle aree agricole e ambientali (attenzione alla legislazione sull'edificazione nelle aree agricole) e un uso "al meglio" di disposizioni pur limitate e insufficienti come per esempio lo stesso decreto Galasso, in attesa di poter imporre veri e propri piani ambientali per le coste e le fasce fluviali, per i parchi per la difesa idrogeologica ecc.

Più in generale è possibile concentrare l'attenzione, molto più che nelle fasi precedenti, da un lato sugli spazi non edificati ("vuoti" urbani residui da qualificare, piazze, verde, ecc.) e sul territorio aperto invece che su nuove edificazioni e infrastrutture, dall'altro più sugli aspetti qualitativi che quantitativi della città.

Casa

Necessità di impedire gli sfratti (se non per necessità diretta e dimostrata dal proprietario) e di arrivare a poter disporre dell'enorme patrimonio sfitto per non aumentare artificialmente la domanda di nuove case (gli strumenti possono essere vari: requisizione, obbligo di affitto, penalità fiscali, ecc.).

Offerta di casa adeguata alla domanda (in particolare case in affitto).

Recupero di edifici inutilizzati o sottoutilizzati.

Impedire i cambi d'uso da residenza ad altra destinazione nei centri città e nei centri storici per non distruggere il tessuto sociale espellendo in periferia la popolazione insediata.

Nei piani di "recupero" 1) mantenere almeno la quota di residenza preesistente; 2) accorpate i volumi e liberare spazi per piazze, servizi, verde ecc.; 3) garantire i parcheggi necessari (quelli diretti e per chi viene richiamato dalle funzioni insediate).

Nei progetti controllare prima della loro realizzazione il taglio e la qualità degli alloggi e degli edifici in modo da garantire insediamenti vivibili.

Insediamenti industriali e terziari

Ridurre al minimo necessario le nuove urbanizzazioni ponendo particolare attenzione alla salvaguardia di territori agricoli e di interesse ambientale.

Dare però una risposta urbanisticamente qualificante in particolare alla domanda di insediamenti terziari concentrati, che altrimenti premono e creano gravi problemi nelle aree centrali.

Anche nel caso di insediamenti industriali, valutare prima di nuove espansioni la possibilità di riuso e riqualificazione delle zone industriali esistenti, dove si stanno creando i "vuoti" lasciati dagli impianti obsoleti tenendo ferma la priorità assoluta del disinquinamento e della non nocività, del trasferimento degli impianti incompatibili con la residenza; è necessario il controllo più attento perché anche gli insediamenti produttivi non siano

distruttori come nel passato dell'ambiente e delle qualità della vita.

L'artigiano connesso alla residenza e non nocivo e il terziario diffuso è bene che restino frammisti alla residenza, ma non il primo tutto in periferia e l'altro tutto nelle aree centrali.

Attrezzature e servizi pubblici e ad uso pubblico e aree verdi

Garantire le quantità minime (standard) per la possibilità di una dotazione decente.

Puntare alla localizzazione integrata di più servizi nella stessa area e non a localizzazioni frammentarie in aree "puntuali" e "disgraziate", cercando di ottenere un sistema di aree ad alta qualità anche nelle periferie (premesse ad una possibile pedonalizzazione dei "cuori" di città e di quartiere).

Impedire che le aree vincolate per spazi verdi e attrezzature comuni negli anni '70 (in forza delle leggi e dei decreti sugli standard urbanistici) in zone allora periferiche e "non appetite", vengano ora un po' alla volta modificate nella destinazione d'uso: se per esempio nuovi insediamenti vi devono proprio essere, questi non devono "riempire" le aree vincolate a verde o a servizi, le quali invece magari debitamente incrementate possono costituire un "polmone" e una cerniera tra l'insediamento esistente e il nuovo.

Curare non solo la quantità ma la qualità, anche progettuale, delle aree a verde (arredo urbano, parco di quartiere, aree prevalentemente attrezzate a sport, parco urbano, parchi territoriali); è necessario inoltre fare molta attenzione ai margini con la campagna, col territorio agricolo, alle altre aree di interesse ambientale (fiumi, lagune, zone umide, boschi, ecc.).

