

PARTE I

Introduzione

PAGINA BIANCA

1. INTERVENIRE SULLE PERIFERIE COME STRATEGIA NAZIONALE

Le periferie urbane non sono più definibili semplicemente come ambiti lontani dal nucleo storico della città o come polarità opposta alle aree centrali, ma come una condizione trasversale che intanto riguarda l'espansione fisica delle città, particolarmente pronunciata negli ultimi due decenni, ma che comprende tutte quelle zone più densamente popolate, dove sono riscontrabili fenomeni di degrado, di marginalità, di disagio sociale, di insicurezza e di povertà.

Ad esse appartengono, quindi, tutte le aree che si sono stratificate nel tempo nei processi di urbanizzazione e che, in particolare negli anni più recenti, sono state investite dall'effetto di concentrazione di popolazioni e attività economiche nei sistemi metropolitani.

Il carattere delle metropoli, generato dalla globalizzazione, si basa infatti sulla interconnessione in territori sempre più vasti di ambiti e quartieri, di comuni e località interessati dall'espansione edilizia.

Le periferie sono anche il luogo del disagio sociale, e pertanto ogni iniziativa volta a migliorarne le condizioni dovrà collocarsi all'incrocio fra diverse azioni, da quelle per la riqualificazione territoriale alle politiche per l'abitare, alle politiche sociali e per la sicurezza.

La strategia di fondo, peraltro ormai praticata in tutta Europa, è quella della rigenerazione urbana, ovvero di programmi complessi che privilegiano l'intervento in comprensori già costruiti al fine di rendere vivibile e sostenibile lo spazio urbano, di soddisfare la domanda abitativa e di servizi, di accrescere l'occupazione e migliorare la struttura produttiva metropolitana, di assicurare la maggior parte della popolazione che risiede proprio nelle aree periferiche.

L'edificazione residenziale, spesso priva dei necessari servizi, è la componente principale delle periferie. La necessità di allocare le famiglie che affluiscono nelle aree metropolitane attratte dalle opportunità esistenti, ha reso particolarmente dinamico il mercato immobiliare residenziale, senza però garantire la presenza di funzioni multiple (innanzitutto i servizi di quartiere) e di quella varietà sociale indispensabile per creare equilibrate comunità urbane. La mono funzione residenziale costringe gran parte dei residenti a un pendolarismo lavorativo non sempre supportato da adeguate infrastrutture per la mobilità.

Inoltre, l'insediamento periferico non adeguatamente presidiato con servizi pubblici funzionali o istituzionali, ha lasciato pericolosi vuoti soggetti al degrado ambientale, all'insediamento criminale, all'abusivismo e ai ricorrenti fenomeni di illegalità.

I meccanismi di mercato che hanno prevalentemente guidato l'espansione periferica hanno mostrato negli ultimi anni i limiti di un ciclo immobiliare calante, e ripropongono una nuova questione abitativa che potrà essere risolta dando maggiore impulso alle politiche residenziali pubbliche e alle nuove forme di *social housing*.

A questo proposito, secondo Federcasa, sono attualmente giacenti 650mila domande di famiglie in possesso dei requisiti per accedere ad un'abitazione pubblica. Nel contempo, 49mila abitazioni dell'edilizia residenziale pubblica, pari al 6,4% dell'intero patrimonio, risultano occupate abusivamente.

Oltre al disagio sociale e abitativo, l'intervento nelle periferie attiene anche alla sicurezza e al decoro degli edifici. Secondo Casa Italia, e sulla base dei dati comunicati nell'audizione dell'ISTAT, il patrimonio edilizio in condizioni mediocri o pessime costituisce una quota significativa di quello esistente nelle città italiane (si passa dal 40% di Napoli e 39,9% di Reggio Calabria, al 35,3% di Messina, al 34,8% di Catania, al 26,6% di Palermo, fra il 10 e il 20% in città come Cagliari, Bari, Genova, Firenze, Venezia e Roma e di poco inferiore al 10% a Milano e Bologna).

La condizione delle periferie desta particolare allarme sociale per quanto attiene alla sicurezza, all'ordine pubblico e all'integrazione della popolazione straniera.

Nelle aree periferiche, infatti, sono riscontrabili diversi fenomeni di illegalità, a partire dall'insediamento di clan della criminalità organizzata. La stessa occupazione di immobili - di per sé atto penalmente rilevante - rende estremamente incerto il controllo del territorio in quanto può servire da copertura ad attività criminali come lo spaccio di stupefacenti o la ricettazione.

Vi sono poi elementi di pericolosità prodotti da comportamenti a forti impatti negativi sull'ambiente, che vanno dalla realizzazione di edifici abusivi, alle discariche e ai roghi di materiali tossici fino allo smaltimento illegale di rifiuti.

Le periferie rischiano inoltre di alimentare il conflitto sociale tra ceti deboli, fra italiani impoveriti e migranti senza certa collocazione.

Sulla sicurezza urbana sono in corso iniziative istituzionali tendenti a rafforzare il controllo del territorio. La strategia messa in atto tiene conto delle rilevanti differenze territoriali e punta a una razionale collocazione delle diverse forze di polizia nazionali, in modo da evitare sovrapposizioni e una stretta collaborazione con quelle locali.

Le politiche per la sicurezza tendono a coinvolgere le istituzioni locali offrendo il massimo della collaborazione, anche attraverso la realizzazione di "Patti per la sicurezza urbana", e in particolare realizzando il programma "Periferie sicure".

Proprio nelle aree periferiche la sicurezza può essere garantita praticando in ogni forma il principio di legalità, anche quando la rottura delle regole potrebbe avere motivazione di carattere sociale.

