

Riccardo Catelani
Carlo Trevisan

Città in trasformazione e Servizio Sociale

ENTE GESTIONE SERVIZIO SOCIALE CASE PER LAVORATORI



**Corporate Heritage
& Historical Archive**

Città, periferie e Servizio Sociale

2



Città, periferie e Servizio Sociale

Volumi pubblicati :

1. *Il Centro sociale nel complesso INA-Casa.*
2. *Città in trasformazione e Servizio Sociale* di R. CATELANI e C. TREVISAN.
3. *L'« Isootto » a Firenze. Indagine sui problemi di adattamento in un quartiere di edilizia pubblica* di M. TARTARA.
4. *Il Servizio Sociale nei quartieri di edilizia pubblica. Sei anni di attività dell'EGSS* (a cura di C. TREVISAN).

Riccardo Catelani
Carlo Trevisan

Città in trasformazione e Servizio Sociale

Ente Gestione Servizio Sociale Case per Lavoratori

Roma, 1961



Corporate Heritage
& Historical Archive

EGSS ENTE GESTIONE SERVIZIO SOCIALE
CASE PER LAVORATORI

Via Giovanni Battista De Rossi, 22 - Roma



Corporate Heritage
& Historical Archive

SOMMARIO

C. TREVISAN - IL FENOMENO MIGRATORIO E LO SVILUPPO DELLE PERIFERIE URBANE	
A —	Premesse sul fenomeno migratorio 11
	1. Non eccezionalità delle migrazioni e delle trasformazioni dell'insediamento - 2. Connessione con il processo di industrializzazione, con l'urbanesimo, con fenomeni demografici - 3. Prospettive per il futuro nei Paesi sottosviluppati - 4. Fisionomia comune e differenziata delle migrazioni interne ed estere - 5. Difficoltà nella rilevazione del fenomeno
B —	Le migrazioni interne 13
	6. Rilievo quantitativo della redistribuzione in corso della popolazione italiana - 7. Entità delle iscrizioni e cancellazioni anagrafiche nelle varie Regioni
C —	L'urbanesimo 15
	8. - Cause demografiche, economiche, sociali e psicologiche - 9. L'industrializzazione e la mobilità professionale tra i settori di attività economica - 10. Manifestazioni diverse di urbanesimo - 11. La situazione nelle grandi città italiane - 12. Entità dell'urbanizzazione in corso nella prima metà del sec. XX
D —	Problematica conseguente nelle aree urbane 19
	13. Riflessi dell'industrializzazione - 14. Riflessi dell'urbanesimo - 15. Su piano istituzionale - 16. Su piano psicologico - 17. Su piano sociologico
E —	Lo sviluppo delle periferie urbane 25
	18. Caratteristiche generali della popolazione residente nelle periferie - 19. Problemi sul piano delle strutture urbane - 20. Le conseguenze sociali - 21. Necessità di un atteggiamento realistico e positivo

<i>F</i> — Il problema dell'alloggio nelle « nuove » periferie	29
22. La situazione italiana ed europea - 23. Il blocco dei fitti - 24. L'iniziativa pubblica in questo dopoguerra - 25. Caratteristiche degli alloggi INA-Casa - 26. Le preferenze degli assegnatari - 27. Bisogni degli assegnatari in ordine all'assegnamento - 28. Ruolo del Servizio Sociale per riferimento ai problemi dell'insediamento - 29. Auspici per il futuro.	

C. TREVISAN - FUNZIONI E PROBLEMI ATTUALI DEL QUARTIERE DI PERIFERIA

<i>A</i> — Città e quartiere	43
1. I quartieri residenziali - 2. I vari quartieri urbani - 3. Il « settore » cittadino - 4. Il « sub-quartiere » - 5. Definizione di « quartiere residenziale » - 6. Centro reale e centri di servizio - 7. Il quartiere come parte dell'organismo sociale cittadino - 8. Il decentramento istituzionale nelle periferie	

<i>B</i> — Tipologia dei quartieri di periferia	52
9. Interesse di una tipologia delle comunità italiane - 10. Elementi che concorrono in una tipologia dei quartieri periferici	

<i>B-1</i> - Tipologia delle città	53
11. Distinzione tra insediamenti urbani e rurali - 12. Tre elementi essenziali da tener presenti in una tipologia delle città - 13. Quattro categorie determinate dal solo fattore storico-economico - 14. Riflessi dell'industrializzazione - 15. Necessità di studi interdisciplinari e coordinati sui problemi delle città - 16. Situazione e prospettive della sociologia urbana	

<i>B-2</i> - Tipologia dei quartieri di « periferia sociale »	61
17. Le periferie come fenomeno fisiologico - 18. Esse possono essere elemento di rinnovamento e ringiovanimento della città - 19. Il rifiuto delle periferie da parte della « città dirigente » - 20. Necessità di considerare non tanto la periferia « urbanistica », ma quella « sociale » - 21. Proposta di tipologia dei quartieri di periferia - 22-a. I quartieri di risanamento - 23. Difficoltà di adattamento in altre zone della città della popolazione proveniente da tali quartieri - 24-b. I quartieri suburbani - 25. La dissociazione interna ad essi e rispetto alla città - 26-c. Le zone di periferia inorganica e di frangia rururbana - 27-d. Le zone di baraccati - 28. Difficoltà del loro risanamento « sociale » - 29-e. Le località suburbane - 30. La creazione dei « Grandi » Comuni - 31-f. Le borgate - 32-g. I quartieri autosufficienti - 33. L'esperienza in corso dei quartieri coordinati (CEP) - 34. Problematica dei « grandi quartieri » dell'iniziativa pubblica	

<i>B-3</i> - Peculiarità di ogni quartiere e ricerca sociale	76
35. Componenti caratterizzanti ciascun quartiere - 36. Lo studio d'ambiente - 37. Risorse e bisogni dell'ambiente	

C — Presenza e funzione del quartiere, oggi 78

38. Incidenza negativa dello sviluppo non pianificato delle città - 39. L'esistenza del quartiere, oggi, in una affermazione di Mumford - 40. Funzioni proprie e non globali del quartiere - 41. Impegno per la ricerca e l'azione sociale.

R. CATELANI - IL CENTRO SOCIALE E IL DECENTRAMENTO AMMINISTRATIVO NEI GRANDI COMUNI

Il Centro sociale e il decentramento amministrativo nei grandi Comuni 85

1. Funzioni del Comune - 2. Posizione del Comune - 3. Compiti del Comune - 4. Il cittadino e la civica amministrazione - 5. Frazioni del Comune - 6. I servizi del Comune - 7. Altri motivi del decentramento - 8. Le rappresentanze locali - 9. I Centri sociali nella struttura del Comune - 10. Il Centro sociale come occasione di incontro - 11. Forme di intervento del Centro sociale - 12. Ambito di intervento del Centro sociale - 13. Preparazione del personale - 14. Dipendenza dei Centri sociali - 15. Il Centro sociale e la preparazione del cittadino.

Carlo Trevisan

Il fenomeno migratorio
e lo sviluppo delle periferie urbane



A - PREMESSE SUL FENOMENO MIGRATORIO

1. - Mentre le migrazioni verso l'estero persistono ad interessare i popoli fin da epoche immemorabili (si pensi alle migrazioni in blocco dei popoli barbarici) ed hanno avuto più recentemente una rilevante spinta per gli europei successivamente alla scoperta dell'America, per quanto riguarda il fenomeno delle migrazioni interne si tratta di un fatto odierno (almeno per il rilievo che ha avuto e per la presa di coscienza del fenomeno da parte degli organi pubblici responsabili e dell'opinione pubblica), legato ad altri fenomeni.

In Italia, l'emigrazione verso l'estero è stata una soluzione molto diffusa per gli abitanti delle zone più depresse del Paese; oggi, invece, le migrazioni interne stanno rivoluzionando la tradizionale ripartizione della popolazione all'interno del Paese.¹

2. - Su piano mondiale l'avvento dell'industria ha dato luogo ad un accelerato processo di urbanizzazione (per cui si è passati dal 2,4% della popolazione mondiale residente nel 1800 in città con oltre 20.000 abitanti, al 20,9% nel 1950 e prevedibilmente ad

¹ Per il fenomeno delle migrazioni, in particolare per quelle internazionali, cfr.: BIT, *Les migrations internationales (1945-1957)*, Ed. Bureau International du Travail, Genève 1959; G. PESCI, *Politica e tecnica dell'emigrazione italiana*, Ed. ENSISS, Roma 1959.

almeno il 30% nel 1975).² Contemporaneamente va considerato il processo di invecchiamento della popolazione e di trasformazione della famiglia (da quella patriarcale si è passati alla famiglia unicellulare di 3-4 membri).³

In Italia, anche se in un periodo posteriore rispetto ai Paesi anglosassoni, l'urbanesimo ha inciso soprattutto dopo l'ultima guerra, contribuendo ad accelerare le correnti di migrazioni interne.

3. - I movimenti di liberazione politica ed economica in corso in alcuni Paesi coloniali, e quelli prevedibili per il futuro, pongono già e rafforzeranno la propensione verso l'urbanizzazione, con un salto repentino talora dalla vita nomade alla residenza urbana, dalla civiltà pastorale a quella industriale. Infatti, tra il 1900 e il 1950 si è avuto un incremento in Africa del 629% della popolazione residente in città con oltre 100.000 abitanti, ed in Asia del 444%.

4. - Pur vedendo le migrazioni interne ed estere in un unico contesto generale di cause ed effetti, è semplicistico e pericoloso considerare troppo unitariamente i due fenomeni: nel primo caso si tratta di un riequilibrio interno, nel secondo caso di sblocco di eccedenza demografica rapportata alle risorse nazionali.

Nel tempo, mentre l'emigrazione verso l'estero ha interessato aliquote rilevanti di italiani alla fine dello scorso e all'inizio di questo secolo (in media 616.000 emigranti all'anno tra il 1901 e il 1914), le migrazioni interne hanno presumibilmente interessato, negli ultimi quindici anni, un'aliquota rilevante della popolazione italiana (nel 1956 le cancellazioni anagrafiche per movimento migratorio sono state 1.327.922).

5. - La difficoltà nella rilevazione di questi fenomeni proviene dalla presenza della « clandestinità », ben viva nella fantasia popo-

² Si vedano in proposito due pubblicazioni dell'ONU: *Rapport sur la situation sociale dans le monde*, New York 1957 (cfr. in particolare la 2ª parte, al cap. VII); *Etude international des programmes d'action sociale*, New York 1959 (cfr. in particolare il cap. XIII).

³ Si vedano — sui problemi demografici — l'opera fondamentale di A. SAUVY, *Théorie générale de la population*, P.U.F., Paris 1954, ed ora un altro suo lavoro apparso in italiano: *Poca terra nel 2000*, ed. Laterza, Bari 1960. Recentemente è poi uscito il 3° volume del trattato italiano di economia: G. MORTARA, *Economia della popolazione*, UTET, Torino 1960.

lare per quanto riguarda le migrazioni verso l'estero (cfr. cinema, letteratura), ma assai rilevante invece per le migrazioni interne a causa della miope legislazione fascista ancora vigente. Di fatto ne consegue che le indicazioni delle anagrafi comunali sono scarsamente attendibili (per difetto), per la presenza — specie nelle grandi città — di numerosi « residenti abusivi » (valutabili ad alcune centinaia di migliaia nel caso di Roma).

B - LE MIGRAZIONI INTERNE

6. - L'osservazione diretta, gli articoli dei giornali, le dichiarazioni degli organi pubblici attestano della redistribuzione in corso della popolazione italiana, che è stata presa in esame anche in recenti incontri di studio.⁴

Nello « schema di sviluppo dell'occupazione e del reddito » — che ha preso come nome dal compianto Ministro Vanoni — era previsto un esodo rurale di 1.050.000 unità lavorative nel periodo 1954-64: di esso, un terzo con provenienza dalle campagne del Nord ed il rimanente da quelle meridionali. Inoltre si ipotizzava una migrazione dal Sud al Nord di 600.000 unità lavorative.

Solo riferendoci alle cancellazioni o iscrizioni richieste alle anagrafi comunali, si ha che tra il 1952 ed il 1958 i nuovi iscritti provenienti da altri Comuni sono stati 9.244.992: tale movimento si è anzi andato accentuando nel settennio, presentando nel 1958 un indice di 129,7 rispetto alla consistenza del 1952, a riprova della sua ineluttabilità nell'attuale situazione del Paese.⁵

⁴ Ad esempio nella 33ª Settimana Sociale dei Cattolici d'Italia, svoltasi a Reggio Calabria dal 25 settembre al 1º ottobre 1960, sul tema « Migrazioni interne ed internazionali nel mondo contemporaneo ». Per il tema che qui ci interessa si vedano in particolare le relazioni dei proff. F. Vito, L. Livi, O. Passerini Glazel, T. Salvemini, G. Auletta, F. Alberoni, G. Bonicelli, negli Atti della Settimana.

⁵ Si veda il saggio di G. GALASSO, relativo all'aspetto demografico, nel volume di AA. VV. *Problemi demografici e questione meridionale*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 1959. Per il problema in genere del Mezzogiorno, nel contesto della situazione nazionale, visto nei suoi diversi aspetti, cfr. l'interessante pubblicazione: COMITATO DEI MINISTRI PER IL MEZZOGIORNO, *Relazione al Parlamento*, Roma 1960 (specie nella parte seconda, relativa all'economia del Mezzogiorno dal 1950 al 1959).

7. - Approfondendo l'analisi per i dati concernenti il biennio 1955-56, si ha che su 1.304.093 nuove iscrizioni nel corso del 1955 (cioè su altrettanti immigrati) ben 958.269 sono avvenute in Comuni del Centro-Nord, e così pure per il successivo 1956 in cui, su 1.359.907 nuove iscrizioni, 994.599 si sono avute nel Centro-Nord.

Una più specifica analisi riesce ad individuare l'entità del rinnovamento o dell'impoverimento che le migrazioni interne producono nelle singole Regioni: appare marcato un doppio fenomeno, con l'aumento da un lato della mobilità interna delle Regioni dell'Italia Settentrionale, e dall'altro delle migrazioni dal Meridione e dalle Isole verso le Regioni del Nord e verso Roma.

Infatti (pur tenendo presente che la ripartizione per Regione delle iscrizioni o cancellazioni anagrafiche, fa sì che vi siano inclusi anche gli spostamenti tra vari Comuni all'interno di una stessa Regione) si può istituire un raffronto tra l'entità delle iscrizioni e delle cancellazioni in riferimento alla popolazione residente nelle singole Regioni: balza allora evidente la eccedenza degli immigrati nell'Italia Settentrionale (4,6% contro 3,4% in Piemonte; 3,2% contro 2,6% in Lombardia nel 1955), fatta eccezione per il Veneto che riconferma la sua tradizionale spinta emigratoria; nell'Italia Centrale, Umbria e soprattutto Marche, sono più propense alle emigrazioni, mentre nel Lazio, Roma determina una forte presenza di immigrati; per le Regioni dell'Italia meridionale e insulare, la rilevanza delle emigrazioni è evidentissima in ogni Regione.

Quanto più aumenta lo scarto tra le Regioni italiane, per riferimento all'incremento naturale, tanto più appare logico il fenomeno che ora analizziamo: le Regioni demograficamente più feconde sono quelle che forniscono le quote più elevate di emigrati verso le altre, specie se queste — demograficamente sterili, se non in decremento — risultano essere quelle economicamente più ricche.

Infatti è stato detto che il Paese si va « meridionalizzando e venetizzando »: al censimento del 1951 su 1.000 censiti residenti nell'Italia settentrionale 14 provenivano dall'Italia centrale e 23 dal Sud; mentre alla stessa data risultò che 635.000 veneti risiedevano in altre Regioni.⁶

⁶ Un'analisi aggiornata, sulla situazione del 1959, è quella di G. GALASSO, *Geografia della popolazione italiana negli anni cinquanta*, in « Nord e Sud », n. 7, agosto 1960, pagg. 18-41.

8. - La componente più rilevante delle migrazioni interne appare essere l'urbanesimo. L'incremento demografico urbano è solo in minima parte dovuto all'incremento naturale della sua popolazione, quanto ad un movimento migratorio dalla campagna verso la città, dato che spesso il tasso di incremento naturale è più alto nelle zone rurali piuttosto che in quelle urbane, e di conseguenza l'eccedenza demografica delle campagne si riversa in città per esservi assorbita.

Si viene così a rilevare l'importanza che l'urbanesimo ha oggi nel mondo ed in particolare nel nostro continente, sotto la spinta di fattori di ordine economico, sociale e psicologico. Il ridimensionamento, in particolare, della struttura economica dei Paesi moderni ha prodotto una richiesta di mano d'opera in nuove attività — quelle industriali — che per particolari esigenze vengono a sorgere in zone ben definite del territorio nazionale, con tendenza all'accentramento in grandi città o nelle loro vicinanze. Inoltre le difficoltà, e spesso le ristrettezze, connesse all'attività agricola, o l'isolamento sociale in paesi tagliati fuori dal contatto con la civiltà moderna, spingono gli abitanti della montagna o delle zone rurali a scarso reddito verso le città o verso il miraggio delle grandi città.

9. - In Italia, l'industrializzazione ha inciso in questa prima metà del XX secolo solo nel cosiddetto « triangolo industriale » (Milano, Torino, Genova), sia nell'ambito strettamente economico e del tenore di vita,⁷ sia in quello socio-culturale: nascita della classe operaia, disponibilità e uso del tempo libero, impiego dei moderni mezzi di comunicazione, diffusione della famiglia unicellulare, ecc.⁸

Nel resto del Paese — ed in particolare nell'area meridionale —

⁷ Si può tenere come punto di riferimento, tra l'altro, il reddito prodotto nelle provincie e regioni d'Italia, come illustrato da G. TAGLIACARNE annualmente nella rivista « Moneta e Credito ». Nel fascicolo n. 52 (4° trimestre 1960) della stessa rivista è ora apparso un interessante saggio sul reddito, consumi e risparmio dal 1951 al 1959.

⁸ Interessante ed ampia l'analisi attuata dal Congresso internazionale di studio sul *progresso tecnologico e la società italiana*, che ha avuto luogo a Milano dal 28 giugno al 3 luglio 1960, promosso dal Comune di Milano e dal Centro Nazionale di Prevenzione e Difesa Sociale, sotto il patrocinio del Consiglio Nazionale delle Ricerche e dell'UNESCO. Il piano generale degli Atti prevede numerosi volumi (di cui solo alcuni finora editi e gli altri in bozza di stampa) per gli aspetti economici, aziendali, sindacali, sociali, giuridici, medico-biopsicologici.

il processo di industrializzazione è un fatto recentissimo (cfr. in particolare la zona di Ravenna e di Siracusa) o ancora al di là da venire.

L'azione indiretta dell'industrializzazione, invece, si fa sentire (soprattutto su piano psicologico) anche in zone non ancora toccate dal processo anzidetto e dedite ad attività primarie e terziarie, diffondendo o accentuando presso queste popolazioni la coscienza del divario esistente tra il livello socio-economico delle aree arretrate e quello delle aree in avanzato sviluppo.

Infatti, in un raffronto delle forze di lavoro tra il 1954 e il 1957, si è rilevato un incremento di 1.177.000 unità lavorative nel settore industriale e di 715.000 in quello delle attività terziarie, con un incremento di 505.000 unità lavorative in agricoltura.⁹

Nonostante la contemporaneità in linea generale e gli evidenti interrapporti tra urbanesimo e industrializzazione, ci sembra opportuno sottolineare però la necessità di non confonderli tra loro, nelle loro cause e nei loro effetti, sia in fase di ricerca scientifica, sia per le implicanze operative. Mentre infatti ora l'urbanizzazione avviene anche in zone in cui l'industrializzazione è assente, in una futura situazione di equilibrato sviluppo del Paese, una nuova localizzazione industriale potrebbe non determinare necessariamente manifestazioni di urbanesimo.

10. - L'urbanesimo può essere sollecitato da due spinte diverse, ma talora convergenti: *il richiamo della città* (sia per nuove fonti di lavoro che richiedono personale, sia per la presenza di una vita sociale che non permette di uscire dalla tradizionale condizione sociale della famiglia di origine, per le difficoltà delle nuove leve di lavoro di trovare una occupazione). Il primo fenomeno è detto urbanesimo « par appel » (per richiamo) ed il secondo « par refoulement » (per fuga).

L'urbanizzazione viene poi ad accelerarsi per *le migrazioni a catena*: un operaio recandosi in città per cercare lavoro, una volta trovato, chiama a sé il proprio nucleo familiare, e successivamente

⁹ Fenomeno di contrazione in agricoltura già iniziato nel passato, dato che si è passati dal 55% di popolazione attiva maschile dedita al settore primario nel 1911, al 43% nel 1951. Sulle trasformazioni in corso nelle campagne, si vedano alcune relazioni predisposte per il IV Congresso Mondiale di Sociologia dalla delegazione italiana in: AA.VV., *Aspetti e problemi sociali dello sviluppo economico in Italia*, Ed. Laterza, Bari 1959.

invita a venire anche altri parenti od amici, o da questi viene sollecitato per trovare loro una qualche attività in città. Inoltre, l'estendersi delle città — soprattutto per i capoluoghi di provincia, e ancor più di regione — crea nuovi posti di lavoro nel settore dei commerci, dei pubblici servizi, e comunque facilita — con la maggiore possibilità di attività saltuarie o illecite — la possibilità di « camparvi » anche senza un impiego fisso. Infatti è più facile — in città — utilizzare l'assistenza pubblica e la beneficenza privata.

Un tipo di urbanesimo che, infine, va considerato è costituito dalle cosiddette *migrazioni giornaliere o pendolari* di lavoratori che — specie nel caso di metropoli o di grandi città — si spostano quotidianamente dal loro piccolo centro di residenza al grande centro di lavoro.¹⁰ Tale fenomeno andrebbe più attentamente studiato, per le implicanze sociologiche ed economiche.

11. - Ci soffermiamo ora sull'aspetto più evidente dell'urbanizzazione del Paese (che pone in risalto tra l'altro l'accelerazione del fenomeno dopo il 1951), e cioè sullo sviluppo demografico delle sei città con oltre mezzo milione di abitanti, in quanto esse presentano evidentemente problemi particolari (per rilievo e fisionomia) rispetto a quelli propri di ogni città, media e piccola, che sia soggetta alla pressione dell'urbanesimo.

Il fatto di verificare però l'incidenza dell'urbanesimo nelle grandi città non deve portarci all'errore — oggi corrente — di trascurare lo sviluppo demografico (talora proporzionalmente più rilevante) di altre medie e piccole città delle diverse regioni italiane. Si pensi a Taranto, Salerno, Pescara, Varese, e a comuni che non sono neppure capoluoghi di provincia, come Crotone e Sesto S. Giovanni, per tralasciare le città create *ex novo* in questi cinquant'anni, come Carbonia e Latina. Ed abbiamo solo citato a caso. Basta girare la periferia di buona parte delle città italiane per accorgersi del rapido dilagare della nuova edilizia, indice in gran parte di aumento della popolazione cittadina. E come si tratti non solo di città in cui si sono create nuove fonti di lavoro, ma anche di località in cui la situa-

¹⁰ Fenomeno evidentissimo nell'area milanese, facilitato dalla ramificazione e comodità delle comunicazioni ferroviarie tra Milano ed il suo *hinterland*. Assume inoltre particolari caratteristiche nelle città di recente e rapida industrializzazione — come Ravenna — in cui è legato non tanto a difficoltà di reperire un alloggio finanziariamente conveniente in città, quanto alla sopravvivenza della figura professionale dell'operaio-contadino.

zione economica non è certo rassicurante, lo si può capire pensando ad alcune delle città interessate all'urbanesimo (come ad es. Palermo, Bari, Cagliari, Terni, Cosenza, Crotone, ecc.).

Comunque nelle città con più di 500.000 abitanti (nel periodo dal 4 novembre 1951 al 30 giugno 1957) si è avuto il seguente incremento migratorio per 1.000 abitanti: ¹¹ Napoli 8,069; Palermo 50,370; Milano 63,841; Genova 63,946; Roma 68,111; Torino 196,467; con una media giornaliera cioè di incremento migratorio di 75,27 a Torino, di 57,93 a Roma e di 40,76 a Milano. Si consideri inoltre che la popolazione residente — sempre nello stesso periodo — è aumentata: a Roma da 1.651.754 unità a 1.875.195; a Milano da 1.274.245 unità a 1.372.633; a Napoli da 1.010.550 unità a 1 milione 106.446; a Torino da 719.300 unità a 872.809; a Genova da 688.447 unità a 732.311; a Palermo da 490.692 unità a 564.910.¹²

Ciononostante l'incremento migratorio incide in modo diverso in queste città, dato che — nei sei anni circa presi in esame — l'incremento migratorio di Torino risulta all'incirca superiore da 3 a 4 volte a quello di Roma, Genova, Milano, Palermo e di oltre 24 volte superiore a quello di Napoli (dove invece incide, in modo rilevante, l'incremento naturale).

12. - In Italia, la presenza del fenomeno dell'urbanesimo è stata ed è evidente, tanto da aver spinto il Governo fascista ad emanare delle rigide norme restrittive sulle migrazioni interne e sull'urbanesimo (Legge n. 358 del 9 aprile 1931 e Legge n. 1092 del 6 luglio 1939) e da lasciare ancora oggi perplessi gli organi pubblici democratici sull'abrogazione di disposizioni che ledono sostanzialmente la libertà dei cittadini sancita dalla Carta Costituzionale della Repubblica.¹³

¹¹ DIVISIONE LAVORO E STATISTICA DELLA CITTÀ DI TORINO, *Annuario Statistico 1956*, pp. IX-XIII.

¹² Nei Paesi membri del Consiglio d'Europa, le città e le « conurbazioni » con oltre mezzo milione di abitanti risultavano — all'atto dell'ultimo censimento di ogni Paese — ben 50 (CONSEIL D'EUROPE, *Données statistiques 1959*, Strasbourg 1960, cfr. tav. 7).

¹³ La sostanza di queste disposizioni legislative consiste in severe restrizioni circa il diritto di risiedere nei capoluoghi di provincia, nei centri di oltre 25.000 abitanti e comunque di importanza industriale. Le due Leggi citate sottopongono a controllo la volontà di passare dall'agricoltura ad altre attività, ma soprattutto definiscono che per ottenere la residenza in questi comuni occorre dimostrare di esservi assicurata una stabile occupazione: salvo che per una ristretta categoria di liberi professionisti e di dipendenti di organi pubblici, si crea così per l'operaio e l'impiegato normale, e soprattutto per il disoccupato, un circolo chiuso, dato che per ottenere l'iscrizione all'Ufficio del Lavoro

Mentre, infatti, nella prima metà di questo secolo, si è avuto un decremento costante della popolazione abitante i piccoli Comuni, quelli oltre i 20.000 abitanti hanno visto aumentare globalmente la loro popolazione da 8.512.000 abitanti nel 1901 a 19.589.000 nel 1951 passando così dal 25,8% al 41,3% della popolazione residente in Italia. Inoltre va sottolineato come il numero dei Comuni con meno di 20.000 abitanti si sia ridotto (sempre tra il 1901 e il 1951) da 8.094 unità a 7.520, mentre i Comuni con oltre 20.000 abitanti sono passati da 168 a 290.

In particolare gli 11 Comuni con più di 100.000 abitanti del 1901 sono diventati nel 1951 ben 26. Che tale incremento sia dovuto nel Centro Nord essenzialmente all'urbanesimo, mentre nel Sud incide rilevantemente la natalità, lo si avverte pensando che nel 1958 nei Comuni del Nord con oltre 100.000 abitanti si è riscontrato, per 1.000 abitanti residenti, un incremento naturale di 4,3 ed un incremento sociale di 19,4, mentre nella stessa classe di Comuni del Sud si è avuto un incremento naturale di 15,4 ed invece un incremento sociale di 3,2. Ciononostante, tale situazione di urbanizzazione risulta, come già sottolineato, ben inferiore alla reale sua consistenza, a causa dei residenti abusivi specialmente nelle grandi città.

D - PROBLEMATICA CONSEGUENTE NELLE AREE URBANE

13. - Passando ora ad una rapida rassegna dei principali riflessi sociologici nelle comunità urbane, cercheremo di distinguere preliminarmente — nei limiti del possibile — la problematica conseguente all'industrializzazione¹⁴ da quella conseguente all'urbanesimo.

L'industrializzazione, innanzitutto, ha determinato a) un passaggio progressivo delle forze di lavoro — come si è visto — dall'agricoltura verso l'industria ed i servizi, così come in tutti i Paesi che sono stati

occorre presentare il certificato di residenza! Contro i trasgressori si prevedono azioni coercitive, quali il rientro al Comune di origine con il foglio di via obbligatorio, e contro chi li ospita gravi sanzioni. Tali disposizioni sono restatesi sostanzialmente lettera morta, e sono servite solo a rendere ancor più precaria la situazione degli immigrati abusivi, specie di quelli economicamente più deboli, e bisognosi di assistenza (sia economica, che sanitaria).

¹⁴ Oltre agli Atti del citato Congresso sul progresso tecnologico e la società italiana, si vedano le opere di G. FRIEDMANN, *Dove va il lavoro umano?*, Comunità, Milano 1955 e *Lavoro in frantumi*, Comunità, Milano 1960.

finora soggetti al fenomeno. Tale spostamento — previsto dal Piano Vanoni, di cui costituiva una delle premesse — è ipotizzabile si sia accelerato posteriormente all'ultimo censimento, come da indicazioni ricavate da indagini campionarie effettuate recentemente.

Da tutto ciò è derivato un acuito prospettarsi *b)* del problema della riqualificazione professionale, aggiunto alla già presente e diffusissima esigenza di una qualificazione della manodopera nazionale: esigenza che trovava e trova un limite gravissimo nel livello dell'istruzione scolastica nelle zone depresse del Paese (e non solo in queste) soprattutto per la percentuale di analfabeti, analfabeti di ritorno o comunque cittadini privi di titolo di studio o al massimo in possesso della licenza elementare.

L'industrializzazione ancora ha sollecitato e spesso determinato *c)* il lavoro extra-casalingo della donna — già casalinga e spesso madre di famiglia — promuovendo un costume di accettazione di tale innovazione anche in zone tradizionalmente restie a concepire la presenza della donna in ambienti extra-familiari: ne è conseguita tutta una serie di innovazioni nei rapporti all'interno e all'esterno della famiglia, e di esigenze nuove che non trovavano soddisfazione nelle strutture di un ambiente tradizionale.

L'industrializzazione infine — determinando in genere un aumento del tenore di vita, maggiori disponibilità di utensili per uso quotidiano familiare (radio, elettrodomestici, TV, motocicletta, automobile, ecc.), la concezione dell'uso moderno del tempo libero, la sensazione della difesa dei propri diritti da parte dei sindacati e comunque della appartenenza ad una classe cui è riservato il domani, ecc. — ha acuito *d)* l'accentuato contrasto tra le zone più ricche e quelle più depresse del Paese, e all'interno della stessa città tra le diverse stratificazioni sociali.

