

## LA PERIFERIA NELLA PROGRAMMAZIONE DI AREA VASTA

Marialuisa Petti\*, Maria de Fatima Sabaini Gama\*\*

\* Ingegnere, dottoranda di ricerca in Ingegneria Civile per l'Ambiente ed il Territorio, Università degli Studi di Salerno, mlpetti@unisa.it

\*\*Architetto, dottoranda di ricerca in Ingegneria in Strutture e recupero edilizio e urbano, Università degli Studi di Salerno, mgsabaini@unisa.it

### INTRODUZIONE

In Italia, il tema della periferia è affrontato nella pianificazione urbanistica comunale attraverso la proposta di politiche integrate, l'impegno per uno sviluppo locale sostenibile e l'approccio partecipato degli abitanti alle scelte relative alla trasformazione del territorio.

Le realtà periferiche non possono essere solo il risultato di una scelta urbanistica o architettonica rispetto agli spazi fisici puntuali ed isolati, senza un autorevole controllo della qualità dei interventi. È necessario definire a monte un impegno programmatico allo scopo di integrare nel contesto territoriale le periferie urbane.

Lo spunto per questa riflessione può essere offerto analizzando i contenuti degli strumenti della programmazione di area vasta, quali i *Piani strategici provinciali* e i *Piani territoriali di coordinamento provinciale*, facendo riferimento anche alle indicazioni delle *direttive comunitarie e nazionali*.

### LA PERIFERIA NELLA POLITICA DI PROGRAMMAZIONE COMUNITARIA

Le parole chiave che orientano agli obiettivi generali delle politiche europee riguardanti ambiente, territorio e città, sono:

- coesione e competitività equilibrata del territorio;
- sviluppo urbano sostenibile;
- qualità urbana.

Molti documenti dell'UE evidenziano la rilevanza della dimensione urbana nella politica strutturale dell'Unione e la necessità di elaborare un approccio urbano integrato per fronteggiare i gravi problemi che affliggono sia le parti periferiche che la città nel suo complesso, usando strategie che sfruttano le opportunità di crescita economica e ricchezza a loro disposizione.

Alcuni documenti ufficiali dell'UE hanno assunto un valore di riferimento rilevante in quanto rappresentano delle conclamazioni istituzionali delle modalità concrete per la *tutela dell'ambiente naturale e per lo sviluppo del territorio*. Essi sono:

- *Europa 2000* +
- *S.S.S.E. (Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo)*
- *Agenda 21*
- *Carta di Aalborg*
- *Agenda 2000*

Lo sviluppo delle reti immateriali legate alla tecnologia delle telecomunicazioni e dell'informazione digitale può determinare una minore dipendenza legata dalla localizzazione geografica ed offrire, quindi, prospettive particolarmente interessanti per lo sviluppo delle aree periferiche ed economicamente sfavorite.

### LA PERIFERIA NELLE LEGGI REGIONALI

Molte Regioni, sollecitate dal forte impulso a livello comunitario, stanno tentando di adottare strategie d'azione che indirizzano la loro attività non solo alla gestione, ma anche alla

programmazione, al coordinamento, alla promozione di progetti e iniziative, che mettono in atto condizioni favorevoli allo sviluppo pianificato.

In generale, le leggi regionali che trovano un relazione rispetto al tema della periferia:

- individuano gli ambiti di riferimento rispetto alle caratteristiche dei tessuti insediativi;
- indicano livelli e strumenti da utilizzare per pianificazione delle aree in esame;
- indicano modalità d'intervento attuabili per lo sviluppo delle aree periferiche.

In particolare, la *Lr Basilicata 23/1999, Tutela, governo ed uso del territorio*, e la *Lr Calabria 19/2002, Norme per la tutela, governo ed uso del territorio. Legge Urbanistica della Calabria*, stabiliscono che sono oggetti della Pianificazione Territoriale ed Urbanistica:

- a. il Sistema Naturalistico-Ambientale, costituito dall'intero territorio regionale non interessato dagli insediamenti e/o dalle reti dell'armatura urbana ma con gli stessi interagente nei processi di trasformazione, conservazione e riqualificazione territoriale;
- b. il Sistema Insediativo, costituito dagli insediamenti urbani, periurbani e diffusi, industriali/artigianali, agricolo/produttivi;
- c. il Sistema Relazionale, costituito dalle reti della viabilità stradale, ferroviaria; dalle reti di distribuzione energetica, delle comunicazioni, dei porti ed aeroporti.

