

XXIV CONFERENZA ITALIANA DI SCIENZE REGIONALI

LA CENTRALITÀ DELLE PERIFERIE PER UNO SVILUPPO EQUILIBRATO DEI CENTRI MINORI

Domenico PASSARELLI, Cristiano ODDI, Maurizio Francesco ERRIGO, Francesco CRITELLI, Antonio Maria LEONE, Gino Cesare MAURO.

Dipartimento di Scienze Ambientali e Territoriali

ABSTRACT

La città contemporanea è caratterizzata dal dualismo centro/periferia, un centro ricco, variegato, culturale, storico, politico ed una periferia informe, degradata, abusiva, frammentata, priva di identità. Le periferie, concettualizzate come tali a partire dalle trasformazioni conseguenti alla Rivoluzione industriale, sono caratterizzate da una serie di problemi quali l'abusivismo edilizio, il forte consumo di suolo, la scarsa accessibilità, la carenza di attività qualificate, la dominanza di insediamenti monofunzionali, la presenza di attività ed elementi generatori di inquinamento che si ripercuotono negativamente sull'intero "oggetto città". In Italia la cultura urbanistica si è interrogata a fondo sulle problematiche inerenti il recupero e la riqualificazione, dalla legge 457/78 alle più recenti disposizioni in materia (l. 203/91, L. 179/92, L. 493/93, DM 21/12/94, DM 8/10/1998), unitamente alle iniziative comunitarie ed alle innovazioni legislative regionali. Occorre riconoscere un ruolo strategico alle periferie per un nuovo e più equilibrato e sostenibile sviluppo del territorio. La questione delle periferie non è solo un problema urbanistico-edilizio ma è soprattutto un problema di identità, società e funzioni che può essere risolto solo attraverso una nuova cultura progettuale basata sulle necessità, i nuovi bisogni e le aspirazioni dei cittadini. Soltanto un approccio sistemico, interdisciplinare e multifunzionale può far sì che la periferia non sia più momento di disgregazione e marginalità della città ma sia elemento generatore di nuova crescita qualitativa; è indispensabile pensare le periferie in modo unitario con l'intero agglomerato urbano. Risulta opportuno considerare il centro storico, il centro, i quartieri residenziali, produttivi, le diverse periferie, come organi di uno stesso complesso sia pur aventi una loro individualità e specificità.

1.1 Introduzione

La città contemporanea è caratterizzata dal dualismo centro/periferia, un centro ricco variegato, culturale, storico, politico, ed una periferia informe, degradata, priva di identità, per usare una metafora potremmo paragonare la città ad un quadro, la cui tela dipinta da Van Gogh è il centro mentre l'informe cornice è la periferia, sembra quasi che la periferia esista per avvalorare l'esistenza del centro e conferirgli importanza.

Obiettivo del lavoro di ricerca è la sperimentazione di una politica che permetta di conseguire uno sviluppo urbano equilibrato in cui la dicotomia centro-periferia si risolva in una aumento ed un miglioramento delle possibilità di scelta del cittadino.

L'Istituto centrale di Statistica definisce il centro abitato come “ un aggregato di case continue e vicine con interposte strade, piazze e simili, o comunque brevi soluzioni di continuità, caratterizzate dall'esistenza di servizi o esercizi pubblici determinanti un luogo di raccolta, ove sogliono concorrere gli abitanti dei luoghi vicini per ragioni di culto, istruzione, affari, approvvigionamento e simili”.

L'articolo 3 del Codice della Strada (D.L. 30-4-1992, n° 215) definisce centro abitato “l'insieme continuo di edifici, delimitato, lungo le vie di accesso, da appositi segnali di inizio e di fine”

La legge 765 nulla dispone circa i criteri di delimitazione del centro storico; alcune indicazioni provengono dalla Circolare ministeriale n° 3210 del 28 ottobre 1967, secondo cui devono comprendersi nel centro storico:

- ◆ le strutture urbane in cui la maggioranza degli isolati contengono edifici costruiti in epoca anteriore al 1860, anche in assenza di monumenti o di edifici di particolare valore artistico;
- ◆ le strutture urbane racchiuse da antiche mura in tutto o in parte conservate;
- ◆ le strutture urbane realizzate anche dopo il 1860, che nel loro complesso costituiscano documenti di costume edilizio altamente qualificato.

Il tema della periferia è ormai centrale per l'urbanistica contemporanea, a tal proposito troviamo diverse definizioni di periferia; Roberto Busi la definisce “il luogo in cui l'interesse del singolo prevale su quello della collettività”³, il vocabolario tedesco Duden indica “zona marginale, limite di contorno, limite di una città”, il Cambridge indica “limite, margine, circondario, zona di confine”.

³ Prefazione di Roberto Busi in M.R.Ronzoni *Il senso della periferia, tecniche di riqualificazione ambientale*, Alinea editrice Firenze 2001;

Le periferie, concettualizzate come tali a partire dalle trasformazioni conseguenti alla Rivoluzione industriale, sono caratterizzate da una serie di problemi quali l'abusivismo edilizio, il forte consumo di suolo, la scarsa accessibilità, la carenza di attività qualificate, la dominanza di insediamenti monofunzionali, la presenza di attività ed elementi generatori di inquinamento che si ripercuotono negativamente sull'intero "oggetto città".

Fino all'800 la città concepisce se stessa come un centro, il cuore di un territorio aperto; la periferia non ha alcun rapporto né storico, né teorico con la città; se osserviamo lo sviluppo della città e le conseguenze dell'urbanizzazione possiamo constatare che la città dell'Europa occidentale produce le prime periferie all'interno e non all'esterno, è nel centro urbano che storicamente la divisione in fasce sociali crea zone di degrado ed emarginazione.

