

ATTI PARLAMENTARI

XVII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **XXII-bis**

N. 19

ALLEGATO

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SULLE CONDIZIONI DI SICUREZZA E SULLO STATO DI DE- GRADO DELLE CITTÀ E DELLE LORO PERIFERIE

(Istituita con deliberazione della Camera dei deputati del 27 luglio 2016)

(composta dai deputati: Causin, Presidente, Casellato, Castelli, Vicepresidente, De Maria, Gandolfi, Gasparini, Gelmini, Librandi, Segretario, Malpezzi, Mannino, Miccoli, Misiani, Segretario, Morassut, Vicepresidente, Parisi, Piso, Quaranta, Rampelli, Rostan, Saltamartini, Santerini)

RELAZIONE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DALLA COMMISSIONE

(Relatore: on. Roberto Morassut)

Approvata dalla Commissione nella seduta del 14 dicembre 2017

Comunicata alla Presidenza il 5 febbraio 2018 ai sensi dell'articolo 2, comma 4, della delibera della Camera dei deputati del 27 luglio 2016

PAGINA BIANCA

INDICE

PARTE I – INTRODUZIONE	Pag.	1
1. Intervenire sulle periferie come strategia nazionale	»	3
2. La periferia nei nuovi processi di urbanizzazione	»	6
2.1 La realtà periferica	»	12
3. Rigenerare e integrare: una strategia di intervento per le aree urbane periferiche	»	13
4. <i>Governance</i> , partecipazione e politiche pubbliche	»	14
4.1 Un processo in linea con le politiche internazionali	»	15
 CAPITOLO 1 – La rigenerazione urbana	»	17
1. Rigenerare le Città metropolitane	»	19
1.1 Roma	»	20
1.2 Napoli	»	22
1.3 Milano	»	24
1.4 Venezia	»	27
1.4.1 Una Città con più volti	»	27
1.4.2 Mestre e Marghera. Le due facce del cambiamento	»	27
1.4.3 La situazione dei 2.200 ettari dell'ex area industriale	»	28
1.4.4 La trasformazione del contesto economico e sociale di Mestre	»	28
1.4.5 Alcuni esempi di riqualificazione	»	28
1.4.6 La sfida della riconversione di Porto Marghera ..	»	29
1.5 Genova	»	29
1.5.1 La rigenerazione urbana e le nuove vocazioni delle periferie	»	29
1.6 Bologna	»	30
1.7 Torino	»	32
1.8 Palermo	»	33
1.8.1 Le politiche per il recupero del centro storico	»	34
1.9 Bari	»	36
2. Città pubblica e rigenerazione della città contemporanea	»	38
2.1 I caratteri della città contemporanea. Una nuova concezione di « periferia »	»	38
2.2 Le questioni al contesto	»	40
2.3 Il ruolo dell'urbanistica e della pianificazione. Il contributo della sperimentazione	»	42

2.4 Alcuni riferimenti normativi	Pag.	44
3. Per una strategia unitaria di governo pubblico	»	46
3.1 Per un nuovo assetto	»	46
3.2 I caratteri della rigenerazione urbana	»	48
3.2.1 Le politiche comunitarie. Le <i>smart cities</i>	»	52
3.2.2 Patrimonio edilizio esistente e adeguamento energetico	»	56
3.3 Riuso delle aree dismesse e rigenerazione urbana	»	61
3.3.1 Bonifica dell'area e progetto urbanistico	»	63
3.3.2 Regime immobiliare e qualità del progetto urbanistico	»	65
3.3.3 Dalla riqualificazione alla rigenerazione urbana ..	»	67
3.4 Patrimonio culturale e rigenerazione urbana	»	69
3.5 Abusivismo edilizio e rigenerazione urbana	»	71
3.5.1 La produzione edilizia abusiva e le demolizioni. Alcuni dati	»	73
3.5.2 Un sistema informativo efficace	»	76
3.5.3 Vigilare sull'applicazione delle norme	»	76
3.5.4 Abusivismo edilizio e riuso	»	78
3.5.5 Alcune proposte	»	79
4. Riforma, sede istituzionale e strumenti operativi per il governo del territorio	»	80
4.1 Per una riforma organica	»	80
4.2 Normativa edilizia <i>versus</i> normativa urbanistica	»	83
4.3 Una legge di principi per un sistema di pianificazione integrato	»	85
4.3.1 La forma del piano e i diritti edificatori	»	86
4.3.2 Principi perequativi e meccanismi attuativi	»	87
4.4 Per una politica di programmazione e produzione di servizi	»	89
4.4.1 Gli <i>standard</i> urbanistici	»	90
5. Rendita urbana, oneri, fiscalità e sottocapitalizzazione delle città. Le risorse per la rigenerazione urbana	»	91
5.1 Rendita urbana e sviluppo delle città italiane	»	91
5.2 Per una nuova capacità di spesa della pubblica amministrazione	»	93
5.3 Oneri di contribuzione e fiscalità	»	94
5.4 Le iniziative del Governo. Per una sistematizzazione ..	»	97
CAPITOLO 2 – L'abitare	»	101
1. L'abitare come condizione strategica per la rigenerazione delle periferie	»	103

1.1 Casa come abitare	Pag.	103
1.2 Domanda e offerta di alloggi. L'emergenza abitativa ..	»	105
1.3 Fabbisogno di edilizia residenziale pubblica. L' <i>housing</i> sociale	»	106
2. L'inadeguatezza della vigente legislazione	»	108
2.1 Il disimpegno per le politiche abitative	»	108
2.2 I programmi statali	»	109
2.3 ERS ed ERP: uscire dall'equivoco	»	110
3. La gestione degli alloggi pubblici	»	111
3.1 Le illogiche differenziazioni nelle legislazioni regionali	»	111
3.2 La necessità di bilanci virtuosi e l'incompatibilità con il sostegno alle fasce deboli	»	112
3.3 Problematiche nel governo dell'ERP e la questione delle occupazioni illegali	»	114
3.4 L'erosione dell'ERP	»	117
4. I nodi da sciogliere	»	117
4.1 Strategia nazionale e ridefinizione delle competenze tra Stato, regioni e comuni	»	118
4.2 Incentivi per l'edilizia residenziale pubblica	»	118
4.3 Regolamentazione dell'edilizia residenziale sociale ..	»	119
4.4 Una possibile sperimentazione prima di definire nuove politiche	»	119
CAPITOLO 3 – La sicurezza urbana	»	121
1. La questione delle periferie	»	123
1.1 Cosa si intende per «periferie». I presupposti teorici per capirne i problemi	»	123
2. I problemi delle periferie italiane	»	125
2.1 Problemi metodologici nello studio delle periferie	»	125
2.2 La criminalità	»	126
2.3 Il degrado	»	128
2.4 I problemi sociali e urbanistici in relazione alla sicurezza	»	129
2.5 Le inciviltà delle istituzioni	»	131
3. Le politiche di sicurezza urbana e prevenzione in Italia: origine, sviluppo ed esiti recenti	»	132
3.1 La prevenzione situazionale	»	134
3.2 La prevenzione sociale	»	134
3.3 La prevenzione comunitaria	»	135
3.4 La prevenzione nelle politiche di sicurezza urbana (1994-2008), il suo successivo abbandono e le più recenti innovazioni	»	135

4. Le esperienze di altri paesi europei	Pag.	137
4.1 Inghilterra e Galles	»	138
4.1.1 <i>Youth Inclusion Projects</i>	»	139
4.1.2 <i>Family Intervention Projects</i>	»	139
4.1.3 <i>Tackling Knives Action Programme</i>	»	139
4.1.4 <i>Sure Start and Children's centres</i>	»	139
4.2 Francia	»	140
4.2.1 <i>Réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (REAPP)</i>	»	140
4.2.2 Misure varie per la prevenzione della devianza giovanile	»	140
4.3 Germania	»	141
4.4 Problemi emergenti in Europa	»	142
5. La prevenzione come risposta ai problemi delle periferie .	»	143
6. Ripensare le politiche per la sicurezza nelle periferie	»	145
6.1 Il problema	»	145
6.2 Progettare e gestire il territorio secondo criteri coerenti con la sicurezza urbana	»	148
6.3 La Pianificazione Urbanistica e la Sicurezza urbana. La norma UNI ENV 14383-2:2005	»	149
6.4 Tecnologie della <i>security</i> : strumento o feticcio ?	»	151
6.5 Riprogettare il servizio di polizia per il mutato assetto delle città	»	152
7. Una prima conclusione con le proposte per la sicurezza ...	»	153
7.1 Linee strategiche per gli interventi in materia di sicurezza	»	153
7.1.1 Interventi di supporto all'attività di <i>governance</i> e all'attuazione del principio di sussidiarietà	»	153
7.2 Interventi di supporto all'attività di polizia	»	155
CAPITOLO 4 – Le politiche attive al servizio del sociale	»	159
1. Contestualizzazione e analisi del tema	»	161
1.1 Le periferie dal punto di vista sociale: criticità e opportunità	»	161
1.2 Attori e politiche	»	164
2. Proposte e ricadute normative	»	166
2.1 Lanciare un programma sociale per le periferie	»	167
2.2. Ampliare i servizi di <i>welfare</i> a sostegno delle misure contro la povertà	»	168
2.3. Contrastare le disuguaglianze nelle periferie attraverso la scuola e i servizi per l'infanzia	»	171
2.4. Politiche per le persone anziane	»	176
2.5 Immigrati e « nuovi italiani » protagonisti di integrazione	»	178

2.6 Attuare la Strategia Nazionale di inclusione dei Rom, Sinti e Caminanti	Pag.	179
CAPITOLO 5 – Le politiche pubbliche per le periferie	»	189
1. Contestualizzazione e analisi del tema	»	191
1.1 Quali politiche europee e nazionali	»	191
1.2 Le politiche di coesione	»	192
1.3 L'Agenda Urbana europea: sfida al cambiamento nelle periferie	»	192
1.4 I percorsi di finanziamento per il rinnovo in sicurezza delle periferie urbane e i patti per lo sviluppo	»	193
1.5 I PON nazionali (Metro, Inclusione, Legalità, Cultura, Governance) e i POR regionali	»	195
1.6 Il programma UIA	»	201
1.7 I programmi europei di Cooperazione Territoriale URBACT	»	201
1.8 Il Piano Juncker	»	202
1.9 L'impatto finanziario dei Fondi strutturali sulle performance dei Comuni	»	203
1.10 Le politiche nazionali	»	205
1.11 Il Comitato interministeriale per le politiche urbane (CIPU)	»	206
1.12 Gli ultimi due provvedimenti normativi nazionali per le periferie	»	207
1.13 I finanziamenti assegnati ai Comuni per assicurare i livelli essenziali di servizio. Costi <i>standard</i> ed equità distributiva	»	209
2. Le criticità	»	211
3. Le proposte e le ricadute normative	»	213
CAPITOLO 6 – Le linee evolutive. Indirizzi e proposte	»	219
1. Un grande progetto per il Paese	»	221
2. Un riferimento centrale univoco	»	223
3. Un programma pluriennale per l'intervento urbano	»	224
4. Le politiche per la rigenerazione urbana	»	225
5. Il ritorno alle politiche abitative	»	229
6. Le politiche per la sicurezza	»	234
7. Le politiche attive per il sociale	»	236
8. Il valore dell'economia urbana	»	238
9. Iniziative di comunicazione	»	239
Riferimenti bibliografici	»	240
L'attività della Commissione	»	246
Associazioni e comitati auditi in sede dalla Commissione	»	248
Associazioni e comitati auditi dalla Commissione nel corso delle missioni	»	250

PARTE II – LE CITTÀ METROPOLITANE	Pag.	257
Sezione I – I sopralluoghi della Commissione nelle città metropolitane	»	259
CAPITOLO 1 – Roma	»	261
1. Cenni introduttivi di inquadramento sulla genesi dei diversi strati e tessuti della periferia	»	263
2. Analisi e panoramica sulla situazione sociale, economica, demografica e sull'evoluzione del sistema territoriale Roma	»	265
2.1 Popolazione e stranieri residenti	»	266
2.2 Abitazioni e struttura urbana	»	273
2.3 Sistema economico e produttivo	»	282
2.4 Contesto socio-economico	»	291
2.5 Sicurezza	»	294
2.5.1 Geografie e modalità criminali	»	294
2.5.2 Traffico degli stupefacenti	»	295
2.5.3 Occupazione illegale degli immobili	»	295
2.5.4 Roghi tossici	»	297
3. La periferia di origine spontanea: Problemi e criticità attuali	»	299
3.1 Le Zone F e le Zone O	»	299
3.2 I Toponimi	»	300
3.3 Problemi della periferia di origine spontanea	»	301
4. I quartieri di iniziativa pubblica: origine e problemi attuali	»	304
4.1 Le borgate ufficiali e gli insediamenti popolari dell'ICP	»	304
4.2 Il piano Ina-Casa	»	304
4.3 Il Piano per l'Edilizia Economica e Popolare di Roma	»	305
4.4 Problematiche della periferia pianificata	»	308
5. Reti e servizi	»	309
5.1 Il punto di partenza: l'osservazione dello stato attuale	»	309
5.2 Dalla lettura degli elementi strutturali della Città alle nuove forme di gestione di servizi e infrastrutture	»	311
5.3 I riferimenti da assumere nella ricerca di servizi e infrastrutture più efficienti	»	313
5.4 Alcune evidenze che impattano struttura urbana e comunità	»	315
5.5 La gestione dello spazio pubblico	»	316
6. Considerazioni conclusive	»	317
6.1 Una nuova <i>governance</i> metropolitana	»	318

6.2 Il nodo delle risorse	Pag. 319
6.3 Rigenerazione urbana, recupero urbanistico e politiche abitative	» 321
6.3.1 Riqualificazione della periferia di origine spontanea	» 321
6.3.2 Periferia pianificata	» 322
6.4 Sicurezza e roghi tossici	» 328
6.5 Sussidiarietà	» 330
CAPITOLO 2 – Napoli	» 333
1. La città metropolitana di Napoli	» 335
2. Il rione Sanità: La periferia nel centro	» 335
3. Scampia: La periferia nella periferia	» 339
4. Temi emersi dalle audizioni e dalla missione	» 344
4.1 Sicurezza	» 345
4.2 Casa e occupazioni abusive	» 347
4.3 Rigenerazione urbana	» 348
4.4 Servizi territoriali	» 351
4.5 Finanziamenti europei e nazionali	» 352
5. Conclusioni	» 353
CAPITOLO 3 – Milano	» 355
1. La città metropolitana di Milano: una dimensione di rango europeo	» 357
2. Milano metropolitana – Un ente per nuove politiche per le periferie e la rigenerazione urbana e territoriale	» 359
3. Il programma straordinario sulle periferie come occasione di progettualità strategica	» 361
4. Il ruolo della conoscenza – Uno sviluppo dell'indagine ISTAT sulle periferie milanesi	» 363
5. Temi emersi dalle audizioni e dalla missione ...	» 363
5.1 Sicurezza	» 364
5.2 Casa	» 366
5.3 Occupazioni abusive	» 368
5.4 Rigenerazione urbana	» 370
5.5 Servizi territoriali	» 373
5.6 Finanziamenti europei e nazionali	» 374
6. L'associazione e il volontariato: una risorsa per il cambiamento socio-culturale	» 375
7. Conclusioni	» 378
CAPITOLO 4 – Bologna	» 381
1. L'incontro pubblico "Interventi per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle città. L'attività della Commissione parlamentare d'inchiesta sul	

degrado delle periferie, l'esperienza della città metropolitana di Bologna e il bando 2016 per le periferie"	Pag.	383
2. Le visite ai quartieri della periferia bolognese .	»	385
2.1 "Garibaldi 2" nel Comune di Calderara di Reno e Pilastro e Bolognina a Bologna	»	385
2.2 Il residence Garibaldi 2: azioni e problematiche di un intervento di riqualificazione urbanistica e sociale	»	386
2.2.1. Considerazioni	»	388
CAPITOLO 5 – Bari	»	397
1. La città metropolitana di Bari	»	399
2. Il quartiere Japigia	»	399
3. Il quartiere San Paolo	»	400
4. Il quartiere San Pio (Enzitetto-Catino)	»	401
5. Il quartiere Libertà	»	402
CAPITOLO 6 – Torino	»	405
1. La città metropolitana di Torino nel panorama europeo	»	407
2. Il programma straordinario sulle periferie come occasione di progettualità e soluzione strategica	»	408
3. Il ruolo della conoscenza. Uno sviluppo dell'indagine ISTAT sulle periferie torinesi	»	410
3.1 Struttura della popolazione dal 2002 al 2017 ...	»	410
4. Temi emersi dalle audizioni e dalla missione	»	414
4.1 Sicurezza	»	414
4.2 Movida	»	415
4.3 Centri massaggi e minimarket	»	415
4.4 Casa e occupazioni abusive	»	415
4.5 Roghi tossici e campi rom	»	416
4.6 Immigrazione e accoglienza	»	416
4.7 Mafie	»	418
4.8 La tratta	»	418
5. Il punto di vista delle associazioni	»	419
6. Buone pratiche e conclusioni	»	424
6.1 Buone pratiche	»	424
6.1.1 Progetto speciale campi rom	»	424
6.1.2 Moi	»	424
6.1.3 Locare	»	425
6.2 Conclusioni	»	425
6.2.1 Il vuoto normativo	»	426
6.2.2 La finanza "etica" per le politiche attive	»	426
6.2.3 Le banche dati condivise	»	427

6.2.4 Gli appartamenti sfitti dei privati	Pag. 427
CAPITOLO 7 – Palermo	» 429
Parte prima – Note introduttive	» 431
1. La visita ispettiva a Palermo	» 431
2. Il profilo demografico dell'area metropolitana di Palermo	» 432
3. Il bando periferie: I progetti presentati	» 435
4. Sintesi dei sopralluoghi e criticità riscontrate	» 436
4.1 Comune di Casteldaccia: il quartiere Orestano-Cutelli	» 436
4.1.1 La situazione attuale	» 436
4.1.2 Le criticità emerse	» 438
4.2 Comune di Villabate	» 439
4.2.1 La situazione attuale	» 439
4.2.2 Le criticità emerse	» 440
4.3 Comune di Carini	» 441
4.3.1 Gli immobili abusivi realizzati sulla fascia costiera	» 441
4.3.2 Il quartiere PEEP	» 442
4.3.3 Le criticità emerse	» 443
4.3.4 Altre criticità emerse	» 446
4.3.5 Progetti presentati con il bando periferie ...	» 448
4.4 Comune di Palermo	» 449
4.4.1 Il recupero del centro storico, tra eccellenza e marginalità	» 449
4.4.2 Le previsioni urbanistiche e le politiche di recupero	» 451
5. Conclusioni	» 454
5.1 Il quartiere Brancaccio di Palermo e costa sud (II circoscrizione, 3 quartieri e 5 UPL)	» 455
5.2 Quartiere ZEN di Palermo (VII circoscrizione, 4 quartieri e 8 UPL)	» 460
5.3 <i>Ex</i> area industriale del quartiere Arenella di Palermo (VII circoscrizione, 4 quartieri e 8 UPL)	» 461
5.4 Campo Rom di Palermo (VI circoscrizione, 2 quartieri e 3 UPL)	» 462
5.5 Centro storico di Palermo (I circoscrizione, 2 quartieri e 4 UPL)	» 462
Parte seconda – Elementi di riflessione e alcune proposte .	» 464
1. La radicalizzazione del fenomeno dell'abusivismo edilizio	» 464
2. L'occupazione abusiva degli immobili di edilizia economica e popolare	» 467

3. L'abbandono dei centri storici e l'espansione incontrollata della periferia	Pag. 468
CAPITOLO 8 – Genova	» 475
1. La città metropolitana di Genova: Una città con le periferie nel suo centro	» 477
1.1 Le periferie	» 477
1.2 Andamento demografico	» 477
1.3 Situazione economica	» 478
1.4 Ambiente e dissesto idrogeologico	» 479
1.5 Casa e emergenza abitativa	» 479
1.6 Migranti e richiedenti asilo	» 480
1.7 Sicurezza e criminalità	» 480
2. La Commissione a Genova	» 480
CAPITOLO 9 – Venezia	» 485
1. Venezia, una città con più volti	» 487
2. Mestre e Marghera, le due facce del cambiamento ..	» 487
2.1 Alcuni esempi di riqualificazione	» 488
2.2 La sfida della riconversione di porto Marghera .	» 488
Sezione II – Le città metropolitane non visitate	» 491
CAPITOLO 1 – Cagliari	» 493
1. Caratteristiche socio-economiche	» 495
2. Sicurezza	» 496
3. Immigrazione irregolare, campi rom e senza fissa dimora	» 497
4. Segnali esponenziali di situazioni di degrado	» 498
5. Occupazioni abusive e interventi di riqualificazione urbana	» 498
CAPITOLO 2 – Firenze	» 501
1. Caratteristiche socio-economiche	» 503
2. Sicurezza	» 504
3. Immigrazione irregolare, campi rom e senza fissa dimora	» 505
4. Servizi territoriali	» 506
5. Politiche educative e lotta alla dispersione scolastica	» 508
6. Politica sulla casa e contrasto alle occupazioni abusive	» 509
CAPITOLO 3 – Reggio Calabria	» 513
1. La città metropolitana di Reggio Calabria	» 515
2. Archi CEP	» 517
3. Arghillà	» 517
4. Modena-Ciccarello	» 517

ALLEGATO — Le Periferie nei sopralluoghi della Commissione	Pag.	519
Introduzione	»	521
Prefazione	»	525
Capitolo I — I centri storici.....	»	526
1. Palermo, Genova e Napoli	»	526
2. Gli sventramenti	»	528
3. Due casi europei	»	529
4. La via italiana alla riqualificazione	»	530
5. Il caso di Barcellona	»	531
Capitolo II — La periferia storica	»	532
1. La nascita della città ottocentesca	»	532
2. Il declino	»	533
3. Genova, Torino, Mestre	»	535
Capitolo III — La periferia urbana	»	536
1. La nostra periferia	»	536
2. Mirafiori, Moncalieri, Pioltello	»	537
Capitolo IV — L'edilizia sociale	»	539
1. La casa pubblica nel primo '900	»	539
2. Le borgate fasciste	»	539
3. Il Piano casa e i quartieri INA Casa	»	541
4. La stagione delle utopie	»	543
5. La grande ritirata	»	550
6. La periferia esterna	»	550
7. La periferia di Roma nel cinema	»	553
I sopralluoghi	»	557
Roma	»	559
Bari	»	581
Bologna	»	601
Genova	»	621
Milano	»	643
Napoli	»	671
Palermo	»	693
Torino	»	719
Venezia	»	739
Gli incontri	»	759

PAGINA BIANCA

ALLEGATO

Le Periferie nei sopralluoghi della Commissione

L'allegato è stato realizzato con le immagini riprese in occasione dei sopralluoghi della Commissione.

Hanno inoltre collaborato: per la sezione di Milano, l'Assessorato ai lavori pubblici e casa del Comune di Milano; per la sezione di Napoli, l'Assessorato al diritto alla vita, all'urbanistica e ai beni comuni del Comune di Napoli; per la sezione di Bari: Michele Cirillo, la Rai, Radiotelevisione italiana e le Associazioni e Comitati di Bari audite presso la Commissione.

Introduzione

“È come se partendo alla ricerca delle Indie fossimo approdati nelle Americhe”.

Ripercorrendo un anno di attività della Commissione d'inchiesta sulle periferie, non trovo una definizione migliore di questa.

All'indomani degli attentati terroristici che hanno colpito le grandi capitali europee, il Parlamento Italiano ha sentito la necessità di interrogarsi se anche le periferie delle grandi città Italiane potessero essere in qualche modo terreno di coltura di fenomeni di fondamentalismo.

Gli attacchi terroristici che hanno sconvolto Parigi, Bruxelles, Londra, Berlino, Madrid, Nizza sono maturati nel disagio delle periferie delle grandi città e sono stati compiuti da giovani che sono nati e cresciuti in contesti difficili, spesso contraddittori rispetto alle aspettative di vita che si possono nutrire in una grande città dell'occidente europeo.

Il tema del rischio fondamentalismo non è stato certamente accantonato e l'attenzione a questo aspetto ha caratterizzato il lavoro della commissione, tuttavia ciò che è emerso con prepotenza è il ritratto di un'Italia minore, dimenticata che potremmo definire di serie “B”, che interroga sul piano delle responsabilità in modo prepotente le istituzioni, a tutti i livelli.

Le periferie Italiane non sono degradate per effetto casuale di un tragico destino, ma c'è un evidente nesso causale tra la progressiva disattenzione e incapacità di programmazione delle istituzioni e il peggioramento della qualità della vita di milioni di persone.

La forza di questo ritratto deriva soprattutto dalla scelta di far uscire la commissione dal Palazzo, attraverso sopralluoghi in posti quasi dimenticati, dove lo Stato un poco alla volta ha cessato di esistere, o meglio, di rappresentare qualcosa di credibile agli occhi delle persone. Un ritratto che ha preso forma attraverso i racconti di chi

soffre ma anche di chi quotidianamente, in modo gratuito e volontario si impegna, per contrastare la solitudine, la miseria, il degrado e la rassegnazione, che spesso sono i profili delle città minori che vivono nelle periferie e nei centri delle nostre città.

Ciò che appare al primo impatto è il complessivo degrado del patrimonio immobiliare pubblico e privato, e in modo particolare di quello edificato negli anni '60/'70. In tutte le grandi città Italiane le scelte architettoniche di pianificazione delle periferie compiute tra gli anni '70 e '80, per affrontare l'emergenza abitativa, invece di risolvere il problema lo hanno aggravato (Scampia, Zen, Corviale, le Dighe di Genova, San Paolo di Bari). In questi quartieri artificiali le marginalità, le povertà e le devianze invece di trovare una risposta positiva, sono state ghettizzate fino a generare altro degrado.

Il declino demografico delle grandi città metropolitane come Torino e Genova rappresenta una costante nel Paese. Le città invecchiano e spesso gli anziani si trovano a vivere in una situazione di solitudine e di povertà in zone della città dove gli edifici sono in degrado e i servizi di trasporto, assistenza sanitaria e sociale sono molto più carenti che nei centri o nelle zone ricche. Un peggioramento dei servizi che si è percepito ancora di più per effetto della crisi economica che ha colpito l'Italia nel 2007, impoverendo le persone e sottraendo alle istituzioni la capacità economica di intervenire.

Nelle medesime aree delle città si assiste spesso ad un'inversione demografica con un incremento esponenziale della presenza degli stranieri. In alcune zone periferiche gli stranieri regolarmente residenti sono circa il 30% della popolazione complessiva. L'incidenza più forte si registra nella presenza scolastica. Minimarket o negozi etnici soppiantano nelle periferie i negozi di vicinato. Oltre 600.000 "invisibili" irregolari costituiscono un esercito di manodopera per l'economia illegale e illecita.

L'impatto sociale della mancata integrazione è perciò molto forte e incrementa la percezione di insicurezza da parte dei cittadini Italiani.

L'assenza di decoro e di manutenzione del patrimonio pubblico e privato genera, come fosse un automatismo, il degrado e l'illegalità e l'economia legale dei negozi di vicinato e la socialità tradizionale è la prima a farne le spese, lasciando spazio a fenomeni economici segnati dall'illegalità (spaccio, prostituzione, commercio abusivo, laboratori clandestini, gioco d'azzardo, phone center...).