Nel caso delle occupazioni abusive la strategia da adottare è l'intervento immediato entro le quarantotto ore per evitare che il protrarsi dell'occupazione possa creare situazioni ingestibili.

Coniugare legalità e umanità ha il significato di preservare l'ordinata vita dei quartieri ma, al tempo stesso, offrendo soluzioni alloggiative per le famiglie più disagiate in estrema difficoltà.

Per quanto riguarda il pericoloso fenomeno dei roghi tossici, particolarmente presente a Roma, Napoli, Torino e in parte anche a Milano, la strategia da mettere in atto riguarda un più stringente controllo (anche con l'esercito e la video sorveglianza) dei campi e dei luoghi dove ricorrentemente avvengono tali fenomenologie¹.

In definitiva, per accrescere la vivibilità dei quartieri periferici e la sicurezza dei cittadini è opportuno integrare misure che esaltino il valore della legalità come bene comune.

¹ Camera dei deputati. Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie. *Resoconto stenografico. Audizione del Ministro dell'interno, senatore Marco Minniti.* XVII legislatura, 22^a Seduta. 19 settembre 2017.

Oltre all'impegno istituzionale e al controllo del territorio è opportuno realizzare iniziative volte a:

- un utilizzo di tutte le forme di sicurezza passiva, attraverso le tecnologie;
- integrare politiche per la sicurezza e piani di lotta al degrado perché uno dei fattori che incentiva comportamenti devianti è lo stato d'abbandono degli spazi pubblici²;
- politiche attive di assistenza sociale, anche attraverso il volontariato e più in generale il coinvolgimento e la partecipazione dei cittadini per una responsabile presenza nei quartieri.

Un ulteriore fattore indispensabile al fine di migliorare la qualità sociale delle periferie riguarda la centralità del lavoro nelle politiche di inclusione sociale e l'emergere di un *welfare* territoriale sempre più differenziato.

Nelle periferie esistono problemi di degrado ed insicurezza, ma allo stesso tempo le periferie sono i luoghi dove sono localizzati gran parte degli spazi produttivi e di lavoro, dai grandi complessi per uffici ai centri logistici e industriali, alle aree di ricerca e innovazione, ai poli commerciali. C'è una vita pulsante che ormai riguarda anche le iniziative culturali che costituiscono punti di riferimento di grande interesse per creare circuiti virtuosi di riqualificazione urbana. Si pensi al ripristino in spazi museali come l'Hangar Bicocca a Milano, o il Teatro Tor Bella Monaca a Roma o la Città della Scienza di Bagnoli a Napoli.

La Commissione Parlamentare sulle periferie ha compiuto un primo passo verso un integrale ripensamento delle politiche urbane, che sono oggi in gran parte connesse con la rigenerazione delle aree periferiche.

È indispensabile coordinare le varie responsabilità istituzionali per ripensare ai programmi di intervento, anche sulla base di quanto finora realizzato, a partire dai primi programmi Urban e Urbact, poi ai Contratti di quartiere, al Piano Città del 2012, al Piano Nazionale per la Riqualificazione e Rigenerazione delle Aree Urbane, infine, al "Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia" della legge di Stabilità per l'anno 2016.

In questo ambito un progetto di politiche a favore delle aree periferiche dovrà superare un approccio sperimentale che ha caratterizzato molti di questi programmi, individuare con chiarezza le aree critiche su cui si intende operare in modo che i soggetti destinatari dell'intervento possano costruire progetti innovativi, in luogo di adattare una progettualità già esistente, non sempre efficace per raggiungere gli obiettivi voluti.

Un Programma che possa integrare le politiche urbane e di rinnovo edilizio con l'intervento sociale e per la sicurezza dei cittadini.

La partita in gioco riguarda la vivibilità e la messa in sicurezza del territorio ma, al tempo stesso, il rilancio della periferia potrà offrire un grande impulso allo sviluppo delle città, della loro economia e dell'occupazione, soprattutto per le nuove generazioni.

² Camera dei deputati. Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie. *Resoconto stenografico. Audizione di rappresentanti dell'associazione Retake*. XVII legislatura, 24^a Seduta. 3 ottobre 2017.

2. LA PERIFERIA NEI NUOVI PROCESSI DI URBANIZZAZIONE

Gran parte degli abitanti del nostro paese vive o lavora in periferia, ovvero in ambiti urbani o metropolitani caratterizzati in vario modo per conformazione fisica e per condizioni sociali, ma egualmente interessati da fenomeni di degrado, marginalità, disagio sociale, insicurezza, da una minore dotazione di servizi. Tali condizioni, pur se con minore frequenza, possono ricorrere anche nelle aree centrali o consolidate delle metropoli e delle grandi città italiane.

Facendo riferimento ai comuni capoluogo della Città metropolitana come definite dalla legge 7 aprile 2014 n. 56 e grazie alla fattiva collaborazione dell'ISTAT si è proceduto a effettuare una stima della popolazione residente in zone a elevata perifericità. Il criterio adottato è stato quello dell'indice di centralità che misura i flussi in entrata e uscita nelle micro zone urbane.

È opportuno precisare che le Città Metropolitane, come definite dalla legge n. 56 del 2014, presentano rilevanti disomogeneità in quanto i loro perimetri amministrativi (e quindi statistici), derivando da quelli delle corrispondenti Province, non necessariamente riflettono gli effettivi processi di urbanizzazione. Inoltre, la Commissione d'inchiesta ha concentrato la sua attività sulle periferie metropolitane, ma le problematiche su cui è necessario intervenire con un programma nazionale riguardano anche i residenti in numerosissime realtà urbane di medie e piccole dimensioni e pertanto le stime effettuate con il supporto dell'ISTAT vanno considerate non esaustive. Su tali problematiche si rinvia anche al volume pubblicato dall'ISTAT nel 2017 "Forme, livelli e dinamiche dell'urbanizzazione in Italia".