14. - L'urbanesimo ¹⁵ — anche come conseguenza dell'industrializzazione — determina *a)* lo spopolamento delle zone montane e la contrazione dei residenti in zone rurali a vantaggio delle zone urbane, manifestandosi non tanto come fenomeno di « richiamo » nel

¹⁵ Manca, a mia conoscenza, un'opera organica e analitica sull'urbanesimo in Italia, mentre cenni anche vasti si ritrovano in alcuni volumi che sono indicati nelle note bibliografiche di questo saggio e del successivo. Di interesse, specie in riferimento alla situazione americana: N. ANDERSON, *The Urban Community*, Holt Rinehart Winston Inc., New York 1960.

realizzarsi di nuove domande di lavoro nella città (salvo il caso del « triangolo industriale »), quanto come fenomeno di « fuga » da zone e da attività che non garantiscono più nemmeno un livello minimo e civile di sussistenza.

Pertanto l'indice di incremento demografico — specie sociale — nei Comuni urbani *b*) è stato in genere molto elevato nella prima metà di questo secolo, come si è visto precedentemente.

Logica conseguenza *c*) — su piano edilizio e urbanistico — di tale modificazione nella ripartizione della popolazione nazionale per riferimento alla sua residenza, sono stati: il sorgere o l'incrementarsi del sovraffollamento e del subaffitto, l'acuirsi e l'estendersi delle cosiddette zone di baraccati negli interstizi del tessuto urbano o ai margini di esso, l'estendersi rapido e incontrollato delle periferie urbane con la creazione soprattutto di quartieri di edilizia pubblica.

Va tenuta presente però anche una conseguenza demografica *d*) di grande rilievo: la popolazione immigrata è in genere costituita da famiglie giovani ed è caratterizzata da una prevalenza delle prime classi di età (0-14 anni) e di quelle degli adulti (30-45 anni). Pertanto l'urbanesimo tende a ringiovanire globalmente le popolazioni delle città, soprattutto nelle periferie urbane.¹⁶

15. - L'urbanesimo, nel determinare un rapido ed esteso sviluppo delle città, ha dei riflessi sia di ordine istituzionale, sia di ordine individuale che sociale. Per il primo aspetto, l'urbanesimo ha evidenziato l'assoluta carenza di una politica urbana dinamica e l'urgenza di realizzarla: su un piano urbanistico e di pubblica amministrazione è mancata e ben raramente ancora esiste una sensibilità e degli strumenti atti a rilevare, diagnosticare, prognosticare sistematicamente lo sviluppo della città, per dedurne degli interventi efficienti (ad es.: per attuare i servizi di prima necessità se non preventivamente, almeno contemporaneamente allo sviluppo edilizio delle periferie). Tali limiti sono evidentemente presenti — in genere — per tutta la struttura istituzionale, che da un lato si è vista fatta oggetto ad un forte aumento di richieste (con conseguente impegno operativo) da parte di utenti rapidamente accresciutisi, eterogenei, e

¹⁶ Per una grande città si veda: G. P. MAZZOLENI, *L'immigrazione nella città di Milano*, in « Documenti della città di Milano », n. 6 (Studi e documenti del Servizio Lavoro di Statistica), a pag. 51: « L'immigrazione interviene pertanto a rallentare quel processo di invecchiamento della popolazione, le conseguenze del quale preoccupano sociologi, economisti e pubbliche amministrazioni ».

spesso in posizione di irregolarità amministrativa, e che d'altro lato è sollecitata ad operare ora in una area che progressivamente si estende. Tale situazione postula da un lato una conveniente entità di personale nelle istituzioni capace di interpretare le richieste e di aiutare le persone a formularle (tenendo presenti le abitudini di rapporto con le istituzioni, in gran parte personalizzato, che avevano nei paesi di provenienza), e dall'altro un adeguato decentramento amministrativo almeno nelle medie e grandi città.

16. - Su piano psicologico i riflessi dell'urbanesimo sono avvertibili sia per quanto concerne gli immigrati, sia per gli stessi « indigeni »: ne consegue in genere l'insoddisfazione nei primi per la loro situazione e per l'ambiente che trovano, nello scontro tra la realtà e la situazione che avevano ipotizzato; nei secondi rispetto alle persone di altre tradizioni ed abitudini che non si è preparati a capire e ad accettare.

Ne conseguono frequenti casi di sradicamento sociale: per gli adulti con la conseguente posizione di « asocialità » (rinserrandosi nell'ambito familiare, nelle ore extra-lavorative) o di « chiusura campanilistica » (le amicizie si conservano o si creano solo tra persone provenienti dallo stesso ambito regionale); per i giovani con una maggiore apertura, spesso morbosa, verso il nuovo ambiente, rispetto ai cui pericoli morali non si trova però l'appoggio delle strutture sociali, e rispetto alla cui vita sociale non si è convenientemente preparati e introdotti, oppure non si è adeguatamente aiutati a comprenderne i limiti o gli aspetti superficiali.

17. - Su piano sociologico ampi e correlati tra loro, sono i problemi proposti dalla nuova situazione urbana (« nuova » sia per chi vi arriva dall'esterno, che per chi, avendovi a lungo vissuto in una situazione di stasi, si trova a far fronte ad un ambiente che gli si trasforma tra le mani).

Tre settori di problematica sembra possibile individuare, in una breve analisi che introduca agli impegni del Servizio Sociale in zone urbane in sviluppo.

Innanzitutto a) il contrasto, più o meno accentuato, tra « immigrati » e « indigeni ». Per i primi una logica difficoltà di adattamento alla nuova situazione ambientale (*gente*: abitudini, rapporti; *istituzioni*: prassi, personale; *servizi*: tipi, qualità) e di inserimento nelle strutture locali (*associative*: religiose, sindacali, politiche, ricrea-

tive, ecc.; *non formali* come comitati, delegazioni, assemblee, ecc.): ciò porta, negativamente, non solo a difficoltà e chiusura delle persone, ma a non emersione di risorse tra i nuovi cittadini, con impoverimento della comunità rispetto alle sue potenziali capacità vitali.

Inoltre è spesso evidente uno scompensamento tra l'eventuale nuovo livello economico più elevato, raggiunto emigrando dalla campagna in città, ed il proprio livello socio-culturale, legato all'ambiente di origine.

Per i cittadini di antica data, è comprensibile una grossa difficoltà di accettazione delle nuove immissioni demografiche, sia per motivi reali (diverse abitudini), sia soprattutto per fattori di ordine psicologico (fattori storico-geografici che hanno determinato « chiusure », si potrebbe dire spesso invalicabili, tra Nord e Sud dell'Italia, tra Regione e Regione, tra città e città finitime). Tra l'altro gioca in ciò la convinzione diffusa — anche in città come Milano e Torino, il cui sviluppo non sarebbe stato possibile senza l'apporto di mano d'opera immigrata — che i nuovi cittadini scompigliano l'ordine costituito sia sul piano delle tradizioni, sia sul piano lavorativo (manovalanza con minori esigenze di retribuzione) e sindacale (disposti al crumiraggio ed alla accettazione di contratti di lavoro illegali).

Inoltre, *b*) mancano abitudini assieme consolidate in una popolazione eterogenea di città industriale, interessata dall'urbanesimo. Cioè mancano tradizioni comunitarie, ai diversi livelli (di fabbrica, di unità di abitazione, di quartiere, parrocchiale, di fabbrica, cittadino). Ne conseguono frequenti contrasti e situazione abituale di difficoltà nei rapporti di vicinato, epidermica partecipazione alla vita del nuovo ambiente, scarsa incidenza di fattori ideologici assimilati in strati diffusi della popolazione, esistenza di « circoli chiusi » (*di casta*: finanziaria, di prestigio, professionale, regionale).

Al livello della classe dirigente, l'introduzione nella vita economica cittadina del fatto nuovo costituito dall'industria (soprattutto della *grande* industria, sia pubblica che privata), determina lo scompaginarsi dell'ordine costituito, in cui una dirigenza locale — anche se ibrida sul piano delle convinzioni economiche e politiche — si era consolidata. Si inserisce — meglio si giustappone o contrappone — una nuova élite di tecnici: in genere giovane, proveniente da altre città con una tradizione industriale già consolidata, estranea alla élite locale e insopportabile delle sue abitudini provinciali, ben disposta ad andarsene appena possibile in città « più civili » o meglio nella città di provenienza. Dirigenza industriale, che al massimo trova

nella Camera di Commercio e nell'Unione Industriali un aggancio almeno con la dirigenza economica locale, ma che rifiuta ed è rifiutata dalla élite indigena; il suo apporto allo sviluppo socio-culturale cittadino è scarso e comunque indiretto (se promuove una efficiente vita aziendale), il suo stato di disagio e di sradicamento evidente (i rapporti sociali avvengono eventualmente nel cerchio chiuso dei funzionari e tecnici dell'azienda e delle loro famiglie: quasi colonie in terra straniera).

Le difficoltà di adattamento degli immigrati (nella loro diversa situazione sociale e professionale) si evidenziano nel campo del tempo libero, per il cui utilizzo ci si adagia facilmente in forme passive (cinema, sale da ballo, TV). Se si pensa a quanto accennato sulle difficoltà connesse ai fatti associativi, ciò appare ovvio.

Infine c) è evidente l'incidenza — che si palesa scopertamente in occasione di « novità » quali quelle che andiamo analizzando — di una impreparazione socio-culturale. I limiti di una secolare situazione di carenza nei settori dell'istruzione e della partecipazione democratica, ed i riflessi di tenori di vita troppo inferiori ad un livello medio di sussistenza, si fanno così sentire. La mancanza di mano d'opera qualificata, fa sì che — almeno nella prima fase — i nuovi insediamenti industriali siano spinti e preferiscano avvalersi di personale specializzato proveniente da altre regioni: di qui una minore incidenza positiva delle nuove industrie nella situazione di disagio presente in tali città (andrebbe però sottolineata la carenza di una programmazione organica dei nuovi insediamenti industriali: alla mancata preventiva attuazione di indagini socialologiche, si aggiunge la frequente non programmazione preventiva dei corsi di qualificazione o riqualificazione *in loco* di mano d'opera « indigena »).

A ciò si aggiunga il mancato indirizzo delle nuove leve lavorative verso le richieste presenti nei settori nuovi del mercato di lavoro o verso quelli in corso di costituzione o verso quelli esterni all'economia locale (sia nazionali che esteri). Di qui la situazione diffusa di disagio in certi strati di giovani di queste città in sviluppo; l'insoddisfazione per lo stato di inoccupazione, la convinzione dei propri limiti (mancanza di titolo di studio, non qualificazione professionale), la constatazione delle possibilità offerte dal nuovo stato di cose oppure l'incertezza tra l'esigenza di emigrare ed i legami affettivi con la propria terra, portano ad atteggiamenti di apatia, di delinquenza, di immoralità.

La passiva utilizzazione di rapporti personali nell'uso delle istituzioni in ambiente paesano o di piccole città, non permette inoltre di sapersi autonomamente muovere nei rapporti anonimi con istituzioni burocratiche, quali sono quelle cittadine, da parte di molti immigrati. Alla situazione di disagio economico, si aggiunge perciò spesso una incapacità di avvalersi dei propri diritti assistenziali e previdenziali.

Infine la mancanza di esperienze democratiche (a livello scolastico, familiare, associativo) e la scarsa formazione sociale e morale, porta ad un inefficiente uso dello strumento sindacale, anche in città di lunga tradizione industriale (ad es.: Torino): o perché ci si lascia attrarre nella cerchia padronale o perché ci si irretisce in posizioni eversive, soggetti nell'un caso alla paura e alle tradizioni paternalistiche e nell'altro ad una improvvisa e assoluta presa di coscienza dei soli propri diritti.

E - LO SVILUPPO DELLE PERIFERIE URBANE

18. - Dalla situazione di squilibrio e rinovamento del Paese è derivata, nell'ultimo mezzo secolo, tutta una serie di conseguenze su piano edilizio ed urbanistico: carenza di alloggi nei quartieri tradizionali della città, nascita di baracche e casette di fortuna nelle estreme zone periferiche, sviluppo incontrollato dell'edilizia popolare e medio-borghese, creazione di quartieri autosufficienti o città satelliti in zone adiacenti alle città in sviluppo. In particolare ha assunto grande rilievo il problema del sovraffollamento e del subaffitto, con evidenti incidenze negative sulla vita familiare e sociale.

Una delle caratteristiche conseguenze dell'urbanesimo, pertanto, è lo sviluppo delle periferie urbane di tipo medio-popolare.¹⁷ In questi nuovi quartieri che espandono a macchia d'olio e disorgani-

¹⁷ C. TREVISAN, C. FERA, F. HAZON, R. CALIGARA, U. SCASSELLATI, G. C. BRASCA, *I problemi delle periferie urbane*, Ed. 5 Lune, Roma 1960; P. ZORZI, F. HAZON, C. FERA, U. PIAZZI, *I lavoratori e i problemi delle periferie urbane*, in «Quaderni di Azione Sociale» a. XI, n. 4-5, ottobre 1960, G. U. POLESSELLO, A. ROSSI, F. TENTORI, *Il problema della periferia nella città moderna*, in «Casabella», n. 241, luglio 1960, pag. 39. Per il problema delle periferie inquadrato in quello più vasto dell'urbanesimo e delle migrazioni interne, si veda: F. COMPAGNA, *I terroni in città*, Ed. Laterza, Bari 1959.

camente l'agglomerato urbano, vanno ad abitare in gran parte gli immigrati più o meno recenti. Si tratta in genere di un tipo di popolazione che si caratterizza in modo particolare rispetto agli abitanti del nucleo urbano o dei quartieri tradizionali: prevalgono i nuclei familiari numerosi (data l'incidenza dell'emigrazione meridionale e veneta) e giovani (data la maggiore propensione delle famiglie da poco costituite a tentare l'avventura di spostarsi dal paese d'origine); di conseguenza una forte percentuale di tale popolazione è inclusa tra le prime classi di età, con scarsa incidenza invece degli anziani; la provenienza è disparata, con presenza di famiglie di origine locale cittadina, ma soprattutto provenienti da centri della provincia o da località rurali, e da altre regioni del Paese; il livello professionale è prevalentemente modesto e senza qualificazione con una certa incidenza dei fenomeni della disoccupazione, ma soprattutto della inoccupazione e della sottoccupazione; il livello dell'istruzione lascia spesso molto a desiderare (date anche le zone e le regioni di provenienza), con presenza di analfabetismo o analfabetismo di ritorno tra gli adulti (soprattutto donne e anziani) e di non conseguimento della licenza elementare o di ritardo scolastico tra i ragazzi.

19. - La localizzazione urbanistica e la fisionomia demografica, ambedue particolari, vengono a produrre delle conseguenze in due campi, che per chiarezza distingueremo, pur risultando in realtà tra loro molto interdipendenti: quello delle strutture e quello sociale.

La situazione delle periferie urbane pone infatti dei gravi problemi sul piano delle *strutture urbane*: i servizi e le istituzioni. Per riferimento ai primi si rivelano fin dal primo momento dell'insediamento (e spesso per un lasso di tempo molto lungo, talora di vari anni) delle forti difficoltà di adattamento: carenza o inadeguatezza dei servizi casalinghi (fognature, gas, acqua) e soprattutto dei servizi di interesse collettivo (negozi di uso quotidiano, botteghe, mercato, posti telefonici pubblici, ecc.) e di quelli connessi alle comunicazioni (stato della rete viaria; assenza saltuarietà e sovraffollamento dei mezzi pubblici per raggiungere il centro urbano o altri quartieri della città).

Inoltre le istituzioni pubbliche e religiose riescono ad adeguarsi allo sviluppo urbano solo con molta lentezza (connessa a problemi economici, burocratici, di personale) e realizzano le loro sedi (scuole materne ed elementari, chiese, ecc.) solo dopo parecchio tempo

dall'atto di insediamento della popolazione nella zona. Per altre istituzioni (amministrative, assistenziali e previdenziali, educative, del tempo libero, ecc.) il decentramento delle sedi anche in periferia viene realizzato solo raramente, ed anche in questo caso dopo un certo lasso di tempo.

Le istituzioni urbane — che più o meno bene potevano rispondere alle richieste di una popolazione abbastanza stazionaria e concentrata entro una tradizionale superficie urbana, con strutture che magari si mantenevano inalterate da secoli — vengono a trovarsi di fronte (con lo sviluppo delle periferie urbane) ad un fatto nuovo cui sono del tutto impreparate, e che le rende in gran parte inoperanti verso un buon numero di potenziati utenti, o per lo meno comporta per loro un grave disagio per utilizzarle. Tra l'altro la novità delle periferie pone così finalmente in risalto le carenze istituzionali della « città », di cui prima scarsamente ci si era resi conto o di cui non ci si era voluti preoccupare ed occupare.

La difficoltà ora accennata circa l'adeguamento allo sviluppo urbano appare ovvia quando si pensi che sono in genere assenti o inoperanti dei Piani Regolatori che canalizzano ed organizzino adeguatamente l'incremento edilizio, che gli organi pubblici in genere non si preoccupano di ipotizzare e seguire lo sviluppo demografico urbano, di prevedere i conseguenti problemi in riferimento ai servizi e all'adeguamento delle istituzioni (specie quelle scolastiche) e di predisporre dei piani organici e tempestivi di intervento. Tale considerazione realistica del problema potrebbe in parte facilitare la soluzione dei relativi impegni finanziari e di personale: si sa infatti come le decisioni prese sotto la spinta delle reazioni dei cittadini e della gravità delle situazioni siano le più dispendiose e inefficienti (a lungo respiro).

20. - *Le conseguenze sociali* connesse alla localizzazione urbanistica, alla fisionomia demografica, alle carenze strutturali delle periferie, sono state spesso intuite, ma scarsamente approfondite.

Le spinte alla asocialità (o ad un costume in più o meno rilevante contrasto con una normale convivenza sociale) sono evidenti, ed incidono profondamente — a lungo andare — specie sulle giovani generazioni. Infatti nei nuovi quartieri popolari o medio-popolari, e di edilizia pubblica, si presentano con particolare ampiezza situazioni di individualismo, di chiusura sociale dei nuclei familiari, di difficoltà di rapporti di vicinato.

Lo sradicamento dell'ambiente porta alla depressione morale e culturale — cioè al materialismo pratico — e si allaccia al disinteresse per l'istruzione e l'educazione dei figli.

Pertanto le conseguenze dell'urbanesimo, più che su piano igienico (cui la profilassi moderna può opporsi), si pongono su piano sociale: « spesso, molte modificazioni che accompagnano l'urbanizzazione presentano, dal punto di vista sociale, sia aspetti positivi che aspetti negativi ». Però « non si può pensare che tutti i problemi sociali della vita urbana nascano necessariamente nello stesso ambiente urbano. Spesso, quelle che sono dette le conseguenze dell'industrializzazione o dell'urbanesimo non solo altro che il trasferimento nelle città, in conseguenza delle migrazioni, della povertà rurale; ma in città la più forte concentrazione rende la povertà più appariscente. Certi altri mali della città sono la conseguenza della carenza di adattamento da parte dell'individuo verso le abitudini di lavoro, d'igiene, di consumi, ecc., e da parte dell'insieme della collettività urbana per quanto riguarda le istituzioni ed i servizi ».¹⁸

21. - C'è il pericolo di guardare all'urbanesimo e allo sviluppo delle periferie in termini puramente negativi: essendo un fenomeno reale ed in corso non può essere affrontato con un rigido rifiuto. Infatti « i mali sociali che ne derivano non sono caratteristica inevitabile e permanente della vita urbana, ma provengono dal processo di urbanizzazione, a causa delle differenze, delle rotture e dei conflitti, contro i quali si può agire ».¹⁹

Quest'inserimento artificiale e rapido in un ambiente in evoluzione (com'è oggi la città rinnovantesi) di individui e di famiglie provenienti da ambienti diversi, con usi e costumi non facilmente integrabili, pone infatti alle persone questi problemi di fondo: adattamento al nuovo alloggio e al conseguente nuovo tipo di vita familiare, adattamento al vicinato, adattamento al quartiere, adeguamento alla distanza tra quartiere residenziale e luogo di lavoro, adeguamento alle nuove istituzioni locali.

Ci sono dei pericoli nello sviluppo delle periferie, è vero, cui però si può ovviare in particolare con l'adeguare le istituzioni urbane alle nuove esigenze (decentramento e vitalità degli Enti) e col promuo-

¹⁸ ONU, *Rapport sur la situation sociale dans le monde*, cit., pag. 125.

¹⁹ *Ibidem*.

vere l'iniziativa delle persone che abitano in questi quartieri periferici (con forme diverse di vita associativa).

Le periferie — che hanno « fatto saltare » le tradizionali e inadeguate strutture urbane e le forme usuali e sclerotiche di vita sociale — possono allora essere l'occasione per una rinnovatrice *azione sociale* nella città. E' un problema aperto.

F - IL PROBLEMA DELL'ALLOGGIO NELLE « NUOVE » PERIFERIE

22. - Lo sviluppo delle zone periferiche della città è però manifestazione esteriore — su piano urbanistico — di un altro problema rilevante della situazione italiana: quello dell'alloggio.

Infatti per effetto delle distruzioni belliche, dell'incremento della popolazione, delle migrazioni interne e dell'urbanesimo, dello stato insalubre di numerosi decrepiti quartieri urbani da risanare, il fabbisogno di nuove abitazioni è risultato, nell'ultimo dopoguerra, elevatissimo.

Non si tratta — se vale a consolarci — di una situazione esclusivamente italiana, anche se da noi si presenta con indici di depressione più marcati. Solo per riferimento all'Europa, la crisi dell'alloggio e la necessità di sviluppo edilizio si rilevano di portata notevolissima per tutti i Paesi. Una indagine compiuta dalla Comunità Economica Europea nel 1955 indicava in periodi non inferiori ai dieci anni il tempo necessario per coprire il fabbisogno di alloggi, ma purtroppo in una recentissima riunione di esperti della stessa Comunità si concludeva che, a partire dal 1960, saranno necessari quindici anni per far fronte alle esigenze di alloggio per tutte le classi sociali. Comunque nel raffronto con la situazione degli altri Paesi della Comunità Economica Europea, l'Italia non risulta certo nelle migliori posizioni.²⁰

²⁰ Si vedano le conclusioni di uno studio effettuato dalla CEE (*Statistique des logements dans les pays de la CEE*, in « Informations statistiques », n. 1 janvier 1960, pp. 35-77):

« Il raffronto fra le diverse date di costruzione degli alloggi porta a risultati interessanti; mette in evidenza che in Francia la proporzione degli immobili di costruzione anteriore alla prima guerra mondiale è relativamente alta e quella degli immobili costruiti dopo il 1949 è assai esigua.

Quanto alle dotazioni degli alloggi, emerge che il numero di quelli raccordati diret-

In Italia, all'atto del Censimento del 4 novembre 1951 si è valutato un fabbisogno, allora, di 907.887 abitazioni, mentre al 31 dicembre 1956 si reputava che ci fosse un residuo fabbisogno di 514.250 nuove abitazioni.²¹ La meta infatti di portare la situazione dell'alloggio a normalità (cioè giungendo al livello di una persona per stanza, eliminando la coabitazione e gli alloggi di fortuna) ha dovuto tener conto della situazione patologica ereditata dal passato e dell'imprevisto afflusso di immigrati.

L'intervento dello Stato, nel settore, attraverso forme diverse di edilizia sovvenzionata, è stato massiccio ed ha toccato una media annuale di 181.000 stanze di nuova costruzione (nel quinquennio 1951-55). Al 31 dicembre 1957 l'INA-Casa — ente costituito con Legge 28 febbraio 1949, n. 43, col compito di costruire case per alleviare sia la crisi degli alloggi che la disoccupazione operaia — aveva realizzato 150.451 nuovi alloggi, mentre altri Enti pubblici ne avevano costruiti complessivamente altri 141.692.²²

23. - Una delle conseguenze di tale situazione è stata la necessità di prorogare il regime dei contratti a locazione vincolati nel corso

tamente alla rete idrica pubblica è particolarmente basso in Italia (36%) e in Belgio (48%), mentre nei Paesi Bassi la percentuale è di 90. Differenze analoghe risultano anche relativamente al numero delle abitazioni dotate di bagno e di W.C. interno.

Ma il raffronto più interessante fra i singoli paesi riguarda la composizione dei nuclei familiari, le dimensioni degli alloggi ed il conseguente grado di affollamento.

Esaminando dapprima la composizione delle famiglie, si nota che essa è la stessa in Germania, in Francia e in Belgio. In Italia e nei Paesi Bassi la percentuale delle famiglie mono-individuali è alquanto modesta, mentre quella delle famiglie composte da 5 o più persone è molto più elevata.

Tali proporzioni non si rispecchiano necessariamente in quelle relative alle dimensioni degli alloggi. Le abitazioni di un solo vano sono proporzionalmente in numero minore in Germania e nei Paesi Bassi, e più numerose in Francia e in Italia. I Paesi Bassi hanno invece la percentuale di gran lunga maggiore di alloggi con 5 o più vani (66%).

Dal rapporto fra la composizione numerica delle famiglie e la grandezza degli alloggi scaturisce il grado medio di affollamento. Il minor numero medio di persone per famiglia si constata in Germania (3,0 persone) ed il maggiore lo si rileva in Italia (4,27 persone). Esaminando invece il numero medio di persone per alloggio, esso appare minore in Francia (3,6) ed ancora maggiore in Italia. Quanto al grado di affollamento si constata che in Germania e in Francia ogni persona dispone in media potenzialmente di un vano circa, mentre la densità è nettamente più elevata nei Paesi Bassi e in Italia. La densità media però dà un'idea molto superficiale della realtà della situazione perché, se si ha riguardo al numero di vani, si constata che in tutti i paesi gli alloggi più piccoli sono anche quelli proporzionalmente più affollati: specie in Italia e nei Paesi Bassi dove si rilevano rispettivamente 3,56 e 2,67 persone per stanza ».

²¹ S. ALBERTI, *Condizioni di abitazione e categoria professionale*, Tipografia del Senato, Roma, s.d.

²² G. SPAGNOLLI, *Il problema sociale della casa*, Ed. 5 Lune, Roma 1957.

di questi quindici anni (dal decreto legge 12 ottobre 1945, n. 669, alla Legge 1° maggio 1955, n. 368); mentre nel primo dopoguerra la situazione di vincolo si era protratta per soli 5 anni. Occorre però tenere presente come la lentezza ora resasi necessaria per liberare i fitti, sia legata ai particolari fenomeni sopra citati che solo in questi anni hanno inciso notevolmente, specie nelle città in espansione demografica, facendo sì che nel mercato degli alloggi la domanda risulti ancora notevolmente superiore all'offerta. Di conseguenza è avvenuto un forte incremento dei fitti liberi, a tutto detrimento di una larga parte di proprietari di immobili ad uso abitazione, che sono costretti a subire dei fitti vincolati. Il previsto avvicinarsi tra il livello dei fitti bloccati e quello dei fitti liberi che doveva prodursi in base all'incremento edilizio da un lato e all'aumento progressivo dei fitti vincolati dall'altro, non è avvenuto, ma anzi lo scarto tende a permanere e magari ad accentuarsi, perpetuando così una situazione di anormalità e di disagio.

Avendo presenti le cause di questo troppo lento assorbimento della situazione di anormalità post-bellica, appare però evidente come il problema potrà trovare una sua soluzione — pena il perpetuarsi di questa situazione di vincolo, di anno in anno prorogato — solo in una eliminazione di tali cause.

E' inutile infatti proporsi di eliminare il fenomeno dei fitti bloccati, finché il mercato degli alloggi non sarà normalizzato, e non potranno essere soddisfatte le richieste delle classi popolari e del ceto medio. E' infatti in riferimento a queste categorie che le richieste di nuovi alloggi a prezzi accessibili non sono ancora sufficientemente soddisfatte: mentre d'altra parte non sono rari i casi di alloggi di lusso o semi-lusso che risultano sfitti.

In sostanza la questione degli alloggi vincolati non può essere valutata solubile in un termine di tempo definibile, se non la si vede strettamente legata ad una politica pubblica dell'alloggio popolare e per il ceto medio.

Infatti l'iniziativa privata, in questo campo, non è risultata sufficientemente capace di risolvere il problema, salvo che per gli alloggi che potevano fornire un forte vantaggio economico alle imprese di costruzione e ai proprietari dei terreni.

24. - Come si è accennato l'attenzione degli Organi pubblici si è rivolta, con impegno, al settore dell'edilizia popolare. Ne è particolare testimonianza l'attuazione del Piano Incremento Occupazione

Operaia Case per Lavoratori (INA-Casa), nei due Settenni che il Parlamento ha finora definito.²³

Nonostante però le iniziative diverse e lo sforzo finanziario — sia delle istituzioni che, sotto l'egida del Ministero dei LL.PP e del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, hanno riferimento con l'edilizia popolare in zone urbane (Istituti Autonomi Case Popolari, Gestione INA-Casa, UNRRA-Casas, INCIS, ecc.), sia delle amministrazioni locali (Comunali, Provinciali e talora Regionali), sia della privata iniziativa — il problema dell'alloggio non risulta di certo ancora risolto. Le titubanze per l'abrogazione del regime vincolistico delle locazioni ed il persistere del fenomeno delle abitazioni malsane in numerose città, ne sono la riprova. E' da auspicarsi pertanto una più estesa politica pubblica della casa, che, tenendo conto delle esperienze fatte soprattutto nell'ultimo decennio, miri a risolvere definitivamente tale problema.

In particolare l'esperienza dell'INA-Casa offre numerosi elementi di valutazione circa il problema dei nuovi quartieri residenziali di periferia. La realizzazione, all'atto pratico, non tanto di unità edilizie inserite nel tessuto urbano preesistente, come inizialmente ipotizzati, quanto di complessi edilizi che raggiungano talora l'ampiezza e la fisionomia di veri e propri quartieri periferici o persino di quartieri autosufficienti,²⁴ ha posto infatti gli Organi del Piano nella necessità di preoccuparsi di problemi urbanistici, progettando e realizzando anche i servizi necessari a queste comunità nuove che vengono costituendosi.

Di conseguenza — accanto a problemi tecnici — ci si è trovati di fronte ad una problematica sociale impegnativa per la quantità, complessiva e varietà di situazioni cui ci si doveva riferire, e nuova nell'esperienza italiana di un intervento massiccio del genere.²⁵

²³ Sull'INA-Casa e le sue esperienze, oltre alle pubblicazioni specifiche (Relazioni annuali del Comitato di Attuazione e Norme per i progettisti), si vedano i due articoli apparsi nel n. 30-31 di « Centro Sociale »: R. CALIGARA, *I complessi INA-Casa*, pag. 48; L. BENEVOLO, *La progettazione dei quartieri INA-Casa*, pag. 60. Inoltre si vedano i due numeri di « Architettura Cantiere » (nn. 12 e 16) dedicati interamente alle realizzazioni INA-Casa.

