



Politiche della sosta e riqualificazione della città storica

TeMA
01.09

Ricerche

Trimestrale del Laboratorio
Territorio Mobilità e Ambiente - TeMALab

<http://www.tema.unina.it>
ISSN 1970-9870
Vol 2 - No 1 - marzo 2009 - pagg. 29-38

Dipartimento di Pianificazione e Scienza del Territorio
Università degli Studi di Napoli Federico II

© Copyright dell'autore.

Andrea Ceudech

Laboratorio Territorio Mobilità e Ambiente - TeMALab
Dipartimento di Pianificazione e Scienza del Territorio
Università degli Studi di Napoli Federico II
e-mail: ceudech@unina.it; web: www.dipist.unina.it

Politiche della sosta e città storiche

Il contributo intende affrontare il tema del rapporto, spesso conflittuale, tra conservazione/riqualificazione della città storica e politiche della sosta. Tale relazione ha da sempre rivestito un ruolo determinante nella definizione delle politiche di intervento sulla città storica come testimonia l'ampio dibattito che, nel corso del tempo, ha visto confrontarsi gruppi portatori di interessi diversi e conflittuali che a vario titolo si trovavano coinvolti nella definizione e attuazione delle politiche per la sosta nella città storica. L'incompatibilità tra spostamento veicolare privato e centri storici è evidente. Non soltanto per ragioni legate all'inquinamento atmosferico, alla congestione da traffico, al conseguente decremento della qualità della vita, ma soprattutto perché la morfologia dei tessuti urbani storici si è sviluppata avendo come riferimento non l'automobile ma i pedoni o, al massimo, i carri e le carrozze (De Lucia 2007), risultando, pertanto, inadeguati a sopportare ingenti flussi di traffico veicolare (Cervellati 1984). In altre parole, come notava Antonio Cederna, anche se le auto emettessero, non veleni ma profumi sarebbero comunque inconciliabili con i centri storici.

Spesso con il termine generico di "parcheggio" si indicano molte tipologie eterogenee di sosta che richiedono ciascuna un approccio e una trattazione diversificata. In ogni caso il parcheggio è il modo in cui l'auto privata viene utilizzata per la maggior parte del tempo. Basti pensare che in media l'automobile è impiegata in movimento per circa 2 ore al giorno e che nelle aree centrali delle città in media solo 10 veicoli su 100 si muovono (Zaffagnini 1993), appare chiaro qual è l'entità del consumo di spazio che le autovetture comportano specie nei centri storici delle città dove gli spazi non edificati sono scarsi e difficilmente le strade sono conformate in maniera tale da realizzare spazi idonei al parcheggio. Pertanto, il parcheggio effettuato su strada

Parking Policies and the Requalification of the Historical Town

The paper focuses on the topic of the relationship, often conflict, between conservation/requalification of the historical city and parking policies.

Such a relationship has always played a determining role in the definition of the requalification policies in the historical town, as noticed by the wide debate that, during the time, has been carried out by groups of various and conflicting stakeholders involved in the definition and implementation of parking policies in the historical city. Often with the generic term "parking" many heterogeneous types of parking are indicated, each of them requiring a different and appropriate approach, but in any case, the parking is the way in which private cars are used for the majority of the time.

However, the incompatibility between private car traffic and historical centers is obvious. Not only for causes linked to the atmospheric pollution, traffic congestion and consequent decrement of the life quality, but above all to the morphology of historical urban fabrics. These latter are grown having as reference not the car but the pedestrians and today they are, therefore, inadequate to support huge traffic flows.

Basing on such considerations, the paper is aimed at deepening the different approaches that have characterized during the time the implementation of parking policies in the historical cities till the Nineties. Successively, a comprehensive review of the most recent parking policies in the historical cities is provided, trying to highlight their main strengths and weaknesses and deepening the integrate parking policies.

These policies improve the development of synergies between the development of public transport network, the appropriate localization of the parking facilities, the disincentives to the private car transport and so on. In these experiences, parking management seems to be an effective and little expensive tool in order to orient the choice of the transports in urban areas. The positive impacts are high in the historical center, preventing the tourists and workers parking.

In detail, the more recent experiences indicate as main criteria to follow for the parking policies in the historical town the avoiding of free, not restricted or with low pricing rates parking areas in sensible historical ambit since they increase the traffic flows. Parking areas, also for residents, near the street would be avoided if possible, since it creates difficulty to the traffic flows. Near attractive polarities it seems to be useful to realize parking for fast stops with progressive pricing rates to not encourage long time stops. Moreover, the participation of all the stakeholders is relevant for the implementation of parking management policies. Only satisfying such requirements the parking management can really stimulate the shift towards sustainable transport modalities, allowing a new use of the public urban historical space.

porta ad effetti indesiderati come le auto in sosta sui marciapiedi o sulle corsie di marcia che causano la congestione del traffico e limitano fortemente la mobilità dei pedoni determinando quindi anche condizioni di insicurezza.

Purtroppo, come detto, le città storiche possono offrire solo un numero limitato di aree da adibire alla realizzazione di attrezzature e meno ancora di parcheggi. Di conseguenza, le politiche per la gestione della sosta sono considerate come una forma di restrizione di accesso da parte di alcuni soggetti portatori di specifici interessi. Il conflitto per la conquista degli spazi liberi dei centri storici vede da una parte residenti, commercianti, imprenditori e lavoratori che hanno come obiettivo avere o conservare il proprio posto auto il più possibile prossimo alle loro necessità.