Occorre molta attenzione a non lasciare distruggere le zone a parco lasciandovi inserire troppi elementi costruiti (anche se sono servizi o attrezzature sportive che rischiano spesso di stravolgere l'area verde con riempimenti eccessivi).

È spesso necessario procurarsi gli aiuti e gli "esperti" giusti per curare la qualità del verde, da quello

di arredo urbano al grande parco, e sottrarlo a schemi quasi sempre artificiosi e banali spesso dettati dai vivaisti.

Massima cura nel riconoscere e/o costruire il sistema del verde (e non singole localizzazioni scoordinate).

Individuare e privilegiare il recupero e riuso di preesistenze (vecchie caserme, vecchi forti militari, elementi e complessi di archeologia industriale, mulini, case rurali inglobate nella città o abbandonate, ecc.).

La necessità di recuperare tutti i beni e i nuclei di interesse storico e testimoniale che segnano la storia della città è un obiettivo che si deve perseguire con ostinazione, trattandosi tra l'altro di un patrimonio insostituibile e "non rinnovabile" se distrutto, in grado invece di dare un'alta qualità alla città e alla vita se recuperato e riutilizzato.

Aree urbane o piazze

Integrare la residenza con gli uffici, i negozi, i servizi; in particolare occorre imporre agli Iacp che almeno i piani terra dei nuovi insediamenti vengano adibiti a negozi e artigianato di servizio e a servizi (altrimenti gli insediamenti pubblici resteranno dei "dormitori", mortificanti di giorno e soprattutto di sera).

Organizzare ove è possibile spazi a piazza o piazzette (bastano anche pochi edifici con i servizi al piano terra) e parcheggi ai margini.

Riqualificazione e difesa dei centri storici (controllo restauri, impedire lo stravolgimento delle tipologie originarie, ecc.) e della residenzialità nelle aree centrali; ma anche riqualificazione delle periferie partendo da alcune aree "strategiche".

Riusare tutte le aree libere o liberali, abbandonate o sottoutilizzate prima di urbanizzare nuovi terreni, tenendo conto che occorre evitare di riprodurre l'espansione "a macchia d'olio" e di quanto già detto sulla conservazione degli spazi già vincolati per verde e attrezzature.

Contrastare la tendenza alla disseminazione di case sparse nel territorio: se occorre rispondere alla domanda di nuovi insediamenti in-

dividuali, proporre nuclei con tipologie individuali aggregate (come le case a schiera) e soluzioni di "cucitura" e integrazione con gli insediamenti già esistenti.

Nelle aree di nuovo insediamento occorre avere attenzione, in particolare nelle zone oggetto di Peep (Piano per l'edilizia economica e popolare), alla necessità di impedire ghetizzazioni sociali (ad esempio nuclei Peep dati solo o prevalentemente a imprese per la vendita, altri nuclei dati solo o prevalentemente a cooperative, altri ancora dati solo o prevalentemente all'Iacp), di garantire una risposta ai diversi segmenti della domanda (in particolare l'affitto), e di garantire l'integrazione anche spaziale tra residenza, uffici, negozi, artigianato, attrezzature, servizi, ecc.

Pedonalizzazioni

Per pedonalizzare occorre:

Riconoscere aree con una dotazione consistente di servizi; non quindi solo il centro storico, ma anche aree minori centrali e di riferimento per un piccolo paese o un quartiere.

Prevedere e far mettere in atto soluzioni strutturali che rendano conveniente usare altri percorsi per tutto il traffico veicolare di attraversamento non specificamente interessato all'area in questione.

Organizzare un sistema viario perimetrale all'area in questione da pedonalizzare, lungo il quale organizzare i parcheggi. Se l'area da pedonalizzare è molto vasta occorre prevedere il cambio da mezzo privato a mezzo pubblico (non enorme, non rumoroso, non inquinante, ecc.) abilitato ad attraversare l'area.

Mantenere un sistema di vie di penetrazione (a *cul de sac* o ad "asola") ma non di attraversamento, che permetta ai residenti e alla stessa viabilità di servizio di penetrare fino a dove è ragionevolmente possibile consentirlo. Vi è quindi un sistema di passaggi gradualmente tra zone di grande traffico e zone assolutamente pedonali.