Le occupazioni abusive di immobili pubblici e privati e di "case popolari" sono ormai un fenomeno diffuso da nord a sud. Ma è soprattutto nel centro e sud Italia dove le percentuali di occupazioni

toccano punte superiori al 60% che esiste un vero e proprio racket, in mano a gruppi e organizzazioni criminali di italiane di stranieri. Un vero e proprio “commercio” della casa popolare che pregiudica le fasce più deboli e anziane della popolazione che esprimono sempre di più il fabbisogno abitativo.

Le periferie, soprattutto nelle città più grandi stanno diventando luoghi di conflitto tra marginalità. Un esempio su tutti è rappresentato dai campi ROM, che sono diffusi soprattutto (si tratta di alcune decine) a Roma, Milano, Napoli e Torino. Alcuni sono regolari e altri non regolari. Concentrano migliaia di persone a ridosso di zone periferiche già segnate da forti criticità. Da alcuni anni l'attività principale che sostiene chi vive in questi campi è il traffico e lo smaltimento illecito dei rifiuti, che avviene attraverso “roghi” tossici che creano gravissimo pregiudizio alla popolazione residente nelle aree limitrofe. Il tutto tra il silenzio e l'impotenza delle istituzioni.

La disoccupazione giovanile e l'assenza di servizi alla persona, soprattutto al Sud rappresenta ancora il tratto distintivo dei quartieri delle periferie artificiali realizzate negli anni '60 e '70 (Scampia, Zen, San Paolo...) nelle grandi metropoli meridionali. Le scelte politiche di quegli anni hanno di fatto concentrato le persone in zone dove non c'è attività economica di produzione e di commercio e dove l'offerta di servizi di trasporto, scolastico, culturali, sanitari, assistenziali è di bassa qualità. La disoccupazione giovanile che supera livelli del 50% è diventata il terreno di reclutamento della manovalanza della piccola e grande criminalità organizzata;

Le leggi di stabilità 2015 - 2016 hanno messo a disposizione della riqualificazione delle Periferie circa 2,5 miliardi di Euro segnando una rinnovata attenzione del Parlamento e del Governo all'Italia minore. È stato sicuramente un passo in avanti che ha rappresentato la volontà delle istituzioni di riportare il tema delle Periferie al centro dell'agenda Politica. Tuttavia, il criterio di premialità, legato all'esecutività dei progetti, ha orientato molti Comuni a richiedere i fondi su progetti infrastrutturali spesso poco attinenti ma che avevano il solo vantaggio di rendere immediatamente accessibili quei fondi, che raramente sono stati impiegati per alleviare o migliorare le condizioni di vita dei residenti nelle aree periferiche o degradate.

Le periferie rimangono tuttavia un luogo di grande vitalità e fermento, dove la presenza di una rete associativa di soggetti laici e religiosi e delle parrocchie, che è impegnata sui temi dell'integrazione e dell'inclusione sociale, dell'assistenza alla persona e delle proposte culturali, riesce a mettere in campo proposte e risposte prima e a prescindere dalla capacità della politica di articolare soluzioni ai

problemi.

Questa vitalità rappresenta un patrimonio unico, prezioso e insostituibile, che vale di più di ogni opera infrastrutturale.

La sfida dei prossimi anni sarà quella di riportare al centro dell'agenda politica del Paese l'Italia minore che abbiamo incontrato e che ci ha interrogato nel profondo.

Non si tratta di una sfida qualunque. Su questo fronte, ovvero nella percezione che le istituzioni possano fare qualcosa per migliorare la vita delle persone si giocherà la democrazia in Italia e in Europa.

Andrea Causin

Presidente della Commissione parlamentare di inchiesta
sulle condizioni di sicurezza e stato di degrado delle città
e delle loro periferie

Prefazione

I. I centri storici. §1. Palermo, Genova e Napoli. §2. Gli sventramenti. §3. Due casi europei. §4. La via italiana alla riqualificazione. §5. Il caso di Barcellona. II. La periferia storica. §1. La nascita della città ottocentesca. §2. Il declino. §3. Genova, Torino, Mestre. III. La periferia urbana. §1. La nostra periferia. §2. Mirafiori, Moncalieri, Pioltello. IV. L'edilizia sociale. §1. La casa pubblica nel primo '900. §2. Le borgate fasciste. §3. Il Piano casa e i quartieri INA Casa. §4. La stagione delle utopie. §5. La grande ritirata. §6. La periferia esterna. §7. La periferia di Roma nel cinema.

Affrontando un viaggio nelle città la propria idea di periferia cambia via via in relazione ai contesti incontrati, scoprendo così attraverso i propri occhi una ad una le tante diverse periferie italiane. Se però il viaggio è accompagnato dall'incontro con i cittadini che in quelle periferie ci vivono ecco che la narrazione si arricchisce. In questi mesi di viaggio nell'Italia di periferia la definizione più chiara che è emersa, in fondo anche la più bella, è quella di periferia esistenziale. Seguendo questa definizione si allontana la tentazione di comporre la cornice del disagio misurandone la distanza dal centro o gli elementi di degrado e si rivolge lo sguardo verso le persone. La Commissione ha quindi percorso tanti chilometri attraverso le città, ma ha soprattutto incontrato tanti cittadini indagando tramite loro i fenomeni che generano un'esistenza periferica ed in particolare il disagio di quell'esistenza.

Il racconto fotografico però usa le immagini, scegliendo in particolare di far riferimento alla fisicità dei luoghi, ricercando il senso di conforto e disagio presente nell'ambiente urbano. Viziati dall'occhio da turista si sarebbe tentati di raccontare un luogo partendo dall'estetica degli edifici, dagli artefici insomma, invece la città è una grande mano che ci accoglie, può tenerci e accompagnarci oppure può stritolandoci o lasciarci scivolare via e poco importa se è la mano

ruvida di un operaio o quella raffinata di un pianista. Sentire e far vedere la stretta di quella mano è il compito del fotografo.

Anche per questo si è deciso di non raccontare le periferie con le immagini dei volti delle persone che li abitano, un po' per pudore, un po' per rispetto, un po' per rendere il racconto più crudo e meno confortante. Le donne e gli uomini ci sono e non ci sono, non appaiono ma sono visibili ovunque. Sono negli oggetti e nelle pietre che formano la città stessa, dal palazzo smisurato figlio di una utopia, al motorino abbandonato, fino al graffito su un muro lasciato da qualcuno per segnare il proprio transitorio e fragile regno sulla sua marginale porzione di mondo.

In questo volume le città sono raccontate dall'occhio discreto della macchina fotografica, scrutandone il fisico, le sproporzioni, le assenze, le tumefazioni, le ferite della città. Per questo il racconto fotografico è organizzato per soggetto, quartiere per quartiere, città per città, ma si vuole offrire anche una parallela lettura oggettiva dei fattori che legano tra loro le diverse città e che, se possibile, ci restituisca anche una sorta di catalogo della fenomenologia del degrado urbano. Chiavi interpretative comuni, quelle appunto che si spera possano servire a guidare e strutturare l'azione di riqualificazione.

Il percorso idealmente ci porta dall'interno delle città verso l'esterno, viaggiando dal **“centro”** alla prima periferia, la **“periferia storica”**, nata nell'800 e consolidata all'inizio del XX secolo al di fuori dei viali di circonvallazione. Proseguendo oltre ci troviamo nella **“periferia urbana”**, costruita nella seconda metà del XX secolo, ovvero nel periodo di maggiore espansione delle città. Una città contraddittoria in cui per la prima volta si incontrano i quartieri pubblici, progettati come nuclei conclusi in sé. Infine si arriva alla **“periferia esterna”**, quella insediata più recentemente.

I

I centri storici

1. Palermo, Genova e Napoli.

Quasi tutte le città hanno problemi nei centri storici, ma è a Napoli, Palermo e Genova, che la Commissione ha incontrato quelli maggiori. Quartieri vetusti che da sempre ospitano le fasce di popolazione a minor reddito, oltre a una miriade di attività commerciali e

produttive. Luoghi apparentemente autosufficienti nel cuore della città stessa e al tempo stesso isolati e marginali. Se molti centri cittadini hanno perduto gran parte della funzione residenziale a favore di specializzazioni commerciali, universitarie, turistiche e amministrative, in quelli di Napoli, Palermo e Genova vive ancora il popolo e in particolare la parte di esso più debole e marginale, sia socialmente che economicamente. Essendo poi città di mare non stupisce che vi sia una parte consistente di popolazione “forestiera” che da sempre ne connota il carattere cosmopolita e libertario. Oggi i forestieri si chiamano immigrati, molto presenti nei centri storici. L’aspetto peculiare dei casi di Napoli e Palermo è però la permanenza dominante della popolazione “autoctona” e conseguentemente di un senso consolidato di appartenenza al luogo. I centri storici di impianto medioevale o barocco di queste grandi città sono caratterizzati da strade strette e buie e non hanno subito drastici interventi di risanamento urbanistico nella seconda metà dell’800 o all’inizio del secolo scorso. In queste tre città di mare sono inoltre ancora visibili distruzioni e parti incomplete frutto dei bombardamenti e dell’abbandono. Per questi quartieri la distanza dal centro città o l’assenza di identità non sono certo un problema. Laddove in molte altre città i centri storici hanno subito processi di gentrificazione che ne hanno snaturato il carattere popolare, in questi tre casi la veracità non fa difetto. Sono visibili interventi di riqualificazione degli spazi pubblici, ma più rari sono quelli che interessano il patrimonio edilizio privato. Non sono stati attuati progetti di riduzione della densità edilizia e anche per questo le classi più agiate sono fuggite da tempo, lasciando in rovina palazzi e palazzetti. L’isolamento non è un problema, infatti si tratta di zone frequentate da altri cittadini e dai turisti, almeno sulle vie principali dove sono presenti commerci, bar, ristoranti ed alberghi. Ci sono piazze e strade, ma in genere rimane irrisolto il problema dell’eccessiva densità edilizia e della scarsa presenza di spazio pubblico. Nel caso di Genova poi, il centro medioevale è così denso da essere carenti anche gli spazi aperti all’interno degli edifici, che invece a Napoli e Palermo sono una sorta di risorsa vitale del tessuto edilizio, tanto da ospitare anche attività manifatturiere. In generale risulta difficile comunque il controllo sociale o anche semplicemente quello anagrafico e questo crea le condizioni per alimentare forme di criminalità, che vanno dalla presenza di prostituzione e spaccio al controllo da parte della criminalità organizzata.

Il tema dei centri storici delle città italiane è stato affrontato in due modi diversi. Prima con interventi pesanti di demolizione, soprattutto in epoca post-unitaria e nel periodo fascista, poi, dopo una fase di

transizione, attraverso la tutela dei caratteri storici e la riqualificazione. I bassi di Genova, Napoli e Palermo hanno “resistito” ad entrambe le cure.

2. Gli sventramenti

Il risanamento tramite demolizioni massicce e ricostruzioni è un metodo consolidato a Parigi nella seconda metà dell’ottocento e applicato massicciamente alle città italiane a partire dal 1870. È semplice, si approfitta delle necessità imposte dalla modernizzazione dei mezzi di trasporto e dall’industrializzazione per tracciare nuove strade, in genere rettilinei e nuove piazze. Se ne traggono anche benefici in termini di gestione dell’ordine pubblico, almeno così pensarono a Parigi in risposta alla rivoluzione del 1848. Poi gli sventramenti generano una successiva sostituzione dei tessuti edilizi storici, e nell’arco di qualche anno rinasce una città moderna. Così è stato a Parigi e Milano, così è stato a Londra senza neppure l’impulso della mano pubblica.

Nelle altre città l’effetto è stato però solo quello di tagli superficiali che hanno lasciato viva “materia infetta” che dovevano sanare. Meno male, potremmo dire oggi col senno di poi. L’inefficacia di questo approccio ottocentesco è chiaramente visibile nelle grandi strade tracciate dentro i centri storici alle cui spalle sono sopravvissuti i bassi, oggi lo consideriamo una fortuna, ma rispetto alle intenzioni iniziali è certamente un fallimento. Su queste strade sono nati inizialmente grandi palazzi borghesi, generalmente più alti di quelli del tessuto edilizio circostante, con facciate eleganti e tipologie edilizie moderne, che hanno catalizzato gli investimenti immobiliari.

Nell’arco di cinquant’anni poi questi interventi di risanamento hanno iniziato a subire a loro volta un processo di declino, superati negli anni dieci e venti dall’offerta di aree di nuovo insediamento esterne ai centri storici, radicalmente più convenienti e più moderne. Di nuovo anche queste ultime hanno subito un declino a beneficio della città contemporanea costruita attorno all’automobile dagli anni ’50 in poi.

Questa è per esempio la dinamica di fioritura e successiva decadenza delle aree prospicienti le stazioni ferroviarie, dapprima enzimi di rigenerazione urbana e poi veicoli di degrado. Oggi alcuni di questi grandi rettilinei ci appaiono luoghi decadenti, abbandonati dalla borghesia urbana e dalle attività economiche, trasferitesi prima nei nuovi quartieri borghesi e poi nelle zone specializzate tipiche della città contemporanea. Alcuni esempi tra questi interventi di risanamento sono: via Dante a Milano, via del Tritone, Vittorio Emanuele, Nazionale,

Cavour a Roma, corso Umberto I a Napoli, via Roma a Palermo, via Indipendenza a Bologna, realizzati negli anni '70, '80 e '90 dell'ottocento, con esiti decisamente diversi tra loro.

Nel caso di Milano la dinamicità economica del capoluogo lombardo ha fatto sì che gli interventi di risanamento si estendessero fino alla quasi totale sostituzione del tessuto storico.

Nei casi di Roma, Genova, Palermo, Napoli e Bologna, allo sventramento e costruzione delle nuove strade non è seguito un processo di sostituzione edilizia diffusa e la riqualificazione dei centri storici non si è innescata. Per esempio via Cavour a Roma è calata nel 1880 come una mannaia tagliando in due il Rione Monti, senza però che quest'ultimo ne abbia beneficiato in termini di riqualificazione. In particolare la zona della Suburra si ritrovò improvvisamente ad essere un retro infossato alle spalle dei nuovi palazzi e diventò la zona più degradata del centro storico della capitale. Paradossalmente col tempo è proprio via Cavour ad aver subito il degrado maggiore, mentre la suburra sembra risorgere a nuova vita. Neppure a Napoli e Palermo i rettifili hanno avuto effetti di lungo periodo sul risanamento dei bassi attraversati e anzi oggi sono essi stessi bisognosi di riqualificazione.

Oggi la malinconica decadenza di queste grandi vie, le facciate annerite, il traffico incessante, sono un tutt'uno con le difficoltà dei quartieri retrostanti. Appena pochi passi dietro le decorazioni neoclassiche e si ritrova il carattere dimesso e oscuro dei vecchi vicoli sgangherati, passando dal caos urbano del traffico della città impazzita, alla vivacità romantica della città storica. Come le splendide creature della foresta che si affacciano sulla radura qualche istante per poi rientrare nella rassicurante penombra della selva, così la popolazione dei vicoli si concede fugaci apparizioni sui grandi viali per poi tornare al confortante ambiente dei bassi, dove lo spazio stradale non è altro che l'estensione naturale del proprio spazio vitale.

3. Due casi europei.

Questa impressione di fallimento della modernità e dell'approccio sanitario ai problemi dei centri storici è visibile anche in altri grandi interventi urbanistici in Europa, due per tutti, boulevard Lemonnier a Bruxelles e Gran Via a Madrid.

La Gran Via di Madrid è forse la più americana delle strade europee e non solo taglia a metà il centro della capitale spagnola, ma offre un fuori scala mai visto prima, osando con edifici di altezza tale che all'epoca si vedevano solo a Buenos Aires, New York o Chicago. A differenza delle città americane a Madrid la città antica ha continuato

ad esistere alle spalle dei monumentali palazzi della Gran Via e con essa il malaffare, la prostituzione, la vita di quartiere, visibile ancora oggi appena si abbandonano i marciapiedi affollati di turisti. Vista da dietro la Gran Via di Madrid è un po' il simbolo vivente di questo metodo di riqualificazione. Nell'essere l'espressione di una città moderna che mai fu, la Gran Via risulta oggi una splendida illusione, una scenografia urbana fine a se stessa e ininfluente rispetto alla vita e alle dinamiche dalla città che la circonda. Un manifesto del fallimento dell'idea di trasformazione moderna dei centri storici.

Di trent'anni precedente la costruzione del boulevard Maurice Lemonnier a Bruxelles, che assieme all'interramento del Senne diventa l'emblema del rinnovamento di quella città, portando al suo interno la modernità delle grandi infrastrutture viarie e la sontuosa imponenza delle eclettiche architetture ottocentesche. Attorno a questo grande viale le parti più antiche della città sono rimaste isolate diventando periferia interna. L'attrattività del nuovo boulevard ha inizialmente prosciugato di funzioni sociali, commerciali e pubbliche i quartieri circostanti accelerandone il declino e facendone per decenni corpi morti della città. Oggi non è più così e a soffrire è il boulevard stesso, il cui sfarzo non trova risorse necessarie al mantenimento. La taglia più modesta dei quartieri antichi ha invece facilitato l'insinuarsi degli investimenti dei pionieri della riqualificazione, che con lungimiranza recuperano a residenza, terziario e commercio le aree degradate quando i valori immobiliari hanno raggiunto il minimo e fanno da apripista a nuove iniziative.

4. La via italiana alla riqualificazione.

Si diceva che solo in poche città, tra queste Londra, Parigi e Milano, il tessuto edilizio storico è quasi totalmente scomparso sostituito da quello ottocentesco e novecentesco, negli altri casi i centri storici sono sopravvissuti anche alle operazioni di risanamento più aggressive e la via della riqualificazione ha poi preso una strada meno invasiva. In particolare in Italia, ciò che è sopravvissuto al piccone umbertino, a quello fascista e alle devastazioni belliche è poi rinato a nuova vita grazie a processi di riqualificazione graduale, attenta ai caratteri storici, architettonici e tipologici del tessuto, capace di far rivivere senza distruggere.

Tornando a Genova, Napoli e Palermo, dove la riqualificazione si è innescata in porzioni limitate, nei quartieri visitati di Ballarò/Vucciria, Quartieri Spagnoli/Sanità, Maddalena/Prè, il tema prevalente è quello dell'oggettiva difficoltà di generare standard edilizi e abitativi

accettabili, a causa dell'estrema profondità dei vicoli e della densità edilizia. La stessa amministrazione genovese ha rilanciato la vecchia idea di fare interventi mirati di diradamento creando piccole piazzette, in modo da offrire almeno condizioni basiche di illuminazione naturale agli appartamenti, anche ai piani inferiori. L'assenza di standard abitativi accettabili rende difficile attrarre i ceti medi, offrendo condizioni abitative solo dalle fasce della popolazione di più basso reddito o da quelle molto elevate in grado sopperire in proprio ai limiti dell'edilizia storica. Per procedere alla riqualificazione dei centri storici servono condizioni minime di illuminazione degli appartamenti, ascensori, controllo sociale e gestione condominiale dei palazzi, disponibilità di spazi di servizio e naturalmente riqualificare gli spazi pubblici. La prassi di riqualificazione è quella partita da Bologna negli anni '60 e si è poi diffusa in tutto il mondo e anche per questo i casi di successo in Italia non mancano. Il più recente è forse quello di Bari, città di mare, il cui centro storico nell'arco degli ultimi trent'anni è passato dall'essere un focolaio di problemi ad una risorsa della città. Certo la dimensione della città vecchia di Bari e soprattutto la profondità dei vicoli non è paragonabile a quella di Palermo, Napoli e Genova. Profonde e strette sono invece le calli di Venezia, che però anche grazie alla sua particolarità non ha mai visto il declino economico trasformarsi in degrado urbano.

5. Il caso di Barcellona

Volendo invece rintracciare un caso contemporaneo di riqualificazione paragonabile a Genova, Napoli e Palermo si può guardare a Barcellona, grande porto del mediterraneo con un centro storico molto grande e molto problematico, in cui negli ultimi anni sono stati fatti interventi di riqualificazione, alcuni dei quali anche radicali. Anche nel centro di Barcellona non mancano i tentativi di risanamento urbano ottocentesco basato sull'apertura di grandi strade moderne. All'inizio del '900 ne erano previste tre e ne venne realizzata solo una, la via Layetana, che ricorda in tutto e per tutto i casi simili citati prima per le città italiane. Anche il centro di Barcellona non ha beneficiato di tale intervento se non nelle immediate vicinanze, ma le strategie di riforma urbanistica a Barcellona si sono rivolte al centro storico anche successivamente. I grandi eventi e in particolare le olimpiadi del '92 sono state di stimolo a rilanciare la trasformazione della città all'interno di una visione e alla fine si può dire che il caso di Barcellona sia un caso di successo, diventando un modello di intervento urbano. Tre gli elementi riferiti al centro storico che meritano di essere menzionati relativamente al caso di Barcellona. Il primo e più sensazionale

è il recupero e rilancio del rapporto col mare, che non si è limitato a garantire qualche accesso interstiziale tra le attività portuali, ma ha significato il trasferimento integrale del porto commerciale, l'eliminazione dei valli doganali e delle barriere fisiche, l'interramento dalla viabilità di scorrimento che separava la città dal mare, il prolungamento della "rambla" fin dentro il mare fino al nuovo porto turistico, la creazione delle spiagge urbane alla Barceloneta e alla villa Olimpica, l'inserimento nel tessuto storico di numerosi interventi di edilizia residenziale pubblica, la riqualificazione degli spazi pubblici e la creazione di nuove piazze e nuovi poli museali e culturali. Oggi si può pensare che il turismo sia sempre stato il motore di questa azione, ma non è così, fino agli anni 90 la presenza dei turisti nel centro di Barcellona era limitata alla rambla, e alla parte del barrio gotico attorno alla cattedrale. Il fronte portuale e la gran parte dei quartieri del centro erano infrequentabili, oggi non è più così.

I centri storici di Palermo, Genova e Napoli non sono periferie degradate, ma rischiano di essere delle isole chiuse e decadenti, col paradosso di avere a disposizione un accesso diretto al mare, di contenere bellezze architettoniche e artistiche, un tessuto sociale vivace e la migliore accessibilità. Probabilmente su queste zone occorre una strategia e una visione forte e chiara. Che attinga dal caso catalano e dall'esperienza fatta nelle altre città italiane.

II

La periferia storica

1. a nascita della città ottocentesca.

In immediata continuità e a volte in sostituzione dei centri storici crescono nella seconda metà dell'800 le periferie interne o periferie storiche. Si tratta dei quartieri nati a ridosso delle mura cittadine, contestualmente alla loro demolizione. In alcuni casi la periferia storica si trova anche dentro l'anello murario, in ragione dell'estensione raggiunta in passato dallo stesso, come nel caso di Roma, oppure per estesi processi di sostituzione edilizia che hanno interessato il centro storico, come nel caso di Milano. La costruzione, in coincidenza con la prima industrializzazione, è contraddistinta dalla necessità di generare una città moderna che si ponesse in alternativa ai centri storici e rispondesse alla domanda dei settori immobiliare e costruzioni.

Vi era poi la necessità di fornire alloggi alle nuove classi sociali emergenti, borghesia, impiegati e operai e infine dal 1861 in poi la volontà di rappresentare con chiarezza un carattere comune in tutte le città, che fosse l'espressione viva del nuovo stato unitario. Si aggiunga a questo che la nascita della rete ferroviaria e delle stazioni come nuove polarità urbane è stata l'occasione per ridisegnare le direttrici di sviluppo di molte città e che la crescita del traffico veicolare ha assegnato alla rete delle infrastrutture viarie un ruolo primario nel disegno urbano. La motorizzazione di massa non era ancora all'ordine del giorno e per questo si scelse la tipologia dell'isolato chiuso e l'edificazione compatta, che anche con un mutato linguaggio architettonico ha caratterizzato lo sviluppo urbanistico delle città italiane fino alla fine degli anni '50. Unica eccezione ad una crescita urbana compatta e in continuità con quella pre-esistente sono stati i quartieri popolari, pianificati o spontanei, nati in epoca fascista lontani dall'edificato a volte in luoghi talmente remoti che rimangono tali a tutt'oggi. Sono quelle che a Roma si chiamano borgate ufficiali e informali, e che per le loro caratteristiche fisiche e sociali risultano essere delle anticipazioni della forma di costruire la città che si manifesterà dagli anni '50 in poi e di cui si parlerà dopo.

2. Il declino.

I quartieri della periferia interna sono stati oggetto di declino per alcuni decenni tra gli anni '50 e '90 del novecento, da quando l'arrivo dell'automobile ha aperto al mercato immobiliare la possibilità di delocalizzare la residenza in aree specializzate lontane dal centro storico. Questo processo di abbandono della "inner city" negli Stati Uniti ha prodotto drammatici fenomeni di degrado e abbandono di intere parti di città.

In Italia ed Europa il fenomeno ha assunto proporzioni meno drammatiche, separando da subito le sorti dei centri storici da quelli del primo anello periferico.

Se negli Stati Uniti la città ottocentesca si è svuotata trasferendo la popolazione nei "suburbs" e il terziario nel centro (downtown), in Italia ed Europa i quartieri a ridosso del centro hanno subito processi di degrado meno accentuato e certamente non sono stati abbandonati, anche perché i centri storici hanno mantenuto funzioni di servizio alla residenza e l'infrastrutturazione automobilistica è stata più limitata.

Nelle città italiane in particolare il declino è stato selettivo, colpendo solo alcuni di questi quartieri, in genere quelli vicini alle stazioni ferroviarie o quelli a tradizione operaia, incidendo prevalentemente

nella composizione sociale della residenza. Per fare un esempio tra tanti si può citare il percorso diverso seguito da due importanti quartieri ottocenteschi di Roma, Prati ed Esquilino, nati nello stesso periodo come zone per residenza, uffici e commercio, attività necessarie alla nuova funzione di capitale del Regno. Oggi Prati si conferma come quartiere borghese mentre Esquilino si è trasformato nel più simbolico quartiere multietnico della città.

La Commissione ha visitato solo alcuni di questi quartieri nelle diverse città interessate dall'indagine e anche qui risulterebbe difficile farne un elenco completo, ma può essere utile farne almeno uno esemplificativo. Aurora/Borgo Dora e San Salvario a Torino, Sampierdarena a Genova, via Padova, Lazzaretto, Solari a Milano, Via Piave a Mestre, Bolognina a Bologna, Esquilino a Roma, Vasto a Napoli, Libertà a Bari, Oreto e la zona Stazione a Palermo. Questi sono solo alcuni dei quartieri che fanno da corona ai centri storici delle città italiane e che assieme ad altri meritano attenzione per i processi di trasformazione della composizione sociale, in particolare l'invecchiamento della popolazione italiana e la fortissima presenza di comunità straniere. Sono poi aree in cui si assiste ad un visibile degrado fisico dell'edilizia privata, che a volte contrasta con l'enfasi decorativa delle architetture eclettiche che le caratterizzano. Non siamo in presenza di problemi di isolamento o perifericità, anzi data la vicinanza alle stazioni ferroviarie o ai viali di circonvallazione si tratta forse delle zone più accessibili e forse il problema è l'opposto, quello di essere dei "porti di mare", luoghi da cui si arriva e si fugge con grande facilità, in cui è difficile esercitare il controllo sociale e forme di aggregazione. Questi quartieri sono in molti casi espansioni pianificate secondo schemi ortogonali, coerenti con i nuovi assi viari con cui si intendeva ammodernare il tessuto dei centri storici e riferiti alle nuove stazioni ferroviarie, assumendo l'aspetto austero dei quartieri operai, o gli eleganti richiami decorativi dei palazzi destinati al nuovo ceto medio emergente se non addirittura dei palazzetti, villini e ville delle classi più agiate.