²⁴ Tale indirizzo è stato determinato soprattutto dal costo elevato delle aree nelle zone urbane abbastanza centrali, dalla utilità finanziaria di concentrare in una zona un certo numero di costruzioni, dalla difficoltà di reperire normalmente aree vaste non edificate nei quartieri cittadini già strutturati.

²⁵ Per rispondere a tali esigenze di carattere sociale — connesse all'adattamento degli assegnatari di un alloggio INA-Casa alla nuova situazione ambientale in cui vengono

25. - Ma come si configura il problema specifico dell'alloggio in tali quartieri periferici di edilizia pubblica?

Innanzitutto quali sono — o meglio quali dovrebbero essere secondo le disposizioni generali degli Organi del Piano Incremento Occupazione Operaia — le caratteristiche degli alloggi INA-Casa?

In base all'esperienza del 1° settennio, il Comitato di Attuazione del Piano definiva — con delibera del 17 gennaio 1957 — i criteri per la costruzione degli alloggi del 2° settennio come segue:

« Gli alloggi dovranno avere almeno due disposizioni preferibilmente opposte. Ogni alloggio dovrà essere costituito da un locale di soggiorno, da una o più stanze da letto e da accessori; questi ultimi comprenderanno la cucina, il bagno, l'ingresso, i disimpegni, almeno un ripostiglio ed eventuali vani per armadi a muro. Dovrà inoltre provvedersi ad una adeguata attrezzatura per il servizio, singolo o collettivo, di lavatura e stenditura dei panni.

Ogni stanza da letto dovrà essere prevista in modo da accogliere non più di due letti per adulti oltre ad una culla in quelle matrimoniali.

I progetti degli edifici, sia per le caratteristiche distributive e funzionali degli alloggi, che per quelle costruttive e formali (come ad esempio il tipo di copertura), dovranno essere rispondenti alle esigenze climatiche nonché alle usanze locali. Gli edifici non dovranno dar luogo a cortili chiusi.

L'altezza dei piani, da pavimento a pavimento, dovrà essere normalmente di m. 3,30; tuttavia tenute presenti le norme del regolamento edilizio locale, tale altezza potrà essere ridotta per esigenze climatiche particolari. Le rampe delle scale comuni dovranno avere una larghezza utile minima di cm. 110, le alzate dei gradini non potranno superare 17 cm.; per le rampe delle case a schiera è consentita una larghezza minima di cm. 95.

Le superfici minime utili degli alloggi (misurate al netto dei muri, dei tramezzi, delle logge e balconi) dovranno essere le seguenti: allog-

a trovarsi, allo sviluppo di una vita comunitaria in questi nuovi quartieri che ovvi anche al pericolo di considerarli come quartieri-dormitorio, all'inserimento nella vita cittadina degli assegnatari spesso immigrati — si convenne nell'opportunità di attuare il Servizio Sociale, per mezzo di appositi centri sociali, nei complessi edilizi di maggiore ampiezza. La responsabilità venne affidata ad una istituzione specializzata: l'Ente Gestione Servizio Case per Lavoratori. La relativa convenzione tra Gestione INA-Casa ed Ente Gestione Servizio Sociale fu stipulata il 2 settembre 1954.

gio di 2 stanze ed accessori: mq. 50; di tre stanze ed accessori: mq. 70; di 4 stanze ed accessori: mq. 90; di 5 stanze ed accessori: mq. 110.

Nel caso di abitazioni che non abbiano direttamente l'accesso ad orto giardino è prescritta la dotazione di una loggia-balcone di dimensioni sufficienti per lo svolgimento di alcune funzioni di vita all'aperto.

Allo scopo di garantire la sicurezza e l'oscuramento degli alloggi dovrà essere sempre prescritto l'impiego di gelosie, persiane avvolgibili, sportellini, ecc. ».

26. - Tali criteri si sono andati definendo in base ad una esperienza settennale dei responsabili e dei quadri della Gestione INA-Casa, ed hanno trovato una utile sollecitazione anche in una indagine sulle preferenze degli assegnatari circa l'alloggio, indagine attuata dall'Ente Gestione Servizio Sociale, su commissione dell'INA-Casa, i cui risultati sono stati elaborati dal prof. Salvatore Alberti e presentati in un volumetto nel marzo 1956.²⁶

Le risultanze di tale indagine campionaria, che qui ci possono interessare, si possono riassumere come segue.

Per quanto concerne l'edificio, le preferenze per il piano in cui si vorrebbe abitare sono in genere rivolte al secondo o terzo piano, in cui — secondo il giudizio della famiglia — confluiscono anche i pregi caratteristici del primo piano e di quelli superiori. Può essere interessante sapere che le ragioni delle preferenze per i vari piani sono state le seguenti: il primo è preferito soprattutto per evitare le scale e perché riconosciuto genericamente più comodo; il secondo e il terzo piano, perché ritenuti più luminosi, più ariosi ed indipendenti, perché si devono fare poche scale, perché ritenuti più protetti dall'umidità e dalle intemperie e più sicuri dai furti, e perché i bambini sono più lontani dalla strada; il quarto ed i piani superiori sono preferiti, prevalentemente, se non esclusivamente, perché più luminosi, più ariosi, più puliti e indipendenti.

Circa il tipo di edificio che si vorrebbe abitare, appare che gli edifici ritenuti meno rispondenti alla vita familiare sono quelli a sei piani e ad 1 piano, oppure quelli a due piani con alloggi articolati su due piani.

²⁶ S. ALBERTI, *Caratteristiche e preferenze di un gruppo di famiglie assegnatarie di alloggi INA-Casa*, Roma 1959 (ristampa).

Ancora, circa il tipo di scale si preferiscono quelle normali interne, piuttosto di quelle scoperte o parzialmente protette.

Per quanto concerne inoltre, l'alloggio, appare diffusa la preferenza per la soluzione: cucina-pranzo e locale di soggiorno, oppure cucinetta e soggiorno in locali distinti, piuttosto che per le soluzioni in cui cucina e soggiorno formano sostanzialmente un unico locale. Inoltre si desidera che il soggiorno sia disimpegnato, piuttosto che a conformazione passante.

Circa la conformazione delle stanze ci si è pronunciati, nettamente per la soluzione ad angoli retti, piuttosto che ad angoli acuti od ottusi, mentre per il tipo di persiane non si sono avute spiccate propensioni (anche se il primo posto nella graduatoria è occupato da quelle del tipo avvolgibile, il secondo da quelle normali ed il terzo da quelle scorrevoli).

Ancora, per i servizi domestici, la quasi totalità delle famiglie riconosce l'utilità di avere una cantina, mentre per i lavatoi è maggiormente preferito il tipo situato nell'alloggio, piuttosto di quelli situati nel seminterrato o al livello della copertura.

Infine l'indagine — attraverso le opinioni degli Assistenti Sociali che hanno compiuto le interviste — ha posto in risalto che sullo stato di manutenzione dell'alloggio influiscono favorevolmente la posizione di assegnatario a riscatto piuttosto che a locazione e la condizione di impiegato del capo-famiglia rispetto a quella di operaio.

27. - Comunque nei complessi di edilizia popolare o medio-borghese, realizzati da Enti pubblici come l'INA-Casa, l'acquisizione di un alloggio fa emergere o evidenzia inoltre numerosi « bisogni », che aumentano lo stato di incertezza o di agitazione della popolazione assegnataria.

Anche ammettendo — come purtroppo non sempre avviene — che i criteri di progettazione e soprattutto il materiale edilizio usato non lascino adito a lagnanze e a disagi, le necessità degli individui e dei nuclei familiari risultano in genere le seguenti, specialmente all'atto dell'immissione e per un primo periodo di tempo:

— organizzare la vita domestica nella nuova casa che hanno ricevuto, specie se le precedenti esperienze di insediamento sono riconducibili da un verso all'ambiente rurale, o dall'altro all'ambiente urbano di risanamento (zone di baraccati, quartieri centrali depressi);

— ridimensionare la vita familiare in relazione all'articolazione e ampiezza dell'appartamento che è stato loro assegnato, specie se hanno alloggiato finora in situazioni di anormalità (una o più famiglie in una unica stanza);

— organizzare il bilancio familiare tenendo conto delle quote di affitto e degli altri impegni amministrativi, specie se precedentemente l'affitto incideva minimamente o era del tutto assente dalle voci della spesa;

— non lasciarsi trascinare a spese non compatibili con le proprie possibilità finanziarie e all'uso irragionevole delle rateizzazioni, sollecitati dal disporre di una nuova casa, specie se l'arredamento usato nella precedente appare insufficiente, inadeguato o antiquato;

— instaurare rapporti di vicinato positivi, in base anche alla comune condizione di assegnatari e alle responsabilità conseguenti (definizione e rispetto dei regolamenti, uso comune di attrezzature, ecc.).

Ma la « novità » della casa si affianca alle « novità » dell'ambiente residenziale, in cui ci si trova immessi senza aver potuto comunque influire in tale scelta. Per riferimento al quartiere gli assegnatari hanno perciò bisogno di organizzare la loro vita familiare ed extra-familiare tenendo conto:

— della lontananza dai luoghi di lavoro, specie se aggravata dalla mancanza o scarsa frequenza dei mezzi pubblici di comunicazione con il centro urbano e con gli altri quartieri cittadini;

— della carenza *in loco* o comunque della diversa dimensione dei servizi di interesse generale, in particolare di quelli scolastici (specie se l'assegnazione dell'alloggio è avvenuta ad anno scolastico iniziato);

— del cambiamento nell'ampiezza, intensità e fisionomia dei rapporti con le autorità e con le persone del quartiere, stante la presenza di costumi nuovi ed eterogenei rispetto ad una tradizione di vita comunitaria talmente varia, per persone provenienti da diverse realtà regionali, da ambienti rurali (dove i rapporti con i notabili, ad es., erano sempre personalizzati), dalla città stessa (da zone generalmente centrali, anche se in condizione di alloggio pessima).

Si aggiunga — data la particolare posizione di assegnatari di un Ente Pubblico, a fisionomia nazionale —, la difficoltà di capire e di saper impostare un rapporto con gli Organi del Piano (rapporto in genere burocratico e spersonalizzato), sia per le questioni normali (di rappresentanza del condominio, di uso delle attrezzature e degli spazi comuni, ecc.), sia per quelle patologiche (morosità nel versamento delle quote mensili, contrasti nel condominio o nel complesso, ecc.).

Infine è frequentissimo il bisogno di far accettare all'opinione pubblica cittadina il nuovo quartiere ed i suoi abitanti, così da non sentirsi rifiutati, disprezzati o commiserati. Ciò soprattutto quando la « fama » della zona in cui è stato costruito il complesso o della popolazione che vi è andata ad abitare è dubbia, a torto o a ragione.

28. - Solo per esserci brevemente soffermati su questa problematica connessa all'uso di un alloggio in un quartiere di periferia urbana,²⁷ appare evidente la mole di lavoro che si offre all'azione sociale.

In particolare al Servizio Sociale spetta un compito ben preciso e distinto da quello di altre attività professionali o volontarie (pubblica amministrazione, assistenza, ecc.). Anzi, a prima vista, potrebbe sembrare che i problemi connessi all'insediamento — più sopra accennati — non siano eccessivamente propri all'ambito di lavoro del Servizio Sociale, ma a considerarli da vicino e nella realtà essi appaiono rispondenti ai fini del Servizio Sociale (cioè, « favorire il rapporto equilibrato ed appropriato dell'individuo con il suo ambiente »), purché l'Assistente Sociale da un lato faccia « risolvere agli interessati i loro problemi, *aiutandoli* a comprenderne e a rimuoverne le cause » e dall'altro non si sostituisca agli organi tecnici o alle istituzioni locali specifiche.

Nell'esperienza di questi anni, anzi, le questioni connesse all'insediamento hanno determinato le prime richieste degli assegnatari all'Assistente Sociale ed hanno costituito le occasioni iniziali per forme associative. Si viene così lentamente a costituire il tessuto di

²⁷ Andrebbe successivamente analizzata la problematica connessa al rapporto degli assegnatari con le istituzioni cittadine, alle loro esigenze (soggettive od oggettive) associative e culturali, ed in genere i problemi derivanti alle persone per l'utilizzo delle proprie risorse.

una vita sociale in cui si sedimentano le tradizioni, si definiscono livelli e ambiti di autorità, ci si sente sicuri e valorizzati. E ciò non ripiegandosi in una ricostruzione dell'ambiente che si è lasciato, quanto impostando dei nuovi rapporti riferiti alle esigenze e alla situazione del nuovo ambiente di insediamento e della popolazione che vi abita.

In una tale situazione la presenza del Centro sociale — visto anche materialmente in quanto edificio — ha la sua ragion d'essere come punto di incontro per lo sviluppo della comunità, in quanto occasione e sollecitazione alla mobilitazione delle risorse personali e alla presenza collaborativa delle istituzioni.

Si è rilevato infatti come il fatto nuovo dell'insediamento (che fa superare una precedente situazione disagiata di alloggio, e pone gli adulti in una condizione in cui hanno peso i propri e gli altrui diritti e doveri) renda vivaci gli interessi anche di popolazioni tradizionalmente portate all'individualismo, ne mobilita le risorse, faccia consapevoli gli interessati dei loro bisogni (non solo di quelli di origine strettamente materiale per una richiesta assistenziale), ed infine ponga le persone in uno stato d'animo disposto alla richiesta, ma anche all'iniziativa (o almeno alla partecipazione ad essa).

Questa situazione favorevole — come punto di partenza verso forme di vita sociale più evolute — richiede però un particolare sostegno (ed ecco qui la funzione del Servizio sociale) alle persone, ai leaders, ai gruppi e comitati, affinché le difficoltà nell'organizzarsi ed instaurare rapporti, ed un primo insuccesso, non li convincano dell'inutilità di darsi da fare e li faccia ripiegare nella tradizionale apatia.

Elemento importante ed insostituibile, infine, per il costituirsi e lo svilupparsi di una comunità moderna è la presenza delle istituzioni connesse ai più rilevanti e frequenti bisogni della popolazione. Altro settore questo di azione del Servizio sociale nei quartieri di periferia urbana, sia per colmare il vuoto di presenza delle istituzioni (che normalmente hanno la loro sede nel centro cittadino) sollecitandone il decentramento, sia per cooperare alla massima rispondenza delle loro iniziative alla particolare situazione ambientale in cui si opera.

29. - Sembra pertanto possibile concludere queste riflessioni con preoccupazione, ma anche con fiducia. In questo dopoguerra, molto si è fatto per risolvere il problema della casa per il ceto operaio ed

impiegatizio, ma molto resta da fare ancora: oltre alla ancora rilevante domanda di alloggi da evadere, restano aperti altri problemi di fondo in cui si colloca quello specifico dell'alloggio. Se si considera infatti la questione « casa » in riferimento alla realtà urbana, ci si trova di fronte all'ancor vigente legislazione repressiva dell'urbanesimo, alla carenza di una legislazione sulle aree, alla eccessiva lentezza per la definizione dei Piani Regolatori, che poi risultano scarsamente determinanti per un corretto sviluppo della città.

Occorre però riconoscere come l'attenzione verso tutti questi problemi si vada sempre più diffondendo presso le istituzioni, i professionisti interessati e tra l'opinione pubblica. L'esperienza di questi anni ha inoltre fornito una serie di elementi di ordine edilizio, urbanistico e sociologico che andrebbero organicamente raccolti e attentamente vagliati per migliorare le prestazioni nei settori di lavoro già affrontati e per estendere gli interventi ai problemi ancora inevasi.

L'azione degli organi locali, l'adozione del servizio sociale, la partecipazione delle persone alla soluzione dei problemi del loro ambiente, appaiono tre cardini affinché la soluzione del problema dell'alloggio, in Italia, avvenga di pari passo con uno sviluppo sociale organico dei quartieri di periferia urbana.



Carlo Trevisan

Funzioni e problemi attuali
del quartiere di periferia

A — CITTÀ E QUARTIERE

1. - Il quartiere — già nel suo significato etimologico e per sua definizione — ha ragion d'essere ed è determinato dalla città. Esso è *parte funzionale del tessuto urbano*.

Di per sè, trattando di quartieri, potremmo riferirci a varie *categorie*: quartieri amministrativi, commerciali, industriali, residenziali.

Tale distinzione rigida — nelle nostre città di antica struttura — è scarsamente presente, mentre si può chiaramente individuare in esse un *centro cittadino* (o « cuore della città »¹, secondo una espressione corrente), cui convergevano e convergono l'attenzione e le iniziative di tutti gli strati della popolazione, in particolare di quelli più rappresentativi o qualificati.

¹ Il « cuore della città » è stato teorizzato da una corrente urbanistica capeggiata da Le Corbusier, denominata CIAM (dall'iniziativa cui dà luogo, cioè i « Congressi Internazionali di Architettura Moderna »). Si veda il volume steso in collaborazione da vari urbanisti: CIAM, *Il cuore della città*, Hoepli Ed., Milano 1954. In sintesi, facendo frequenti richiami a Piazza S. Marco di Venezia, si definisce il « cuore » come « il centro integrale per una società di individui integrati fra di loro nella vita comunitaria », basato su due nozioni, l'una geometrica (per rispetto a un determinato disegno urbanistico) e l'altra più propriamente funzionale (per rispetto alla destinazione e all'uso): cioè « nel centro funzionale si esplica la vita di relazione tra gli individui di una comunità » (E. N. Rogers). Sociologicamente visto come occasione e luogo di rapporti umani, urbanisticamente come centro non solo geometrico, il fattore più importante da tener presente — dal punto di vista architettonico — quando si costruisce un cuore, è « la relazione che passa tra le masse costruite e lo spazio libero in esse contenuto » (W. Gropius). Di conseguenza vengono precisati i caratteri necessari del cuore, e precisamente sette: « Ci deve essere un solo Cuore principale in ogni città. Il Cuore è un artificio, un'opera dell'uomo. Il Cuore deve essere un luogo fuori del traffico, dove il pedone può muoversi liberamente. Gli automezzi devono arrivare fino alla periferia del Cuore, parcheggiarvi e non attraversarlo. La pubblicità commerciale non controllata — come quella che attualmente vediamo nei Cuori di molte città — deve essere organizzata e controllata. Gli elementi variabili possono rappresentare un importante contributo per l'animazione del Cuore, e la sistemazione architettonica deve essere progettata in modo da permetterne l'inclusione. Nel progettare il Cuore, l'architetto deve usare i mezzi di

Comunque — anche se l'espansione vistosa e rapida delle città moderne pone in modo pressante il problema di una caratterizzazione per ruolo primario dei diversi quartieri² — riferiremo le successive analisi alla sola categoria dei *quartieri residenziali*, con particolare riferimento a quelli di periferia urbana e di tipo prevalentemente popolare.

2. - Si è soliti — in una schematizzazione generale di geografia urbana — distinguere vari « strati » o « gironi » di quartieri, in una concezione centripeta dello sviluppo urbano, quale in realtà si riscontra nello sviluppo « a macchia d'olio » delle città. In questo senso si distinguono progressivamente: *il centro o quartiere centrale*, *i quartieri urbani* (da cui si accede facilmente al centro, con cui si hanno frequenti rapporti; che hanno ormai raggiunto una saturazione di urbanizzazione del loro territorio, ed una stabilità sul piano dei servizi di interesse generale e della vita sociale), *i quartieri suburbani* (di più o meno recente costituzione, in epoca industriale comunque; determinati negli ultimi anni, spesso, da intervento pubblico), *le località suburbane* (esterne al tessuto urbano vero e proprio; gravitano però stabilmente verso la città, di cui hanno tutte le caratteristiche: urbanistiche, edilizie, di servizi, di prevalenti attività professionali dei loro abitanti, e sono perciò distinguibili dai borghi rurali limitrofi alla città; possono suddividersi, per quanto riguarda la storia della loro costituzione, in due categorie: località suburbane che sono passate dalla primitiva fisionomia di paesi rurali a quella

espressione moderni e — ogni volta che sia possibile — dove operare in collaborazione con pittori e scultori ». Ed ancora si afferma che « la vitalità del Cuore dipende dalla attrazione che esso è capace di esercitare », mentre « le forme di espressione del Cuore devono integrare le attività umane che vi hanno luogo: cioè, sia la relazione tra individuo e individuo, che la relazione degli individui con la comunità ».

Tale teorizzazione del « cuore della città » — che abbiamo tentato brevemente di ricapitolare — può lasciare sconcertati per un eccesso di razionalismo a volte, e di romanticismo tal'altra, ma offre degli indubbi spunti di riflessione ed un richiamo pressante alle esigenze sociali nella strutturazione urbanistica di nuove città o nello sviluppo di quelle antiche.

² Si pensi alla city londinese, che alla sera si spopola quasi del tutto, dato il suo esclusivo carattere di quartiere amministrativo-commerciale, o (come si usa ora dire) di « centro direzionale ». Ma tale situazione si andrà progressivamente diffondendo anche a città meno estese e che non hanno un ruolo di capitale. È il caso di Milano, ove il Piano Regolatore prevede e le iniziative in corso vanno progressivamente costituendo un « centro direzionale » nella zona tra la Stazione Centrale e « Le Varesine ».

Sulla struttura della città, cfr.: M. R. DAVIE, *La struttura della città moderna: settori e zone di influenza*, in « Quaderni di Sociologia », n. 31, inverno 1959, pp. 3-16.

attuale di centri residenziali urbani, per progressivo e talora celere sviluppo edilizio di tipo urbano attorno al nucleo paesano preesistente, magari per la costruzione di un nuovo complesso di edilizia pubblica, stante il basso costo delle aree; e d'altro canto località suburbane sorte in zona priva di preesistenti insediamenti accentrati, in genere per massiccio e pianificato intervento di uno o più Enti di edilizia pubblica, posteriormente ai quali si sviluppa anche l'edilizia privata). Come località suburbane potrebbero essere considerati anche i cosiddetti *quartieri autosufficienti*, che hanno avuto una eccezionale fama alcuni anni fa e verso i quali ora si guarda, in genere, dagli urbanisti e dai sociologi con diffidenza: diffidenza a parer nostro non sempre serena e obiettiva, dato che c'è da domandarsi se le realizzazioni (non molte poi) di quartieri autosufficienti attuate negli ultimi anni possano essere considerate come tali, o se invece le realizzazioni differiscano troppo dai progetti e comunque dalle caratteristiche che si volevano proprie di un tale quartiere, di fatto (e non solo sulla carta) autosufficiente.³

Però tale tipologia dei quartieri urbani è troppo generale e rigida per esserci del tutto utile in una analisi dell'attuale situazione dei quartieri nelle città italiane, sviluppatasi non certo secondo canoni precisi e secondo una pianificazione organica. Essa sottolinea comunque la funzione che il centro cittadino serba sempre, anche se con rilievo più o meno marcato a seconda delle tradizioni, dello sviluppo urbanistico e dell'entità demografica di ogni singola città.

³ È il caso del quartiere autosufficiente di Falchera, a Torino, progettato da G. Astengo per conto dell'INA-Casa. Il complesso sorge a NE di Torino, a circa 7 km dal centro cittadino, in zona agricola. Secondo la primitiva progettazione urbanistica, esso doveva essere attrezzato di tutti i servizi di interesse generale (e precisamente: chiesa e opere parrocchiali, 4 asili-nido o scuole materne con campi di gioco, scuola elementare, cinematografo, centro sociale, centro assistenziale e sanitario, ristorante, mercato, garage, negozi nei nuclei e al centro). In pratica all'atto della immissione (avvenuta per 504 famiglie il 1° luglio 1954 e per altre 220 il 30 luglio 1955, mentre le rimanenti famiglie sono state immesse in periodi successivi fino al 1959, in cui si è raggiunto il numero definitivo di 911 famiglie assegnatarie) è stata sistemata la chiesa e opere relative in prefabbricati, il CS in due alloggi, mentre due gruppi di negozi realizzati sono stati adattati a scuola materna ed elementare; altri negozi sono stati ricavati dalle portinerie ed altri ancora sistemati in baracche. Successivamente sorgeva — nel tempo — la chiesa, la scuola elementare, il corpo dei negozi. Il Centro Sociale non è ancora ultimato. È chiaro che in tale situazione solo ora — a sei anni dalle prime immissioni — si può parlare di quartiere in via di sistemazione sul piano dei servizi, e solo ora si potrà giudicare dell'efficienza o meno della formula «quartiere autosufficiente», anche se occorrerà tener conto del deleterio riflesso di questi anni di disagio.

3. - Nelle città moderne, soprattutto nelle metropoli, risulta talora individuabile una struttura urbana più estesa del quartiere: ci riferiamo a quello che si è soliti definire come *settore cittadino*: un insieme di più quartieri, urbanisticamente connessi e abbastanza distinti dal resto della città (da linee ferroviarie, zone verdi, corsi d'acqua, strade nazionali, vie di scorrimento, circonvallazioni, ecc.), che si avvalgono di alcuni servizi comuni e che hanno uno o più « centri reali » di convergenza. Alcune volte tali settori hanno una ragion d'essere anche sociologica,⁴ per una certa uniformità di popolazione (ad es. la cosiddetta « città operaia » di Genova o la « città vecchia » di Taranto; la zona popolare di varie città italiane; le fasce di nuovo sviluppo edilizio popolare, con prevalenza di immigrati, ecc.).

4. - Di converso una dimensione inferiore al quartiere è spesso presente ed ha una sua importanza rilevantissima a livello di vita sociale: è il cosiddetto *sub-quartiere* (non caratterizzato dalla presenza o meno di servizi, quanto da omogeneità sociale e da occasioni di rapporto), quello che gli urbanisti chiamano « unità d'abitazione ».⁵ In senso sociologico si può considerarlo, in genere, coincidente con il *vicinato*.⁶

E' una dimensione urbanistica e sociale questa del sub-quartiere, non facilmente definibile a prima vista (non corrispondendo solo a caratteri esterni), ma di primaria importanza sul piano dello sviluppo di una comunità e per un efficace intervento del servizio sociale nei quartieri. La sua individuazione — in fase preliminare all'intervento

⁴ Si veda l'interessante analisi su un settore proletario di Rouen, in: M. QUOIST, *La ville et l'homme*, Ed. Ouvrières, Paris 1952.

⁵ Nelle conclusioni del 1° Incontro di studio dell'ICAS (cfr.: *I problemi delle periferie urbane*, Ed. 5 Lune, Roma 1960; a pp. 196-97) si legge: « Oltre al riconoscimento del quartiere come cellula organica della città, si constata l'esigenza di sviluppare una unità minore, e precisamente l'unità di abitazione, come luogo di sviluppo delle attività primarie della famiglia e come prolungamento esterno delle funzioni proprie dell'abitazione ».

⁶ A proposito dei raggruppamenti di vicinato il QUOIST (*cit.*, p. 223) scrive: « L'habitat dans un même immeuble, les relations multipliées qui s'établissent entre les familles groupées dans une petite rue ou quelque îlot de grande rue, celles qui créent entre les parents les récréations communes de leurs enfants, ou les nombreux et petits services que les ménagères se rendent mutuellement, la camaraderie du chantier de travail qui se prolonge à l'intérieur du groupe homogène, etc., tous ces menus faits de la vie courante sont autant la cause que la conséquence — et donc l'indice — de groupements plus restreints que le groupement homogène et dans lesquels le foyer, surtout en milieu populaire, trouve spontanément la première expression de sa vocation sociale. Leur détection devient davantage le résultat d'observations personnelles et de contacts directs ».

diretto, ma spesso anche via via nel corso del lavoro — è uno dei principali compiti ed è esigenza di fondo dell'operatore sociale che operi nei quartieri di periferia.

5. - Ma ritorniamo al quartiere (e a un tentativo di definizione) a conclusione di queste premesse di chiarificazione dei fattori in gioco nella realtà generale della città in sviluppo.⁷

C'è il pericolo di intendere il termine di « quartiere » come espressione di un particolare momento storico della realtà urbana, cioè il periodo medioevale. Noi tendiamo invece qui ad individuare la realtà e le prospettive del quartiere in una visione del suo ruolo permanente, anche se ci possono interessare — ma non condizionare — i suoi precedenti storici.

Nel tentativo di evidenziare la *definizione* di quartiere data dal Quaroni — « Il quartiere è un organismo sociale in simbiosi con altri organismi analoghi a formare la realtà biologica della città »⁸ — possiamo dire che il *quartiere residenziale organico* ha un suo *aspetto* particolare legato al carattere fisico dell'area, alla sua localizzazione topografica rispetto al resto della città, al tipo di edilizia che lo costituisce, alla sua fisionomia architettonica e alla struttura urbanistica, al tipo, entità e livello dei servizi che vi sono posti, al tipo di popolazione che lo abita. Esso è un centro di vita *locale* sufficientemente completo (centro di riunione o di influenza), con una certa possibilità di coesione degli abitanti, che gli sono attaccati sentimentalmente. Ciononostante — oltre al soddisfacimento di esigenze interne — la vita di quartiere ha la funzione di integrare i suoi abitanti nella vita sociale dell'intero agglomerato urbano.

6. - Di fatto la fisionomia ed il grado di vitalità dei quartieri non sono facilmente individuabili e definibili. Due punti di riferimento, comunque, si possono avere — oltre alle valutazioni di ordine strettamente geografico e urbanistico — per giudicare dell'effettiva esistenza

⁷ Come sollecitazione alla riflessione e all'approfondimento dei problemi siamo partiti dalle ricerche e teorizzazioni del Le Bret e della scuola di « Economie et Humanisme » (cfr. in particolare: L. J. LEBRET, R. BRIDE, *L'Enquête urbaine*, PUF, Paris 1955), anche se spesso lasciano insoddisfatti per la troppa rigidità scolastica e necessitano di una adeguazione alla realtà italiana.

⁸ L. QUARONI, *Città e quartiere nella attuale fase critica di cultura*, in « La Casa » n. 3, a cura dell'INCIS, Roma 1956; cfr. p. 10.

di un quartiere:⁹ il *centro reale* ed i *centri di servizi*.¹⁰ L'uno e gli altri, spesso strettamente connessi o talora distinti, rispondono alle esigenze di ordine sociale ed ai bisogni quotidiani degli abitanti: esigenze e bisogni che richiedono di essere soddisfatti in un raggio non troppo vasto dal luogo di abitazione. E' un aspetto questo rilevante della vita di quartiere: diremmo che esso costituisce il cuore e le arterie del quartiere (mentre le zone di verde, è stato detto, ne costituiscono i polmoni).