Non bastano i cartelli per le zone pedonali, e lasciare il vecchio asfalto: occorre rifare pavimentazio-

ni, demolire alcuni marciapiedi, progettare la sistemazione e l'arredo urbano (verde e acqua compresi) a scala del pedone.

Piste ciclabili

Il sistema delle piste ciclabili viene progettato avendo ben presente la struttura complessiva della città (struttura esistente e di progetto).

È dispersivo e fuorviante progettare centinaia di piste ciclabili; occorre individuare piuttosto i percorsi principali e prioritari su cui poi aprire "vertenze" specifiche.

a) Individuare i percorsi ciclabili urbani che colleghino le aree centrali (di città o quartiere) pedonalizzate e ad alta qualità urbana (possibilmente percorsi alternativi rispetto alla grande viabilità).

b) Percorsi ciclabili che colleghino le aree urbane a verde (se sono organizzate a sistema).

c) Percorsi ciclabili del "tempo libero" e/o di carattere ambientale aperti verso il territorio (lungo fiumi, aree ambientali di particolare pregio, che connettano episodi naturalistici o preesistenze storiche interessanti del territorio, ecc.).

d) Piste ciclabili di quartiere che collegano aree di interesse locale tra di loro e con le piste ciclabili principali.

Per decidere la proposta di pista, occorre fissare i punti da collegare, studiare le alternative di percorso ipotizzabili, scegliere poi quelle ritenute migliori (per fattibilità in termini di tempi e costi, per qualità e servizio reso, ecc.). Si possono anche prevedere soluzioni non ottimali da realizzare a breve termine (provvisorie) e soluzioni finali soddisfacenti a regime, ma che richiederanno maggior tempo e maggior spesa per la loro realizzazione.

Viabilità, traffico e trasporti pubblici

Verificare da un punto di vista dell'interesse generale dei cittadini i piani della viabilità e del traffico (che molte volte sono fatti da assessori e tecnici che puntano non a ridurre i flussi e le velocità in centro città, ma ad aumentarli; per loro pedoni e biciclette sono puri ac-

cidenti, nel migliore dei casi sono variabili sempre secondarie e occasionali).

Verificare i piani dei trasporti pubblici che in genere non sono diretti con un'ottica urbanistica generale in rapporto alla città, ma sono elaborati con criteri aziendali (unico parametro e obiettivo la riduzione al massimo dei costi) e assunti pari pari dalle amministrazioni locali. Così come (le amministrazioni locali) assumono molti altri piani settoriali senza che un piano urbanistico o qualcos'altro dia una prospettiva generale alla quale finalizzare realmente gli interventi puntuali o settoriali.

Più in generale puntare a togliere il traffico di attraversamento, a privilegiare il trasporto pubblico (con mezzi non enormi, non rumorosi e non inquinanti), a organizzare i parcheggi (senza per questo usare le piazze).

Non puntare a nuovi grandi interventi infrastrutturali (se non assolutamente indispensabili) ma ad un uso diverso e più intelligente delle infrastrutture che ci sono, in genere con qualche intervento parziale nuovo che aiuta a far funzionare tutto il sistema in modo diverso.

In genere non puntare ad un unico intervento che "risolva tutto" ma ad una serie di interventi combinati per ottenere gli obiettivi prefissati.

Per il rapporto con il territorio non permettere che le società per le autostrade si appropriino di infrastrutture (come le tangenziali) della collettività, ma al contrario aprire vertenze per la liberalizzazione di parte delle autostrade da trasformare in "superstrade" aperte e integrate al territorio.

Puntare al riuso delle vecchie linee ferroviarie (o tramviarie) da non lasciar demolire anche se in disuso o sottoutilizzate: sono preziose per la costruzione dei sistemi metropolitani leggeri di superficie.

In generale impedire nuove ferite alla città o al territorio con nuove grandi infrastrutture; se proprio necessitano nuovi interventi (strade, ferrovie, idrovie, ecc.) curare il rapporto con il tessuto urbano, agri-

colo-ambientale, idrogeologico, ecc. del territorio.