Dall'altro associazioni culturali, ambientaliste e per la conservazione del patrimonio storico e pochi cittadini, spesso sprovvisti di automobili. Nel mezzo, ovviamente, le Amministrazioni locali che devono cercare di mediare posizioni diametralmente opposte.

I primi, propugnatori del parcheggio in sede propria spesso interrato, invocano a sostegno della loro posizione il diritto

di accedere liberamente alla propria abitazione, l'inefficienza del servizio pubblico di cui l'automobile privata è un sostituto, il calo delle presenze turistiche e dei clienti legato alla scarsa accessibilità del centro storico, la musealizzazione della città storica che fa perdere opportunità per la rivitalizzazione, ecc. Certamente, vivere nei centri delle città storiche rappresenta un vantaggio, per la qualità architettonica e paesistica del contesto (De Lucia 2007) che ha come contropartita problematiche di tale tipo, purché tali inconvenienti non siano troppo penalizzanti, ovvero dove si disponga di un efficiente ed efficace trasporto pubblico locale e gli spazi siano fruibili interamente e correttamente dai pedoni. Anche lavorare nel centro storico può essere considerato una sorta di privilegio e pertanto in molte città europee a tali soggetti non è consentito il parcheggio.

Di contro, i gruppi portatori di interessi contrari alla realizzazione di parcheggi nei centri storici indicano come negativi gli alti costi di realizzazione, i disagi durante la loro realizzazione, la distruzione degli strati archeologici, la generazione di nuovo traffico che aumenta la congestione, l'inutilità ecologica del verde realizzato al di sopra dei

parcheggi interrati, ecc. In alternativa, se si potenziano i mezzi di trasporto pubblico, fuori del centro storico, invece, i parcheggi trovano maggiori spazi disponibili, e minori costi di realizzazione.

Tra gli opposti schieramenti, come detto, l'attore pubblico o, meglio, diversi attori pubblici con competenze diversificate e spesso conflittuali, basti pensare al ruolo opposto delle Soprintendenze, impegnate a tutelare testimonianze archeologiche e integrità dei centri storici, e comuni, impegnati nella realizzazione di opere di interesse pubblico. I Comuni, attori pubblici principali, tentano spesso di operare una mediazione che a seconda dei casi presenta differenti livelli di rispondenza ai due diversi gruppi di soggetti, con la difficoltà di dover spesso operare la realizzazione di opere pubbliche per la sosta in scarsità di fondi e ricorrendo quindi alla costruzione di forme di partenariato pubblico-privato che, ovviamente, hanno come effetto negativi sulla popolazione o la tariffazione della sosta non gestita dal pubblico o l'immissione sul mercato di posti auto non pertinenti che spesso generano squilibri e nuova congestione da traffico poiché attirano utenza.

Alcune realizzazioni di parcheggi in aree storiche negli anni Cinquanta e Sessanta: Autosilo Diaz a Milano e parcheggio a Vienna presso la Votiv Kirche.



Sulla base di tali considerazioni, il contributo intende indagare e caratterizzare diversi approcci che nel corso del tempo hanno caratterizzato l'implementazione di politiche per la sosta nelle città storiche fino agli anni Novanta. Successivamente, verranno approfonditi i recenti sviluppi in materia in cui è definito un approccio integrato al problema, favorendo lo sviluppo di sinergie tra potenziamento della rete del trasporto pubblico, localizzazione "ottimale" dei nodi della rete della sosta, disincentivi al trasporto automobilistico privato, definizione delle caratteristiche dei nodi della rete, al fine di fornire un quadro unitario delle più recenti politiche della sosta nelle città storiche, cercando di evidenziare le principali criticità e i principali punti di forza.

Gli approcci: dagli sventramenti allo standard urbanistico

Come accennato, la realizzazione delle reti per la sosta nei centri storici è uno dei terreni più conflittuali delle politiche urbane. A testimonianza di questa difficile relazione è possibile rintracciare un ampio dibattito che nel corso del tempo ha visto confrontarsi gruppi portatori di interessi diversi e conflittuali che a vario titolo sono coinvolti nella definizione e attuazione di politiche per la riqualificazione della città storica e per la realizzazione di reti per la sosta.

In generale, le politiche della sosta possono essere intese come sistemi coordinati di azioni finalizzati a orientare la domanda, adeguare l'offerta e gestire le modalità d'uso degli spazi per la sosta. Le strategie per la sosta nelle città storiche, ovvero come le modalità con cui le diverse politiche per la sosta vengono composte ed associate alle altre politiche urbane per la città storica, sono più eterogenee e si sono ovviamente evolute nel corso del tempo.

In Italia, dalla fine dell'Ottocento, il rapporto tra città storica e attuale è al centro di un intenso dibattito culturale che vede prevalere un approccio teso alla separazione tra le due ed ha la sua prassi operativa negli interventi di diradamento e sventramento delle città storiche dettati da esigenze di risanamento igienico-sanitario.

Gli interventi di diradamento e sventramento continuano tra le due Guerre e fino agli anni Cinquanta e permettono di realizzare strade più ampie con edifici più alti e con maggiore carichi insediativi che ben presto determinano nuove situazioni di congestione (Zaffagnini 1993). Dal Dopoguerra agli anni Cinquanta, le città italiane subiscono radicali trasformazioni per effetto di un'intensa attività edilizia che trasforma radicalmente le città italiane.