Nell'800 la crescita rapidissima della città produce la trasformazione del nucleo e la formazione, intorno, di una nuova fascia costruita: la periferia; la città si gerarchizza fisicamente in quartieri alti, medi e bassi secondo la divisione in classi.

E' l'avvento di tipo capitalistico che crea la periferia; le industrie occupano una posizione periferica rispetto al centro storico e accanto sorgono i quartieri operai, spazi squallidi e miserabili, costituiti da baracche di legno o da edifici in mattoni privi dei più elementari servizi igienici.

Nel 900 la città perde gran parte delle caratteristiche che l'avevano contraddistinta nei secoli precedenti e ne acquista delle altre che prima non aveva mai conosciuto; la città perde la sua accezione di luogo distinto dalla campagna e con l'ambiente rurale si fonde dando origine a fenomeni di città diffusa, periurbanizzazione e rururbanizzazione.

Nel 1910 più del 40% degli europei vive nelle città, il massimo livello di urbanizzazione si raggiunge in Inghilterra, dove i 3/4 degli abitanti sono cittadini, mentre al livello minimo si collocano paesi come Jugoslavia, Bulgaria, Finlandia e Portogallo dove solo 1/10 della popolazione vive in città.

Nel 1950 solo 29 abitanti su 100 vivevano in aree urbane, nel 1990 erano il 45% mentre nel 1950 le agglomerazioni urbane che superavano gli 8 milioni di abitanti erano 2 (Londra e New York), nel 1990 sono diventate 20.²

Negli anni '60 le grandi agglomerazioni europee si possono distinguere in due categorie: quelle che avevano tassi di crescita positivi, ma inferiori ai tassi di crescita delle altre aree urbane del paese (Belgio, Olanda, Svizzera, Gran Bretagna, Danimarca; Austria, Francia,

² A. Clementi F. Perego (a cura di); *Eupolis La riqualificazione delle città in Europa*, Biblioteca di cultura moderna, Laterza, Bari 1990.

Germania) e quelle che avevano tassi di crescita positivi e superiori alle altre aree urbane del paese (Svezia, Italia, Irlanda, Spagna, Grecia e Portogallo).

Negli anni '70 in Belgio, Olanda, Svizzera, Svezia, Germania e Gran Bretagna le maggiori agglomerazioni urbane sono in declino mentre è in crescita la popolazione non metropolitana.

Negli anni '80 l'esaurimento delle grandi espansioni urbane causa il passaggio da una fase di recupero ad una di riqualificazione urbana e si avverte un'attenzione per una ricucitura morfologica ed una riqualificazione funzionale dei tessuti più degradati della periferia.

Dagli anni '80 la popolazione europea delle grandi città non cresce più, anzi talvolta tende a diminuire: diminuiscono le nascite, si riducono i saldi migratori, la popolazione invecchia; contemporaneamente diminuisce l'occupazione industriale, aumenta l'occupazione nel terziario, ma aumentano anche la disoccupazione ed aumentano il numero di immigrati e le varie forme di lavoro nero.

I sistemi insediativi attuali sono costituiti da due realtà completamente diverse fra loro: la città consolidata e la periferia recente; la città consolidata comprende il centro storico e presenta i caratteri di qualità e di interesse che hanno da sempre caratterizzato l'organismo urbano: essa è complessa, integrata nelle funzioni, negli spazi e nelle relazioni, sostanzialmente autonoma ed autosufficiente, chiaramente definita, leggibile nella sua articolazione funzionale e spaziale. Nel tessuto urbano hanno un peso essenziale i "luoghi centrali", che accolgono le funzioni sociali di livello elevato.

All'esterno della città consolidata si estende, su territori sterminati, la periferia recente, la "non città" degli episodi edilizi, slegati e casuali, priva di tessuto e di fisionomia precisa, formata dall'aggregazione di zone monofunzionali, completamente dipendente dalla città consolidata sia per tutte le attività e funzioni di livello superiore sia talvolta anche per i servizi banali.

Da questo dualismo derivano conseguenze gravissime ed estremamente evidenti: come un esasperato pendolarismo e l'impossibilità di organizzare un efficiente sistema di trasporto pubblico in conseguenza dell'estremo disordine e della densità complessivamente molto bassa degli insediamenti.

Negli ultimi anni si è cominciato a parlare di periferia, per lo più in termini sociologici e in termini geografico - etimologici, e si è rilevato che ormai gli abitanti della periferia non sono più una minoranza emarginata, ma una maggioranza con precise caratteristiche socio-economiche.

Esistono due modi principali di considerare la periferia: vederla come momento di disgregazione, di disfacimento del tessuto urbano compatto e caratteristico del centro metropolitano in una transizione dalla città alla campagna, oppure considerarla come nuova crescita qualitativa della città, un aggregato diverso, più simile alla comunità, avente capacità di autogestione e di razionalizzazione urbane. Nella prima ipotesi la periferia viene considerata come luogo di dispersione delle immense energie concentrate nel centro urbano.