Riferendoci al settore dell'edilizia pubblica dobbiamo tristemente constatare che rarissimamente un nuovo complesso edilizio (che spesso assume, per ampiezza, la potenziale fisionomia del quartiere) viene assegnato già completato di servizi, di rete viaria sistemata, di mezzi pubblici di comunicazione con la città. Eppure tali fattori sono altrettanto essenziali del possedere un tetto,¹¹ e sono condizioni *sine qua non* perché possa svilupparsi un quartiere. Non certo migliore — salvo per i quartieri di lusso, i cui abitanti tra l'altro hanno minore bisogno di soddisfare tali bisogni in una zona così circoscritta, date le possibilità di movimento loro offerte da propri mezzi di trasporto, dalla fornitura a domicilio degli esercenti e dalla disponibilità di servitù — la condizione dei quartieri di edilizia privata.

In queste condizioni è facile prevedere una situazione di disagio,

⁹ Altrimenti si dovrà parlare di una zona di espansione urbana ancora disorganica ed eventualmente in via di strutturazione (come parecchie delle fasce di nuova periferia).

¹⁰ Per «centro reale» di un quartiere si intende quella zona (piazza, incrocio di vie, corso, ecc.) in cui convergono naturalmente i molteplici interessi della vita del quartiere e che costituisce un normale punto di incontro per i suoi abitanti; esso rappresenta il nucleo fondamentale del quartiere. Per «centro di servizi» si intende quella zona (via o incrocio di vie, piazza, ecc.) ove si trova un raggruppamento di servizi di vario genere (negozi di alimentari, botteghe artigiane, ecc.); talora si può avere il caso di un centro di servizi univoco (cioè di un solo genere; ad es. centro di servizio scolastico). Un centro di servizi, per la sua importanza ed efficienza, può costituire — ma non necessariamente — un centro reale.

Mentre i centri di servizi possono essere precisati anche nel progetto urbanistico del quartiere (purché poi i servizi vengano convenientemente realizzati in tempo utile), il centro reale presenta la maggior difficoltà di previsione, essendo sì la conseguenza anche di opportune soluzioni urbanistiche, ma rispondendo soprattutto a motivazioni sociologiche, non sempre ipotizzabili.

¹¹ Tanto è vero che gli ex-baraccati sono tra i primi a trovarsi a disagio in tali situazioni e si sono infatti avuti casi di ritorno alla precedente situazione disagiata di alloggio. Basterebbe notare come le zone di baraccati tendono, se possibile, a costituirsi negli spazi interstiziali dei quartieri urbani e non all'estrema periferia. Si pensi inoltre agli edifici fatiscenti, ma centrali, preferiti dagli immigrati in condizioni disagiate. Tra l'altro l'incerta attività professionale li spinge ancor più a vivere quotidianamente nelle zone centrali e commerciali, dove è più facile trovare occasioni di lavoro saltuario o di attività illegale.

di disadattamento, di isolamento sociale, di fuga verso il centro cittadino (se si può): come è possibile infatti trovarsi a proprio agio e trovare nell'ambiente motivo di elevazione sociale, quando si è posti in un organismo privo di cuore, di arterie e di polmoni, o nel miglior dei casi sclerotico fin dalla nascita? Sorge così la realtà dei quartieri-dormitorio ed il mito dell'impossibilità di parlare di quartiere oggi. E' certo che finché mancheranno una politica della città, un coordinamento delle istituzioni urbane,¹² una nuova categoria di funzionari sensibili ai problemi di una società in trasformazione, non si svilupperanno dei quartieri, bensì degli agglomerati di cemento armato. Però, sia ben chiaro, non perché il quartiere non ha una sua ragion d'essere, ma perché non si vuole dargli modo di nascere.¹³

7. - Elementi di diverso genere (urbanistici, sociologici, ecc.) confluiscono, come si vede, nel condizionare lo sviluppo del quartiere. E' stato scritto infatti che « un quartiere urbano non è determinato solo dai fattori geografici ed economici, ma dalla rappresentanza che i suoi abitanti e quelli degli altri quartieri se ne fanno ».¹⁴ Cosa verissima, come lo possono testimoniare gli operatori sociali ed i ricercatori che si sono interessati dei nuovi quartieri popolari: essi si sono accorti che uno degli aspetti primordiali da approfondire — e alla soluzione del quale eventualmente occorre concorrere — è il giudizio che del quartiere formulano i suoi abitanti, gli abitanti della zona circostante e soprattutto quelli della città: ciò avvalorava la concezione del *quartiere come parte dell'organismo sociale cittadino*. Spesso gli abitanti dei quartieri di periferia soffrono non solo per le condizioni di insediamento disagiato, ma anche — e fortemente — perché si sentono disprezzati, isolati, o ignorati. Tale stato d'animo di rifiuto e di inferiorità è evidentemente negativo, e non certo indice dell'esistenza di una comunità cittadina.

¹² Abbiamo avuto modo di sentire, talora, esponenti di amministrazioni comunali lamentarsi perché istituzioni di edilizia pubblica avevano realizzato nuovi quartieri lontano dalla periferia tradizionale, in aperta campagna. E affermavano che ora toccava loro la « gatta da pelare » di portarvi le allacciature, di estendere la rete di filobus, di fare nuove scuole...

¹³ Ed anche quando questi servizi poi, bene o male, vengono ad essere realizzati dopo alcuni anni dall'insediamento, le abitudini negative e la disaffezione alla zona in cui si abita si sono radicate. La spinta di rinnovamento e di interessamento propria del primo periodo di insediamento è andata perduta.

¹⁴ P. CHOMBART DE LAUWE, *Paris et l'agglomération parisienne*, PUF, Paris 1952. In tale studio il Chombart sviluppa particolarmente il concetto di « spazio sociale ».

Nelle città tradizionali, anche se in situazioni igieniche deprecabili, tale ragion d'essere « sociale » del quartiere ha profonde radici: si pensi in particolare alla vita sociale — ricca sia di aspetti positivi, che di situazioni negative — dei « bassi » napoletani, come è stata anche recentemente richiamata dalla nostra pubblicistica.¹⁵ Appare chiaro — da queste situazioni — come insediamenti attuati da lungo tempo (meglio da generazioni) facilitino la presenza di una vita sociale intensa, tolgano l'individuo dall'isolamento, sollecitino rapporti tra i nuclei familiari, determinino il costituirsi di tradizioni ancora vive e sentite.

A quanto ora detto consegue una riflessione che ci fa essere meno pessimisti per i nuovi quartieri e che deve offrire spunti di azione per gli operatori sociali: un quartiere, urbanisticamente (anche se pianificato), ha bisogno almeno di alcuni anni per raggiungere una certa fisionomia, ma sul piano della vita sociale occorre ben più tempo. Le tradizioni, per svilupparsi, richiedono tempo, e spesso noi vorremmo poter parlare di quartiere dopo pochi mesi!

8. - Ed infine un'ultima constatazione, sul piano delle strutture, nel rapporto tra quartiere e città: *il decentramento istituzionale*. Nella sua rapida espansione, la città pone non solo problemi di ristrutturazione urbanistica,¹⁶ ma di adeguamento delle istituzioni (come

¹⁵ Si vedano, soprattutto, nel settore della letteratura i racconti di Marotta, ed in quello della sociologia urbana, il saggio di E. LUONGO e A. OLIVA (*Napoli come è*, Ed. Feltrinelli, Milano 1959), da cui stralciamo il seguente brano significativo:

« Nel concetto popolare napoletano, "quartiere" sta ad indicare più che la sezione municipale vera e propria o una determinata zona della città con carattere unico, le dirette vicinanze della propria abitazione, la strada, il nucleo umano presso il quale il proprio interesse e le proprie conoscenze vengono accettate e comprese dalla comunità dei vicini, nel quale questi interessi e queste conoscenze si inseriscono, proprio per creare quella comunità. Non sarebbe il caso di parlare solamente di vicinato, giacché questo termine sta ad indicare solamente i rapporti di vicinanza veri e propri, senza considerare alcun legame fondamentale — e specificamente economico-sociale — tra gli appartenenti. (Si intende che qui alludiamo al vicinato generico e non al significato che tale termine indica in alcune regioni, in special modo nel Mezzogiorno d'Italia).

Il "quartiere" napoletano è qualcosa di più del vicinato vero e proprio. Si potrebbe dire che esso rappresenta l'insieme di questi vicinati che, essendo a contatto diretto fra loro, determinano un'unica sfera di interessi, di conoscenze, di rapporti, avente alla base un comune gioco economico, e che l'ambiente cittadino, tracciandone il più delle volte i confini, tende a rendere compatto ed omogeneo » (*cit.*, pp. 142-144).

¹⁶ Tale funzione dovrebbe essere assolta dal Piano Regolatore, definito come « un ponderato programma preordinato di azioni coordinate ed intese ad assicurare prima e mantenere poi il continuo adeguamento della struttura dell'organismo comunale al normale svolgimento del processo evolutivo economico e sociale in cui si concreta la vita della comunità umana che vi risiede » (da « Urbanistica », n. 17, 1955). Da questa

volume di prestazioni, come localizzazione delle loro sedi, come capacità di rapporto con un tipo di utenti più eterogeneo) alla nuova situazione.

Su piano delle strutture sanitarie, una indagine ha appurato, ad esempio, come — in una grande città italiana — le sedi e i posti-letto attuali siano esattamente identici a quelli di qualche secolo fa. Ma non è che un episodio di una lunga elencazione di incapacità — in genere — di adeguamento delle istituzioni alle novità della città moderna. Finalmente ci si comincia a muovere, ma in ritardo e trovandosi di fronte a problemi che paiono ormai incancreniti e insolubili.

Necessità di una pianificazione da parte delle istituzioni urbane (dal Comune al Provveditorato agli Studi, dal Vescovado alla Camera di Commercio, dall'Azienda dei Trasporti all'Ordine dei Medici e dei Farmacisti, dal CIF ai sindacati, ecc.) e di un loro coordinamento.

Anche quando si opera — nei quartieri di periferia — si opera male e caoticamente. E' indispensabile: che ogni istituzione si specializzi nel suo settore e ne approfondisca l'intervento, senza trasferire (con troppa facilità) la propria azione in altri campi non propri; che il personale che viene adibito alle zone di periferia non sia il più giovane, peggio retribuito ed il meno preparato ad assumersi un ruolo così importante quale quello di aiutare — dal proprio angolo specifico di intervento — una collettività a trasformarsi progressivamente in comunità; che si sappia cooperare e considerare anche globalmente i problemi dell'ambiente in cui tutti, con compiti diversi, ci si è impegnati ad operare.¹⁷

definizione risulta evidente che il P.R. dovrebbe precorrere lo sviluppo cittadino e basarsi anche su studi e ricerche socio-economiche riferiti alla situazione attuale, e su previsioni demografiche ed economiche per il futuro.

¹⁷ Importanti — su piano dell'azione sociale — le iniziative di incontri periodici delle istituzioni operanti in un quartiere. I responsabili locali di tali enti potranno così conoscere gli altri, la loro azione, i loro propositi; inoltre si potrà avere un proficuo scambio di informazioni e di idee sull'ambiente... comune; infine si potrà giungere a considerare l'opportunità (o forse la necessità) di intraprendere certe iniziative comuni.

Contemporaneamente o successivamente, tali « comitati » di quartiere si allargheranno alle rappresentanze della popolazione stessa, per una fattiva e concorde azione. Di fronte all'irrigidimento paternalistico delle istituzioni, e alla politicizzazione sovversiva dei « comitati popolari » di questi anni, sta l'indicazione di metodo offerta dallo « sviluppo di comunità » [cfr.: ONU, *La recherche sociale et le développement communautaire dans les régions-problèmes en Europe* (atti del Seminario di Palermo), Genève 1958; ONU, *Le développement communautaire et les services sociaux dans les régions urbaines* (atti del Seminario di Bristol), Genève 1959]. Preme qui accennare che: 1) lo sviluppo

Un tale decentramento delle istituzioni è necessario per due fattori: uno quantitativo; l'altro qualitativo. Nei secoli passati il processo di incremento demografico e urbanistico della città è stato lento e progressivo, ora esso è repentino e massiccio: solo per quanto concerne il disagio delle distanze, è ovvio che le sedi centralizzate delle istituzioni non rispondono più alla situazione odierna. In secondo luogo: la situazione sociale, le esigenze, le risorse della popolazione cittadina sono oggi più eterogenee; pertanto le sedi periferiche delle istituzioni possono corrispondere di più alla « particolare » situazione in cui sono chiamate ad agire (ben diversa — solo per fare due categorie — la situazione dei quartieri tradizionali da quella delle zone disorganiche di sviluppo periferico; la situazione delle zone commerciali da quelle industriali).

Quello del decentramento risulterà così un altro contributo atto a facilitare il « rassodarsi » della vita sociale nei quartieri di periferia.¹⁸

B — TIPOLOGIA DEI QUARTIERI DI PERIFERIA

9. - L'estrema utilità — su piano sociologico, ed al fine anche di una corretta politica di sviluppo del Paese — di una *tipologia delle « comunità italiane »* è indubbia ed in varie sedi scientifiche ne è stata auspicata in questi anni l'attuazione.¹⁹

di comunità è un metodo che implica la partecipazione della popolazione interessata all'elaborazione ed esecuzione dei programmi destinati ad elevare il loro tenore di vita; 2) ciò implica una collaborazione tra istituzioni e popolazione, come chiave di volta per uno sviluppo effettivo; 3) è indispensabile un coordinamento tra i diversi organismi (pubblici o privati); 4) occorre partire dagli interessi « sentiti » dalla popolazione, anche quando essi non risultino oggettivamente i primari; 5) la cooperazione dei « leaders » locali è insostituibile.

¹⁸ Interessante sarà seguire alcune esperienze di decentramento anche amministrativo in corso di attuazione in alcune città italiane (Milano, Bologna, Bergamo, per esempio). In particolare a Bologna è stata approvata — dal Consiglio Comunale nella seduta del 21 settembre 1960 — la suddivisione della città in 15 quartieri, come attuazione dell'art. 105 della legge comunale e provinciale del 1915. L'iniziativa — che verrà ora ulteriormente approfondita e controllata da una Commissione paritetica formata dai vari Gruppi consiliari — prevede la creazione di « Centri di vita civica » ed un organico decentramento dei servizi.

In proposito si veda: *Il decentramento dei servizi municipali nelle grandi città*, a cura del « Centro Studi Sociali e Amministrativi » di Bologna, marzo 1960 (ciclostilato).

¹⁹ Recentemente l'auspicio è venuto dal prof. Braga, in un suo intervento al Congresso internazionale sul progresso tecnologico e la società italiana.

Non presumendo di poter fornire un contributo globale — soprattutto per l'estrema varietà di accezione del termine « comunità » — ci premureremo qui di iniziare un primo tentativo — a grandi linee — di tipologia delle situazioni socio-urbanistiche dei quartieri periferici. Essi costituiscono — nell'ambito urbano — la dimensione di insediamento, infatti, in cui è possibile prevedere lo sviluppo sociale che porti la collettività a divenire comunità (intendendo con questo secondo termine « un insieme di persone che vive in un ambiente territorialmente ben definito, con una relativa omogeneità di interessi, con una influenza reciproca tra persone e gruppi ivi presenti, con una struttura interna di rapporti, e con la presenza di tradizioni comuni »).

10. - Abbiamo sottolineato precedentemente come il quartiere abbia ragion d'essere e sia determinato dalla città. Ne consegue che — nel caratterizzare le singole e specifiche situazioni dei quartieri periferici — concorrono *due ordini di fattori*: 1) elementi propri al quartiere (tipologia dei quartieri), ma anche 2) l'ambiente urbanistico e socio-economico in cui il quartiere è inserito (tipologia delle città).

B-1 - Tipologia delle città

11. - Di qui la necessità di soffermare la nostra attenzione preliminarmente sul problema della tipologia delle città italiane.

Innanzitutto una rigida distinzione degli insediamenti — al giorno d'oggi — in *insediamenti urbani ed insediamenti rurali* non appare facile.²⁰

In un rapporto ufficiale delle Nazioni Unite, infatti,²¹ si afferma che « la definizione esatta di centri « urbani » per opposizione a centri « rurali » è necessariamente arbitraria, poiché non esiste un criterio semplice (numero di abitanti, o altro) che permetta di dire con certezza in quale momento una località cessa di essere un grosso villaggio per diventare una piccola città. Lo studio dell'urbanizza-

²⁰ Sembra che l'Istituto Centrale di Statistica stia conducendo degli studi, da anni, per individuare dei criteri — non solo di ampiezza demografica — atti a distinguere i centri urbani da quelli rurali.

²¹ ONU, *Rapport sur la situation sociale dans le monde*, New York 1957 (cfr. a p. 23).

zione nel mondo è complicato dal fatto che i diversi Paesi, nei loro censimenti, non si basano sulle stesse caratteristiche per qualificare una località come località urbana. Per citare i casi estremi, vengono considerate come urbane in Danimarca le località di 250 abitanti, mentre in Corea una località urbana deve contare almeno 40.000 abitanti. In molti Paesi, la classificazione non viene fatta in funzione del numero di abitanti, ma si fonda su altri criteri, sia un criterio unico, sia una combinazione di criteri: densità della popolazione, forme predominanti di attività economica, condizione giuridica o amministrativa, presenza o assenza di certi servizi o attrezzature caratteristiche della città... Inoltre i criteri usati dagli economisti, dai sociologi, dagli urbanisti e da altri studiosi che si interessano dei problemi da un punto di vista professionale o tecnico, non coincidono sempre con i criteri ufficiali e talora differiscono tra loro; una stessa località può essere urbana in base a certi criteri e rurale secondo altri... ».

Sarà perciò necessario — a chi vorrà risolvere questo problema — riferirsi ad una combinazione di criteri, tenendo conto dei fattori demografici, urbanistici, economici, istituzionali, non ignorando altri fattori riguardanti l'organizzazione sociale.

Finché non si sarà in grado di fare una distinzione più logica e aderente alla realtà, sembra plausibile — nonostante tutto — considerare arbitrariamente come urbane le località con almeno 20.000 abitanti, come hanno deciso le stesse Nazioni Unite. Ma è solo una decisione di comodo, per analisi globali, poiché è evidente che, nella realtà italiana — in una fase non più statica, ma dinamica — una tipologia degli insediamenti ha scarso interesse se basata unicamente su criteri di ampiezza demografica.

Una corrente di urbanisti, facente capo a Le Corbusier, si è riferita ancora a criteri quantitativi nel proporre alcuni anni fa, una « scala delle comunità »²² e ancor più recentemente è stata ripro-

²² Riportiamo sinteticamente la « scala delle comunità » presentata dai CIAM (cfr. *Il cuore della città*, Hoepli Ed., Milano 1954):

« Comunità di 1° grado: il villaggio rurale o il raggruppamento elementare di abitazioni urbane, con una popolazione di circa 500 abitanti. È questo il complesso minimo che nel mondo occidentale è in grado di sentire i più elementari bisogni del vivere sociale. È infatti possibile a questo complesso fornire un ambiente soddisfacente per i giovanissimi e per le persone molto vecchie (gli estremi della vita umana). Il suo Cuore di solito si trova nel punto di contatto col resto del mondo — a un crocicchio, davanti alla stazione ferroviaria, ecc.

Comunità di 2° grado: la borgata rurale con mercato o l'agglomerato residenziale, da 1.500 a 3.000 abitanti. Esse sono costituite da vasti raggruppamenti in cui tutti gli

posta una scala di tipo quantitativo anche se basata non più sul numero di abitanti, bensì di famiglie.²³

12. - Ci sembra comunque — per riferimento alla realtà italiana — che una *tipologia delle città* debba basarsi essenzialmente su fattori storico-economici, e secondariamente riferirsi all'ampiezza demografica (eventualmente usando di questo secondo criterio per creare delle sottoclassi); infine, come terzo elemento, non andrebbe ignorata la realtà regionale in cui le singole città si situano.

E' chiaro che questi tre fattori (soprattutto il primo ed il terzo) sono validi, a parer nostro, per una tipologia riferita alla situazione delle città italiane del 1960. Come si accennerà anche più avanti, è pensabile che l'accelerazione del processo di industrializzazione da un lato, e il persistere su ampia scala del fenomeno delle migrazioni interne dall'altro, renderanno necessaria una revisione o integrazione dei criteri suesposti.

abitanti tuttavia si conoscono tra loro almeno di vista. Il loro Cuore è generalmente collocato nella piazza del mercato o nel centro dei negozi.

Comunità di 3° grado: la cittadina o il quartiere di circa 50.000 abitanti (che può variare talvolta da 25.000 a 100.000 abitanti). Questo è il complesso più piccolo che nel mondo occidentale può essere socialmente ed economicamente autosufficiente: cioè può offrire una certa varietà negli impieghi industriali, una istruzione completa, una notevole varietà nei negozi e nell'attrezzatura ricreativa, ecc. Generalmente il Cuore di queste comunità assume un carattere civico.

Comunità di 4° grado: città che vanno da 250.000 a 1.000.000 di abitanti (idealmente composte da raggruppamenti di comunità più piccole). Rappresenta il più piccolo aggregato di popolazione che nel mondo occidentale può fornire tutto quello che la nostra civiltà offre in fatto di cultura, educazione, divertimenti, unitamente ad una ben dosata attività industriale su larga scala. È il complesso massimo che sia ancora in grado di possedere un unico Cuore accentrato.

La combinazione di questi quattro gradi della "scala delle comunità" costituisce la costellazione urbana, la zona cioè entro la quale può essere realizzata una forma di vita completa con libertà di scelta per lo sviluppo della potenzialità di ciascun individuo.

Comunità di 5° grado: metropoli, l'importante centro internazionale di molti milioni di abitanti ».

²³ Infatti al Seminario di Bristol su « le développement communautaire et les services sociaux dans les régions urbaines » (cit.) il dott. Hazemann, rappresentante dell'OMS (Organizzazione Mondiale della Sanità) ha proposto cinque classi:

1) da 5 a 15 famiglie (unità di vicinato); 2) da 50 a 150 famiglie (ove i contatti sociali hanno luogo nei negozi, nei caffè, e sono necessari servizi sociali abbastanza semplici); 3) da 500 a 1.500 famiglie (a livello di quartiere o parrocchia); 4) da 5.000 a 15.000 famiglie (cioè, la città, che in un certo senso è una entità federale costituita da altre piccole collettività delle tre prime classi); 5) da 50.000 a 1.500.000 famiglie (cioè le capitali regionali o nazionali).

13. - Per quanto concerne il primo fattore — quello storico-economico — ci sembra che le quattro categorie proposte da U. Scasselati²⁴ in un recente convegno di studio sui problemi delle periferie urbane siano pienamente accettabili. Esse risulterebbero pertanto così fissate:

1) *città a carattere rurale* (città contadine o città che assolvono alla funzione precipua di mercato agricolo, in un ambiente di economia rurale a scambi poco sviluppati): ad es. Foggia;

2) *città affermatesi come centri commerciali nell'epoca pre-capitalistica* (spesso urbanisticamente di carattere medioevale): ad es. Firenze;

3) *città sviluppatesi sotto la spinta dell'industrializzazione*: ad es. Torino;

4) *metropoli* (la cui caratteristica principale è l'amplificazione delle attività amministrative e sociali, per la concentrazione e proliferazione di attività finanziarie, commerciali e industriali): ad es. Roma e soprattutto Milano.²⁵

14. - Ma i riflessi dell'industrializzazione porteranno, a breve termine, ad una modificazione nella distribuzione delle città italiane in queste quattro classi, riducendo via via il numero delle città appartenenti alla prima classe ed ampliando sempre più il numero di quelle che si caratterizzano come industriali.

In particolare, fin d'ora, è possibile attuare una ulteriore classificazione in *sotto-classi delle città italiane « industriali »*:

3.1) città di lunga tradizione industriale, in sviluppo: ad esempio Torino;

²⁴ U. SCASSELLATI, *Periferie urbane e ricerca sociale: funzione e prospettive*, in « I problemi delle periferie urbane », Ed. 5 Lune, Roma 1960 (cfr. a p. 135).

²⁵ Circa l'utilità di distinguere le metropoli (e quali città consideriamo come tali? Quelle che hanno una popolazione dell'ordine di milioni?) dalle precedenti categorie, ci sovviene una riflessione di P. Chombart De Lauwe, prendendo spunto dalla sua ricerca su Parigi: « Ci interessa l'esistenza della grande città e le sue conseguenze sociologiche: il punto importante per noi è che — a seguito della concentrazione economica e demografica — molti fatti sociali che vengono osservati in una città molto grande ci paiono differenti, sia in quantità che in scala, dai fatti che abitualmente si pensano della stessa natura negli agglomerati più piccoli ».

Interessante in proposito il saggio recentemente steso da: A. AQUARONE, *Prospettive di riforma per le comunità metropolitane*, in « Nord e Sud », n. 10, novembre 1960.

3.2) città di recente sviluppo industriale: ad es. Ravenna, Augusta;

3.3) città industriali, in crisi: ad es. Terni, Crotone;

3.4) città con prospettive di sviluppo industriale: ad es. Brindisi, Cagliari.

15. - Appare pertanto evidente — concludendo questo cenno sulla tipologia delle città — la *necessità di studi* approfonditi, ponderosi e continuativi *sui problemi delle città*.

Di qui l'esigenza di creare una schiera di specialisti interessati al settore e di promuovere soprattutto un incontro tra specialisti di discipline diverse: si è visto infatti come demografi, economisti, sociologi, ecc. siano cointeressati al fatto « città » e come lo sviluppo degli studi in oggetto sia strettamente legato all'avverarsi di un lavoro in équipe. Su piano nazionale sarebbe ben auspicabile il sorgere di un Istituto per lo studio dei problemi urbani, mentre a livello locale le Amministrazioni comunali dovrebbero farsi affiancare stabilmente da una Commissione di studio (come talora è successo in occasione della predisposizione dei Piani Regolatori Generali).

Si tratta preliminarmente di raccogliere una documentazione adeguata, di elaborarla ed interpretarla:²⁶ fase di recupero questa sui

²⁶ Si veda in proposito: B. SCASSELLATI, C. TREVISAN, *Urbanesimo, istituzioni e strutture urbane*, in « L'integrazione delle scienze sociali, Città e campagna (Atti del 1° Congresso Nazionale di Scienze Sociali) », volume secondo, Ed. Il Mulino, Bologna 1960, pp. 283-299. In particolare a p. 287, alla nota 10 si affermava: « Almeno per i Comuni dove si è verificato e si verificherà l'urbanesimo, si dimostrano utilissimi studi monografici organici che indichino l'effettiva manifestazione dei fenomeni connessi o concomitanti all'urbanesimo e siano utile indicazione per gli operatori sociali e politici.

I temi principali di queste monografie — che potranno valersi dell'esperienza grandissima delle scuole ecologiche americane o di quelle europee del Gruppo Chombart de Lauwe — potrebbero essere i seguenti:

a) *Fenomeni demografici*. — Un'elaborazione a livello cittadino dei dati considerati dalla statistica ufficiale sarebbe indispensabile preliminarmente per qualsiasi approfondita analisi sociologica. In particolare è necessaria una rilevazione retrospettiva della popolazione dal 1860, considerando sia il movimento naturale che quello migratorio. Per quest'ultimo sarebbe utile conoscere degli immigrati (suddivisi per sesso, età, e stato civile) con la data, i luoghi di provenienza e di nascita, per definire tra l'altro il grado di mobilità; degli emigrati, il luogo di confluenza per individuare i centri di attrazione rispetto alla città presa in esame. Sarebbe utile anche studiare il movimento naturale in connessione all'immigrazione o all'emigrazione per individuare l'eventuale diverso grado di fertilità degli immigrati, o la frequenza dei matrimoni misti. Alcune di queste analisi dovrebbero poter essere fatte anche in relazione ai diversi quartieri cittadini. È inoltre necessario avere un panorama quanto più retrospettivo possibile della suddivi-

tempi perduti e per sanare le carenze del passato. Ma il lavoro non sarà finito, poiché la città — si è visto — si evolve continuamente: occorrerà perciò aggiornare ed approfondire negli anni l'analisi dell'insediamento urbano in Italia, avvalendosi anche di una opportuna conoscenza dello stato degli studi e delle ricerche in corso all'estero.

16. - In particolare un compito interessante e rilevante è riservato nel futuro — mentre nel presente qualche tentativo si va facendo — alla sociologia urbana.

La sociologia della città si sta ancora sviluppando — pur volendo estendere l'analisi al mondo occidentale e non solo all'Italia — e non si è ancora giunti ad assegnarle un ambito preciso all'interno

sione della popolazione attiva per tipo di attività, tenendo in particolare considerazione l'impiego pubblico, nonché l'andamento della disoccupazione e, almeno per l'ultimo periodo, il numero e il tipo di nuove fonti di lavoro che si sono aperte nel Comune e nella Provincia.

b) *Urbanizzazione del territorio comunale.* — È necessario elaborare delle carte che indichino i periodi nei quali le diverse zone della città sono state urbanizzate, o servite da mezzi di comunicazione urbani, o ricostruite, e parallelamente per gli stessi periodi lo stato di abitabilità e di attrezzatura domestica degli alloggi, e degli altri locali adattati ed utilizzati impropriamente ad abitazione.

Nel tempo andrebbero localizzate le aree dove preferibilmente si insediano gli immigrati, e le zone che via via sono abitate dai diversi strati sociali della popolazione cittadina.

c) *Aspetti sociali e sanitari.* — Da un lato occorrerebbe indagare statisticamente la situazione attuale e quella passata per i fenomeni indicativi: andamento della mortalità in genere e per cause, individuando le malattie più diffuse nei diversi periodi; andamento della mortalità infantile in ispecie, e particolarmente nel primo anno; andamento delle diverse affezioni mentali; casi di disadattamento assunti dagli Enti competenti; entità dei casi di separazione consensuale; ecc. Dall'altro individuare, se possibile, per i soli immigrati, quale è l'incidenza dei fenomeni sopra indicati; ma in particolare se fenomeni specifici, o irrilevanti nella media situazione cittadina, si riscontrano fra gli immigrati. Ciò per chiarire se per essi si può parlare di carenze sociali o sanitarie portate dall'ambiente di precedente residenza (in particolare, per i rurali).

d) *Adeguamento servizi.* — Tenendo come punto di riferimento l'aumento della popolazione, l'espansione dell'area urbana, gli indici di affollamento, andrebbe rilevato se, in che misura, e con quale tempestività, i servizi collettivi si sono adeguati allo sviluppo urbano. In particolare, individuando, per le attrezzature commerciali, gli allineamenti di negozi ed i centri di interesse (mercati rionali) per entità o dislocazione; per le attrezzature scolastiche, l'entità delle scuole, delle aule, e la media di alunni per aula per tipo di scuola, la loro dislocazione e la zona di influenza, in rapporto allo sviluppo della popolazione scolare. Analoghe ricerche andrebbero compiute per le attrezzature religiose, amministrative, sanitarie, ricreative, sportive e culturali.

e) *Rilevanza dei fatti associativi e dell'attività degli Enti.* — Gli accertamenti precedenti vanno integrati da uno studio a carattere storico, che, partendo da un censimento degli enti e delle associazioni, ne rilevi gli scopi, le attività, l'incidenza sulla popolazione e conseguentemente la funzione svolta nella vita cittadina ».

della sociologia, nonostante se ne senta la necessità.²⁷ Anzi, più che per altre branche di questa disciplina, si mette in dubbio che essa sia attribuito dei solo sociologi. In coincidenza con quanto da noi sopra auspicato, si afferma che « le città da tempo si presentano come terreno di studio comune a diversi ricercatori ».²⁸ D'altra parte l'abbondanza di ricerche attuate o in corso, riferite alla realtà urbana, e spesso legate all'azione sociale, fa prevedere che verrà il momento in cui — basandosi sul materiale monografico raccolto — sarà possibile anche una chiarificazione teorica e metodologica sulla « scienza delle città ».