Se negli interventi di ristrutturazione urbana una strada non è in grado di svolgere il ruolo definito dalla sua posizione e dal suo tracciato, essa dovrà necessariamente essere allargata o stituita, oppure dovranno essere allontanate le cause che la rendono inefficiente, anche se devono essere



Alcune realizzazioni innovative di parcheggi negli anni Cinquanta e Sessanta negli USA: garage multipiano a Miami e autorimessa sull'Auditorium di Detroit.

limitate le strade da allargare e in modo tale da arrecare meno danni possibili e cercare di far passare i nuovi tracciati nei tessuti urbani malati o danneggiati (Humbert 1957).

Negli anni Sessanta con la Carta di Gubbio viene estesa la tutela dal monumento all'ambiente storico della città e vengono definiti come inammissibili gli sventramenti ed i diradamenti. Nella pratica, l'attenzione disciplinare è incentrata sulla città nuova mentre le regole per la città storica sono demandate a futuri strumenti attuativi le ipotesi per le aree centrali storiche, estendendo un indifferenziato vincolo di salvaguardia. Non mancano però le previsioni di parcheggi interrati come nel PRG di Firenze elaborato nei primi anni Sessanta che prevedeva tre parcheggi nella città storica (Humbert 1963).

Alla metà degli anni Sessanta si diffondono in vari paesi europei le esperienze legate alla realizzazione dei *woonerf*, cioè strade residenziali trasformate da canali per il traffico a spazi per la sosta il tempo libero e le relazioni tra i residenti e in cui venivano introdotte forti limitazioni alla velocità dei veicoli e i pedoni ed i ciclisti avevano la precedenza. Il tentativo è quello di integrare le varie attività che si svolgono negli spazi aperti dimensionando attentamente il numero dei posti auto e integrandone il disegno con quello degli altri spazi. Sempre alla metà degli anni Sessanta viene pubblicato il Rapporto Buchanan, *Traffic in Towns* (1964), che costituisce un testo fondamentale per un nuovo approccio al problema



Il parcheggio realizzato nel centro storico di Forlì su progetto di Sacripanti alla fine degli anni Ottanta.

del traffico urbano su base ambientale. Il testo si basa su valori di riferimento fondamentali come la tutela dell'ambiente e del patrimonio storico ed ha fornito esemplificazioni di strategie da seguire per affrontare i problemi della mobilità in ambito urbano. I progetti di intervento e le soluzioni proposte sono spesso caratterizzati da interventi di ristrutturazione urbanistica di ampie parti urbane pur di consentire a tutti di usare l'automobile per muoversi in città. Di fatto, i progetti preferibili individuati sulla base di un confronto tra costi e benefici sono sempre quelli che subordinano il livello del traffico veicolare al rispetto delle condizioni efficienza economica e di compatibilità ambientale. Di contro le autostrade urbane proposte apparvero come una soluzione possibile, per cui il Rapporto fu a volte interpretato come un manuale di disegno della viabilità urbana (Preto 2000) e che non vide mai l'autore negare tale interpretazione. Particolare attenzione per le zone residenziali è posta alle esigenze degli abitanti che devono poter giungere in auto alla propria abitazione e parcheggiarla. Lo studio sulla città di impianto medioevale di Norwich fornisce la dimostrazione dell'incompatibilità tra volumi di traffico e condizioni ambientali accettabili, esigenze di conservazione della città storica. La soluzione proposta consiste nella realizzazione di un anello di distribuzione primaria su cui attestare i parcheggi e da cui, in base ad una articolazione in zone della città storica, accedere ad essa attraverso "porte" di ingresso a "corridoi" di distribuzione locale, concepiti in modo tale da impedire gli attraversamenti

trasversali. L'accessibilità ai vari punti del centro storico è garantita, quasi esclusivamente, da percorsi pedonali, ciclabili e dedicati a mezzi di trasporto pubblico di dimensioni adatte alle ristrette sezioni stradali.

Tali paradigmi di intervento, i *woonerf* e le esemplificazioni di Buchanan, furono applicati a molti altri paesi europei, tra cui l'Italia, tra gli anni Settanta ed Ottanta.

Alla fine degli anni Sessanta nel nostro paese, il Decreto 1444 stabilisce che gli strumenti urbanistici generali e attuativi reperiscano 2,5 mq ad abitante da aggiungere ai parcheggi previsti dalla Legge 765 del 1967 modificato poi dall'art. 2 della Legge 122 del 1989, cosiddetta Legge Tognoli, che prevede la realizzazione di 1 mq di parcheggio asservito all'unità residenziale per ogni 10 mc di costruzione. La quota di parcheggi da standard viene però modificata nelle zone A dove si prevede la possibilità di reperire le aree per le attrezzature pubbliche in zone adiacenti e di computare al doppio gli spazi reperiti. Gli anni Settanta sono quindi incentrati sulla ricerca e progettazione dello standard sia nelle nuove periferie, sia nei centri storici. Le normative che nel tempo si sono succedute sono basate sulla previsione che l'automobilista necessitasse di tre parcheggi: uno al proprio domicilio, uno al lavoro e l'ultimo per altri spostamenti. A livello operativo ciò significava che le politiche edilizie prevedessero la costruzione del maggior numero possibile di parcheggi, non solo nelle periferie o nelle nuove espansioni ma anche nel centro urbano.

Gli approcci: la riqualificazione della città esistente, la questione ambientale e i nuovi strumenti

Durante gli anni Settanta ed Ottanta, non solo in Italia ma anche in altre città europee, vengono costruiti grandi parcheggi multipiano e sotterranei nei loro centri storici, mentre in genere il parcheggio su strada rimase, invece, non regolamentato. Molte delle esperienze di tale periodo tese all'incremento dell'offerta di parcheggio, hanno le loro radici nelle esperienze anglosassoni del decennio precedente e in particolare dei garage innovativi multipiano in cui vengono sperimentati i primi mix funzionali e le prime forme di partenariato pubblico-privato (Humbert 1965).