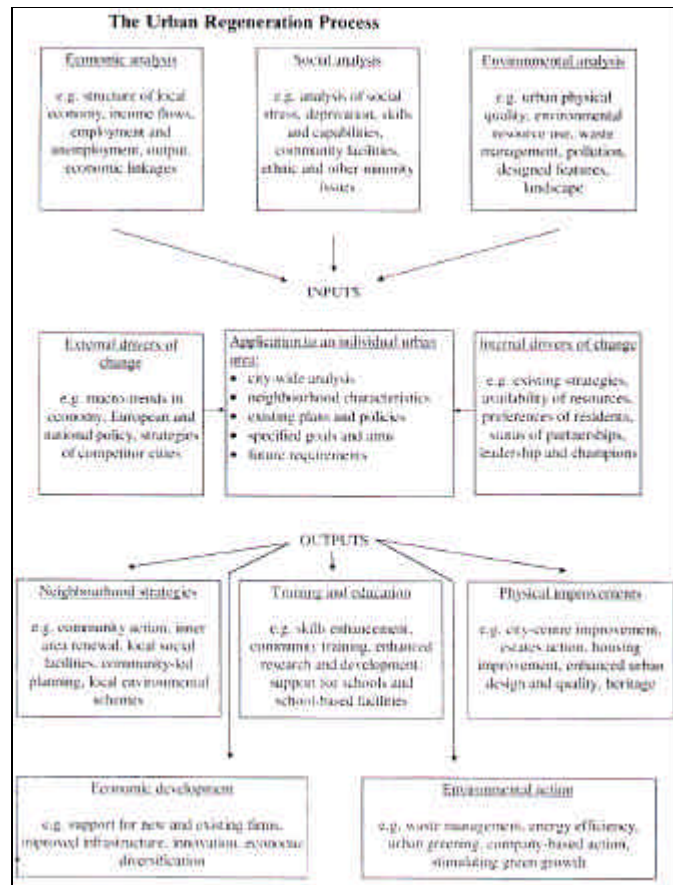
1.2 La Rigenerazione urbana come politica di sviluppo urbano equilibrato

Per “Rigenerazione urbana” possiamo indicare: “una visione comprensiva ed integrata che consente la risoluzione dei problemi urbani ed un miglioramento economico, fisico, sociale, e condizioni ambientali di un’area soggetta a trasformazione.”⁴ Possono essere identificati un numero di principi che sono identificati come gli obiettivi della rigenerazione urbana; la rigenerazione urbana dovrebbe:

- ◆ Essere basata su una dettagliata analisi delle condizioni dell’area urbana;
- ◆ Essere animata all’adattamento delle strutture sociali, fisiche, della base economiche e delle condizioni ambientali dell’area urbana;
- ◆ Tentare di portare a termine il compito di adattarsi tramite la formazione e l’implementazione di una strategia comprensiva ed integrata;
- ◆ Assicurare che la strategia sia sviluppata in accordo con gli obiettivi dello sviluppo sostenibile;
- ◆ Stabilire un set di obiettivi che dovrebbero, dove possibile, essere quantificati;
- ◆ Fare il miglior uso possibile delle risorse umane, economiche, umane, etc...;
- ◆ Cercare di raggiungere il consenso attraverso la partecipazione e la cooperazione di tutti gli attori interessati alla rigenerazione dell’area.

La figura seguente presenta un’illustrazione dell’interazione tra questi fattori. Il diagramma indica anche la varietà dei temi coinvolti nella rigenerazione urbana.

⁴ Hall P., *Urban Regeneration, a handbook*, edited by Peter Roberts & Hugh Sykes, London 2000



Parkinson⁵ delinea gli elementi che un progetto di rigenerazione urbana deve avere:

- ◆ avere una strategia chiara ed articolata;
- ◆ specificare come impiegare le risorse in una visione di lungo periodo;
- ◆ indicare i benefici che devono essere raggiunti ed in che modo si intende

I processi che investono la città impongono una nuova visione della pianificazione: dall'urbanistica dell'espansione all'urbanistica della trasformazione. Le grandi periferie urbane presentano contraddizioni e conflitti che vanno affrontati con l'innovazione degli strumenti urbanistici e con una visione in grado di valorizzare le risorse locali, come ha evidenziato il Nuovo Piano di Roma.

Non possiamo affidarci esclusivamente alla zonizzazione; non possiamo più semplicemente individuare e separare nel territorio determinate aree.

Gli standard sono semplici numeri che slegati da una politica urbana ci danno poche informazioni sulla qualità urbana. Non si può pensare a recintare un centro urbano, ritenendo forse di applicare nello "spirito" gli art. 17 della 765 e 18 della 865 sulla Perimetrazione

⁵ Parkinson M., Bianchini F., Dawson J., Evans R., Hardling A., Urbanisation and the functions of the cities in the European Community. Report to the Commission of the European Communities, European Institute of Urban Affairs, Liverpool, John Moores University 1992.

dell'abitato: la Periferia è parte integrante del centro urbano e pertanto non si può ritenere di estrometterla dalle funzioni principali di una città.

Intervenire nella periferia vuol dire riprogettare la città nel suo complesso; vuol dire pensare alla città non come organismo chiuso, ma come organismo che può essere utile vedere come un sistema dotato al limite di una sua compiutezza ed il Nuovo Piano di Roma con i suoi "sistemi" ne è l'esplicitazione.

Intervenire nelle aree interstiziali vuol dire anche riempire le aree rimaste libere dalle costruzioni.

"Se si deve risanare la periferia bisogna intervenire producendo eventi singolari ed eccezionali, ancorché leggeri. Come la formazione di grandi vuoti nel continuo urbanizzato, la ristrutturazione degli spazi aperti, la formazione di legamenti nei tessuti edificati...ecco perché la soluzione del problema delle periferie non può prescindere dal rapporto con il luogo specifico nel quale le periferie si trovano e sarà una soluzione sempre diversa, essendo sempre diversi i luoghi che si osservano. La regola metodologica che io raccomanderei è appunto di affrontare la sfida della riqualificazione delle periferie cominciando a comprendere il luogo nel quale ci si propone di intervenire, la sua specificità intrinseca ed il suo specifico modo di mettersi in relazione con i tessuti urbani e ambientali che lo contornano; forse si può tentare di ricostituire nelle periferie la complementarietà assente cominciando ad agire sulla componente più disponibile e cioè sullo spazio vuoto. Un'altra componente su cui si deve riflettere è quella dei segni di riferimento, sempre presenti nei centri storici e del tutto assenti nelle periferie contemporanee. Intanto non è detto che i punti di riferimento devono essere verticali: torri o campanili. Si possono dare anche segni orizzontali: pavimentazioni, alberature, giardini..."⁶

Il problema principale della periferia è l'incomunicabilità tra le parti, sovente infatti non esiste la continuità del tessuto; per individuare la qualità urbana negli ambiti periferici bisogna analizzare la qualità dell'ambito strutturale, dell'ambito funzionale, dell'ambito socio-culturale, dell'ambito economico; per ognuno di essi bisogna stabilire degli obiettivi e gli indicatori che ci permettano di bilanciare le azioni progettuali, di valutare il grado di risposta al problema. Successivamente si devono analizzare i dati raccolti con una valutazione delle potenzialità dell'area e degli elementi di conflittualità da contrastare e risolvere; ciò servirà a delineare un quadro di priorità nelle azioni da svolgere.