Al gennaio del 2017 la popolazione residente nelle 14 Città metropolitane italiane ammontava a 21.948.387 residenti di cui 9.582.298 nel comune capoluogo e 12.366.089 nei 1.260 comuni appartenenti ai diversi *hinterland* metropolitani (tab. 1).

Tab. 1 – Popolazione residente nelle 14 Città Metropolitane italiane (v.a.)

	Popolazione residente	di cui nel Comune capoluogo
Torino	2.277.857	886.837
Genova	850.071	583.601
Milano	3.218.201	1.351.514
Venezia	854.275	261.658
Bologna	1.009.210	388.488
Firenze	1.014.423	382.339
Roma	4.353.738	2.873.433
Napoli	3.107.006	969.939
Bari	1.260.142	325.541
Reggio Calabria	553.861	182.438
Palermo	1.268.217	672.826
Messina	636.653	236.494
Catania	1.113.303	313.099
Cagliari	431.648	154.091
Totale	21.948.387	9.582.298

Fonte: Elaborazione su dati ISTAT

La realtà dei territori metropolitani va esaminata con grande attenzione. In quanto si sovrappongono situazioni di degrado e disagio in piccoli medi o anche grandi comuni cresciuti per effetto dello sviluppo edilizio non governato di aree metropolitane a forte pressione demografica, ma anche comuni o distretti con una elevata identità propria e con caratteristiche socio-economiche e ambientali di elevata qualità. La Commissione, con il supporto dell'ISTAT, si è particolarmente concentrata nel dimensionamento delle realtà periferiche nei grandi comuni, ambito per cui è pervenuta a una stima a partire dai dati di censimento e con una proiezione al 2017.

Le città capoluogo con maggiori dinamiche demografiche e quindi più elevata attrattività sono i poli dei tre maggiori sistemi metropolitani in particolare Napoli con una variazione dei residenti fra 2011 e 2017 del +10,1%, poi Milano con +9,5% e Roma con +6,8%. Significativa anche l'attrattività demografica di Catania (+6,5% nel periodo considerato), Firenze (+6,8%) e Bologna (+4,8%), mentre Genova con -0,4% e Messina con -2,8% sono gli unici due capoluoghi a veder ridursi il numero di residenti.

Al fine di individuare la popolazione residente nei comuni capoluogo in zone periferiche è stato elaborato un indice di centralità come differenza dei flussi in entrata e in uscita dalle diverse micro zone. A partire da valori superiori all'unità si determina un livello crescente di centralità. Da tale elaborazione emerge come il 61,5% dei residenti nei capoluoghi metropolitani viva una condizione periferica, e un ulteriore 14,9% è collocato in una situazione intermedia. Si tratta di circa 7 milioni sui complessivi 9 milioni di abitanti dei 14 capoluoghi metropolitani, cui aggiungere i residenti in zone periferiche degli *hinterland* (Tab. 2).

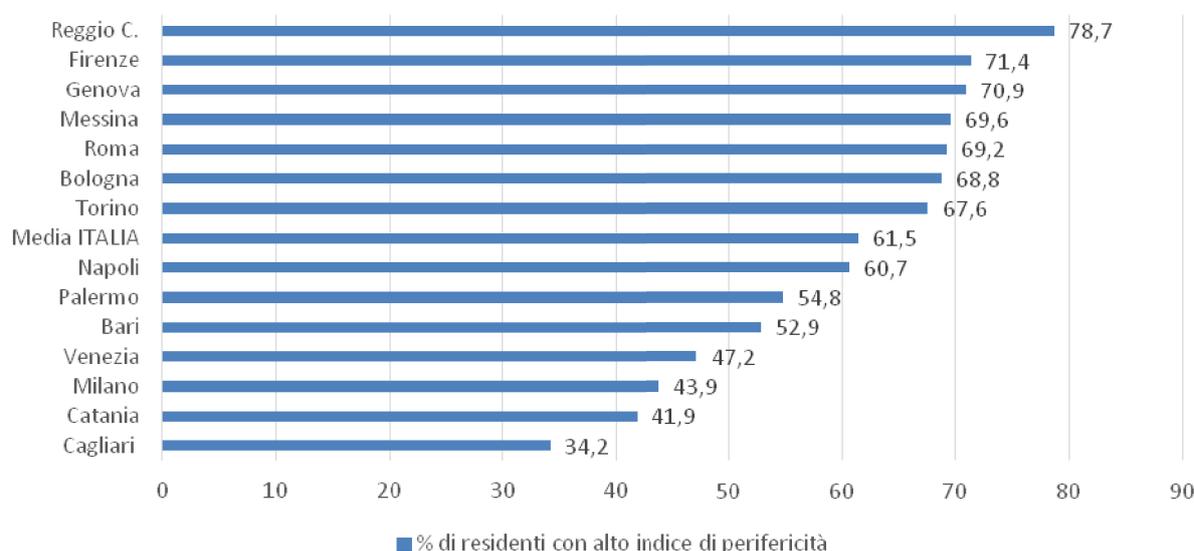
Tab. 2 – Popolazione residente nei comuni capoluogo metropolitani per indice di centralità

