



## Ci sono diversi modi di fare urbanistica

### Considerazioni sulla Variante 'Rizzi' al Piano Regolatore Generale di Chioggia

di

**Diego Tiozzo Netti** (urbanista) e **Paola Tiozzo Netti** (architetto)

Copyright © 2001

e-mail: [dtiozzo@mail.com](mailto:dtiozzo@mail.com)

Questo intervento (richiesto agli inizi del 2001 dal Movimento "Verdi Chioggia" alla vigilia della discussione sulla nuova variante al PRG e dalla Direzione della Rivista "Chioggia - Rivista di studi e ricerche"), si pone l'obiettivo di definire alcune delle linee guida che dovrebbero seguirsi nella costruzione di uno strumento che abbia la pretesa di governare lo sviluppo urbano di una città che come Chioggia pone vincoli e prescrizioni del tutto particolari legate alla sua specificità territoriale.

Un'analisi storica e critica di quanto è avvenuto in questo campo aiuterà a definire e inquadrare questo contributo metodologico.

Il primo Piano Regolatore Generale (PRG) detto anche "Rizzi 1" dal nome di uno dei suoi progettisti, adottato nel 1975 ed approvato nel 1977, è scaduto nel 1987 e in questi dieci anni è stato integrato da un certo numero di Varianti.

Può essere considerato come un "vecchio piano": i piani di questa generazione si caratterizzano per essere la foto "congelata" della composizione degli interessi corporativi e delle forze sociali che hanno voce in un dato momento, redatti seguendo un disegno globale che si pretendeva "onnicomprensivo e predittivo".

Non solo: questi piani risultano datati anche per il loro approccio alle questioni territoriali.


Oggi è impensabile, infatti, che la lettura del territorio avvenga ancora in termini quantitativi e non qualitativi: una volta approvato il disegno generale di questi Piani, la trasformazione urbana veniva lasciata alla meccanica attuazione di indici di edificabilità, di strumenti cioè che quantificano zona per zona il livello di edificabilità; in altre parole quanto deve essere costruito in termini di metri quadri per metri cubi.


Se riguardo la normativa vigente questo modus operandi è formalmente ineccepibile, perché conforme a quanto previsto dalle leggi statali e regionali, si devono tuttavia sollevare alcune questioni legate alla natura "quantitativa" di questi indici.


Un esempio, solo per fare riferimento ad un caso concreto: dagli anni settanta, nella cosiddetta Zona dei Comparti, tra Viale Mediterraneo e Viale Tirreno a Sottomarina, si sono viste legittimamente approvate e costruite tutta una serie di brutture edilizie, caseggiati anonimi sia per qualità architettonica che per valore urbano, ma tutti formalmente rispettosi degli indici fissati dal Piano.


Copyright © 2001 - Diego Tiozzo Netti

Il lavoro qui riprodotto è di esclusiva proprietà dell'autore ed è protetto dalle leggi nazionali e internazionali sulla proprietà letteraria. Il documento, tuttavia, viene rilasciato con le seguenti modalità:

 Si è liberi di **riprodurre, distribuire, trasmettere, rappresentare ed esporre** questo documento

 **Attribuzione.** Si deve sempre attribuire la paternità di questo documento nei modi indicati dall'autore

 **Non commerciale.** Non si può usare questo documento per fini commerciali.

 **Non opere derivate.** Non si può alterare o trasformare questo documento, ne' usarlo per crearne altri.

Con questo approccio l'urbanistica ha perso parte della sua funzione diventando esclusiva competenza di avvocati ed esperti di diritto che si sono sostituiti ai progettisti per scovare il cosiddetto "buco nella formula", per massimizzare cioè le quantità di edificato realizzabile nel pieno rispetto degli indici prefissati.

Nel loro insieme i piani di questo tipo sono diventati "Piani di zonizzazione": le loro cartografie bidimensionali indicano le destinazioni d'uso delle parti di città e sono corredate da dettagliate Norme Tecniche di Attuazione (NTA), riguardanti gli indici di edificabilità privata espressi in metri quadri su metri quadri (mq/mq) o metri cubi su metri quadri (mc/mq).

Lo sforzo maggiore, sia dei tecnici progettisti che di quelli preposti ai controlli, è stato quello di una meccanica verifica di compatibilità con questi indici, in altri termini, se si rientrava strettamente al loro interno.

Tutto questo, oltre ad evidenziare uno dei paradossi dell'urbanistica italiana, permette di intuirne i suoi limiti, le ragioni cioè per cui i processi di pianificazione e gestione del territorio in Italia spesso non hanno funzionato o hanno tradito le aspettative riguardo i loro effetti positivi.