Metodo e gestione

Per condurre delle battaglie efficaci, per poter effettivamente incidere, è indispensabile elaborare proposte precise, documentate, consistenti anche dal punto di vista tecnico professionale. Esse devono essere basate sulla *conoscenza approfondita* della situazione specifica, delle condizioni normative e istituzionali, della domanda sociale e di bisogni anche latenti.

In alcuni casi si tratta di svolgere una *critica documentata* a proposte negative. Per esempio contro l'insediamento di un'aula giudiziaria *bunker* costruita solo per i maxiprocessi, contro il consolidamento e addirittura l'incremento di insediamenti industriali abusivi lungo la sponda della laguna, ricorrendo anche tra l'altro a strumenti giudiziari (esposti o denunce); contro la localizzazione di un grande stadio su una preziosa area ambientale, come il bordo della laguna, destinata a parco; contro progetti viabilistici che aumentano il traffico privato all'interno della città anziché decongestionarlo; contro i processi di espulsione di residenti dal centro città e la terziarizzazione selvaggia, dando parere contrario alle singole richieste e imponendo alla giunta comunale una decisione generale che blocchi i cambi d'uso.

Di solito non si tratta semplicemente di bloccare i progetti in corso ma di elaborare in tempi utili una *proposta di modifica* o completamente *alternativa*, valutandone la fattibilità. Per esempio contro l'insediamento voluto dallo stato di un enorme centro di elaborazione dati (militarizzato) del Ministero delle finanze, pedissequamente accettato dal comune in un'area destinata a verde (vitale per il quartiere urbano di Marghera) il comitato per il verde di Marghera ha proposto lo spostamento in altre aree a ciò idonee con la raccolta di tremila firme per un *referendum* di quartiere poi bloccato dalla giunta comunale. Modifica di progetti esistenti operando nelle commissioni urbanistiche di quartiere come

nel caso del parco del Piraghetto, il cui progetto è stato fatto cambiare per ben due volte per adeguarlo alla domanda sociale e renderlo attraente e vivibile; così anche nel caso della riutilizzazione ad uso civico socio-culturale e ricreativo quartierale di un complesso del primo novecento. Così anche per la proposta degli obiettivi di fondo e dei criteri da seguire per rendere fruibile dalla popolazione un'area del bordo lagunare nel rispetto dei valori ambientali (parco di S. Giuliano).

Per molti problemi è decisivo cogliere le opportunità in rapporto alle *scadenze decisionali e gestionali* per incidere sulla realtà. Ad esempio la demolizione di strade o di una piazza per la realizzazione di reti tecnologiche offre la possibilità di realizzare pedonalizzazioni o arredi urbani altrimenti prevedibili a tempi lunghissimi; il sottopasso della stazione ferroviaria con un grande condotto fognorio e l'interesse delle ferrovie ad un nuovo sottoposto pedonale offre l'occasione per un nuovo sottopasso ciclopedonabile tra Marghera e Mestre; un progetto di sistemazione puramente viabilistica dell'ufficio traffico a piazza Barche porta a proporre la pedonalizzazione di una piazza storica; l'arredo di un'altra piazza (piazza Sicilia), costosissimo ma ritagliato come un'aiuola in mezzo al traffico, porta a proporre la pedonalizzazione tenendo conto anche di una pista ciclabile che vi dovrà passare.

Altre volte si tratta di elaborare invece *nuove proposte*, corrispondenti ad obiettivi di riqualificazione della città e della qualità della vita ignorate a livello istituzionale. Per rendere efficaci tali proposte può essere necessario tradurle in *progetti di massima* che danno una immagine più concreta della proposta e della sua fattibilità, e facilitano anche la mobilitazione delle persone interessate. È il caso della proposta di pedonalizzazione del centro storico (ma anche di altre aree nei quartieri) che, partita come esigenza e con l'iniziativa di dipingere con gessetti colorati la piazza storica asfaltata e trafficata, si è so-

stanziata poi in uno schema di progetto urbanistico che dimostrava la possibilità concreta di realizzazione. È il caso dei percorsi ciclabili per i quali si è elaborata una proposta globale con l'indicazione delle piste da realizzare prioritariamente. È il caso del piano di recupero Iacp di Altobello che ignorava sia l'esigenza di recuperare alcune preesistenze di interesse storico testimoniale che avrebbero invece arricchito il nuovo insediamento, sia di organizzare le attrezzature in una piazza vivibile e utilizzabile sia dagli abitanti del quartiere esistente che dai nuovi, sia infine di recuperare tutte le aree circostanti in funzione della qualità urbanistica di tutta la zona; si è dovuto in questo caso fare in proprio la stessa analisi storica delle preesistenze (che era stata ignorata dal comune e dall'Iacp) e presentare progetti alternativi.