⁶ Cfr Giancarlo De Carlo, *Dopo gli errori del nostro tempo*, in Op. cit. A. Clementi, F. Perego (a cura di) *Eupolis, la riqualificazione delle città in Europa, I Periferie Oggi*, Laterza 2002

“Strutturare un territorio vuol dire agire non solo sul rapporto periferia-città, ma anche sul rapporto periferia-campagna, in una relazione di ritrovati equilibri. Spostare l’attenzione verso le aree esterne alla periferia”.⁷

Importanza fondamentale hanno le infrastrutture che possono essere viste come elementi generatrici dello spazio urbano, le opere di urbanizzazione primaria e secondaria che sono indici direttamente riferibili alla qualità della vita.

1.3 La città come organismo

Nelle recenti discussioni che hanno interessato il tema centro-periferia è emerso che oggi bisogna intervenire per la riqualificazione dell’ambito urbano ponendo la stessa attenzione sia al centro storico, sia alla periferia, la periferia è tale in quanto esiste un centro che la identifica come tale ed il centro urbano è tale poiché è l’area di gravitazione di un vasto ambito in massima parte periferico.

Bisogna considerare la città come un organismo formato da un innumerevole numero di parti che devono essere collegate simultaneamente nei processi di sviluppo e trasformazione urbana; la città, seguendo le considerazioni di Kevin Lynch e Luigi Piccinato è “un organismo e come tale non muta le proprie dimensioni semplicemente ampliandosi, ma riorganizzando la propria forma al modificarsi delle dimensioni, possiede parti differenziate che sono in contatto tra loro e non possono essere nettamente distinte”.⁸

La città possiede un limite oltre il quale la crescita, proprio come in un organismo, diviene patologica e per questo bisogna cercare di risolvere il problema dei processi di suburbanizzazione e della crescita a macchia d’olio in atto.

La città deve organizzarsi secondo parti autonome ed autosufficienti, lo zoning non può più essere accettato come esclusiva prassi urbanistica ma bisogna rintracciare nuovi modelli di intervento urbano.

Oggi è necessario ripensare, ripianificare, riprogettare, ovvero riqualificare e finalmente gestire il fenomeno urbano, in modo nuovo, in tutta la sua sistematicità e globalità. Si tratta di affrontare gli aspetti urbanistici, architettonici, residenziali, di trasporto, di servizi pubblici e privati, avendo in partenza una visione concreta della loro gestione sotto l’aspetto amministrativo e istituzionale, tecnico, della manutenzione ed economico e finanziario.

⁷ M.R.Ronzoni *Il senso della periferia*, pag 63

⁸ Lynch K., *A theory of a Good City Form*, MIT Press, Cambridge 1981, trad. It. Di R. Melai, *Progettare la città-La qualità della forma urbana*, Etas Libri, Milano 1990;

Si tratta di ripianificare e riprogettare l'intervento nella città e nelle aree periferiche, in special modo individuando sin dall'inizio adeguate forme di gestione dei servizi con l'appropriato coinvolgimento dei privati ma in un'ottica di globalità ed interrelazioni. Il fenomeno urbano non è infatti la pura e semplice sommatoria di funzioni distinte e separate, ma un insieme di interrelazioni funzionali.

La riqualificazione delle periferie urbane deve poter programmare e gestire gli interventi in modo sistematico e globale, superando la compartimentazione che tende a sottorilizzare gli aspetti urbanistici, come quelli ingegneristici, architettonici, sociali ed economici.

Soltanto i requisiti di interdisciplinarietà e multifunzionalità, accompagnati da una gestione organizzativa integrata ai vari livelli possono rispondere al traguardo di risolvere il problema della riqualificazione delle periferie urbane e più in generale della città. Per trasformare la periferia in città non è sufficiente elevare la dotazione di servizi e di infrastrutture, occorre infondere qualità e valori che non sono soltanto quelli misurabili con indicatori oggettivi di centralità funzionale. Ovunque in Europa si è messo mano alla trasformazione degli edifici esistenti, migliorando gli standard di funzionalità, modificando le tipologie, rimodellando le forme, ma queste azioni, se limitate alla scala edilizia, si sono rivelate generalmente insoddisfacenti nel modificare il contenuto delle periferie. Più efficaci si sono rivelate le strategie sociali, mirate ad alleviare le condizioni di privazione e di bisogno particolarmente in molte periferie popolari.

La forma tipica dell'intervento sociale è di aiuto alla persona, con agevolazioni finanziarie, assistenza, formazione, opportunità di lavoro. Ancora più efficaci, ma poco frequenti nei contesti europei, sono le strategie di sviluppo economico e dell'occupazione all'interno dei tessuti periferici. Le strategie amministrative di particolare interesse sono tutte quelle forme di decentramento mirate a far diventare le periferie soggetto di autogoverno e dunque soggetto politico autonomo.