Tra le realizzazioni più note vi è quella del parcheggio polifunzionale coperto nel centro storico di Forlì di Sacripanti progettato alla fine degli anni Settanta, oggetto di un attuale dibattito inerente la sua demolizione visto da alcuni come mostro di cemento, da altri come opera di architettura contemporanea (Giancotti 2009).

Bruno Zevi (1989) definiva l'intervento come intervento impegnativo teso a ricucire un grande vuoto urbano mediante una «piazza – parcheggio non divisibile, di grande complessità nelle stesse soluzioni tecnologiche e strutturali variabili e non ripetitive, un parcheggio che non sparisce



Il parcheggio di interscambio di piazzale Europa a Perugia realizzato alla fine degli anni Novanta.

coperto dalle auto in sosta ma le avvolge ordinandole in una rete di cornici di cemento».

Dalla metà degli anni Ottanta, però, le politiche per la gestione dei parcheggi mutarono soprattutto per l'emergere delle tematiche ambientali, l'aumento dell'inquinamento atmosferico ed acustico, sicché la realizzazione e la successiva gestione degli spazi per la sosta non fosse più solo un problema della pianificazione urbanistica, ma un tema centrale per la gestione della mobilità, in particolare per l'attuazione di programmi per la mobilità sostenibile.

Alla fine degli anni Ottanta Bologna è tra le prime città ad istituire una zona a traffico limitato nel proprio centro storico. Tale operazione permette di poter limitare l'accesso dei veicoli al centro storico e istituire parcheggi di scambio al margine della zona a traffico limitato. Tale circostanza fornisce l'opportunità di poter parcheggiare le auto a distanze differenziate dal centro storico, quindi di giungere fino all'area pedonale: a piedi, in bicicletta o con il trasporto pubblico. Inoltre nel 1989 con la Legge 122, oltre alle disposizioni per la realizzazione dei parcheggi pertinenziali alle unità abitative, è definito lo strumento principale per la realizzazione di spazi per la sosta, il Programma Urbano dei Parcheggi (PUP). Tale strumento deve tra l'altro indicare le localizzazioni ed i dimensionamenti, le priorità di intervento ed i tempi di attuazione privilegiando le realizzazioni volte a favorire il decongestionamento dei centri urbani mediante la creazione di parcheggi finalizzati all'interscambio con sistemi di trasporto collettivo e dotati anche di aree attrezzate per veicoli a due ruote, nonché le disposizioni necessarie per la regolamentazione della circolazione e dello stazionamento dei veicoli nelle aree urbane.

In questo periodo la ridefinizione degli accessi alla città storica attraverso la realizzazione di parcheggi di interscambio diventano opportunità per la riqualificazione e la creazione di nuove centralità ai margini della città storica (Morandi 2004). Tra queste esperienze è possibile citare il progetto di Francesco Venezia ad Alcoy in Spagna della fine degli anni Ottanta dove la riconnessione tra città storica e moderna è affidata ad una nuova centralità composta da edifici per parcheggi e un sistema articolato di spazi pedonali. Sempre alla fine degli anni Ottanta a Perugia, città medievale caratterizzata da forti dislivelli, viene creato un sistema di parcheggi, alcuni pluriplano, esterno alla città storica e collegati al centro con percorsi pedonali meccanizzati. Tra questi i parcheggi di Piazza Partigiani e di piazzale Europa (Morandi 2004).

Durante gli anni Novanta, l'emergere della questione ambientale porta alla implementazione di politiche tese a migliorare la qualità dell'ambiente dei centri storici soprattutto attraverso politiche tese al miglioramento del trasporto pubblico e alla regolamentazione dell'accesso veicolare nel centro storico delle grandi città e della sosta.

In alcuni casi un elemento portante delle politiche volte a migliorare la qualità ambientale del centro storico è l'incremento rilevante delle aree per il parcheggio sotterranee, come a Lione dove lo sviluppo tecnologico e qualitativo delle strutture per la sosta è andato di pari passo con importanti interventi di riqualificazione urbana (Bonomo 2003). Nel centro antico dichiarato dall'Unesco patrimonio dell'umanità, fra il 1990 e il 1995 sono state realizzate numerosi parcheggi interrati, per circa 3 mila posti auto, che hanno portato all'eliminazione di mille posti auto su strada



A Lione negli anni Novanta vengono realizzati parcheggi interrati sotto le piazze storiche della città, tra queste Place de la Republique (in alto) e Place des Terraux.

e riqualificato e rivitalizzato un centro in origine molto degradato e in fase di abbandono, inserendo inoltre una serie di opere di elevata qualità, sia in superficie che in sotterraneo (Bonomo 2003).

Nel panorama europeo si affermano, però, anche politiche legate ai *woonerf* olandesi e alle sperimentazioni *carfree*. In particolare, la *ABC policy* è stata implementata in numerose città, particolarmente in Olanda e Belgio, con una forte regolazione sulle localizzazioni delle aree di sviluppo e sulle norme legali per gli spazi di parcheggio a partire dalla fine degli anni Ottanta. Mediante tale politica vengono messe a punto incentivi e regolamentazioni per localizzare le attività in relazione al livello di accessibilità del territorio e alla loro domanda di trasporto (Martens e Griethuysen 2003). La *ABC policy* prevede tre possibili localizzazioni in riferimento a tre tipologie di attività: i centri urbani (A) che, offrendo un'alta accessibilità con il trasporto pubblico e pochi spazi di parcheggio, dovrebbero ospitare attività con molti utenti; la periferia in prossimità di una stazione del trasporto pubblico (B), in cui vanno allocate le attività che necessitano di

accessibilità veicolare e da trasporto pubblico; esternamente al centro urbano ma in prossimità di un accesso autostradale (C), in cui sono localizzate le attività che dipendono dalla rete viaria principale, come il trasporto e stoccaggio delle merci. Tale politica può essere applicata sia a scala regionale, sia a scala urbana, come nel Regno Unito, dove alcuni comuni basano specifiche scelte di pianificazione sui livelli di accessibilità del trasporto pubblico, o come in Olanda per quanto riguarda la localizzazione dei parcheggi come ad esempio a Den Haag (Rye 2003).