Queste proposte e progetti il più delle volte sono puntuali e specifici (ma anche in questo caso devono tener conto del contesto) però dovrebbero essere riferiti progressivamente ad un quadro d'insieme capace di migliorare, sia pure per *tappe concrete e raggiungibili*, la qualità della vita in città. Le proposte devono e possono avere obiettivi anche ambiziosi ma poter essere realizzabili per *fasi* controllabili. La conoscenza complessiva dei problemi della città e del territorio in cui si opera deve crescere continuamente, anche perché è necessario arrivare prima o poi a concretizzare proposte complessive — o addirittura schemi di piano — per l'intera città. Tale necessità può essere accelerata da *scadenze esterne e di carattere istituzionale* come per esempio l'elaborazione o presentazione di strumenti urbanistici (varianti al Prg, nuovo Prg, grossi piani attuativi o di settore, ecc.) da parte del comune o di altri livelli istituzionali (proposte di vincolo, istituzione di parchi, piani dei trasporti elaborati con ottiche puramente aziendali, ecc.).

Per sviluppare la conoscenza di base della realtà urbana ha avuto molta importanza nell'esperienza di Venezia-Mestre la *partecipazione si-*

stematica alle commissioni urbanistiche dei consigli di quartiere (ad esse possono infatti partecipare a tutti gli effetti membri non eletti in consiglio o non designati dai partiti). In questa partecipazione continua si è riusciti ad *avere progressivamente "il polso" dei problemi principali*, a sviluppare critiche e proposte concrete spesso condivise e fatte proprie dall'intera commissione e dal consiglio; non solo, ma "cucendo" le conoscenze e proposte tra i vari quartieri sono avanzate le possibilità di elaborare *indicazioni organiche per l'intera città*, svogendo un ruolo importante nel dibattito cittadino sui grandi temi di settore e sulle stesse scelte di base per riqualificare Mestre (progetto preliminare per il nuovo Prg) e Venezia (proposte operative, per l'attuazione della legge speciale, sulla casa e sulla laguna).

I contenuti e le proposte costituiscono in sostanza sempre la base indispensabile, ma essi non diventano efficaci automaticamente. Per *elaborarli* è necessario *utilizzare tutti gli spazi possibili* (corsi di urbanistica e architettura, ricerche in scuole sperimentali, all'università e in altri enti) e *le intelligenze disponibili* (la nostra esperienza ha avuto per protagonisti alcuni insegnanti di urbanistica e tecnici di una scuola sperimentale ad indirizzo edile e territoriale e dell'università, tecnici delle amministrazioni locali, studenti e laureati di urbanistica e architettura, però radicati in città, e altre persone interessate a questo tipo di problemi).

Per *diffondere* contenuti e proposte e raggiungere anche interlocutori potenzialmente interessati è importante utilizzare la *stampa locale, assemblee, dibattiti e convegni* (anche istituzionali), promuovere in proprio *mostre, volantini, documenti* non propagandistici e generici ma con proposte precise capaci di "parlare" a molti e di qualificarli al di là degli schieramenti precostituiti.

Su questa base è possibile costruire anche *iniziative più vivaci e momenti di mobilitazione*, indispensabili per creare il rapporto di forza necessario. Per esempio sulla pro-

posta di pedonalizzazione del centro storico e dei percorsi ciclabili, dopo aver sostenuto l'obiettivo nei consigli di quartiere e in contraddittorio con l'ufficio traffico, dopo aver elaborato e diffuso una proposta anche tecnicamente valida, c'è voluta la mobilitazione delle cartoline al sindaco e soprattutto delle "bicifestazioni" (che ogni sabato bloccano il traffico veicolare nel centro) per costringere l'amministrazione a prendere impegni precisi. (Stefano Boato - Giorgio Sarto, per *Urbanistica democratica*)