Comune	Popolazione residente nei capoluoghi di Città metropolitane, per Indice di centralità (in migliaia)			Totale
	< 1	>1-1,5	>1,5	
	<i>Aree periferiche</i>	<i>Aree intermedie</i>	<i>Aree attrattive/centrali</i>	
Genova	71,0	10,2	18,9	100,0
Torino	67,8	14,5	17,7	100,0
Milano	44,2	22,7	33,1	100,0
Venezia	47,2	0,0	52,8	100,0
Bologna	68,9	10,6	20,5	100,0
Firenze	71,4	8,7	19,9	100,0
Roma	69,3	15,5	15,2	100,0
Napoli	60,7	16,3	23,1	100,0
Bari	52,9	15,4	31,6	100,0
Reggio Calabria	78,7	9,2	12,1	100,0
Palermo	54,8	21,0	24,3	100,0
Messina	69,6	3,5	26,9	100,0
Catania	41,9	0,0	58,1	100,0
Cagliari	34,2	29,7	36,0	100,0
TOTALE	61,5	14,9	23,6	100,0

Fonte: Elaborazione ISTAT per Commissione Periferie, 2017

Il criterio adottato sottolinea come la mono funzionalità residenziale – un tempo si definivano quartieri – dormitorio – rappresenti più compiutamente lo stato di marginalizzazione del vivere periferico, indipendentemente dalla localizzazione. Anche per tale ragione, l'intensità del fenomeno è un connotato di struttura non necessariamente dipendente dal complessivo livello socio-economico del territorio di riferimento, e i valori assoluti sono da porre in relazione alle dimensioni demografiche dei comuni esaminati. Roma risulta, infatti, la grande città con più residenti in periferia seguita da Torino, Milano e Napoli. Mentre in termini di incidenza % sui residenti Reggio Calabria risulta al primo posto con il 78,7% degli abitanti collocati in periferia (Fig. 1).

Fig. 1 - Incidenza degli abitanti periferici



Fonte: Elaborazione ISTAT per Commissione periferie, 2017

A caratterizzare, poi, le periferie delle grandi città italiane è la presenza di famiglie disagiate e vulnerabili, di giovani generazioni fuori dai circuiti attivi e occupazionali. L'ISTAT ha elaborato per la Commissione, quattro indici georeferenziati che danno conto della popolazione insediata nelle zone dove si registrano i più elevati valori di disagio (in termini di ultimi quintili).

Il 33,8% dei residenti nei capoluoghi metropolitani vive in quartieri dove c'è una significativa presenza di famiglie con potenziale alto disagio economico. L'incidenza di tali famiglie è variabile fra l'1-3% nel Nord, fino al 4-14% nel Mezzogiorno con punte massime a Napoli, Palermo e Catania (Tab. 3).

Altrettanto rilevante è la quota di residenti metropolitani, pari al 37,5% in quartieri dove si manifesta una significativa presenza di famiglie a elevata vulnerabilità sociale e materiale, quale sintesi di sette diversi indicatori. I valori massimi si registrano a Messina dove 51,6% della popolazione vive a stretto contatto con famiglie in condizioni di forte deprivazione sociale.

Il portato della periferia metropolitana, e la sua misurazione, attiene anche al manifestarsi di diseguaglianze di tipo territoriale all'interno dello stesso comune capoluogo. L'accesso al mercato del lavoro vede forti differenze fra i vari quartieri metropolitani, anche in situazioni tipiche del Centro-Nord del paese dove comunque i tassi di occupazione sono più elevati.

Tab. 3 - Popolazione residente in quartieri con alto potenziale disagio economico

	Popolazione	Val. %
Cagliari	67.085	44,8
Napoli	395.505	41,1
Catania	118.605	40,4
Palermo	263.315	40,0
Torino	343.291	39,4
Reggio Calabria	70.206	38,8
Roma	887.839	33,9
Messina	81.405	33,5
Genova	205.285	35,1
Milano	408.105	32,9
Venezia	102.957	39,4
Firenze	110.806	30,9
Bologna	103.265	27,8
Bari	84.459	26,7
TOTALE	3.242.128	33,8

Fonte: Elaborazione ISTAT per Commissione periferie, 2017

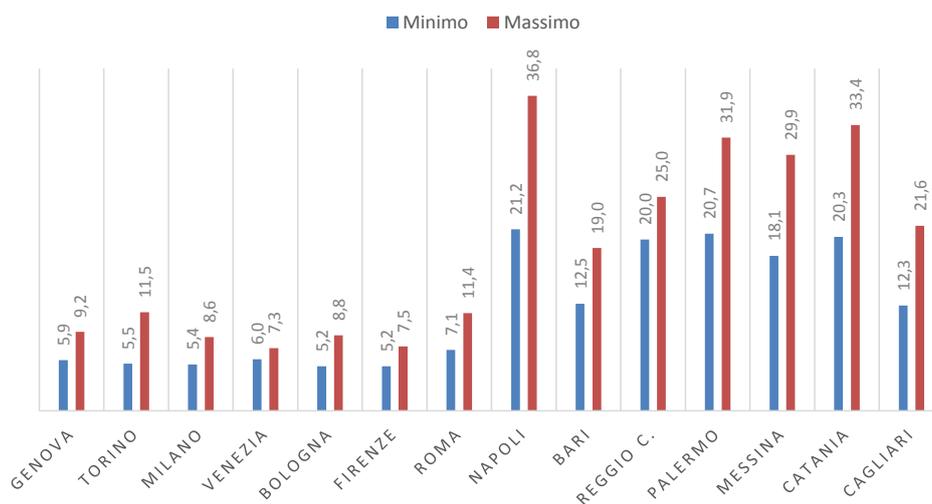
In più di un terzo dei territori metropolitani è elevata l'incidenza di giovani fra 15 e 29 anni fuori dal mercato del lavoro e fuori dalla formazione (i Neet) con quote più rilevanti nel Centro-Nord che si attestano fra 10-12%, mentre nelle grandi città meridionali il range varia fra 15 e 25%.

