

Periferie al centro: la proposta dei PIRP della regione Puglia

Gabrio Celani, Massimo Zupi

Università della Calabria, Dipartimento di Pianificazione Territoriale

Abstract

Many of the most important studies on the problems of the suburbs concerns the features and the contents of the planning tools to use.

This paper analyses the possibilities offered by a new strategic planning tool adopted in Apulia (a region of Italy), that is the Integrated Plans for Suburbs Regeneration (PIRP).

The PIRPs are an extraordinary opportunity to test a new scientific approach. In fact, they are based not only on building project, but also on participation and immaterial relationships.

Therefore, we examine, in particular, the aspects relating to urban quality, employment increase, local development incentives, social integration support.

Key-words: suburbs, urban regeneration, strategic planning tools, participation approach, social integration.

INTRODUZIONE

Nell'impostare il discorso, sembra utile provare a rispondere alla domanda posta dal titolo del convegno: quante periferie? Una prima risposta può essere formulata, passando in rassegna i significati specifici dei termini che vengono adoperati nei diversi paesi per indicare la periferia. Etimologicamente il termine greco *περιφέρεια* (portare intorno) fa riferimento alla linea curva che, tornando sopra se stessa, racchiude uno spazio, forma una figura, altrimenti detta circonferenza.

Da qui il termine è passato ad indicare la lontananza dal centro e quindi ad assumere significati derivati che si allargano alla nozione di esterno e marginale. In Germania si usano due termini: *vorort* ha una genesi analoga a quella dell'italiano periferia, mentre *stadtrand* (letteralmente bordo della città) indica il margine della città. L'inglese *hinterland* (letteralmente retroterra) denuncia un'origine geografica e sottolinea il rapporto tra la costa e l'interno, mentre la parola *suburb* (di radice latina) indica in origine una piccola comunità adiacente alla città e solo in un secondo tempo, l'area residenziale esterna al centro urbano. La parola francese *banlieue* ha natura giuridica, in quanto indicava l'area rurale, compresa nel raggio di una lega, sottoposta alla giurisdizione cittadina. Successivamente è passata ad indicare l'insieme delle agglomerazioni che circondano una città, oppure, con connotazione geografica, l'area in corso di urbanizzazione.

In definitiva, dall'accostamento di questi termini, si evidenzia un diverso approccio concettuale, che partendo dalla comune assunzione che la periferia urbana è un'area sotto l'influenza della città, propone differenti declinazioni della relazione che intercorre con essa (spazio esterno/interno, dipendenza economica/amministrativa, natura urbana/rurale sono solo alcune delle possibili contrapposizioni dialettiche).

Se finora abbiamo in parte eluso la domanda iniziale, cercando di chiarire cosa è la periferia o almeno come può essere definita, è possibile ora cercare di catalogare i diversi tipi di periferia con cui le politiche di governo del territorio devono tentare di misurarsi. La varietà del carattere delle periferie è una diretta conseguenza della diversità della loro origine.

Le periferie della 167 sono originate da un precisa volontà politica e sociale che si sostanzia nella preventiva acquisizione pubblica di aree e nella redazione di un progetto urbanistico completo, che nel corso degli anni ha prodotto esiti valutati spesso in maniera molto diversa.

La legge ponte realizza una sorta di spartiacque tra due tipi di periferie della speculazione: prima della 765, densità edilizie spropositate ripetono all'infinito l'impianto urbanistico originario della città, secondo una logica di moltiplicazione indifferenziata; dopo la 765, regole più restrittive e

l'obbligo della lottizzazione pongono un freno all'aspetto quantitativo ma determinano una cesura definitiva con il preesistente tracciato urbano.

Infine le periferie abusive determinano l'invasione indiscriminata dell'area agricola, attraverso quella nebulosa periurbana di case e casette, che alcuni hanno definito villettopoli, termine italiano che rimanda in maniera non letterale e non del tutto aderente alla internazionale nozione di *sprawl* urbano.

Questa prima sommaria classificazione non ha nessuna pretesa di esaustività, esistono molteplici suddivisioni ulteriori all'interno delle classi individuate e la complessità dei moderni processi di urbanizzazione ha prodotto fenomeni di ibridazione tra quelle proposte. Tuttavia essa è utile per chiarire come un approccio, per certi versi di tipo filologico, al tema delle periferie, consenta di tenere conto delle problematiche specifiche, individuando gli strumenti e le politiche maggiormente adatte, caso per caso.