Al problema dei collegamenti le nostre periferie di iniziativa pubblica, privata e mista aggiungono quelli della povertà di servizi e di verde, quelli della cattiva qualità dell'edilizia. La riqualificazione si presenta relativamente più facile dove le densità sono minori e dove esistono e dove esistono riserve di spazio da destinare a verde, come in certi agglomerati abusivi, più difficile dove le densità sono altissime, tali da negare la possibilità di un'effettiva riorganizzazione del territorio.

Qualsiasi proposta di intervento nelle periferie deve tener conto del problema sociale, in particolare della segregazione, molto grave nei "ghetti" monoclasse, in cui cioè sono stati insediati soltanto abitanti di certi strati, redditi, provenienze.

La questione delle periferie non è solo un problema urbanistico-edilizio, anzi il volerla ricondurre a questa dimensione esclusiva rappresenta probabilmente un limite alla soluzione.

La crisi delle periferie è una crisi di identità e di funzioni e può essere affrontata solo attraverso una nuova cultura progettuale e gestionale che parta dalla ridefinizione delle attese degli utenti, attese che si esprimono nella direzione di uno standard di qualità

complessiva della vita più adeguato. Il risanamento delle periferie deve essere realizzato partendo innanzitutto dalle attese e dalla domanda degli utenti.

“Non si può pensare di ottenere risultati significativi solo attraverso l’arredo urbano, né si può pensare di colmare il vuoto periferico con la semplice inserzione di chiese, asili, scuole nido, contando sulla capacità agglutinante della religione, dell’arte, dell’assistenza... per riqualificare le periferie bisogna prima di tutto capirne i caratteri e rinunciare alla comodità di giudicarle negative ed irrecuperabili., si deve agire sulla componente più disponibile, cioè sullo spazio vuoto per ricostituire nelle periferie la complementarietà assente.”⁹

Bisogna conoscere il linguaggio della tradizione per progettare sia la città nuova sia la riqualificazione di quella esistente. Non si tratta di copiarlo o assorbirlo ma di integrarlo nell’innovazione. E’ indispensabile pensare in modo unitario all’intero agglomerato urbano. Occorre iniziare a considerare i vari quartieri, le varie periferie come organi di uno stesso complesso sia pure aventi una loro individualità; occorre immaginare una città che sappia compiutamente delegare il decentramento funzionale ai vari quartieri, programmandone e controllandone le attività.

La città deve darsi un programma nel quale individuare sia gli obiettivi dettati dalla politica che si intende perseguire, sia le modalità per conseguirli. Ecco perché diventa indispensabile adoperare strumenti che possano consentire il controllo in tempo reale dei programmi eventualmente proponendo modificazioni nel loro sviluppo, degli stessi obiettivi politici e delle azioni per conseguirli in funzione delle nuove e mutate esigenze.

Il piano-processo deve potersi esprimere come strumento dinamico, capace di aggiornarsi automaticamente sulla base di dati recepiti quotidianamente attraverso il flusso informatico proveniente proprio dalle periferie.

Insieme alla pianificazione del nuovo da realizzare sul territorio è indispensabile procedere con un programma di recupero dell’antico, intervenendo però anche sul nuovo, in particolare sulle infrastrutture perché possano corrispondere alle esigenze che continuamente mutano con l’ambiente che muta.

⁹ Elio Piroddi, *Riqualificare la periferia*, in A. Clementi, F. Perego (a cura di), *Eupolis, la riqualificazione delle città in Europa*, Biblioteca di Cultura Moderna, Laterza, bari 1990.

E' necessario promuovere una riqualificazione delle periferie, individuando alcune linee d'intervento che abbiano l'obiettivo di integrare e completare le parti oggi staccate che costituiscono la città pubblica, attivandone la gestione; e cioè: assicurarne la connessione col contesto urbano, affrontando i problemi della mobilità, superare la limitazione monofunzionale, tipica del quartiere dormitorio, dotandolo di maggiori funzioni e attività produttiva e di scambio anche di livello urbano, completare la realizzazione delle urbanizzazioni e dei servizi pubblici e privati in relazione alle vere esigenze della comunità e riservando particolare cura ai dettagli, garantire livelli di manutenzione adeguati ed assicurare la gestione dei servizi e degli spazi destinati ad attività di scambio e di relazione. La realizzazione di un disegno così complesso deve appoggiarsi a politiche idonee e programmi finalizzati basati su strumenti legislativi ed azioni amministrative mirate a livello centrale e locale.

L'esigenza di formulare nuove strategie di riqualificazione urbana, soprattutto attraverso un nuovo rapporto centro-periferia, dovrebbe partire da alcune considerazioni che non possono non tener conto delle complesse interazioni che avvengono sul territorio.

Bisogna dare priorità assoluta agli interventi per far fronte alle carenze di alimentazione idrica e fognante, dare priorità alla qualificazione dei complessi di edilizia popolare, specie per il recupero del verde, dell'arredo urbano, dei servizi sociali e ambientali; bisogna intraprendere il recupero, restauro e risanamento conservativo dei centri storici, con il ricorso ad opere di demolizione là dove le opere costituiscano

pregiudizio al recupero ed alla valorizzazione civile, culturale, ambientale; si deve abbandonare la logica degli "interventi straordinari" fuori da ogni programmazione e da ogni controllo della collettività.