Le politiche *car-free* per i nuovi insediamenti o la città consolidata prevedono un mix di restrizioni di accesso automobilistico, la mancanza di parcheggio, regole per la proprietà o l'affitto che proibiscono la proprietà dell'automobile. Spesso tali politiche sono associate al *car-sharing* o autonoleggio, per permettere a coloro che non possiedono la loro propria automobile per utilizzare un'automobile per alcuni particolari spostamenti. In alcuni quartieri le famiglie possono scegliere di essere *car-free*, impegnandosi a non possedere automobili e a non richiedere posti di parcheggio, pagando una tassa iniziale e una quota annuale all'associazione che ha lo scopo di realizzare i servizi della comunità (impianti sportivi, parchi attrezzati, ecc.). Con tale quota possono accedere anche ad alcuni servizi come il *car-sharing*. Le famiglie che invece possiedono una automobile devono possedere anche un costoso parcheggio. Tra gli esempi di quartieri *carfree* realizzati in aree urbane centrali e storiche vi è il quartiere Falkenried-Terrassen ad Amburgo realizzato alla fine dell'Ottocento e riqualificato alla fine degli anni Novanta completamente privo di parcheggi ma dotato di ottimo accesso con il trasporto pubblico (Heller 2008).

Alcune realizzazioni vengono con difficoltà portate avanti anche in Italia. Ad esempio alla fine degli anni Novanta inizia la realizzazione del primo parcheggio pertinenziale interrato a Firenze, riservato ai residenti e a chi lavora in un raggio di 300 metri, previsto già dalla prima metà degli anni Novanta sulla base della legge Tognoli. Sempre in Italia si ha in questa fase la nascita di nuovi strumenti di governo della mobilità finalizzati a limitare il traffico e la sosta nei centri urbani. Il Piano Urbano del Traffico (PUT) è introdotto dall'art. 36 del Nuovo Codice della Strada e la sua redazione è guidata da direttive ministeriali. Gli obiettivi del PUT sono il miglioramento delle condizioni di circolazione e di sicurezza, la riduzione degli inquinamenti atmosferico ed acustico da raggiungere con provvedimenti in accordo con gli strumenti urbanistici e nel rispetto dei valori ambientali. Il PUT è articolato in tre livelli di progettazione: Piano Generale del Traffico Urbano (PGTU), Piani Particolareggiati ed Esecutivi. In particolare, il PGTU deve contenere il piano di miglioramento della mobilità pedonale con la previsione di zone ed itinerari pedonali, Zone a Traffico Limitato (ZTL), protezione attraversamenti ecc., e il piano di miglioramento

della mobilità dei mezzi collettivi (riorganizzazione degli itinerari e dei servizi, corsie riservate, itinerari protetti, attrezzaggio dei "nodi di interscambio", ecc.); il piano di riorganizzazione della rete primaria di circolazione dei veicoli privati; il piano di riorganizzazione della sosta delle autovetture (politiche della sosta anche conseguenti alla classificazione della rete viaria). Prevalgono, seppure con eccezioni, politiche volte a liberare i centri storici dalle automobili attraverso ZTL e interventi di pedonalizzazione. Tra questi sono esemplificativi quelli attuati nella Roma barocca e in piazza del Plebiscito a Napoli recuperata e pedonalizzata nel 1994 in occasione del G7 e da allora mai più grande parcheggio del centro storico e monumentale della città.

Le politiche recenti: dalla regolamentazione alla gestione della sosta

Dalla fine degli anni Novanta si assiste ad approcci diversi alle politiche per la sosta nelle città storiche. Innanzitutto appare utile dividere le grandi città storiche dai piccoli centri storici. I centri di medie e piccole dimensioni circoscrivono le loro politiche ad alcune vie del centro storico o ad alcuni interventi di realizzazione di parcheggi risolutori delle problematiche e delle necessità contingenti, definendo spesso interventi legati al recupero o alla riqualificazione del borgo o del piccolo centro storico.

All'interno delle strategie delle grandi città storiche esistono due diversi approcci entrambi integrati con le altre politiche urbane come il trasporto pubblico locale, la riqualificazione della città storica, l'arredo e la manutenzione urbana, ecc. Il primo vede come scelta di base l'adeguamento dell'offerta di parcheggi come prioritaria nei diversi settori urbani, la seconda prevede come prioritaria, di contro, la realizzazione di livelli differenziati di drenaggio del transito automobilistico e una rete anulare alla città storica di parcheggi di interscambio. Naturalmente i due approcci si differenziano per il diverso peso attribuito dai decisori pubblici all'uno o all'altro aspetto, pur potendo essere presente una limitazione di traffico nel primo e un incremento dell'offerta nel secondo. Di fatto, i diversi approcci si differenziano per il peso che all'uno o all'altro elemento viene attribuito nella pratica. L'incremento della offerta a tappeto per sanare le necessità dei residenti e di alcune particolari categorie di utenti della città ha come precursore alcune sperimentazioni portate avanti in realtà europee, come quella prima evidenziata di Lione. Tale approccio



Tra gli esempi di quartieri *carfree* realizzati in aree urbane centrali e storiche vi è il quartiere Falkenried-Terrassen ad Amburgo riqualificato alla fine degli anni Novanta.