Quelli che oggi hanno problemi sono in genere i quartieri che già dalla loro nascita si rivolgevano alle esigenze del proletariato urbano, ma gli effetti di degrado più marcati sono visibili nelle aree circostanti le stazioni ferroviarie. Vi sono poi aree cresciute nello stesso periodo in modo più spontaneo lungo le principali strade in uscita dalla città, che ospitano le prime attività industriali e residenziali in coincidenza con nuclei esterni preesistenti.

3. Genova, Torino, Mestre.

Per entrare nello specifico di questi quartieri e seguire il percorso dei sopralluoghi della Commissione si incontrano i casi emblematici di Sampierdarena a Genova, Via Piave a Mestre, Libertà a Bari e Aurora a Torino.

Sampierdarena è un grande quartiere operaio ottocentesco a ponente del centro di Genova, dove in epoca più recente si sono insediati cittadini stranieri in particolare provenienti dall'Ecuador. Il quartiere, pur essendo lungo la costa non gode dell'affaccio al mare, da cui è separato da un fascio di infrastrutture e soprattutto dal porto commerciale. A monte si erge la collina genovese e in mezzo, per non farsi mancar nulla, una ferrovia sopraelevata che lo taglia in due longitudinalmente. Le preoccupazioni dei cittadini si rivolgono prevalentemente sul rischio che la comunità straniera dell'Ecuador prenda il sopravvento ed esca dal rispetto delle regole attraverso la creazione di circoli privati, bypassando le ordinanze di ordine pubblico emanate dalle amministrazioni.

Via Piave e la zona della stazione di Mestre ed è un caso anomalo perché anomala è la città di Venezia, con il centro storico isolato nel mezzo della laguna e il borgo di Mestre trasformato in breve tempo all'inizio del XX secolo in una città fatta tutta di periferia. Le cose non stanno esattamente così perché comunque Mestre ha un nucleo storico significativo e identitario, ma la zona di via Piave si configura come una tradizionale area stazione senza la vicinanza di un grande centro storico e quindi con un costruito più dimesso e frammentato. Anche i problemi denunciati di microcriminalità e controllo degli spazi pubblici, tutto sommato sono simili a quelli di molte altre città italiane.

A nord di Porta Palazzo, non distante dal palazzo reale di Torino c'è il quartiere Aurora che rappresenta bene la tipologia mista di residenza operaia e industrie tipica della modernità precoce di Torino. Anche in questo caso l'identità del luogo è molto forte e il tessuto sociale particolarmente composito. A differenza di altri casi la diffusa presenza di edifici monofunzionali e piccoli e antichi insediamenti produttivi favorisce puntuali interventi di riqualificazione come quello dell'innovation center di Torino, ma al pari di altri contesti simili la forte presenza di stranieri è il tema dominante dal punto di vista sociale. Lo stesso si potrebbe dire del quartiere Libertà di Bari.

Tutti questi quartieri presentano problemi simili, composizione sociale fragile, forte presenza di stranieri, edilizia in cattivo stato e valori immobiliari depressi, al tempo stesso grandi potenzialità, ottima

accessibilità e vicinanza al centro, vivacità, patrimonio residenziale di qualità, forte identità, presenza di aree pubbliche ed edifici di pregio. Appare chiaro come i processi di risanamento seguano grossomodo gli stessi percorsi possibili per i centri storici, riqualificazione dello spazio stradale, recupero delle aree dismesse e ricucitura sociale. Una sfida possibile per l'Italia che non solo non si ritrova come gli USA situazioni di abbandono o compromesse fisicamente, ma non trova neppure i fenomeni di ghettizzazione rilevati in molte città europee, da quelli noti storicamente per le rivolte razziali di Brixton a Londra, fino ai casi saliti alla ribalta della cronaca di Molenbeek e Shaerbeek a Bruxelles. I nostri quartieri umbertini sono luoghi affascinanti e di grande potenzialità, si tratta di saperle cogliere.

III

La periferia urbana

1. La nostra periferia.

La nostra periferia è quella formatasi attorno alle città italiane a partire dagli anni 50/60 fino agli anni '90 del novecento, quella dove gran parte degli italiani di oggi sono nati e vissuti e quindi anche quella più viva nell'esperienza di ognuno di noi e nella memoria collettiva, basti dire che è il set della stagione più amata del cinema italiano. Come si diceva questa periferia nasce e si sviluppa contestualmente al processo di motorizzazione di massa. Le accresciute possibilità di spostamento dei cittadini comportano la valorizzazione immobiliare anche di aree distanti dal centro, quindi la continuità fisica della città non è più necessaria. La periferia comincia a dilatarsi, creando un edificato denso lungo le strade principali e rado nelle parti intercluse. Sono identificabili due macro categorie, quella pubblica dei quartieri pianificati e costruiti per rispondere alla domanda di casa delle fasce popolari e quella cresciuta in modo speculativo per iniziativa del settore privato delle costruzioni. Queste due macro categorie fino agli anni '20 del novecento non erano distinguibili, tanto che in pochi saprebbero riconosce all'interno di un quartiere umbertino un isolato costruito da un ente mutualistico per i propri operai o impiegati da quelli adiacenti realizzati dall'iniziativa privata. Invece dall'epoca fascista in poi è sempre stato chiaro a tutti dove c'erano le case popolari e dove no, perché queste assumevano un carattere

unitario ed un disegno urbanistico diverso da quello del coevo tessuto edilizio. Anche se il capitolo delle “case popolari” è quello più ampio e ricco di riferimenti, conviene forse trattare prima la parte privata delle nostre periferie, quella che con drammatica efficacia nel 1963, Francesco Rosi descriveva nel crudo bianco e nero di “Le mani sulla città”. La parte privata della periferia è cresciuta in modo tumultuoso e più o meno ordinata dai PRG o spontaneamente lungo le principali arterie in uscita dalle città, usando due tipologie prevalenti, quella del palazzo e della palazzina per le classi più abbienti, mentre ville e villette inizialmente più rare si diffondono dagli anni '70 in poi. Le parti principali della periferia sono quindi corpi compatti di palazzoni allineati lungo le vie principali, a Roma le consolari, creando dei quartieri densi e spesso in discontinuità gli uni dagli altri. La discontinuità è rappresentata da aree non costruite, come nel caso di Roma e Napoli, da grandi superfici produttive, oggi dismesse o sottoutilizzate, come nel caso di Milano e Torino. Altre volte sono proprio i quartieri di edilizia sociale ad essere le isole che creano discontinuità nel fluido espansivo dello sviluppo urbanistico del dopoguerra. Questa periferia oggi è ben servita dal trasporto pubblico e ha radicato una propria identità locale. La composizione sociale è ancora innervata da una popolazione anziana appartenente alle famiglie che originariamente li hanno abitati e questo paradossalmente invece di essere oggi un punto di forza è diventato un elemento di debolezza, in quanto si manifesta proprio su queste persone un senso di isolamento e spaesamento dovuto alla presenza di nuovi cittadini con storie diverse, alla trasformazione del quartiere stesso e alla perdita di rilevanza nel contesto urbano.

2. Mirafiori, Moncalieri, Pioltello.

Ci sono tre quartieri tra quelli visitati dalla commissione che raccontano bene questa storia, con esiti diversi in termini di degrado. I quartieri sono Mirafiori a Torino, corso Trieste a Moncalieri e il quartiere di via Leoncavallo a Pioltello. Nel primo caso si tratta del grande quartiere operaio cresciuto con un mix di edilizia pubblica, privata e aziendale attorno alla Fiat, ma pur essendo la grande fabbrica ancora presente i lavoratori sono diminuiti drasticamente e ora il problema più rilevante è il senso di smarrimento della popolazione residente al pari delle condizioni di degrado fisico dei generosi spazi pubblici e degli edifici.

Al contrario il quartiere di Pioltello, nato come intervento privato destinato ai nuovi lavoratori diretti all'area milanese, è stato realizza-

to in modo talmente scellerato da essersi dimostrato presto invivibile e di conseguenza abbandonato. Oggi è abitato da stranieri o fasce di popolazione più povere, la dimensione dei condomini rende difficile immaginare una gestione, la possibilità di azione del pubblico si limita allo spazio pubblico peraltro esiguo, una situazione che lascia pochi margini di manovra. A Torino e in altri contesti simili sono possibili interventi di riqualificazione urbana diretti allo spazio pubblico e interventi di ricucitura sociale diretti al consolidamento delle relazioni. A Pioltello la situazione è fisicamente compromessa, l'eccessiva densità insediativa e la scarsa qualità edilizia non sono emendabili e come in altri casi si pone solo il tema della demolizione.

In altri paesi, soprattutto nel mondo anglosassone la demolizione di ciò che non serve più o non va più bene è prassi consueta, in Italia meno, ma questo è un argomento su cui forse occorre riflettere e forse dotarsi di strumenti per farlo. Anche a Moncalieri si vede un esempio tipico di problemi che derivano da una mancata avvedutezza nella gestione urbanistica a cui l'iniziativa privata ha dato risposte che sin dall'inizio contenevano il germe del degrado. In questo caso si tratta di una serie di grandi palazzi ottimisticamente piazzati di fronte ad una grande via di comunicazione, quale l'ingresso dell'autostrada A6, e da cui oggi non si sa come difendersi. Con l'aggravante di perenne rischio di allagamento del quartiere, derivante dall'essere conficcato in uno spazio costretto tra il Po e un suo affluente. Nella città cresciuta nelle mani dell'iniziativa privata e con un blando indirizzo di pianificazione si trovano spesso contrasti tra residenza e altre funzioni che ne minacciano la qualità. E' il caso delle infrastrutture, viarie e ferroviarie, spesso preesistenti e sottovalutate nel momento della costruzione delle case, che col tempo sono cresciute rendendo sempre più difficile la convivenza con i cittadini. E' il caso degli impianti rifiuti o delle attività produttive, che anche quando dismesse sono poi rimaste aree abbandonate e quindi focolai di degrado. Ci sono poi altre forme di incompatibilità con elementi naturali quali appunto aree esondabili - come a Piazza Adriatico a Genova sotto il costante rischio idraulico del Bisagno e pure vicino ad un impianto di gestione dei rifiuti - oppure minacciati dall'effetto delle frane e del dissesto geologico e infine ci sono i casi, più presenti nel centro sud di aree residenziali che convivono con adiacenti contesti abusivi o essi stessi abusivi, in genere sottodotati di servizi pubblici e standard urbanistici anche qualora fosse intervenuta la regolarizzazione. A questo problema si sono rivolti i sopralluoghi a Casteldaccia e Carini in provincia di Palermo, dove nel primo caso si evidenziavano i problemi burocratici per dotare dei servizi di rete un quartiere nato abusivo e

nel secondo caso il Comune evidenziava la lotta contro l'abusivismo edilizio che ammorba il litorale. Questi casi sono frequenti nella periferia consolidata del XX secolo, ma diventano la cifra costante dei fenomeni di degrado delle zone periferiche di più recente formazione, la periferia esterna che incontreremo nell'ultima parte di questo viaggio, non prima però di un veloce excursus nell'edilizia popolare.

IV

L'edilizia sociale

I quartieri pubblici sono il capitolo più ampio di questo racconto, non certo perché siano la maggioranza, anzi in Italia sono meno che altrove, ma perché sono luoghi simbolici delle periferie moderne, più visibili nel dibattito pubblico e per intrinseca natura oggetto di polemica. I quartieri pubblici non sono però tutti uguali, sono stati costruiti in epoche diverse e con caratteristiche molto diverse tra loro. Le differenze sono importanti sotto vari punti di vista e soprattutto per quanto riguarda l'eventuale stato di degrado in cui versano oggi. Una precisa ricostruzione delle diverse stagioni della casa pubblica in Italia si può facilmente reperire nella bibliografia specializzata, ma ai fini di questo racconto ci si può permettere una semplificazione che le riduce a cinque. Il periodo prefascista, il ventennio, il periodo 1945-1963, il periodo 1963-1990 e gli ultimi anni.

1. La casa pubblica nel primo '900.

La prima stagione è quella sviluppatasi a partire dalla legge Luzzatti del 1903, nel periodo dello Stato liberale. Si tratta di interventi anche significativi presenti soprattutto nelle grandi città, che sono ormai assorbiti in modo indistinguibile nel tessuto edilizio della loro epoca, inoltre in alcuni casi non sono più nel patrimonio pubblico.

2. Le borgate fasciste.

La seconda stagione è quella del ventennio, caratterizzata da un radicale cambio di linguaggio architettonico e dall'azzardata scelta di localizzare gli insediamenti in aree remote dell'agro suburbano, dando per la prima volta un senso preciso e tangibile al concetto di periferia. Con quella scelta la precisa separazione tra città e campagna

tipica della città ottocentesca veniva definitivamente spazzata via. Sintomo di questi primi squilli di esplosione urbana furono i villaggi di tipologia semi-rurale, una forzatura ideologica tipicamente fascista che involontariamente anticiparono la natura ambigua della periferia contemporanea, tra non finito e “happy rural”. La collocazione remota dei nuovi quartieri non è stata un’esclusiva della Capitale, ma a Roma ha assunto un tono traumatico a causa della “deportazione” dei residenti sfollati in seguito agli sventramenti del centro. La distanza dal centro di queste nuove parti di città tradiva anche la grandeur con cui la politica e i pianificatori dell’epoca immaginavano la crescita di Roma. L’azzardo di tali operazioni è poi emerso nell’immediato dopoguerra, in primo luogo perché sotto il regime il disagio degli abitanti non poteva esprimersi, in secondo luogo perché evidentemente in periodo bellico vi erano altri problemi gravi. Con “Ladri di biciclette” il cinema popolare mette in evidenza a tutti l’associazione tra la condizione di emarginazione sociale dovuta alla miseria e quella fisica della lontananza. Il protagonista del film è in continuo movimento dalla lontana Val Melaina verso il centro città. Oggi i quartieri popolari costruiti in epoca fascista sono stati quasi tutti inglobati nel tessuto edilizio o addirittura ne hanno generato un proprio, come è il caso di Acilia, ma questo tema della distanza e del conseguente senso di isolamento è ancora percepibile. Per esempio San Basilio, pur integrato da interventi pubblici successivi e raggiunto da alcune propaggini urbane, appare ancora oggi lontano ed estremamente periferico, a più di ottanta anni dalla costruzione delle prime case. A Roma altre borgate ufficiali, tra le tante Val Melaina appunto, il Trullo o Primavalle sono diventati il riferimento per lo sviluppo dei rispettivi quartieri che oggi sono parti integranti della città di Roma, non più considerati particolarmente periferici.

Nei quartieri fascisti il fraseggio architettonico dell’austero razionalismo di regime è comune a tutti gli interventi, cambia invece da caso a caso la qualità edilizia e l’organizzazione planimetrica e sono queste differenze ad aver innescato i processi di degrado. La scarsa qualità edilizia e la densità dell’impianto urbanistico sono ancora un problema in quartieri come San Siro e Giambellino a Milano. Ad Acilia e Pietralata a Roma invece la causa del rapidissimo degrado è stata la pochezza dei materiali, tale da rendere necessaria la demolizione delle case già a partire dai primi anni del dopoguerra. Acilia e Pietralata non erano quartieri densi, realizzati quasi tutti con piccoli edifici da quattro o due famiglie, ma talmente poveri nei materiali che già subito hanno manifestato un degrado paragonabile a quello delle borgate spontanee. Già dalle esperienze di edilizia pubblica fascista

emerge come il problema del degrado possa derivare oltre che dalla composizione sociale, anche da errori progettuali, quali la scarsa qualità edilizia o l'eccessiva densità. A San Siro il quartiere nasce compatto e con una desolante ripartizione lineare degli spazi aperti. I cortili non riescono ed essere validi polmoni di verde pubblico e neppure spazi protetti e dedicati ad unità di vicinato definite. Il disegno indifferente delle strade non crea gerarchia e rende il complesso percettivamente vulnerabile. L'aspetto piacevolmente sorprendente è la notevole forza del tessuto sociale e associativo e il derivato senso di appartenenza, l'unico frutto positivo che può forse derivare dall'alta densità, quello che si potrebbe chiamare effetto spagnolo per citare la caratteristica vivacità sociale delle periferie ad altissima densità. Rimane comunque il problema della qualità edilizia e delle tipologie che rendono gli edifici bisognosi di perenne manutenzione e difficili gli interventi di ammodernamento, come anche il semplice allestimento di ascensori.

3. Il Piano casa e i quartieri INA Casa.

I difetti e forse anche i pregi degli interventi del ventennio sembrano aver ispirato l'azione della Repubblica, che con il piano INA Casa compie un piccolo miracolo di cui forse non si è ancora completamente consapevoli. Il piano casa sviluppatosi tra il 1949 e il 1963 è caratterizzato da una grande attenzione agli aspetti urbanistici, al mix delle tipologie residenziali, alla qualità edilizia e persino ad un linguaggio architettonico originale che in alcuni casi si riassume nel tafuriano "neorealismo architettonico", affidando gli interventi ai migliori architetti dell'epoca. Un autentico atto di intelligenza collettiva che ci consegna oggi dei quartieri che, seppur in parte tarati dai tipici problemi dell'edilizia pubblica, sono isole di qualità nel panorama urbano delle coeve periferie. Esperienze tra le più riuscite d'Europa. Volendo vederne un limite è quello del paradosso politico di quegli anni, tra la visione forte del ruolo dello Stato e la prassi di accompagnare senza troppe interferenze l'autorganizzazione della società e dell'economia, accontentandosi dei cascami sul benessere individuale garantiti dal boom economico. Paradosso tipico dell'azione politica delle Democrazia Cristiana e della sua azione di governo. Roma negli anni del boom economico ne è un esempio, lo Stato interviene con forza nell'edilizia pubblica e con le infrastrutture per il giubileo e le olimpiadi, al tempo stesso il Comune lascia priva la città di PRG negli anni più tumultuosi della crescita edilizia. Con il piano Fanfani si sono concentrate risorse economiche e soprattutto intellettuali nel realizzare isole di qualità, mentre al contempo il mare dell'edilizia privata

e speculativa cresceva, non guidata da nessun piano, magari proprio attorno ai quartieri INA Casa. Si potrebbe dire che si permise alla miglior cultura urbanistica e architettonica di concentrare la propria attenzione su piccoli pezzi di città, in cambio di distrarsi e lasciare andare alla deriva il resto della città. Come leggere altrimenti una stagione così controversa, città cresciute con tanti errori ed orrori e al tempo stesso isole di qualità indiscutibile. Come interpretare la vicenda di una moderna legge urbanistica voluta e affondata dalle stesse forze politiche di governo, nel pieno della tempesta edilizia degli anni '50 e '60.

Ciò che colpisce oggi di questi quartieri è la gestione ordinata dello spazio pubblico opportunamente distribuito tra parti di uso generale e spazi condominiali e semi-privati, ma soprattutto il forte senso di appartenenza dei residenti storici e di quelli nuovi, organizzati in orgogliose associazioni locali. La storia del quartiere è fondamentale per gli abitanti ed è raccontata contestualmente dalle pietre come dalle loro parole. A Torino la visita ha toccato i due quartieri simbolo della Falchera e delle Vallette, il racconto è stato simile. L'entusiasmo dei primi tempi è ostentato da libri e riviste: case moderne, una comunità di lavoratori, tante famiglie giovani e tanti bambini. Foto in bianco e nero esibite con orgoglio che raccontano quella vivacità dei primi anni che superava il senso di isolamento, che pure le parole raccontano nello scoprirsi così lontani dalla città e mal collegati ad essa. Poi vengono gli anni di crisi, del declino, della fuga di chi aveva le possibilità, l'arrivo di nuovi residenti, tutto sommato pochi gli stranieri, la perdita del senso di comunità, la chiusura delle fabbriche, l'invecchiamento, la pensione. Infine i giorni attuali, in cui tutto sommato la situazione si è assestata e si sente il bisogno di maggiore cura dei luoghi, controllo sulle assegnazioni e un po' di sicurezza. In fondo le stesse storie di Mirafiori o di altri quartieri "privati", ma con un qualche spunto di speranza in più. Ovunque in Italia i quartieri INA Casa sono luoghi che col tempo hanno assunto un'identità talmente definita da allargarsi ai luoghi circostanti, a Falchera, a Gallaratese, al Tiburtino come altrove ci sono espansioni successive che assumono lo stesso nome con numerazioni progressive, ma in genere sono quartieri decisamente meno riusciti. L'organizzazione planimetrica e la varietà tipologica degli edifici garantiscono ancora oggi riconoscibilità alle singole parti e gradevolezza del paesaggio urbano. Le parti comuni e i servizi sono sempre presenti e riconoscibili come centralità, anche se oggi sono spesso prive delle funzioni commerciali e sociali per le quali erano state pensate. Il verde è opportunamente gerarchizzato su diversi livelli di pertinenza e la comunità vede ancora presenti

e attivi cittadini arrivati col primo insediamento.

La pietra angolare tra questa fase e quella successiva è proprio l'ultimo dei quartieri INA Casa, Forte Quezzi a Genova, popolarmente chiamato il serpentone. Il gigantismo dell'intervento e l'omogeneizzazione tipologica ci raccontano già quello che verrà, ma la qualità dell'edilizia e dell'architettura lo reclamano ancora alla stagione precedente. Il quartiere è stato quasi da subito un problema, sia per la distanza e isolamento dalla città, sia per le inevitabili complicazioni orografiche che ne compromisero la stabilità, sia per i problemi di gestione delle acque e dell'affaccio a monte. A questi aspetti fisici si aggiunsero i problemi sociali presenti in tutti i quartieri popolari, accentuati forse dall'impatto monolitico ed estraniante dell'edificio principale. Oggi molti di quei problemi sembrano superati e il quartiere soffre decisamente meno di altri sorti dopo o di quelli costruiti dall'iniziativa privata. Anzi, la distanza non sembra più così drammatica, la qualità edilizia ed architettonica ha resistito al passare del tempo, restituendoci un luogo ricco di potenziale.

Nel complesso i problemi riscontrati nell'edilizia pubblica di questa epoca sembrano risolvibili con un mix di azioni che guardino al sostegno del tessuto sociale e associativo e alla manutenzione degli spazi pubblici, oltre che ad una attenta gestione delle assegnazioni. Gli interventi più onerosi potrebbero forse essere quelli per recuperare il gap di connessione col centro e la rifunzionalizzazione degli edifici originariamente destinati alle funzioni pubbliche e che oggi sono sottoutilizzati. Insomma un lavoro decisamente meno impegnativo di quello che prefigura alla tappa successiva.

4. La stagione delle utopie.

La quarta stagione è quella in cui si è costruito di più, quella in cui ufficialmente si smette di usare il termine edilizia economica popolare per introdurre quello di edilizia residenziale pubblica, una stagione in cui le cose si fanno più complicate e controverse. Le leggi, le forme di intervento, i soggetti, diventano più articolati. Si interviene con costruzione di nuovi quartieri, con forme di sovvenzione e convenzione e oltre allo stato intervengono le Regioni e i Comuni. Non vi è quindi un segno unitario e riconoscibile dei quartieri realizzati in quest'epoca, ma è ad essa che appartengono gli interventi che oggi sono il simbolo del degrado delle periferie. Negli anni '60, partendo da Bologna, prima si teorizza e poi si attua la pratica e la legislazione per realizzare gli interventi di recupero tipologico di porzioni dei centri storici, abbinata alla realizzazione di edilizia re-

sidenziale pubblica, esperienza tra le poche che l'Italia ha prodotto come specifico contributo originale al dibattito urbanistico internazionale. Contributo oggi apprezzato e praticato in tutto il mondo. In quegli anni però la cultura architettonica internazionale portava in direzione opposta. Sotto la guida di paesi come la Francia, la Gran Bretagna, i Paesi Bassi e con maggiore forza nei paesi dell'est, si costruivano grandi quartieri dominati dal linguaggio architettonico razionalista e l'orgogliosa esposizione del cemento armato quale materiale eterno e plasticamente potente. Potente come il popolo e la democrazia si potrebbe dire, ma così forse si corre troppo. Per capire meglio ciò che in quegli anni si realizzò in Italia bisogna comunque prima guardare a ciò che già era successo altrove. La fiducia nella forza della modernità per rinnovare le città costituiva una leva già usata nelle epoche passate, ma di solito era servita a trasformare lo spazio urbano esistente. Storicamente le opere rappresentative della contemporaneità sostituivano altre opere esistenti. Si citava all'inizio l'epoca del secondo '800 quando l'architettura "borghese" dei palazzi si insinua nelle grandi città europee sostituendo l'edilizia più antica dove vivevano le classi più umili. A parte il rettificare e allargare le strade e l'innalzamento di qualche piano la modernità dei nuovi ceti borghesi si esprimeva con una predilezione per isolati compatti e la sovrabbondanza decorativa ottenuta ibridando gli stili architettonici passati. Solo negli USA, liberi da molti retaggi culturali storici, si afferma una nuova tipologia: i grattacieli, che inizialmente vengono ricoperti di decorazioni come fossero palazzi reali verticali. A partire dal dopoguerra una nuova classe sociale arriva al potere, il popolo, il quarto stato, una collettività talmente ampia da aver bisogno di città completamente nuove. In Italia si è detto che, ad esclusione di un gruppo di architetti milanesi raccolti nel QT8 di Milano, la cultura politica ed architettonica dominante ha scelto una via di mediazione proponendo la reinterpretazione dei caratteri architettonici storici e una mediazione con la natura vernacolare degli abitati di provenienza dei nuovi ceti urbani. Si pensi al quartiere La Martella di Matera e al quartiere INA Casa Tiburtino di Roma. Anzi sarebbe interessante prendersi il tempo di analizzare quest'ultimo, realizzato da Quaroni e Ridolfi nel 1950/1954, in comparazione col fratello maggiore Tiburtino III (Santa Maria del Soccorso), realizzato tra il 1935 e il 1940 e poi quasi completamente ricostruito tra il 1974 e il 1990 per cercare di capire se e come le scelte architettonico/urbanistiche, oltre che i criteri di assegnazione, possano aver influito sulla tenuta sociale dei due quartieri. Per tornare all'impulso dominante nel dopoguerra nel resto d'Europa, la nuova città e la nuova architettura si rivolgono

decisamente verso la periferia con tutti gli strumenti teorizzati dal movimento moderno, creando con essa un rapporto di identificazione. La periferia come luogo di modernità, funzionalità, efficienza, benessere. Nella città nuova, in periferia appunto, ognuno avrebbe avuto diritto ad appartamenti moderni, luce adeguata, strade e verde. Cosa non andava in questa ipotesi? Apparentemente nulla. Fino a qualche decennio fa la periferia non aveva affatto connotazioni negative, anzi. In Gran Bretagna il mito della modernità venne preso talmente sul serio e con tale radicalità da indurre la nuova stagione di new towns e in alcuni casi a eliminare e sostituire intere parti dei centri storici. In Italia tutto avvenne in modo più sfumato ed inerziale, ma infine con un paio di decenni di ritardo la modernità e il gigantismo della nuova città si affermarono anche nella nostra penisola e a partire dalla legge 167/1962 si creano le condizioni per una nuova stagione della casa. La modernità urbanistico/architettonica aveva una relazione strettissima con l'ottimismo con cui in generale si guardava al futuro, ed era anche la soluzione alla necessità di dare alla classe operaia una propria città di cui essere orgogliosa. Alla fine non andò così, questo sappiamo ora. Prima di analizzarle attraverso gli occhi dei sopralluoghi della Commissione conviene riassumere per punti le premesse fatte finora, altrimenti risulterebbe impossibile rispondere alla domanda che sorge spontanea a chiunque visiti lo Zen, le Vele, il Corviale o le Dighe: perché?