Situazione analoga si rileva esaminando la distribuzione territoriale del tasso di disoccupazione. Il 41,2% della popolazione metropolitana vive nelle aree periferiche dove la disoccupazione è più alta, relativamente alla situazione di ciascun capoluogo metropolitano.

A delineare una condizione di marginalità territoriale vanno, infatti, considerate le distanze relative fra le varie zone urbane di una stessa grande città. Nel Centro -Nord le maggiori diseguaglianze si ritrovano a Torino dove in periferia la disoccupazione è doppia rispetto alle situazioni migliori. Più equilibrate le situazioni di Genova, Venezia, Firenze e Bologna, mentre il distacco torna a farsi sentire a Roma. Nelle grandi città meridionali la critica situazione occupazionale porta a rialzare i valori anche nelle aree

centrali e di conseguenza in periferia si raggiungono punte molto elevate. Le migliori situazioni del Sud sono quelle di Bari e di Cagliari (Fig. 2).

Fig. 2- Tasso di disoccupazione per valori minimi e massimi nel comune Capoluogo (val.%)



Fonte: Elaborazione ISTAT per Commissione Periferie, 2017

La periferia quindi non è più definibile come ambito urbano geograficamente lontano dal nucleo storico o contrapposto geometricamente a un “centro”, anche se non si può negare una specificità territoriale legata all’espansione e integrazione degli spazi urbani. Va infatti configurandosi un processo di urbanizzazione fortemente condizionato da un nuovo ciclo economico che si sta manifestando in Europa quale portato di un mutato paradigma tecnologico, dell’integrazione mondiale dei mercati, della crisi demografica, dei flussi migratori, dell’innovazione basata su ricerca e creatività, tutti fattori che inducono una forte concentrazione metropolitana.

Le periferie metropolitane sono, quindi, cresciute con la globalizzazione in quanto un mondo sempre più interconnesso, fisicamente con il trasporto aereo e l’alta velocità ferroviaria, ed economicamente con tutte le forme immateriali di scambio, spinge alla polarizzazione verso grandi aggregati urbani.

Se, infatti, passiamo ad analizzare il più ampio contesto delle Città metropolitane, il concetto di periferia si complica dovendosi riferire a un’area vasta, coincidente con quella delle ridimensionate amministrazioni provinciali. Un perimetro talvolta troppo grande (vedi il caso di Torino), altre troppo piccolo rispetto alla effettiva conurbazione metropolitana (vedi Napoli). Le periferie di una Città metropolitana possono corrispondere a piccoli comuni trasformati in quartieri residenziali, ma anche a centri con una identità propria, località turistiche, importanti realtà portuali, distretti industriali ad alta produttività, centri medi e piccoli comuni in spopolamento. Una tale

composita realtà costituisce comunque il riferimento del sistema metropolitano nazionale.

Oltre all'Europa persino l'Italia policentrica, delle cento città e dei borghi è, quindi, soggetta a un processo molto simile a quello che si sta manifestando su scala globale. Delle prime dieci aree metropolitane più popolate d'Europa, infatti, ben tre sono italiane — Milano, Roma e Napoli — seconde solo a Londra, Parigi, Madrid e Berlino. A differenza di altri paesi, tuttavia, in Italia la maggiore attrattività metropolitana non ha prodotto i fenomeni di declino della rete delle città intermedie, che al contrario restano un importante presidio territoriale del nostro sistema insediativo.

Anche per tale ragione, come richiamato in precedenza, la più recente riforma istituzionale riguardante le autonomie locali ha varato dopo decenni le Città metropolitane, come specifico livello di governo del territorio, realtà istituzionali che, complessivamente, coinvolgono una superficie di 38.740 kmq con una popolazione di 21,9 milioni d'abitanti, distribuiti in 1.260 comuni. In pratica il 35% degli italiani vive nelle aree metropolitane occupando il 13% del territorio nazionale.

Anche le prospettive di breve termine vedono un ulteriore rafforzamento di queste realtà che, anche in ragione della possibile ripresa economica del Paese, risultano capaci di attrarre ancora flussi di popolazione. Solo Napoli e Bari fra le 14 città metropolitane si prevede registrino variazioni negative dei residenti fra 2015 e 2020, probabilmente imputabile a un ulteriore spostamento dell'urbanizzazione verso cinture ancora più esterne, in assenza di un chiaro indirizzo delle amministrazioni locali verso indispensabili programmi di ristrutturazione e rigenerazione di aree periferiche soggette a degrado.

Ma ciò che assume una notevole rilevanza è il valore aggiunto che si produce nelle aree metropolitane. Bisogna infatti considerare che una grande metropoli genera un PIL paragonabile a quello di uno Stato, e ciò vale anche per quelle italiane. Alle due metropoli globali di Parigi e Londra, seguono Madrid e Milano che si attestano su un PIL metropolitano fra i 170 e 180 miliardi di euro, poi Roma, Barcellona e Berlino il cui valore è compreso fra 130 e 140 miliardi di euro, un Pil paragonabile a quello dell'intero Veneto o dell'Ungheria.

Il valore assoluto del prodotto metropolitano va posto in relazione alla concentrazione di residenti e ai grandi flussi, fra cui grande importanza rilevano quelli turistici. Se lo confrontiamo con i valori pro-capite o con misure di produttività, emerge una diversa gerarchia, basata fondamentalmente sulla qualità del tessuto produttivo. Parigi ha, infatti, un PIL per abitante di 52mila euro, Milano di 42mila, Roma di 33mila, Napoli di poco più di 16mila.