"Personalmente propenderei a prendere in esame la possibilità di recupero mediante interventi di ricentralizzazione quali:

- ◆ operazioni infrastrutturali mirate a migliorare l'accessibilità (centralizzazione di flusso);
- ◆ operazioni di "recupero urbano di base" tendenti a migliorare la struttura dell'insediamento per quanto riguarda la rete stradale, le aree comuni, le piazze, l'arredo urbano, il paesaggio (centralizzazione morfologica e ambientale);
- ◆ operazione di densificazione mediante realizzazione di nuove infrastrutture edilizie portatrici di un mix di funzioni centrali (centralizzazione funzionale e morfologico);

- ♦ operazioni di ridisegno urbano (centralizzazione morfologica).”¹⁰

Dobbiamo imparare a progettare con l'esistente rispettandone la storia, le ragioni, e la riconoscibilità, cercando di cancellare il meno possibile le memorie che ancora suscita. Il progetto deve saper liberare queste energie e questi messaggi, estirpare i fenomeni di periferizzazione insiti in queste aree, elevandone la qualità formale, la densità sociale e l'effetto urbano. Occorre un progetto urbanistico, un progetto culturale, un modo complessivo di pensare alla città ed alle sue parti, alle loro relazioni, modificando la stessa concezione che ha generato i fallimentari interventi del recente passato.

Il Monitoraggio e la valutazione della rigenerazione urbana è un compito fondamentale; attraverso il monitoraggio e la valutazione tentano di identificare quale azioni devono essere intraprese e quali conseguenze ne derivano. Per far ciò è importante:

- ♦ essere a conoscenza dei precedenti progetti e programmi per anticipare la comprensione dei problemi ed il depauperamento delle risorse;
- ♦ identificare gli obiettivi;
- ♦ misurare e monitorare gli specifici aspetti dell'implementazione;
- ♦ valutare la performance totale di un progetto o programma.

1.4 Le politiche e le azioni di rigenerazione urbana previste nel POR Calabria

Dopo lo sviluppo, avuto negli ultimi anni di nuove politiche e programmi di intervento sul tessuto urbano, l'Unione Europea ha deciso di individuare le città, come destinatarie delle azioni di intervento dei fondi strutturali per i programmi del 2000-2006, portando in particolare l'attenzione sul tema dell'integrazione delle politiche in materia di città, di territorio e di ambiente ai diversi livelli delle pubbliche amministrazioni.

Il Documento di Sintesi sugli Orientamenti per il Programma di Sviluppo del Mezzogiorno, strumento base per la redazione dei vari Programmi Operativi Regionali, identifica le città come “infrastruttura strategica” a servizio delle comunità locali e delle persone che in quanto tale, va rafforzata e consolidata.

Prendendo in considerazione i vari centri urbani coinvolti nei processi di sviluppo locale, i principali obiettivi strategici da raggiungere riguardano in particolare:

¹⁰ Elio Piroddi *Il recupero delle periferie urbane*, Ricerca condotta presso la facoltà di Ingegneria, Università “La Sapienza” di Roma, in A. Clementi, F. Perego, (a cura di) *Eupolis, la riqualificazione della città in Europa*, Biblioteca di Cultura Moderna, Laterza, Bari 1990

- a) il miglioramento della ‘vivibilità’ urbana (sicurezza, adeguamento delle infrastrutture, governo della mobilità interna, offerta di servizi sensibile alle differenziate esigenze dell’utenza per garantire pari opportunità);
- b) la riqualificazione e il rinnovamento del tessuto edilizio ed insediativo (con particolare attenzione ai centri storici degradati e al recupero delle periferie);
- c) il miglioramento del sistema di mobilità esterna ai centri urbani;
- d) l’integrazione tra riqualificazione ambientale e sviluppo territoriale.

Sempre all’interno del PSM, vengono tracciate le linee di azione che le Pubbliche Amministrazioni dovranno perseguire, volte cioè alla realizzazione di interventi integrati in funzione delle differenti necessità delle varie parti del tessuto urbano, ed all’attivazione di tutte quelle forme di partecipazione dei cittadini, e di concertazione con i soggetti privati, necessarie per il successo delle iniziative di riqualificazione fisica e rigenerazione sociale delle periferie o delle aree in cui si addensano disagio ed esclusione sociale.

Altro riferimento importante del Documento di Sintesi sugli Orientamenti per la Politica di Sviluppo, è l’individuazione, e quindi l’indicazione dei Progetti integrati come modalità operativa e strategica per conseguire gli obiettivi sviluppo e riqualificazione delle città.

I progetti integrati, distinti in concentrati e diffusi, nascono dalla necessità di collegare gli obiettivi e gli interventi identificati (nel caso in specie all’interno dell’asse Città) con gli obiettivi e gli interventi identificati all’interno degli altri Assi del Programma Operativo.

L’obiettivo che si intende perseguire attraverso l’attuazione degli Assi per Programmi Integrati è di veicolare le risorse sui luoghi individuati cruciali per lo sviluppo, al fine di ottimizzare l’uso delle risorse comunitarie, ma anche quello di diffondere delle politiche innovative attraverso strumenti che non hanno ancora una normativa tecnica e giuridica ben definita.

1.4.1 *La realtà calabrese*

All’interno delle aree urbane calabresi, la questione della rigenerazione delle periferie, riveste un ruolo non certo secondario, infatti molte delle recenti sperimentazioni¹¹ dei vari Programmi Complessi (Urban, Contratti di Quartiere) all’interno delle realtà urbane della regione, si sono concentrate sulla rigenerazione sociale e la riqualificazione fisica di quartieri periferici. Così come emerge dal Documento del Tavolo Settoriale per le Ipotesi di Misure per

¹¹ Inserire i riferimenti ai vari contributi INU AISRe 2002, SIU presentati dal nostro gruppo

il Programma Operativo Regionale, presentato dalla Regione Calabria durante la programmazione dei fondi strutturali 2000 – 2006, nel Luglio del 1999, particolare attenzione è posta sul tema delle periferie pubbliche, cioè di quelle parti di città realizzate a partire dagli anni '60 con il ricorso alle risorse e agli strumenti dell'edilizia economica popolare introdotti dalla legge 167, che spesso presentano “gravi situazioni di degrado edilizio e urbanistico, marginalità, dequalificazione degli spazi pubblici, dotazione insufficiente di servizi sociali, difficile accessibilità e mancanza di identità”.