POLITICHE E STRUMENTI

All'inizio degli anni '90, la necessità di affrontare la complessità dei meccanismi di sviluppo urbano, in maniera più flessibile di quanto fosse consentito dagli strumenti urbanistici tradizionali (generali o di dettaglio), ha determinato l'inizio di una ricerca finalizzata ad individuare strumenti in grado di governare le trasformazioni urbane, garantendo efficacia alle previsioni progettuali e innalzando la qualità degli interventi proposti.

A partire dall'introduzione dei cosiddetti "programmi complessi", che rappresentano il primo prodotto concreto scaturito dalla riflessione intrapresa, si assiste al moltiplicarsi, favorito anche dalla entrata in vigore delle varie legislazioni urbanistiche regionali, di strumenti, in alcuni casi quasi indistinguibili tra di loro, se non per sottili sfumature semantiche, altre volte portatori di concreti e sostanziali elementi di novità. Questa evoluzione continua e incrementale sembra, ancora oggi, lontana dall'aver esaurito la sua parabola, richiedendo aggiustamenti successivi e correzioni di rotta suggerite dall'esperienza maturata nelle applicazioni pratiche, che man mano vengono prodotte. In questo panorama, fortemente eterogeneo, sembra possibile individuare tre grandi famiglie di approcci al tema generale della riqualificazione urbana, ed a quello più specifico della riqualificazione delle periferie.

La prima famiglia, quella dei già citati programmi complessi, si caratterizza per il tentativo di integrazione tra aspetti urbanistici, ambientali, economici, sociali, e culturali. In particolare, l'innovazione principale è costituita dalla presenza di finanziamenti privati ad integrazione di specifici finanziamenti pubblici.

Per la prima volta in Italia viene messa da parte la battaglia ideologica combattuta (e persa) contro la rendita, per tentare di costruire dei meccanismi in grado di governarla. Viene inoltre introdotta, per la prima volta in termini specifici, la competizione tra Comuni per accedere ai fondi pubblici. Nessuno dei suddetti programmi è espressamente rivolto alle periferie. Infatti i Programmi Integrati di Intervento sono destinati alla riqualificazione urbanistica, edilizia e ambientale degli ambiti di edilizia residenziale pubblica; i Programmi di Recupero Urbano sono finalizzati alla riqualificazione dell'edilizia residenziale pubblica mediante la manutenzione e l'ammodernamento delle urbanizzazioni primarie e secondarie, l'inserimento di elementi di arredo urbano, nonché il completamento, l'integrazione ed il recupero dei complessi urbanistici esistenti; i Programmi di Riqualificazione Urbana intervengono nelle grandi aree urbane ed in particolare nei centri storici, nelle aree industriali dismesse, nelle periferie e nei quartieri di edilizia economica e popolare.

Tuttavia, puntando alla riqualificazione di ambiti, nella maggior parte dei casi interessati da edilizia residenziale pubblica, finiscono con il misurarsi spesso con il tema della periferia. A margine di questa famiglia di strumenti, le Società di Trasformazione Urbana rappresentano il punto d'arrivo dell'aspetto relativo alla cooperazione pubblico/privato, nella attuazione degli strumenti urbanistici. Si tratta infatti di vere e proprie società per azioni costituite dai comuni (anche con la partecipazione della provincia e della regione), e da azionisti privati scelti tramite procedure di

evidenza pubblica. È evidente come l'aspetto della gestione dei meccanismi di formazione della rendita urbana sia ormai acquisito in questo tipo di strumento, laddove si stabilisce che le STU provvedono alla preventiva acquisizione degli immobili interessati dall'intervento, alla trasformazione e alla *commercializzazione* degli stessi, e che l'individuazione degli immobili equivale a dichiarazione di pubblica utilità, anche per gli immobili non interessati da opere pubbliche.