Le metropoli a benessere diffuso sono anche quelle dove l'economia si basa fortemente sull'elevata qualità del capitale umano, e sull'economia della conoscenza e della creatività. Industria, tecnologia, innovazione, servizi digitali e cultura costituiscono il vero motore economico della città globale. Le due città ai vertici europei sono anche quelle dove la maggior parte della popolazione attiva ha un titolo d'istruzione terziario (laurea o dottorato) e/o lavora in settori ad alto contenuto di ricerca e tecnologia: il 69,3% nella regione londinese e il 60,1% in quella parigina. Nelle regioni di riferimento di Milano e Roma si attestano su valori decisamente inferiori: il 39,3 la Lombardia e il 37,3% il Lazio.

Naturalmente queste condizioni differiscono molto all'interno nelle aree metropolitane, dove i livelli di istruzione periferici divergono da quelli delle zone intermedie e centrali.

2.1 La realtà periferica

Secondo le valutazioni Eurostat riguardanti i livelli di urbanizzazione delle aree vaste, l'83% dei cittadini metropolitani italiani vive in periferia dove è comunque presente una parte importante dell'apparato produttivo e persino circa il 15% delle attrazioni culturali. Nei territori densamente urbanizzati del nostro paese, infatti, vivono, al di fuori dei centri storici e delle aree centrali, oltre 17,4 milioni di residenti.

Fra le numerose diseguaglianze che si manifestano all'interno della metropoli va considerata come determinante quella territoriale. Oggi le periferie rappresentano l'effettiva natura delle grandi città, soggette a fenomeni dirompenti come la longevità, la crisi del ceto medio urbano, il multiculturalismo, il disagio giovanile oltre, naturalmente, agli impatti negativi conseguenti al lungo periodo recessivo che, pur conclusosi, ha determinato un notevole impoverimento soprattutto dei ceti a medio e basso reddito, di cui si popolano le periferie.

Con la riduzione delle risorse pubbliche a disposizione delle autonomie locali, si è visto rallentare il ritmo degli interventi necessari a dotare le aree di nuova espansione urbana delle infrastrutture e dei servizi, ovvero della qualità sociale indispensabile al buon vivere.

La crisi ha messo a dura prova le condizioni di vita nelle periferie metropolitane. Secondo un'indagine del *think tank* RUR, il 72,3% dei residenti nelle periferie metropolitane rileva come, a causa della recessione, molti negozi e bar abbiano chiuso; per il 56,6% sono diminuiti i servizi locali e per il 50,4% sono peggiorate la manutenzione e la pulizia delle strade e degli spazi pubblici. Il disagio che, da Nord a Sud, si è manifestato nelle aree periferiche è, poi, condizionato dal più generale clima d'incertezza soprattutto economica e occupazionale.

Nelle Città metropolitane vanno riconosciute le diversità, le stratificazioni e le specifiche vocazioni, per riattivare la percezione dei luoghi riconoscendo anche – come afferma Renzo Piano – “la bellezza che si nasconde nelle periferie”.

Bisogna interrogarsi su quali siano i fattori fisici, sociali e culturali d'inesco e procedere a sollevare un interesse verso i luoghi dove si vive la quotidianità. Una volta individuati è, poi, indispensabile il coinvolgimento dei cittadini con una funzione di *public engagement* in grado di farne l'oggetto di una riappropriazione collettiva.

Da un punto di vista insediativo, si stanno generando nuove forme territoriali. Sia per una questione dimensionale che per ragioni più strettamente immobiliari, l'urbanizzazione non avviene più solo per dilatazione centrifuga del comune centrale, ma attraverso un'espansione lungo diverse direttrici, che finiscono per inglobare e allargarsi anche nei centri suburbani.

Oggi le periferie rappresentano la mutazione della natura stessa delle grandi città. Vanno quindi ridefinite, anche perché è dalla loro vivibilità che dipendono equilibri sociali e capacità competitive.

Molto schematicamente possiamo ripartire la maxopoli in almeno quattro grandi aggregati: il centro storico della città principali, le aree centrali, le periferie urbane (intermedie e più esterne) naturale espansione del nucleo originario e le nuove periferie di tipo metropolitano, fuori dai confini amministrativi della città principale, che costituiscono la più recente espansione.

Quest'ultimo aggregato ha ormai in Europa un notevole peso, e inizia ad essere rilevante anche per le nostre più grandi Città metropolitane. In una elaborazione effettuata sui dati più recenti dell'Eurostat aggiornati al 2013 si può rilevare il peso di queste nuove periferie, cioè quelle più esterne, valutabile nella media europea attorno al 35% dei residenti metropolitani.

Naturalmente sono le metropoli più popolate a registrare il maggior numero di cittadini ultra-periferici. La classifica delle 15 più importanti aree metropolitane europee vede al primo posto Manchester con l'81,2% dei residenti nelle aree iper periferiche, seguita dalla grande Milano dove il 76,2% dei residenti risiede nella periferia metropolitana. Seguono tre metropoli mediterranee come Atene con il 73,2%, Lisbona con 71,1% e Napoli con il 68,1%. Nella fascia successiva le due città europee globali Parigi (65,4% dei suoi 6,5 milioni di residenti nei *banlieues* metropolitani) e Londra, con il 60% collocati dell'*hinterland* metropolitano. Chiudono la classifica Roma, Bruxelles e Amsterdam, rispettivamente con il 38,9%, il 36,7% e il 26,7%, città quindi ancora relativamente compatte.

Naturalmente, quest'analisi di tipo generale, va poi riesaminata caso per caso. In particolare il Comune di Roma, essendo il più esteso d'Europa, racchiude nei suoi confini amministrativi anche le condizioni di estrema perifericità che comprende, nelle altre realtà, i comuni dell'*hinterland*.