All'interno di queste parti di città pianificate il Documento Settoriale della Regione Calabria individua due ordini di problemi:

- i) la mancanza di identità, in quanto queste realizzazioni sono l'esito di pratiche costruttive e progettuali molto standardizzate, che hanno prodotto un tipo di città uniforme, senza gerarchie e forme riconoscibili;
- ii) la generalmente bassa qualità degli spazi pubblici e delle attrezzature collettive di quartiere, frutto di quei criteri di progettazione urbanistica ispirati quasi esclusivamente alle verifiche quantitative e di dotazioni minime pro capite (standard urbanistici).

Altro campo d'azione cruciale, indicato sempre all'interno del Documento Settoriale della Regione Calabria è quello relativo alla riqualificazione di quelle parti di città pianificate (diverse dalla periferia pubblica), speculativa o abusiva edificate negli ultimi 30 – 40 anni, e che riguarda cioè, tutti quegli insediamenti realizzati con strumenti di pianificazione attuativa (soprattutto piani di lottizzazione) oppure edificati, in totale difformità rispetto agli strumenti di pianificazione, sotto le spinte speculative avvenute negli anni '60/'70.

I problemi che investono la città speculativa e quella abusiva sono molto più gravi soprattutto perché questi insediamenti non rispettano nemmeno la dotazione minima di standards. Quindi, degrado fisico, qualità di vita assai bassa, emarginazione sociale sono problematiche diffuse e generali in queste parti di città, che si presentano non solo nelle città maggiori, ma soprattutto in quel tessuto urbanizzato diffuso che costituisce il modello dell'urbanizzazione recente all'interno del territorio calabrese. Tale modello possiamo riscontrarlo non solo nelle poche aree pianeggianti, ma soprattutto sulle coste, dove la pressione speculativa, molto forte sino alla metà degli anni '80, per la realizzazione di villaggi turistici e seconde case hanno prodotto uno scempio del territorio senza paragoni, in cui si sommano lo spreco di risorse economiche e l'immobilizzazione improduttiva di ingenti capitali finanziari in virtù del bassissimo indice di utilizzazione di queste strutture chiuse per dieci mesi all'anno, la perdita definitiva di una risorsa non rinnovabile qual'è il suolo,

l'impossibilità di riconvertire ad un turismo sostenibile i territori costieri, e non da ultimo l'insorgere di gravi e diffusi problemi di inefficienza nella gestione amministrativa, di degrado e dissesto ambientale.

Intervenire in questi contesti non è semplice e la strumentazione tecnico-normativa appare sostanzialmente inadeguata ai complessi interventi che sarebbero necessari, così come difficilmente praticabile sembra il ricorso ai nuovi strumenti per le politiche di riqualificazione (che invece sono adatti per la città pianificata e, soprattutto, per le periferie pubbliche). In questi ambiti, gli obiettivi ritenuti strategici individuati nel Complemento di Programmazione, sono da ricondursi al tema generale della riqualificazione, e dovranno essere raggiunti attraverso azioni orientate maggiormente verso l'adeguamento dei servizi (servizi sociali di base ma anche attrezzature collettive di rango più elevato, come centri sportivi e aree verdi attrezzate) e verso il recupero degli spazi pubblici, tenendo in considerazione soprattutto l'obiettivo di recuperare questi insediamenti alla funzione turistica.

1.4.2 Obiettivi operativi dell'Asse V Città

Sulla base delle analisi precedenti riportate nel documento di valutazione e programmazione, sono state individuate fondamentalmente due priorità da affrontare nel periodo 2000-2006:

- Il miglioramento della qualità urbana ed il rafforzamento delle potenzialità dei centri urbani, come "...luogo di attrazione di funzione e servizi specializzati o come luoghi di connessione e di servizio per i processi di sviluppo del territorio".
- Il potenziamento del capitale sociale, attraverso la creazione di nuovi posti di lavoro tramite il miglioramento dell'offerta di servizi sociali, in particolare per le fasce più deboli e per i soggetti a rischio di emarginazione e di esclusione.

1.4.3 Strategie e linee di intervento

Per il perseguimento delle priorità individuate in fase di programmazione, all'interno del POR vengono tracciate delle linee d'intervento definite strategiche per il raggiungimento degli obiettivi prefissati.

Innanzitutto l'Amministrazione Regionale, individua la necessità di una "... migliore articolazione del ruolo e delle funzioni delle città nel proprio contesto territoriale, al fine di

aumentare la competitività del sistema urbano regionale attraverso la valorizzazione delle potenzialità di ciascuna città”, come l’area prioritaria d’intervento.

In secondo luogo, invece “...ci si propone di alimentare *politiche integrate di riqualificazione fisica e rigenerazione sociale*, perseguendo gli obiettivi di qualità dello spazio fisico, salvaguardia e valorizzazione delle risorse urbane ed ambientali, efficienza dei servizi sociali e della rete commerciale, riduzione dell’esclusione e della marginalità sociale, sicurezza, rigenerazione sociale ed economica dei quartieri in crisi”. Gli ambiti di attuazione da privilegiare sono dunque i centri storici, ma anche le periferie, le aree dismesse, le aree in abbandono o marginali sia delle città maggiori che dei centri di secondo livello dell’armatura urbana regionale, nonché i contesti di città diffusa nelle maggiori conurbazioni.

Così come indicato all’interno del PSM, il Programma Operativo Regionale, prevede che l’attuazione delle strategie dovrà avvenire attraverso *programmi integrati di sviluppo urbano*, coerenti rispetto alla definizione del ruolo di ciascuna città nel contesto regionale.

La descrizione delle linee di intervento è riportata in forma analitica nella descrizione della Misura 5.1 – Sviluppo e valorizzazione delle aree urbane, che costituisce lo strumento operativo di attuazione delle strategie del settore.

