

Periferie urbane: un recupero che è possibile

Necessaria la crescita in aree esterne e staccate dalla città

di **Pietro Samperi** - *Urbanista*

Si potrebbero scrivere volumi sulle periferie urbane, sulla formazione, sul degrado permanente, sul recupero praticamente inesistente, in particolare nella città contemporanea. Come per tutti i fenomeni, anche per le periferie è intervenuta un'evoluzione, anzi, un'involuzione che ne ha aumentato e aggravato i problemi. Come avviene sempre in urbanistica, vi sono situazioni analoghe, ma mai identiche o totalmente diverse. Mentre molte città, soprattutto le maggiori, hanno dato luogo a periferie che si sono legate con i margini di città limitrofe, Roma, a seguito dell'estensione del suo territorio comunale, già da prima della sua espansione come capitale del nuovo Regno, presenta, salvo alcune saldature recenti, ancora discontinuità di tessuti con i Comuni confinanti. Per quante possano essere le differenze, la periferia odierna non è quasi mai la parte migliore delle città e, pur cercando di recuperarla, non si riesce quasi mai nell'intento.

All'origine della loro formazione vi è quasi sempre l'espulsione di popolazione dalle zone centrali dovuta al loro aumento di valore o, peggio, una formazione abusiva, dovuta all'assenza di regole e al minor costo delle aree. In ogni caso, oggi è utopistico evitare la formazione di periferie o ridurle i difetti operando all'interno; occorre, piuttosto, ricercare tempestivamente modelli di crescita urbana diversi, in aree esterne e staccate dalla città esistente e consolidata. Così si arresterebbe lo sviluppo massiccio delle grandi

città (una volta definito «a macchia d'olio»), evitando la formazione di periferie dormitorio, dove predomina un'edilizia popolare, in genere priva di qualità e servizi, salvo, a Roma, i primi quartieri del piano del 1964 (ai sensi della legge n. 167/1962), e sostituenti, a distanze ragionevoli, in termini di tempo, dal capoluogo, con città e quartieri satelliti capaci di raggiungere un buon livello di autosufficienza.

I nuovi insediamenti satelliti

Si tratterebbe di portare a dimensioni di 200.000 - 300.000 abitanti centri esistenti, meglio se già strutturati o con nuclei originari tradizionali, sostenibili dal punto di vista ambientale e collegati con il capoluogo attraverso il trasporto pubblico su ferro in tempi modesti, intorno a mezz'ora. È questa la "Città metropolitana", a Roma prevista fin dal piano Intercomunale del 1961 e dalla variante generale del p.r.g. del 1974, entrambi trascurati per mancanza di coraggio e perché alternativi alla speculazione di terreni più prossimi alla città. Ma la pretesa di bloccare il «consumo di territorio», come è di moda affermare oggi, senza risposte ragionevoli alla domanda che esiste ed è causa di un'offerta non razionale, porta ai risultati che sono sotto gli occhi di tutti.

I nuovi insediamenti satelliti dovrebbero ospitare anzitutto l'edilizia sociale, le cui forme e condizioni di accessibilità vanno meglio definite, realizzabile a migliori condizioni, ma anche trasferimenti di popolazione e attività dalla città consolidata, incentivati da una migliore vivibilità, assicurando anche



la possibilità di rispondere a una quota dell'ulteriore domanda di abitazioni e spazi per altre attività che hanno motivi per collocarsi ancora nella città consolidata.

A Roma, da cinquanta anni non si applicano piani pur esistenti, ma si prosegue con "pannicelli caldi", come la "legge sulla casa". La Regione elaborò un piano territoriale (QRT), attraverso un Comitato scientifico di esperti, adottato nel 1988 dalla Giunta di centro-sinistra Badaloni e, senza modifiche, nel 2003 da quella di centro-destra Storace, dopo di che sparì, così come è sparito il disegno di "testo unico", elaborato nel 2001 dalla Commissione Cassese, per le intere legislature delle Giunte Marrazzo-Montino, prima, Polverini, poi, senza alcuna motivazione e sprecando il loro costo di circa due miliardi di lire. Tali Giunte hanno lavorato oltre tre anni per una "legge casa", che non potrà far meglio che seguitare a inzeppare metri cubi nella città consolidata. Per la città contemporanea si cerchi piuttosto una soluzione nella tecnica urbanistica e nell'esame di ciò che hanno fatto e stanno facendo altre grandi città europee, modificando il modello di sviluppo in senso non più tanto quantitativo quanto qualitativo.

Il modello della "città metropolitana"

Partendo dalla constatazione che la periferia è tanto più degradata quanto più è ampia e lontana dal centro urbano, va posto un freno alla crescita illimitata, non pianificata, disposta a corona soprattutto attorno alle città più grandi, e adottato, come accennato, il modello

della "città metropolitana", costituito dal nucleo centrale originario del capoluogo e da nuclei satelliti articolati nel territorio esterno, a una distanza dalla città capoluogo copribile rapidamente e facilmente attraverso il trasporto pubblico, possibilmente su ferro, e con dimensioni tali da potersi dotare di un buon livello di servizi, pubblici e privati. Altro modello, nel caso di assenza di una città capoluogo di notevole importanza e dimensioni o, comunque, della presenza di una pluralità di grandi e medie città, è la «città intercomunale policentrica». Il primo modello fu applicato fin dall'immediato dopoguerra, con ottimi risultati, in aree metropolitane monocentriche, come Londra (con le New Towns), Parigi (con le Villes Nouvelles), Stoccolma (con i quartieri satelliti). Il secondo, in aree policentriche come il Randstad olandese (Amsterdam, Rotterdam, L'Aia, Utrecht). Le prime esperienze hanno fornito indicazioni per una messa a punto nelle realizzazioni successive.