è stato recentemente alimentato dal ricorso, in molte realtà metropolitane italiane, al Commissariato per l'Emergenza Mobilità. In particolare quello attivato nel 2002 a Milano dove il Sindaco, ha programmato un vasto intervento con realizzazione di numerosi parcheggi interrati di ampie dimensioni anche in forza dei poteri speciali attribuitigli per legge. Dopo Milano è stata la volta di Roma nel 2006 e di Napoli nell'anno successivo. Questa strategia ha come controcanto una corrente di pensiero che sembra proporre un ripensamento ancora più radicale rispetto alle politiche

Piazza del Plebiscito a Napoli usata come parcheggio nei primi anni Ottanta e pedonalizzata poi nel 1994 in occasione del G7.



implementate negli anni Novanta. Ciò è testimoniato dal dibattito che su tale tematica si è aperto sulla realizzazione di parcheggi nelle grandi città storiche di Roma e Milano in cui a partire da pochissimi anni addietro si è incominciato a realizzare parcheggi di grandi dimensioni in piano centro storico, contraddicendo nei fatti il percorso culturale e tecnico fatto fino ad allora. Non a caso Renzo Piano, intervistato sulle differenze tra il suo progetto della London Bridge Tower che prevede circa 40 parcheggi per disabili e la Fiera di Milano che invece ne prevede migliaia, ha recentemente dichiarato che le città del futuro «devono liberarsi da giganteschi parcheggi e tunnel che portano auto e sforzarsi di puntare sul trasporto pubblico»¹.

Il secondo approccio per le città storiche, appare come l'evoluzione delle limitazioni al traffico dei centri storici partite in Italia dalla fine degli anni Ottanta e che hanno come riferimenti i *woonerf* olandesi, a cui abbiamo già accennato nel primo paragrafo, la *ABC policy* e gli insediamenti *car-free*. Esso è caratterizzato da una spiccata tendenza all'integrazione di diverse politiche, favorendo lo sviluppo di sinergie tra potenziamento della rete del trasporto pubblico, localizzazione "ottimale" dei nodi della rete della sosta, disincentivi al trasporto automobilistico privato, definizione delle caratteristiche dei nodi della rete, e dal passaggio ritenuto strategico dalla regolamentazione della sosta e degli accessi al centro storico al loro governo.

In generale, le politiche per la sosta dipendono fortemente da diversi fattori (dimensione della città, attori coinvolti, risorse finanziarie, tecnologia disponibile, ecc.) e dal peso che tali fattori hanno nel momento in cui le decisioni vengono prese. Nel caso in esame, le politiche di adeguamento dell'offerta di aree per la sosta, qualora presenti, sono

I parcheggi d'interscambio per l'ingresso a Venezia nell'area di Mestre.



accompagnate da sistemi di azioni finalizzati a ridurre la congestione specie nelle aree centrali. A tali politiche si associano infatti sempre il monitoraggio della sosta, il controllo delle infrazioni e il *park and ride* per incentivare l'uso dei parcheggi. Una caratteristica comune di tali politiche è riconoscere priorità ad alcune tipologie "qualificate" di utenza (residenti, carico/scarico merci, clienti e fruitori di eventi culturali, parcheggi di scambio). Lo strumento più rappresentativo del passaggio dalla regolamentazione alla gestione della sosta nelle città storiche è il piano per la sosta, recentemente attivato in alcuni comuni.

La limitazione del parcheggio in un'area urbana spesso tende a spostare il problema in aree vicine più che risolverlo. Di contro, più innovativa è l'approccio che tende a gestire lo spazio per la sosta possibilmente in maniera più efficace. La gestione dei parcheggi è uno strumento efficace per il *demand management*, ovvero la gestione della domanda: regolando la fornitura di parcheggi disponibili si può disincentivare il trasporto veicolare privato, rafforzando l'uso di modalità di trasporto alternative (Fiedler 2007). Tale politica può essere realizzata mediante misure diverse come ad esempio tariffazioni diversificate, limitazioni di tempo, restrizioni o promozioni per particolari gruppi di utenti, ecc. Si tratta quindi di liberare dal traffico esterno i centri storici non offrendo parcheggi disponibili, bensì modalità alternative di viaggio e nuovi spazi pubblici da riutilizzare poiché sottratti alle automobili. In questa ottica, la gestione dei parcheggi di è uno strumento per mantenere l'accessibilità alle aree urbane centrali e aiuta a equilibrare la domanda e l'offerta e per favorire alternative intelligenti, come il *car sharing* e l'uso di biciclette pubbliche.

A ciò va unito il controllo della sosta privata affinché non sia in contrasto con le altre modalità di trasporto, soprattutto pedonale e ciclistica. In quest'ottica gli interventi di realizzazione di grandi autorimesse in parte per residenti e in parte da dare in gestione ad operatori privati sono in contrasto con tale approccio in quanto forniscono numerosi posti auto che non possono essere regolamentati (Fiedler 2007). La gestione della sosta nei centri storici delle grandi città italiane diventa, quindi, parte essenziale delle strategie di trasporto urbano, per ridurre il traffico nei centri città ed incoraggiare la mobilità sostenibile.