In particolare, gli Ambiti Urbani suddivisi in:

- Suoli Urbanizzati;
- Suoli Non Urbanizzati;
- Suoli Riservati all'Armatura Urbana;

gli Ambiti Periurbani suddivisi in:

- suoli agricoli abbandonati contigui agli Ambiti Urbani;
- sistemi insediativi diffusi extraurbani privi di organicità.

Inoltre, la *Lr Calabria*, stabilisce che:

- la definizione dei sistemi è compito prioritario e specifico della Regione che vi provvede attraverso la redazione del Piano Territoriale di Coordinamento Regionale;
- sono oggetto di Programma integrato d'intervento: le aree periferiche o semi-periferiche carenti sul piano infrastrutturale e dei servizi e che presentino nel loro interno aree o zone inedificate o degradate; gli insediamenti ad urbanizzazione diffusa e carente privi di servizi e di infrastrutture dove sia assente una specifica identità urbana.

La *Lr Campania 16/2004, Norme sul governo del territorio*, nelle disposizioni finali, abrogazioni e modificazioni si stabilisce che gli interventi di recupero delle parti e delle facciate degli edifici privati ricadenti nei centri storici e nelle periferie degradate dei nuclei urbani della Regione Campania, se attuati con l'impiego di risorse finanziarie pubbliche ed in conformità con gli strumenti urbanistici vigenti, rivestono preminente interesse pubblico in quanto volti al recupero ed alla valorizzazione del territorio.

La *Lr Lazio 24/1998, Pianificazione paesistica e tutela dei beni e delle aree sottoposti a vincolo paesistico* stabilisce che i piani attuativi con valenza paesistica possono disciplinare, in particolare, anche la valorizzazione ed il recupero degli insediamenti urbani periferici.

Mentre, la *Lr Lazio 38/1999, Norme sul governo del territorio* stabilisce che la pianificazione territoriale ed urbanistica regola le trasformazioni fisiche e funzionali del territorio aventi rilevanza collettiva, e le azioni che determinano tali trasformazioni in modo da garantire, tra gli altri punti, anche la riqualificazione degli insediamenti periferici e delle aree di particolare degrado al fine di eliminare le situazioni di svantaggio territoriale.

La *Lr Piemonte 56/1977, Tutela ed uso del suolo*, stabilisce che i Piani Regolatori Generali, comunali e intercomunali, finalizzati al soddisfacimento delle esigenze sociali delle comunità locali, hanno specifici obiettivi tra i quali anche la riqualificazione dei tessuti edilizi periferici e marginali e dei nuclei isolati di recente formazione.

Altre leggi regionali, inoltre, stabiliscono che le aree periferiche da riqualificare sono oggetto di programmi integrati d'intervento:

- la *Lr Lombardia 12/2005, Legge per il governo del territorio* stabilisce che il programma integrato d'intervento persegue obiettivi di riqualificazione urbana ed ambientale, con particolare riferimento ai centri storici, alle aree periferiche, nonché alle aree produttive obsolete o dismesse;
- la *Lr Puglia 20/2001, Norme generali di governo e uso del territorio*, stabilisce che nella formazione dei programmi integrati di intervento i Comuni perseguono obiettivi di riqualificazione, con particolare riferimento ai centri storici, alle zone periferiche, alle aree e costruzioni produttive obsolete, dismesse o da sottoporre a processi di dismissione;
- la *Lr Valle d'Aosta 11/1998, Normativa urbanistica e di pianificazione territoriale della Valle d'Aosta* stabilisce che i programmi integrati possono avere ad oggetto interventi da realizzare nelle aree periferiche e marginali degli abitati, per il completamento delle aree inedificate e per la ristrutturazione edilizia dell'esistente, ai fini di recuperare identità urbana e di integrare alle residenze i servizi, il verde, le attività produttive e terziarie.



Figura 1 - Leggi regionali e il tema della periferia

### LA PERIFERIA NEI PIANI STRATEGICI PROVINCIALI

L'esperienza italiana ha maturato casi di pianificazione strategica comunale o intercomunale come strumento per ottimizzare le condizioni di sviluppo della competitività e della coesione locale.

