

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,