In questo modo infatti, seguendo cioè un approccio alle questioni territoriali che risulta "quantitativo", il controllo sulla qualità degli insediamenti si è rivelato inesistente o quasi.

Anche nelle aree in cui si è assoggetta l'edificazione alla preventiva redazione di uno Strumento Attuativo (Piano Particolareggiato), per il quale è previsto un planivolumetrico tridimensionale che dovrebbe assicurare maggior dettaglio e quindi "controllo" qualitativo, il livello di definizione degli spazi pubblici (strade, piazze, parchi, giardini, passeggiate, aree attrezzate, ecc.), è stato comunque nullo proprio perché la preoccupazione maggiore (e sufficiente) per l'approvazione del progetto è sempre stata comunque quella di rientrare nella "gabbia" degli indici di edificabilità precostituiti.

Secondo chi scrive invece, i cardini della dimensione sociale di un insediamento ed i parametri rispetto ai quali misurare i risultati realmente importanti della costruzione della città sono gli spazi collettivi, le aree cioè lasciate libere tra i vari lotti edificati e che dovrebbero essere adibite ad una intelligente fruizione collettiva.

La "qualità urbana", cioè il livello di vita che ogni singolo cittadino vive nella sua esperienza quotidiana, è data proprio dalla qualità di questi spazi e il suo raggiungimento non può essere attuato se non attraverso un attento controllo da parte del soggetto pubblico.

In linea teorica, il livello di definizione estetica dell'edilizia può anche assumere un ruolo secondario; tuttavia, visto che la cura del particolare e del dettaglio è divenuto un aspetto centrale nella costruzione della città contemporanea e, più in generale, nella società moderna, una sua omogeneità contribuisce certamente alla definizione qualitativa degli spazi.

Un'analogia per spiegare la debolezza di un approccio al Piano che si attui solo attraverso una mera verifica di indici può essere dedotta dal campo medico: la pressione arteriosa in un individuo è considerata normale se si mantiene entro un livello minimo ed uno massimo; rispetto a questi parametri definiti come "di normalità", ogni individuo ha un suo stato di benessere che varia comunque a seconda della diversa costituzione fisica e dai fattori ambientali.

Pretendere invece che la pressione arteriosa di diversi individui sia uguale significa non tenere conto della specificità degli esseri viventi, rischiando di portare il loro organismo verso gravi disfunzioni, al limite alla morte.

Allo stesso modo quindi, è pericoloso oltre che banale pretendere di governare i processi di trasformazione urbana utilizzando sterili indici di riferimento sulla quantità di edificazione perché questo modo di procedere (oltre a non dire nulla sugli esiti concreti della pianificazione) costituisce un pericoloso processo di semplificazione e omologazione metodologica.

Si comprendere quindi, l'inopportunità e forse anche la banalità di gestire la complessità dell'"organismo città" esclusivamente seguendo un approccio quantitativo di questo tipo.

Il bisogno di controllo qualitativo invece, se ormai non più applicabile ai piani di vecchio tipo, è divenuto tuttavia una necessità inderogabile almeno per quelli di "nuovo tipo"; nell'esempio di Chioggia, per quelli che sono stati redatti in sostituzione o in variante al Piano del '77.

La domanda che è ora legittimo porsi è la seguente: si tratta realmente di piani "di nuovo tipo"?

E soprattutto: esistono esempi di riferimento in questo senso?

A partire dalla metà degli anni ottanta, in Europa, si è fatta strada un nuovo modo di fare urbanistica; tra tutte è significativa, in quanto condotta in una città d'acqua come la nostra, l'esperienza spagnola di Barcellona.

Alla base di questo piano sta preliminarmente un'importante domanda e cioè: "che cos'è realmente una città?"

Al di là delle più svariate opinioni, la città è essenzialmente la risposta alle esigenze di buona funzionalità di uno o molteplici gruppi sociali; tuttavia, secondo chi scrive, per essere realmente fruibile (oltre che funzionale), la città deve essere anche un prodotto di cultura e perciò in qualche modo un'opera d'arte.

Le nostre città storiche sono proprio lì a documentarlo; esiste uno stretto, alle volte invisibile legame che unisce la funzionalità con la bellezza della città antica, la dimensione con la sua fruibilità, la scala urbana con quella edilizia.

Per questo, per i nuovi piani, qualsiasi teoria urbanistica non può prescindere da tre irrinunciabili obiettivi che sono appunto quelli della bellezza, dell'efficienza e non ultimo dell'equità.

Ai quali si deve senz'altro aggiungere quello della chiarezza e della trasparenza.