Meno numerose sono le esperienze di pianificazione strategica provinciale, situazione legata spesso al problema dell'individuazione di forme di coordinamento di area vasta.

Le esperienze di pianificazione strategica provinciale analizzate, affrontano i temi della sostenibilità, dell'innovazione, della coesione sociale, dell'occupazione, che sono i presupposti indicati dalla politica nazionale e comunitaria.

Il tema della periferia è oggetto di programmazione strategica nel:

- *Piano Strategico per lo Sviluppo della Provincia di Lodi*: il piano prevede alcuni interventi infrastrutturali e di distribuzione di costi-benefici in una ottica strategica provinciale al fine di: contenere la concorrenzialità interna tra enti locali nel reperimento di insediamenti produttivi; rafforzare le infrastrutture viabilistiche delle aree periferiche e marginali della provincia, già penalizzate dal punto di vista della dotazione di servizi di livello superiore. L'idea progettuale nasce da un lato dall'esigenza di favorire lo sviluppo equilibrato del territorio e dall'altro di contenere i processi di sprawl urbano in costante crescita disordinata negli ultimi decenni in tutta la cintura metropolitana milanese.
- *Piano Strategico per Piacenza. Piacenza 2020*: l'analisi SWOT del territorio provinciale individua il rischio di marginalizzazione per le aree periferiche dal punto di vista della competitività territoriale. In particolare il piano propone tra gli assi strategici: la qualità

urbana e sostenibilità territoriale. In altri termini, il territorio piacentino assume tra le priorità una qualità urbana diffusa: gli spazi urbani destinati al sistema della formazione e della cultura devono costituire una nuova centralità urbana, anche nelle periferie.

- *Piano Strategico per la Provincia di Milano*: il piano suddivide il territorio provinciale nelle tre + sette + una città che sono: il Vimercatese, Monza e la Brianza collinare, la Brianza occidentale, il Sud Ovest, l'Alto Milanese, il Nord Ovest, il Nord Milano, il Sud Est, l'Adda Martesana e Milano. In particolare, per il *Nord Ovest: la città dell'innovazione sostenibile*, fare rete è necessario per la ricostruzione di un'identità locale, è prioritario affinché i nuovi poli che si costituiranno sul territorio non generino nuove periferie, creando squilibri nella distribuzione di svantaggi e benefici. Invece, per il *Nord Milano: la città cerniera della regione urbana*, caratterizzato da quartieri periferici su cui insistono politiche di rigenerazione, si dovranno promuovere strategie di inspessimento delle relazioni tra i centri che lo compongono, sia sul piano fisico (favorendo interventi di ricucitura fisica tra le sue singole parti, lavorando sulla connessione tra gli spazi aperti), sia sul piano del rafforzamento della cooperazione intercomunale.
- *Piano Strategico di Sviluppo della Provincia di Siena*: il territorio senese è considerato un territorio periferico, a dominanza rurale, ma non marginale. La perifericità del territorio senese deve essere intesa in duplice senso: *la perifericità alla scala europea*, in quanto la provincia si colloca ai bordi della propaggine meridionale del grande sistema metropolitano europeo, che si conclude con la pianura padana e il sistema metropolitano fiorentino; *la perifericità nel sistema insediativo italiano*: il territorio senese si trova fra la grande conurbazione padana e l'area metropolitana romana.

Questa perifericità ha degli aspetti negativi e degli aspetti positivi. Gli aspetti negativi derivano dal fatto che il territorio di Siena non può usufruire di opportunità di occupazione locale indotte da investimenti esterni collegati alle aree metropolitane. Gli aspetti positivi sono di carattere soprattutto potenziale: se il territorio locale dispone di risorse proprie importanti esso può salvaguardarle dalla distruzione o dalla banalizzazione ed organizzarle come risorse distintive nel mercato globale. La provincia è sostanzialmente in questa seconda situazione. Da qui discende il fatto che la perifericità e la ruralità non si traducono in marginalità.