Riassumendo all'inizio degli anni sessanta si generano queste condizioni.

1. La domanda di alloggi pubblici era altissima e in costante crescita. Si è detto che la politica della casa in epoca fascista fu modesta ed in ogni caso spesso votata a reinsediare popolazioni urbane delocalizzate dagli sventramenti e quindi non capace ad assolvere al processo di inurbamento in atto. Il piano INA Casa, nonostante o forse a causa dell'altissima qualità si è rivelato insufficiente quantitativamente, la popolazione delle città era in tumultuosa crescita, l'iniziativa privata rispondeva autonomamente ma con processi di crescita urbana speculativi e spesso discutibili. Nelle città, soprattutto a Roma, erano cresciute le borgate abusive in cui si manifestano i movimenti politici per la casa, raccolti dalla sinistra. Quindi nell'arco degli anni '60 si comincia a porre il tema della costruzione massiccia di quartieri residenziali pubblici.

2. In Gran Bretagna, Francia, Germania, Svezia, Belgio, Olanda e nei paesi dell'est si era già cominciata da oltre un decennio una poli-

tica di costruzione massiccia di nuovi quartieri ispirati agli indirizzi del movimento moderno, in particolare con l'idea che la concentrazione dei residenti in grandi edifici avrebbe costruito comunità solide e liberato molto spazio a terra per il verde pubblico e gli spazi comuni.

3. L'industrializzazione edilizia era una parte consistente del processo di ammodernamento del paese e della economia e con essa l'affacciarsi delle tecniche di prefabbricazione entra prepotentemente nel processo di costruzione dell'edilizia pubblica.

4. Molte risorse e gli strumenti normativi (PEEP) vengono messi a disposizione dello IACP e dei Comuni nell'arco degli anni '60 e negli anni '70.

5. La cultura urbanistica e architettonica sposa in gran parte la visione, invero poco realistica, della mega struttura architettonica come corpo concluso di città nella città, integrato di ogni funzione, teoricamente autosufficiente e rappresentata dalla stentorea ostentazione delle strutture di cemento armato.

In questo contesto nascono, con progetti ideati negli anni sessanta, i quartieri che sono diventati simboli di quell'epoca e nel contempo delle periferie italiane, il Corviale e il Laurentino a Roma, il Monte amata al gallaratese di Milano, le vele di Scampia a Napoli, lo Zen2 di Palermo, il Rozzol Melara di Trieste, le dighe di Begato a Genova, il Pilastro a Bologna e altri meno famosi. Alcuni di questi devono la loro fama soprattutto allo stato di degrado in cui si sono venuti a trovare, altri forse più per l'impatto visionario del loro gigantismo. La commissione ha toccato con mano la realtà delle situazioni più complesse, a Corviale, allo Zen, a Scampia a Begato, incontrando le associazioni di cittadini e i residenti. Gli elementi comuni che rendono questi casi un capitolo a sé nella vicenda delle periferie sono certamente: l'enormità delle strutture, la difficoltà di gestione degli alloggi, la manutenzione degli spazi comuni, il controllo sociale e naturalmente lo spaesamento di chi ci vive. A questo si aggiungono i problemi di isolamento e abbandono derivanti dalla distanza dai centri cittadini, che emerge anche da altri interventi meno simbolici ma altrettanto problematici, come il Cep e le "lavatrici" di Genova, il Pilastro a Bologna, Tor Bella Monaca a Roma, San Paolo ed Enzitetto/San Pio a Bari, per citare solo quelli visti dalla Commissione, ma la cui lista potrebbe essere veramente lunga.

Difficile organizzare con logica i problemi riscontrati nelle visite, da un lato perché in alcuni progetti forse la logica era assente fin da principio, dall'altro perché verrebbe da raccontare caso per caso

visto il forte impatto emotivo che quei luoghi generano, ma bisogna farlo. Inoltre questi problemi sono trasversali alle diverse epoche di costruzione dei quartieri, quindi sarebbe un errore riferirli solo agli ex PEEP visitati dalla Commissione.

- Il problema più grave è quello della criminalità, dai casi più conclamati come Zen e Scampia, luoghi ormai iconici della presenza di organizzazioni mafiose e camorristiche, passando per lo spaccio di droga, dalle bande, fino al caso del Pilastro associato ad un fatto criminale efferato che ne ha connotato l'immagine pubblica ben oltre i reali demeriti. Il problema della criminalità non è un esclusiva di questi quartieri, anzi non è neppure una esclusiva delle zone degradate, ma è chiaramente il primo indicatore di invivibilità da registrare. Non a caso il lavoro della Commissione ha sempre messo particolare attenzione a tema della legalità ascoltando istituzioni e associazioni. La criminalità è un problema da specialisti, ma evidentemente il modo in cui questi grandi quartieri sono stati progettati e costruiti e soprattutto la forma attraverso cui sono stati popolati è responsabile di quello che è successo poi. L'occupazione abusiva, l'assenza di servizi sociali, la concentrazione di popolazione a basso reddito e disoccupata, spazi comuni ingestibili, aree pubbliche non mantenute, unità di vicinato inesistenti, sono tutti aspetti costruttivi e gestionali che hanno reso Zen e Scampia facili prede della criminalità organizzata.

- L'occupazione abusiva delle case o la devastazione e abbandono di appartamenti vuoti e delle parti comuni sono i sintomi più evidenti di degrado e veicoli di accesso di illegalità diffusa. Il fenomeno dell'occupazione abusiva è stato molto presente durante i lavori della Commissione, sia perché più o meno diffuso ovunque, sia per la sua natura controversa, da un lato espressione di un bisogno, dall'altro forma criminale di controllo su una prerogativa pubblica. A Palermo e Napoli appare un tema fuori controllo, almeno per entità, a Roma e in altre città un problema con gravi ripercussioni di carattere sociale e politico, altrove un perenne focolaio di disagio.

- Un terzo grande problema è la qualità fisica ed ambientale degli edifici e degli spazi collettivi. Di nuovo un tema comune ad altre parti della città, anzi in alcuni casi più grave, ma che in questi grandi quartieri assume proporzioni inquietanti proprio a causa del gigantismo.

- Il quarto problema è forse quello che più caratterizza queste megastrutture, il gigantismo, rende difficili anche solo da pensare le soluzioni di recupero. In molti casi, a fronte di fenomeni di degrado si riesce ad immaginare soluzioni che seppur difficili risultano alla

portata delle capacità di azione odierne, di fronte a questi giganti di cemento tutte le soluzioni sembrano inarrivabili e anche il primo istinto, quello della demolizione, appare impegnativo, assai più di quanto non fu la costruzione. Si pensi alle vele di Scampia, il cui processo di progressiva demolizione sta impegnando molti anni e procede con fatica. Anche solo per la necessità della ricollocazione dei residenti.

- Infine il tema dell'isolamento e della distanza, ancora pesantemente vissuto come una forzata emarginazione dalle popolazioni residenti. Collegamenti efficienti col trasporto pubblico non sono mai arrivati. Un buon collegamento, come la realizzazione della metropolitana che collega San Paolo a Bari si è dimostrato una soluzione efficace e capace di trascinare altri miglioramenti.

Da questo punto di vista è confortante scoprire che anche su alcuni di questi quartieri è in corso un processo di recupero di accettazione da parte dei residenti e questo appare un filo da seguire. Il caso di Forte Quezzi a Genova, essendo il primo intervento di grande scala della storia nazionale dimostra come il tempo e un paziente lavoro di riqualificazione e ricucitura sociale possa recuperare un senso di luogo per i residenti. Anche al Corviale, seppur in mille difficoltà sembra stia succedendo qualcosa di simile.

In Gran Bretagna sono stati costruiti molti grandi quartieri simili ai nostri e molte megastrutture residenziali, in anticipo di 15 anni rispetto all'Italia e con ancor maggiore radicalità di intenti. Il rapporto con questo tipo di edilizia si incrinò già nel 1968 ben prima che da noi, quando anzi qui si cominciava a costruire. Con il crollo di Ronan Point, dove lo spigolo di una torre di abitazione di 24 piani crollò, si aprì un dibattito pubblico di forte critica verso l'high rise e la prefabbricazione. Pur continuando a costruire massicciamente insediamenti residenziali pubblici si cambiò rotta e con la realizzazione del "muro" di Byker a Newcastle Upon Tyne si dimostrò che i grandi quartieri e le megastrutture come appunto il "muro" (un edificio residenziale lungo un chilometro e di altezze variabili fino a 12 piani), non sono inevitabilmente degli insuccessi e possono migliorare stabilmente la qualità della residenza. Il segreto del successo di Byker è noto, un progetto molto attento alle esigenze dei cittadini e con una precisa gestione dello spazio verde e degli spazi collettivi attraverso la definizione di unità di vicinato proporzionate alle reali capacità di tenuta delle relazioni sociali e ultimo ma non ultimo un processo di progettazione, costruzione e assegnazione degli alloggi accurato e partecipato. Insomma, megastruttura non è sinonimo di megafallimento, ma evidentemente più grande la sfida deve essere l'impegno progettuale

e gestionale. Anche alcuni casi di grandi quartieri meno illuminati e oggi più degradati offrono spunti di speranza. Dagli anni 2000 molti “errori” sono stati sanati con la ruspa e il tritolo, ma tantissimi di questi quartieri sono ancora in piedi e tra questi ci sono tre casi che vale la pena di conoscere. In ordine di realizzazione. Il complesso di Park Hill a Sheffield nel 1960 era già in piedi ed è stato certamente un riferimento per gli architetti che hanno progettato Corviale, Rozzol Melara e le dighe di Begato con cui condividono il gigantismo, le strade pensili e l’altezza spropositata che raccorda i pendii delle colline con l’allineamento del piano di copertura. Alle origini di tutti questi progetti è noto che ci sia l’unità di abitazione e il progetto per Algeri di Le Corbusier, ma più che gli aspetti architettonici è interessante scoprire che, quando a Roma e Genova si cominciavano a costruire i nostri esemplari di città lecorbuseriana, la crisi di Park Hill era già conclamata fino a diventare quartiere simbolo del degrado in Gran Bretagna alla fine degli anni ’80. Ora dopo aver valutato la demolizione e realizzato molti progetti di recupero il clima sembra essere cambiato e si assiste ad un recupero di interesse, vivibilità e valore del complesso. A seguire i due casi londinesi di puro brutalismo architettonico di Trellik Tower e del Barbican, prima costruiti con la convinzione di dare ai londinesi alloggi moderni e desiderabili, poi rifiutati e disprezzati e 50 anni dopo risorti al successo e all’amore dei residenti. Nel caso del Barbican si è passati all’eccesso opposto, ora è un luogo di moda in cui i valori immobiliari sono saliti alle stelle. Certo non si tratta di periferia, ma come si diceva la distanza oggi non è più il problema principale, quindi vale la pena di interrogarsi sul da farsi guardando con attenzione alle dinamiche e alle soluzioni adottate da chi certi errori li ha fatti prima di noi.

Per chiudere questo capitolo sulle utopie occorre parlare ancora brevemente di ciò che, tra il ’63 e l’ ’89, si è costruito senza neppure l’afflato visionario dell’utopia e soprattutto senza grande attenzione alla qualità architettonica e urbanistica. I PEEP e i quartieri di edilizia residenziale pubblica costruiti in quegli anni sono tantissimi e in molti di questi si ritrovano in scala minore i difetti e i problemi dei “mostri” da prima pagina. Su due quartieri tra quelli visitati dalla commissione grava ancora oggi in modo pesante l’isolamento derivante dalla localizzazione sbagliata, aggravata dall’invecchiamento della popolazione residente. Il Cep di Genova si trova in una magnifica posizione panoramica verso il mar ligure e il golfo di Genova, ma drammaticamente lontano dalla città, distanza che sembra moltiplicarsi con la progressiva chiusura delle scuole a causa della diminuzione dei bambini. Enziteo/San Pio a Bari è invece un autentico assurdo urba-

nistico, anche perché essendo uno degli ultimi nati si poteva pensare che beneficiasse dei ripensamenti sugli errori fatti prima e neppure tanto lontano da lì, se si pensa al quartiere San Paolo, invece oggi ci ritroviamo con il “quartiere nascosto” dove sfuggire e nascondersi appunto alla normalità e alla legalità. Se Forte Quezzi chiudeva con una speranza la stagione precedente, la nota conclusiva di Enzitetto offre un tono decisamente più cupo a questa quarta stagione della casa in Italia.

5. La grande ritirata

L'ultimo periodo della casa pubblica in Italia, quello che per comodità si può far cominciare dal 1990, visto dal punto di vista del degrado è quello che ad oggi presenta meno problemi. La principale ragione è che in realtà di case pubbliche ne sono costruite sempre meno e poi perché gran parte delle risorse sono andate alla riqualificazione e a strumenti di intervento rivolti comunque all'esistente e al riuso della città. Infine il breve tempo passato dalle realizzazioni più recenti non è sufficiente ad aver conclamato già evidenze di degrado, anche se alcune operazioni fatte con i primi PRU e programmi integrati di intervento agli occhi esperti evidenziano già dei problemi. Si vedrà. Intanto la periferia degli anni '90 e 2000 sta dando parecchi grattacapo, non più concentrati nelle aree pubbliche, bensì nella difficile convivenza tra parti di città in aperto conflitto tra loro. Non c'è solo il conflitto all'interno dei quartieri, oggi il conflitto è tra parti di città, questa la novità emersa con prepotenza negli ultimi anni. La remissione funzionale delle aree industriali e lo stato di abbandono di intere porzioni di territorio periurbano, il livello di sensibilità ai problemi ambientali e sociali, la difficoltà di risorse delle amministrazioni pubbliche, la marginalità, sono queste le caratteristiche della periferia di più recente formazione ed è questo il tema del prossimo paragrafo.

6. La periferie esterna.

Negli ultimi 25 anni le città sono cresciute in un contesto di minore indirizzo della pianificazione urbanistica. La popolazione è rimasta stabile e in alcuni casi si è ridotta, questo ha indotto forse ad abbassare la guardia, ma almeno fino al 2008 la domanda di nuova edilizia era spinta dalla grande quantità di investimenti immobiliari, gonfiati dalla bolla speculativa. I Comuni negli ultimi decenni hanno ridotto drasticamente la loro capacità di spesa e hanno fatto sempre più ricorso agli oneri urbanistici per finanziare le casse. Questa è una realtà nota che ha reso più difficile il governo del territorio.

Il risultato è che la parte di più recente formazione della periferia è anche quella più disordinata e incompiuta. Quella in cui i fenomeni di marginalità sono esasperati dall'inefficienza dei sistemi di mobilità urbana e dove si generano le maggiori tensioni sociali. Si potrebbe dire che in ogni epoca il margine urbano è sempre stato la parte ibrida di commistione tra i caratteri urbani e quelli rurali e che per certi versi la natura di periferia esterna si sposta allargandosi con la città, ma oggi il processo di crescita è più lento e lo stato di marginalità si è cronicizzato. I problemi principali sono legati alla distanza dai mezzi di comunicazione, all'incompiutezza delle opere di urbanizzazione, alla presenza di insediamenti abusivi oppure occupati abusivamente, di campi nomadi, di impianti per la gestione dei rifiuti, di insediamenti produttivi, di grandi infrastrutture stradali o aeroporti oppure di aree industriali dismesse e abbandonate. E' difficile ammetterlo, ma alcuni quadranti delle recenti periferie delle nostre città sono un disastro. Sono zone che molti di noi vedono solo passando dalle tangenziali, luoghi incerti e irrisolti dove le contraddizioni covano in silenzio per poi esplodere improvvisamente. Spesso si tratta di problemi che non investono il Comune capoluogo, bensì piccoli e deboli comuni della cintura oppure che si collocano al confine tra due o più amministrazioni, anche perché è lì dove spesso finiscono localizzati gli "oggetti" contestati. La natura incompleta e marginale dell'odierna periferia esterna non è solo misurabile rispetto alla distanza dal centro città, ma soffre di una sorta di problematicità esponenziale in quanto è spesso la periferia di due o più luoghi e come tale sottratta all'attenzione di tutti i centri a cui non appartiene. Anche per queste ragioni il tema relativo all'efficacia delle recenti modifiche dell'assetto istituzionale delle amministrazioni locali ha avuto spazio nel dibattito della Commissione e delle audizioni. La nascita delle città metropolitane sembra una risposta nella direzione giusta, ma vista dalla periferia non è sufficiente se non vi saranno strumenti più forti di gestione di queste zone. La strada potrebbe essere anche quella di definire con più chiarezza i limiti oltre i quali non ammettere l'insediamento di funzioni urbane e garantire così un maggiore distacco tra le aree costruite e una maggiore compattezza alle città, cosa che evidentemente funziona in altre città europee. Per questo ci vorrebbe una nuova legge urbanistica, ma attesa che l'urbanistica torni parte del dibattito politico nazionale bisognerà quantomeno interrogarsi sul come gestire queste parti incompiute delle grandi città italiane. Nei suoi sopralluoghi la commissione ha spesso incrociato questi temi: recenti urbanizzazioni prive di fognature, aree naturali intercluse e diventate il rifugio di tossicodipendenti e spacciatori, complessi in-

dustriali decrepiti abitati abusivamente da senzatetto, edifici nati per uffici e usati come centri di accoglienza dei profughi, discariche o altri impianti di rifiuti che dovevano chiudere e ancora funzionano, contrasti non risolti tra insediamenti cresciuti abusivamente a ridosso di grandi infrastrutture, opere pubbliche o parchi incompiuti diventati discariche abusive e infine i campi nomadi con il già alto potenziale di tensione sociale moltiplicato dalla combustione abusiva dei rifiuti. Sono le storie incontrate a Torino, Milano, Napoli, Palermo, ma in particolare a Roma, dove l'anello attorno al GRA, soprattutto all'incrocio con i principali assi radiali di sviluppo della città a generato una esaustiva casistica di degrado. Nel caso della Capitale vi è poi un tema ulteriore. La forma peculiare di sviluppo di Roma lungo alcune direttrici ha lasciato grandi proiezioni di cunei verdi che mettono in comunicazione diretta l'agro con il centro città. Una condizione che da un lato garantisce degli enormi polmoni verdi fin dentro alla città, alle spalle di tutti i grandi e popolosi quartieri, ma dall'altro ha creato una sorta di infinto retro che penetra in profondità dentro l'area urbana. Una periferia esterna che non si limita a lambire solo le parti più recenti di città ma anche quartieri storici della prima espansione. Milano e il suo hinterland sono invece il caso più importante in Italia di conurbazione urbana che travalica i confini comunali e provinciali limitando il concetto di periferia esterna solo al bordo sud della città, ma creando invece a nord un curioso e peculiare fenomeno di inoculazione di porzioni di periferia esterna all'interno di una più estesa area urbana. Napoli, Genova e in misura minore Palermo si confrontano invece con il margine invalicabile dell'affaccio al mare e con una complicata orografia dell'entroterra, che ha storicamente frammentato le parti della città cresciute in epoca moderna, con la tendenza ad accrescere la densità delle parti costruite in piano e la perenne insufficienza e invasività delle infrastrutture stradali. Se a Napoli la periferia esterna ha trovato nella pianura campana il suo terreno di sconfinamento a Genova il processo di allontanamento non ha potuto far altro che procedere allungandosi sulla linea di costa e le due valli, oppure inerpinarsi lungo le pendici dell'Appennino, creando un problema specifico di frammentazione.

Il viaggio vero la periferia è terminato, anche se per un paese come il nostro che ospita nel poco spazio pianeggiante milioni di abitanti e migliaia di anni di storia, appena usciti da una periferia ci si trova subito in un'altra iniziando un viaggio, questa volta dall'esterno all'interno, nella città successiva. Questa semplice constatazione porta ad evidenziare che c'è anche una dimensione territoriale del concetto di periferia, che vede le aree urbane e pianeggianti come un unico

sistema congestionato e vorace di funzioni e risorse e un più esteso sistema di aree, che il beffardo gioco di specchi concettuali ci porta chiamare “interne”, che sono a loro volta le periferie del territorio, con un’unica e invidiabile differenza con tutto ciò che si diceva fin qui, se è vero che le aree interne sono tali perché periferiche è altrettanto vero che questa distanza non si traduce in degrado. Anzi la qualità ambientale e sociale sono eccellenze delle aree interne e la definizione di periferia non può che limitarsi agli aspetti economici e all’accessibilità.

Il lavoro della Commissione è concluso, ma non quello dello Stato. Del tema periferie si parla sempre più spesso nei media nazionali e sembra essere uno dei pochi argomenti tra le politiche urbane ad essere tornato sotto l’attenzione della politica nazionale. Sarebbe certamente opportuno che però non venisse assunto solo in modo emozionale ma fosse invece l’occasione per ritrovare il bandolo della matassa della questione urbanistica del Paese, su cui l’Italia repubblicana non ha mai saputo offrire un proprio quadro legislativo compiuto e autonomo. Basti pensare che la legge urbanistica vigente è del 1942, e per quanto ben scritta è stata approvata mentre il Paese era impegnato a invadere la Russia. Con tutta evidenza oggi le priorità nazionali, per quanto gravose, sono meno impegnative di allora, le città del 1942 coincidono grossomodo con la città storica di oggi e che la vicenda urbanistica italiana dei 75 anni trascorsi non è certo una storia di successo, nonostante la 1150 fosse una buona legge. Il Parlamento dovrebbe dedicarsi prima o poi a colmare il vuoto e il Governo nel frattempo dovrebbe continuare ad occuparsi di periferie partendo magari dal fare un censimento delle aree di criticità, dei problemi ricorrenti e degli strumenti a disposizione, oltre che un registro delle buone pratiche e un confronto con i casi esteri.

7. La periferia di Roma nel cinema.

Percorrere una grande città dal centro verso la periferia è come fare un viaggio nel tempo. Se però questa è Roma, la più “cinematografata” tra città italiane, ecco che allora un altro strumento ci viene incontro per fare questo viaggio nel tempo, quello delle immagini e delle storie dei film. La storia del cinema è recente e copre solo l’ultimo dei 25 secoli di vita di Roma, ma essendo un’arte e una finzione il cinema si è permesso di raccontare anche il passato e in questo Roma non ha rivali, la sua storia è la più ricostruita dal cinema mondiale. Quando però il cinema racconta la sua contemporaneità non può mentire sull’ambiente urbano che contiene le storie, soprattutto

se il film racconta la quotidianità, come spesso piace fare al cinema italiano. Facciamo quindi questo piccolo viaggio nella periferia di Roma attraverso il cinema. Fino ad un certo punto il cinema, anche per ragioni tecniche, non usciva volentieri in esterno, se non per le vicende storiche. Per questo il primo luogo romano esplicitamente citato dal cinema italiano è **Campo de' Fiori** nell'omonimo film del 1942. Il popolo romano vive in centro e il cinema è lì che lo vuole rappresentare. A documentare in positivo le pallide periferie delle nuove borgate ufficiali ci pensavano i cinegiornali Luce. Per uscire dal centro dobbiamo aspettare il dopoguerra e il rinnovato racconto della realtà. Il quartiere Presentino era nel 1945 la periferia della città le cui le strade affiancate da grandi palazzi si troncavano improvvisamente sul margine urbano, verso la campagna o verso le ferrovie che entravano in città e in una di queste, via Montecuccoli, si svolge la scena iconica del cinema italiano, quella di **Roma città aperta** in cui il personaggio di Anna Magnani viene uccisa dai tedeschi mentre corre dietro il camion in cui è stato caricato a forza il marito. La periferia di Roma irrompe quindi con una corsa disperata nel cinema italiano in esatta corrispondenza con la voglia di raccontare la realtà.

Per il cinema italiano quindi periferia è sinonimo di realtà.

La “periferia interna”, assieme al centro, sarà nei primi anni del dopoguerra l'ambiente preferito per raccontare storie, il centro per le commedie popolari, il Nomentano e Prati per le tenere storie di giovani perbene, e il Prenestino e San Giovanni per i ruvidi drammi degli operai. Il tono ancora innocente dell'accogliente piacevolezza del margine urbano è raccontato attraverso i bagni nei fiumi e nelle marane, da quello famosissimo dell' “americano” Nando Mericoni che fa Tarzan per una sigaretta a quello dei ragazzi di San Giovanni nel bellissimo **Sotto il sole di Roma**, dedicato quasi come un atto di amore a quel quartiere.

Anna Magnani è la protagonista nel 1947 de **L'Onorevole Angelina** che racconta la storia del degrado della borgata ufficiale di Pietralata e della lotta di quel popolo per una casa e un quartiere migliore.

Questo film mostra per la prima volta le borgate romane e fa entrare la periferia quale soggetto nel racconto popolare, ma soprattutto apre un filone in cui il tema specifico delle storie è la casa e il degrado urbano. Filone che proseguirà con **Roma ore 11** di De Sanctis del 1952, il docufilm **Ai margini della città** del 1954 che racconta poeticamente la periferia romana, **Il Tetto** di De Sica che spiega in modo didascalico la la formazione delle borgate spontanee e il documentario d'inchiesta di Giuseppe Sala e Luigi Somma **Questioni di oggi. Periferia** del 1960. **Il Boom** e **Il padre di famiglia**

intrecciano le vicende agrodolci dei protagonisti con quelle del sacco di Roma e della speculazione edilizia degli anni sessanta. Il documentario **La casa in Italia** del 1964 contribuisce certamente al rilancio delle politiche di sostegno alla casa pubblica. A seguire il tema si riaffaccia in titoli più recenti che raccontano in modo manierista i problemi urbanistici della capitale. Il capolavoro di questo filone di racconto cinematografico rimane comunque *Le mani sulla città* di Francesco Rosi, che seppur non ambientato a Roma racconta una realtà che riguarda tutta l'Italia del tempo.

Tornando al viaggio cinematografico verso la periferia romana e alle borgate fasciste dopo Pietralata appare Val Melaina in **Ladri di biciclette** e Primavalle in **Europa 51**.