Alcune proposte che hanno seguito il PRG del '77 sono piani che contengono senz'altro degli elementi di innovazione rispetto alla pianificazione tradizionale ma che in alcuni casi manifestano delle forzature che non permettono di raggiungere le qualità poste sopra.

Il primo punto debole riguarda proprio la questione della chiarezza.

Riguardo, ad esempio, al recente piano commissionato nuovamente all'architetto Rizzi (Rizzi 2), ogni Scheda Tecnica di Attuazione che lo componeva era per certi versi ibrida: era consentito passare direttamente all'attuazione del Piano purché si rispettassero ancora una volta gli indici di edificazione.

Nelle stesse schede tuttavia, era contenuto (correttamente) anche un elemento descrittivo dettagliato che presumeva da parte del progettista una prefigurazione precisa della forma che l'area di intervento avrebbe dovuto avere una volta trasformata.

Dopo la definizione pignola degli indici era infatti presente una "Descrizione dell'ambientazione urbana suggerita" che rivela come l'idea di riferimento nella mente del progettista sia stata quella della scala edilizia nel tentativo di far seguire alla pianificazione degli spazi urbani quella dei rapporti architettonici.

Relativamente a questa questione quindi, questo Piano non andava oltre ad una generica dichiarazione d'intenti, ad un vago suggerimento su quelli che "sarebbero potuti" (non invece "avrebbero dovuto") essere i riferimenti ad un approccio più corretto, di tipo qualitativo.

Si trattava invece di pretendere, prima di permettere la traduzione normativa in indici, che si mostrasse questo strumento urbanistico per quello che era, nel senso che se vi era un qualche disegno che faceva riferimento ad un concetto di qualità urbana, che questo fosse reso "in chiaro".

Più concretamente, seguendo un approccio metodologico generale, si tratta di chiedere al progettista del Piano di affiancare alle schede tecniche un planivolumetrico che restituisca la sua idea di città, in altri termini di ottenere la più grande chiarezza e trasparenza sui suoi reali obiettivi.

Per fugare ogni dubbio è necessario fornire quanti più possibili strumenti che possano migliorare lettura e comprensione del territorio da parte di chi dovrà decidere e non solo.

Senza comprensione infatti, l'urbanistica rischia di essere un processo chiuso, rivolto a pochi, non democratico e quindi iniquo.

Se questo non avviene nasce il sospetto che "il non mostrare le carte" prima dell'intervento, il non discutere delle scelte progettuali con tutti i cittadini (e non solo con ristrette rappresentanze di poche categorie economiche), nasconda veramente qualcosa.

Se non vi è chiarezza, se non vi è trasparenza, saltano i meccanismi della partecipazione democratica in nome (non si intravedono altre ragioni) di una gestione del territorio che vuole evidentemente ed esclusivamente riflettere gli interessi di particolari gruppi sociali e di logiche settoriali.

A rafforzare questa sensazione concorre anche il ricorso a quella che viene definita come "urbanistica attiva" a cui ci si affida "ciecamente" per la realizzazione diretta del Piano.

Si prevede infatti che il privato, dotato di forte capacità finanziaria e progettuale, possa sostituirsi al pubblico purché l'intervento sia inserito all'interno di un cosiddetto Piano di Attuazione Triennale.

Con questo metodo tuttavia, si corre concretamente il rischio che vengano privilegiate le grosse società di finanziamento e realizzazione piuttosto che il singolo proprietario perché, vista la natura di queste opere, solo le grosse società sono in grado di garantire la contemporanea e completa realizzazione delle opere di urbanizzazione, la cessione di terreni e la realizzazione degli interventi.

Questo meccanismo è in realtà molto pericoloso perché se da una parte solleva il soggetto pubblico dalla diretta realizzazione dei servizi e delle infrastrutture, dall'altra non prevede una garanzia temporale per la realizzazione delle opere essenziali quali strade, illuminazione, verde, ecc.

La filosofia che invece sembra emergere è: "si costruisca pure; infrastrutture e servizi possono aspettare". Questo cosa significa?


Evidentemente che si considerano come due momenti nettamente diversi l'"abitare" e il "godere" di standard minimi di qualità dell'insediamento con il rischio, tutt'altro che remoto, che vengano prima realizzate le abitazioni e poi, a discrezione del privato, le opere di urbanizzazione primaria e secondaria.


L'approccio al piano di vecchio tipo, quindi, sembra duro a morire.


Si deve prendere atto che il problema non è esclusivamente locale ma di carattere nazionale, intrinseco alla legislazione vigente in materia urbanistica.