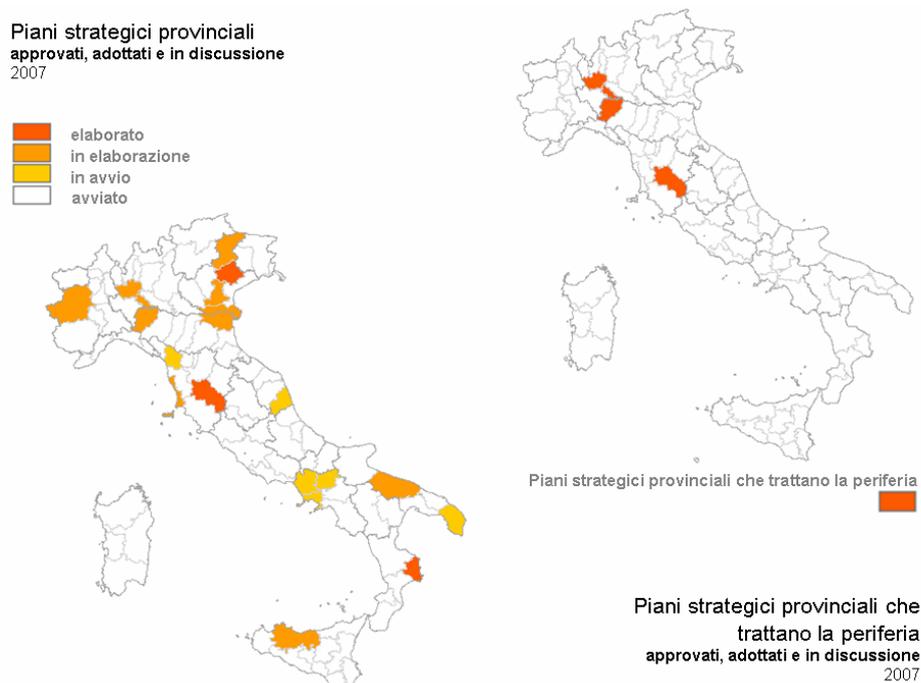


Figura 2 - I Piani strategici provinciali e il tema della periferia

## LA PERIFERIA NEI PIANI TERRITORIALI DI COORDINAMENTO PROVINCIALE

L'osservazione dei contenuti dei Piani territoriali di coordinamento provinciale è stata condotta mettendo in evidenza quali province sono sensibili alla tematica in esame e come hanno orientato la loro politica territoriale.

Le province italiane che riconoscono la periferia nelle analisi territoriali appartengono al territorio centro-settentrionale, di esse solo alcune orientano gli obiettivi strategici delle loro politiche a sostegno delle aree periferiche, e ancor meno sono le province che indicano azioni orientate alla risoluzione delle criticità che si riscontrano nei vari contesti territoriali.

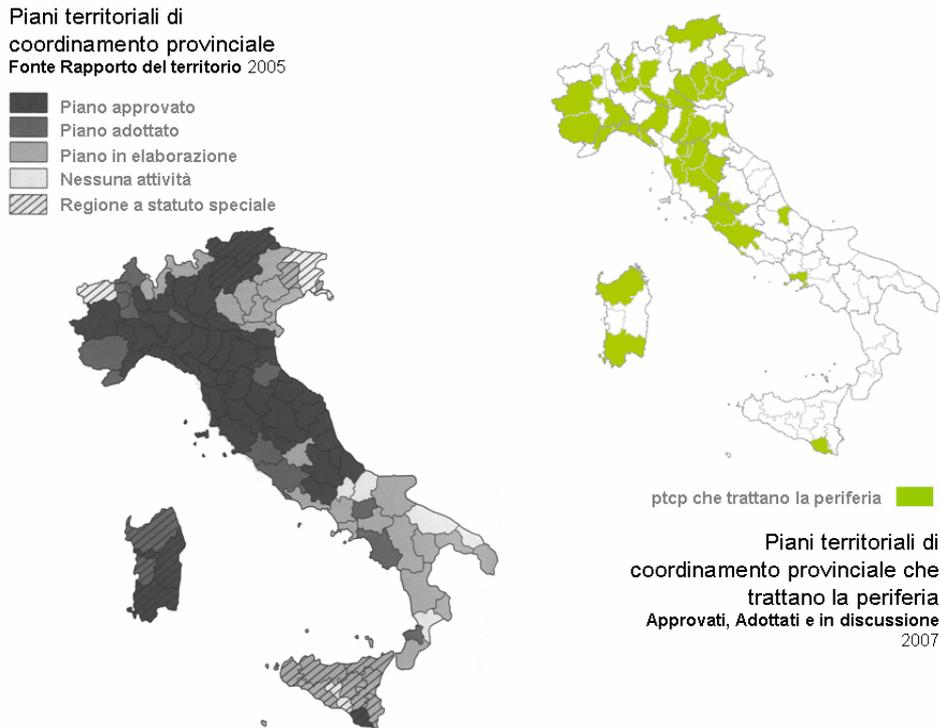


Figura 3 - I Piani territoriali di coordinamento provinciale e il tema della periferia