La nuova periferia romana cresciuta prepotentemente sotto la spinta dell'iniziativa privata diventa lo scenario preferenziale della commedia all'italiana, è moderna, pulita, vivace e popolare, un luogo ideale per leggerezze, passioni e miserie degli italiani. Il film simbolo della nuova periferia non è però una commedia. **La dolce vita** guarda a Roma con l'occhio del forestiero Fellini, che sceglie il carattere estraniante degli smisurati portici del Don Bosco per nascondere il dramma esistenziale di un personaggio, gli stessi portici che torneranno in altri suoi film sempre per opprimere gli impotenti omini protagonisti della storia. C'è però un film che più di altri usa i luoghi per rappresentare la condizione umana dei protagonisti. **Mamma Roma** è una popolana vittima inconsapevole di se stessa e delle sue ambizioni piccolo borghesi. Ha un disegno preciso in testa, andarsene dal degradato e vecchio quartiere per portare il figlio in un ambiente più elevato, "tutto un quartiere de un altro rango", l'INA Casa 49 Tuscolano, dove frequenterebbe ragazzi perbene. La realtà si dimostra illusoria e nulla cambia nella traiettoria tragica della donna e del figlio. La traiettoria esistenziale è la stessa che idealmente lega i due personaggi nell'effimera ricerca di riscatto verso la nuova periferia, prima nell'avvicinarsi e attraversare l'arcone centrale del vecchio palazzo dei ferrovieri di Casal Bertone, poi di nuovo accompagnando i due protagonisti mentre si avvicinano ed attraversano l'arco moderno che passa al centro del "boomerang", il grande palazzo al centro del nuovo quartiere sulla via Tuscolana. Quasi come se la linea del destino infilasse i due archi come altrettante porte dell'inferno, salvo passare dalla stesso arco del Quadraro nell'ultima inquadratura, lasciandoci forse intendere che questa volta possa essere la porta del paradiso. Mai i luoghi della periferia vecchia e nuova erano stati così potentemente elevati a simboli universali, così come l'ultimo sguardo della madre/Magnani che dopo l'immagine del "martirio" del figlio si rivolge verso il pro-

filo lontano dei palazzi e della cupola del Don Bosco, il Golgota, il destino compiuto. Nel film c'è un altro elemento che racconta per la prima volta una condizione esistenziale attraverso un carattere tipico della periferia, i personaggi che vagano nel fraseggio continuo tra la città costruita e i vuoti alle sue spalle, nel contrappunto tra i palazzi e i prati con le rovine degli acquedotti, tra le strade che finiscono nel nulla o quelle che dalla campagna improvvisamente irrompono tra le case, sono la più bella rappresentazione dell'idea pasoliniana della tormentata perdita d'innocenza del popolo contadino. Con questo film del '62 Pasolini ci racconta la periferia come mai era avvenuto prima e mai succederà dopo, dicendoci con semplicità quanto effimera fosse l'illusione che all'epoca si riponeva sulla forza di redenzione della nuova città verso la miseria. Sempre a Pasolini, con **Accattone**, si deve il primo dramma che delle borgate spontanee esplora non solo il degrado fisico ma anche quello morale, attraverso il protagonista che trascinandosi tra il Pigneto e la borgata Gordiani paga inesorabilmente le colpe della sua innocenza fino al martirio. L'epopea delle borgate spontanee, già toccate da alcuni film degli anni '50 si chiude con crudezza nel grottesco racconto di **Brutti sporchi e cattivi**. I grandi quartieri popolari diventano un riferimento critico per molti racconti già a partire dagli anni settanta e ottanta, quando l'illusione del potere salvifico della città moderna è già sfumata completamente. Il tono narrativo è altalenante tra satira e denuncia, senza però aggiungere nulla di originale e limitandosi a rispecchiare la vulgata comune di chi rifiuta i quartieri popolari anche senza esserci mai stato, costringendo così Moretti alla originale riabilitazione di Spinaceto in **Caro diario** nel 1994. "Spinaceto pensavo peggio, non è per niente male". Il film che forse racconta con crudezza ma originalità un quartiere simbolo è il recente **Lo chiamavano Jeeg Robot** ambientato a Tor Bella Monaca, con cui assumiamo definitivamente che il declino della città è dato contestabile solo con la follia fantastica del manga. Chiudiamo questo percorso con le due opere che meglio hanno raccontato la periferia più esterna, quella sconclusionata del raccordo anulare, con uno sguardo pulito e privo di retorica, in **Sacro GRA** di Gianfranco Rosi del 2013 e in **Terra di mezzo**, il corto di Matteo Garrone del 1996, in cui c'è già tutto quello che la Commissione ha visto vent'anni dopo e che qualunque cittadino può vedere se decide di sfidare gli svincoli e fermarsi e guardare quello che succede a Tor Speranza o in tanti quartieri non quartieri attorno alla grande e splendida città.

I sopralluoghi

Nel corso della sua attività la Commissione ha svolto:

- 12 sopralluoghi (a **Roma** presso i municipi IV e V; a **Napoli** con incontri nei quartieri di Scampia e di Sanità; a **Milano** con sopralluoghi nei municipi VII e VIII e nei comuni di Sesto San Giovanni, Cinisello e Pioltello; a **Roma**, a Tor Bella Monaca; a **Bologna** con la partecipazione a un convegno in materia di periferie e sopralluoghi presso il comune di Calderara di Reno e nei quartieri del Pilastro e della Bolognina; a **Bari**, con sopralluoghi nei municipi I e V e nel quartiere Libertà; a **Torino**, con sopralluoghi nei campi nomadi di via Germagnano e di strada aeroporto, nei quartieri di Le Vallette, di Falchera Nord, di Barriera dei Milano ex Incet, di Borgo Dora, di Mirafiori, di Giardini Colonnetti, e di Le Due Torri, nei comuni di Moncalieri e Nichelino; a **Palermo**, con sopralluoghi nel centro storico, nei quartieri Z.E.N., Brancaccio e Teatro Sole, nel campo nomadi all'interno del Parco della Favorita, nei comuni di Carini, di Casteldaccia e di Villabate; a **Roma**, presso i municipi IV, V, VI, VII e IX; a **Genova**, con sopralluoghi nel centro storico, e nei quartieri di Cep, Cornigliano, Sanpierdarena, Campasso, Diamante, Bolzaneto, Valbisagno; a **Venezia**, con incontri con istituzioni e realtà associative presso la sede municipale di Mestre; a **Roma**, con sopralluoghi presso i municipi III, IV, VI e XI) per un totale di 35 ore di audizioni con 87 soggetti istituzionali e circa 131 realtà territoriali.

ROMA

PAGINA BIANCA

Le immagini raccontano, molto spesso, più delle parole ed assai meglio delle parole.

Questi sono alcuni degli scatti raccolti da Paolo Gandolfi nel corso dei sopralluoghi svolti dalla Commissione Parlamentare d'inchiesta sulle periferie, a Roma.

C'è un racconto spazio-temporale che abbraccia diversi quartieri e diversi momenti della storia della città.

La periferia di Roma, del resto, è una stratificazione complessa e nella quale, come in ogni indagine, è possibile rintracciare la densità e la contraddittorietà della realtà, senza schemi o categorie astratte.

Con gli abissi e le storie di condizioni estreme, di violenza e di emarginazione ma anche con quelle di solidarietà, comunità, appartenenza e profondo sentimento di identità, persino di creatività.

Nel racconto di queste immagini ci sono quelle "borgate ufficiali" sorte a cavallo degli anni Trenta e Quaranta come risultato degli interventi di demolizione di alcuni rioni del centro e dell'apertura di nuovi assi viari, come Viale Trastevere, Via della Conciliazione, Via del Mare, Corso rinascimento.

Parliamo di San Basilio, Primavalle, Quarticciolo.

Quartieri realizzati con criteri unitari e comprensoriali, con caratteristiche prevalenti di tipo rurale, concepiti inizialmente per ospitare meno abitanti di quelli poi effettivamente insediati e che sono stati i primi avamposti dell'espansione urbana di Roma nell'agro, ben oltre il perimetro ben definito del piano regolatore del 1909 che aveva stabilito un chiaro confine tra città e campagna attraverso la previsione di un avveniristico sistema di circonvallazioni stradali ed un primo anello ferroviario di collegamento circolare degli insediamenti previsti.

Nelle foto che qui si possono apprezzare, si ritrovano, ben riconoscibili le caratteristiche di unitarietà e organicità dei progetti, recanti spazi comuni interni ed esterni ben organizzati e riconoscibili ed un'alternanza tra verde e residenza abbastanza diffuso.

Parliamo di quartieri con età medie di 80 anni e che hanno avuto, nel tempo, bisogno di interventi periodici di recupero o ristrutturazione che, tuttavia — anche se non sempre sufficienti, hanno ripristinato le caratteristiche migliori di questi piani, come si vede bene nelle immagini relative a Primavalle, oggetto di un profondo lavoro di risanamento ad opera di Ater Roma.

Non altrettanto si può dire di San Basilio, dove l'azione pubblica di risanamento appare più lenta ma dove le foto ci aiutano a capire come anche nei quartieri più difficili della periferia di Roma (e San Basilio paga oggi un alto prezzo sul piano della sicurezza e della presenza di criminalità) la presenza di fattori attivi di tipo comunitario e di creatività giovanile costituiscano degli anticorpi profondi, basti apprezzare le bellissime immagini dei Murales realizzati sulle facciate degli edifici che donano alla serialità dei volumi e dei rivestimenti semplici un carattere estremamente vivo e ricco di umanità.

L'obiettivo di Gandolfi si è poi focalizzato sulle linee continue e grigie di Corviale.

Corviale appartiene ad un'altra generazione di piani pubblici realizzati nella periferia di Roma, quelli degli anni Settanta e Ottanta, dei primi massicci interventi derivanti dall'applicazione della legge 167.

Dei problemi di Corviale e di altri di questi piani si è molto parlato e ancora si parla con giudizi e valutazioni differenti ed anche opposte.

Con queste iniziative fu possibile dare una risposta rapida e ampia ad una domanda alloggiativa esorbitante generatasi nel dopoguerra, anche per effetto di un forte e rapido inurbamento dalle campagne della provincia e delle regioni del centro sud e debellare il vergognoso fenomeno delle baraccopoli disseminate in tutta la cinta periferica di Roma.

Tale domanda era così forte e così urgente che molti complessi vennero occupati ancor prima di essere terminati e si incontrarono, nello specifico caso di Corviale, al fallimento di alcune delle imprese costruttrici.

Si generarono anche per questo motivo alcuni dei mali che affliggono ancora oggi Corviale: occupazioni abusive consolidate nel tempo, composizione sociale degli abitanti, incompleta realizzazione di alcuni dei servizi previsti, abbandono di grandi porzioni del patrimonio pubblico.

La dimensione dei piani e le conseguenti problematiche e i costi di un recupero e di una manutenzione efficace e efficiente delle strutture sono stati una componente dei problemi emersi successivamente.

Oggi Corviale, grazie ai programmi di recupero avviati a partire dalla fine degli anni Novanta, sta recuperando posizioni: molti servizi sono stati inseriti, sia pubblici che privati, il tessuto associativo è ricco, articolato e presente in modo forte nel campo della cultura, dello sport e dei servizi alla persona e, più recentemente, si è finalmente concluso l'iter per il recupero (da parte di Ater) del famoso 4° piano, la striscia di servizi prevista inizialmente e rimasta abbandonata,

degradata e occupata abusivamente.

Le foto di Gandolfi la evidenziano bene.

Grazie ad un bando europeo di 40 milioni di euro l'Ater sta avviando un grande e importante progetto di recupero di questa parte del complesso.

Infine la terza parte del racconto per immagini di Paolo Gandolfi ci porta in quella terra di nessuno, fatta di interruzioni, di vuoti, di zone abbandonate, di campi nomadi, di insediamenti abusivi, di accampamenti di fortuna, di discariche abusive, di aree e complessi dismessi, proprie di una certa dimensione delle città contemporanee che hanno perso continuità e compattezza e che si vanno intrecciando in modo molecolare con la trama metropolitana, aprendo brecce, slabbrature, lacerazioni nei quali si sviluppa il germe del degrado e di veri e propri inferni che producono, insicurezza, criminalità, illegalità e sottomissione a regole fuori dall'ordinamento civile.

Le foto ci portano a Torrespaccata, ai campi rom di Via Salviati e di Via di Salone, al Parco di Centocelle e agli impianti abusivi di auto demolizione delle vetture, ai roghi tossici quotidiani e alle difficoltà che le amministrazioni dimostrano nel reprimere e debellare alcuni di queste situazioni.

Tre campi di indagine, quindi, tre filoni di racconto per immagini che descrivono tre strati (fra i tanti) della complessa e contraddittoria fase di evoluzione contemporanea della periferia metropolitana di Roma.



Primavalle



Via di Salone



Via di Salone



Parco di Centocelle



Parco di Centocelle



Parco di Centocelle



“La Buca”



La Barbuta



La Barbuta



La Barbuta



La Barbuta



Via Salvati



Via Salviati



Via Salviati



Via Costi



Ostiense



Via di Donna Olimpia



Trullo



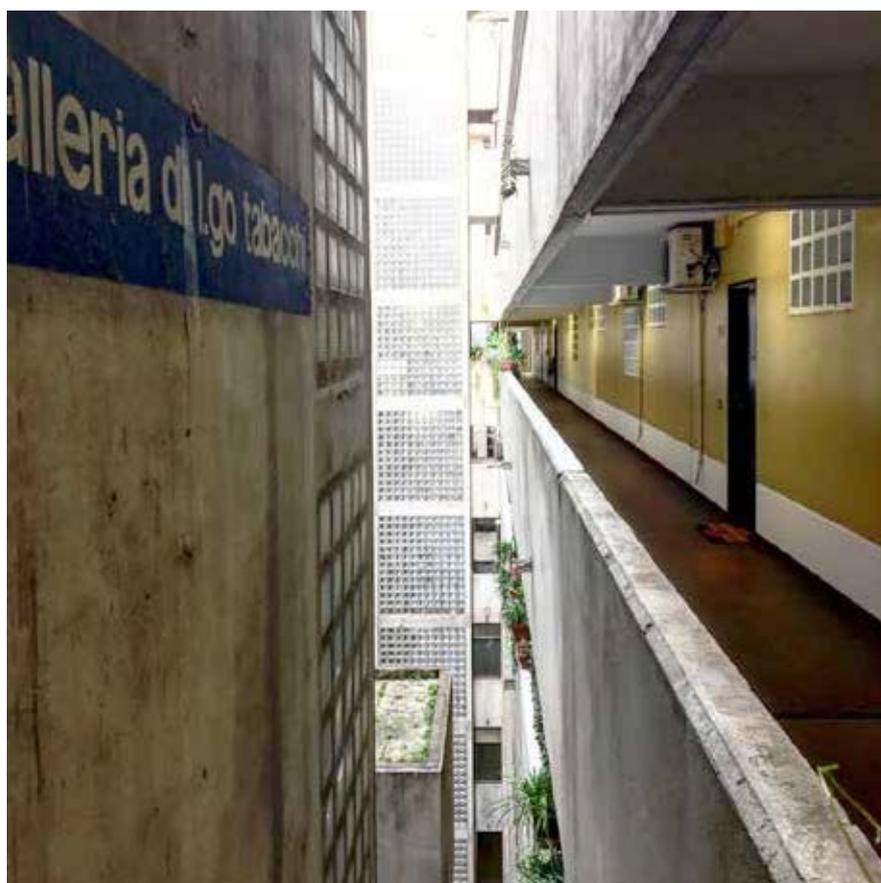
Primavalle



San Basilio



Corviale



Corviale



Corviale



Corviale



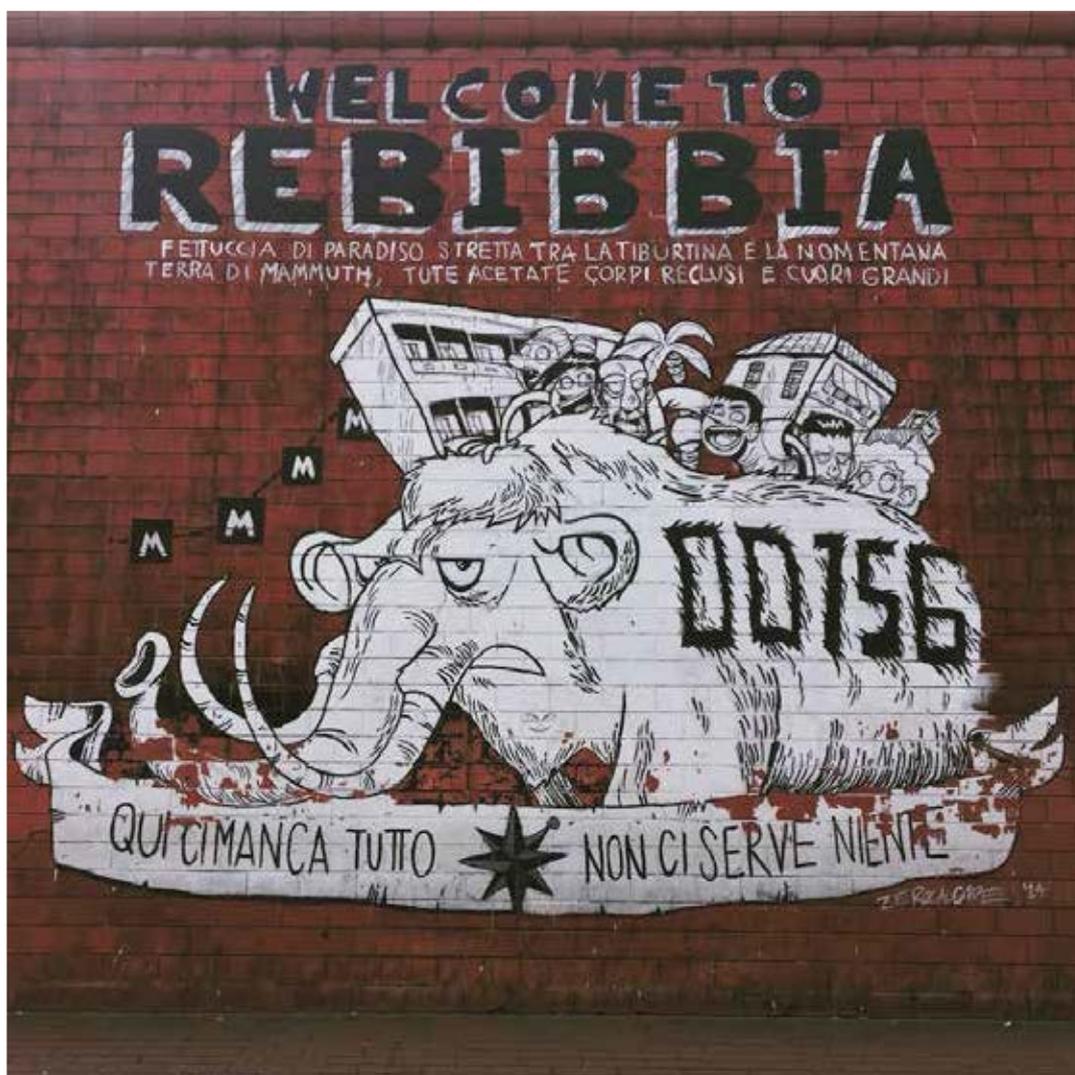
Torvecchia



Primavalle



Primavalle



Rebibbia

BARI

PAGINA BIANCA

Il sopralluogo a Bari ha interessato diversi quartieri della città, sia quelli di più antico insediamento, come il quartiere Libertà, attualmente oggetto di un processo di profonda trasformazione, sia quelli di più recente realizzazione e collocati anche al limite del territorio comunale come San Pio (Enziteto-Catino).

Le prime nove immagini sono dedicate proprio al quartiere Libertà, che nasce a cavallo tra otto e novecento, ma che si sviluppa in particolare nei primi tre decenni del novecento in risposta ai massicci fenomeni di inurbamento del periodo dovuto allo sviluppo delle attività manifatturiere e di servizio del capoluogo, quali la grande Manifattura dei Tabacchi, il nuovo Macello Comunale, il Mercato Ortofrutticolo, il Gasometro e ancora le industrie manifatturiere dell'acciaio e la Fiera del levante.

Il quartiere si presenta come una grande periferia interna, un'area urbana all'interno di un tessuto più grande ma in realtà effettivamente schiacciata in un cul de sac tra sistemi infrastrutturali, grandi contenitori pubblici e/o industriali e presidi funzionali immutabili (uno per tutti il Cimitero), senza efficaci collegamenti con il resto della città.

Il quartiere è mimetico del murattiano, di cui riprende in apparenza la conformazione generale, l'allineamento e larghezza delle strade, le tipologie edilizie.

Nel quartiere è ora in corso un'importantissima iniziativa di recupero e restauro del grande contenitore della Manifattura dei Tabacchi rifunzionalizzata allo svolgimento di attività terziarie, di ricerca (CNR), commerciali e di servizio. Il completamento di quest'opera consentirà la riattivazione di un nodo funzionale complesso di grande importanza economica e sociale per la città, apportando un contributo di attività, funzioni e risorse umane oggi totalmente assenti.

Alcune delle immagini successive riguardano il San Paolo, quartiere che nasce a partire dagli anni '50 attraverso la concentrazione di interventi di edilizia economica e popolare INA Casa su cui si sono sovrapposti un grande Piano ex lege n. 167 del 1962 e successivi interventi di tipo convenzionato.

Il quartiere è collocato nello spazio residuale tra l'area industriale ASI di Bari a sud, la grande depressione carsica naturale della Lama Balice (oggi parco regionale) a nord e le infrastrutture di Interporto a Est a cui deve aggiungersi la presenza del Depuratore est di Bari.

Il collegamento con il centro città, distante 5 km, è assicurato, oltre che dalla viabilità di viale Europa sulla direttrice per l'Aeroporto e per Bitonto, anche con un collegamento ferroviario metropolitano Bari Centrale - S. Paolo, in parte sopraelevato e in parte in galleria artificiale, con quattro fermate (Tesoro, Cittadella, San Gabriele e Ospedale) distribuite lungo tutto il tessuto urbano, poi aumentate a cinque con la fermata Cecilia e destinate a divenire sei con la programmata e finanziata fermata Regioni.

Le immagini successive sono dedicate al quartiere Japigia, che è sorto a partire dagli anni '40 a est del quartiere Madonnella, ma in continuità con questo, e che è stato oggetto nel tempo di numerosi interventi di edilizia residenziale pubblica, ma anche di edilizia convenzionata espandendosi progressivamente in direzione Sud Est fino al limite della Tangenziale SS 16 e oltre. Di particolare interesse sono le strutture scolastiche (il Polivalente), il Palazzetto dello Sport e il Teatro Tenda Teatroteam.

Di grande rilievo per la Commissione è stata anche la visita al quartiere San Pio (Enzitetto-Catino), che è collocato al limite del territorio comunale barese e in prossimità dell'abitato litoraneo di Santo Spirito, a sud della SS 16.

Il quartiere presenta due caratteristiche che ne fanno un caso estremo. In primo luogo si tratta di un intervento più recente di tutti gli altri e quindi tardivo rispetto alla stagione primaria delle espansioni urbane degli anni '60 e '70. In secondo luogo, si tratta di un intervento realizzato a circa 10 km dal centro di Bari, ancorché si appoggi idealmente e più che concretamente alla presenza di un nucleo abitato preesistente (Catino), che era assai più vicino al tessuto urbano di Santo Spirito, da cui dista circa un km. Il quartiere, in particolare nella sua porzione più grande, è composto da insulae rettangolari chiaramente ispirate a più noti progetti simili del periodo (è evidente il riferimento allo Zen di Palermo) e destinate ad alloggi di edilizia sovvenzionata, mentre nell'altro elemento collocato più a ridosso della SP 91 per Bitonto, prevale l'edilizia convenzionata organizzata secondo tipologie edilizie più semplici e collaudate.

La presenza della linea ferroviaria Bari-Barletta, parallela al tracciato della SP 91 potrebbe costituire, se accompagnata dalla realizzazione di una fermata oggi inesistente, una possibile occasione di sviluppo di forme di mobilità sostenibile e di potenziamento delle condizioni di accessibilità e di connessione con l'area di Palese e con il centro di Bari.



S. Cataldo, il faro e il Porto



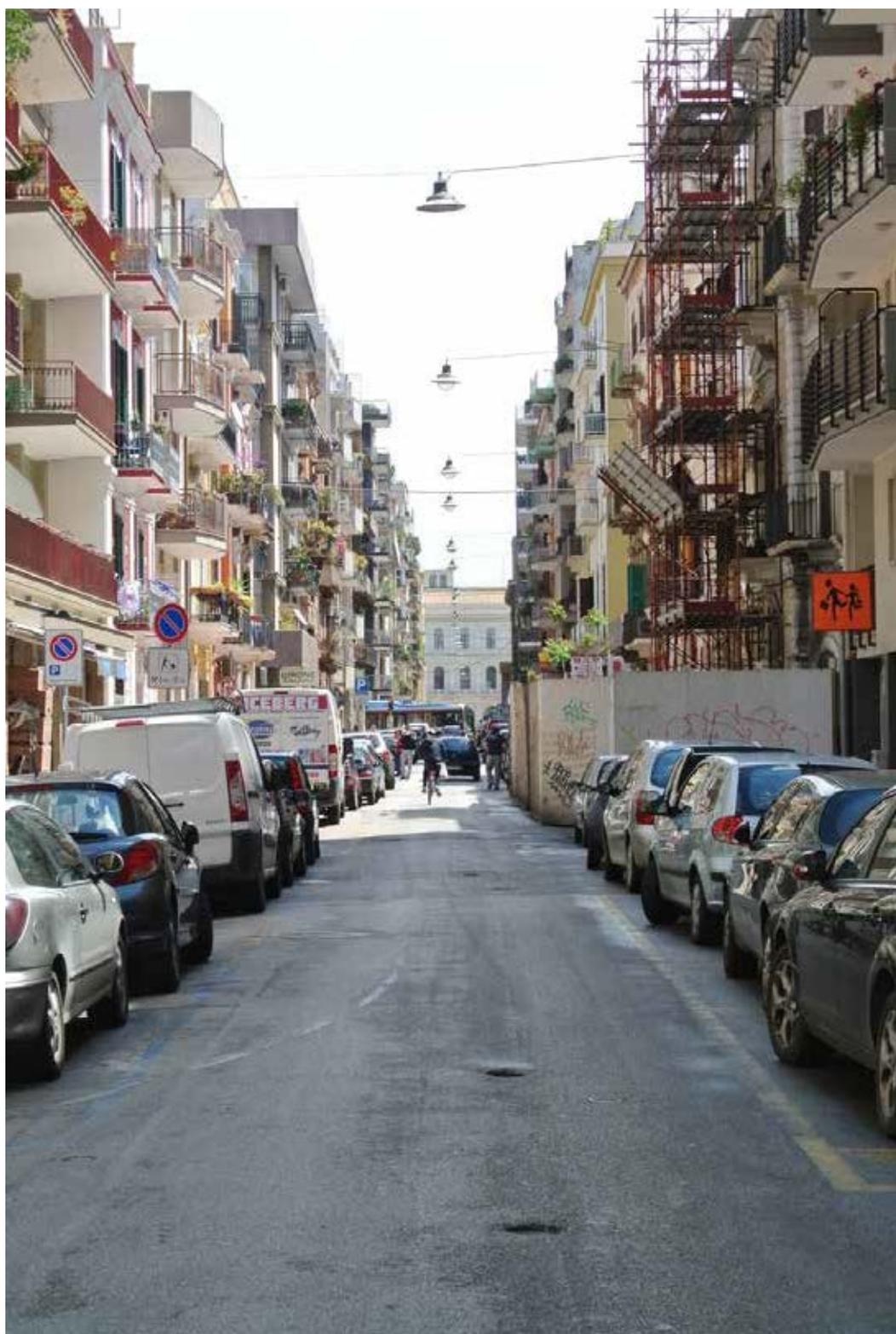
S. Cataldo e la Fiera del Levante



Quartiere Libertà, la Ex Manifattura dei Tabacchi, cortili interni



Quartiere Libertà



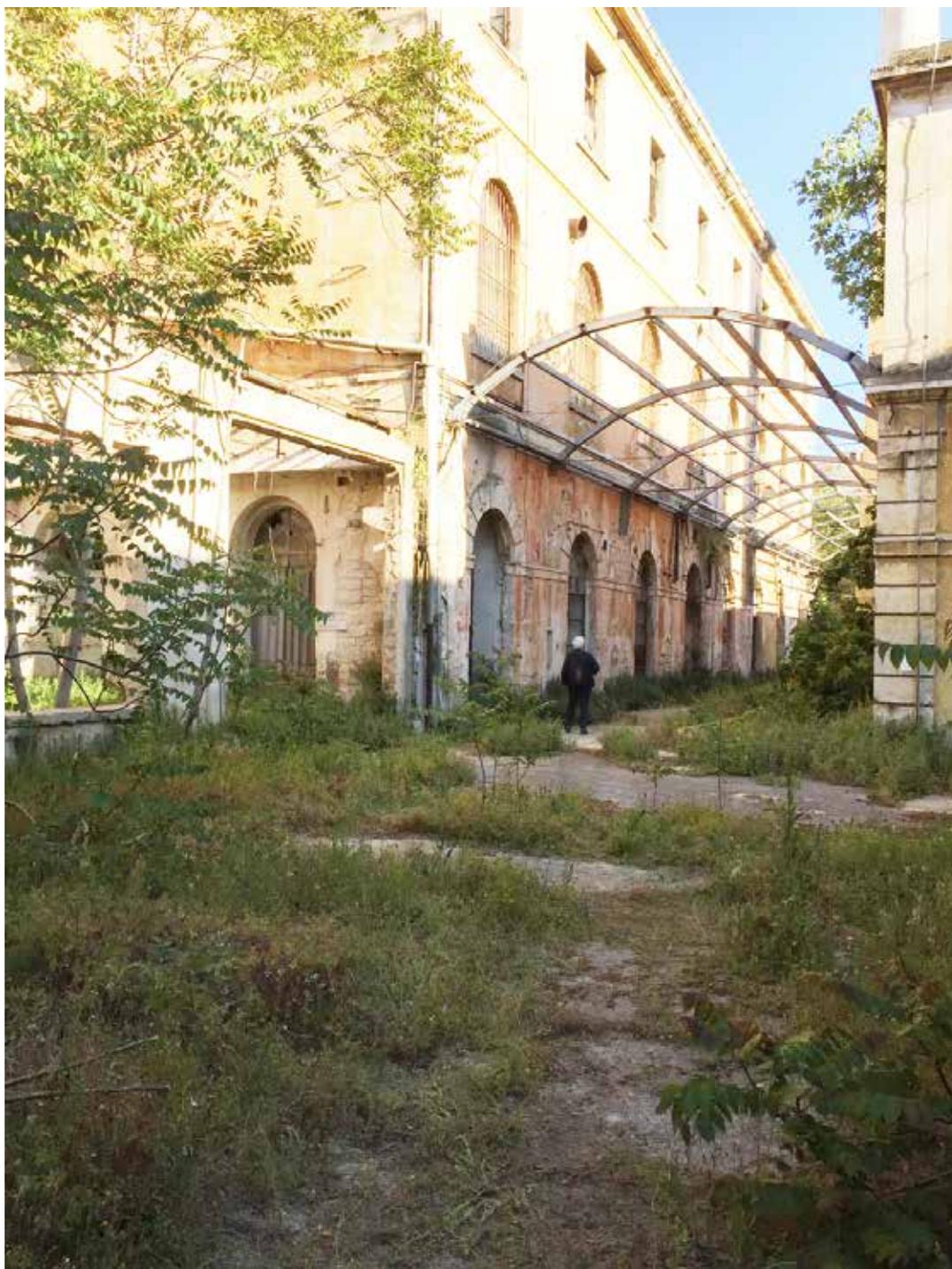
Quartiere Libertà. Via Garruba in direzione dell'Ateneo