Il secondo tipo di approccio è quello proposto dai programmi di iniziativa comunitaria, tra i quali, quello che maggiormente riguarda il nostro ambito di interesse, è il programma Urban. L'aspetto che caratterizza queste iniziative si sostanzia nella volontà di affiancare alla riqualificazione fisica dello spazio urbano, una serie di azioni, anche immateriali, volte al miglioramento generale delle condizioni di vita, mediante la creazione di posti di lavoro, l'integrazione delle classi sociali deboli, l'incentivo all'utilizzo delle tecnologie rinnovabili e allo sviluppo delle tecnologie dell'informazione. Anche in questo caso, programmi come *Urban II* non sono destinati alle periferie in termini specifici, ma essendo finalizzati a favorire lo sviluppo sostenibile di città e quartieri in crisi, spesso le assumono come campo principale d'intervento. Altro aspetto che connota l'operazione è quello di definire, attraverso le esperienze operative, un repertorio di buone pratiche, da condividere attraverso un programma specifico per lo scambio di esperienze denominato *Urbact*.

I contratti di quartiere, con i quali entriamo nella terza famiglia di strumenti, introducono nei processi di recupero urbano, almeno nelle intenzioni, la partecipazione dei cittadini alla definizione degli obiettivi, non come semplice acquisizione di un consenso generalizzato su scelte già definite, ma come tappa fondamentale e costitutiva del processo generale di riqualificazione. Il programma è finalizzato ad incrementare, anche con il supporto di investimenti privati, la dotazione infrastrutturale, oltre che a promuovere misure ed interventi per favorire l'occupazione e l'integrazione sociale. Il campo d'applicazione specifico dei Contratti di quartiere è rappresentato dai quartieri degradati, con particolare attenzione alle realizzazioni di edilizia residenziale pubblica. Conseguentemente, le iniziative di riqualificazione coinvolgono prevalentemente situazioni di periferia urbana.

L'APPROCCIO CONCETTUALE AL TEMA DELLE PERIFERIE

Abbiamo richiamato in precedenza la necessità di distinguere, in funzione del processo costitutivo che le ha originate, il carattere specifico delle tante periferie che è possibile incontrare sul nostro cammino. Tuttavia è necessario fissare delle posizioni di principio, che scaturiscono dal dibattito disciplinare in corso e che, in quanto tali, assumono un carattere più generale, essendo capaci di delineare un preciso orizzonte culturale di riferimento.

In primo luogo, il passaggio dalla nozione di città a quella di area urbana o metropolitana, a seconda delle dimensioni, ha determinato la progressiva perdita della condizione di cittadino, di *cives*, inteso non come semplice abitante di un luogo geografico delimitato, ma come membro attivo di una comunità. Per porre rimedio a questa situazione, è opinione diffusa che:

Nell'ambito del risanamento urbano va considerata la suddivisione delle città in settori mediante infrastrutture che facilitino la formazione di piccole (medie) comunità¹.

La storica contrapposizione tra città e campagna, tra centro e periferia, ha ormai perduto ogni significato. Non esiste più un confine definito tra zona centrale e periferica, le città tendono ad abbattere ogni differenza al proprio interno. Questo cambiamento di rotta, dipende da alcuni fenomeni sociali di lungo periodo. Il miglioramento del sistema infrastrutturale, accorciando le distanze, ha trasformato zone che fino a ieri erano in campagna, in parti salienti della città stessa. Le città occidentali hanno superato definitivamente la loro fase industriale e sono entrate in quella del

¹ Eibl-Eibesfeldt I. citato in Cervellati P. L. , *L'arte di curare la città*, Il Mulino, Bologna 2000.

decentramento urbano.

Nell'ambiente periurbano centri commerciali e multisale, aree industriali e della logistica, lottizzazioni residenziali e infrastrutture, creano un amalgama di estesa conurbazione dove le categorie classiche di centro e periferia, urbano e rurale, comunità e individuo, sono del tutto superate assumendo nuovi significati, più complessi e articolati².

Le periferie rappresentano, allo stato attuale, la sfida su cui si misura il futuro della città. Possono rappresentare il cuore della città del futuro, configurandosi come potenziale fattore di sviluppo con possibilità di molto superiori rispetto a quelle, ormai pressoché esaurite, del centro città. L'obiettivo è quello del superamento della nozione stessa di periferia che ormai da semplice connotazione di uno spazio in funzione della sua relazione con la città, è divenuta un vero e proprio giudizio di merito.