Per quanto concerne poi l'Italia — accanto alla carenza di studi generali sulla sociologia urbana — esiste ancora una esiguità impressionante di studi monografici. Solo ora si nota un certo interessamento per la realtà urbana, in primo luogo — occorre sottolinearlo — da parte degli operatori sociali, in specie assistenti sociali; in secondo luogo da parte del mondo universitario, purtroppo sempre lento ad inserirsi (con la sua riconosciuta preparazione) al livello dei problemi reali del Paese; ed infine da parte degli Organi pubblici, che al problema, purtroppo, sono stati richiamati soprattutto da interessi di « polizia amministrativa », se così si può dire, connessi all'abrogazione della legislazione contro l'urbanesimo. Comunque si cominciano a pubblicare i risultati di qualche ricerca,²⁹ anche se mancano

²⁷ Come sottolineato anche da L. CHEVALIER, in *Traité de Sociologie* (vol. I, cap. III), vasta opera di équipe in corso di stampa sotto la direzione di G. Gurvitch, per i tipi delle PUF, Paris.

²⁸ Almeno in Francia, secondo quanto scritto da P. Chombart De Lauwe, in una rassegna bibliografica sulla sociologia urbana in Francia (in « *Current sociology* », vol. IV, 1955, n. 1).

²⁹ Per quanto concerne direttamente la realtà urbana, si vedano — anche se con diversa struttura, impegno metodologico e obiettività — i volumi su Ragusa (A. ANFOSSI, M. TALAMO, F. INDOVINA, *Ragusa, Comunità in transizione*, Ed. Taylor, Torino 1959; G. MORELLO, *Petrolio e Sud*, Ed. Etas, Milano 1960), su Gela (G. MORELLO, *Aspetti socio-economici della comunità di Gela*, Ed. Banco di Sicilia, Palermo 1960), su Napoli (E. LUONGO, A. OLIVA, *Napoli come è*, Ed. Feltrinelli, Milano 1959), su Castellammare di Stabia (F. FERRAROTTI, E. UCCELLI, G. F. GIORGI-ROSSI, *La piccola città*, Ed. Comunità, Milano 1959), su Milano (F. ALASIA, D. MONTALDI, *Milano, Corea*, Ed. Feltrinelli, Milano 1960).

Per il passato non possono poi essere ignorate le tre monografie su Matera (a cura dell'UNRRA-Casas) ed i numerosi fascicoli monografici su alcune città (cfr. in particolare per Firenze, Milano, Assisi, Roma) editi da « *Urbanistica* ». Ancora si veda il materiale prodotto in occasione del Congresso internazionale sul progresso tecnologico e la società italiana. Altri volumi sono annunciati (ad es. su Ravenna, a cura del « *Centro Studi Sociali e Amministrativi* », diretto dal prof. A. Ardigò).

Ma si tratta, qui, di cenni bibliografici *en passant*. La rivista « *Bollettino di ricerche sociali* » (che ora inizia le pubblicazioni) si propone, tra l'altro, una bibliografia organica sulla sociologia urbana.

ancora — come si è accennato — istituzioni, personale qualificato e committenti per attuare un piano organico di ricerche sull'insediamento italiano.³⁰

Che alla nostra ricerca sulla realtà urbana, ed in genere, sull'insediamento in Italia, resti molta strada da percorrere, anzi che si siano fatti i primi passi, appare eloquentemente — per il recente passato, non parliamo poi di quello anteriore a questo dopoguerra — analizzando una recente « Bibliografia della Sociologia Italiana »,³¹ in cui alla sociologia urbana, a quella rurale e alle interdipendenze città-campagna sono riservate dodici pagine sulle centocinquanta del volume.³²

Ben diversa la situazione francese e inglese, che presenta una bibliografia molto ricca, anche se riflette due stati diversi di ricerca: iniziata da appena cinquant'anni in Francia,³³ ma con una straordinaria vitalità specie in questo dopoguerra; di lunga tradizione in Inghilterra³⁴ con un rilievo eccezionale (anche su piano internazionale) tra il 1831 ed il 1931, ma attualmente di scarso peso e riferita ad aspetti marginali del fenomeno urbano.

Ma è inutile uno sterile confronto con la situazione di altri Paesi (nella cui valutazione andrebbe tenuto conto di un diverso processo storico nel settore della Sociologia in genere) o ripiegarsi con scontento sul nostro recente passato: un cenno di vitalità lo si avverte anche da noi. C'è da auspicare un coordinamento e soprattutto degli efficienti canali di comunicazione tra gli isolati studiosi o le rare istituzioni che seriamente si propongono una ricerca sulla realtà urbana italiana.³⁵

³⁰ C'è stato bisogno di ricorrere ad una fondazione americana, ad esempio, per attuare — da parte del Centro Studi di « Nord e Sud » — una ricerca sulla ridistribuzione in corso della popolazione meridionale.

³¹ F. BARBANO, M. VITERBI, *Bibliografia della Sociologia Italiana (1948-58)*, editore Ramella, Torino 1959.

³² Come controprova, cfr. il VII vol. (riferito al 1957) della « International Bibliography of Sociology » edito dall'UNESCO, ove la presenza italiana risulta del tutto insignificante.

³³ Cfr. la nota n. 28.

³⁴ Cfr. « Current Sociology », vol. IV, 1955, n. 4.

³⁵ Un'istituzione, che potrebbe essere organo propulsore, coordinatore e di informazione, di per sé c'è già: l'Associazione Italiana di Scienze Sociali (AISS) costituitasi nel 1957. Peccato che finora non si sia sentita — almeno per il settore della sociologia urbana — una viva presenza di tale Associazione, che tra l'altro ha il pregio di riunire nel proprio seno sia studiosi che operatori sociali.

B-2 - Tipologia dei quartieri di « periferia sociale »

17. - E' un fatto patologico la periferia delle nostre città? Pare importante premettere — per il proseguimento della nostra analisi — un interrogativo del genere, dato che a prima vista e nell'opinione corrente si è portati a considerare il fatto « periferia » (così come, su piano più generale, il fatto « urbanesimo ») come un elemento patologico, quasi un bubbone della città.

Innanzitutto vogliamo ribadire un angolo di valutazione che riteniamo vada sempre conservato, e cioè che ogni fatto di sviluppo e di trasformazione è in sé un fatto reale di per sé positivo, in quanto *fisiologico*. La mancata previsione, la caoticità di interventi, la pressione di interessi particolari, il non coordinamento delle istituzioni interessate a questi fatti, li portano invece ad assumere una fisionomia patologica, a configurarsi in soluzioni errate, a far esplodere bisogni umani o sociali non soddisfatti.

Per il quieto vivere, per l'ordinaria amministrazione, è chiaro che le situazioni statiche sono preferibili, ma la storia dell'umanità non è fatta, per fortuna, solo di momenti stagnanti. La nostra epoca, comunque, non è di questi.

Un corretto approccio pertanto con la realtà delle periferie, non può basarsi su un rifiuto di esse, su una considerazione negativa. Vale piuttosto una analisi della situazione di fatto e soprattutto l'individuazione delle cause che hanno determinato manifestazioni negative e patologiche. Individuazione delle cause di disturbo nell'organismo nazionale (per l'urbanesimo) e cittadino (per le periferie), necessaria per recuperare il tempo perduto e cercare di sanare all'origine aspetti deteriori dei fenomeni che consideriamo.

18. - Per quanto concerne le periferie, è stato notato con acume che esse, lungi dall'essere un « peso » nel corpo della città, costituiscono un *elemento di rinnovamento e di ringiovanimento*: « E' tipico infatti di tutti i periodi di transizione, di tutte le epoche in cui si vengono formando le nuove civiltà uno scambio continuo e faticoso tra periferia e centro. Il centro rappresenta in questi casi la tradizione, lo stadio raggiunto, i valori acquisiti: la periferia invece è il fattore evolutivo, la sede delle nuove istanze, delle nuove attività, dei nuovi ceti ».³⁶

³⁶ Cfr. l'interessante saggio di I. INSOLERA, *Lo spazio sociale della periferia urbana*, in « Centro Sociale » n. 30-31, 1959-60, pp. 11-34.

Questo, anche nei secoli andati, è avvenuto e avverrà in ogni struttura associativa o comunque collettiva: dagli imperi dell'antichità agli stati moderni, dai partiti ai movimenti culturali, dalle città alle famiglie. Le nuove energie, per essere fresche, costituiscono sì uno stato di agitazione, ma salutare; si possono trasformare in elementi involutivi o di rottura violenta, quando non vengono comprese, accettate, utilizzate.

Citiamo ancora Insolera: « Anche le grandi trasformazioni economiche del XIX sec. vedono le forze nuove nascere e svilupparsi nella periferia; è qui, infatti, che sorgono le industrie, il luogo cioè in cui si svolge quella rivoluzione appunto « industriale » che dà vita alla civiltà moderna. E' proprio il carattere « periferico » che facilita lo sviluppo di nuove energie, di una nuova civiltà che da lì muoverà e si concluderà nella conquista della città. E' quell'assenza di equilibrio che abbiamo vista tipica conseguenza della periferia, che spinge a trovare nuovi fatti, nuovi elementi per un equilibrio differente, per una organizzazione (cioè una società) nuova ».³⁷

19. - La « patologia » nasce allorché le forze nuove, le periferie vengono di fatto rigettate ai margini della convivenza civile, della vita urbana: « La nostra periferia deriva dal rifiuto opposto ad integrare la « città dirigente » (quelle parti cioè in cui tutte le funzioni sono « centro ») con la « città subalterna » (quella parte cioè in cui sono « periferia »): la vita di queste due città, che finiscono quindi per costituire una unità solo geograficamente, è un dialogo sbagliato o assente del tutto ».³⁸

Nascono allora gli slums, le borgate, le coree, le case minime: non tanto un fatto deteriore su un piano urbanistico, quanto un rifiuto di socialità. Ne consegue non solo una fascia di bruttura architettonica e di caos urbanistico, quanto una fascia di miseria materiale e morale. Non è solo una parte della città che è « cenerentola », è una aliquota della convivenza cittadina che viene messa ai margini, in un « lazzeretto ». E' un problema di costume.

Occorre risolvere, prima, degli interrogativi di fondo, da cui scaturiscono — a seconda delle scelte — soluzioni edilizie, urbanistiche, di decentramento amministrativo, di creazione di strutture istituzionali, ecc., di un tipo piuttosto di un altro.

³⁷ Cfr. a pp. 14-15 del saggio citato di I. INSOLERA.

³⁸ *Ibidem*, p. 16.

La città — e la sua espressione dirigenziale — si vuole assumere in carico tutti i suoi abitanti? dei diversi ceti sociali? quelli « legittimi » o anche gli « illegittimi » (cioè gli immigrati, cui la legislazione vigente impedisce di assumere ufficialmente la nuova residenza)? La città si assume tutti gli oneri derivanti dal suo ampliamento, che — fra l'altro — non è detto non risulti, prima o poi, vantaggioso? ³⁹

Il persistere della legislazione fascista contro l'urbanesimo e le migrazioni interne, la mancata approvazione di una legislazione sulle aree fabbricabili, la scarsa convinzione nel predisporre e rendere vincolanti i Piani Regolatori, ci lasciano dei gravi dubbi sulla volontà di risolvere il problema della « periferia » nel contesto unitario della città. Siamo convinti però che la gravità del problema, la sempre migliore documentazione della situazione, alcune esperienze-pilota che si vanno facendo in alcune città italiane, riusciranno a porre concretamente ai responsabili pubblici (ai diversi livelli e nelle varie strutture) la necessità di realizzare un'organica politica della città.

20. - Se la periferia è però non solo un fatto ecologico e urbanistico, ma soprattutto sociale, è chiaro pertanto che una tipologia dei quartieri di periferia in base a soli criteri urbanistici non ci soddisfa. Ha scritto Scassellati: « Sono da rifiutarsi a nostro parere, sia un concetto meramente spaziale di periferia, sia una visione statica del problema. Va acquisito, invece, un concetto sociale: *qualificando* di periferici tutti quei gruppi sociali (e questo termine in sociologia presuppone sempre un contesto anche territoriale di riferimento) che sono male integrati sul piano socio-culturale e spesso socio-economico (non, quindi, tutte le zone depresse economicamente in quanto tali); e *caratterizzando* questo concetto sociale in modo dinamico, cioè in rapporto al livello storico che i gruppi sociali cittadini dovrebbero aver raggiunto in riferimento alla funzione economica assoluta. Questa caratterizzazione investe sia il piano della qualità dei servizi, sia il piano della qualità delle strutture urbane (istituzioni amministrative e private), sia il piano dei rapporti sociali, nella loro ampiezza ed intensità ». ⁴⁰

³⁹ Città come Milano e Torino, è chiaro che non avrebbero potuto raggiungere il livello di attività produttiva (ora e nel futuro) senza l'apporto degli immigrati.

⁴⁰ U. SCASSELLATI, *Periferie urbane e ricerca sociale*, in « I problemi delle periferie urbane », Ed. 5 Lune, Roma 1960, cfr. pp. 134-35.

21. - Partendo da una prima individuazione di tipi di periferia, fatta da Scassellati ⁴¹ in un convegno di studio, mi pare che — per riferimento alla struttura « quartiere » — possa essere proposta la seguente *tipologia dei quartieri di periferia sociale*:

- a) quartieri di risanamento nella zona urbana;
- b) quartieri suburbani;
- c) zone di periferia inorganica e di frangia rururbana;
- d) zone di baraccati;
- e) località suburbane;
- f) borgate;
- g) quartieri autosufficienti.

22. - I cosiddetti « *quartieri di risanamento* » — nel centro urbano o comunque in quartieri urbani — sono presenti come deterioramento edilizio della città. In genere si tratta di quartieri « antichi » della città, dove nei secoli si è svolta la vita cittadina: l'incuria dei proprietari di immobili (legata spesso al decadere finanziario di una classe sociale, quale l'aristocrazia), la vetustà degli stabili, la propensione delle classi agiate a trasferirsi in quartieri non vecchi ove gli edifici rispondessero (come luminosità, struttura degli alloggi, comfort di servizi domestici) alle esigenze della vita moderna, il subentrare in tali edifici anche illustri (specie nei piani inferiori e superiori al « piano nobile ») di popolazioni disagiate e con sovrappollamento nei vani occupati, hanno determinato un rapido decadimento di tali zone urbane, vicine al centro urbanisticamente, ma spesso da esso rifiutate (di qui il termine « di risanamento »). Si pensi, per fare solo pochi esempi, alla « città vecchia » di Taranto, al rione « Sanità » di Napoli, al quartiere « Conciapelli » a Padova ed alla zona del porto a Genova. Igienicamente e moralmente depressa, tale tipo di periferia « sociale » presenta al suo interno scambi sociali molto intensi e rapporti con il resto della città in genere a livello deteriore. Infatti le attività economiche di questa popolazione sono facilmente sollecitate verso forme di sfruttamento della vita intensa

⁴¹ *Ibidem*, da p. 137 a p. 145.

che si svolge nei limitrofi quartieri cittadini: accattonaggio, servizi saltuari, facchinaggio, prostituzione, contrabbando. Con questo non si vuol generalizzare, quanto sottolineare la propensione in tali quartieri verso forme di *socialità negativa*. Con l'effettiva attuazione dei nuovi Piani Regolatori tali zone dovrebbero sparire, per essere spesso utilizzate come centri direzionali della città stessa.

23. - Per la popolazione che sarà costretta ad abbandonarli, il nuovo tipo di insediamento che le verrà offerto creerà situazioni di choc e di disagio grave: sia per l'adattamento, sia per il bilancio familiare. Abituati a facilità e intensità di rapporti, derivanti dalla estrema vicinanza degli alloggi, dalla permanenza da generazioni nella stessa casa, dai matrimoni contratti tra vicini, dal mutuo soccorso in ogni situazione (sia pure per sfuggire alla Legge ufficiale) e abituati inoltre alla disponibilità (salvo limiti finanziari) di servizi collettivi pari a quella delle classi più agiate (per le scuole, le chiese, i mercati, i negozi, le comunicazioni, le sedi degli Enti, i cinema, le piazze), tale popolazione si troverà immessa in quartieri di edilizia pubblica di cui non apprezzerà sempre i pregi (trama viaria ampia, alloggi ariosi, edifici nuovi, ecc.), quanto sottolineerà le carenze (difetti di fabbricazione, carenza di servizi commerciali e di istituzioni nella zona, saltuarietà e costo dei mezzi pubblici di trasporto).

Inoltre il nuovo insediamento se migliorerà il problema della « casa », peggiorerà quello del « lavoro », avendo allontanato adulti e ragazzi dalle fonti ordinarie del loro lavoro (porto, stazione, centro) e rendendo anti-economica (causa le spese di trasporto) la prosecuzione di prestazioni delle madri e ragazze in lavori ad ore presso famiglie borghesi.

Infine qualora si trapiantassero in uno stesso complesso di edilizia pubblica gli abitanti di una zona risanata, si verrebbe — in una situazione per tanti versi disagiata — a ricreare anche l'ambiente moralmente negativo del luogo di origine, mentre mancherebbe lo stimolo all'iniziativa e al rinnovamento che il nuovo insediamento in genere ha, mettendo a raffronto famiglie di livello sociale diverso.

24. - *I quartieri suburbani* costituiscono la periferia tradizionale delle città, soprattutto di quelle che in questi cinquant'anni sono divenute sedi di industrie. Si tratta di quartieri già strutturati, provvisti dei servizi essenziali, anche se non sempre adeguatamente insediati e sufficienti alle esigenze. Potremmo distinguere, all'interno

di questa categoria, tre sottoclassi: *a*) quartieri medio-popolari, sorti solo o soprattutto per iniziativa privata; *b*) quartieri pianificati di edilizia pubblica (sia quelli nell'anteguerra degli IACP e dell'INCIS, sia quelli di questo dopoguerra realizzati da vari Enti di edilizia popolare, in particolare dall'INA-Casa); *c*) quartieri operai, costruiti nella zona industriale della città, sia per iniziativa privata, sia soprattutto per iniziativa aziendale.

25. - E', come si vede, una classe di quartieri questa molto eterogenea, che possiede come caratteristiche comuni: la relativa distanza, e comunque, una relativa facilità di comunicazioni con il centro; l'aver raggiunto una certa stabilità di strutturazione urbanistica e una quasi totale urbanizzazione della zona (senza ampi spazi interstiziali di tipo rurale o comunque non utilizzati); l'aver superato — spesso a livello basso — la fase di assenza e disorganizzazione dei servizi essenziali (in particolare quelli commerciali, scolastici, religiosi).

Altra caratteristica comune di questi quartieri suburbani di tipo medio-popolare (sia privati che pubblici) è la *dissociazione*. Ha notato opportunamente Benevolo — prendendo spunto dal quartiere INA-Casa del Tuscolano a Roma e raffrontandolo con l'edilizia privata — che nei quartieri INA-Casa progettati unitariamente non si è eliminata la dissociazione, ma le si è fatta solo cambiar scala, trasferendola dalla casa al quartiere: « Si direbbe che possediamo — nei quartieri costruiti dall'industria privata, e in quelli sovvenzionati — le due metà della soluzione vera: i primi quartieri registrano fedelmente la varietà del contenuto sociale, senza riuscire ad imporgli un ordine; i secondi ottengono l'ordine, ma vi annegano dentro la varietà delle persone, delle famiglie e delle funzioni. Gli elementi per una sintesi sono tutti presenti, ma separati fra loro, e l'ambiente urbano non riesce a prender forma ». ⁴²

Dai quartieri-dormitorio alle città-operaie è sempre una gamma di dissociazione, sia interna al quartiere che rispetto al resto della città. E' un problema aperto per gli urbanisti, ma non solo per essi: sarebbe opportuna, ad es., una revisione critica, dell'esperienza più che decennale degli Enti di edilizia pubblica e sovvenzionata in questo dopoguerra, valutando obiettivamente a distanza di anni i

⁴² L. BENEVOLO, *Osservazioni sui lavori per il Piano Regolatore di Roma*, in « Casabella » n. 219; cfr. a p. 15.

risultati che si sono ottenuti in un certo numero di quartieri individuati come tipici, considerati sia dal punto di vista urbanistico, come da quello sociologico. Infatti esperienze positive non mancano, per fortuna,⁴³ ma occorrerebbe individuare gli elementi che ne hanno determinato il successo, elementi che non sono stati tenuti presenti o sono stati diversamente determinanti nelle altre soluzioni avveratesi infelici.

26. - Potenziali quartieri suburbani (talora, anzi, come ulteriore girone esterno a quelli considerati precedentemente) possono essere considerate *le zone di periferia disorganica e di frangia rururbana*⁴⁴ che si vengono a costituire ai margini delle città: più estese e massicce, ovviamente, per le metropoli e le grandi città; meno estese per le medie e piccole città italiane, anche se — proporzionalmente — non meno rilevanti sul piano della conseguente problematica. Trattasi di edilizia sia privata che pubblica, sia in zona di Piano Regolatore che per lottizzazioni abusive. Caratteristiche comuni sono: la disorganicità su piano urbanistico, la discontinuità nell'utilizzazione delle aree e la presenza di vaste aree ancora agricole, la provvisorietà o la precarietà talora delle costruzioni, ma soprattutto la carenza di servizi anche primari (strade, negozi, scuole, ecc.).

In tale situazione la popolazione si adatta — magari nell'aspettativa di poter avvicinarsi di più alla città, quando le condizioni economiche lo permetteranno — o per forza maggiore (ha ricevuto un alloggio di edilizia pubblica) o per libera scelta (la terra qui costa poco e può costruirsi la casa da sé, un po' alla volta).

Non si ha, qui, la sensazione tanto dello squallore, quanto dell'isolamento dalla città, di un attendamento ai margini di essa in una marcia verso la auspicata urbanizzazione. Per fare un esempio, è la situazione delle lottizzazioni, a Roma, nella zona della Laurentina o di Ponte Mammolo, prima che lo sviluppo edilizio degli ultimissimi anni le raggiungesse.

⁴³ Non va infatti trascurato il peso che ha avuto l'iniziativa degli Enti pubblici di edilizia popolare nel sollecitare l'impegno degli architetti e degli urbanisti, offrendo loro occasioni molteplici di affrontare la problematica di un'edilizia medio-popolare su larga scala. Occasioni ed esperienze nell'anteguerra assai circoscritte.

⁴⁴ Con il termine « rururbano » si intende una zona che ha ancora caratteristiche rurali, ma in cui avvengono già insediamenti di tipo urbano (sia come edifici, che come popolazione): non più solo campagna, ma neppure ancora città.

27. - L'immigrazione in città di forti aliquote di popolazione proveniente dalle campagne, da piccoli centri, o da lontane regioni ha determinato il fatto — ormai anche troppo conosciuto, e pubblicizzato — delle baracche, e di vere e proprie *zone di baraccati*, specie negli interstizi del tessuto urbano ancora liberi (o per distruzioni belliche, o lungo le ferrovie, o a ridosso di monumenti antichi, ma non più usati o valorizzati, come a Roma le mura o gli acquedotti romani). Ovviamente si tratta di immigrati che sono giunti in città all'avventura, privi di una qualificazione e soprattutto senza un posto di lavoro già individuato: essi sono l'espressione tipica delle migrazioni di « *refoulement* » (di fuga da zone depresse).

Nel dopoguerra il numero delle « *bidonville* » è stato paurosamente numeroso in Italia e solo negli ultimi anni si è fatto qualche tentativo per eliminarle.⁴⁵ La provvisorietà, che doveva essere la loro caratteristica anche nella mente dei primi abitatori, si è dimostrata purtroppo illusoria: o per la effettiva difficoltà di avere un lavoro adeguatamente retribuito in città o a causa delle migrazioni « a catena », sottentrando cioè nella baracca (abbandonata dal primitivo costruttore o perché aveva ottenuto un alloggio di edilizia pubblica o perché ora aveva delle entrate che gli permettevano di affittarsi un alloggio decente) altri immigrati provenienti magari dallo stesso paese di origine.⁴⁶

28. - Simili in parte, come problematica sociologica, ai « *quartieri di risanamento* » questi insediamenti in baracche godono infatti, in genere, di una relativa vicinanza alle zone centrali o comunque a quartieri suburbani forniti di adeguate attrezzature.

⁴⁵ L'Amministrazione comunale di Milano si vanta di averle del tutto eliminate. In certe cittadine italiane l'estensione ed il numero di abitanti dei quartieri di baraccati erano e sono paurosamente rilevanti: si pensi a Crotone, piccolissima città calabrese in un certo senso industrializzata, che è passata da 12.000 abitanti nel 1911 a circa 40.000 al giorno d'oggi, e che annovera ben due « *bidonville* » a Nord nella zona « *Marinella* » ed a Sud nella zona « *Carmine* », note con i nomi di Shanghai e Singapore.

Ma in una metropoli come Roma il fenomeno non è meno grave: all'ottobre 1957 una indagine del Comune ha rilevato la presenza di 54.576 abitanti in 13.131 « *alloggi precari* » (cfr. *Alloggi precari a Roma*, supplemento al « *Bollettino Statistico* » 1959 del Comune di Roma).

⁴⁶ È facile infatti trovare in queste zone di insediamento precario una omogeneità di provenienza regionale: si creano delle vere e proprie « *colonie* » talora composte di immigrati dallo stesso paese o cittadina. Mentre questo fatto attutisce lo choc iniziale di *adattamento* al nuovo ambiente urbano, esso rallenta e spesso rende nullo l'*inserimento* positivo dell'immigrato nella nuova comunità cittadina, con riflessi sociologici e psicologici del tutto negativi.

Tale situazione di comodità urbanistica, una certa omogeneità regionale (talora), una forte dose di socialità (spesso negativa), legata anche alla partecipazione comune ad imprese redditizie, il livello socio-culturale molto basso fanno sì che gli abitanti — piuttosto di trasferirsi in un alloggio vero e proprio — preferiscono rifornirsi di attrezzature di comfort moderno (TV, frigidaire, radiogrammofoni, motociclette, automobili), che li sollecitano sul piano della propria valorizzazione sociale, o sono necessari per la loro attività economica (spesso ai margini della legalità).

Aspetto, dunque, doloroso per vari versi nello sviluppo della città moderna: situazioni che faranno sentire i loro effetti ben lungi negli anni.

29. - La presenza di cosiddette *località suburbane* si ha soprattutto nel caso delle metropoli o delle grandi città. Si tratta di paesi o piccoli centri, essenzialmente contadini, un tempo separati dalla città da ampie zone rurali, che — nell'espandersi della città — sono venuti a gravitare ancor più nella sua orbita. Di conseguenza, il solito problema del costo delle aree edificabili ha spinto l'iniziativa privata e talora anche quella pubblica a costruirvi edifici di tipo urbano o ad insediarvi soprattutto popolazione urbana (che va a lavorare quotidianamente in città, che non si interessa alla vita dei campi, che ha abitudini ed esigenze cittadine). Talora la nuova edilizia urbana è talmente numerosa da sopraffare — e poi progressivamente rinnovare — lo stesso nucleo originario rurale; talora appoggiati a questi borghi contadini sono sorti più o meno ampi complessi edilizi di Enti pubblici. La preesistenza di servizi essenziali — anche se di livello « contadino » — ha reso meno gravoso l'insediamento (rispetto alla situazione delle zone di periferia inorganica), ma la compresenza in una stessa località di due popolazioni così distinte e di soluzioni edilizie così diverse rende ben difficile l'accettazione scambievole ed il sorgere di una vera e propria comunità nuova. In genere è comunque prevedibile un progressivo fagocitamento del borgo rurale da parte dei nuovi insediamenti di tipo urbano: l'aumento progressivo di questi, il complesso di inferiorità della cultura contadina, il ridursi della distanza effettiva tra il borgo e la estrema periferia della città sono tutti elementi a favore di una urbanizzazione di tali località suburbane.

30. - Nel caso delle grandi città, poi, tale processo è stato favorito dalla legislazione fascista che attorno al 1925 si è proposta di creare la « Grande Milano », la « Grande Genova », la « Grande Napoli ». Queste tre città presentano la situazione più ricca di località suburbane progressivamente urbanizzate, fino al punto da costituire avamposti urbani nelle zone rurali, che l'avanzata rapida delle periferie cittadine prima o poi ha raggiunto o raggiungerà.⁴⁷

I comuni limitrofi, che la citata legislazione ha annesso al comune principale⁴⁸ — con un processo opposto al decentramento amministrativo di città come Londra e Parigi, e a quello cui ora ci si avvia anche in Italia — hanno risentito, in genere, negativamente di tale innovazione, perdendo la possibilità di usare i vantaggi che la progressiva urbanizzazione offriva e diventando un'entità estremamente periferica e ignorata di una vasta struttura urbana.⁴⁹

31. - In senso lato, alla categoria delle località suburbane potrebbero essere aggregate anche le *borgate*, con la sostanziale differenza però che si tratta non tanto di nuova edilizia urbana « appoggiata » ad un nucleo rurale, quanto di una località realizzata del tutto *ex novo* in zona rurale esterna alla città. Per questo motivo e per altri che ora vedremo, sembra pertanto opportuno distinguere le borgate delle località suburbane, come poi della successiva classe dei quartieri autosufficienti.

Fenomeno di per sé tipico di Roma⁵⁰ e riferito ad un periodo storico ormai superato (quello fascista, pre-bellico), la « borgata » è stata definita come « una sottospecie di borgo: un pezzo di città in mezzo alla campagna, che non è realmente né l'una né l'altra cosa,

⁴⁷ È quel processo di saldatura tra varie località urbane limitrofe (di cui, in genere, una maggiore fa da catalizzatore), che gli anglosassoni chiamano « conurbation »: caso tipico Londra.

⁴⁸ A Milano sono stati annessi nel 1918 e 1923 complessivamente 12 Comuni; a Genova nel 1926 si annettevano 19 Comuni limitrofi e a Napoli nel 1925 e 1926 venivano assorbiti 10 Comuni.

⁴⁹ In particolare a Napoli, come chiaramente analizzato in: E. LUONGO, A. OLIVA, *La banlieue napoletana*, in « Nord e Sud », aprile 1960, pp. 77-106. Sia su piano urbanistico, sia su piano amministrativo, l'incorporazione in Napoli dei dieci Comuni autonomi è stata perniziosa, accentuando la loro disastrosa situazione ambientale.