Quartiere Libertà. Corso Italia, il viadotto delle Ferrovie Appulo Lucane (1911)



Quartiere Libertà. Corso Italia, il viadotto delle Ferrovie Appulo Lucane (1911)



Quartiere Libertà. La Ex Manifattura dei Tabacchi, porzione destinata al CNR, cortili interni



Quartiere Libertà. La Ex Manifattura dei Tabacchi, porzione destinata al CNR, primo piano



Quartiere S. Paolo. Via Granieri Gaetano.
Sulla dx la fermata ferroviaria metropolitana “Cittadella”



Quartiere Japigia



Quartiere S. Pio (Enzitetto)



Quartiere San Pio (Enziteto). Intervento di urban & street art “Enziteto Real Estate - A colorful escape to the suburbs” (Pigment, 2014)



Quartiere San Pio (Enziteto). Percorso pedonale tra le insulae



Quartiere San Pio (Enzitetto). Area del Mercato



Quartiere Palese. Ostello della Gioventù (1998) in stato di abbandono



Quartiere S. Spirito. Stabulario “Mitiladriatica” pericolante da circa 30 anni



Quartiere Palese – Ostello della Gioventù (1998) in stato di abbandono



Quartieri Palese – S. Spirito – Macchie – San Pio Catino (V Municipio). Linea ferroviaria Bari - Barletta. La fermata Enzitetto (incompleta) in prossimità della Torre Ricchizzi e del relativo sito archeologico.



Quartiere Loseto. Ferrovia metropolitana Bari-Bitritto. Fermata Loseto (in costruzione)



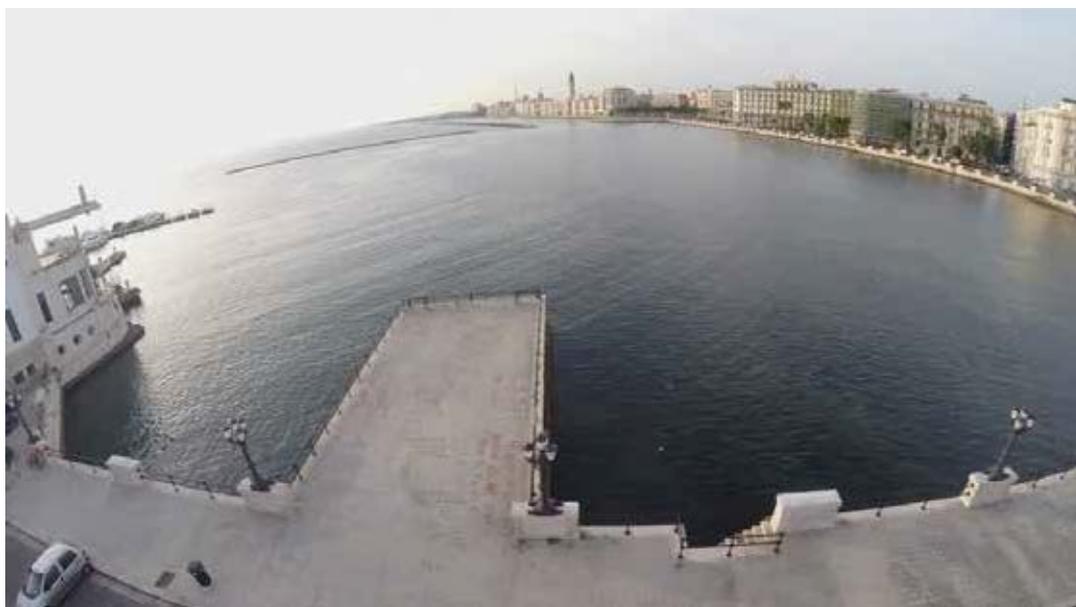
Quartiere S. Paolo. Metropolitana Bari Centrale Ospedale S. Paolo (in esercizio dal 2008). Tratto in viadotto.



Quartiere S. Paolo. Metropolitana Bari Centrale Ospedale S. Paolo. Fermata Tesoro



Quartiere S. Paolo. Zona Ospedale S. Paolo



Quartiere Murat-Città Vecchia. Molo S. Nicola

BOLOGNA

PAGINA BIANCA

Le immagini inserite in questa sezione sono state scattate in occasione del sopralluogo svoltosi a Bologna lo scorso 15 maggio, quando la Commissione ha visitato i quartieri del Pilastro e della Bolognina e il Comune della città metropolitana di Calderara di Reno.

Delle immagini raccolte, le prime tre si riferiscono all'area del Pilastro, che è uno storico quartiere della periferia di nord-est bolognese, concepito all'inizio degli anni '60 per accogliere l'immigrazione in quegli anni numerosissima.

Gli edifici, la cui costruzione fu avviata nel 1962 dall'Istituto Autonomo Case Popolari, furono completati a partire dal 1964, quando fu realizzato anche il Parco Pasolini, oggetto di una recente opera di riqualificazione, nel corso della quale sono stati realizzati un anfiteatro per spettacoli e una completa illuminazione a led.

Negli ultimi anni, nel quartiere, che in passato costituiva una delle aree più degradate di Bologna, sono state intraprese importanti azioni di riqualificazione degli spazi pubblici e di alcuni edifici residenziali (marciapiedi, immobili Acer, area e parco Pasolini, Fattoria urbana), nonché promosse attività di mediazione sociale e cittadinanza attiva.

Le immagini successive sono state raccolte a Calderara di Reno, presso il residence denominato "Garibaldi 2", che è un complesso edilizio realizzato negli anni '70. Adibito a casa-albergo, l'edificio è costituito da 194 mini alloggi, che da anni erano in balia di un forte degrado edilizio, sociale e sanitario derivante da un insieme di cause, tra le quali, in primo luogo, il fallimento nell'anno 1985 della gestione unitaria del residence.

Il complesso si trova alla periferia del centro urbano senza servizi per l'aggregazione pubblica e senza servizi di collegamento. L'uso intensivo dell'edificio (40 mq medi ad unità immobiliare), la presenza di ampi spazi per corridoi, androni e scale — propri di un residence —, nonché il livello di trascuratezza con cui è stato condotto, hanno determinato condizioni di grave e pericoloso degrado dell'edificio e dell'area circostante.

Il Comune di Calderara di Reno ha avviato negli anni scorsi, come emerge anche dalla documentazione fotografica, un'importante opera di riqualificazione, che ha consentito di recuperare numerose unità immobiliari e di adibire parte dell'immobile a sede della locale polizia municipale.

Le ultime tre foto riguardano infine la Bolognina, un'area della periferia storica di Bologna a ridosso della stazione, che è oggi il quartiere più multietnico della città. L'area dell'ex mercato ortofrutticolo è stata oggetto nel corso degli ultimi anni di un progetto di trasformazione urbanistica, che ha visto l'insediamento della nuova sede del Comune di Bologna, oltre che di altri servizi pubblici e di edifici residenziali e per terziario.

Lo sviluppo dell'area ha subito un rallentamento dovuto alla crisi del mercato immobiliare, che ha determinato una situazione di precarietà, che ha favorito spaccio e degrado e per il cui contrasto occorrerebbe un maggior presidio, che potrebbe favorire l'utilizzo dei lotti ove i lavori si sono interrotti.

L'amministrazione comunale è inoltre impegnata a favorire l'insediamento dei soggetti privati per animare il Mercato privato che è stato lì realizzato, anche se occorrerebbero maggiori risorse per una complessiva riqualificazione dell'area e un maggior presidio delle forze dell'ordine.



Quartiere Pilastro



Pilastro - Insiediamenti di Via Casini



Pilastro - Insediamenti di Via Casini



Calderara di Reno, complesso Garibaldi 2, blocchi 4, 5 e 6 oggetto di demolizione



Calderara di Reno, complesso Garibaldi 2, blocchi 4, 5 e 6 oggetto di demolizione, piano terra



Calderara di Reno, complesso Garibaldi 2, blocchi 4, 5 e 6 oggetto di demolizione, piano terra



Calderara di Reno, complesso Garibaldi 2, blocchi 4, 5 e 6 oggetto di demolizione, interni area comune



Calderara di Reno, complesso Garibaldi 2, blocchi 4, 5 e 6 oggetto di demolizione,



Calderara di Reno, complesso Garibaldi 2, blocchi 4, 5 e 6 oggetto di demolizione, interni di un'abitazione



Calderara di Reno, complesso Garibaldi 2, blocchi 4, 5 e 6 oggetto di demolizione, interni di un'abitazione



Calderara di Reno, complesso Garibaldi 2, blocchi 4, 5 e 6 oggetto di demolizione, interni di un'abitazione



Calderara di Reno, complesso Garibaldi 2, blocchi 4, 5 e 6 oggetto di demolizione, esterno terrazze



Calderara di Reno, complesso Garibaldi 2, blocchi 4, 5 e 6 oggetto di demolizione, area cortiliva esterna



Calderara di Reno, complesso Garibaldi 2, blocchi 1 e 2, riqualificati con realizzazione Comando Polizia Municipale



Calderara di Reno, complesso Garibaldi 2, blocchi 1 e 2, area comune riqualificata



Calderara di Reno, complesso Garibaldi 2, blocchi 1 e 2, riqualificati, interno di un immobile ristrutturato



Bolognina: Area ex mercato ortofrutticolo



Bolognina: Area ex mercato ortofrutticolo



Bolognina: mercato storico via Albani

GENOVA

PAGINA BIANCA

Genova come la conosciamo oggi nasce di fatto nel 1926, quando si decise di creare la “grande Genova” aggregando diciannove comuni limitrofi. Da qui deriva la particolare struttura della città, che si sviluppa in modo lineare lungo la costa per circa 30 chilometri.

L'aggregazione ha riunito comuni che erano tutti fortemente caratterizzati da un punto di vista fisico, sociale e economico. Lo spazio ristretto tra mare e colline ha determinato uno sviluppo irregolare, fatto di zone ad altissima densità edilizia e interramenti in mare. In molti casi le zone industriali e i principali snodi di collegamento (strade, ferrovie) sono costruite letteralmente dentro ai quartieri.

Le foto raccontano alcuni spaccati della città evidenziando le sue profonde differenze, alimentate da una divisione molto marcata delle funzioni dei singoli territori. Un centro dedicato alle funzioni amministrative e direzionali ma con grande rilevanza anche del turismo e della cultura. Il ponente e la valpolcevera si sono caratterizzate per le funzioni industriali, anche se oggi molte di queste vivono una situazione di profonda crisi; la valbisagno invece prevalentemente per i servizi.

Queste particolarità cittadine hanno dato luogo nel corso del tempo a un articolato dibattito sul tema delle periferie, fatto anche di tesi opposte: da una parte l'idea di una città senza periferie, dall'altra di una città di periferie.

L'ultima tesi è sempre più accreditata come la più corretta, a Genova ci sono tante periferie, diverse ma con caratteristiche simili.

E' periferia anche il centro storico, con i suoi vicoli che racchiudono palazzi storici e un patrimonio artistico culturale tra i più importanti d'Europa. Il museo di Palazzo Reale ha un ingresso prestigioso su via Balbi e dall'altra parte su via Prè, tradizionale zona multiculturale della città ma anche di spaccio e piccola criminalità. Allo stesso modo basta girare un angolo a Palazzo Tursi, sede del Municipio, per trovarsi nei vicoli del quartiere della Maddalena, tradizionalmente zona di prostituzione.

Lo scenario cambia completamente nei quartieri di edilizia popolare, tutti realizzati negli anni '70-'80 e che oggi versano in condizioni precarie e di grave degrado edilizio. Si tratta di grandi strutture in cemento costruite sulle colline dietro la città.

I nomi popolari che hanno assunto nel tempo rappresentano al

meglio le caratteristiche di questi complessi. Le “lavatrici” hanno terrazzi caratterizzati da enormi oblò di cemento, così sembrano appunto solo delle lavatrici per chi le guarda dalla strada o dal mare. La “diga” è un enorme palazzone costruito di traverso alla valletta che occupa interamente, così da assomigliare proprio a una enorme diga in cemento.

Lo spazio ristretto tra mare e monti ha prodotto una stratificazione degli edifici, delle vie e dei tratti di ferrovia che corrono in mezzo alla città così in alcuni casi lo spazio risulta completamente saturo, con ponti e viadotti che superano e circondano le case.

Le foto catturano alcuni scorci della realtà genovese e ne evidenziano bene alcuni aspetti e ci si può rendere conto delle tante bellezze che si rivelano anche nei luoghi più impensabili e che meriterebbero di più, vittime del degrado e di una urbanizzazione spesso selvaggia e sregolata.