Due aspetti restano incerti in questo approccio che appare tra i più decisi nei confronti della sosta per così dire esterna al centro storico: le attività centrali e di rappresentanza e i residenti. La gestione della sosta descritta è alternativa alla tendenza in atto all'uso terziario o di

rappresentanza del centro storico, si pensi ad esempio a Roma. Infine, i parcheggi dei residenti che per alcuni dovrebbero essere previsti ai margini dei centri storici, come nella moderna Venezia esaltata da Le Corbusier, dove si vive benissimo senza la macchina sotto casa, imparando da chi ha fatto di necessità virtù, ma che difficilmente riescono a seguire tale regola. Venezia ha attuato una propria strategia di gestione parcheggi integrata alla gestione degli accessi finalizzata a regolare e gestire gli elevati carichi in arrivo e la congestione che essi determinano a Mestre. Al fine di ridurre questi effetti negativi, è stato studiato un sistema di parcheggi scambiatori *park and ride*, in grado di assorbire il traffico alle uscite della viabilità stradale principale. Il sistema della sosta di Mestre costituisce un primo filtro all'accesso alla laguna di Venezia. L'accesso viene successivamente filtrato da parcheggi scambiatori con tariffazioni diversificate e crescenti man mano che ci si avvicina al centro storico.

In dettaglio, sono presenti otto parcheggi scambiatori gratuiti sull'area metropolitana attorno a Mestre che permettono di raggiungere il centro storico con bicicletta, trasporto pubblico e auto elettriche. A Venezia sono presenti tre parcheggi a San Giugliano prima del Ponte della Libertà a pagamento ma più economici dei parcheggi a piazzale Roma e Sant'Andrea con tariffe diversificate per utenti e periodi dell'anno ubicate dopo il ponte. A Reggio Emilia, il recente Piano della Sosta (ottobre 2008) prevede un sistema gratuito dei parcheggi scambiatori esterni serviti da navetta minibus per l'accesso al centro storico posizionati a corona della ZTL del centro storico. Il *Minibù* è un servizio ad alta frequenza, gratuito per chi utilizza uno dei parcheggi scambiatori (2.380 posti gratuiti) o il parcheggio ex Gasometro (400 posti a pagamento). Alla base del piano vi è la consapevolezza che il centro storico pur non ospitando più attività attrattive come un tempo, mantiene un ruolo attrattivo per i cittadini. Esso, inoltre, è la parte di città più accessibile dal trasporto pubblico e dalle bici, è il luogo dove si esercita la maggior parte degli spostamenti a piedi ed è, al contempo, quella che meno può sostenere il traffico veicolare e la sosta. L'accesso al centro storico viene diversificato per tipologie di utenti² e per fasce orarie e, in alcuni casi, per giorni della settimana. I lavoratori sono incentivati ad utilizzare mezzi alternativi mediante maggiori servizi ferroviari metropolitani, parcheggi scambiatori e disincentivi come la tariffazione della sosta, anche nelle aree esterne al centro. Per residenti e utenti per il tempo libero sono previste forme flessibili di accessi



Il Piano della Sosta di Reggio Emilia del 2008 ha previsto un sistema gratuito di parcheggi scambiatori, serviti da navetta minibus, posizionati a corona della ZTL del centro storico.

onerosi che stimolino l'uso di altri mezzi senza però inibire quello dei veicoli privati a motore. I residenti accedono alla ZTL con varchi video sorvegliati nelle specifiche area di residenza, mentre sarà favorita la possibilità di reperire posti auto privati all'interno degli edifici.

A Bologna è stata incentivata la realizzazione di parcheggi pertinenziali. Da questo punto di vista vi è un importante aspetto relativo alla gestione dei parcheggi a Bologna: quasi il 45% delle abitazioni non è dotata di garage e tale percentuale cresce al 74% per l'area del centro storico (Working Group INTERREG 3C 2005). Ciò determina un problema rilevante nella gestione della sosta in quest'area urbana. Dal 1989 l'amministrazione ha introdotto la Zona a Traffico Limitato (ZTL), la cui area corrisponde quasi al centro storico (Working Group INTERREG 3C 2005). Dal 1996 si implementano politiche della sosta tese a riqualificare l'area compresa tra i viali di circonvallazione e restituire alla fruizione pedonale le aree impropriamente impiegate per la sosta. La zona centrale è ripartita in cinque settori ed è realizzata nella sua corona la regolamentazione della sosta di lunga durata soprattutto in prossimità di attrattori. Successivamente sono stati realizzati diversi interventi di pedonalizzazione di aree storiche. Con il PGTU del 2000 avviene una progressiva estensione dell'area urbana soggetta a pagamento, vengono istituite le zone di frangia a parcheggio libero, si revisiona il sistema delle aree a rapida rotazione, mediante l'orario massimo di permanenza nella periferia, poi abbandonato, vengono realizzati i parcheggi pertinenziali e vengono promosse iniziative per l'incentivazione dell'uso dei parcheggi di interscambio. Tra il 2006 ed il 2007 l'area interessata dal PGTU si estende fino alla rete dei parcheggi

di interscambio e in coincidenza delle zone periferiche. Si eliminano le zone di frangia, è istituita una tariffa specifica per le aree urbane sensibili, sono introdotte zone con parcheggio a pagamento notturno, si completano i parcheggi pertinenziali sia nel centro che in periferia.

Conclusioni

La gestione dei parcheggi appare come uno strumento efficace e poco costoso per orientare la scelta dei trasporti nelle aree urbane. Gli impatti positivi sono particolarmente elevati nel centro storico, impedendo che turisti e pendolari possano lasciarvi le loro automobili. In generale appare utile sviluppare approcci integrati estesi ad ampie parti urbane, invece di perseguire un approccio di tipo puntuale, che tengano conto delle esigenze degli gruppi locali di portatori di interessi (residenti, commercianti, ecc.).