Dove le cose funzionano non si parla di periferie. Appena una zona è nominata periferia ha già assunto una condizione negativa: è un'area che è a fianco di qualcosa, è fuori da qualcosa. Nel passato c'erano le mura, si era dentro o fuori, oggi c'è un muro ideale costruito dalla mancanza di servizi³

Bisogna trasformare in centro la periferia, urbanizzare le periferie per ricostruire la città prima che esse trasformino in periferia i centri. Questa idea guida ricorre negli slogan della maggior parte delle iniziative finalizzate alla rigenerazione delle periferie: "Periferie al centro" è il titolo del convegno di presentazione del Progetto Periferie della città di Torino; nuova centralità è la parola d'ordine per il rilancio della periferia previsto dal Piano di Roma; la centralità delle periferie è l'idea guida dei PIRP promossi dalla Regione Puglia.

È condivisa la convinzione che le periferie, così come sono state organizzate, rappresentano la "non città": bisogna invertire il processo che sta trasformando in non città, anche le parti centrali degli ambiti urbanizzati. D'altra parte si tratta di un fenomeno che ha già colpito molti centri storici, che spesso sono diventati dei luoghi periferici, a dispetto della loro natura e della loro storia.

Le parole chiave della periferia (dormire, automobile, parcheggio, centro commerciale, tipologie uniformi e anonime) stanno diventando le parole chiave della città. Al contrario, è necessario che quelle che erano le parole chiave delle città (piazza, viale, giardino, passeggiata, incontro, comunità) invadano le periferie.

Si tratta di trasformare i quartieri degradati in *luoghi*, favorendo l'inserimento di attività lavorative e di servizi, ma per fare questo non basta, come molteplici e tristemente note esperienze hanno dimostrato, un progetto urbanistico, per quanto eccellente esso possa essere. Un buon progetto, che tenga conto di quanto detto fino ad ora, rappresenta semplicemente un punto di partenza, che senza un adeguato accompagnamento economico, sociale e gestionale non ha nessuna possibilità di successo.

LA PROPOSTA DEI PIRP DELLA REGIONE PUGLIA

Nel giugno del 2006, la Regione Puglia ha pubblicato un bando, destinato ai comuni, per l'accesso ai finanziamenti concernenti la realizzazione di Programmi integrati di riqualificazione delle periferie, in attuazione della Legge Regionale n. 20/2005. I PIRP sono promossi dai comuni ed attuati con la collaborazione di organismi pubblici e di privati e perseguono l'obiettivo della rigenerazione delle periferie urbane colpite da degrado fisico, sociale ed economico, attraverso azioni mirate al miglioramento della qualità ambientale, alla promozione dell'occupazione e all'impiego dell'imprenditoria locale.

Rispetto alla classificazione descritta in precedenza, i PIRP possono essere accostati alla tipologia dei Contratti di Quartiere, con l'indubbio vantaggio di redistribuire i finanziamenti

² da Ingersoll R., *Sprawl town*, Meltemi, Roma 2004.

³ Gae Aulenti.

disponibili su base regionale, anziché nazionale. (In realtà anche il bando per i Contratti di Quartiere II prevedeva una ripartizione su base regionale dei fondi ministeriali, che però in fase di attuazione dovevano essere integrati, per una quota pari al 35% da somme di provenienza regionale, fattore che ha provocato non pochi disagi, ritardi e insuccessi in molte regioni meridionali).

Uno degli aspetti di maggiore innovazione introdotto dai PIRP è il richiamo, che viene effettuato con insistenza, al supporto che i programmi devono riservare alla promozione ed al rafforzamento di relazioni immateriali oltre che fisiche. Tale prospettiva, in particolare, si traduce nella richiesta di ricongiungere i quartieri siti ai margini geografici dello spazio urbanizzato, con la città consolidata.

Ma si manifesta anche nell'invito a promuovere l'occupazione e l'iniziativa imprenditoriale locale, nonché a contrastare l'esclusione sociale attraverso il perseguimento del mix funzionale e del coinvolgimento di diverse fasce di utenti. Emerge ancora laddove si prevede la necessità di sensibilizzare gli utenti sui pericoli insiti nell'attuale modello produttivo del settore edilizio e di favorire la qualificazione degli operatori del ciclo edilizio attraverso l'esperienza di cantieri-scuola.

Altro carattere specifico dei PIRP è il tentativo di non ragionare nei termini di una progettualità che, per quanto organica ed integrata, risulti autoconclusiva; al contrario, emerge una ben precisa volontà di utilizzare il programma per innescare processi che non si esauriscano nella semplice realizzazione delle opere previste. Si intende infatti premiare un'idea di rigenerazione che sia in grado, non solo di legare tra loro i diversi interventi, ma soprattutto di dare impulso ad ulteriori iniziative future, capaci di dare continuità alle politiche messe in campo dal PIRP, anche oltre la durata specifica del programma.