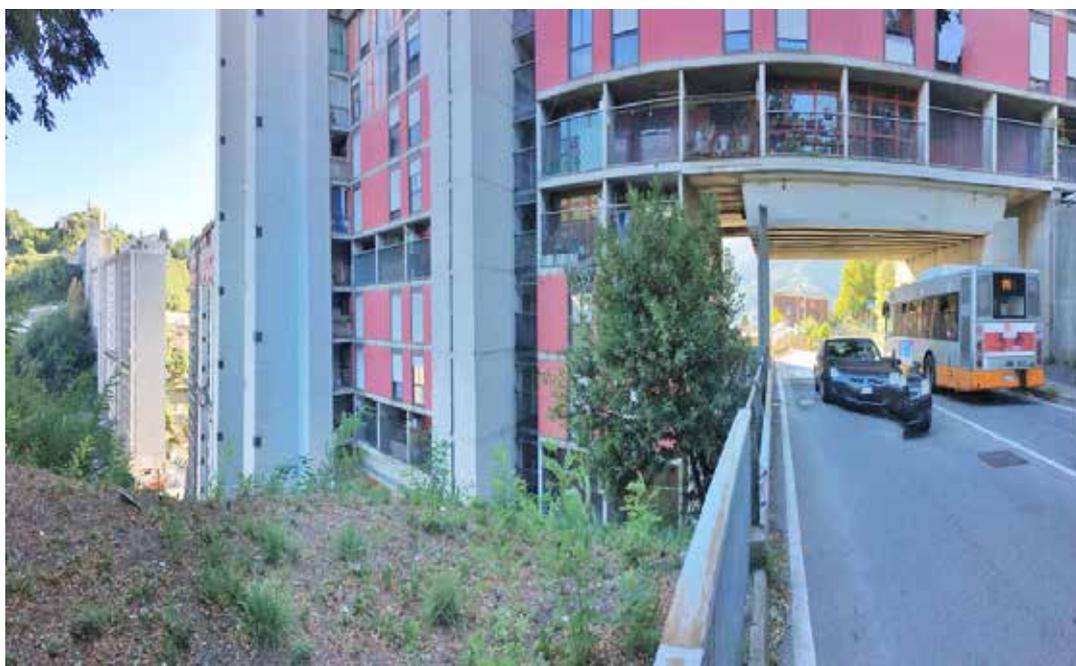
Panorama dal quartiere Cep



Le lavatrici



Val Bisagno



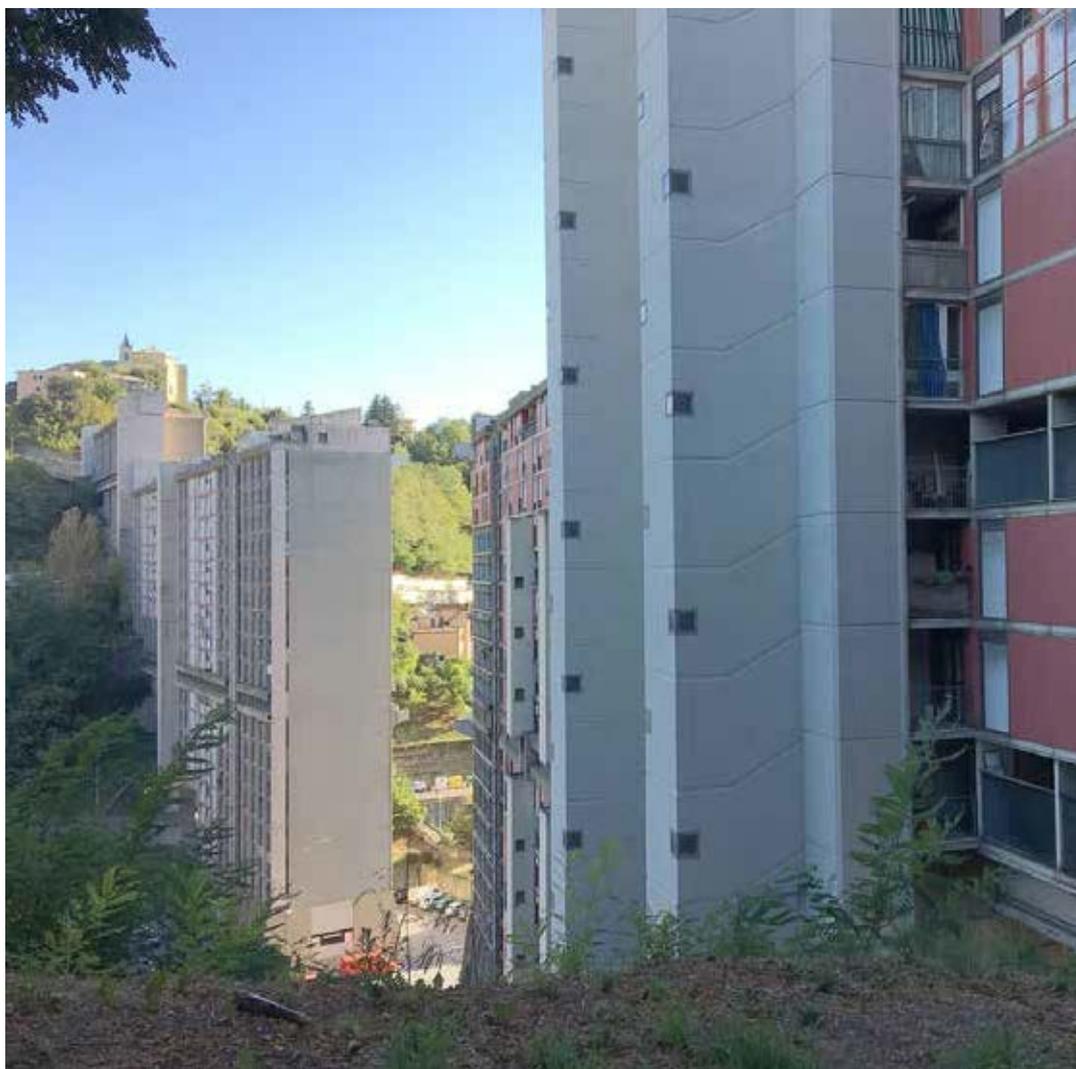
Il diamante



Il diamante



Il diamante



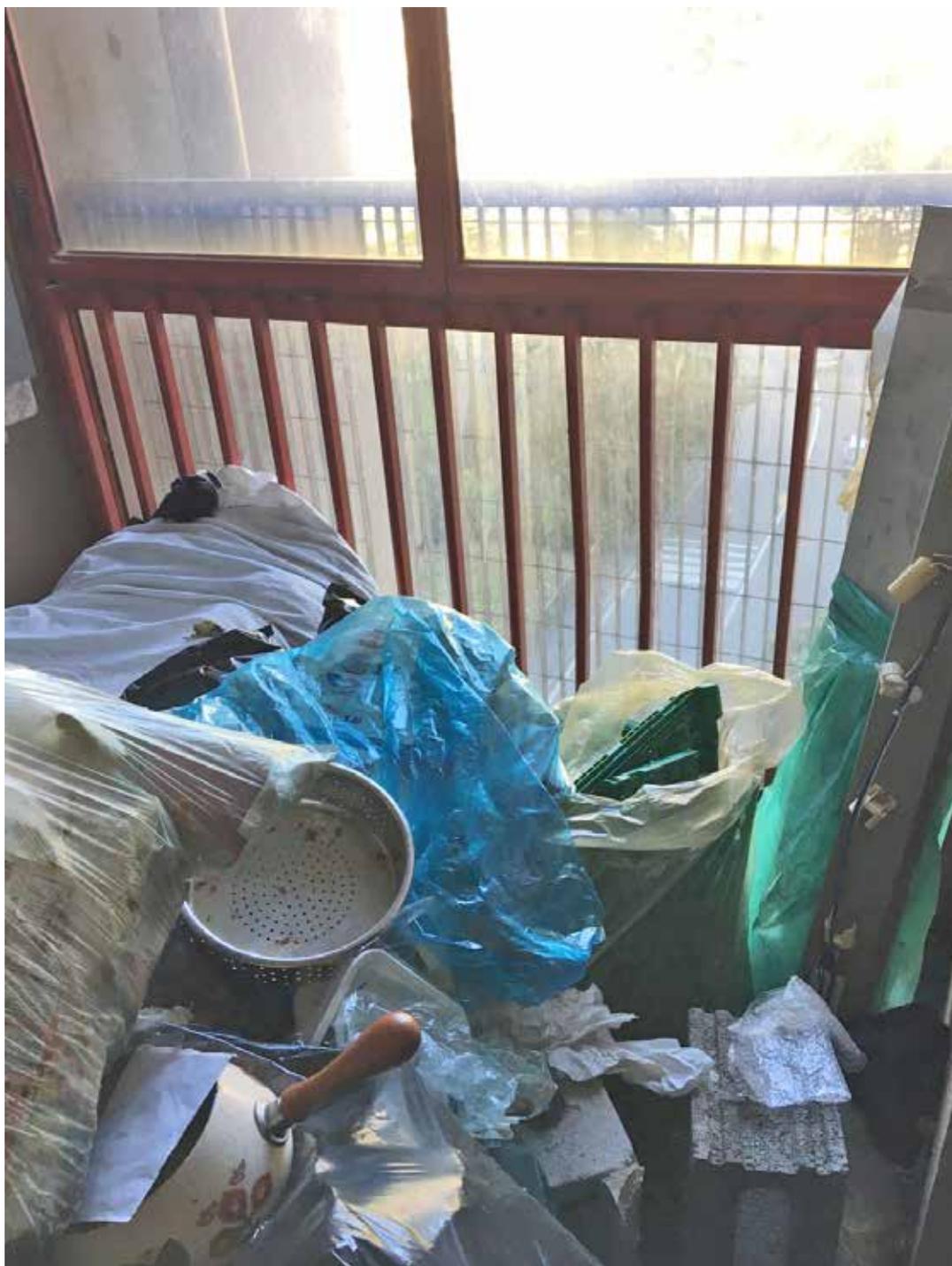
Il diamante



Il diamante



Il diamante



Il diamante



Bolzaneto



Bolzaneto



Piazza Adriatica



Val Bisagno



Piazza Adriatica



Sopraelevata



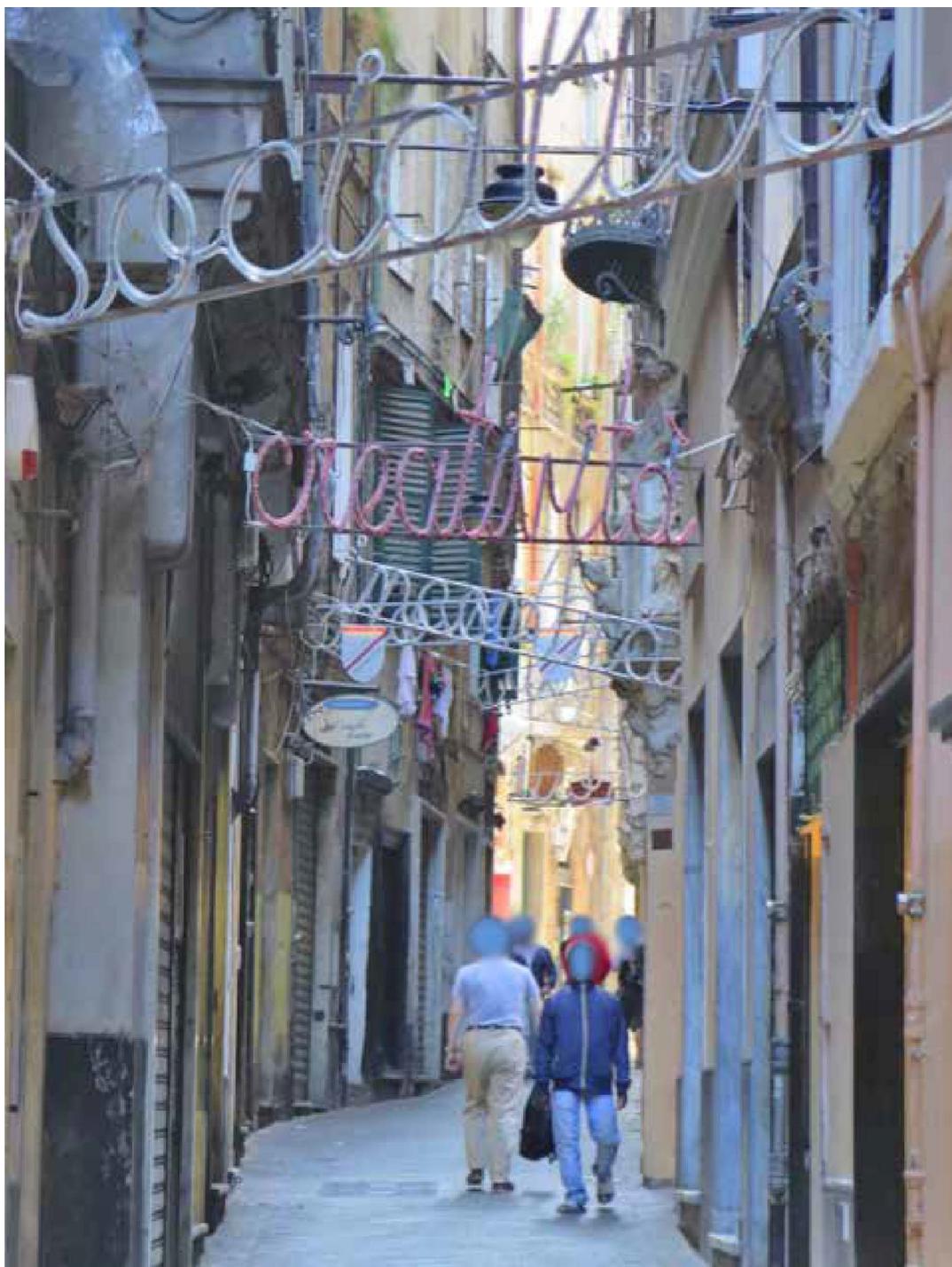
Sampierdarena



La Maddalena



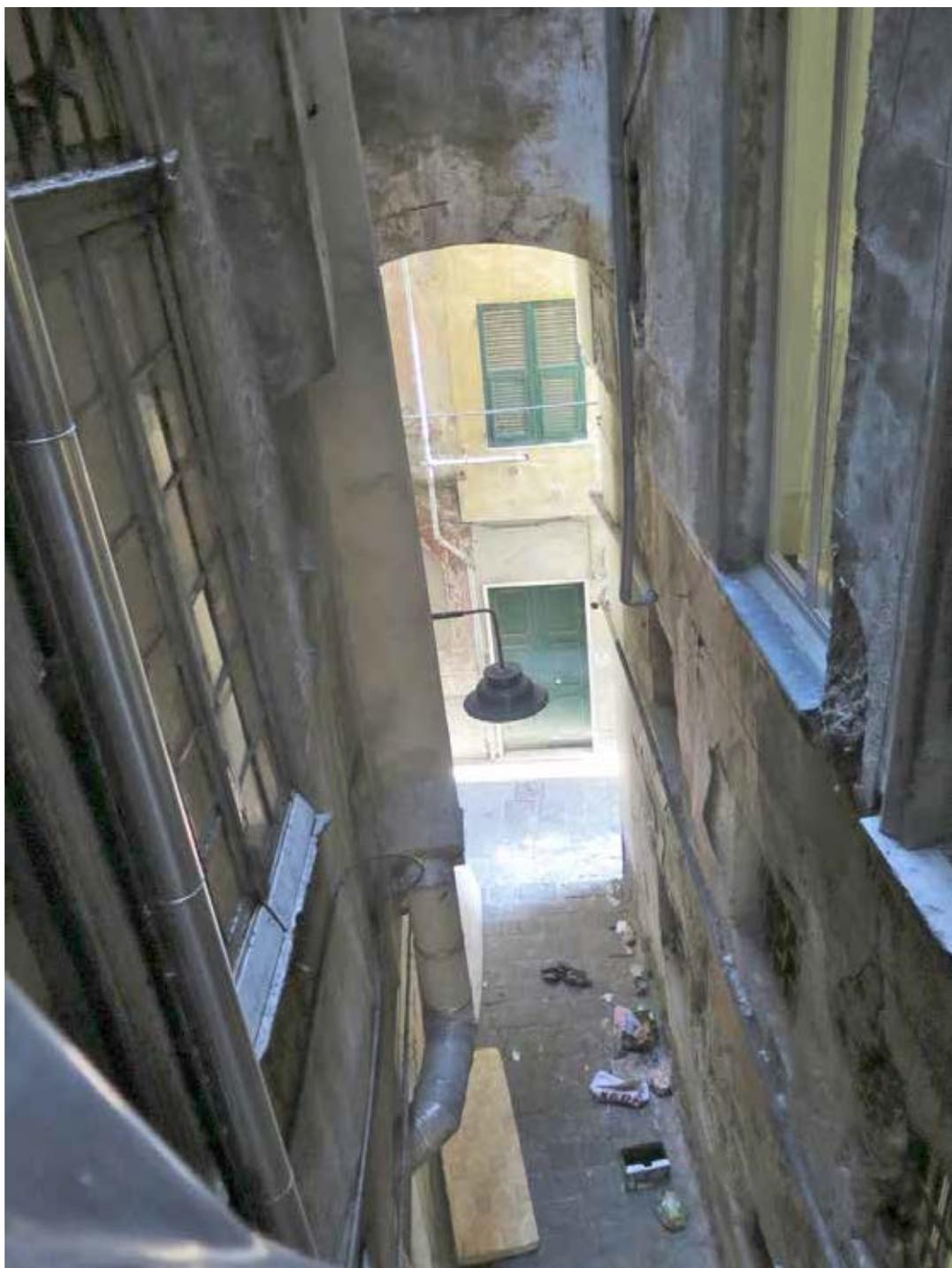
Sampierdarena



La Maddalena



Prè



Prè



Prè



Prè



Quartiere Cep

MILANO

PAGINA BIANCA

“Quando una città è attrattiva arrivano due tipi di popolazione. La prima è costituita da quelli che possono praticare il gioco della competizione, quindi: studenti universitari, nuovi professionisti, imprese e società di servizi alle imprese, potremmo dire le categorie di reddito medio-alte, prevalentemente giovani, oggi peraltro giovani che arrivano da tutto il mondo, non più soltanto dalla periferia urbana e dal sud Italia. La seconda categoria è data dalla parte opposta dell’oscillazione sociale, cioè quella disperata; la città attrattiva è la città che porta con sé anche chi bussa alle sue mura perché ha bisogno e cerca quelle possibilità che sono occasione di riscatto. Entrambe sono popolazioni giovani e diversamente dinamiche, è gente che vuole stare nella città, che cerca la città con forza e questo la rende anche fortemente competitiva. La città che vince è quella che punta su entrambe le componenti, vincendo su entrambi i fronti non su uno solo”. (Gabriele Rabaiotti, Audizione della Commissione del 28.02.2017)

Milano è diventata più attrattiva per turisti, investitori e talenti. Si è dimostrata dinamica e accogliente, con straordinarie capacità di innovazione nelle politiche pubbliche e nelle pratiche sociali. Però Milano è anche una città fragile, dove la vulnerabilità è in crescita e il cambiamento delle morfologie sociali (molti anziani, famiglie con un solo componente) richiede una capacità di risposta da parte del welfare diversa dal passato.

Nel periodo della ricostruzione e del boom, quando la grande immigrazione ha dato luogo a estesi fabbisogni di servizi e di case, la città ha risposto accogliendo le centinaia di migliaia di persone che giunsero principalmente dal Mezzogiorno, ma anche dal Nord-Est e dalle campagne lombarde. A Milano e nei comuni di prima cintura (soprattutto lungo l’asse verso Sesto San Giovanni) c’erano le grandi fabbriche che offrivano lavoro. Esse erano i luoghi del riscatto sociale, dove si diventava coscienti dei propri diritti e doveri, ci si sentiva società, s’imparava l’italiano e si prendeva la terza media. È in quel periodo che inizia a formarsi la Milano città metropolitana, quello spazio urbanizzato che oggi appare come una parte della grande city region padana, la “città di città” che, dal punto di vista amministrativo, conta 134 comuni.

Alcune foto sono dedicate ad illustrare i quartieri costruiti per rispondere al bisogno di case dei nuovi abitanti: Gallaratese, Lorenteggio, Gratosoglio, Ponte Lambro a Milano, o Sant’Eusebio a Cinisello

Balsamo.

La chiusura delle grandi fabbriche ha poi cambiato i parametri dello sviluppo e ha radicalmente trasformato l'organizzazione della "città di città": estese aree dismesse al posto delle industrie. Altre foto testimoniano questo passaggio epocale, segnato dal riuso dei vuoti e da risultati controversi, a volte di pregio, a volte omologati sul modello "case+centro commerciale". Sono molte le aree trasformate diventate occasioni di sviluppo economico, ma anche culturale e ambientale: la ex-area Alfa Romeo al Portello, le ex-Varesine; altre sono in corso: area Falck a Sesto San Giovanni, gli ex-scali ferroviari a Milano, ecc.

Siamo arrivati ad oggi, alla crisi mondiale del 2007 e ai suoi effetti sulla città, con la crescita delle povertà e delle fragilità sociali; al mutamento di scenario globale, caratterizzato da flussi di immigrati che questa volta arrivano da tutte le parti del mondo, con nuovi bisogni sociali e diverse modalità di integrazione. Nel frattempo però le risorse pubbliche per rispondere a tali nuovi bisogni, che non sono più gli estesi fabbisogni di qualche decennio fa ma intense domande espresse da tanti gruppi sociali diversi, sono diminuite. Una manifestazione evidente sta nella scarsa manutenzione del patrimonio edilizio residenziale pubblico, che dovrebbe essere la leva principale per garantire integrazione.

La "città di città" può contare però su un grande patrimonio per affrontare questo cambiamento radicale di scenario, che è rappresentato dal suo capitale civico. Sono le centinaia di associazioni nei diversi quartieri della città, cooperative sociali e fondazioni che collaborando con il pubblico e con i privati offrono, nel territorio, accoglienza, servizi sperimentali, e trasformano spazi abbandonati in centri di incontro, servizi per il lavoro, incubatori di nuove imprese e community hub. Così, la importante novità dell'oggi è il cambio di paradigma, per cui non è più la fabbrica il luogo dell'integrazione e della appartenenza sociale, ma il territorio e le reti attive di sostegno e coesione.

La "città di città" ha di fronte la sfida di tenere insieme crescita e inclusione, sviluppo e coesione sociale, sperimentazione di nuovi modelli e attenzione alle domande emergenti.

La fotografia del "refettorio ambrosiano" è un esempio, così come il Villaggio Barona, dove cittadini si sono riuniti per realizzare un quartiere in zona periferica di housing sociale composto di persone di varia estrazione sociale, servizi e attività aggregative. Fondazione Prada diviene il fulcro di una nuova centralità, mentre Cascina Nose-do ospiterà, grazie ad una iniziativa comunitaria, una funzione molto

innovativa come un “Centro per l’innovazione aperta per l’agricoltura periurbana”. Nelle nuove trasformazioni, si cerca dunque di tenere conto non solo del bisogno di casa ma anche dei bisogni sociali, ambientali e culturali, perché è ormai radicata la convinzione che il territorio è il luogo della socialità, dell’incontro, dell’innovazione e quindi della crescita economica.

Ciò è reso possibile grazie al sostegno di Fondazioni bancarie e di operatori privati, che insieme al pubblico hanno ridisegnato la nuova Milano.

La sfida che la città metropolitana di Milano sta oggi vivendo è di far sì che i modelli innovativi sperimentati nei territori, diventino occasione per creare competenze e definire modelli di intervento che velocemente portino alla riorganizzazione di tutte quelle zone della città metropolitana dove permangono luoghi degradati e socialmente in difficoltà e per far questo occorre un grande sforzo d’innovazione dell’impianto istituzionale superando il limite dei confini di ognuna delle 134 città, perché solo così si potrà essere più efficienti, meno costosi negli interventi, garantire pari condizioni a tutti i cittadini generando così imprenditorialità diffusa, socialità e senso di appartenenza alla comunità metropolitana.



San Siro



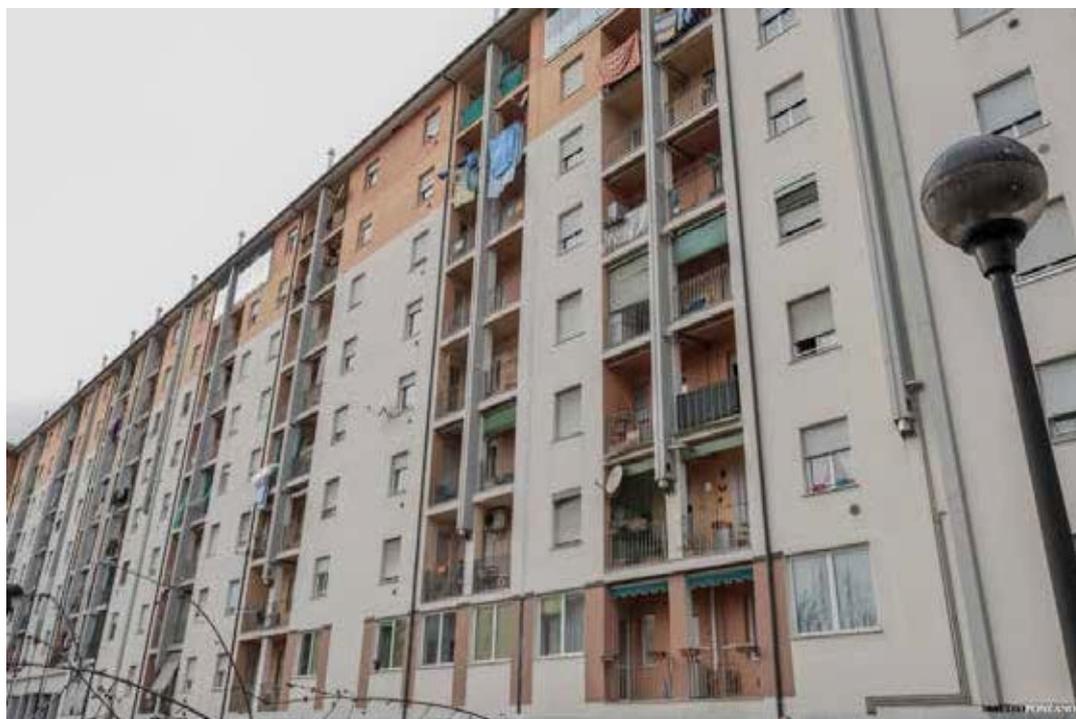
Gallaratese



Gallaratese



Gallaratese



Cinisello Balsamo



Cinisello Balsamo



San Siro



San Siro



Via dei Panigarola



Via dei Panigarola



Pioltello



Portello



Portello - ex Alfa Romeo



Portello - ex Alfa Romeo



Cascina Nosedo



Cascina Lemene



Cascina Lemene



Cascina Lemene



Giambellino - Lorenteggio (demolizione)



Quarto Oggiaro



Ponte Lambro



Ponte Lambro



Sottopasso di Crescenzano prima dell'intervento di riqualifica



Sottopasso di Crescenzano dopo l'intervento di riqualifica



Quartiere Ortica



Parco Cassinis



Gratosoglio - Skatepark



Villaggio Barona



Villaggio Barona



Cascina Moncucco



Fondazione Prada



Fondazione Prada



Refettorio Ambrosiano della Caritas

PAGINA BIANCA

NAPOLI

PAGINA BIANCA

La rigenerazione urbana delle periferie, intesa come politica integrata in risposta al declino urbano, è una delle priorità dell'Amministrazione Comunale di Napoli.

Tale priorità è stata perseguita con l'obiettivo di mettere in moto un processo di partecipazione inteso come "concertazione allargata" dove tutti gli attori, istituzionali e non, mettono risorse in gioco al fine di contribuire in maniera efficace sia al processo che al risultato.

Tale atteggiamento è necessario ancora di più in un contesto come quello napoletano dove la proposizione di operazioni di rinnovamento urbano non adeguatamente radicate nel contesto locale possono produrre fenomeni di perdita di identità che rappresentano l'anticamera della manifestazione di fenomeni diffusi di degrado urbano.

L'approccio di tipo partecipativo e l'applicazione del metodo di concertazione allargata ai processi di rigenerazione urbana consente, secondo l'esperienza messa in pratica dal Comune di Napoli, di risolvere, attraverso un negoziato, i conflitti che molto spesso rallentano e/o bloccano il percorso decisionale; di spingere ad una maggiore innovazione l'Amministrazione pubblica con un conseguente aumento dell'efficienza dei procedimenti amministrativi; e di mobilitare risorse nell'ambito del mondo del volontariato che agisce in maniera gratuita per raggiungere obiettivi condivisi con il decisore pubblico.

Anche in virtù di questo approccio oggi, il Comune può vantare di un quadro di finanziamenti erogati molto considerevole, che permetterà a Napoli di essere una delle città europee a più alto tasso di rigenerazione urbana.

Dal completamento della metropolitana che servirà le aree di margine a nord est della città, alla riqualificazione dell'area delle vele di Scampia, da Bagnoli ai Piani Urbanistici Attuativi dell'area orientale, la città di Napoli ha messo in moto cantieri, progetti condivisi e meccanismi di gestione dei beni comuni attualmente oggetto di attenzione e di studio da parte di molte città italiane ed europee.

Scampia

Le immagini (Scampia 1-9) mostrano il quartiere di Scampia e la relativa area (lotto M), che ospita i 4 edifici diventati famosi con il nome di "Vele", e che rappresenta uno dei principali insediamenti di edilizia pubblica irrisolta del Mezzogiorno d'Italia. Negazione di ogni inclusività, degrado e disordine sociale, sovraffollamento, monofun-

zionalità, serialità tipologica dell'abitato formato da corpi affiancati alti più di 40 metri e distanti tra loro solo 8 metri, con effetti di oscuramento totale di un lato dell'alloggio: questi i fattori di maggior degrado riscontrabili nell'insediamento delle Vele.

In questo quadro l'Amministrazione Comunale di Napoli è impegnata nel promuovere e favorire processi di riqualificazione urbana, soprattutto nelle aree periferiche, in grado di creare nuove centralità in un'ottica sovracomunale e di rafforzamento dell'armatura urbana della Città Metropolitana.

Pertanto è stata individuata l'area delle Vele di Scampia quale elemento di cerniera con i Comuni limitrofi dove localizzare alcune funzioni privilegiate, a carattere metropolitano e territoriale, in grado di dare una nuova articolazione alla composizione sociale del quartiere. Da qui il titolo del programma *“Restart Scampia: da margine urbano a nuovo centro dell'area metropolitana”* finanziato nell'ambito del *“Programma Periferie”* e attualmente entrato in fase esecutiva. Il progetto, condiviso e partecipato con le realtà sociali e culturali dell'area e con l'università di architettura, prevede la demolizione di tre Vele e la riqualificazione della quarta ancora esistente.

In affiancamento a tale operazione, sono stati completati e sono in via di assegnazione i nuovi edifici residenziali realizzati in Piazza della Legalità tra via Gobetti e via Labriola (Scampia 11-15).

Bagnoli

Viste dell'area ex-italsider di Bagnoli, localizzata ad ovest della città di Napoli (bagnoli 1-5).

Le immagini mostrano, nell'immensa superficie che li contiene, i simboli ancora visibili del passato industriale, che per circa 60 anni ha rappresentato l'identità di questo luogo: l'acciaieria rossa (bagnoli 10-13), l'altoforno (bagnoli 6), il riconfigurato turtle point (bagnoli 7-8-9), la torre di spegnimento etc..).

Luogo bellissimo, aperto al paesaggio e al mare, e, nel contempo, luogo amaro, che necessita di una profonda cura per tornare a respirare, Bagnoli è oggi interessata da un importante processo di bonifica e di rigenerazione urbana, che vede impegnati insieme Governo, Regione e Comune, attraverso un accordo inter-istituzionale che ha approvato, ratificandoli, i punti fondamentali (parco urbano, spiaggia pubblica, bonifiche etc..) che sono stati discussi e decisi insieme con le collettività di riferimento e con i territori interessati.

Area orientale

Dall'inedita prospettiva che si apre dalla cupola del Duomo di Napoli, è possibile osservare in lontananza (Area orientale 1-3), tra le pendici del Vesuvio, i segni urbani che hanno caratterizzato l'espansione della città ad oriente: il centro direzionale con i suoi grattacieli (Area orientale 4) e i gasometri simbolo della zona industriale (Area orientale 5-6) oggi interessati da importanti interventi di bonifica. L'immagine che ne deriva è un paesaggio tumultuoso per i forti contrasti delle diverse entità che lo compongono, e discontinuo per la mancanza di relazioni delle parti tra di loro e con il resto della città. In queste aree, l'Amministrazione Comunale di Napoli sta perseguendo una importante riconfigurazione del paesaggio urbano da attuare attraverso una serie di interventi sia pubblici che privati.

Tale riconfigurazione ha come obiettivo principale l'integrazione dell'area con il resto della città e con il suo contesto naturale. Una integrazione che va intesa non solo come il tradizionale miglioramento e sviluppo delle relazioni a tutti i livelli possibili tra centro e periferia o tra città vecchia e la più vasta area metropolitana, quanto piuttosto come il riavvicinamento della zona orientale alla città in termini fisici, spaziali e perfino psicologici e la sua ricollocazione paesistica nell'ambiente geografico di cui è parte integrante. In questo quadro, il complesso di interventi pubblici e privati (Piani Urbanistici Attuativi) in corso di attuazione restituisce in maniera esemplificativa l'attività dell'Amministrazione in questa parte di città.

Quartiere Sanità

La rigenerazione urbana di quartieri difficili di Napoli passa anche attraverso la bellezza di un intervento artistico e di opere importanti di arredo urbano. Le immagini rappresentano il quartiere Sanità (Sanità 1), a nord centro storico della città, che è stato interessato di recente da numerosi interventi di street art, seguiti e coordinati dall'Amministrazione Comunale, che rappresentano una nuova attenzione dei cittadini nei confronti dello spazio pubblico.

Grazie alla sinergia, alla partecipazione e al coinvolgimento delle comunità locali, questi interventi artistici stanno modificando l'ambiente urbano che vi reagisce con una rinnovata vitalità.

Il processo, innescato dall'istituzione di un apposito disciplinare, sta infatti aprendo nuove forme di riqualificazione urbana, che avvicinano la pratica creativa alle comunità e aumentano il senso di appartenenza ai luoghi. Sono numerosi gli artisti internazionali tra cui Francesco Bosoletti (Sanità 4-5), e Tono Cruz (Sanità 2-3) che hanno

chiesto ed ottenuto di poter realizzare importanti opere in quartieri popolari della città in cui fondamentale e imprescindibile è stato il coinvolgimento costante degli abitanti.

Analoghi interventi sono stati realizzati anche nei quartieri periferici di Ponticelli, nel Parco Merola, oggi meglio conosciuto come Parco dei Murales, e quello di San Giovanni a Teduccio.



Scampia - lotto M



Scampia - lotto M



Scampia - lotto M



Scampia - lotto M



Scampia



Scampia - lotto M



Scampia - lotto M



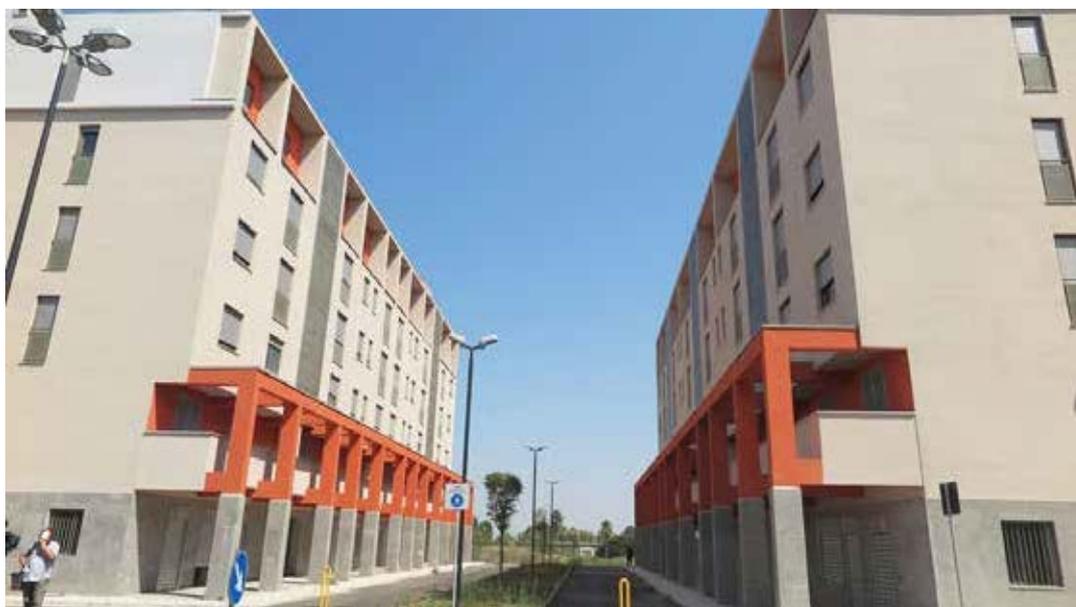
Scampia - lotto M



Scampia



Scampia - Piazza della Legalità



Scampia - Piazza della Legalità



Scampia - Piazza della Legalità



Scampia - Piazza della Legalità



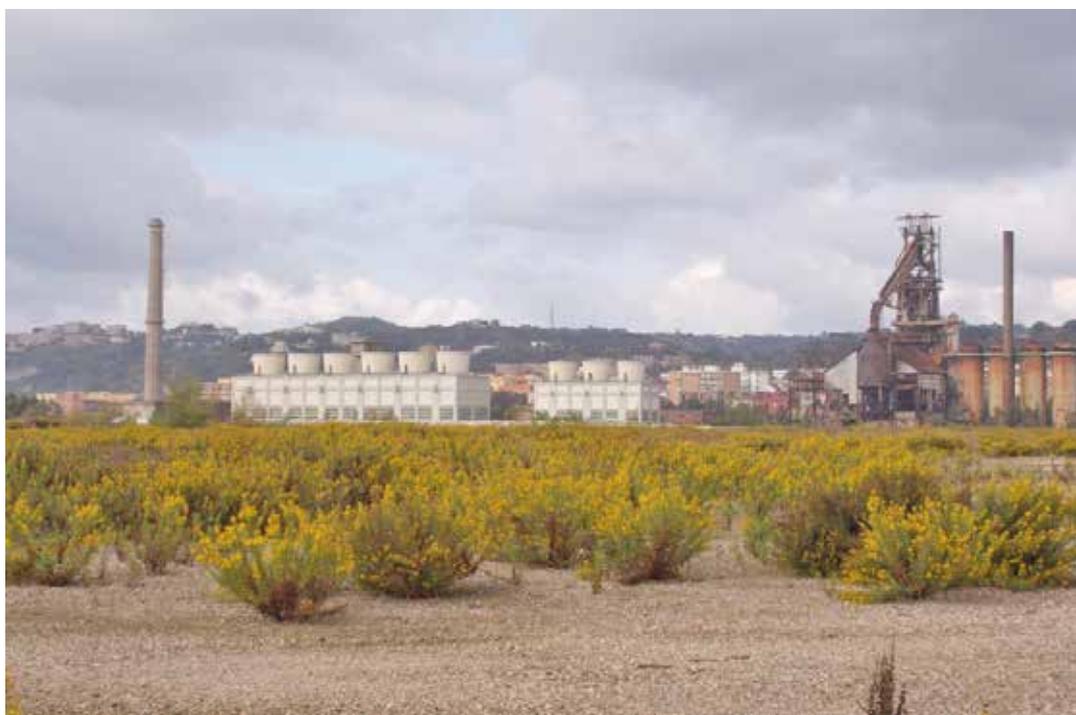
Bagnoli - area ex Italsider



Bagnoli - area ex Italsider



Bagnoli - area ex Italsider - altoforno



Bagnoli - area ex Italsider - turtle point riconfigurato



Bagnoli - area ex Italsider - torre di spegnimento



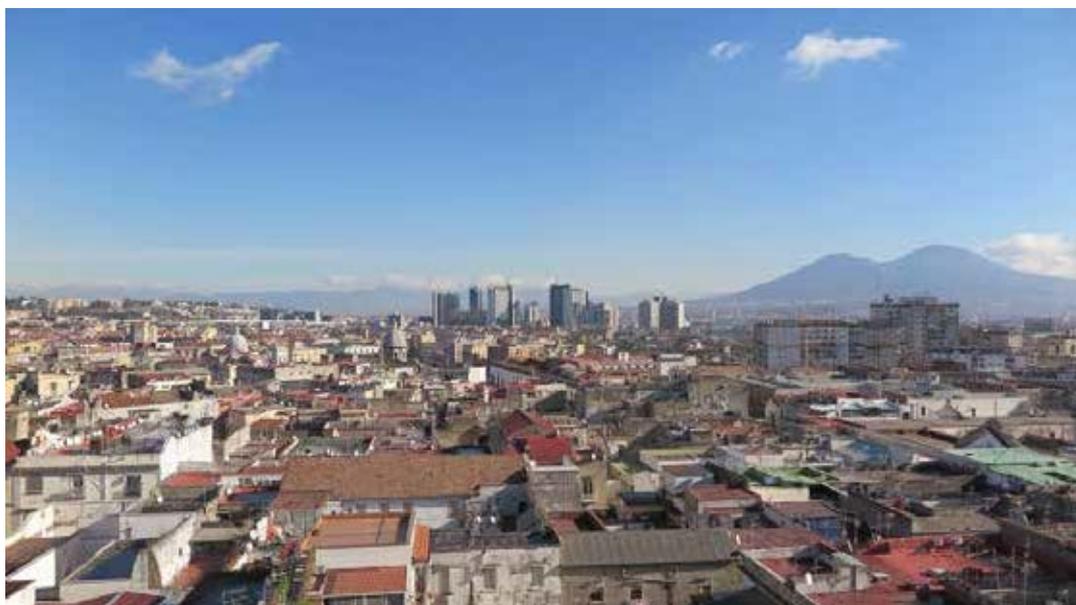
Bagnoli - area ex Italsider - acciaieria rossa



Bagnoli - area ex Italsider - acciaieria rossa



Bagnoli - area ex Italsider - turtle point riconfigurato



Napoli - area orientale - prospettiva dalla cupola del Duomo



Napoli - area orientale - prospettiva dalla cupola del Duomo



Napoli - area orientale - gasometri



Napoli - area orientale - gasometri



Napoli - Sanità



Napoli - Sanità



Napoli - Sanità



Napoli - Sanità



Napoli - Sanità

PALERMO

PAGINA BIANCA

Le immagini raccolte durante la visita ispettiva fatta dalla commissione a Palermo raccontano di un degrado che è spesso, troppo spesso, oggetto di articoli giornalistici e di indagini ed attività anche delle procure. Le tematiche e le criticità che ne emergono sono spesso interconnesse tra loro eppure si manifestano e ripetono sempre con le stesse modalità; per tale ragione, la visita ispettiva fatta dalla commissione ha voluto trattare su tre comuni della città metropolitana oltre al comune di Palermo fenomeni differenti.