Molti Comuni italiani hanno assunto e consolidato spontaneamente negli ultimi decenni caratteristiche tipiche della "città metropolitana", stabilendo con i Comuni circostanti, talora con valori storici e tradizionali, intensi rapporti di ogni tipo, fortunatamente spesso biunivoci. Ciò è avvenuto in particolare con quelli più facilmente e rapidamente collegati, ma non ha prodotto risultati significativi, perché il processo, spontaneo, è avvenuto in assenza di indirizzi e regole, primi delle quali una nuova organizzazione amministrativa corrispondente a quella urbanistica, con una distribuzione di funzioni e compiti fra gli enti locali definita attraverso il metodo della sussidiarietà.

"Rendere città" gli insediamenti di origine abusiva

In alcuni casi si potrebbe iniziare anche subito, per proseguire con gradualità, aumentando gli abitanti attuali e previsti, utilizzando infrastrutture di trasporto esistenti e da migliorare nel servizio, operando ulteriori interventi pianificati relativi alle funzioni urbane, anzitutto in materia di fonti di lavoro, edilizia sociale e relative attrezzature. Una simile soluzione potrebbe essere applicata fin da subito a Roma, attraverso una piani-

ficazione di massima dell'intera Regione, di cui già esistono proposte concrete, come anzidetto, e proseguendo in modo più specifico attraverso strumenti a livello di area metropolitana.

A questa condizione prioritaria si può aggiungere un secondo tipo di interventi per rendere "città" e recuperare gli insediamenti periferici, soprattutto se di origine abusiva, conferendo loro reale legittimità urbanistica, presupposto, fra l'altro, per la messa in regola in materia fiscale, nonché per la "messa in sicurezza" dal punto di vista dei dissesti idrogeologici per il territorio, statico e antisismico per gli edifici, tanto più necessaria per gli edifici costruiti abusivamente.

Secondo il Comune, il recupero delle periferie sembra seguire con riferimento al termine equivoco dei "toponimi", nati nel 1996 e non ammessi dalla Regione Lazio «in quanto privi di una specifica perimetrazione». La riqualificazione delle periferie attraverso tale strumento riguarda un'estesa superficie, senza approfondimento della dimensione complessiva dei nuovi insediamenti edilizi e delle infrastrutture necessarie per sostenerli. Una dimensione oltre i valori limitati alle strette necessità dei nuclei, incompatibile con il modello metropolitano proposto, finirebbe per compromettere irrimediabilmente la città e il territorio intercomunale circostante.

Più in generale, gli interventi dovrebbero ispirarsi alle nuove prospettive e alle priorità dei relativi programmi del "piano per le città", proposto recentemente e inserito nel Decreto sviluppo del 2012, al fine di concepire in un quadro unitario le iniziative e risorse pubbliche disponibili per le infrastrutture e i servizi pubblici, nonché le risorse private incentivate dagli abbuoni fiscali. I vari interventi locali vanno considerati nel quadro di più ampie indicazioni progettuali e normative proprie del "piano per le città". Tra gli obiettivi di quest'ultimo va compresa la cancellazione progressiva delle tradizionali differenziazioni fra "città" e "periferia".

Il processo dovrà seguire due obiettivi:

- creare le infrastrutture e i servizi mancanti o insufficienti;
- favorire l'insediamento di servizi e

attività di carattere privato, al fine di indurre nei vari nuclei contenuti ed effetti di tipo urbano.

L'improprio uso edilizio del verde agricolo

L'adozione del modello di sviluppo proposto potrebbe annullare l'ulteriore espansione edilizia nel territorio comunale dei capoluoghi, raggiungendo due risultati importanti e immediati: bloccare la massificazione delle città esistenti e arrestare l'utilizzazione edilizia impropria del verde agricolo circostante, salvaguardandone i valori ambientali e storici. Per ottenere tale risultato occorre l'impegno di tutti, organi pubblici e associazioni interessate, che dovranno anzitutto informare preventivamente e consultare in corso d'opera la cittadinanza, proprietaria ormai dell'80% del patrimonio immobiliare.

In questo senso, la Federproprietà, d'intesa con l'UCITecnici e la Sezione romana di ITALIA NOSTRA, sta elaborando un programma operativo, nel quadro del "piano per le città", chiarendo anzitutto le linee fondamentali di questo strumento, che dovrà riguardare, in un quadro unitario, l'attuazione della "città metropolitana" e gli interventi di ristrutturazione - in qualche caso di demolizione e ricostruzione - condotti nella città esistente, a cominciare dalle periferie.

Per dare credibilità a queste proposte, sono allo studio anche soluzioni per il finanziamento delle operazioni attraverso vari strumenti, come sgravi fiscali, in diverse misure e la certificazione dello «stato di salute degli edifici», per consentirne l'assicurazione obbligatoria contro i rischi sismici e altri interventi calamitosi. Ciò eviterà che gli interventi di messa in sicurezza e di ristrutturazione edilizia e urbanistica debbano trovare il ristoro economico nei "premi di cubatura" previsti da recenti leggi regionali quasi ovunque, quasi sempre non sostenibili nella città attuale a seguito della congestione già notevole e della salvaguardia delle sue parti storiche o sensibili ambientalmente.

Le prime proposte hanno formato oggetto di un testo di disegno di legge che le suddette associazioni, insieme all'ENEA, hanno presentato nelle sedi competenti.