3. RIGENERARE E INTEGRARE: UNA STRATEGIA DI INTERVENTO PER LE AREE URBANE PERIFERICHE

La rigenerazione urbana fa seguito ad una esperienza consolidata di politiche per la riqualificazione del patrimonio esistente e anche all'indicazione della UE di una progressiva riduzione del consumo di suolo che dovrebbe realizzarsi all'orizzonte del 2050. Si tratta di una tendenza culturale e politica ormai consolidata a livello europeo e dei paesi più sviluppati. Ciò è tanto più rilevante in quanto è disponibile un ampio territorio urbanizzato, al cui interno insistono aree libere, complessi obsoleti non utilizzati o degradati.

Nuovi quartieri residenziali, poli direzionali e tecnologici, parchi urbani, complessi commerciali o turistici, possono essere immaginati come strutture dove provocare emozioni omologhe a quelle offerte dal tessuto urbano storico. Quindi non solo spazi funzionali, ma luoghi dove recuperare la complessità dei valori dell'oggi: da quelli estetici, alla sostenibilità energetica e ambientale, alla rispondenza ai bisogni primari come sicurezza o sobrietà. Tutte componenti in grado di determinare un miglior livello di qualità della vita, non solo per i residenti nelle aree di pregio, ma anche dei luoghi che denunciano un'assenza di uno specifico carattere culturale.

Quello di privilegiare l'intervento nei comprensori già costruiti è il principio che si è affermato in tutta Europa, nei decenni più recenti, come meccanismo principe per

soddisfare la domanda residenziale e di servizi, per accrescere l'occupazione e il prodotto interno metropolitano, per rendere più vivibile e sostenibile lo spazio urbano.

Il processo economico e d'investimento sotteso alla rigenerazione del territorio funziona, innanzitutto, se comporta la rimessa in circolo di complessi edilizi degradati, non utilizzati, abbandonati attraverso progetti di riqualificazione e ricostruzione che rispondano a un completo ridisegno dell'area d'intervento.

Non si tratta quindi di un processo statico, ma di una reinterpretazione e di un completo rifacimento di luoghi non più idonei all'abitare o al lavorare. Nell'ultimo decennio, in Italia, si è edificata per soli usi residenziali una media di 53,2 ettari al giorno, e anche in presenza di una prolungata crisi delle costruzioni, l'urbanizzazione su *green field* da qui al 2020 è prevedibile continui, seppur a un ritmo ridotto, di 35/40 ha/giorno.

Gli indirizzi generali, anche europei, indicano obiettivi di progressiva riduzione del consumo di suolo, fino ad un suo azzeramento all'orizzonte del 2050.

4. GOVERNANCE, PARTECIPAZIONE E POLITICHE PUBBLICHE

Molte generazioni di progetti si sono susseguiti nelle grandi e medie metropoli europee, facendo sempre più evolvere il carattere innovativo del disegno urbanistico. Vengono alla mente numerose esperienze e politiche attuate negli ultimi trent'anni per il recupero urbano come i programmi complessi italiani, il programma comunitario Urban, fino a Jessica della BEI o al più recente PON Città. Una vera e propria stagione di rinascita per le città investite da ampi programmi di riqualificazione delle aree periferiche come Bologna, Glasgow, Stoccolma, Lione, Lille, Ginevra, Barcellona, Bilbao, Lisbona, Berlino, Valencia, Torino, Milano e molte altre.

L'evoluzione è costante e oggi una nuova stagione progettuale è in atto, con caratteri fortemente innovativi tendenti - più che nel passato - a valorizzare il patrimonio culturale materiale e immateriale esistente nelle periferie metropolitane. In via esclusivamente esemplificativa basti citare solo alcuni dei casi più significativi. Ad Amburgo è in corso un grande progetto che coinvolge le vecchie aree portuali centrali e un significativo pezzo della periferia. Il programma applica la metodologia IBA - Internationale Bauausstellung (*International Building Exhibition*) basata sulla qualità progettuale e tecnologica, una forte collaborazione fra investitori privati e pubblica amministrazione, una stretta connessione fra strategie economiche e rigenerazione urbana. Una città intermedia come Birmingham ha delineato un programma Big City 2031 con il quale reagire ai processi di de industrializzazione, puntando su creatività, cultura e socialità. Anche Marsiglia, attraverso i programmi di rigenerazione urbana Euromediterranée ed Ecocite, sempre dovuti alla convergenza fra pubblico e privato, cerca di affermare un ruolo competitivo nei settori di punta delle tecnologie e della logistica, associandolo a un'accresciuta offerta culturale.

Soprattutto le realizzazioni internazionali rendono implicito un modello attraverso cui, nel rinnovo delle periferie metropolitane, si possono ritrovare i sistemi più efficaci per valorizzare effettivamente il patrimonio culturale. Principi di progetto che possono essere così sintetizzati:

- la scala sia territoriale che dell'investimento deve essere sufficientemente ampia per poter contemperare più funzioni e un modello operativo economicamente sostenibile. L'intento deve essere di ricreare l'effetto città con progetti di ampie dimensioni;
- i sistemi di mobilità interna e di raccordo ai nodi logistici devono essere ispirati alla sostenibilità ovvero a una significativa riduzione delle emissioni secondo quanto previsto dagli accordi internazionali volti a contrastare i cambiamenti climatici;
- un tale obiettivo può essere conseguito solo con un'edificazione che contempra alte densità e che sia in grado di concentrare domanda sufficiente ad alimentare un sistema di trasporto pubblico a basso impatto d'emissioni;
- i grandi progetti consentono, inoltre, la sperimentazione di nuovi materiali costruttivi, di ridurre i consumi energetici e di generare localmente energia;
- la progettazione va improntata a una reinterpretazione dei luoghi e della loro memoria storica, con puntuali riferimenti alla valorizzazione del patrimonio culturale presente;
- è indispensabile una varietà di funzioni e l'attuazione degli interventi più appropriati per trasformare il degrado in decoro e sicurezza, attraverso l'abbattimento e la ricostruzione, il recupero e la progettazione di un verde urbano "attivo";
- vanno, infine, individuati luoghi di socializzazione, come ad esempio i poli per la formazione, dove concentrare l'istruzione pubblica e l'offerta di servizi per il lavoro, per il *welfare* territoriale ma anche per la cultura e l'intrattenimento.