⁵⁰ Anche se, in un certo senso, individuabile in alcune altre grandi città. Per Roma, si veda il recente volume: M. BERLINGUER, P. DELLA SETA, *Borgate di Roma*, Ed. Riuniti, Roma 1960.

e in cui l'unica attività sociale possibile è la speranza: speranza di andarsene e speranza che la città dei ricchi cresca e arrivi fin là...⁵¹

Questo esplicito rifiuto di una parte della popolazione — la « povera gente » e gli immigrati abusivi — è un atto di accusa non sanabile per una amministrazione della città che ha permesso per trent'anni la triste esperienza delle borgate, in « una atmosfera di umiliazione, di distacco forzoso da cose cui si sente il diritto di partecipare: quelle cose che sono la « città ».⁵²

Ancora più esplicito e pungente questo rifiuto, per le borgate (come la Gordiani) create per alloggiare la popolazione sfrattata dalle case demolite vicino a Piazza Venezia per aprire la Via del Mare e dell'Impero. In tal caso il raffronto tra le condizioni passate e quelle presenti, ha avvilito ancor più gli animi e portato ad un deterioramento progressivo dell'ambiente sociale delle borgate, normalmente considerate come il covo della delinquenza.

In alcune, oltre alla localizzazione e alla carenza di servizi, si aggiunge la soluzione edilizia adottata (i famosi « lotti » di Pietralata): baracche in muratura, ad un piano o due, costruite con materiale autarchico, allineate lungo strade polverose.

Il termine di borgata si comincia ad usarlo nel 1924 con Acilia (un luogo d'esilio, in zona malarica, a 15 km. da Roma), ma ufficialmente esso spetta a tre nuclei costruiti attorno al 1930⁵³ e ad altri sette realizzati tra il 1935 ed il 1940.⁵⁴

Scadente costruzione, sovraffollamento, carenza e inadeguatezza di servizi, hanno fatto delle borgate una piaga sociale. In questo dopoguerra è iniziata un'opera di risanamento, che ancora non è finita, favorita anche dalla valorizzazione delle aree edificabili nelle zone. La speranza delle borgate sta infatti nel « peso » che possono assumere: « L'aumento della densità e della popolosità è per paradosso una delle ancore di salvezza delle borgate: una borgata di 5.000 abitanti non ha alcun diritto, non " conta ", ma se arriva ad averne 30.000 il suo peso vince tutte le resistenze ».⁵⁵

⁵¹ Cfr. nell'interessante saggio di I. INSOLERA, *La Capitale in espansione*, in « Urbanistica », n. 28-29, ottobre 1959, il capitolo dedicato alle borgate (pp. 45-60).

⁵² *Ibidem*, p. 45.

⁵³ S. Basilio, Prenestina, Gordiani.

⁵⁴ Val Melaina, Tufello, Pietralata, Tiburtino III, Quarticciolo, Trullo, Primavalle.

⁵⁵ I. INSOLERA, *cit.*, p. 55.

E' una pagina che si sta chiudendo, ma non ancora chiusa. Occorre, fra l'altro, stare attenti che nuove « borgate », anche se più moderne, non vengano ad aggiungersi alle vecchie, per effetto di una cattiva pianificazione degli stessi interventi dell'edilizia pubblica.

32. - Nella recente esperienza italiana, esiste infine una classe di quartieri periferici che si sogliono definire come « *quartieri autosufficienti* », od anche « *quartieri coordinati* » (questi ultimi, detti anche CEP, sono promossi dal Ministero dei Lavori Pubblici, come si avrà modo di chiarire poi).

Tali quartieri stanno sorgendo con l'intendimento di decongestionare l'espansione urbanistica e demografica delle grandi città, specie qualora lo sviluppo sia avvenuto a macchia d'olio. Con altra formula — che da noi non sembra efficacemente ripetibile⁵⁶ — il mondo anglosassone ha realizzato le *new towns*, sempre però con lo stesso obiettivo.

Non definibili come località suburbane (in quanto pianificati e realizzati *ex novo*) e diversi nelle intenzioni dalle borgate (in quanto soluzioni socialmente e urbanisticamente di « integrazione » con la città), i quartieri autosufficienti sono quartieri pianificati organicamente e visti in riferimento alla città.

Alcune poche esperienze realizzate da alcuni Enti di edilizia pubblica, finora non hanno dato risultati soddisfacenti, ma proprio perché — come abbiamo già avuto occasione di dire — essi sono mancati all'atto pratico alla loro caratteristica fondamentale: permettere alle persone di insediarsi in zone rurali, limitrofe alla città, senza risentirne negativamente per quanto concerne l'uso dei servizi e le comunicazioni con il resto della città. E' chiaro che l'avverarsi di un insediamento in quartieri ipotizzati autosufficienti, ma all'atto pratico privi di servizi essenziali (o la cui realizzazione avverrà disor-

⁵⁶ Il diffuso insediamento nel nostro Paese, infatti, non pone tanto il problema della creazione di nuove città in zone disabitate, quanto eventualmente della valorizzazione di piccole e medie città in un contesto di pianificazione regionale. Inoltre, nell'esperienza inglese, non si tratta solo di decentramento residenziale, ma anche industriale, cioè di creare una città autosufficiente sotto tutti i punti di vista [cfr. J. VIET, *New Towns: A selected annotated bibliography*, Ed. UNESCO, Paris 1960; A. MEYNELL, *La politica inglese di localizzazione dell'industria (1934-1959)*, Ed. Giuffrè, Roma 1960]. Nel caso nostro, i quartieri dovrebbero invece essere autosufficienti per i bisogni che il quartiere può soddisfare, ma graviterebbero sulla vicina città — di cui sono parte — per tutto il resto, in particolare per il lavoro. Invece di autosufficienti si preferisce chiamarli, da taluno, « organici ».

ganicamente nel corso di vari anni), svuota di validità questa soluzione, che di per sé è — a parer nostro — accettabile.

Inoltre — come seconda esigenza inderogabile — il quartiere autosufficiente, deve essere visto nel contesto generale del processo di sviluppo urbano, pena la creazione di un ennesimo quartiere-dormitorio, che — rispetto a quelli suburbani — avrà in più la pecca delle disagiate comunicazioni con la città.

Ha scritto Benevolo — in un ripensamento dell'esperienza di questi anni, fatta in occasione del concorso per il quartiere delle Barene di S. Giuliano a Mestre — che « è inutile studiare un ennesimo sistema per articolare architettonicamente o socialmente i quartieri, senza trovare un aggancio con l'articolazione generale della città e senza legare fra loro, in qualche modo, la costruzione dei quartieri sovvenzionati col processo generale di urbanizzazione dei comprensori in cui nascono ».⁵⁷

33, - Un particolare impegno va assumendo in questi ultimissimi anni la soluzione dei quartieri autosufficienti, con la decisione della Presidenza del Consiglio, assunta nel gennaio 1954, di creare un « Comitato di coordinamento dell'attività edilizia svolta col concorso dello Stato ». Tale iniziativa, guidata dal Ministero dei Lavori Pubblici, tende all'attuazione di « quartieri coordinati » (CEP, dalla sigla del Comitato), così denominati proprio perché vengono realizzati attraverso il coordinamento dei programmi esecutivi dei principali Enti preposti all'edilizia popolare (Istituto per le Case Popo-

⁵⁷ L. BENEVOLO, *Un consuntivo delle recenti esperienze urbanistiche italiane*, in « Casabella », n. 242, agosto 1960; cfr. a p. 35, ove si afferma anche che « l'INA-Casa ha consentito agli architetti italiani di compiere ripetutamente l'esperienza del "quartiere autosufficiente", provvisto cioè di servizi proporzionati al numero dei suoi abitanti », ma che — essendo stati inseriti i quartieri come episodi isolati nelle periferie delle città, senza legami d'ordine funzionale con le zone circostanti — all'atto pratico « il conflitto fra autosufficienza e integrazione è venuto in luce chiaramente nei quartieri ultimati, quando sui servizi dimensionati per gli abitanti degli edifici INA-Casa hanno cominciato a gravare gli abitanti delle zone circostanti. Il servizio sociale dell'Ente Gestione si è trovato a sopportare quasi da solo questo conflitto, quando gli architetti erano ormai usciti di scena e i funzionari avevano solo il compito di provvedere alla manutenzione e all'esazione delle quote di affitto o di riscatto. Appunto nei Centri Sociali il problema è emerso con la massima chiarezza, quando si è trattato di regolare i rapporti fra assegnatari e non assegnatari, che si rivelava pregiudiziale a qualsiasi attività di gruppo. Gli architetti hanno constatato solo episodicamente e di rimbalzo questo ordine di problemi, che avrebbero potuto essere illustrati da un lavoro sistematico d'indagine, purtroppo mancato... » (p. 35).

lari, INA-Casa, INCIS, UNRRA-Casas) e con la collaborazione dei Comuni interessati.⁵⁸

L'ampiezza dei quartieri che così vennero progettati, di cui alcuni sono già in fase di avanzata attuazione, ha posto però tutta una problematica sia urbanistica che sociologica che ha giustamente preoccupato gli Organi pubblici responsabili. Un Convegno nazionale di studio ha affrontato il tema, soprattutto dal punto di vista urbanistico e di organizzazione dei servizi, con una iniziativa della facoltà di Architettura di Napoli, sotto gli auspici del Ministero dei Lavori Pubblici.⁵⁹ In tale occasione l'ing. Franco ha affermato che « i quartieri coordinati sono da considerare in un quadro assai ampio di attività rinnovatrici e costituiscono la manifestazione conseguente di una nuova concezione della politica edilizia. L'idea dei complessi residenziali coordinati ha preso le mosse dalla constatazione evidente che la giusta direzione degli interventi nel campo dell'edilizia popolare deve essere individuata nel quartiere, cioè in quell'unità urbanistica organizzata che consente la soluzione più soddisfacente dei problemi riguardanti la realizzazione dei servizi pubblici e delle attrezzature di carattere collettivo ». Ed ancora: « I programmi di edilizia popolare si avviano ad assumere dimensioni sempre più considerevoli e, di conseguenza, i grandi complessi di abitazioni economiche sono destinati ad acquistare importanza sempre maggiore nella configurazione del volto delle nostre città. In queste circostanze pochi sono i casi in cui si possa contare di appoggiare la nuova unità residenziale a strutture urbane già efficienti, proprio a causa delle dimensioni dei programmi da realizzare e del breve tempo disponibile per portarli a compimento. In altri termini, quel lento processo di assimilazione dei nuovi insediamenti nell'organismo della città che un tempo poteva avvenire con gradualità ed equilibrio oggi deve essere ottenuto, per così dire, artificialmente, sostituendo un atto di volontà e di pianificazione ad un procedimento naturale di sviluppo. Ne consegue che, almeno nei casi più frequenti, soltanto il quartiere

⁵⁸ Cfr. *Quartieri coordinati*, a cura del MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI, Roma 1960.

⁵⁹ Il Convegno ha avuto luogo a Napoli (Mostra d'Oltremare) il 26-28 maggio 1960, con tre relazioni introduttive nella prima giornata degli ingg. Valle e Franco e dell'arch. Cancellotti, affrontando nei due giorni successivi i tre temi: Urbanistica e Architettura; Tecnologia e problemi di realizzazione; Problemi sociali, giuridici, economici e di rapporti con gli Enti.

offre la scala adatta per conseguire gli obiettivi costituenti la base e la giustificazione sociale dell'interessamento dello Stato nel campo dell'edilizia ». ⁶⁰

34. - Finora sono stati impostati ben 28 quartieri CEP, ed altri sono allo studio: è auspicabile che non solo siano stati visti in rapporto alla città e nel quadro del relativo Piano Regolatore, ma che essi contribuiscano ad una pianificata politica dello sviluppo cittadino.

L'ampiezza demografica prevista, ⁶¹ il fatto che si tratta della nascita improvvisa di tutto un quartiere (invece di un progressivo costituirsi di esso), la eterogeneità socio-culturale dei futuri assegnatari (data la diversità dei criteri preferenziali di assegnazione dei vari Enti interessati: da ex baraccati a statali, da immigrati recenti a cittadini di antica tradizione), possono non creare delle gravi difficoltà solo qualora si curi con meticolosità la rispondenza della realizzazione ai presupposti del piano urbanistico, ci si premuri di portare a compimento in tempo utile i servizi previsti, si abbiano presenti le gravi difficoltà iniziali che le persone incontreranno per integrarsi e non dissociarsi. L'azione sociale in genere, ed il servizio sociale in particolare, avranno un compito non indifferente da assolvere per portare una collettività — che si trova a risiedere in un ambiente non prescelto spontaneamente, che si è costituita per rapida pianificazione — a non essere una comunità artificiale, priva di amalgama, ma una comunità in formazione.

Dai negozi di ogni genere ben attrezzati, agli edifici scolastici dei vari ordini e gradi rispondenti anche quantitativamente alle esigenze della popolazione scolare e studentesca, dalla parrocchia alle sedi decentrate delle istituzioni amministrative pubbliche, dai locali per le associazioni ed il Centro sociale, alle attrezzature sportive all'aperto; è tutta una gamma di strutture sociali da prevedere, affinché la casa e il quartiere non diventino un'odiosa realtà.

⁶⁰ A. FRANCO, *L'esperienza dei quartieri coordinati*, relazione presentata al Convegno Nazionale di studio sui quartieri coordinati, Napoli 26 maggio 1960 (testo a ciclostile, cfr. pp. 4-6).

⁶¹ Per il CEP di Napoli sono previsti 24.000 abitanti, per quello di Milano 19.000, per Torino 17.000, per Bari 15.000, per Firenze 13.000, per Palermo 11.000, fino ad un'entità minore di circa 5.000 abitanti per città medie italiane (Messina, Pescara, Treviso, ecc.).

B-3 - Peculiarità di ogni quartiere e ricerca sociale

35. - Per la formulazione di una tipologia, è risultata evidente la necessità — nel nostro discorso — di un appiattamento delle situazioni ad un minimo comun denominatore e di una considerazione di elementi generali che normalmente appaiono i più importanti.

Invece nella configurazione di ogni caso occorrerà tener conto di numerosi elementi che caratterizzano la particolare situazione sia sul piano dell'insediamento, sia sul piano dell'ambiente sociale. Tra queste *componenti caratterizzanti* ne richiamiamo alcune:⁶²

a) *la fase di strutturazione*: quartiere in formazione (per pianificazione o sviluppo non controllato), quartiere in via di completamento e assestamento, quartiere strutturato (per inerzia e adattamento dato il tempo da cui è stato realizzato, o per completamento delle strutture previste);

b) *l'epoca* in cui il quartiere è sorto e comunque *la sua storia*;

c) *la dislocazione* rispetto alla città, tenendo conto dell'ambiente fisico, della zona circostante specialmente tra il quartiere e il centro cittadino, dei collegamenti con il resto della città specialmente con i quartieri centrali e i posti di lavoro;⁶³

d) *l'ampiezza demografica* del quartiere e *la sua estensione*;

e) *la sua struttura urbanistica ed edilizia*⁶⁴ e lo stato degli alloggi;

⁶² Oltre alla mia esperienza come capo del Servizio Ricerche dell'Ente Gestione Servizio Sociale e alla conoscenza diretta o indiretta delle oltre 200 situazioni ambientali in cui i Centri Sociali dell'Ente operano, mi sono riferito alle acquisizioni del Seminario ONU di Bristol, raccolte negli atti, *cit.*, pp. 19-20 (classificazione delle collettività urbane, proposta dal prof. S. Groenman).

⁶³ Ha scritto RICHARD J. NEUTRA (in: *Il cuore della città*, *cit.*) che « un elemento importante è quello del trasferimento quotidiano sul luogo di lavoro, sia verso i centri di impiego vicini, che verso quelli più lontani. Se questo problema, oggi inevitabile, è risolto bene, gli abitanti di un quartiere sono in una situazione di sicurezza maggiore di quella offerta da qualsiasi programma di autosufficienza. La linea degli autobus per i servizi interni della comunità e l'organizzazione dei trasporti che garantisce di poter arrivare lontano con mezzi motorizzati, in modo che sia assicurata la possibilità di guadagnarsi da vivere in una zona ampiamente distribuita, sono elementi determinanti... ».

⁶⁴ Tenendo conto del peso che vi ha l'edilizia pubblica, e di che tipo.

f) la presenza, dislocazione e livello dei *servizi di interesse generale*;

g) *la composizione della popolazione*, sia dal punto di vista demografico, sia per il tenore di vita, che per il livello socio-culturale.⁶⁵

Tutte queste componenti acquisteranno inoltre un particolare valore, raffrontandole agli analoghi elementi della situazione cittadina in genere, e di quella della zona circostante il quartiere in particolare.

36. - Si ribadisce pertanto che la situazione di ogni quartiere si configura tenendo conto della tipologia delle città e della tipologia dei quartieri, ma che all'interno di ognuna delle categorie che così nascono giocano numerosi fattori (di cui alcuni ora accennati) che contribuiscono enormemente a caratterizzare i singoli quartieri.

Infatti ogni quartiere è un « essere vivente », e in quanto tale distinto e caratterizzato rispetto agli altri. Esso ha bisogno di essere individualmente definito: di qui l'esigenza di *studi d'ambiente* specifici nei quartieri che acquistano per noi un particolare interesse ai fini degli interventi che ci proponiamo⁶⁶ e di *indagini particolari* che ne approfondiscano aspetti che reputiamo interessanti.

E' chiaro infatti che l'operatore sociale, l'amministratore pubblico o privato, il professionista che agisce in un quartiere, non possono tener conto solo dei loro fini, del loro metodo e delle loro tecniche di intervento, ma debbono « calarli » nella particolare realtà in cui si propongono di agire, e che debbono conoscere.

Esiste — è vero — grande necessità di professionisti e di volontari che si propongano di dare la loro opera affinché le collettività dei quartieri di periferia urbana diventino delle comunità, ma è ancor

⁶⁵ Il Servizio Ricerche dell'Ente Gestione Servizio Sociale ha infatti predisposto il testo di una « monografia » a fogli mobili da utilizzare e compilare direttamente dai suoi Assistenti Sociali per i complessi residenziali di edilizia pubblica in cui essi operano. Strumenti analoghi sono stati usati o possono essere previsti anche per gli altri operatori sociali.

⁶⁶ Mi permetto citare in proposito un mio breve saggio: C. TREVISAN, *Lo studio d'ambiente e gli operatori sociali*, in «Orientamenti Sociali», n. 9, settembre 1960, p. 314; e la mia relazione per il Seminario ONU di Bristol: C. TREVISAN, *Ricerca applicata al Servizio Sociale in un Ente che opera nelle periferie urbane*, settembre 1959 (ciclostilato).

più necessario che essi vogliano conoscere e sappiano capire ciascun quartiere per quello che esso è: una realtà viva. Eviteranno così superficialità o paternalismo.

37. - Superficialità o paternalismo in cui si incorre facilmente quando si ignorino o si trascurino del tutto due elementi fondamentali di un ambiente: i suoi bisogni e le sue risorse.⁶⁷ Se bisogni e risorse non saranno stati individuati, si incorrerà inevitabilmente in giudizi e in interventi generici e inconcludenti: non si inciderà. Se si darà peso solo ai bisogni, e con molta buona volontà ci si rivolgerà alla loro soddisfazione, si attuerà solo dell'assistenza paternalistica: ignorando le risorse, che si possono mobilitare, si produrrà infatti un intervento e un aiuto dall'esterno, che lascerà il tempo che trova.

Un serio lavoro con le persone, i gruppi, le rappresentanze — riconosciute nelle loro possibilità e nei loro limiti, nella loro storia e nelle loro esigenze — è la via che occorre percorrere se gli operatori ed i responsabili di istituzioni vogliono aiutare le periferie a diventare quartieri.

C - PRESENZA E FUNZIONE DEL QUARTIERE, OGGI

38. - Ma esiste effettivamente il quartiere, nella città del XX secolo? Si può parlare ancora di vita di quartiere?

E' un interrogativo martellante, che da varie parti si pone, oggi-giorno. L'analisi fin qui condotta della realtà italiana offre, a parer nostro, già una risposta, e risposta positiva. Purché si pensi al quartiere non come ad un pezzo da museo, ma come ad un organismo

⁶⁷ Occorre infatti individuare — e la ricerca sociale ci viene in aiuto a tal fine — i bisogni (sia quelli soggettivi, di cui cioè le persone interessate sono coscienti, sia quelli oggettivi magari non riconosciuti dagli interessati, ma che l'osservatore esterno riconosce presenti nella situazione specifica) e le risorse (anch'esse soggettive od oggettive, cioè esplicite o implicite).

Per bisogno si intende la carenza — avvertita o meno dagli interessati — di avere o raggiungere qualcosa o sul piano puramente materiale o strumentale, o sul piano di maturazione individuale o collettiva, o sul piano di rapporti sociali. Per risorsa si intende la capacità — potenziale o mobilitata — di autoformazione, di utilizzo di interventi esterni o di risorse dell'ambiente, di iniziative anche a vantaggio della comunità.

Questi i bisogni e le risorse delle persone (sia come individui, che raggruppate). Inoltre non vanno trascurati i bisogni e le risorse dell'insediamento in sé (posizione elevata e salubre, o infossata in zone umide) e delle istituzioni: la loro conoscenza preventiva, da parte dell'operatore sociale, faciliterà la comprensione e l'uso dei bisogni e delle risorse personali.

vivente. E ciò che vive è in continua evoluzione, si trasforma, entra talora in crisi, e soprattutto non raggiunge la sua pienezza in un istante.

Il fatto che spesso si stenti ad individuare il quartiere, a nostro giudizio, non è effetto di un superamento della sua ragion d'essere, ma della situazione caotica in cui la città si è andata e si va sviluppando. Il caos delle periferie e dei suoi quartieri ha la sua origine nella carenza diffusissima di una pianificazione pubblica, di un decentramento organico, di una rispondenza delle istituzioni alla nuova situazione. Come parlare di vita sociale quando si riscontrano così ampie zone di edilizia intensiva all'accesso, prive di centri reali, di spazi verdi, di servizi per le giovani generazioni, di comunicazioni rapide con le altre parti della città?

Il discorso piuttosto si deve spostare dal quartiere alla città, dato che essi non sono due termini contrapposti ed escludentisi, ma anzi connessi, come ha affermato Quaroni in un suo fondamentale saggio su « città e quartieri »:⁶⁸ « *Il quartiere è un organismo sociale in simbiosi con altri organismi analoghi a formare la realtà biologica della città* ». Infatti il quartiere ha una funzione di supporto per le persone che vivono nelle periferie urbane, con l'obiettivo non certo di isolarle in una autosufficienza oggi impossibile sul piano delle strutture e nefasta socialmente, ma di inserirle efficacemente e positivamente nella città spesso straniera ed ostile.

39. — Quello dell'esistenza del quartiere oggi, è un interrogativo non certo nuovo. Alcuni anni fa, un grande studioso della città, come Lewis Mumford, ne ha scritto diffusamente, e riteniamo utile farne un'ampia citazione:⁶⁹

« Se sia possibile per una città, pianificata o no, sfuggire ad una certa definizione o almeno ad una certa coloritura locale che suggeriscano il quartiere, è un problema ancora aperto. Anche nella piani-

⁶⁸ In quella che, a mia conoscenza, è l'unica pubblicazione seria e approfondita uscita finora in Italia sul quartiere, e che andrebbe presa come punto di riferimento per indagini, che la verificano, amplino e completano. Si tratta del n. 3 del 1956 de « La Casa » (quaderni di architettura e di critica, diretti da P. Montesi, a cura dell'INCIS ed editi da De Luca, Roma), interamente dedicato al quartiere, e aperto da un ampio saggio di L. QUARONI, *Città e quartiere nella attuale fase critica di cultura*, pp. 9-74.

⁶⁹ Per la versione italiana, cfr.: L. MUMFORD, *L'unità di quartiere*, in « Comunità », n. 24, 1954.

metria rettangolare e indifferenziata di Manhattan, planimetria che sembra concepita allo scopo di impedire l'eventuale sorgere del quartiere, si sono sviluppate entità distinte quali Yorkville, Chelsea e Greenwich Village, che tuttavia mancano di qualunque carattere architettonico, tranne una certa omogeneità data dalla diversa epoca di costruzione. In una forma rudimentale il quartiere esiste, come fatto di natura, sia che lo riconosciamo o no, sia che lo attrezziamo o no per le sue specifiche funzioni. Perché gli abitanti del quartiere, i vicini di casa, sono semplicemente persone che abitano l'una accanto all'altra. E risiedere nella stessa località è forse il più primitivo dei legami sociali, e vivere sotto gli occhi dei propri vicini è la più semplice forma di associazione. Un quartiere è costituito essenzialmente da persone che per nascita o per scelta di residenza partecipano di una vita in comune. I vicini sono persone legate l'una all'altra anzitutto non da una comunanza di origini o di scopi, ma dalla vicinanza delle loro abitazioni nello spazio. Questa vicinanza li rende consci l'uno dell'altro visivamente, li avvicina l'uno all'altro per comunicazione diretta, per incontri indiretti o per sentito dire. In momenti critici, un incendio, una festa, un funerale, i vicini possono anche acquisire una più viva coscienza gli uni degli altri ed attingere più alte forme di collaborazione; ma inizialmente il rapporto di vicinanza nasce dal semplice fatto del risiedere nello stesso luogo. Non c'è nulla di forzato in tale rapporto e non è necessario, perché esso sia reale, che abbia qualcosa di profondo: un cenno del capo, una parola cordiale, un viso riconosciuto, un nome pronunciato, basta questo a creare e a mantenere in una certa misura la coscienza che si vive nello stesso luogo. Né l'amicizia, né i rapporti di lavoro fanno necessariamente parte del dare o avere della vita dei vicini, benché con l'andare del tempo tali relazioni possano crearsi, così come si possono avere matrimoni. Il vivere da tempo nello stesso luogo o l'essere proprietari di una certa casa o di un certo terreno possono cementare il legame elementare. *In ogni caso, il quartiere, in forma primitiva, originaria, esiste dovunque un certo numero di persone si trovi riunito in abitazioni familiari permanenti; e molte delle funzioni della città tendono a distribuirsi naturalmente — cioè senza preoccupazioni teoriche o direttive politiche — nei quartieri ».*

40. - Abbiamo sottolineato l'ultimo periodo del brano di Mumford, perché in esso sta la chiave di volta per la soluzione del problema relativo alla funzione del quartiere oggi.

Non si tratta di un organismo (urbanistico e sociale) autosufficiente, quanto di un organismo che *assolve a certe funzioni*, e per altre rinvia all'organismo più ampio della città. Non tutti i bisogni possono essere soddisfatti dal quartiere, come non per tutto è possibile rivolgersi alla città. Occorre individuare, pertanto — in genere e caso per caso — le effettive esigenze che è necessario o si desidera soddisfare nell'ambito del quartiere, tenendo conto che certe altre⁷⁰ si vogliono e si possono meglio soddisfare esternamente all'ambito del quartiere, e talora persino esternamente all'ambito della città (fino a raggiungere il campo internazionale).

La maggiore mobilità di insediamento,⁷¹ l'uso sempre più diffuso di mezzi di trasporto privati,⁷² il desiderio di mettere la propria vita al sicuro nel quadro delle istituzioni, la facilità di comunicazioni a distanza (telefono, telegrafo), sono alcuni fattori che evidentemente rendono l'ambito del quartiere meno esclusivo di quanto fosse nel medioevo, allorché esso era luogo di residenza e contemporaneamente di lavoro (per gli artigiani, i professionisti, i commercianti).

Ma ciononostante la sua funzione non è assorbita totalmente da altri organismi: si può ben a ragione parlare di quartiere e volerlo realizzare finché si dimostrerà che la necessità dell'uomo di ritrovarsi in uno spazio sociale a sua misura, accessibile, rispondente a certe sue esigenze, siano soddisfatte normalmente in altri ambienti.

Per ora questo momento non è certo giunto (ammesso che esso arrivi mai): l'esperienza quotidiana dell'edilizia pubblica, nella sua sempre più diffusa realizzazione in complessi, nella ormai prossima assegnazione dei primi quartieri coordinati, pone invece in modo pressante dinanzi ai nostri occhi la realtà in coagulo del quartiere: caotico, mal fatto, eterogeneo, talora; ma vivo, presente o in fieri, necessario, inevitabile.

41. - Quante più saranno le indagini « sul campo », tanto meglio potremo renderci conto dei problemi del quartiere di periferia;

⁷⁰ Come per i fatti associativi, certi servizi, le amicizie, ecc.

⁷¹ Anche all'interno della città: a Genova, per fare un esempio, si è riscontrata tra il 1954 e il 1958 una media annuale di 65.351 persone che hanno cambiato abitazione, cioè un undicesimo della popolazione (cfr. C. FERA, *I problemi della grande città in espansione*, in « I problemi delle periferie urbane », cit., p. 63).

⁷² Il dott. S. Groenman ha sottolineato al Seminario di Bristol come oggi « l'automobile è più che un semplice mezzo di trasporto: è una parte — la parte mobile — dell'abitazione della famiglia ».

quanto più si opererà nelle periferie urbane, tanto più ci si accorgerà dell'importanza di una politica organica di sviluppo della città.⁷³ La ricerca, le istituzioni, l'azione sociale in genere ed il servizio sociale in particolare, hanno un ruolo importante per il futuro della città. L'interesse egoistico (mi riferisco, ad esempio, alla legislazione sulle aree fabbricabili, che da cinquant'anni non si riesce a varare) o la pigrizia operativa (è più comodo lasciar procedere le cose come vogliono o possono, piuttosto che studiare le situazioni, approfondire le cause, scegliere i mezzi e metterli in azione) non sono solo atteggiamenti moralmente deprecabili, ma del tutto controproducenti con l'andar del tempo: lo sviluppo della città moderna può essere ritardato, non fermato.

⁷³ Da sottolineare l'interesse e la preparazione di alcuni amministratori pubblici sui problemi delle periferie e sulla necessità di una politica organica per le città. Si veda ad es.: F. HAZON, *Una politica per la periferia*, in « Il Popolo lombardo », n. 38, 17 settembre 1960, ed il volume curato dallo stesso: *La comunità locale*, Ed. ACLI, Roma 1960.

Non si può trascurare, inoltre, il contributo dato alla cultura e all'arte nel nostro Paese da quella grande figura che è stato ADRIANO OLIVETTI, le cui pubblicazioni (cfr. la sua ultima: *Città dell'uomo*, Ed. Comunità, 1959) e le cui sollecitazioni (ad es. per gli studi relativi al P.R. di Ivrea) avranno un significato per molto tempo ancora.

Riccardo Catelani

Il Centro sociale
e il decentramento amministrativo
nei grandi Comuni





1. - La Costituzione della Repubblica Italiana definisce i Comuni enti autonomi e circoscrizioni di decentramenti statale e regionale. Con ciò vuole indicare specificamente che la funzione dei Comuni è ampiamente autonoma nell'affrontare i problemi specifici che si presentano nell'ambito del Comune, e che questo è altresì l'elemento capillare di funzioni che sono di pretto carattere statale o regionale.