Così come esplicitato nel Complemento di Programmazione del POR Calabria, gli obiettivi specifici adottati dalla misura 5.1, tendono in primo luogo alla creazione delle condizioni economiche, amministrative e sociali capaci di attivare uno sviluppo imprenditoriale attraverso la localizzazione di nuove iniziative nelle aree urbane e metropolitane, ma anche alla lotta alla marginalità sociale, e soprattutto alla riqualificazione del contesto urbano, con particolare attenzione per gli aspetti ambientali. Il tutto verso un miglioramento generale della qualità del sistema urbano regionale.

La misura 5.1, prevede una sua articolazione in diverse Azioni:

Azione 5.1.a - Città e aree urbane principali

All’interno di questa azione si sostiene lo sviluppo e la localizzazione di funzioni innovative e di rango elevato nelle principali città/aree urbane della Calabria (Catanzaro, Cosenza-Rende, Crotone, Lamezia Terme, Reggio Calabria, Vibo Valentia) e la realizzazione di interventi di riqualificazione fisica e rigenerazione sociale.

L’Azione 5.1.a costituisce la principale modalità di attuazione della misura essendo riferita ai capoluoghi di provincia e alle altre principali città della regione, e fa riferimento a due principali linee d’azione, la prima basata essenzialmente sulla riorganizzazione

funzionale, potenziamento e specializzazione delle città legata alla creazione/attrazione, potenziamento, qualificazione, messa in rete e integrazione di funzioni produttive e terziarie di livello elevato,

Con la seconda linea di intervento, l'azione sostiene invece tutte quelle operazioni di riqualificazione fisica e rigenerazione sociale volte al miglioramento dell'immagine delle città, al miglioramento, adeguamento e potenziamento di servizi sociali urbani, per il recupero e l'inclusione sociale, recupero, riconversione e riuso a fini sociali di strutture e spazi pubblici o privati abbandonati, sottoutilizzati, degradati o inutilizzati, miglioramento della qualità degli spazi pubblici della loro accessibilità e fruibilità, in particolare nei centri storici e nelle periferie;

L'Azione, che è a regia regionale, è attuata esclusivamente attraverso PSU (Programmi di Sviluppo Urbano) che rispondono agli obiettivi dell'Asse e, in particolare, sono coerenti rispetto alla definizione del ruolo di ciascuna città o sistema di città nel contesto regionale.

I PSU devono essere elaborati dalle Amministrazioni Comunali già individuate nel POR Calabria e nel CdP (Catanzaro, Cosenza-Rende, Crotone, Lamezia Terme, Reggio Calabria, Vibo Valentia) e valutati dall'Amministrazione Regionale sulla base dei seguenti indirizzi e priorità del QCS:

Azione 5.1.b - Centri intermedi del sistema insediativo regionale

L'azione si prefigge gli stessi obiettivi della 5.1.a, ma è rivolta a quei Comuni con popolazione residente superiore a 15.000 abitanti (ad esclusione di quelli riconosciuti come beneficiari dell'Azione 5.1.a. Pertanto le tipologie d'intervento ammesse riguardano il miglioramento, l'adeguamento dei servizi sociali urbani, il recupero delle dismesse, strutture e spazi pubblici o privati abbandonati, sottoutilizzati, degradati o inutilizzati a fini sociali o produttivi e per il miglioramento della qualità urbana.

Anche questa azione si applica attraverso la predisposizione di PSU, che dovranno essere elaborati secondo delle linee guida predisposte dall'Amministrazione Regionale, la quale predisporrà un bando di gara per la selezione dei PSU da realizzare nell'ambito dell'azione. Al bando possono partecipare i Comuni con popolazione residente non inferiore a 15.000 abitanti, esclusi i Comuni che, a vario titolo, sono compresi nei Programmi di Sviluppo Urbano finanziati dall'Azione 5.1.a.

Azione 5.1.c - Reti di piccoli Comuni

L'Azione 5.1.c promuove, attraverso progetti-pilota, politiche innovative di cooperazione a scala intercomunale per lo sviluppo di reti tra piccoli Comuni, finalizzate a promuovere e attuare interventi di riqualificazione e recupero del tessuto urbanistico e edilizio dei centri storici, nonché di potenziamento, integrazione e sviluppo dei servizi e delle politiche settoriali alla scala intercomunale, con interventi mirati a mettere in rete le attrezzature presenti nel territorio, promuovere la coesione e rafforzare l'identità dei sistemi socio-territoriali locali.

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV. *Il centro altrove. Periferie e nuove centralità nelle aree metropolitane*, Electa, Milano 1995;
- Bassanella L., Gianmarco C., (a cura di), *Progettare le periferie*, CELID, Torino 1986;
- Battisti F.M, Giusti S., *La città senza centro. Studi sulle periferie urbane*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli 1991;
- Clementi A., Perego F., Eupolis. *La riqualificazione delle città in Europa. Periferie Oggi*. Laterza, Bari 1990;
- Gottmann J., *Centre and Periphery*, sage publications, Beverly Hills, London 1980;
- Hall P., *Cities of tomorrow*, Basil Blackwell, Oxford 1988;
- Hall P., *Urban regeneration an handbook*, Edited by Peter Roberts and Hugh Sykes London 2000;
- Hulsbergen E., Msc Master of Science Course "Renewal and redesign of city areas" Faculty of architecture Delft October 2001;
- Indovina F., *La città diffusa*, Daest, Venezia 1990;
- Lichfield D., *Urban Regeneration for the 1990s*, London Planning Advisory Commiteee, London 1992;
- Ronzoni M.R., *Il senso della periferia. Tecniche di riqualificazione ambientale*. Alinea editrice, Firenze 2001;
- Samonà G., *L'urbanistica e l'avvenire della città*, Laterza, Bari 1985.