La metropoli ormai senza limiti e confini può trovare una nuova metrica, solo se unisce storia e modernità, se innova profondamente nella morfologia dei nuovi progetti e nel montaggio delle fattibilità economiche, il tutto sotto la guida e regia delle istituzioni.

4.1 Un processo in linea con le politiche internazionali

Le politiche pubbliche rivolte alla partecipazione diretta delle periferie urbane e metropolitane (*inner peripheries of city*) allo sviluppo sostenibile e inclusivo, rappresentano, per l'Italia, un evidente segno di vicinanza ad un processo coesivo che, sfidando i motori dell'economia - le città - a rilanciare la capacità competitiva di paesi e regioni, affida agli spazi intra-urbani e intra-metropolitani dell'abitare il ruolo di portavoce di nuovi modi di concepire la qualità della vita, mitigando la povertà e l'esclusione, rilanciando l'offerta di occupazione, di servizi e accessibilità.

È un impegno di cui l'Italia si è fatta garante nell'ambito della Politica di Coesione 2020 europea e internazionale (Habitat III, 2016), e su cui sta investendo per il post, consapevole delle sue diversità geografiche e delle dimensioni che il tema investe.

Le politiche pubbliche dell'abitare in sicurezza dovranno essere condivise componendo un'Agenda politica Urbana unitaria e innovativa in cui sussidiarietà orizzontale e verticale, partecipazione dal basso e equità ispirino una strategia, anche legislativa, che veda le periferie protagoniste e portatrici di riforme e innovazioni progettuali e culturali, materiali e immateriali.

L'esperienza italiana, non disgiunta da quella europea in corso nelle grandi città metropolitane, suggerisce flessibili e innovativi orientamenti di governo con nuovi

strumenti di programmazione, pianificazione e *governance* per rendere strategicamente e coerentemente integrati decisori e utilizzatori dello spazio pubblico, consentendo al Paese di portare a compimento progetti di breve periodo in scenari programmati di medio (2030) e lungo (2050).

Abitare in sicurezza è, inoltre, per il Paese, l'opportunità e il mezzo per la diretta partecipazione alle sfide globali imposte dal cambiamento climatico e dalle migrazioni, generando nuove forme di investimento sociale e reddito di qualità, aumentando l'offerta e l'accesso ai servizi di interesse economico generale (sanità, accessibilità, formazione, digitale, cultura e tempo libero, eccetera), attingendo da un quadro di soluzioni progettuali endogene e territorializzate. Tra queste l'*housing* sociale e accessibile, l'economia circolare locale, le infrastrutture verdi e gli ecoservizi, la transizione energetica, l'uso del suolo e la mobilità sostenibili, la transizione digitale sono procedure pubbliche innovative e responsabili.

In questo quadro, non poteva mancare un riferimento ai vecchi e nuovi strumenti strategici (piani, visioni, documenti programmatici, ...) che trasformino le periferie in parti di città connesse, aperte, capaci di sfidare, senza confini, l'integrazione di cui sono fatte oggetto, come importante capitolo del rinnovato 'patto' di un'Unione a 27 *post Brexit* nei confronti di un sistema globale 'multipolare' ancora privo di regole.

Le periferie di cui si discute in questo Rapporto sono dunque le aree di un 'nuovo confine' con cui misurare l'efficacia della politica pubblica. Un confine dove si fronteggiano e a volte confliggono scelte sperimentali e progetti innovativi, poteri '*hard*' (decisionali, economici, finanziari, culturali) e '*soft*' (associazioni e *network*) che hanno determinato, legalmente o illegalmente, il radicamento di comportamenti economico-sociali e culturali identitari oltre le regole, fissandone di nuove.

Oggetto di attenzione da parte dell'Unione dal 2011, le periferie sono oggi destinatarie di politiche pubbliche e investimenti privati, programmi e progetti tematici e intersettoriali, i cui obiettivi possono essere riassunti in pochi punti:

1. riprogettare e modernizzare funzionalità e servizi (inclusi quelli collettivi offerti dal paradigma *smart city-smart specialisation*);
2. praticare l'inclusione sociale per segmenti di popolazione fragile e per aree e quartieri disagiati, estendendo i servizi sociali e di interesse economico generale alle aree di marginalità economica;
3. creare un mercato del lavoro locale (soprattutto giovanile) attraverso il rafforzamento della capacità delle città di attrarre filiere produttive pregiate, globali e competitive;
4. rigenerare l'*habitat* insediativo adeguandolo, tecnologicamente, ai moderni *standard* di qualità della vita, garantendo nel contempo un aumento delle relazioni sociali e l'inclusione;
5. rendere 'sicura' la vivibilità degli spazi pubblici attraverso azioni di contrasto alla criminalità con il supporto di cittadini e cittadinanze, ricostruendo fiducia nel ruolo dello stato e di una pubblica amministrazione che dimostri efficacia ed efficienza (*capacity building*).

Tali principi andranno raccordati opportunamente con le politiche nazionali.