Disposizioni di legge comune indicano esplicitamente le spese che sono ritenute obbligatorie da parte dei Comuni, ammettendo peraltro che tutte le spese non considerate obbligatorie sono facoltative. Con ciò si viene ad affermare che il campo d'intervento dei Comuni, salva la disponibilità finanziaria, non è limitato se non dal territorio e dai diritti altrui.

2. - Di fronte all'ampio quadro sopra delineato sta l'attuale azione dei Comuni che si basa essenzialmente su leggi e prassi precedenti alla Costituzione della Repubblica Italiana.

I grandi Comuni spesso si presentano come un'organizzazione amministrativa e di servizi tradizionali da rendere alla cittadinanza e come un organismo burocratico con scarse possibilità di adattamento alle situazioni nuove.

La responsabilità dell'andamento dell'amministrazione comunale è infatti assegnata dalla legge al Consiglio comunale presieduto dal Sindaco: l'azione di questi organismi, specie nei grandi Comuni, risulta politicizzata a tal punto da presentare come primaria l'istanza politica rispetto a quella amministrativa.

Vasti settori d'intervento sono assegnati alla responsabilità di assessori, il cui numero massimo è stabilito dalla legge in relazione al numero degli abitanti che risultano dal censimento. Il numero degli assessori pertanto viene ad essere sempre insufficiente rispetto alle necessità effettive dell'amministrazione del Comune (si tenga conto in particolare del fatto che i censimenti avvengono ogni dieci anni).

Gli uffici comunali sono raggruppati nell'ambito di ripartizioni e di assessorati che seguono schemi organizzativi ormai sorpassati e notevolmente statici.

L'azione del Comune, sia come prestatore di servizi che come organismo burocratico e amministrativo, si attua spesso con interventi che si vanno sempre più diluendo man mano che si scostano dalla casa comunale, quasi si tratti di ipotetici cerchi concentrici che si vanno allontanando.

La burocrazia comunale, specie quando il Comune assume vaste proporzioni, si mostra più attenta alle regolarità formali dei propri atti che alle necessità effettive della popolazione.

L'azione dei Comuni, specie di quelli di grande mole, risulta spesso carente per la mancanza e la impossibilità di assumere decisioni a largo raggio e proiettate nel tempo, a causa della durata limitata del mandato, della spesso instabile posizione degli amministratori e della congenita mancanza di pianificazione.

Il Comune infine non è preparato e non prepara il proprio sviluppo territoriale e socio-culturale e spesso lo subisce (vedasi in particolare la mancanza di piani regolatori, ecc.).

3. - Fra i compiti che i Comuni, specie i grandi, non possono non affrontare si presentano i seguenti:

— pianificazione del proprio sviluppo sia per la parte edilizia e di servizi che per quella di fonti di lavoro e socio-culturale, anche in fase di adattamento agli eventuali piani regionali;

— adeguamento dei servizi alle esigenze dei cittadini per renderne accessibile l'uso a tutti e dovunque nel territorio comunale;

— specializzazione del personale dei servizi comunali, anche in relazione alle esigenze locali e settoriali;

— interventi per affrontare le conseguenze sul piano individuale

e collettivo delle decisioni assunte dall'amministrazione comunale e dei fatti socio-economici prodottisi nell'ambito del Comune;

— avvicinamento degli elettori agli eletti; degli utenti ai responsabili dei servizi; degli organi di decisione a soggetti, per agevolare la partecipazione dei cittadini alla vita civica.

Tutto questo, anche con ogni migliore buona volontà da parte degli amministratori, non può essere realizzato dalla struttura attuale dei Comuni.

4. - Il cittadino, specie nelle grandi città, sente sempre più come ostile e lontana la civica amministrazione in quanto non ha la possibilità di partecipare alla vita effettiva della propria città e si sente isolato nel proprio quartiere il quale, peraltro, è privo di strumenti che non siano politici o parapolitici per la partecipazione alla vita civica. La situazione si viene ad aggravare per i cittadini di recente immigrazione i quali pertanto trovano la loro difesa più nella costituzione di gruppi etnici che nell'integrazione con la città.

I cittadini inoltre non riescono a riconoscere nelle eventuali decisioni a largo raggio, prese dalla civica amministrazione, elementi di interesse aderenti alle loro esigenze e pertanto non considerano, se non parzialmente, rilevanti attività municipali e se ne allontanano sempre più.

E' diffusa in Italia la convinzione dell'impotenza del cittadino rispetto agli organismi gerenti di servizi, in quanto non può fare altro che subirne le decisioni e non dispone di concreti ed usuali mezzi di opposizione.

Il cittadino pertanto presenta requisiti, risorse, sulle quali la civica amministrazione potrebbe fare notevole affidamento e cioè:

- è giudicante e spesso per propria diretta esperienza;
- è solidale;
- è abitudinario e tradizionale;
- ha bisogni vari che eccedono la vita familiare, il lavoro e la ricreazione;
- vuole godere dei diritti di cittadino anche se immigrato;
- non vuole perdere i valori della sua città se anziano residente.

Una risorsa particolare, anche se costituisce il problema forse di più difficile soluzione per l'amministrazione di una città, è rappresentata dalla periferia che è in genere la risultante di vasti fenomeni di natura sociale, economica e culturale avvenuta nella città, nella regione, nel Paese e che in genere, nel dopoguerra, non si presenta più in quella veste monoclassista che tante conseguenze deleterie ha determinato in passato e purtroppo anche oggi (vedi il fenomeno delle borgate, dei quartieri popolari, ecc.).

La periferia rappresenta un originale elemento di spinta nei riguardi dell'ampiezza e novità dei problemi, delle esigenze e delle risorse che pone.

5. - Tutte le risorse sopra evidenziate vanno spesso perse o comunque utilizzate in limitatissima parte nelle città macroscopiche in cui il cittadino è disperso e non ha più possibilità di normale collegamento con la società che lo circonda e con la vita civica.

L'assessore Hazon del Comune di Milano, in un suo recente studio sugli strumenti d'intervento nella periferia di Milano afferma che « la partecipazione sia pure consapevole, critica, meditata, alle elezioni periodiche del Consiglio Comunale non esaurisce certamente la funzione democratica dei cittadini, nè il Consiglio Comunale, forte del suo potere di rappresentanza, può chiudersi per un quadriennio in una torre d'avorio. Una partecipazione che non sbocchi nel potere, rischia però di essere velleitaria e parolaia: la massima partecipazione si concreta nel decentramento delle funzioni dei poteri dei centri di decisione ».

La legge definisce la possibilità di formazione, in Comuni autonomi, di frazioni o borgate di Comuni oltre 60.000 abitanti. Peraltro, a prescindere dal numero degli abitanti, risulta essenziale individuare raggruppamenti dal punto di vista urbanistico e sociologico che possano convenzionalmente essere qualificati come « quartieri », attribuendo ad essi funzioni e strutture adeguate.

In materia la legge ammette che i Comuni superiori ai 60.000 abitanti, anche quando non siano divisi in borgate o frazioni, possano ripartirsi in quartieri con possibilità di delega delle funzioni del Sindaco per la sola parte di ufficiale di governo e non pertanto per quella di pertinenza dell'amministrazione comunale.

Peraltro la costituzione di quartieri che, come sopra indicato, è ammessa dalla legge non risulta sufficientemente funzionale in quanto non risolve le difficoltà insite nella organizzazione comunale attuale.

6. - Gli studi finora effettuati riguardo al decentramento amministrativo dei Grandi Comuni mostra un accordo pressoché generale sulla necessità di localizzare nei quartieri servizi comunali come si trovano in genere presso la casa comunale, integrandoli peraltro con altri servizi finora non abituali quali l'ambulatorio medico, la sede per l'assistente sanitaria, la delegazione dell'ECA, la sede di consigli tributari, i posti di prestito della biblioteca comunale, la stazione dei vigili urbani. Si tratta, come si vede, di una conferma della struttura del Comune come organismo erogatore di servizi.

Per contro non esiste una unità di vedute circa il problema, essenziale, della formazione di rappresentanze locali. Per queste si va da proposte che prevedono la formazione di consulte di quartiere formate da persone preindicate dalla legge, fino all'elezione di rappresentanti di quartiere.

Una delle più grosse difficoltà che impediscono la previsione di formazione di rappresentanze locali elettive è costituita dal pericolo che esse siano esclusivamente il risultato della lotta di contrastanti forze politiche le quali prescindono dalla difesa di interessi locali. Con ciò si verrebbe ovviamente a negare uno dei principi essenziali del decentramento amministrativo.

7. - Il decentramento amministrativo dei Comuni peraltro, oltre a rendere maggiormente disponibili per i cittadini alcuni servizi, deve favorire:

— l'integrazione e l'armonizzazione di persone e di gruppi di varia cultura, esigenze, istruzione, ecc., anche mediante iniziative di vita associata;

— la partecipazione dei singoli cittadini, mediante strumenti normali, alla vita del quartiere e delle città;

— l'adeguamento dei servizi comunali alle esigenze effettive della popolazione;

— la dotazione del quartiere con i servizi indispensabili non di natura comunale (culto, ricreazione, cultura, commercio, ecc.) e l'eventuale cordinamento fra di essi;

— la formazione o la conservazione di tradizioni di quartiere o di città;

— la strutturazione di rapporti solidaristici o di vicinato.

8. - Una notevole parte degli aspetti sopra indicati può essere soddisfatta mediante la formazione di idonee rappresentanze locali la cui funzione derivi da poteri conferiti in modo democratico. Ma la preparazione all'assunzione di siffatte responsabilità da parte di cittadini e la soddisfazione di esigenze dei singoli e di gruppi sociali deve trovare possibilità di attuazione in sedi ove gli individui abbiano ampia possibilità di incontro, di scambio, di integrazione.

Elemento essenziale di decentramento amministrativo risulta pertanto la possibilità di disporre nei quartieri di Centri sociali.

Infatti la comunità, intesa questa convenzionalmente come una collettività delimitata dal punto di vista sociologico ed urbanistico, ha vita ed esigenze proprie sempre in evoluzione che non possono trovare piena soddisfazione in istanze precostituite con regole fisse, come ad esempio la struttura comunale anche decentrata, quanto in organismi più disponibili ed adattabili come si configurano i Centri sociali.

9. - I Centri sociali per loro natura si adattano in maniera essenziale alla struttura del Comune anche nell'ipotesi di decentramento sopra delineato.

Infatti i Centri sociali, secondo la definizione dei compiti comunemente accettata:

- affrontano problemi concreti del quartiere;
- lavorano in collaborazione con la popolazione del quartiere;
- sono aperti a tutti;
- operano con attività molteplici;
- costituiscono un osservatorio per la diagnosi dell'ambiente.

Essi rappresentano pertanto la prima base per la preparazione della popolazione ad assumere gli impegni conseguenti al decentramento amministrativo dei grandi Comuni.

Infatti i cittadini sono oggi abituati a considerare l'amministrazione del Comune nella formula attualmente consueta e che pertanto è notevolmente diversa da quella che sarà normale in un Comune che abbia attuato il proprio decentramento.

La possibilità o meno di interventi nei confronti dell'amministrazione locale, la opportunità e la misura di essi, l'ampiezza ed i

limiti delle competenze, i diritti, i doveri e le possibilità che si presentano al cittadino, sono tutti fatti estremamente nuovi ai quali il comune sentimento civico attuale è impreparato.

Attualmente solo la difesa di interessi particolaristici o la soddisfazione di interventi preordinati per motivi politici sono le spinte più consuete per un intervento del cittadino nell'amministrazione della cosa pubblica.

L'amministrazione decentrata comporta necessariamente che le due spinte sopra citate non siano le uniche a muovere la partecipazione di cittadini, ma che sempre più vengano a maturarsi forme comunitarie o comunque limitazioni della difesa di interessi egoistici, in vista del raggiungimento di un bene più utile alla collettività.

10. - I Centri sociali offrono la possibilità di un continuo scambio fra persone e gruppi che altrimenti non avrebbero occasioni di incontro e permettono la formazione di strutture sociali e di modelli culturali sui quali può fondarsi in maniera più costruttiva la previsione di un decentramento amministrativo.

L'esperienza dei Centri Sociali in zone urbane ha permesso di acquisire la certezza che un dialogo è possibile anche fra persone di vario credo politico, quando l'oggetto sia costituito da interessi comuni la cui trattazione e difesa non siano vincolate da precostituite concezioni o istruzioni politiche.

L'abitudine al dibattito ed alla considerazione dei problemi che stanno alla base delle esigenze della comunità è acquisibile quando le persone sono capaci di riconoscersi fundamentalmente come cittadini titolari tutti degli stessi diritti e doveri ed in possesso di diversa competenza sui vari argomenti.

Tutto ciò può apparire puramente ideale in una situazione come quella italiana.

Peraltra tutta la storia dell'evoluzione sociale e politica dimostra che è possibile, attraverso un lento e paziente lavoro di adattamento, creare nuove concezioni, nuovi modi di essere e di rapporti tali da assurgere in futuro ad elementi fondamentali e invincibili di un modo di vita.

E' certo che in una struttura di rapporti, come quella attuale, non è pensabile l'esistenza di Centri sociali in cui l'atmosfera sia completa collaborazione e dove tutte le persone possono entrare in rapporto ed integrarsi reciprocamente.

Ciò può essere possibile soltanto se il Centro sociale riesce a diven-

tare un elemento fondamentale nella vita del quartiere. Questo risulta pensabile particolarmente nelle situazioni di periferia delle grandi città ove, per la originalità e molteplicità dei problemi, per la spinta nella ricerca di soluzioni nuove data dai cittadini di recente insediamento, per la eventuale originalità delle impostazioni edilizie e urbanistiche ed infine per l'esistenza di una popolazione più disposta a superare gli interessi personalistici e sollecitata a forme di solidarietà, è resa possibile l'impostazione di rapporti e tessuti inizialmente di natura imprecisa ma che, col tempo, si vanno via via orientando verso strutture di carattere tradizionale tipiche del particolare quartiere.

11. - I Centri sociali orientano la loro azione in forme di intervento che sono strettamente congeniali con le esigenze di preparazione della popolazione agli impegni inerenti al decentramento amministrativo. Tali interventi non sono ad oggi preordinati verso la soddisfazione di tali esigenze, ma la soddisfazione di esse è implicita negli interventi stessi.

Infatti i Centri sociali:

— lavorano in collaborazione continua con la popolazione, anzi sono gli elementi sociali della popolazione che collaborano fra loro nell'ambito dei Centri sociali;

— agevolano la costituzione di rapporti interpersonali ed intergruppi e l'assunzione di responsabilità riguardo ad interessi comuni;

— si adeguano alle esigenze sempre nuove ed ai mutati bisogni e risorse dei singoli, dei gruppi e della collettività;

— affiancano le iniziative personali per il miglioramento della fisionomia generale del quartiere;

— favoriscono le iniziative locali per la difesa di interessi locali e per l'ottenimento o l'adeguamento dei servizi;

— agevolano la costituzione di rapporti costruttivi fra cittadini, autorità o responsabili di servizi;

— favoriscono l'adattamento della prestazione degli enti responsabili dei servizi alle esigenze del quartiere.

Attraverso l'azione come sopra delineata, i Centri sociali rendono possibile l'utilizzazione delle risorse singole e collettive presenti nella comunità, mediante la partecipazione diretta degli abitanti. E ciò non soltanto in fase di azione, ma anche in quella di diagnosi, di studio, di programmazione e di controllo dei risultati.

12. - I Centri sociali attualmente operano in un ambito territoriale notevolmente limitato; sono diretti di norma da Assistenti sociali e sono coordinati per la maggior parte da organismi a carattere nazionale.

Sono questi tre criteri che, assumendo i Centri sociali una posizione organica o comunque riconosciuta nell'ambito del decentramento amministrativo nei grandi Comuni, dovranno fatalmente essere riveduti. Infatti l'attuale ambito territoriale dei Centri sociali urbani, che va normalmente dalle 200 alle 3.000 famiglie, dovrà fissarsi almeno al massimo di tale margine per renderne economicamente e strutturalmente possibile l'estensione.

Il legare i Centri sociali ad ambiti territoriali così limitati, che peraltro nell'attuazione del servizio si dimostrano sempre molto onerosi, è un problema determinato ad oggi dalle esigenze degli enti che commissionano e organizzano i Centri sociali stessi.

Ma già fin da ora si nota che, prescindendo da limiti formali, i Centri sociali hanno un raggio d'intervento molto più ampio, quale il quartiere nella sua entità sociologica (che spesso è differente da quella urbanistica).

Pertanto va sfatata la leggenda di Centri sociali che hanno un raggio d'intervento molto limitato, mentre la realtà dimostra che questo si estende sempre in maniera eccedente i limiti formali.

Pertanto anche la struttura attuale dei Centri sociali può, con opportuni adattamenti, rendersi disponibile per iniziative di decentramento e coordinarsi con queste.

13. - Un punto a sé è costituito dalla preparazione del personale che dovrà operare nell'ambito dei Centri sociali coordinati con iniziative di decentramento amministrativo.

Infatti attualmente i Centri sociali utilizzano quasi esclusivamente Assistenti sociali che, nella maggior parte, sono donne molto giovani di età ed in genere in possesso dell'abilitazione magistrale.

Per affrontare i problemi che si presentano alle collettività e che sempre più si presenteranno man mano che saranno richiesti impegni

ed interventi nell'ambito del decentramento amministrativo, per rendere possibile l'utilizzazione dei metodi di sviluppo di comunità, coartando quanto meno possibile la volontà dei singoli, per rendere possibile un'attività strettamente connessa con istanze di carattere amministrativo e politico, si renderà necessario, oltre ad un continuo aggiornamento del personale dei Centri sociali, la previsione di utilizzo di personale di diversa preparazione. Si tratta qui di interventi per attuare i quali non suppliscono le consuete tecniche di servizio sociale e che, a prescindere dall'uso di tecniche, comportano una preparazione personale di notevole impegno.

Risulta necessario in proposito stabilire un discorso con le scuole di servizio sociale perché il personale da queste preparato possa rendersi idoneo per interventi come quelli sopra delineati.

14. - Rimane infine da trattare il problema della dipendenza dei Centri sociali in un regime di decentramento amministrativo.

Gli studi attuali (ed in particolare quelli del Comune di Milano e di Bologna) segnalano la possibilità di un'azione integrativa dei Comuni dove iniziative differenti non abbiano già provveduto a localizzare i Centri sociali.

Alternativa a tale importazione è quella che il Comune diventi iniziatore dell'attività di Centri sociali o per contro che questi siano coordinati totalmente da organismi differenti dai Comuni.

La prima soluzione ripresenta quel principio consueto nel settore degli interventi assistenziali, in base al quale gli organismi pubblici intervengono soltanto dove altri tipi di iniziative non abbiano già provveduto, creando con ciò una molteplicità di iniziative differenti fra di loro e spesso non coordinate; la seconda soluzione, ed in parte anche la prima, pone a disposizione dei Comuni lo strumento dei Centri sociali per l'appoggio delle iniziative del Comune ed anche dell'amministrazione in carica; l'ultima soluzione postulerebbe la creazione di organismi tecnici di grande vastità e pertanto di pesante strutturazione.

La previsione teoricamente più vicina all'*optimum* del lavoro dei Centri sociali sarebbe quella che i Centri sociali col tempo potessero divenire strumenti normali di azione della comunità, da questa usati, e nei quali l'Assistente sociale abbia soltanto un intervento di natura tecnica, mentre tutta l'altra parte di attività, di diagnosi, di programmazione e di controllo dei risultati dovrebbe essere attuata dalla comunità stessa.

Questo concetto ovviamente è insostenibile allo stato attuale se non in fase teorica.

Ad oggi si rende essenziale:

— estendere al massimo la rete dei Centri Sociali con le funzioni sopra descritte;

— renderne possibile l'utilizzo da parte del Comune nella fase di preparazione del decentramento amministrativo specie riguardo all'individuazione sociologica ed urbanistica del quartiere, alla preparazione della popolazione e alla formazione di strutture sociali;

— coordinarne l'azione con le iniziative e l'organizzazione comunale decentrata.

15. - Il Centro sociale in sostanza ha una funzione preminente riguardo ad un aspetto che forse non è sufficientemente considerato e cioè la preparazione del cittadino. Infatti, mentre l'evoluzione tecnologica rende sempre più necessaria la specializzazione e la preparazione professionale del lavoratore, i mutamenti sociali che avvengono specie nel nostro Paese a seguito delle evoluzioni naturali o predisposte, rendono necessarie nuove strutture e la costituzione di nuovi rapporti e nuove forme di collaborazione tra i cittadini, tra i gruppi sociali ed i vari enti e tra questi ed i responsabili dell'amministrazione della cosa pubblica. Tutto ciò sorge da una istanza fondamentale che è basata sul principio di libertà del cittadino cosciente del proprio valore e delle proprie esigenze. E' basata altresì sulla concezione di un rapporto equilibrato fra l'organizzazione pubblica ed il cittadino il quale deve giungere a sentire l'esigenza di partecipare alla vita civica e di assumere le proprie responsabilità per la soddisfazione delle proprie esigenze come individuo e come appartenente ad una collettività.



RIASSUNTO - RESUME
SUMMARY - ZUSAMMENFASSUNG

I - IL FENOMENO MIGRATORIO E LO SVILUPPO DELLE PERIFERIE URBANE

Mentre dall'Unità d'Italia alla prima guerra mondiale, le migrazioni verso l'estero hanno costituito la valvola di sicurezza per l'eccedenza di forze di lavoro nelle regioni sottosviluppate, soprattutto in quest'ultimo dopoguerra le migrazioni interne hanno assunto un rilievo ingente, con due spinte prevalenti: dalle zone depresse verso le regioni industriali o comunque verso le aree più sviluppate, dalle zone montane e dalle campagne verso le città.

In particolare l'urbanesimo — nelle sue diverse forme di manifestazione — è determinato da cause demografiche (maggiori indici di natalità nelle zone rurali e sottosviluppate), economiche (industrializzazione, precarietà e minore necessità di mano d'opera in agricoltura, sviluppo delle attività terziarie), sociali e psicologiche (isolamento delle zone rurali, minore controllo sociale nelle città, miraggio della civiltà urbana anche a seguito delle suggestioni dei mezzi audiovisivi, maggiori possibilità di usufruire dell'assistenza pubblica e privata nelle grandi città, ecc.). Nonostante il fenomeno dell'urbanesimo interessi la gran parte delle città italiane, esso assume un'evidenza particolare nelle grandi città, il cui incremento demografico viene analizzato.

A seguito di questi fenomeni di trasformazione economica (industrializzazione) e dell'insediamento (migrazioni interne, urbanesimo), si evidenziano alcuni riflessi, quali: il passaggio di forze di lavoro dal settore di attività primarie a quelle secondarie e terziarie, l'acuirsi del problema della qualificazione e riqualificazione professionale, l'estendersi del lavoro extracasalingo della donna, l'accentuato divario tra aree ricche e depresse del Paese, e tra i diversi strati socio-economici della popolazione. In particolare l'urbanesimo ha evidenziato: lo spopolamento montano e la contrazione dei residenti in zone rurali, l'incremento demografico sociale nei Comuni urbani, l'insufficienza dell'offerta di alloggi per riferimento alla richiesta, il sorgere delle zone di baraccati e lo sviluppo delle periferie urbane, il ringiovanimento della popolazione urbana.

Ancora, l'urbanesimo — nel determinare uno sviluppo rapido ed esteso della città — ha messo, su piano istituzionale, alla luce l'assoluta carenza di una politica dinamica della città e di una opportuna pianificazione sia urbanistica, sia dei servizi di pubblica utilità. Su piano psicologico sono avvertibili difficoltà di adattamento alla nuova realtà e di inserimento nel nuovo ambiente, sia da parte dei cittadini « indigeni », sia da parte degli immigrati, con diffuse situazioni di sradicamento sociale e di asocialità. Infine, su piano sociologico, risulta precaria la vita sociale, difficile l'inserimento nelle strutture locali, superficiale l'uso che si fa della nuova posizione sociale ed economica eventualmente raggiunta, inadeguata l'utilizzazione delle istituzioni: mancano infatti abitudini assieme consolidate da parte di una popolazione urbana eterogenea in quanto a provenienza e a tradizioni ataviche, mentre pesa l'ancora estesa impreparazione socio-culturale.

La conseguenza più appariscente dell'urbanesimo è costituita dallo sviluppo delle periferie, soprattutto con edilizia medio-popolare. La popolazione di tali zone è caratterizzata sia demograficamente, che socio-culturalmente, che economicamente. D'altra parte anche la situazione dell'insediamento è, nelle periferie, tipica: disorganicità urbanistica, basso livello edilizio in genere, carenza o inadeguatezza dei servizi di prima necessità e di interesse collettivo, accentramento delle istituzioni più utilizzate nel centro urbano o a distanze ragguardevoli. Si riafferma perciò l'urgenza di una politica organica per la periferia e di un decentramento: è infatti su piano sociale che l'urbanesimo può produrre conseguenze negative, qualora sussista una permanente e diffusa situazione di disagio.

Il problema dell'alloggio, in questo dopoguerra, è risultato tra quelli che hanno creato grave disagio a vasti strati della popolazione nazionale, a causa delle distruzioni belliche, dell'urbanesimo e delle vaste zone di risanamento urbano. L'intervento degli Enti di edilizia pubblica è stato massiccio, ma non ha ancora soddisfatto del tutto le esigenze, come lo dimostra la tendenza a procrastinare il vincolo degli affitti. Con riferimento particolare all'Ente che è stato appositamente creato in questo dopoguerra, cioè l'INA-Casa, si analizzano le caratteristiche degli alloggi realizzati e le preferenze dimostrate dai suoi assegnatari. Infine vengono approfonditi i bisogni che la popolazione dei complessi edilizi INA-Casa ha dimostrato in ordine al nuovo insediamento e si mette in risalto il ruolo che il Servizio Sociale assolve nei Centri sociali finora funzionanti.

Le iniziative in corso, una sensibilità e conoscenza sempre più diffuse negli organi responsabili e nell'opinione pubblica, l'allargarsi della cerchia di professionisti interessati a questi problemi, fa sperare che nel prossimo futuro le migrazioni interne e le periferie urbane perdano la fisionomia di fatto patologico.

I - LE PHÉNOMÈNE DE L'ÉMIGRATION ET LE DÉVELOPPEMENT DE LA PÉRIPHÉRIE URBAINE

Tandis que depuis l'Unité Italienne jusqu'à la Grande Guerre, l'émigration à l'étranger a constitué une soupape de sûreté, à cause d'un surplus de main-d'oeuvre dans les régions sous développées, l'émigration intérieure principalement après cette guerre, a pris un tournant important, dont deux poussées prévalent: les régions défavorisées vers les régions industrielles, ou tout cas, vers les aires plus développées, des régions montagneuses et des campagnes vers la ville.

En particulier l'urbanisme-sous forme de manifestations diverses-est déterminé par des raisons démographiques (accroissement de la natalité dans les régions rurales et sous-développées), économiques (industrialisation, précaire et moindre la nécessité de main-d'oeuvre a ricole, développement d'activité tertiaires), sociaux et psychologique (isolement des régions rurales, moins de contrôles sociaux dans les villes, mirage de la civilité urbaine en conséquence des suggestions à travers la télévision, une plus grande possibilité de pouvoir profiter de l'assistance publique et privée dans les grandes villes, ecc.). Malgré que le phénomène de l'urbanisme interesse une grande partie des villes italiennes, il assure une évidence toute particulière dans les grandes villes, dont la croissance démographique vient analysée.

A la suite de ces phénomènes de transformations économiques (industrialisation) et de l'établissement (émigrations intérieures, urbanisme), certaines conséquences sont évidentes, elles sont: le passage de main-d'oeuvre du secteur d'activité primaire à celle secondaire et tertiaire, le problème du classement et du reclassement professionnel, l'extention du travail extra-ménager de la femme, la différence accentuée entre les aires riches et sous développées du Pays parmi les diverses couches sociales — économiques de la population. En particulier l'urbanisme a mis en évidence: le dépeuplement des régions montagnardes et la contraction des habitants dans les régions rurales, la croissance démographique sociale dans les Communes urbaines, offerte insuffisante de logements par rapport à la demande, l'apparition de baraques et le développement de la périphérie urbaine, le rajeunissement de la population urbaine.

C'est l'urbanisme encore — qui en déterminant le développement rapide et étendu de la ville — a mis sur un plan institutionnel, à jour, le manque absolu d'une politique dynamique de la ville et d'une planification opportune, soit par l'urbanisme, soit par des moyens d'utilité public. Sur le plan psychologique on sent des difficultés d'adaptation devant cette nouvelle réalité, et l'insertion

dans la nouvelle ambiance, aussi bien par les habitants du lieu, que du cotés des déplacés, avec de nombreuses situations de déracinement social.

Enfin sur le plan sociologique, la vie sociale apparaît précaire, et l'insertion est difficile dans les structures locales, la nouvelle position sociale et économique éventuellement atteinte est employée d'une manière superficielle, l'utilisation des institutions est inégale : il manque en effet des habitudes consolidées entre elles par une population urbaine hétérogène ayant une provenance et des traditions ancestrales, tandis qu'encore pèse un manque de préparation socio-culturelle.

La conséquence plus apparente de l'urbanisme est constituée par le développement des périphéries, surtout par des bâtisses de niveau moyen. La population de ces régions est caractérisées soit démographiquement soit par son niveau culturel, ou bien économiquement. D'autre part, même la situation d'installation est typique dans les périphéries : urbanisme inorganique, le niveau du bâtiment est en général peu élevé, les moyens de première nécessité et d'intérêt collectif sont mal appropriés ou bien inexistent, groupement des institutions plus nécessaires dans le centre urbain, ou bien à distance. Besoin est, d'affirmer à nouveau, l'urgence d'une politique organique pour la périphérie, et pour une décentralisation : c'est en effet sur un plan social que l'urbanisme peu engendré des conséquences négatives jusqu'à ce que subsiste une situation désavantageuse.

Le problème du logement, après cette guerre, est parmi ceux qui ont créé de graves inconvénients dans de diverses couches sociales de la population nationale, soit par les destructions causées par la guerre, par l'urbanisme, ou bien par de vastes études d'assainissement urbains. L'intervention des corps du bâtiment public s'est fait en masse, mais les exigences ne sont pas encore complètement satisfaites.

L'intervention en masse des corps du bâtiment public n'a cependant pas encore entièrement résolu le problème, comme le démontre d'ailleurs, la tendance à renvoyer le régime des loyers. En se référant à la Société qui a été créée expressément après cette guerre, c'est à dire, l'INA-Casa, on peut analyser les caractéristiques des logements réalisés et les préférences marquées par ses locataires. Enfin les besoins de la population des ensembles INA-Casa, ont été approfondis vis à vis de la nouvelle installation, et il bon de faire ressortir le rôle qu'à joué le Service Social, dans les Centres déjà en fonction.