I PIRP fanno un deciso passo avanti rispetto ai Contratti di Quartiere, per quanto riguarda il tema della partecipazione degli abitanti alla definizione delle scelte. Ciò che nei Contratti di quartiere affiorava come semplice affermazione di principio, laddove si stabiliva che "il programma promuove la partecipazione degli abitanti alla definizione degli obiettivi" e si traduceva nel semplice obbligo di citare, nella relazione descrittiva, le forme di partecipazione adottate, nei PIRP assume un peso ed un'importanza determinante per gli esiti del programma.

Infatti la Regione non si limita a richiedere la documentazione dei processi di partecipazione attivati, preferibilmente da mettere in relazione con il Forum delle Agenda 21 locali, ma pretende che siano messe in evidenza le relazioni tra i risultati del processo partecipativo e le proposte d'intervento promosse dal programma. Si tratta di un passaggio cruciale che prova a spostare il ruolo della cittadinanza da un piano semplicemente consultivo ad un livello di apporto concreto al processo decisionale. Inoltre viene richiesta la stesura di un vero e proprio piano di comunicazione delle iniziative proposte dal PIRP, nonché il coinvolgimento dei residenti nelle fasi di realizzazione del programma. Per quanto riguarda quest'ultimo punto, in realtà, non vengono chiarite fino in fondo le modalità di tale coinvolgimento, anche se, in altra parte del bando, fra le prerogative del PIRP, viene addirittura enunciata la promozione di processi di autocostruzione.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

In questi giorni, i comuni pugliesi stanno predisponendo i progetti dei PIRP per rispondere al bando regionale. Come si è cercato di chiarire in precedenza, si tratta di un'occasione di grande valore, ulteriormente accentuato dal fatto che investe realtà meridionali, per le quali il tema delle periferie da riqualificare è stato finora solo sfiorato, fatta eccezione per realtà particolari come Napoli e Palermo.

I tre elementi principali che abbiamo isolato dall'impostazione generale del programma: la necessità di affiancare azioni immateriali, prevalentemente a carattere sociale, alla riqualificazione fisica degli spazi; la volontà di innescare processi virtuosi che possano sopravvivere alla durata temporale del programma; il rafforzamento e la qualificazione del coinvolgimento diretto degli abitanti negli aspetti decisionali, rappresentano degli spunti fondamentali da cogliere per far sì che le operazioni proposte superino la logica dell'episodicità, dell'emergenza, della contingenza che spesso caratterizzano il tenore degli interventi di riqualificazione, specie nel mezzogiorno.

Il rischio che va assolutamente scongiurato è quello di ragionare sulle aree di intervento individuate dai comuni, senza tenere conto della loro condizione di periferia, senza cioè tenere conto del rapporto che essa intrattiene con il resto della città. Infatti la creazione di nuove centralità nella periferia, può funzionare solo se esse rappresentano i nodi di un potenziale nuovo sistema policentrico, in grado di rispondere, attraverso un approccio complesso, alle nuove domande sociali e di utilizzare al meglio le strutture urbane esistenti.

Riferimenti bibliografici

BELICINI L.E INGERSOLL R., *Periferia italiana*, Meltemi, Roma 2001.

CERVELLATI P. L., *L'arte di curare la città*, Il Mulino, Bologna 2000.

CLEMENTI A. E PEREGO F., *EUPOLIS La riqualificazione delle città in Europa*, Roma, Laterza 1990.

CORBOZ A., *Ordine sparso*, Franco Angeli, Milano 1998.

GUIDUCCI R., *Periferie tra degrado e riqualificazione*, Franco Angeli, Milano 1993.

INGERSOLL R., *Sprawl town*, Meltemi, Roma 2004.

KOOLHAAS R. E BOERI S., *Mutations*, Editions Actar, Bordeaux 2001.

MANTOVANI F., *La città immateriale. Tra periurbano, città diffusa e sprawl: il caso Dreamville*, Franco Angeli, Milano 2005.

RONZONI M. R., *Il senso della periferia : tecniche di riqualificazione ambientale e atlante di casi di studio*, Alinea, Firenze 2001.

VIESTI G., *Abolire il mezzogiorno*, Laterza, Bari 2003.