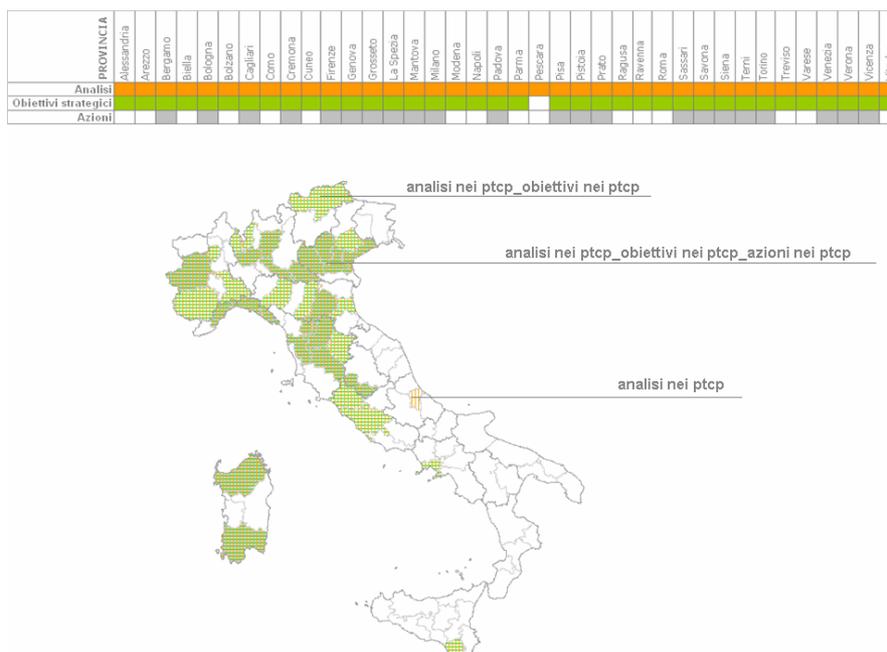


Figura 4 - Analisi, obiettivi e azioni per la periferia nei Piani territoriali di coordinamento provinciale

Le caratteristiche delle aree periferiche che emergono nelle **analisi** territoriali rispetto al *sistema insediativo* sono:

- struttura insediativa diffusa;
- presenza di frangiature incoerenti che hanno annullato, talora, in un continuo indistinto, il rapporto tra il sistema delle città e il territorio aperto;
- insediamenti eccentrici rispetto al sistema, dotati di impianto storico o moderno, che assolvono/possono assolvere prevalentemente a funzioni residenziali integrate talvolta con rilevanti funzioni produttive di servizio anche di scala vasta;
- presenza di agglomerati di seconde case oppure di aree abbandonate dall'agricoltura produttiva e difficilmente edificabili;
- forte grado di dispersione territoriale;
- presenza di vuoti urbani o di aree industriali dismesse;
- degrado del sistema urbano;
- scarsa qualità degli spazi pubblici e del tessuto urbano.

Rispetto al *sistema socio-economico*, le aree periferiche sono contraddistinte da:

- divario tra centro e periferia dal punto di vista dello sviluppo socio-economico;
- disparità nella distribuzione delle attività economiche, culturali attribuite alla scarsa accessibilità dei luoghi;
- presenza di comuni periferici strutturalmente deboli, che presentano l'esigenza di raggiungere un livello di benessere analogo alla media provinciale;
- presenza di condizioni di relazione di attività e di vita disagiate e costrittive, con la conseguenza di impedire un armonioso sviluppo e di consolidare separatezze e ghettizzazione;
- presenza di tessuti urbani indifferenziati, senza storia, senza luoghi, senza progetti, senza ordine, ma caratterizzati da una struttura sociale giovane, aperta e composita la cui vitalità è espressa da un insieme eterogeneo di elementi: dai numerosi, polverizzati e puntuali movimenti in campo economico; dalla crescita dell'immigrazione extra-comunitaria, indice del permanere di una certa capacità attrattiva; dall'economia gonfiata del settore edilizio.