Par les initiatives en cours, par une sensibilité et une connaissance toujours plus accrues des organismes responsables, par l'opinion publique et l'élargissement du cercle de ceux qui exerce une profession relative à ces problèmes, il faut espérer que dans un avenir prochain, l'émigration intérieure et les périphéries urbaines perdront leur physionomie pathologique.

I - MIGRATION AND DEVELOPMENT OF THE CITY SUBURBS

While from the unification of Italy up to the first World War, migrations to foreign countries were a safety valve for the surplus labor forces of underdeveloped regions, it is chiefly in the last post-war period that internal migrations have acquired such an outstanding importance. Two trends should be highlighted in this connexion: from depressed areas to industrial regions, or, anyhow, to more developed areas; from mountain and rural areas to towns.

The latter trend — in its different forms — is determined by demographic (higher birth-rate in the rural and underdeveloped areas), economic (industrialization, less need of labor in agriculture, growth of tertiary activities), social and psychological causes (isolation of the rural areas; less social control in towns; attraction of urban civilization, also through audio-visual means; increased possibility of resorting to public and private assistance in large towns, ecc.). Despite the fact that the phenomenon of urbanism involves all Italian towns, it is far more obvious in the larger ones, the population growth of which is analyzed.

These phenomena of economic transformation (industrialization) and settlement (internal migrations, urbanism) have brought about some consequences, such as: the shifting of labor forces from the sector of primary activities to those of the secondary and tertiary ones, an aggravation of the problem of professional qualification and re-qualification; increased work of women outside the home; greater contrast between the wealthy and depressed areas of the country, and between the different socio-economic classes of the population. Urbanism has mostly evidenced: a depopulation of the mountain areas and a reduction in the number of residents in rural areas; insufficient offer of dwellings with respect to the demand; new areas where the population lives in primitive huts and development of suburban districts; rejuvenation of the town population.

In determining the rapid expansion of towns, urbanism has revealed, from an institutional viewpoint, the deficiency of both a dynamic town policy and a town and public-utility planning. From a psychological standpoint, there are manifest difficulties of both adjustment to the new reality and settlement in the new environment, met with by both the « native » citizens and the immigrants, and which give rise to phenomena of social eradication and asociality. Lastly, from a sociological point of view, social life is unsettled; the use made of the new social and economic standing eventually reached is only superficial, and the utilization of the existing institutions is inadequate. In fact, there is a lack of deep-rooted customs in an urban population, whose origins and ancestral traditions differ so widely, and a socio-cultural im preparation, whose effects are still being felt.

The most obvious consequence of urbanism is the development of the suburban districts, mainly with medium-popular dwellings. Their population is characterized from the demographic, socio-cultural, and economic viewpoints. On the other hand, settlement in these districts may also be considered typical: lack of organicity in their planning; low housing level in most instances; deficient or inadequate community services; centralization of the most important public bodies in the centre of the town or at considerable distances from the suburbs. The urgent need of both an organic policy for the suburbs and a decentralization, is manifest and must be stressed: in fact, urbanism may bring about negative social consequences, should this distressful situation persist.

The problem of dwellings, in the last post-war period, has been the cause of much discomfort to a great part of the national population, mostly due to war destructions, urbanism and to the reclamation of extensive town areas. The intervention of public housing agencies has been massive, but has not yet met all requirements, as proved by the tendency to postpone the date when rents may be increased. The characteristics of the dwellings built and the preferences shown by their future inmates are analyzed, with special reference to the agency created for this specific purpose at the end of the war: INA-Casa. Lastly, the needs of the population, living in INA-Casa dwellings, vis-à-vis the new settlement are carefully examined, and the role of the Social Service within the framework of the operating Social Centres, is emphasized.

The undertakings now under way, the greater sensibility and knowledge of both the responsible bodies and public opinion, the increasing number of professional people interested in such problems, makes us hope that internal migrations and suburban districts will end by losing in the near future the aspect of a pathological occurrence.

I - DAS PHÄNOMEN DER BINNENWANDERUNG UND DIE ENTWICKLUNG DER VORSTÄDTE

Während vorder Vereinigung Italiens bis zum ersten Weltkrieg, die Auswanderung ein Sicherheitsventil für den Ueberschuss an Arbeitskräften in den unterentwickelten, Gebieten darstellte, hat die Binnenwanderung in diesen Nachkriegsjahren ein beträchtliches Ausmass angenommen. Vorherrschend ist der Drang, aus den unterentwickelten Gebieten in die Industrie- oder in anderweitig entwickelte Zonen, sowie von den Bergen und dem Land in die Städte zu siedeln.

Die Landflucht — in ihren diversen Formen — kann auf verschiedene Ursachen zurückgeführt werden: auf demographische (Geburtenzunahme auf dem Land und in den unterentwickelten Gebieten), auf wirtschaftliche (Industrialisierung, Ungewissheit und geringere Nachfrage nach Arbeitskräften in der Landwirtschaft, Entwicklung der tertiären Betätigungen), auf soziale und psychologische (Isolierung der landwirtschaftlichen Gebiete, geringere Sozialkontrolle als in den Städten, Anziehungskraft der städtischen Lebensweise infolge der Beeinflussung durch Radio und Fernsehen, weitgehendere Möglichkeiten von der öffentlichen und privaten Fürsorge in den Grosstädten Gebrauch machen zu können, u.s.w.). Trotzdem das Phänomen der Landflucht den Grossteil der italienischen Städte betrifft, nimmt es in den Grosstädten, deren Bevölkerungszuwachs analysiert wird, ein besonderes Ausmass an.

Dieses Phänomen der wirtschaftlichen Umgestaltung (Industrialisierung) und der Niederlassung (Binnenwanderung und Landflucht) zieht einige Folgen nach sich: Uebergang von Arbeitskräften vom Sektor der primären Tätigkeiten in jene der sekundären und tertiären; Sichzuspitzen des Problems der beruflichen Schulung und Umschulung, Zunehmen der ausserhäuslichen Arbeit der Frau, Akzentuierung des Unterschieds zwischen reichen und unterentwickelten Gebieten im Lande und den verschiedenen sozialen und wirtschaftlichen Schichten der Bevölkerung. Der Zug in die Stadt hat vor allem folgendes verursacht: eine Entvölkerung der Bergegebiete und eine Abnahme der Bevölkerung in den landwirtschaftlichen Zonen, den Bevölkerungszuwachs in den Satdtgemeinden, ein Missverhältnis zwischen Wohnungsangebot und Nachfrage, das Entstehen von Barackenlagern und die Entwicklung der Stadtperipherie, die Verjüngung der städtischen Bevölkerung.

Weiterhin hat die Landflucht — infolge der durch sie bedingten raschen und weitgehenden Entwicklung der Städte — auf institutioneller Ebene, den absoluten Mangel an einer dynamischen Städtepolitik und einer entsprechenden Städteplanung, einschliesslich der verschiedenen öffentlichen Dienste, ans Licht gebracht. Psychologisch sind Anpassungsschwierigkeiten an die neue Umgebung und Lebensart, sei es bei der Stadtbevölkerung, wie bei den Neuankömmlingen zu beobachten, was zur sozialen Entwurzelung und zu Asozialität führt. Vom soziologischen Gesichtspunkt aus gesehen, erscheint das gesellschaftliche Leben prekär, die Einfügung in die lokalen Strukturen schwierig, die Ausnützung der neuen eventuell erreichten wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Stellung oberflächlich, die Verwertung der Institutionen unzureichend: es fehlen tatsächlich die gemeinsam gefestigten Bräuche einer bezüglich Herkunft und Tradition heterogenen Bevölkerung, wobei sich die noch weitgehend mangelnde gesellschaftlich-kulturelle Schulung der städtischen Bevölkerung fühlbar auswirkt.

Die sichtbarste Folge der Landflucht liegt in der Entwicklung der Vorstädte durch Volkswohnbauten. Die Bevölkerung jener Zonen unterscheidet sich, sei es in demographischer, gesellschaftlich-kultureller, sowie in wirtschaftlicher Hinsicht. Andererseits ist die Lage in den Vorstädten typisch: unorganische Städteplanung, niederes Bauniveau, Mangel oder Unzulänglichkeit der notwendigen und allgemeinnützlichen Dienste, Zusammenziehung der wichtigsten Institutionen im Stadttinneren oder in beträchtlicher Entfernung. Es wird die Dringlichkeit einer organischen Vorstadt- und Dezentralisierungspolitik hervorgehoben: die Landflucht kann vom sozialen Gesichtspunkt aus gesehen, zu negativen Folgen führen, wenn eine weitgehende und beschwerliche Lage fort dauern sollte.

Das Wohnungsproblem hat in den Nachkriegsjahren, durch die Kriegszerstörungen, die Landflucht, die Sanierung grosser Stadtgebiete, breite Schichten der Bevölkerung getroffen. Das öffentliche Bauwesen hat weitgehend eingegriffen, konnte aber noch nicht allen Erfordernissen genügen, wie es die Tendenz einer weiteren Verlängerung des Mieterschutzgesetzes beweist. Mit besonderer Beziehung auf die in der Nachkriegszeit gegründete INA-Casa, werden die Eigenschaften der gebauten Wohnungen und die von den Bewohnern gezeigten Präferenzen analysiert. Es werden die Erfordernisse der Bevölkerung der INA-Casa-Baukomplexe untersucht, und die Bedeutung des Sozialdienstes in den bis jetzt gegründeten Sozialzentren besonders hervorgehoben.

Die sich in Ausführung befindenden Unternehmungen, eine sich immer weiterverbreitende Kenntnisnahme der verantwortlichen Organe und der öffentlichen Meinung, das Zunehmen der Zahl der sich mit diesen Problemen befassenden Technikern, lassen darauf hoffen, dass in nächster Zukunft, die Binnenwanderung und die Peripherien der Städte den Charakter einer pathologischen Erscheinung verlieren.

II - FUNZIONI E PROBLEMI DEL QUARTIERE DI PERIFERIA

Ci si propone innanzi tutto di vedere il quartiere nel contesto più ampio della realtà urbana, con particolare riferimento al quartiere residenziale, definito — sulla linea del prof. Quaroni — come « organismo sociale in simbiosi con altri organismi analoghi, volti a formare la realtà biologica della città ». Chiarite le varie componenti della città (dal centro cittadino ai diversi quartieri, dalle zone verdi al settore urbano e al vicinato) si sottolinea l'importanza che all'espansione in corso della città corrisponda un decentramento amministrativo e delle diverse istituzioni.

In vista anche di una corretta politica di sviluppo del Paese, sembra molto utile poter definire una tipologia delle comunità italiane. Si fa qui un tentativo di tipologia dei quartieri di periferia. Si evidenzia come — nel caratterizzare le specifiche situazioni dei quartieri periferici — concorrano due ordini di fattori: cioè elementi propri al quartiere, ma anche l'ambiente urbano in cui il quartiere è posto.

Si sofferma perciò l'attenzione sul problema di una tipologia della città italiana, basata su fattori storico-economici, demografici e regionali, e articolata in quattro classi. L'apporto di diverse scienze per un approfondimento di questa analisi risulta indispensabile, con una chiarificazione della funzione della sociologia urbana ed una estensione delle ricerche « sul campo ».

Successivamente si precisa la necessità di considerare — per una tipologia dei quartieri — non tanto la periferia urbanistica, quanto quella sociale, cioè quelle zone della città che rispetto al centro sono comunque male integrate, in posizione subalterna. In base a tali criteri, sembrano definibili sette classi di quartieri periferici, la cui fisionomia ed i cui problemi vengono successivamente esaminati: quartieri di risanamento nella zona urbana, quartieri suburbani, zone di periferia inorganica e di frangia rururbana, zone di baraccati, località suburbane, borgate, quartieri autosufficienti.

Si precisa ancora come — nella configurazione di ogni caso specifico — occorrerà tener conto di vari elementi (ecologici e sociali) che caratterizzano ogni quartiere. Di qui la necessità sia di ricerche scientifiche quanto più numerose possibile, sia di ricerche (in particolare: studi d'ambiente) attuate dagli stessi operatori sociali con la maggiore obiettività possibile.

Infine si ribadisce che, anche al giorno d'oggi, il quartiere esiste ed ha una sua funzione di supporto per le persone che vivono nelle periferie urbane e di integrazione nella città. Si tratta però di aver chiare quali esigenze il quartiere può effettivamente assolvere nella civiltà moderna, e di metterlo in condizione di strutturarsi e di consolidarsi, ovviando alla situazione di caos edilizio e di carenza di servizi oggi diffuso nelle periferie delle città italiane. Una organica e lungimirante politica per la città appare perciò urgentissima.

II - LES FONCTIONS ET LES PROBLÈMES DES QUARTIERS DE LA PÉRIPHÉRIE

Il a été envisagé surtout de considérer le quartier, dans une plus ample expression de la réalité urbaine, en relation étroite avec le quartier résidentiel défini — selon Monsieur le Professeur Quaroni — comme « un organisme social mis en fusion avec d'autres organismes analogues, formant ainsi la réalité biologique de la cité ». Une fois que les divers composants de la ville sont éclaircis, (du centre citadin aux quartiers adjacents, des emplacements de verdure au secteur urbain, et aux alentours) il est à souligner l'importance que l'expansion en cours, concernant la ville, correspond à une décentralisation administrative ainsi que pour d'autres institutions diverses.

En vue également, une politique saine de développement du Pays, il semble qu'il soit très utile de pouvoir définir une typologie des communautés italiennes. Il se fera donc un tentatif de typologie des quartiers périphériques. En évidence, comme — en caractérisant les situations spécifiques des quartiers périphériques deux ordres de facteurs y contribuent: c'est à dire, des éléments propres au quartier, mais aussi l'ambiance urbaine selon le lieu où se trouve le dit quartier.

L'attention sera donc attirée sur le problème d'une typologie de la cité italienne, basée sur des facteurs historiques, économiques, démographiques et régionaux, et que se divise en quatre classes. L'apport de sciences diverses, pour approfondir cette analyse, paraît indispensable avec un éclaircissement sur la fonction de la sociologie urbaine, et une extension des recherches « dans le champ ».

Successivement il faut préciser la nécessité de considérer-pour une typologie des quartiers-non seulement la périphérie urbanistique, mais la périphérie sociale, c'est à dire, certaines zones de la ville, qui par rapport au centre, sont de

toute façon mal intégrées, en position d'infériorité. Selon ces considérations, on distingue sept classes de quartiers de périphérie, dont la physionomie et les problèmes urbaine, quartiers suburbains, zones de périphérie non organique et aux alentours suburbains, la « zone », localités suburbaines, bourgs et quartiers indépendants.

Il est bon de préciser encore comme — dans la configuration de chaque cas particulier — il faudra tenir compte de divers éléments (sociaux et) qui caractérisent chaque quartier. Donc les recherches scientifiques sont nécessaires et doivent être aussi nombreuses que possible, comme sont aussi nécessaires les recherches (en particulier les études d'ambiance) dirigées par les agents sociaux eux-mêmes, avec un maximum d'objectivité possible.

Enfin, il est prouvé qu'au jour d'aujourd'hui, le quartier existe, qu'il a une fonction propre, essentielle pour les habitants qui vivent dans les périphéries urbaines, et qu'il a une fonction d'intégration dans la cité. Mais il faut savoir clairement quelles sont les exigences que le quartier peut effectivement acquitter dans la civilté moderne, et de le mettre en condition de s'organiser et de se consolider, en réparant la situation chaotique du bâtiment, prévoir au manque de bienfaits, si fréquent dans la périphérie des cités italiennes. Pour la ville, une politique organique et à longue échéance, apparaît très urgente.

II - FUNCTIONS AND PROBLEMS OF THE SUBURBAN DISTRICTS

In the first place, the district is examined within the wider framework of the town, with special reference to the residential district, defined — according to prof. Quaroni — “ a social body in symbiosis with other similar bodies, tending to form the biological reality of the town ”. Once clarified the different components of the latter (from the centre to the different districts, from the “ green ” areas to both the town proper and the neighbourhood), the importance of a decentralization of both the public administrations and different institutions, corresponding to the town's expansion, is emphasized.

In view of a suitable policy for the country's development, it might be useful to establish a typology of the Italian communities. A typology of the suburban districts is attempted. Two orders of factors are revealed in characterizing the specific situations of the latter: elements proper to the district, as well as the town environment in which the district is located.

The problem of a typology of the Italian town, based up-on historic-economic, demographic and regional factors, and divided in four classes, is taken into consideration. The contribution of the different sciences for a more detailed

analysis in this connexion is indispensable, and should be accompanied by a clarification of the function of town sociology and further investigations "in the field".

For a district typology, it is also thought advisable to consider the social "neighbourhood" (i.e. the areas of the town which are insufficiently integrated and in an inferior position with respect to the centre) rather than the suburban districts. On the basis of such criteria, it is possible to specify seven classes of suburban districts, whose physiognomy and problems are subsequently examined: reclaimed town areas, suburban districts, inorganic periphery and town fringe areas, suburban localities, areas where people live in wooden huts usually built by themselves, suburbs, self-sufficient districts.

In the pattern of each specific case, it will be necessary to take into account several elements (ecologic and social) which characterize the different districts. Hence the need of much scientific research and of investigations (chiefly on the environment) conducted by the social workers in person and as objectively as possible.

Lastly, it should be stressed that, also nowadays, the district exists and has a supporting function for the persons who live on the outskirts and an integrating one in town. The point is to have a very clear idea of the requirements which may be met by the district in modern civilization, and give it a firm structure so as to offset the housing chaos and the deficiency of services, existing in the suburbs of all Italian towns. The great urgency of an organic and farseeing town policy cannot be underestimated.

II - BEDEUTUNG UND PROBLEME DER VORSTADTVIERTEL

Man beabsichtigt, vor allem, das Viertel im städtischen Gesamtbild zu sehen, und zwar besonders das Wohnviertel, das — nach prof. Quaroni — als « sozialer Organismus in Symbiose mit anderen analogen Organismen, welche die biologische Wirklichkeit der Städte bilden » bezeichnet wird. Nach Festlegung der einzelnen Komponenten einer Stadt (vom Stadtzentrum zu den verschiedenen Vierteln, von den Grünanlagen zu den Stadtsektoren und der Nachbarschaft) wird die Notwendigkeit hervorgehoben, dass der Entwicklung der Städte eine Dezentralisierung der Verwaltungsstellen und der verschiedenen Institutionen folgen muss.

Hinsichtlich einer zweckmässigen Entwicklungspolitik des Landes, erscheint es angebracht, eine typologische Aufstellung der italienischen Gemeinschaften anzulegen. Man versucht hier einen Prototyp des Vorstadtviertels zu

schaffen. Es wird hervorgehoben, dass beider Charakterisierung der besonderen Situationen der Vorstadtviertel zwei Faktoren mitspielen, das heisst die spezifischen Eigenheiten des Wohnviertels, aber auch das Stadtbild in dem der Wohnbezirk sich befindet.

Es wird das Problem einer, in vier Klassen unterteilter Typologie der italienischen Stadt, auf Grund historisch-ökonomischer, demographischer und regionaler Faktoren behandelt. Der Beitrag verschiedener Wissenschaften erscheint für eine eingehende Analyse erforderlich, sowie die Festlegung der Bedeutung der Städtezoologie und die Durchführung der Untersuchungen « in loco » unerlässlich sind.

Weiterhin wird die Notwendigkeit unterstrichen — für eine Typologie der Viertel — die Vorstadt nicht so sehr städtebaumässig, als in sozialer Hinsicht zu betrachten, d.h. jene Zonen einer Prüfung zu unterziehen, welche im Verhältnis zum Stadtkern schlecht eingegliedert sind und sich in einer ungünstigen Lage befinden. Auf Grund dieser Kriterien, können sieben Typen von Vorstadtvierteln aufgestellt werden deren Physiognomie und Probleme eingehend untersucht werden: Sanierungsviertel im Stadtgebiet, Vorstadtviertel, Zonen der unzusammenhängenden Peripherie und des Stadtrandes, Barackenzonen, Vorstadtbezirke, Vororte und selbständige Wohnbezirke.

Es wird weiterhin unterstrichen, dass man — bei der Gestaltung jedes einzelnen Falles — allen Eigenheiten (ökologischer und sozialer) die ein Wohnviertel aufweist, Rechnung tragen muss. Es ergibt sich daraus die Notwendigkeit möglichst zahlreicher wissenschaftlicher Untersuchungen, sowie von seiten der verantwortlichen Behörden mit grösster Objektivität durchzuführender Nachforschungen (besonders Milieustudien).

Es wird überdies betont, dass das Viertel heute eine Tatsache ist und für die Menschen, die in der Vorstädten und Vororten leben eine Unterstützungsfunktion ausübt. Man muss sich aber darüber klar sein, welchen Erfordernissen das Viertel in der modernen Zivilisation genügen kann, und dass man es in die Lage versetzen muss, sich zu organisieren und zu festigen, indem man dem Bauchaos und dem Mangel an Diensten, welche heute in den Peripherien der italienischen Städte verbreitet sind, vorbeugt. Eine organische und weitsichtige Städtepolitik erscheint daher als dringend notwendig.

III - IL CENTRO SOCIALE E IL DECENTRAMENTO AMMINISTRATIVO NEI GRANDI COMUNI

La Costituzione italiana prevede il decentramento dei Comuni e ne fissa specificamente la funzione nell'ambito amministrativo.

Le leggi che regolano l'attività dei Comuni sono peraltro precedenti alla Costituzione.

L'elezione degli amministratori del Comune è dominata più da preoccupazioni politiche che da istanze di carattere amministrativo.

L'organizzazione del Comune è spesso più attenta alle regolarità formali che agli effettivi bisogni della popolazione.

I grandi Comuni, presentano problemi particolari per quanto riguarda la pianificazione e lo sviluppo e i rapporti con i cittadini; questi spesso non avvertono l'azione del Comune, in quanto mancano organi intermedi fra il cittadino e l'amministrazione.

Si precisa in tal modo la necessità di provvedere alla formazione di organi intermedi a livello di « quartiere » con strutture adeguate ai servizi da svolgere.

In questo auspicato decentramento, che potrà derivare dalla riforma della legge attualmente in vigore, i Centri sociali assumerebbero una funzione di preparazione della popolazione ai nuovi impegni richiesti ai cittadini, creando motivi di collaborazione e sollecitando l'uso delle risorse individuali, di gruppo ed istituzionali esistenti nel quartiere.

I Centri sociali inoltre affrontano i problemi concreti del quartiere e costituiscono un osservatorio per la diagnosi dell'ambiente.

Tale funzione del Centro sociale sembra particolarmente utile nelle periferie delle grandi città che presentano problemi derivati sia dalla provenienza delle persone di nuovo insediamento, sia dalla particolare impostazione urbanistica,

sia dalla necessità di creare una vita propria nei nuovi quartieri, dotarli dei servizi indispensabili, ecc.

Un problema particolare è costituito dalla preparazione del personale, non sempre Assistente Sociale, da adibire all'attività dei Centri sociali, in zone ove è in corso o previsto il decentramento amministrativo del Comune.

III - LE CENTRE SOCIAL ET LA DÉCENTRALISATION ADMINISTRATIVE DANS LES GRANDES COMMUNES

La Constitution Italienne prévoit la décentralisation des Communes, et elle en fixe tout spécialement la fonction dans le domaine administratif.

Les lois qui régularisent l'activité des Communes sont d'ailleurs précédentes à la Constitution.

L'élection des administrateurs de la Commune, est dominée bien plus par les préoccupations politiques que par les instances de caractère administratif.

L'organisation de la Commune considère bien plus souvent, des règles formelles, plutôt que les besoins réels de la population.

Les grandes Communes présentent des problèmes particuliers en ce qui concerne la planification et le développement, et les rapports avec les habitants; ces problèmes bien souvent ne confèrent pas l'action de la Commune, à cause d'un manque d'organes intermédiaires entre l'habitant et l'administration.

De cette façon, il est donc nécessaire de prévoir à la formation d'organes intermédiaires, au niveau du « quartier » avec une structure adéquate aux services à accomplir.

De cette décentralisation souhaitable, qui pourra dériver de la réforme des lois actuellement en vigueur, les Centres sociaux assumeront la fonction de préparer la population à de nouveaux engagements demandés aux habitants, en créant ainsi des motifs de collaboration en pressant l'usage des ressources individuelles, de groupes, et de fondations existants déjà dans le quartier.

En outre les Centres sociaux affrontent les problèmes concrets du quartier et constituent un observatoire pour le diagnostic de l'ambiance.

Avec une telle fonction, le Centre social semble particulièrement utile dans la périphérie des grandes villes qui présentent des problèmes dûs aux personnes déplacées dans leur nouvelle installation, ou bien à cause d'une imposition particulière d'urbanisme, ou encore par la nécessité de créer une vie à soi dans les nouveaux quartiers, les doter de moyens indispensables, etc.

Un problème particulier est constitué dans la préparation du personnel, qui ne sont pas toujours des Assistantes Sociales, et qu'il faut affecter à l'activité des Centres sociaux, dans des régions où la décentralisation administrative de la Communes est en cours, ou bien en prévision.

III - THE SOCIAL CENTER AND THE ADMINISTRATIVE DECENTRALIZATION IN LARGE MUNICIPALITIES

The Italian Constitution provides for the decentralization of the Municipalities and specifically defines their function in the administrative field.

The laws concerning the activity of the Municipalities, on the other hand, preceded the Constitution.

The election of the administrators of the Municipality is based more on political issues than on administrative requirements.

The organization of the Municipality is often more concerned about conventional regularity than about the real needs of the population.

Large Municipalities have particular problems concerning planning and development and the relations with the citizens: the latter are often unaware of the action of the Municipality, because of the lack of intermediary organs between the people and the administration.

This shows the need for the establishment of intermediary organs at "district" level, adequate for the services to be carried out.

In this, hoped for, decentralization, which can result from the reform of the existing law, the task of the Social Centers would be the preparation of the citizens for their new duties, by encouraging cooperation in the use of the individual, collective and institutional resources of the district.

Moreover the Social Centers face the concrete problems of the district and provide a survey of general conditions.

Such function of the Social Center seems particularly useful in the outskirts of large cities, where there are problems created by the newcomers, by the particular town-planning, and by the need for making the new districts self-sufficient, providing them with the necessary services etc.

A particular problem is the training of the personnel, not always Social Assistants, to be employed in the activity of the Social Centers in areas where the administrative decentralization of the Municipality is under way or is envisaged.

III - DAS « SOZIALE ZENTRUM » UND DIE VERWALTUNGSTECHNISCHE DEZENTRALISATION IN DEN GROSSEN GEMEINDEN

Die italienische Verfassung sieht die Dezentralisation der Gemeinden vor und legt deren Aufgabe im Verwaltungsbereich ganz genau fest.

Die Gesetze, die die Tätigkeit der Gemeinden regeln, gehen übrigens auf die Zeit vor der Verfassung zurück.

Für die Wahl der Verwalter einer Gemeinde sind in stärkerem Masse Erwägungen politischen Charakters als Erfordernisse verwaltungstechnischer Natur ausschlaggebend.

Die Organisation der Gemeinde sieht häufig mehr auf den formalen Ablauf der Geschäfte als auf die wirklichen Bedürfnisse der Bevölkerung.

Die grossen Gemeinden stellen besondere Probleme dar hinsichtlich der Planung und der Weiterentwicklung sowie der Beziehungen zu den Staatsbürgern; diese werden sich oft der Tätigkeit der Gemeinde gar nicht bewusst, da es an Zwischenorganen zwischen Staatsbürger und Verwaltung fehlt.

Es ergibt sich somit die Notwendigkeit, für die Bildung von Zwischenorganen in Rahmen der Stadtviertel zu sorgen, deren Struktur den zu leistenden Diensten angepasst sein soll.

Innerhalb dieser erwünschten Dezentralisationen, die von der Reform des augenblicklich geltenden Gesetzes hegeleitet werden kann, sollten die « Sozialen Zentren » die Aufgabe übernehmen, die Bevölkerung auf die neuen von den Staatsbürgern geforderten Verpflichtungen vorzubereiten und zwar dadurch, dass sie Anlässe zu einer Zusammenarbeit schaffen und dafür sorgen, dass die in dem betreffenden Stadtviertel bereits vorhandenen Kräfte der einzelnen, der Gruppen und Einrichtungen gebührend ausgenutzt werden.

Die « Sozialen Zentren » nehmen ausserdem die konkreten Probleme des Viertels in Angriff und bilden gleichsam einen Beobachtungsposten, um die sozialen Umweltsbedingungen zu diagnostizieren.

Diese Aufgabe des « Sozialen Zentrums » erscheint ganz besonders wertvoll in den Aussenbezirken der Grossstädte, da dort Probleme auftauchen, die sich aus der Herkunft der neu hinzugezogenen Personen ergeben, ferner aus dem besonderen Gepräge der Stadt, sowie aus der Notwendigkeit, in den neuen Wohnvierteln ein Eigenleben zu schaffen, sie mit den unentbehrlichen Einrichtungen zu versehen, usw.

Ein besonderes Problem bildet das Heranziehen des Personals, das nicht immer direkte Fürsorgehelfer sind, zur Dienstausbübung in den « Sozialen Zentren » und zwar in Zonen, in denen die verwaltungstechnische Dezentralisation der Gemeinde bereits im Gange oder doch vorgesehen ist.

INDICE

C. TREVISAN - IL FENOMENO MIGRATORIO E LO SVILUPPO DELLE PERIFERIE URBANE	
A — PREMESSE SUL FENOMENO MIGRATORIO	11
B — LE MIGRAZIONI INTERNE	13
C — L'URBANESIMO	15
D — PROBLEMATICA CONSEGUENTE NELLE AREE URBANE	19
E — LO SVILUPPO DELLE PERIFERIE URBANE	25
F — IL PROBLEMA DELL'ALLOGGIO NELLE « NUOVE » PERIFERIE	29
C. TREVISAN - FUNZIONI E PROBLEMI ATTUALI DEL QUARTIERE DI PERIFERIA	
A — CITTÀ E QUARTIERE	43
B — TIPOLOGIA DEI QUARTIERI DI PERIFERIA	52
<i>B-1 Tipologia delle città</i>	53
<i>B-2 Tipologia dei quartieri di « periferia sociale »</i>	61
<i>B-3 Peculiarità di ogni quartiere e ricerca sociale</i>	76
C — PRESENZA E FUNZIONE DEL QUARTIERE, OGGI	78
R. CATELANI - IL CENTRO SOCIALE E IL DECENTRAMENTO AMMINISTRATIVO NEI GRANDI COMUNI	
	85

Roma, 1961 - S.p.A. Tipografica Castaldi - Via Casilina, 49



Corporate Heritage
& Historical Archive



Corporate Heritage
& Historical Archive





Corporate Heritage
& Historical Archive