Contemporaneamente, si dovrebbero fornire soluzioni alternative per le tipologie di utenza a cui è richiesto di lasciare l'auto fuori del centro storico (*park and ride*, trasporto pubblico su ferro, linee preferenziali di bus). Inoltre, alternative come il *car sharing* e il noleggio di biciclette possono avere un ruolo importante nei centri storici in cui il trasporto pubblico non è efficace. Le esperienze più recenti indicano inoltre come principali criteri da seguire per le politiche della sosta l'evitare comunque aree di parcheggio libero o non regolamentato o con basse tariffe in aree storiche sensibili poiché incrementano i volumi di traffico. Il parcheggio sulla sede stradale andrebbe evitato se possibile, anche quello per i residenti, poiché crea difficoltà alla circolazione. In prossimità di polarità attrattive appare utile istituire parcheggi a rapida rotazione con tariffe orarie progressive, cercando di non incoraggiare la sosta di lungo periodo con tariffazioni decrescenti nel tempo. La partecipazione non solo dei residenti, ma di tutti i soggetti portatori di interessi appare fondamentale per l'attuazione delle politiche di gestione della sosta. Tutti gli attori devono essere coinvolti fin dall'inizio con opportune campagne informative tese a pubblicizzare con

efficacia le politiche adottate e le motivazioni poste alla base di tali scelte. Solo soddisfacendo tali requisiti la gestione della sosta può realmente incentivare modalità di trasporto più convenienti per la collettività e permettere un nuovo uso dello spazio urbano per la collettività.

Note

- ¹ Corriere della Sera del 26 giugno 2006.
- ² Gli utenti del centro vengono divisi in tre categorie: residenti, lavoratori e chi ci si reca per il tempo libero. Le informazioni riportate sono tratte dal sito web del PUM di Reggio Emilia <http://www.municipio.re.it/pum/mobilitaurbana.nsf>.

Riferimenti Bibliografici

- Bonomo F. (a cura di) (2003) *Dossier parcheggi*. Available at: http://www.fabriziobonomo.it/pag/primo_livello/pdf/studi_pdf/Dossier_Park.pdf.
- Cervellati P.L. (1984) *La città post industriale*, il Mulino, Bologna.
- De Lucia V. (2007) "Via le auto dai centri storici", *Bollettino di Italia Nostra*, 427.
- Fiedler (2007) Gestione dei parcheggi e centri città innovativi, *Bollettino n. 1 MOBILIS*. Available at: <http://www.civitas-initiative.org/docs/Parking%20ITA.pdf>.
- Giancotti A. (2009) "Il parcheggio-piazza di Sacripanti a Forlì. Storia di passioni e tradimenti", (*hortus rivista di architettura*). Available at: http://www.vg-hortus.it/index.php?option=com_content&task=view&id=163&Itemid=56.
- Heller M. (2008) "Carfree developments in Europe". Available at <http://www.autofrei-wohnen.de/MarkusHeller-CarfreeDevelopmentsInEurope.pdf>
- Humbert R. C. (1957) "Come ridurre e migliorare la circolazione urbana", *Urbanistica*, 20, Roma.
- Humbert R. C. (1963) "Circolazione e parcheggi nel centro di Firenze", *Urbanistica*, 39, Roma.
- Humbert R. C. (1965) "Autorimesse ed autoparcheggi urbani", *Urbanistica*, 44, Roma.
- Martens M. J., Griethuysen S. V. (2003) *The ABC location policy in the Netherlands*, <http://www.eltis.org/studies/abc-netherlands.pdf>, 16/03/2007.
- Ministry of Transport (1963) *Traffic in Towns*, HMSO, London [trad. it.: Orlandi A. (1976) *Il traffico urbano*, Casa Editrice Patròn, Bologna].
- Morandi M. (2004) *Fare centro: città europee in trasformazione*, Meltemi Editore.
- Preto G. (2000) La politica ambientale del traffico urbano. La lezione di Colin Buchanan, OCS. Available at <http://www.ocs.polito.it>.
- Rye T. (2003) *ABC location parking policy (The Hague, The Netherlands)*, <http://www.eltis.org/studies/leda10.htm>, 29/03/2007.
- Zaffagnini M. (1993) "Il parcheggio come scelta di civiltà", in Zaffagnini M., Gaiani A., Ghirardelli M., *Il parcheggio come luogo urbano*, Maggioli Editore, Rimini.
- Zevi B. (1989) "Quando parcheggiare diventa uno spettacolo", *L'Espresso* del 10/9/1989.
- Working Group INTERREG 3C (2005) "Politiche di parcheggio: panorama degli approcci passati e presenti". Available at: http://www2.hu-berlin.de/city-parking/Bilder/pdf/Working%20group%20Bologna%20report_ITA.pdf.

Referenze immagini

Le immagini di pag. 29, 30 e 31 sono tratte da Humbert (1965) e (1957). Le foto a pag. 32 sono tratte da Giancotti (2009). Le immagini di pag. 33 sono tratte da <http://www.edilia2000.it> e quelle di pag. 34 dal sito <http://commons.wikimedia.org>. Le foto in alto a pag. 35 sono tratte dal sito <http://www.autofrei-wohnen.de>, quella in basso è dell'autore. L'immagine di pag. 36 è tratta dal sito <http://www.asmvenezia.it>, quella a pag. 37 è tratta dal sito <http://www.municipio.re.it>.