Rispetto al *sistema relazionale* le aree periferiche sono caratterizzate da:

- scarsa accessibilità dei luoghi;
- presenza di elevati flussi di traffico veicolare tra centro e periferia a causa di un forte pendolarismo e viceversa emarginazione delle regioni periferiche in cui la domanda di mobilità e di comunicazioni è ridotta;
- reti di infrastrutturazioni e di relazione con il centro inadeguate, tali da proporli né come aree di riequilibrio dello sviluppo né come aree di autonoma e crescente potenzialità.

Con riferimento al *sistema ambientale* si parla di:

- consumo di suolo in termini di costi ambientali e di spreco di risorse;
- zone periferiche, fortemente urbanizzate e paesisticamente compromesse;
- degrado paesistico e tipologie intrusive e decontestualizzate rispetto all'identità del paesaggio.

Gli **obiettivi strategici** sono per lo più orientati a risolvere criticità del *sistema insediativo* delle aree periferiche mediante:

- sviluppo del centro sinergico a quello dei sub-poli periferici come risultato di un modello di sviluppo policentrico e integrato;
- promozione di modalità di intervento non settoriali ed episodiche ma organiche e coordinabili, tramite Piani attuativi;
- contenimento del consumo di suolo con recupero delle aree dismesse e i vuoti urbani degli insediamenti funzionalisti;
- qualificazione dei margini urbani, degli spazi aperti e riutilizzando gli spazi agricoli interclusi allo scopo di impedire la saldatura degli insediamenti e di favorire l'agglomerazione e la densificazione;

- riqualificare le frange periferiche.

Seguono politiche provinciali orientate al riequilibrio del *sistema socio-economico* mediante:

- sostegno all'economia locale e alla valorizzazione del capitale umano;
- politiche integrative e compensative per i territori più periferici ed i gruppi sociali penalizzati o posti ai margini dei processi di sviluppo;
- ricerca di competitività accompagnata dal principio di equità;
- attenuazione degli squilibri esistenti sotto l'aspetto della fruibilità dei servizi e di riduzione delle soglie di marginalizzazione delle aree più decentrate;
- identificazione nelle iniziative locali di nuove possibilità per il potenziamento dei sistemi locali del valore e dell'occupazione;
- recupero partecipato;
- rilancio di una diffusa solidarietà sociale che assicuri pari diritti fra gli abitanti del centro e della periferia.

Rispetto al *sistema relazionale*, le linee strategiche perseguono obiettivi di:

- potenziamento delle reti di comunicazione sia fisiche che immateriale e telematiche;
- sviluppo delle reti e della tecnologia delle telecomunicazioni e dell'informazione digitale;
- utilizzo delle nuove tecnologie telematiche per consentire una minore dipendenza dalla localizzazione geografica ed offrire prospettive interessanti per lo sviluppo delle regioni periferiche ed economicamente sfavorite;
- riorganizzazione del sistema della mobilità, della sosta e del trasporto collettivo, per garantire relazioni multipolari fra i centri urbani;
- costruzione di nodi di interscambio.

Meno frequenti sono i riferimenti alla periferia rispetto al *sistema ambientale*, se non per i piani che perseguono gli obiettivi strategici orientati a:

- riduzione del consumo del suolo;
- risoluzione del degrado paesaggistico indotto dall'introduzione di funzioni produttive o di servizio periferiche in corrispondenza di delicati nodi ambientali.