Copyright © 2001 - Diego Tiozzo Netti

Il lavoro qui riprodotto è di esclusiva proprietà dell'autore ed è protetto dalle leggi nazionali e internazionali sulla proprietà letteraria. Il documento, tuttavia, viene rilasciato con le seguenti modalità:

 Si è liberi di **riprodurre, distribuire, trasmettere, rappresentare ed esporre** questo documento

 **Attribuzione.** Si deve sempre attribuire la paternità di questo documento nei modi indicati dall'autore

 **Non commerciale.** Non si può usare questo documento per fini commerciali.

 **Non opere derivate.** Non si può alterare o trasformare questo documento, né usarlo per crearne altri.

Tuttavia, i riferimenti per un approccio diverso alla questione non mancano e sono sotto gli occhi di chiunque abbia viaggiato in Europa e potrebbero essere adottati solo se le amministrazioni locali godessero di maggior "buon senso politico" (oltre che pratico) e di maggior capacità contrattuale con i soggetti privati. In Spagna, solo per fare riferimento al caso culturalmente più vicino, prima il privato realizza strade e infrastrutture, poi è autorizzato a costruire sui propri lotti edificabili.

Un appunto finale alla questione dell'efficienza dei nuovi piani regolatori.

Se essere efficienti significa cogliere e interpretare le vocazioni del territorio in un'ottica che può essere di tipo "gestionale", si pongono alcuni problemi già relativamente alla "moralità" di una lettura che avvenga unicamente in questo modo.

Ma anche volendo giustificare queste logiche, manca spesso una seria analisi sullo stato di fatto area per area, settore urbano per settore urbano, dalla quale si comprenda quanto meno quali potrebbero essere i rapporti tra abitante insediato attualmente e di progetto, quali sono gli standard per i parcheggi, per il verde pubblico, per le attrezzature, ecc.

Ma non solo.

Volentieri poi, si disattendono o non si interpretano correttamente dati e proiezioni censuarie stabilendo, arbitrariamente, che la città sta crescendo (o deve crescere) quando, invece, in quasi tutte le città si sta assistendo ad una vera e propria inversione di tendenza verso la ricerca di un abitare di alta qualità, dove la differenza è data dal carattere urbano del quartiere, oltre che dalla qualità del costruito.

E' questo tipo di domanda che ha determinato un aumento del livello dei prezzi nei centri storici, gli unici che malgrado i ben conosciuti problemi di accessibilità, sono in grado di garantire standard di servizi non presenti nelle periferie.

Per questa ragione, riferendosi al nostro contesto, si è assistito ad una crescita di fenomeni speculativi, all'aumento spropositato dei prezzi delle case singole nei centri storici, nella Sottomarina "Prima zona" e a Borgo San Giovanni.

Questa situazione tuttavia, anche se non è comunque sufficiente per spiegare (ne tanto meno giustificare) il fabbisogno edilizio prospettato, ha portato all'occupazione degli ancora pochi spazi aperti con la conseguente massimizzazione degli indici di fabbricabilità.

E quindi verso una logica di consumo del territorio con edificazione a basso indice: villette contrapposte a condominiopoli, palazzoni e condomini a bassa qualità edilizia contro villette a schiera costruite serialmente ma prive comunque di qualità urbana.

Si tratterebbe invece, si perdoni il gioco di parole, di ripensare alla "ricostruzione della città costruita", di conferire (finalmente) valori urbani alle zone già edificate, cioè ai comparti in cui questi mancano e se proprio costretti, di costruire parti nuove di città in sé stesse complete e dotate di caratteri urbani fin dall'inizio.

Allora con queste premesse, forse più che pensare all'urbanizzazione e all'edificazione di nuove aree bisognerebbe rivolgersi ad un recupero della città costruita basato sull'innalzamento dei parametri di qualità, sulla creazione o recupero degli spazi pubblici, dei parchi urbani, degli impianti sportivi inseriti in aree verdi a scala di quartiere.

Per fortuna, gli obiettivi irrinunciabili di qualsivoglia teoria urbanistica restano sempre e comunque quelli della bellezza, dell'efficienza, dell'equità e della chiarezza.

Il meccanismo della cosiddetta "urbanistica attiva", che vede la partecipazione del privato alla costruzione della città, non porta solo il pericolo che si possa concretizzare il passaggio di mano del governo urbano dal soggetto pubblico a quello privato (cosa d'altronde già avvenuta e la città contemporanea è lì a dimostrarlo), ma rischia di determinare la negazione del Piano in quanto tale, facendogli perdere valore e funzioni.

Il pericolo è che le logiche dominanti siano unicamente ed esclusivamente monetarie; se a questo si aggiunge anche il meccanismo del profitto e della localizzazione delle aree a standard, l'urbanistica attiva può diventare un elemento realmente devastante.