Le foto narrano quindi di problematiche che sono presenti non solo nei comuni di Carini, Villabate, Casteldaccia e Palermo, ma anche altri comuni della città metropolitana e sicuramente caratterizzano altri comuni ed aree degradate non solo siciliane.

Si potrebbe leggere in maniera trasversale un comune denominatore quale quello del “non finito”, dell’ “abbandono” e dell’ “incuria” sia da parte dei privati che da pubblico.

La conseguenza di tali indicatori è la perdita delle identità, anche quelle più ramificate e radicate nella storia e nelle abitudini locali.

Nel comune di Carini abbiamo affrontato, in questi scatti, il tema dell’edilizia che si esprime nelle due forme più estreme: da una parte il tema dell’abusivismo edilizio (con le tante ordinanze di demolizione che aspettano di essere evase ed i cui immobili sono stati dai proprietari in buona parte anche abbandonati), dall’altra la profonda trasformazione della vocazione del territorio da agricolo a residenziale (con la conseguente edificazione di seconde e terze case) spesso avallate dalle politiche deviate introdotte dalle sanatorie edilizie e dalle varianti di piano regolatore. Il senso di abbandono e non finito di questo comune lo si legge nell’assenza di buona parte dei servizi a supporto di questa trasformazione.

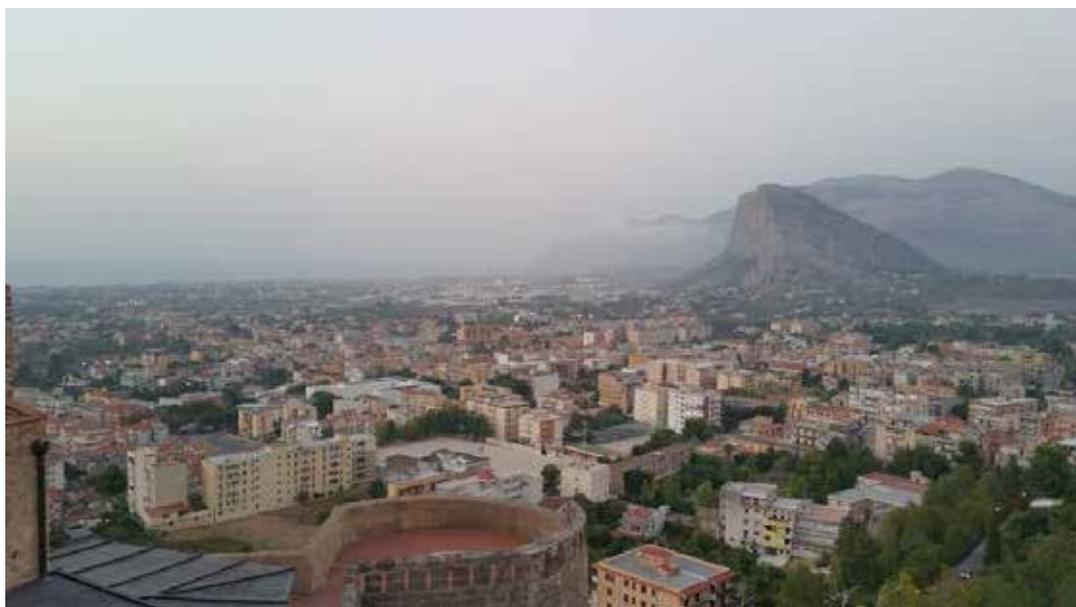
Nei Comuni di Casteldaccia e Villabate le immagini rendono un senso dell’abbandono sociale di quei cittadini che si trovano a vivere in quartieri incompleti (anche se di origine abusiva) nei suoi elementi essenziali (strade e servizi a rete) oppure in realtà avulse dalla propria storia personale per il semplice fatto di essersi trasferiti in uno dei tanti comuni che hanno un costo della vita inferiore rispetto a quello del capoluogo.

Infine la città capoluogo di Palermo, ancora una volta, fotografa delle situazioni di degrado cronico che è parte integrante della storia di questo paese. Il centro storico in questo XXI Secolo presenta an-

cora buona parte delle ferite e delle conseguenze lasciate e causate dai conflitti mondiali. I bombardamenti sono stati la causa (ancora irrisolta) dei crolli di molti palazzi del centro storico, delle tante macerie che sono state sversate lungo la Costa Nord della città e degli sfollati che hanno visto trasferire le loro famiglie in aree esterne al centro storico in quartieri nuovi, sperimentali ma che a causa delle burocrazie e delle politiche economiche presentano carenze di standard e servizi essenziali anche a distanza di diversi decenni. Una inevitabile e prevedibile conseguenza è l'abbandono di questi luoghi da parte dei cittadini comuni, molti sono emigrati verso città con economie locali più virtuose e dinamiche, altri hanno preferito trasferirsi in comuni vicini ed altri in quartieri residenziali di nuova generazione.

Eppure le potenzialità di questi territori sono note, sia agli italiani che ai tanti stranieri che annualmente visitano questi luoghi ricchi di storia e cultura; desolante però è la fotografia di un centro storico di cui Guttuso ha fotografato le caratteristiche distintive e le ha rese famose nel mondo per mezzo dei suoi dipinti ma che non trovano più alcun tratto riconoscibile nell'odierno mercato della Vucciria. Così come anche gli altri mercati storici che ancora sopravvivono alle frenetiche economie dei centri commerciali e della grande distribuzione ma solo grazie alla buona volontà di chi vi abita e li vivacizza con micro interventi di valorizzazione artistica come murales realizzati da artisti locali che inevitabilmente devono fare i conti con gli splendidi monumenti artistici ed architettonici che riempiono fittamente in centro storico di Palermo: un rettangolo che in circa 250 ettari ospita un patrimonio considerevole di monumenti ed attrazioni culturali risalenti all'intero arco fondativo della città, dalle sue origini arabe fino all'età moderna; solo per citarne alcuni: 7 teatri, 158 chiese, 55 conventi, più di 400 palazzi aristocratici, 4 mercati storici, 18 archivi storici (quasi un bene ogni ettaro) a cui si aggiungono un ulteriore patrimonio naturalistico ed architettonico di pari valore distribuito nelle borgate storiche della città che si estendono dall'estremo confine orientale con il quartiere Brancaccio, all'estremo confine occidentale con i quartieri ed omonime borgate di Mondello, San Lorenzo e Arenella.

Un patrimonio che ancora una volta aspetta solo di essere valorizzato.



Palermo - Panorama da Carini



Palermo - Centro storico - sede sovrintendenza del mare



Centro storico: Vucciria - resti dei bombardamenti e del mercato storico



Palermo - Mercato Ballarò e monumenti



Palermo - via Maqueda



Palermo - Piazza Garraffaello



Palermo - Teatro Sole - quartiere Brancaccio



Teatro Sole - quartiere Brancaccio



Palermo - Teatro Sole - quartiere Brancaccio



Ex chimica Arenella



Palermo - ex chimica Arenella



Palermo - comune metropolitano Carini



Carini - lungomare - edifici abbandonati



Carini - lungomare - edificio eroso e cadente



Carini - lungomare - demolizione immobili abusivi - rifiuti pericolosi



Carini PEEP



Carini PEEP



Casteldaccia



Villabate



Palermo - Pizzo Sella - espansione abusiva



Z.E.N.



Z.E.N.



Z.E.N.



Z.E.N.



Brancaccio



Brancaccio



Palermo - Z.E.N. 1



Palermo - campo rom all'interno del parco de "La Favorita"



Palermo - campo rom all'interno del parco de "La Favorita"



Palermo - campo rom all'interno del parco de "La Favorita"



Palermo - costa nord - Parco Libero Grasso



Palermo - Ponte dell'Ammiraglia

PAGINA BIANCA

TORINO

PAGINA BIANCA

Torino è una città che ha subito una importante trasformazione nel dopoguerra accogliendo i cittadini del sud Italia e che ha vissuto poi un forte declino industriale negli anni Ottanta. La storia della città ha dato luogo ad una periferia più diffusa. Molte zone dell'area metropolitana sono caratterizzate da insediamenti industriali che rappresentano la testimonianza concreta della grande tradizione produttiva della città, con la fioritura delle manifatture avvenuta tra il '600 e il '700 che hanno raggiunto il loro massimo sviluppo dopo lo spostamento della capitale da Torino, quando, tra il 1861 il 1911 è avvenuta la conversione della città da Capitale di Stato a Capitale dell'industria. L'incremento della popolazione urbana è stata la conseguenza dello sviluppo dell'industria, da cui sono scaturiti i Borghi fuori cinta. La città è stata dunque profondamente trasformata dalla Rivoluzione Industriale di cui si trovano tracce ovunque, infatti le aree dimesse ricoprono una notevole estensione.

Torino è infatti una città che ha dovuto interpretare una profonda modifica del tessuto sociale ed economico. Tali trasformazioni economico-sociali hanno influenzato profondamente il volto stesso di una metropoli che oggi si trova con delle aree che vanno ripensate in base a nuove necessità che non sono più quelle degli anni '70 e deve fare i conti con diversi problemi. Alcune problematiche sono legate alla trasformazione della composizione sociale per l'attuale forte presenza di immigrati, con la percezione diffusa di insicurezza che spesso l'accompagna. Si tratta sia di fenomeni di criminalità legati a comportamenti che non hanno grande rilievo penale, sia a situazioni preoccupanti come quello della mafia straniera, ancora sottovalutata sul nostro territorio.

Altre criticità sono invece correlate con la nuova povertà generata dalla crisi ancora in atto, dove le forti difficoltà economiche delle famiglie si congiungono ad un alto tasso di disoccupazione giovanile e al tasso di disoccupazione generale più alto della media nazionale. Il tutto aggravato anche dal problema della mancanza di case popolari.

PAGINA BIANCA



Falchera



Falchera



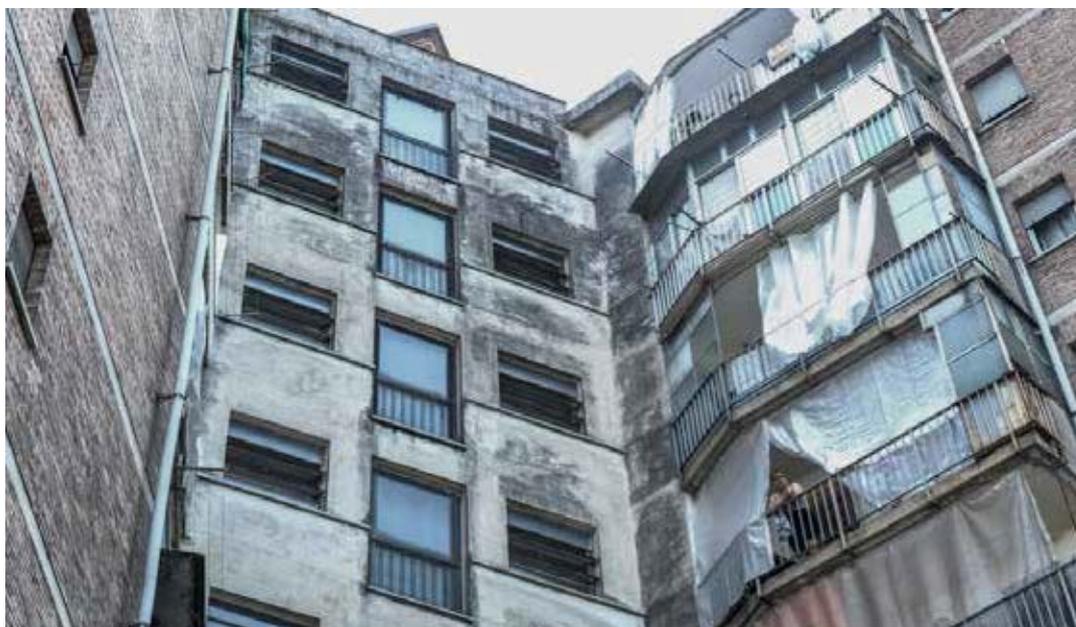
Falchera



Falchera



Barriera di Milano



Le Vallette



Le Vallette



Le Vallette



Via Germagnano



Via Germagnano



Via Germagnano



Via Germagnano



Via Germagnano



Via Germagnano



Via Germagnano



Le Vallette



Le Vallette



Le Vallette



Le Vallette



Corso Grosseto



Via Francesco Cigna



Villaggio Olimpico



Balon



Balon



Le Vallette



Le Vallette



Falchera

VENEZIA

PAGINA BIANCA

Venezia contiene due città in una.

Da una parte la città d'acqua, con pochi abitanti e le complessità che sono legate alla sostenibilità di flussi turistici che aumentano sempre di più.

Dall'altra la città di terra, quasi trecentomila abitanti che diventano circa un milione se si considerano i comuni di cintura. Il tratto distintivo della città di terra è rappresentato sicuramente dai 2200 ettari di porto Marghera, una delle più grandi aree industriali d'Europa, oggi quasi totalmente in dismissione.

Marghera e Mestre, separate fisicamente dalla linea ferroviaria dell'alta velocità e dalla viabilità che collega Venezia alla tangenziale di Mestre, vecchio sedime della Milano - Trieste, sono nate in modo veloce e disordinato nel dopoguerra come città del lavoro e dei lavoratori.

Sono stati luoghi di incarnazione del passaggio dalla civiltà contadina a quella industriale, luoghi di attrazione sia per chi lasciava il lavoro dei campi per entrare nella grande fabbrica, sia per chi nella Venezia storica non riusciva a trovare prospettive occupazionali, o una residenza dal costo accessibile.

Oggi sia Marghera, che alcuni luoghi di Mestre portano i segni del declino dell'epopea industriale del dopoguerra e della crisi economica che a metà degli anni 2000 ha colpito il Paese.

Negli anni 90, nel mezzo del miracolo economico del nord - est, alcuni quartieri di Mestre sono stati eccellentemente riqualificati, sia attraverso lo strumento dei contratti di quartiere, come la zona di Altobello, sia attraverso l'insediamento di attività economiche e istituzionali, come Viale Ancona e Via Torino, per mezzo dei fondi europei destinati alle aree di crisi.

Il Parco di S. Giuliano, in particolare, è l'esempio di come l'azione amministrativa è riuscita a restituire alla città, attraverso le bonifiche, una vastissima area verde che nei primi anni 50 era stata destinata a discarica di fanghi industriali.

Tuttavia il lavoro da fare per migliorare le periferie della città e la qualità della vita di chi ci abita, è ancora molto.

Infatti molte zone sono rimaste tutt'oggi prigioniere del degrado. In particolare aree molto importanti dell'ex polo industriale di Porto Marghera, che un tempo erano destinate alla produzione della chimica,

dell'alluminio e alla portualità.

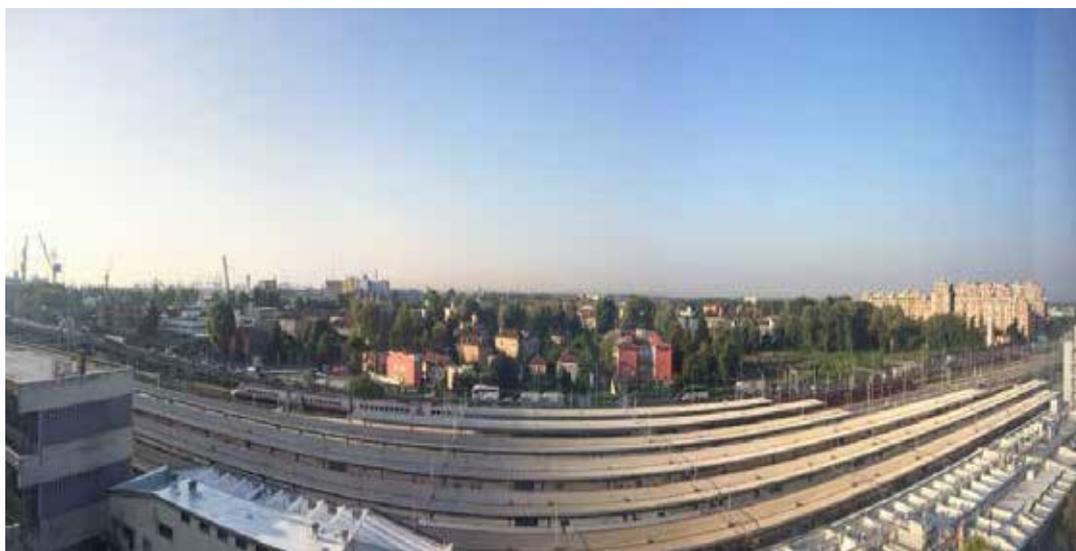
Di qua dell'asse ferroviario e stradale che conduce alla città d'acqua, alcuni quartieri di Mestre, un tempo fiorenti di negozi di vicinato, di attività commerciali e artigianali, hanno progressivamente lasciato spazio a negozi etnici, minimarket, phone center e a una presenza sempre maggiore di persone provenienti da comunità straniere.

La Stazione di Mestre, e il quartiere circostante, sono l'emblema di questo processo di degrado e, come è accaduto in molte città d'Italia, è diventata luogo d'incontro di spacciatori e di persone dedite ad altre città illecite o illegali.

Oggi la politica e la società civile si interroga su questo fenomeno e sulle modalità attraverso cui sarà possibile superarlo.

L'amministrazione del Comune e della Città Metropolitana hanno scommesso soprattutto nella ricucitura del rapporto tra la città in cui si lavorava (Marghera) e la città in cui si viveva (Mestre), attraverso la realizzazione di una serie di infrastrutture strategiche che consentiranno di superare la barriera fisica rappresentata dall'asse ferroviario.

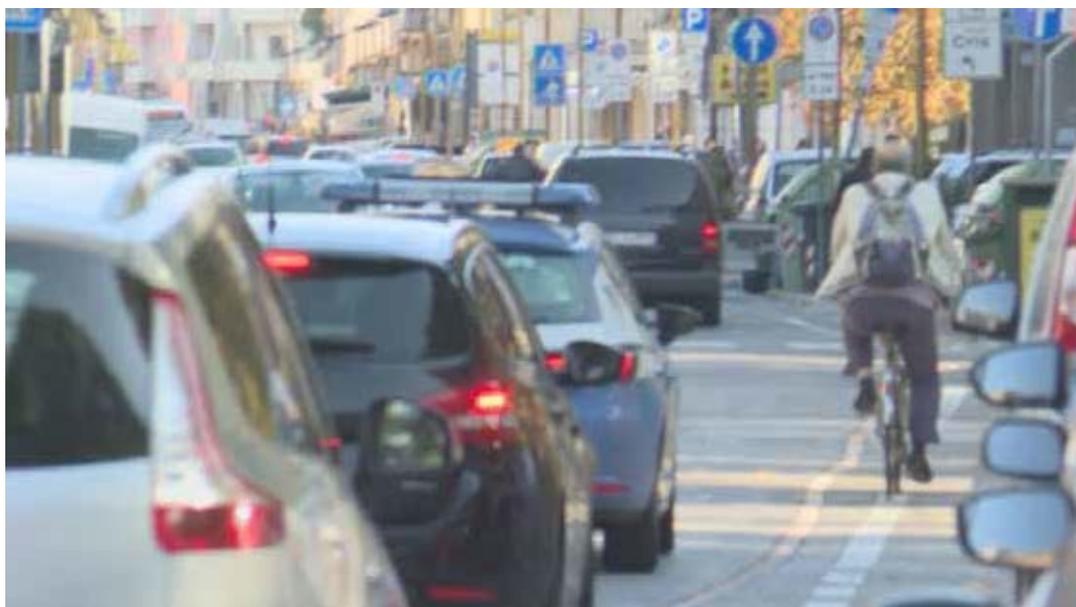
Sia a Mestre che Marghera alcuni cantieri, nella zona della Stazione, precisamente via Ca Marcello, e nella zona di Porto Marghera, come ad esempio il MOF (nuovo mercato orto frutticolo) danno già oggi il segno del desiderio di rinascita di una città che è alla ricerca di una nuova identità e di una nuova prospettiva, dopo il trauma della fine dell'era del lavoro industriale.



Marghera



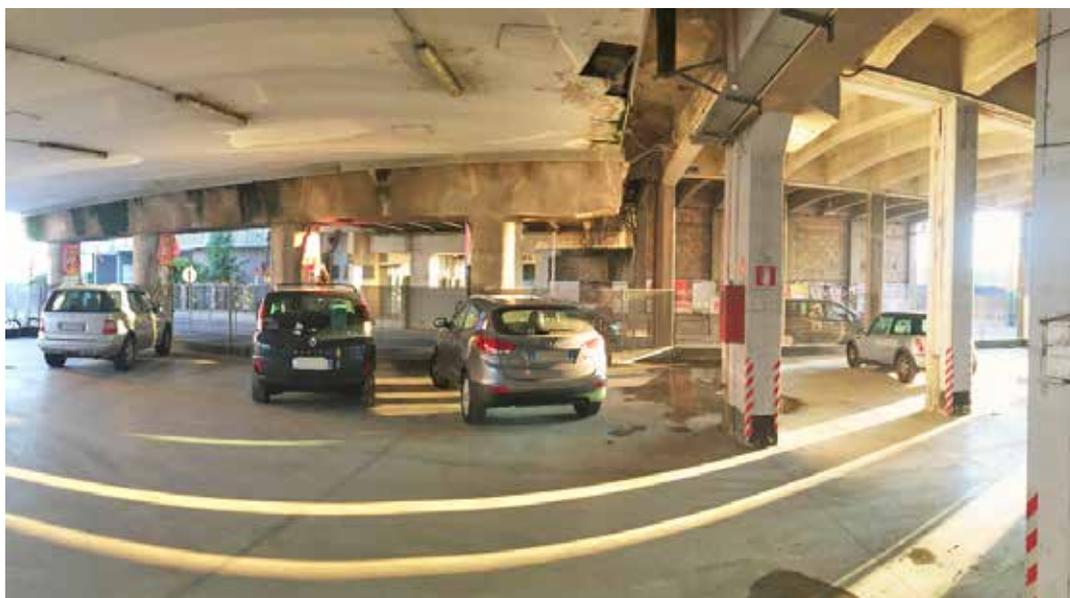
Stazione



Via Piave



Via Ca' Marcello



Via Ca' Marcello



Corso del Popolo



Corso del Popolo



Case Ater quartiere Cita



Via Ca' Marcello



Cantiere Via Ca' Marcello



Marghera



Via Piave



Via Giustizia – Mestre



Via Piave



Marghera



Marghera



Marghera



Marghera



Marghera



Marghera



Via Piave



Via Piave



Altobello - quartiere Circus



Piazza Ferretto

PAGINA BIANCA

Gli incontri

PAGINA BIANCA

La presente sezione del volume vuole essere un omaggio e un ringraziamento a tutti i cittadini – nessuno escluso – che hanno collaborato con la Commissione accompagnando e incontrando i suoi componenti nei sopralluoghi sul territorio.

Si tratta di immagini che mostrano un andare del Parlamento verso i cittadini (come nella fotografia di apertura dove Presidente e Vicepresidente della Commissione attraversano uno dei tanti campi Rom visitati per incontrarne gli abitanti), ma che anche rivelano un andare dei cittadini verso l'istituzione parlamentare.

Grazie a questo reciproco andare verso – fulcro di democrazia e fucina di nuove prospettive –, la Commissione ha incontrato i cittadini in luoghi aperti e in sedi di associazioni e comitati spontanei, ha visitato strutture dedicate agli anziani, spazi ricreativi e di svago, ha ascoltato chi istituzionalmente opera nei territori (è il caso dell'ultimo scatto effettuato durante un'audizione svolta in una delle città metropolitane visitate): ed è in virtù di questa mutua collaborazione tra cittadini e istituzioni, testimoniata anche dalle vivide immagini raccolte, che sono state elaborate le proposte contenute nella Relazione finale dirette a dare risposte alle esigenze manifestate e a creare opportunità nuove.

PAGINA BIANCA













































PAGINA BIANCA

Elaborazione grafica e stampa
a cura del C.R.D. della
Camera dei deputati
dicembre 2017



Stampato su carta proveniente da
foreste gestite secondo rigorosi standard
ambientali, economici e sociali definiti dal
Forest Stewardship Council

PAGINA BIANCA



170222023980