Tra le **azioni** proposte:

- collocazione o ricollocazione del terziario pubblico o para-pubblico per creare nuovi luoghi centrali, dotati di identità, nelle periferie e nell'hinterland;
- localizzazione di centri di eccellenza ancorate alle specificità locali, sedi di servizi tecnici di livello intercomunale, poli tecnologici, centri di ricerca e di insegnamento superiore, servizi clinico-ospedaliero, tenendo presente le attività e le sinergie che si possono sviluppare tra loro e con gli altri servizi urbani, territoriali, di trasporto;
- assegnare agli agglomerati minori il ruolo di polarizzazione di servizi sociali, assistenziali, scolastici e spazi collettivi per attrezzature urbane (turistico-ricettive), come luoghi di identità e aggregazione sociale;
- attività di produzione multimediale e culturale per il riuso di contenitori dismessi;
- schedatura del patrimonio edilizio esistente, finalizzata alla formazione del quadro conoscitivo relativo alle condizioni di efficienza o alle condizioni di recuperabilità o di trasformabilità dei tessuti edilizi;
- uso naturalistico delle aree di risulta;
- salvaguardare e valorizzare le risorse ancora presenti in questo ambito e recuperare un più alto livello di qualità ambientale attivando forme di riqualificazione e interventi di bonifica delle aree degradate e recupero delle risorse naturali presenti, anche attraverso metodologie sperimentali
- uso dei principi di perequazione e concertazione;
- ricorso diffuso ai programmi integrati.



## OSSERVAZIONI

E' interessante osservare che nella parte settentrionali dell'Italia, nonostante le leggi regionali non facciano riferimenti espliciti al questione della periferia, la programmazione provinciale è interessata alla tematica, fornendo una attenta *analisi* che esprime le caratteristiche peculiari di ciascuno territorio.

Tutte le *azioni* di piano osservate sono ispirate agli obiettivi generali delle politiche europee quali coesione e competitività equilibrata del territorio, sviluppo urbano sostenibile e qualità urbana.

Tra i piani che mostrano interesse, gli *obiettivi strategici* sono per lo più orientati a risolvere problemi insediativi, seguiti rispettivamente da quelli socio-economici, relazionali e ambientali ed in ogni caso, l'aumento complessivo della qualità degli altri tre sistemi analizzati porta l'incremento della qualità del sistema socio-economico.

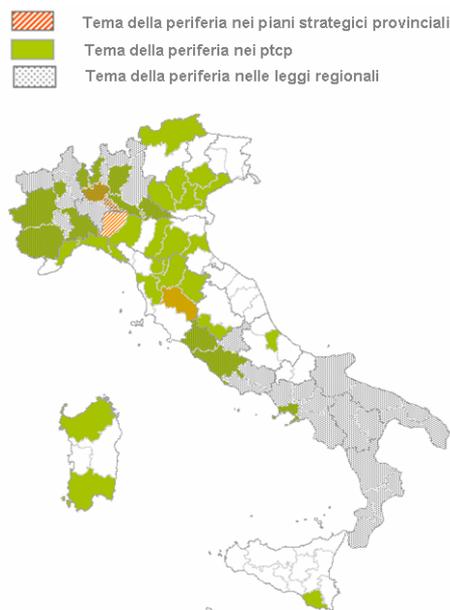


Figura 6 - La periferia nella programmazione di area vasta

Gran parte delle province meridionali, nelle quali non sono attivate importanti politiche di integrazione delle aree periferiche, sono caratterizzate da disparità nella distribuzione delle attività economiche, culturali, infrastrutturali attribuite alla scarsa accessibilità dei luoghi, struttura insediativa diffusa, che sono le caratteristiche del territorio periferico che emergono negli strumenti di pianificazione che analizzano il tema della periferia.

Forse non è un caso che le province settentrionali, attente alle politiche di recupero delle periferie, sono contraddistinte da migliori condizioni socio-economiche, o in altre parole, il buon esito di una attività di pianificazione è fortemente legata al grado di sviluppo che una società è in grado di raggiungere.

Oggi le realtà che funzionano meglio sono quelle orientate verso politiche integrate, che richiedono una forte collaborazione e cooperazione, sia orizzontale che verticale, tra i vari livelli istituzionali di governo territorio.

Indispensabile è il ruolo delle province e della pianificazione di area vasta per orientare la pianificazione comunale e per valutare criticamente la pianificazione locale allo scopo di colmare insufficienze, incoerenze e assenze di indicazione, con correzioni e introduzione di nuove strategie.

Solo l'attivazione di politiche concrete di integrazione, l'adeguamento delle strutture interne alla amministrazione provinciale, l'evoluzione di strumenti interattivi di governo e gestione del territorio, dei trasporti e dell'ambiente può perseguire un'attuazione concreta delle politiche e delle strategie territoriali che l'UE indica per far fronte all'emergenza delle dell'aree periferiche.