Ad una pianificazione del territorio che vede la partecipazione importante e a volte decisiva di capitali privati, deve perciò corrispondere un controllo fermo e costante da parte del soggetto pubblico a partire dalla stessa fase della progettazione, non solo in quella di verifica e controllo.


Se si vuole davvero avviare una politica di ricostruzione della città, andrebbero modificati anche i meccanismi di distribuzione della spesa nella città (capitoli di bilancio) e studiato un diverso impegno dei finanziamenti della Legge Speciale, sfruttando la possibilità ormai consolidata di impiegarli in tutto il territorio comunale, anche al di fuori del centro storico e per le opere di urbanizzazione.


Vi è ormai la necessità di un diverso approccio alla gestione del territorio, che non sia semplicemente "nuovo" ma concretamente "diverso": il piano non deve essere più un ipotesi onnicomprensiva, globale e predittiva, capace di immaginare i processi di trasformazione e di organizzarli ex-ante in un insieme organico valido per molto tempo.


Copyright © 2001 - Diego Tiozzo Netti

Il lavoro qui riprodotto è di esclusiva proprietà dell'autore ed è protetto dalle leggi nazionali e internazionali sulla proprietà letteraria. Il documento, tuttavia, viene rilasciato con le seguenti modalità:

 Si è liberi di **riprodurre, distribuire, trasmettere, rappresentare ed esporre** questo documento

 **Attribuzione.** Si deve sempre attribuire la paternità di questo documento nei modi indicati dall'autore

 **Non commerciale.** Non si può usare questo documento per fini commerciali.

 **Non opere derivate.** Non si può alterare o trasformare questo documento, né usarlo per crearne altri.

Non è assolutamente valido un piano costruito in modo astratto attraverso il quale si decide "che cosa fare e come farlo" su ogni parte di città, senza che sia possibile verificare domanda concreta e bisogni reali così come la realizzabilità tecnica, economica e temporale di tutti gli interventi che sono previsti dal piano. In realtà è proprio un approccio giustificativo del tipo "...ad una certa domanda equivale una adeguata risposta" che manca ai "nuovi" piani. Infine vi deve necessariamente essere un inquadramento di compatibilità con gli strumenti a scala superiore. In conclusione, le linee guide e le scelte politiche di un piano di nuova generazione dovrebbero essere:

1. la ricostruzione della città esistente contro i vecchi criteri dell'espansione;
2. la considerazione della urbs non come un sistema totale, ma come la giustapposizione di elementi reali ben riconoscibili nei quartieri;
3. la gerarchia della forma urbana riferita ad una leggibilità basata su morfologie tradizionali, contenitori di identità e coesione sociale;
4. la considerazione dei flussi viari e del sistema dei vuoti urbani come oggetti formali, oltre che funzionali, della ristrutturazione;
5. l'intervento puntuale secondo metodi progettuali (strumenti esecutivi, programmazione temporale ed economica) in aree strategiche con capacità di attivare una sorta di diffusione spontanea dell'effetto a partire dalla loro stessa trasformazione;
6. la priorità del disegno dello spazio pubblico come principale propulsore della trasformazione;
7. l'utilizzazione di piani settoriali o tematici come sintesi coerente degli interventi puntuali o come indicatori programmatici di temi più generali.

L'assunto dovrebbe comunque essere: "...non bisogna costruire più", almeno sino a che non si è raggiunto il livello di parità tra gli attuali residenti (statisticamente a crescita zero) e la dotazione di abitazioni, servizi e attrezzature.


Si ritiene che il risparmio del territorio non urbanizzato, la sua valorizzazione come risorsa culturale, il restauro di quello già urbanizzato, non possono che incidere positivamente sulla qualità della vita che la città offre ai suoi residenti e al turismo.


Chioggia, in modo evidente, non ha ancora espresso seriamente la volontà di risolvere questa questione.


---


Copyright © 2001 - Diego Tiozzo Netti

Il lavoro qui riprodotto è di esclusiva proprietà dell'autore ed è protetto dalle leggi nazionali e internazionali sulla proprietà letteraria. Il documento, tuttavia, viene rilasciato con le seguenti modalità:

 Si è liberi di **riprodurre, distribuire, trasmettere, rappresentare** ed esporre questo documento

 **Attribuzione.** Si deve sempre attribuire la paternità di questo documento nei modi indicati dall'autore

 **Non commerciale.** Non si può usare questo documento per fini commerciali.

 **Non opere derivate.** Non si può alterare o trasformare questo documento, ne' usarlo per crearne altri.